

# ORGANIZACE IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU

Institucionální hledisko analýzy

JIŘÍ WINKLER

**muni**  
PRESS

**muni**  
PRESS

# **ORGANIZACE IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU**

**Institucionální hledisko analýzy**

JIŘÍ WINKLER

Masarykova univerzita  
Brno 2014



evropský  
sociální  
fond v ČR



EVROPSKÁ UNIE



MINISTERSTVO ŠKOLSTVÍ,  
MLÁDEŽE A TĚLOVÝCHOVY



OP Vzdělávání  
pro konkurenceschopnost



INVESTICE DO ROZVOJE VZDĚLÁVÁNÍ

Tato publikace vznikla v rámci projektu OP VK s názvem „Inovaci bakalářských studijních programů k lepší zaměstnatelnosti“ s registračním číslem CZ.1.07/2.2.00/28.0238. Tento projekt je spolufinancován Evropským sociálním fondem a státním rozpočtem České republiky. Více informací k projektu naleznete zde: <http://www.fss.muni.cz/cz/site/struktura/projekty/inza>

Vědecká redakce Masarykovy univerzity:

prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc.

Mgr. Iva Zlatušková

Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.

Mgr. Michaela Hanousková

doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.

Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.

prof. PhDr. Petr Macek, CSc.

PhDr. Alena Mizerová

doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.

doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.

Mgr. David Povolný

Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.

prof. RNDr. David Trunec, CSc.

prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.

prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.

doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

Recenzovala doc. PhDr. Alice Gojová, Ph.D.

© 2014 Masarykova univerzita

© 2014 Jiří Winkler

ISBN 978-80-210-7823-9

ISBN 978-80-210-7822-2 (brož. vaz.)

# OBSAH

<b>PODĚKOVÁNÍ</b> .....	10
<b>SHRNUTÍ</b> .....	11
<b>ÚVOD: FORMULACE PROBLÉMU</b> .....	13
Implementace veřejných programů jako praktický problém.....	13
Implementace veřejných programů jako teoretický problém .....	14
<b>1. IMPLEMENTACE A POLITICKÝ PROCES</b> .....	18
<b>Definice základních pojmů</b>	
Politika jako systém a proces .....	18
<i>Funkčnost a legitimita politiky</i> .....	21
Politický proces a jeho fáze .....	23
<i>Klasický model politického cyklu a jeho kritika</i> .....	24
Pojetí implementace.....	27
<b>2. RACIONALISMUS A INSTITUCIONALISMUS</b> .....	30
<b>Teoretická východiska analýzy veřejných programů</b>	
Dvě výchozí teze o demokratické politice .....	35
Politika jako konstrukce a trvání institucí.....	38
Kulturní pravidla, role a identita jedince.....	40
Identita a zájmy jedince versus solidarita a soudržnost společenství.....	42
Univerzalismus a partikularismus teorie politického života.....	52
Institucionalismus a politická změna .....	57
Teorie chaosu a politická změna .....	64
Závěry a výzkumné implikace .....	69

<b>3. TVORBA ROZHODNUTÍ A IMPLEMENTACE</b> .....	72
<b>Racionalistické a institucionální pojetí</b>	
Racionalistický model tvorby rozhodnutí .....	73
„Inkrementalistický“ model tvorby rozhodnutí .....	76
Lindblomovo pojetí racionality politického rozhodování .....	79
Kontextuálnost a parciálnost modelů tvorby rozhodnutí .....	83
<i>Hledání „třetí cesty“</i> .....	84
<i>Parcialita gnozeologického statutu modelů rozhodování</i> .....	86
<b>4. TEORIE ORGANIZAČNÍCH SYSTÉMŮ</b> .....	90
<b>Analýza komplexity programových struktur</b>	
Kritéria systémového myšlení .....	91
Bertalanffy a obecná teorie systému .....	95
Teorie komplexních systémů a chaos .....	98
Pojetí racionality chování komplexních politických systémů .....	104
<b>5. „SHORA-DOLŮ“ A „ZDOLA-NAHORU“</b> .....	107
<b>Dva přístupy k analýze implementace</b>	
Přístupy k analýze implementačního procesu .....	108
<i>Přístup shora-dolů</i> .....	108
<i>Kritika přístupu shora-dolů</i> .....	112
<i>Přístup zdola-nahoru</i> .....	113
Pokus o syntézu: analýza implementace jako kulturní změny .....	115
<i>Implementace jako management politického procesu</i> .....	118
<i>Implementace jako kulturní změna</i> .....	120
Jan-Erik Lane a třetí přístup k implementaci .....	125
Závěry a výzkumné implikace .....	130
<b>6. IMPLEMENTAČNÍ A ORGANIZAČNÍ KULTURA</b> .....	131
<b>Návrh „třetího“ přístupu k analýze implementace</b>	
Organizační kultura veřejných programů .....	133
Organizační kultura jako struktura a proces .....	134

Organizace veřejných programů a její aktéři .....	136
Kulturní modely implementace veřejných programů .....	138
<i>Implementace jako byrokratická správa</i> .....	139
<i>Implementace jako management programového systému.</i> .....	141
<i>Implementace jako profesionální intervence programu</i> .....	143
<i>Implementace jako organizační rozvoj programu</i> .....	147
<i>Implementace jako konflikt a vyjednávání programových aktérů</i> ....	151
Flexibilita organizace a volnost rozhodování jedince.....	155
Závěry a výzkumné hypotézy .....	157

## **7. ORGANIZACE IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU** .....

159

### **Analýza organizační soudržnosti**

Implementační a organizační struktury .....	159
<i>Programová a organizační racionalita</i> .....	161
<i>Pojem formální organizace</i> .....	168
Kulturní regulace organizačního chování .....	170
Pojetí kulturní regulace chování v organizaci .....	172
Volnost rozhodování a autonomie jednání jednotlivce .....	177
Nekonzistentní pozice v organizaci veřejných programů .....	181
<i>Profesionál ve formální organizaci</i> .....	182
<i>Vrcholový manažer v organizaci</i> .....	184
<i>Manažer střední úrovně</i> .....	186
<i>„Street level bureaucracy“ a formální organizace</i> .....	187
<i>Orientace chování „street level bureaucracy“</i> .....	189
Závěry a výzkumné hypotézy .....	191

## **8. VÝZKUM ORGANIZAČNÍ KULTURY SOCIÁLNÍCH DÁVEK**

### **V ČESKÉ REPUBLICĚ** .....

193

#### **Výzkumný kontext, cíle a strategie**

Sociální a politický kontext výzkumu .....	194
Pozitivistická výzkumná strategie .....	196
<i>Dimenze organizační kultury a jejich měření</i> .....	197
Interakcionistická výzkumná strategie .....	199

## 9. VOLNOST ROZHODOVÁNÍ PRACOVNÍKŮ NA ODBORECH SOCIÁLNÍCH VĚCÍ..... 201

### Výsledky a závěry výzkumu

Organizační kultura městských úřadů jako celku.....	202
<i>Síla organizační kultury</i> .....	202
<i>Orientace kultury</i> .....	203
<i>Obsahová nekonzistence kultury</i> .....	209
<i>Variabilita představ a očekávání na magistrátu velkého města</i> .....	210
<i>Variabilita představ a očekávání na malých městských úřadech</i> ....	211
Organizační kultura odborů sociálních věcí .....	212
Závěry .....	213
<i>Typ organizace s rozvinutou neformální solidaritou</i> .....	215
<i>Typ zablokované organizace</i> .....	216

## 10. ORGANIZAČNÍ AUTONOMIE STREET LEVEL BYROKRATŮ V PROGRAMU SOCIÁLNÍCH DÁVEK ..... 218

### Výsledky a závěry výzkumu

Definice klienta.....	218
<i>Oprávněnost versus sociální potřeba klientů</i> .....	219
<i>Péče o dítě jako kritérium sociální potřeby</i> .....	219
<i>„Slušnost“ žadatele jako kritérium sociální potřeby</i> .....	220
<i>Stereotyp „zneužívání systému sociálních dávek“</i> .....	221
<i>Představa „žadatelské živnosti“</i> .....	221
<i>Stereotyp „nevyužívání sociálních dávek“</i> .....	222
Definice pracovní situace.....	223
<i>Míra identifikace se systémem sociálních dávek</i> .....	224
<i>Představa rozhodovací volnosti</i> .....	225
Sebepojetí pracovníka.....	228
<i>Sociální pracovník jako ochránce systému</i> .....	228
<i>Sociální pracovník jako filantrop</i> .....	228
<i>Sociální pracovník jako profesionál</i> .....	229
<i>Sociální pracovník jako „narázník“ mezi systémem a klientem</i> .....	229



---

Závěry.....	229
<i>Slabá organizační kultura</i> .....	229
<i>Nekonzistentnost organizační kultury street-level byrokratů</i> .....	230
<i>Organizační autonomie street-level byrokratů</i> .....	231
<i>Adaptace street-level byrokratů na konflikty</i> .....	232
<b>11. JAK REFORMOVAT PROGRAM SOCIÁLNÍCH DÁVEK?</b> .....	234
<b>Diskuse k závěrům výzkumů</b>	
Příčiny konfliktnosti organizace poskytování sociálních dávek .....	234
Profesionalizace poskytování sociálních dávek .....	236
Organizační rozvoj implementace sociálních dávek.....	237
Možnosti reformy systému sociálních dávek .....	238
<b>APENDIX: PROTOKOL METODICKÉHO POSTUPU SBĚRU A ANALÝZY DAT</b> .....	240
<b>SUMMARY</b> .....	260
<b>LITERATURA</b> .....	262
<b>VĚCNÝ REJSTRÍK</b> .....	269
<b>JMENNÝ REJSTRÍK</b> .....	270
<b>MEDAILON AUTORA</b> .....	271

## PODĚKOVÁNÍ

Předkládaná kniha by nemohla vzniknout bez vydatné pomoci a podpory dalších osobností. Chci poděkovat především profesorovi Martinovi Potůčkovi za umožnění přístupu k jeho databázím a věcné připomínky a náměty, které provázely naši spolupráci. Můj dík patří také starostům a pracovníkům všech městských úřadů, ve kterých jsem prováděl empirická šetření. Bez jejich opravdového zájmu a praktických zkušeností by nebylo možné tyto výzkumy realizovat.

## SHRNUTÍ

Předkládaný text je rozšířeným a přepracovaným vydáním knihy Implementace. Institucionální hledisko analýzy (Winkler, 2002). Prezentuje ucelenou teoreticko-empirickou studii, která se zabývá implementací veřejné a sociální politiky v České republice. Uplynulých dvanáct let od prvního vydání knihy nic nezměnilo na skutečnosti, že realizace politických programů je stále aktuálním praktickým i významným teoretickým a výzkumným problémem. Analytické studie politického procesu prováděné zejména v zahraničí po dobu několika desetiletí nashromáždily množství konkrétních poznatků o účinnosti a efektivnosti těchto programů a o jejich tzv. implementačním deficitu. Zatím však neexistuje dostatečně propracovaná teoretická syntéza těchto poznatků a metodologické diskuse o provádění analytických studií spíše nabraly na intenzitě. Cílem práce proto zůstává utřídění a doplnění současných teoretických poznatků o implementaci veřejných programů a dále zdůvodnění a aplikace specifické výzkumné strategie implementačního procesu, která vyrůstá z perspektivy provázané institucionální analýzy organizačního prostředí veřejné politiky. Součástí studie jsou proto výsledky výzkumu organizační kultury sociálních dávek v České republice a také závěry analýzy organizačních postojů a názorů pracovníků úřadů implementujících tento systém sociálních dávek.

Předkládaná práce v prvních čtyřech kapitolách popisuje teoretická východiska analýz veřejných programů. Předkládá rozbor racionalistických a institucionalistických koncepcí politického procesu. Autor dospívá k závěru, že uvedená teoretická východiska nabízejí spíše komplementární než alternativní pohled na politický život a racionalitu politického jednání. Charakter politického jednání je proměnlivý a je dán podstatně institucionálním a organizačním kontextem politických procesů.

V páté kapitole provádí autor rozbor dvou tradičních přístupů k analýze implementačního procesu, které jsou označeny „top-down“ a „bottom-up“. Dospívá k hodnocení, že uplatnění obou přístupů ve výzkumné práci je parciální a že úspěšnost těchto dvou metodologií je výrazně ovlivněna způsobem organizace jednotlivých programů. Současně autor

popisuje návrh „třetí cesty“ (J. E. Lane) analýzy implementace, kterou představuje rozbor její sociální organizace. Chápe ji jako svého druhu „metateorii“ politického procesu, která může být metodologickým vodítkem při provádění konkrétních analytických a evaluačních studií.

V šesté a sedmé kapitole se autor zabývá rozbohem kulturních modelů organizačního zajištění implementačního procesu. Modely se vyznačují odlišnými „parametry“ stanovení programové odpovědnosti a důvěry poskytované jednotlivým aktérům. Různé typy organizační kultury stanovují různou odpovědnost jedince vzhledem k organizačním pravidlům a různou míru individuální volnosti při programových rozhodnutích a aktivitách. Organizační kultura je představena jako souhrn pravidel programového chování, který se utváří v konkrétních interakcích jednotlivých aktérů. Není proto ve skutečnosti oddělitelná od konkrétních programových situací, které se vyznačují variabilitou umožňující změny organizační kultury. Teoretická distinkce mezi kulturními modely a konkrétními situacemi sociální organizace veřejných programů je však nutná. Umožňuje analyticky nosné rozlišení dvou pojmů: volnost rozhodování jedince a organizační autonomie jedince, které zpřesňují rozbor organizační soudržnosti veřejných programů. Současně umožňuje rozlišení dvou metodologických perspektiv výzkumu organizační kultury, které autor označil jako strukturalistické hledisko a hledisko teorie jednání.

Kapitoly osm až jedenáct jsou věnovány prezentaci dvou typů empirických výzkumů organizační kultury programu sociálních dávek v ČR. Autor v nich aplikuje strukturalistickou a interakcionistickou výzkumnou strategii. Dospívá k závěru, že současné organizační uspořádání programu neumožňuje naplnit pracovní stimulační funkci sociálních dávek. Pro efektivnější plnění uvedeného cíle v diskusi navrhuje transformovat organizaci uvedeného sociálního programu směrem k jeho větší profesionalizaci a k prosazení pravidel týmové a komunitní spolupráce na lokální úrovni programu.

# ÚVOD: FORMULACE PROBLÉMU

## Implementace veřejných programů jako praktický problém

Veřejné programy chápou jako cílevědomé aktivity naplánované pro řešení veřejně uznaných společenských či skupinových problémů a zájmů. Jsou z větší části financovány z veřejných prostředků a na jejich organizaci se tradičně přímo nebo nepřímo podílí stát. V posledních dvou desetiletích však vstoupily do našeho veřejného života nové regulační mechanismy. Patří k nim především trh a demokratické formy politiky. Tržní pravidla chování, postupná aktivizace občanů ve veřejných záležitostech, růst a působení velkého počtu neziskových organizací, rozvoj profesionálních společenství sociální práce se projevují při implementaci veřejných a sociálních programů. Vytváří se různorodé způsoby poskytování sociálních služeb občanům. S praktickou naléhavostí vznikají otázky, jakou roli hrají jednotlivé institucionální mechanismy a organizační formy při řízení sociálních intervencí a které z těchto forem implementace se ukazují jako nejúspěšnější.

Uplynulé období demokratického vývoje české společnosti současně ukázalo, že zjednodušené představy o „samoregulační“ síle tržního mechanismu neodpovídají současnému společenskému vývoji. Existuje trvalý tlak na udržení a rozvoj politických regulací a intervencí při řešení společenských problémů. Posilování společenské poptávky po kvalitních veřejných programech a službách však zatím stále nedoprovází adekvátní růst jejich nabídky. Naopak rozdíl mezi potřebou efektivních, zacílených a účinných programů a realitou jejich selhávání při řešení závažných společenských problémů je poměrně značný.

Jedním z důvodů uvedeného stavu mohou být finanční limity zdrojů ze státního rozpočtu a po vstupu České republiky do EU také adminis-

trativně složitý způsob financování z Evropských strukturálních fondů. Nutnost omezení nákladů se stala bezprostředním praktickým motivem zájmů o racionální a efektivní implementaci cílů veřejných programů a oživila zájem o racionalitu implementačního procesu i mezi odborníky. Dalším, a podle mého názoru důležitějším, důvodem selhávání veřejných programů je nedostatečná aplikace znalostí o podstatě současných společenských problémů a nástrojů jejich řešení při plánování a realizaci veřejných programů. Zájem o rozvoj profesionálně realizovaných intervencí do společenských podmínek lidí a posilování odborných kapacit institucí, organizací i jednotlivých pracovníků poskytujících tyto sociální intervence může být velkou praktickou výzvou pro analýzu implementačního procesu a jeho další kvalitativní rozvoj v podmínkách České republiky.

## Implementace veřejných programů jako teoretický problém

Implementace veřejných programů není novým předmětem pro sociálněvědní výzkum. Realizace cílů politického programu byla však odborníky po dlouhou dobu chápána jako technický problém. Na implementaci nahlíželi jako na v zásadě neproblémovou fázi státně politických zásahů plně v souladu s pojetím státně byrokratické organizace, které prezentoval na počátku 20. století Max Weber.

Teprve po zveřejnění teoretických výsledků behaviorální ekonomie a jejich rozšíření v teorii organizace se začal vědecký přístup k implementačnímu procesu v politice a veřejném sektoru měnit. Po Simonových studiích limitů racionálního rozhodování se stalo zřejmým, že administrace veřejného programu je „tvůrčí proces“ zpracovávající politiku adekvátně okolnostem a potřebám jednotlivých aktérů. Tyto programové podmínky, potřeby a zájmy jednotlivých aktérů mohou podstatně měnit původní politické záměry. Z toho důvodu odborníci začali nahlížet na implementaci jako na součást tvorby veřejných a sociálních programů. Mezi cíli a prostředky realizace politiky byl postupně formulován symetrický vztah.

Tento myšlenkový vývoj vedl na počátku 70. let ke vzniku prvních vědeckých studií, které se zaměřily na rozbor procesních stránek tvorby a realizace veřejné politiky a služeb. Rozvoj uvedené oblasti vědecké práce

lze rozdělit do tří etap. První autoři implementačních studií (Pressman, 1973; Hood, 1976) vytvořili základní výzkumné nástroje a definovali klíčové problémy. Popsali proces „transformace“ či „rozpadu“ původních programových cílů v průběhu jejich realizace. Dále formulovali základní výzkumné otázky: jakým způsobem organizace realizující politický program proměňuje původní cíle politiky a jakým způsobem vztahy mezi těmito organizacemi ovlivňují realizaci cílů. Byly tak položeny otázky, které nasměrovaly implementační studie k ústřednímu tématu „implementačního deficitu“.

Druhá etapa implementačních studií, kterou lze zařadit do 80. let dvacátého století, přinesla především konkrétní popis implementačního deficitu v různých oblastech politiky. Studie v tomto období se zabývaly především třemi okruhy problémů. Za prvé, autoři zkoumali téma tvorby cílů veřejných a sociálních programů. Vycházeli z tradiční manažerské teze, že podstatným faktorem úspěšné realizace je způsob stanovení cílů politického programu. Zabývali se otázkou, zda tvůrci veřejných programů jsou vůbec schopni a skutečně ochotni vytvořit sestavu jasných hodnot a cílů, které mají sociální programy realizovat. Za druhé, autoři implementačních studií v tomto období hledali odpovědi na otázku, jaké cíle jsou potenciálně neslučitelné a konfliktní. (Dunsire, 1978) Tato otázka získala na praktickém významu zejména v období snah o reformování politiky, kdy se střetávají staré a nové cíle veřejných a sociálních programů. Poprvé je v těchto studiích formulován problém „rezistence“ existujících organizačních struktur vzhledem k novým cílům politiky. V tomto období je naznačen nový metodologický přístup, kdy implementační síly jsou nahlíženy jako faktory a vstupy, které ovlivňují úspěch či neúspěch výsledků reformace politiky. Třetí okruh problémů má pravděpodobně největší význam, neboť jeho řešení otevřelo diskusi o konkrétní „technologii“ produkce a implementace veřejných programů. Podstatou této diskuse byla teoretická reflexe racionalistického přístupu k analýze veřejných intervencí a služeb, který vychází z tzv. top-down modelu. Tedy z představy, že veřejné programy jsou vytvářeny postupně ve směru od vládních politiků a profesionálů na tvorbu programu k implementačním pracovníkům. Výstupem programu má být úplná administrace racionalisticky konstruovaných politických cílů.

Výsledkem uvedené diskuse bylo odhalení normativního a institucionálního rámce tohoto přístupu k implementaci. Spočívá ve „statickém“ pojetí demokratického státu jako realizátora sociálních a veřejných

služeb. Stát v podobě pevné administrativní struktury nedává příliš mnoho prostoru pro vyjednávání politických programů „zdola“, tedy občanským sdružením, zájmovým skupinám, profesionálním sociálním pracovníkům. Diskuse dále ukázala (Sabatier, 1986) situační podmíněnost uplatnění různých přístupů k tvorbě i analýze politických programů. Při různých konstelaci podmínek a prostředků realizace politických programů se jeví adekvátnější používat různé strategické i analytické přístupy.

Uplynulých dvacetpět let je možné označit jako třetí období vývoje implementačních studií. V této době se výzkumné studie vyznačují příklonem ke konkrétní interpretaci „implementačního deficitu“. Zabývají se hledáním a popisem jednotlivých faktorů, které mohou způsobovat malou účinnost a efektivnost veřejných programů. Například Parsons (1995) upozorňuje na důležitost správné diagnózy sociálního problému a na význam kauzálního modelu implementace. Hogwood analyzoval problematiku financování a finančních zdrojů jako jednu ze základních podmínek implementace (Hogwood, 1984). Někteří autoři studují změny komunikačních a informačních technologií podporující provádění veřejných programů a jejich vliv na výsledek implementace jednotlivých intervencí. Specifickým tématem je také studium postojů cílových skupin jako faktoru ovlivňujícího implementační výsledek.

Z celého spektra konkrétních analytických studií se v průběhu 90. let postupně vydělují výzkumy zabývající se organizačním zajištěním implementace. Předpokládají, že způsob organizace veřejného programu může podstatným způsobem ovlivnit implementační výsledek. Studium organizačního zajištění politických programů je postupně chápáno jako třetí, komplementární přístup k analýze implementace politiky vedle přístupu „top-down“ a „bottom-up“. Předmětem zájmu se v tomto rámci stává struktura organizační moci a authority, intra-organizační a inter-organizační konflikty, způsoby komunikace mezi jednotlivými organizačními jednotkami a formálně stanovená i neformálně utvořená organizační pravidla. (Dunsire, 1986; Hill, 1997) Na souvislosti mezi způsobem organizace veřejného programu a jeho výsledky upozorňují v posledním desetiletí také některé výzkumy v České republice. Patří k nim i některé studie mých kolegů, na nichž jsem participoval nebo je editoval. Jsou to například publikace Účelové programy na lokálním trhu práce (Winkler, Klimplová, Žižlavský, 2005), Nejistoty na českém trhu práce (Sirovátka, Winkler, Žižlavský, 2009) nebo Institucionální změna a veřejná politika (Winkler, Žižlavský, 2010).



Doposud však existuje poměrně málo utříděných syntetizujících informací o reálném působení organizačních mechanismů na jednotlivé aktéry politického procesu a o mechanismech vzájemné determinace prvků organizační kultury na jedné straně a na druhé straně částečně svobodných, relativně nezávislých jednotlivých aktérů veřejných programů. Organizace veřejných programů je přitom vždy výslednicí působení stabilizovaných institucionálních pravidel a jednání jednotlivých programových aktérů. Dále existuje jen velmi málo pokusů o systematický empirický popis pravidel organizačního chování v rámci implementace veřejných a sociálních programů a zachycení trendů jejich utváření ve veřejné politice.

Předkládaná studie si proto klade za cíl utřídít dosavadní teoretické poznatky o způsobech organizování veřejných programů a dále teoreticky zdůvodnit metodické přístupy k jejich empirické analýze. Třetím cílem je konkrétní případová studie organizační kultury implementace programu sociálních dávek v ČR provedená podle teoreticky zdůvodněné výzkumné strategie.

# 1. IMPLEMENTACE A POLITICKÝ PROCES

## Definice základních pojmů

Chci-li se zabývat popisem racionality provádění sociální a veřejné politiky a analyzovat zákonitosti a vztahy, které realizaci politiky uspořádávají, je nutné začít vymezením základních pojmů. V této kapitole se tedy budu zabývat charakteristikou slov politika, politický proces a implementace a organizace programů.

### Politika jako systém a proces

Slovo politika, včetně slovního spojení s adjektivy veřejná a sociální, obsahuje v češtině<sup>1</sup> jistou dvojnácnost a možnost nedorozumění či iluze. Dvojnácnost slova spočívá v tom, že kromě rozhodování politických autorit a tvorby jejich strategie zahrnuje vždy také jistou politickou aktivitu, činnost nebo jednání. Cílevědomé politické jednání má více či méně rozvinuté procedury, nástroje, postupy i praktické triky a tyto jsou vázány vždy na konkrétní politické aktéry. Termín politika tedy na jedné straně obsahuje význam, který Anglosasové nazývají „politics“ a na druhé straně má význam, který v angličtině označuje slovo „policy“.

„Politics“ podle Arona (1993) označuje oblast nebo politický systém (například sociální zabezpečení, bytová politika, rodinná politika), v němž vstupují do kontaktů, vztahů a konfliktů různé programy politické činnosti. Je to obor lidské činnosti, v němž se střetávají jednotlivci nebo skupiny, z nichž každá má například své sociálně politické pro-

---

<sup>1</sup> Podobně je tomu v řadě jiných evropských jazyků. Příkladem může být francouzština a italština.

gramy, své cíle, zájmy a někdy i svou filozofii. „Policy“ znamená program činnosti nebo samo jednání jednotlivce, skupiny či kolektivu lidí v rámci určité oblasti vlády. Je to metoda činnosti nebo činnost, která se vztahuje k určitému problému nebo souhrnu problémů nějaké pospolitosti.

Nebezpečí iluzornosti užívání slova politika spočívá v tom, že záměna uvedených významů vytváří iluzi, že politik či jiná autorita veřejného života může takřikajíc automaticky, samozřejmě realizovat svá rozhodnutí a nemusí si klást otázku, zda jeho aktivity skutečně povedou k plánovanému cíli. Vytváří se „iluze rovných možností“ (Hill, 1997) realizace všech programů, které mohou být v rámci politického systému vyjednány, navrženy a schváleny.

Rozlišení dvou uvedených významů slova politika je o to důležitější, že předmětné oblasti, které tyto významy představují, spolu reálně úzce souvisejí. Konkrétním politickým programům a činnostem hrozí neustálé nebezpečí, že se střetnou s aktivitami jiných politických aktérů. Různé politické programy nejsou nutně ve shodě. Tato vazba platí i naopak. Nepodaří-li se realizovat konkrétní politické programy, pak hrozí nebezpečí, že přestane existovat i politický systém pospolitosti či nějaká jeho oblast. Ba ještě více. Pokud přijmeme platnost Tocquevillovy teze o primátu politiky, hrozí nebezpečí, že přestane existovat celá pospolitost ve svém uspořádání. Realizovatelné vládnoucí politické programy tedy vyžadují uznání a podporu i těch politických aktérů, kteří jsou v dané situaci ovládaní a podřízeni. Uvedené souvislosti platí také pro oblast sociální politiky. V tomto smyslu vystupuje význam Sirovátkovy poznámky, že sociální politika začíná vytvářet na přelomu tisíciletí limity reformy české společnosti. (Sirovátka, 2000) *V procesech veřejné a sociální politiky se rozhodování o cílech a jejich změnách prostupuje s jednáním, které má tyto cíle realizovat. Veřejná a sociální politika je specifická cílevědomá lidská činnost, která se při své tvorbě i realizaci podstatně opírá o veřejné akceptování.*

Jaké jsou empirické souvislosti konstatování, že politika spíše zahrnuje cílevědomé kolektivní aktivity a současně sestavy společensky legitimních rozhodnutí než jen rozhodování mocných o veřejných a sociálních otázkách? Hill (1997) nachází několik důležitých empirických konsekvencí propojení rozhodování s kolektivní činností, které charakterizují proces tvorby a realizace politiky.

Za prvé, struktury pozic, na kterých probíhají politická rozhodnutí, jsou často velmi *komplexní* povahy. Rozhodování, je-li včleněno do politických

aktivit, se rozšiřuje v prostoru a čase za hranice iniciátorů tvorby politických programů.

Za druhé, konkrétní politiku zpravidla necharakterizuje jedno rozhodnutí. Jde o *série* rozhodnutí, které dávají více či méně jasný obraz o tom, co daná politika znamená.

Za třetí, politika zaznamenává proměny v čase. Včerejší stav ideových východisek, cílů a principů realizace není stejný jako dnes. Svou roli může hrát změna rozložení sil, které určují orientaci politických programů stejně jako zpětné vazby z realizace prvních rozhodnutí. Toto konstatování neznámá, že se politika (sociální a veřejná politika) neustále strukturálně (kvalitativně) proměňuje. Hill pouze konstatuje, že utváření politického programu je *dynamický proces*, který zahrnuje jak kvantitativní pohyb, tak kvalitativní změny. Tvrdí, že popis těchto procesních a strukturálních změn je potřebný pro pochopení racionality politického systému.

Za čtvrté, dynamický a proměnlivý charakter politického procesu vede ke stavu, kdy se většina tvůrců politických programů setkává s těžkostmi při stanovení „cílů ukončení programu“ (Hogwood a Gunn, 1984) nebo jinými slovy při *určení „úspěšnosti politiky“* (Hogwood a Peters, 1983).

Za páté, s předchozím bodem souvisí empirické konstatování, že politický proces probíhá i v situaci, kdy konkrétní politická rozhodnutí absentují. Součástí tohoto procesu jsou i aktivity, které probíhají bez aktuálních rozhodnutí tvůrců politických programů. Podle některých autorů se tak pravidelně děje v situacích, kdy politické aktivity jsou zaměřené na udržení současného stavu. Status quo pokládají aktéři (politici, úředníci, sociální pracovníci, cílové skupiny) za legitimní a vykazují *rezistenci* ke změnám v existující alokaci hodnot. Analýza aktivit probíhající bez explicitních politických rozhodnutí je nezbytnou součástí studia dynamiky politického procesu.

Konečně za šesté, Hill hledá odpověď na otázku, zdali v rámci politického procesu je možné nalézt empirické evidence aktivit, které probíhají proti nebo nad rámec legitimních rozhodnutí. Domnívá se, že zejména v rámci státních veřejných a sociálních programů lze pozorovat činnosti, které nejsou „sankcionovány rozhodnutím formálních autorit“. Tyto činnosti lze objevit zejména, když zaměříme pozornost na politické aktéry nižší organizační úrovně před časem nazvané M. Lipským „street-level bureaucracy“. Jejich studiem můžeme lépe pochopit, jak probíhá proces tvorby a realizace politiky.

## *Funkčnost a legitimita politiky*

Ze skutečnosti, že politický proces v sobě zahrnuje jednak veřejně akceptovaná rozhodnutí a jednak cílevědomou aktivitu směřující k jejich realizaci v předmětné oblasti působení, vyplývá, že racionalita a smysluplnost politického jednání má dvojí zaměření: musí být současně legitimní a funkční. Legitimita veřejného či sociálního programu znamená schopnost vytvářet a zachovávat přesvědčení, že existující politické struktury, cíle, postupy i jednotlivé programové praktiky jsou pro dané společenství vhodné a správné. Míra legitimacy a tím i stability politických procesů v současné společnosti závisí na tom, o jaké základní hodnoty se politická rozhodnutí a programy činnosti opírají. Jednotlivé politické subjekty považují programy za legitimní či nelegitimní podle toho, jak se hodnotový základ programu shoduje s jejich hodnotovou orientací. Funkčnost politiky je v zásadě kategorie instrumentální racionality. Dosahování cílů je v tomto případě podmíněno výběrem nebo možnostmi prostředků a zdrojů k jejich dosažení.

Obě charakteristiky racionality politického jednání jsou od sebe nerozlučné a vzájemně se podmiňují. Zkušenosti s vývojem sociálního státu v posledních desetiletích ukazují, že zdroje krize jeho legitimacy byly často spojeny s nízkou účinností státních zásahů a s neschopností řešit existující sociální problémy. Bell mezi základní příčiny politické a sociální nestability v moderní společnosti řadí existenci „neřešitelného problému“ (1999: 181). Na druhé straně ztráta legitimacy a důvěry cílových skupin v konkrétní veřejné a sociální programy je často chápána jako faktor nízké efektivity a účinnosti (funkčnosti) politiky. Může vést k vyvolání nezáměrných nebo nežádoucích efektů. Proto Sabatier pokládá za důležité faktory míry dosahování cílů sociálního programu veřejnou podporu a postoje cílových skupin (Sabatier a Mazmanian, 1980: 542).

Definují-li politiku jako systém a proces, který současně a souběžně sestává z více či méně legitimních rozhodnutí a funkčních cílevědomých aktivit, pak to neznamená, že je to stanovisko všeobecně přijímané. Je součástí širší odborné diskuse o úloze legitimní politické moci, zejména státu, v moderních demokraciích. Teorie reprezentativní demokracie používá populární příměr o demokratických vstupech do politického systému (volební subsystém) a důsledcích politických programů

jako výstupech. Vlivný autor konce 19. století Wilson (1887) zformuloval tradiční politologickou tezi o nutnosti jasného rozdělení politického procesu na politiku a správu (public administration). Zatímco politika a politikové se podle ní mají zabývat tvorbou legitimních rozhodnutí o řešení nových či aktuálních veřejných problémů, veřejná správa měla představovat soubor technologicky funkčních a efektivních aktivit sloužících k řešení standardních situací. Na uvedeném rozdělení mnozí autoři setrvávají. Souhrnně stav diskuse vyjadřuje Potůček, když píše:

„Rozdíl mezi veřejnou politikou a veřejnou správou jako praktickými činnostmi lze charakterizovat tak, že veřejná správa zahrnuje zaběhnuté, rutinně se opakující činnosti v rámci předem daných regulativů, zatímco veřejná politika je tvorbou čehosi nového, překračující stávající praxi uplatňování veřejného zájmu.“ (Potůček, 1997: 12)

Naznačená distinkce mezi politikou a správou má racionální jádro. Spočívá jednak v tom, že politika (veřejná a sociální politika) a správa se ustavily jako samostatné vědní disciplíny, které mají odlišný pojmový a metodický aparát, který jiným způsobem reguluje odborně vzdělané politiky a správní úředníky. Další důvod rozlišení mnozí autoři spatřují v samotné praxi, v níž oba typy činností legitimizují spíše rozdílné institucionální hodnoty a normy. Jestliže základním principem tvorby politických rozhodnutí je ustavování společného konsensu veřejně přijímaných řešení, pak pro správního úředníka má principiální důležitost efektivní a technologicky přesný výkon daných úkolů a postupů.

Domnívám se, že takové empirické evidence jsou různé adekvátní pro různé oblasti veřejné politiky a pro některé z nich dnes již neplatí. Tvrdím, že přísné lpění na uvedené distinkci vychází z nepřesné empirické generalizace konkrétně historické situace politického procesu v moderních demokraciích druhé poloviny 20. století spojené s přeceněním instituce byrokratické administrativy. Uvedené tvrzení je možné brát jako jednu z hypotéz, která může být empiricky falzifikována následující studií o podmínkách realizace dávek státní sociální pomoci v České republice.

## Politický proces a jeho fáze

Oddělování politických rozhodnutí od provádění veřejných a sociálních programů vedlo k vytvoření modelů různých „stupňů“ politického procesu nebo modelů „politického cyklu“ (Hill, 1997). Tvorbu těchto modelů nazval Nakamura „učebnicovým přístupem“ (1987: 144). Celá řada autorů se shoduje v názoru, že model stupňů či cyklu politického procesu je nutno brát jen jako heuristický nástroj, který vytváří umělý obraz o realitě.<sup>2</sup>

Skutečný politický proces je daleko více komplikovaný, není tvořen z jednotlivých etap, fází nebo cyklů. Jednotlivé politické procesy se vzájemně prostupují, probíhají souběžně a v různých směrech závislosti na sobě. Parsons uvádí, že

„...idea rozdělování tvorby politických programů (na jednotlivé stupně – JW) velmi zveličuje racionální podstatu politického procesu a dává falešný obraz o tom, že tento proces začíná ustavením politické agendy a končí implementací a evaluací.“ (Parsons, 1995: 79)

Racionalistické hledisko podle těchto kritiků nebere v úvahu řadu empirických zjištění a generalizací, které je falzifikují. Za prvé charakterizuje politický proces jako v podstatě probíhající „shora-dolů“ a nebere na vědomí autonomní aktivity aktérů na nižších organizačních stupních a „lokálních“ pozicích (Parsons, 1995). Za druhé ignoruje reálný svět politiky v tom, že nezahrnuje různé úrovně moci a jejich interakce vzájemně propojených politických cyklů. Z těchto důvodů neposkytuje také dostatečné kauzální vysvětlení, jak se tvorba a realizace programu proměňuje od jednoho politického cyklu ke druhému. Formálně logický postup členění jednotlivých etap politického procesu nebere v úvahu otázky rozložení moci a autority a nutnosti legitimacy politických aktivit mezi veřejností, cílovými skupinami a dalšími aktéry. Toto sociální prostředí netvoří jednotný systematicky fungující celek. Je to obvykle komplexní konglomerát různých a rozporuplných vlivů, sociálních skupin a společností, které vytvářejí podmínky pro řadu neočekávaných změn politického procesu.

---

<sup>2</sup> Patří k nim například Stone (1989), Lindblom a Woodhouse (1993), Sabatier a Jenkins-Smith (1993), Parsons (1995).

Model politického cyklu budu v této studii používat jako výkladový nástroj, který umožňuje racionální pojmovou strukturou uchopit komplexní realitu tvorby veřejných a sociálních programů. Může být užitečný, pokud nebude bránit uvědomění skutečnosti, že poznávaný svět je stejně reálný jako jeho ideální obraz v našem poznání. Právě neustálé uvědomování relativní platnosti racionálního poznávacího modelu je obranou proti stereotypním zjištěním a ustrnutím na úrovni „zdravého rozumu“. V následujících odstavcích se pokusím popsat klasický model politického cyklu, který vzniká přibližně v polovině minulého století v souvislosti s rozvojem obecné teorie systémů a její aplikací v sociální vědě. Pomůže nám vyjasnit základní prvky, z nichž se skládá politický proces v demokratické společnosti. Pomůže zaměřit výzkumnou pozornost také na důležité proměnné implementační fáze politického procesu.

### *Klasický model politického cyklu a jeho kritika*

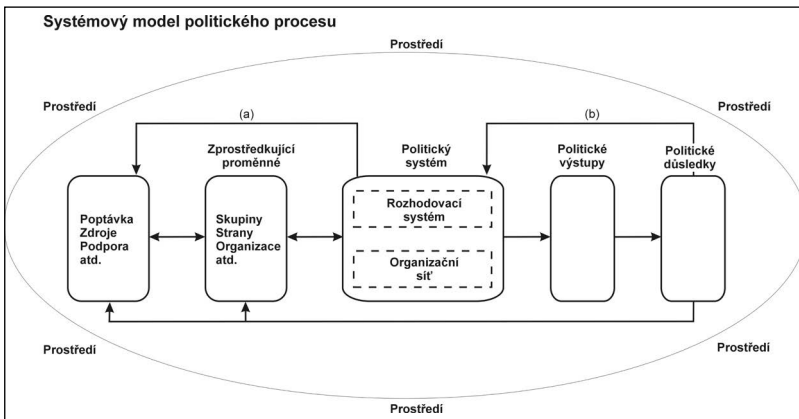
Systémový přístup k politickému procesu rozpracoval jako jeden z prvních David Easton (1965). Vychází z přesvědčení, že politické aktivity vytvářejí systém složený z procesů, které musí být v rovnováze, má-li politický systém fungovat a přetrvávat v čase. Easton je přesvědčen, že tento systém existuje v prostředí, které obsahuje řadu jiných systémů (rodina, práce, vzdělání, ekologický systém atd.). Mezi politickým systémem (programem) a jeho prostředím vzniká v tomto modelu podstatný vztah, který zásadním způsobem určuje chování systému. Program je pojmán v tomto modelu jako otevřený systém, který má sice jasně danou hranici se svým prostředím, ale současně mezi tímto systémem a jeho vnějším prostředím existuje velké množství propustů, kterými je systém ovlivňován svým prostředím a kterými současně ovlivňuje své prostředí reakcemi na jeho podněty. „Situovanost“ veřejného programu v jeho vnějším prostředí je chápána jako jedna z jeho nejdůležitějších systémových vlastností.

Easton tyto impulsy z vnějšího prostředí do politického systému chápe jako *vstupy*, které mohou mít formu politických poptávek nebo podpor. *Poptávku* politického systému tvoří aktivity jedinců nebo společenských skupin, které sledují rozhodování autorit v politickém systému o společenských hodnotách a cílech. *Podpora* politického systému sestává z takových aktivit jedinců a společenských skupin, jako jsou volby, dodržování právních norem, placení daní atd. Tyto poptávky a podpory vstupují



do „černé skříňky“ tvorby a implementace veřejných programů, která je v jazyce teorie systémů nazývána „transformačními procesy“. Easton odkrývá obsah této „černé skříňky“ definicí dvou základních transformačních procesů: rozhodování a organizování, které vede k utváření specifických organizačních vztahů a sítí. Jejich hlavní funkcí je tvorba výstupů systému. Politické výstupy potom autor odlišuje od výsledků, které chápe jako efekty politiky na občany. Tak jako v každém otevřeném systému, který má sebeřídící charakter, i v politice Easton identifikuje subsystém zpětné vazby. Zpětná vazba na základě kontrolních funkcí reguluje vztah mezi výstupy a budoucími vstupy do politického systému.

**Obrázek č. 1: Eastonův systémový model politického procesu**



*Pramen: Easton, D. A Systems Analysis of Political Life. New York, Wiley, 1965 p. 35.*

V uvedeném Eastonově modelu se projevuje naplno síla i slabiny racionalistických konstruktů politického procesu. Na jedné straně provádí jasnou a přehlednou strukturaci značně komplexního procesu a umožňuje tím analytické zaměření na jednotlivé vytyčené fáze a subsystémy. V této knize budu využívat uvedený model jako základní výkladové schéma, které čtenáři pomůže pochopit důležité oblasti teoretické analýzy politického procesu jako celku a programové implementace specificky. Ve druhé kapitole se zabývám obecnými teoretickými východisky výzkumu politického procesu. Ve třetí kapitole přecházím k detailnější analýze teorií rozhodování ve veřejné politice a specificky v její implementační fázi. Čtvrtá kapitola se věnuje analýze vývoje teorie organizačních systémů. Na

základě rozpracování těchto základních teoretických konceptů se v páté kapitole zabývám metodologickými otázkami výzkumu implementace. Ukazují přitom na souvislosti mezi implementačními výstupy a způsoby organizování implementační fáze programu. V kapitolách šest a sedm se věnuji rozpracování konceptů organizační kultury a organizační struktury programů jako prvků, které hrají důležitou roli v transformačním procesu mezi vstupy a výstupy programového systému.

Na druhé straně však mnozí autoři již krátce po publikování označili Eastonův model za zjednodušující a nepřesný (Edelman, 1971). Logické seřazení a rozfázování v termínech „poptávková iniciace“, „transformační procesy“ a „politické výstupy“ nebere například ohled na skutečnost, že tvůrci a realizátoři politických programů mohou být sami zdrojem poptávky. Tato „vnitřní poptávka“ se často projevuje v různých formách aktivního ovlivňování veřejného mínění pomocí manipulace se slovy, vytvářením povědomí o krizové sociální nebo politické situaci apod.

Druhý typ kritiky Eastonova modelu vychází spíše z pozic systémové teorie. Lze je chápat jako reakce na postupný rozvoj teorie systémů. Jedna skupina kritiků upozorňuje, že původní model poněkud přehlíží význam transformačních procesů. Kritizují, že do jisté míry podceňuje význam tvorby politických rozhodnutí a detailně se věnuje jen analýze poptávky a podpory tvorby politických programů. Autoři navrhuji různé způsoby rozkrytí „černé skříňky“ rozhodování. Doporučují například věnovat větší pozornost „intra-organizační politice, ve které se ukazuje jako významná rozhodovací role úředníků na centrální i lokální úrovni vlády nebo mezi jednotlivými resorty státní moci“ (Hill, 1997: 22). Druhá skupina kritiků vychází ze zjištění, že sama „černá skříňka“ tvorby rozhodnutí může být objektem politické aktivity. Jde o aktivity, jejichž cílem jsou změny a reformy politického systému a jeho struktur, které podstatně ovlivňují programové výstupy. Dror (1986) v této souvislosti zavádí pojem „tvorba meta-politických programů“. Jazykem obecné teorie systémů můžeme říci, že tato kritika doporučuje věnovat větší pozornost řídicímu a kontrolnímu systému programu a v jeho rámci tvorbě zpětnovazebných informací.

Na základě uvedených výhrad vzniká celá řada propracovanějších klasifikací politického procesu. Například Jenkins (1978) a později Hogwood a Gunn (1984) navrhuji vzájemně podobná rozlišení fází politického programu, která se stala široce používaná:

**Jenkins:**

1. Inicie
2. Informace
3. Zvažování a analýza
4. Tvorba rozhodnutí
5. Implementace
6. Hodnocení
7. Ukončení programu

**Hogwood a Gunn:**

1. Rozhodování o rozhodnutí: ustavení agendy
2. Rozhodování jak rozhodnout: volba problému
3. Definice problému: diagnóza
4. Identifikace alternativních řešení a povinností
5. Stanovení cílů a priorit
6. Hodnocení a výběr strategie
7. Implementace, monitorování a kontrola
8. Hodnocení programu
9. Dosažené úspěchy a ukončení programu

I tyto modely tvoří verze racionalistické představy tvorby rozhodnutí a jejich realizace v politickém programu. Ve všech uvedených variantách je implementace chápána jako jedna relativně samostatná fáze politického procesu, oddělená od ostatních. Pokusím se nyní blíže definovat implementaci s vědomím výše popsaných možností a limitů použití takové pojmové konstrukce.

## Pojetí implementace

Slovo implementace má v odborné literatuře nejednoznačný význam. Tato skutečnost dokumentuje spíše objektivní stav implementační teorie i praxe než neschopnost autorů dohodnout se na jazykové konvenci. Websterův slovník naučný (1971) například chápe implementaci jako aktivitu implementování nebo jako stav, který má být implementován<sup>3</sup>. Definice pojmu znějí poněkud nejednoznačně. „Dávat praktický efekt“ nebo „výkon něčeho“ na jedné straně a „naplnění“ či „uskutečnění něčeho“ na druhé straně jsou dvě různé věci. Výkon veřejného či sociálního programu nepřináší vždy výsledky, které jsou uskutečněním jeho zájmů a plánů. Proto Lane spatřuje základní ambivalentnost pojmu implementace ve významové distinkci „...implementace jako konečný stav

<sup>3</sup> Slovo implementace je ve Websterově slovníku naučném vysvětleno následujícími klíčovými slovy: „...dovádět do konce, uskutečnit, naplňovat...“; „...dávat praktický efekt a dosahovat aktuálního naplnění podle konkrétních měřítek...“; „...zajištění nástrojů a prostředků praktického vyjádření něčeho...“.

a uskutečnění nějakého programu ve výstupech a výsledcích a implementace jako proces nebo výkon politického programu“ (Lane, 1987: 528) Význam implementace jako uskutečnění nějakého programu ve výstupech a výsledcích je možné chápat jako derivát „Eastonova“ systémového způsobu myšlení při analýze politického procesu. Ti, kteří rozpracovali systémový model, potřebovali v určité etapě práce rozdělit transformační procesy uvnitř systému veřejné a sociální politiky tak, aby nebyly příliš velkou „černou skříňkou“. V různých variantách politického cyklu proto rozlišili tvorbu politiky od její implementace.<sup>4</sup>

V rámci uvedeného pojetí vzniká možnost uvažovat o úspěšnosti naplnění cílů politických programů. Tyto úvahy vedly autory k formování problému „neúspěšné“ nebo „částečné“ implementace původních záměrů. Tento teoretickým hlediskem vzniklý problém dostal označení „implementační deficit“. Empirické evidence nenaplnění očekávaných cílů veřejných a sociálních programů byly tak působivé, že otázka, *proč nedochází při realizaci politických programů k naplnění původních očekáváníí*, se po určitou dobu stala dominantním tématem studia politického procesu. Došlo až ke stavu, že mnozí autoři slova implementace a implementační deficit začali chápat téměř jako synonyma.<sup>5</sup>

Implementaci můžeme definovat jako sérii rozhodnutí a interakcí mezi aktéry v procesu realizace veřejných a sociálních programů. Úspěšnost je zde definována poněkud komplexněji jako „...funkce interakcí mezi tvůrci politických rozhodnutí, iniciátory politických programů, administrativními úředníky, poskytovateli služeb a členy cílových skupin“ (Lane, 1987: 530)

V systémovém pojetí implementace jsou tyto vztahy racionalisticky předurčené v následující posloupnosti: práce administrátora probíhá po formulaci politického programu, kterou realizují tvůrci rozhodnutí, a role poskytovatele veřejných a sociálních služeb začíná poté, co byl politický program administrován úředníky. Nepřihlíží se k subjektivní

---

<sup>4</sup> Ve shodě s tímto postupem například Van Meter a Van Horn definují implementaci jako: „...takové aktivity veřejných nebo privátních aktérů (jedinců či skupin), které jsou zaměřené na dosahování sestavy cílů vytvořených v předchozích politických rozhodnutích“ (Van Meter a Van Horn, 1975: 445). Podobně definovali Pressman a Wildavski implementaci slovy: „Termín ‚implement‘ musí být spojen s předmětem politického programu.“ (Pressman a Wildavsky, 1973: XIV.)

<sup>5</sup> Například klasická práce Pressmana a Wildavského (1973) má název „Implementace“ a její podtitul zní „Jak velké množství očekáváníí ve Washingtonu se přenáší na Oaklandy?“.

motivaci a záměrům jednotlivých aktérů politického procesu. Jejich intence a zájmy přitom mají podstatný podíl na reinterpretaci původních cílů programu. Ve skutečnosti existuje vzájemná hra sil a interakcí mezi politiky, administrátory a ostatními aktéry implementace o cíle a způsoby provádění veřejných programů. Tato hra byla často opomíjenou oblastí analýzy a výzkumu. Tvoří „chybějící propojení“ (Parsons, 1995) politického procesu.

Realizace politického programu v tomto pojetí je tvořivý proces, jehož přirozenou součástí jsou konflikty a stanovování shody mezi jednotlivými aktéry. V tomto rámci nabývá na významu otázka legitimacy rozhodnutí a důvěryhodnosti interakcí mezi aktéry uvnitř politického procesu. Stává se významným faktorem funkčnosti veřejných a sociálních programů.

„Studium implementace je studiem změny: jak se změna odehrává, možností, jak může být navozena. Je tedy studiem mikrostruktur politického života; jaké organizace vně i uvnitř politického systému vytvářejí vliv a vstupují do interakcí s jinými; jaké motivy vstupují do jejich jednání a jak se jednotlivé motivace těchto aktivit od sebe liší.“ (Jenkins, 1978: 203)

Klíčovou otázkou implementačních studií nejsou v tomto pojetí implementace deficity původních očekávání, ale *jejich vývoj a změna v průběhu implementace*. Při výzkumu nabývá na významu časová dimenze realizace veřejných programů. Institucionální „zrání“ a „posilování“ programu má svou vlastní logiku, která může být relativně samostatným předmětem implementační analýzy. V tomto rámci mohou být studovány různé „mechanismy prodlení“ (Lane, 1987) mezi očekávanými cíli, výstupy a výsledky. Patří k nim například stanovení legitimních parametrů a norem rozhodování, míra odlišnosti motivů a zájmů mezi participujícími aktéry, úroveň soudržnosti očekávání implementačních struktur, která vede k vzájemné důvěře a odpovědnosti jednání, potřeba a pravidla vytváření různých koalic zájmů. Uvedené aspekty tvoří součást kulturního regulačního aparátu implementace. Z hlediska tvůrců programu jsou to objektivní sociální struktury vztahů a pravidel chování aktérů implementace, kterým se tvůrci politických rozhodnutí musí umět přizpůsobit a současně regulovat jejich změny.

## 2. RACIONALISMUS A INSTITUCIONALISMUS

### Teoretická východiska analýzy veřejných programů

Věda o politických procesech je definována spíše empiricky jako určitý pohled na konkrétní politické procesy a instituce než jako koherentní a ustálená sestava teoretických konceptů. Historicky vznikala jako oblast diskusí a soutěžení různých alternativních metafor, tezí a teorií. Vycházela z tradic Aristotelových a Toquevillových myšlenek, stejně jako Hobbesova a Benthamova myšlení. Hledala inspiraci ve využití teoretických konceptů Adama Smithe, Karla Marxe, Émila Durkheima, Sigmunda Freuda i Charlese Darwina. V posledních dvou desetiletích jsme svědky spíše pragmatického přístupu při využívání a kombinování myšlenek sociálního kontraktu, utilitarismu, moderní mikroekonomické teorie s institucionálními koncepcemi právního zajištění politického života, se sociologickými a psychologickými koncepcemi autority a sociální identity a s moderní organizační teorií. Z těchto zdrojů se vytvářejí různé varianty popisu a vysvětlení politického procesu v moderní společnosti. Jejich cílem je odhalit logiku a uspořádanost těchto procesů, odkrýt racionalitu jednání jejich aktérů.

Utřídění uvedených variant obecného teoretického zajištění studia politických procesů není jednoduchý úkol. Nabízí se několik možností, jak tuto práci realizovat. Jednou z nich je **uplatnění disciplinárního hlediska**. Například Hill (1997) vnímá skutečnost, že v 80. letech se postupně vydělují a posilují dva směry teoretické analýzy politického života, které jsou v mnoha směrech kontradiktorické. Na jedné straně zesiluje poptávka po analýze tvorby politických rozhodnutí a jejich implementaci založené na metodách odvozených z klasické ekonomie a vědecké teorie managementu. Na druhé straně autor popisuje ve stejném

období růst deziluze k možnostem „přísně vědeckého“ přístupu k tvorbě a realizaci politiky. Tvrdí, že mezi odborníky se rozšiřuje poznání, že politické procesy jsou komplexní povahy. Jsou ovlivňované řadou externích a interních faktorů, které jsou relativně vzájemně nezávislé. Nelze je proto postavit pod úplnou kontrolu „formální“ vědecké racionality. Z těchto závěrů vyplývají praktické snahy po konstituování speciální vědní disciplíny, která by se zabývala řízením politického procesu (Public Management) nebo popisem a hodnocením procesů veřejné a sociální politiky (Public Policy, Social Policy). Tyto nové disciplíny jsou přitom budovány na interdisciplinárním základu.

Míra zapojení jednotlivých klasických věd do konstituování teorie politického procesu je však odlišná. Významně do ní vstupuje ekonomie. Jako příklad může posloužit teorie veřejné volby nebo ekonomická teorie byrokracie. Ekonomové pro účely analýzy a hodnocení vytvářejí kritéria racionality jednání politických aktérů, správních úředníků, lékařů, vychovatelů, učitelů či sociálních pracovníků. Jsou jimi pojmy efektivita a účinnost, které odpovídají ekonomické racionalitě. Základní koncepcí ekonomické racionality je představa, že racionální činnost spočívá v efektivním využití nedostatkových prostředků za účelem maximálního dosažení cílů. V rámci ekonomického myšlení je tedy efektivnost vynaložených prostředků vzhledem k dosažení daných cílů povýšena na základní kritérium racionality a nachází se v samém středu hodnocení organizace procesu veřejné a sociální politiky.

Poněkud méně zatím vstupují do popisované metodologické diskuse sociologové. Přes některé konkrétní příspěvky (Turner, 1977; Etzioni 1968) se širší sociálněvědní hledisko při popisu a hodnocení „racionality politického procesu“ do konce 80. let příliš neprosazovalo. Přitom, jak poukazuje Bourdieu (1990), je to právě „významová distinkce pojetí racionality společenského života“, která se stala ústředním faktem nesouladu mezi sociologií a ekonomii při objasňování podstaty individuálního chování člověka.

Odlišnosti obou disciplín nejsou jen okrajovým sporem dvou vědních oborů, ale stávají se součástí *základní metodologické otázky*, jejíž řešení určuje „statut vědy při analýze a hodnocení veřejné a sociální politiky“ (Fox, 1991: 713). Ve vztazích mezi sociologií a ekonomii se v posledních dvou desetiletích viditelně oslabuje význam tradiční paretové dichotomie. Podle ní je předmětem ekonomie racionální jednání člověka, zatímco předmětem sociologie je výklad a vysvětlení iracionálních

prvků lidského jednání. Mezi umělými konstrukty „homo economicus“ a „homo sociologicus“ se postupně vytvářely hluboké průniky, které byly vedeny z obou stran.<sup>6</sup> V posledních dvaceti letech interdisciplinární metodologické diskuse nabývají na intenzitě.

Na počátku nového tisíciletí zformuloval R. Svedberg normativní podmínky nových metodologických diskusí mezi různými sociálněvědními disciplínami následujícím způsobem: *Za prvé, mnohostranný přístup ke společenskému životu.* Hospodářské, politické, sociální problémy jsou v současné společnosti natolik komplexní povahy, že neexistuje jedna sociální věda, která by je mohla uchopit sama. Každá vědní disciplína je omezena svým pojmovým a metodickým aparátem a zároveň každá může nalézt své oprávnění při teoreticko-empirickém poznání studované oblasti společenského života.

*Za druhé, hranice mezi ekonomikou a ostatními společenskými vědami musí zůstat otevřené.* Odborníci potřebují svobodně komunikovat přes linie jednotlivých akademických oborů, aby měli přístup k objevům v rozličných vědách. Navíc se zdá, že mnoho společensko-politických či společensko-ekonomických problémů lze poznat a vysvětlit právě na hranicích stávajících vědních disciplín.

*Za třetí, vědecké poznání musí reagovat na komplexnost lidského chování a kultury.* Naději na úspěch mají teoretické koncepce, které všestranněji a v souvislostech dokáží vysvětlovat společenské, hospodářské či politické procesy. (Svedberg, 1996)<sup>7</sup>

Následující studie se opírá především o sociologickou a teoreticko-organizační tradici studia procesních a organizačních stránek veřejné a sociální politiky. Některé pasáže jsou však inspirovány konkrétními ekonomickými teoriemi vysvětlujícími „ekonomicko-politický systém společnosti“ (Lindblom, 1977).

Dalším kritériem třídění různých východisek analýzy a výzkumu politického procesu je **míra praktického zapojení analýzy do řízení** jednotlivých veřejných programů a služeb. Klasifikace v tomto případě bere v úvahu skutečnost, že z odborníků na provádění nezávislých vědeckých

---

<sup>6</sup> Ze strany ekonomické tyto imperiální průniky tvoří například klasické práce G. Beckera (1958, 1976) nebo A. Downse (1957). Ze strany sociologické patří ke klasickým pracem tohoto druhu například publikovaná zpráva výzkumu *Markets as Social Structures* (White, 1981).

<sup>7</sup> Podrobněji o vývoji vztahu mezi ekonomikou a sociologií viz Winkler (2000: 2–7).



analýz se stále častěji stávají praktičtí experti, kteří realizují sociotechnickou funkci vědy na praktickou politickou nebo ekonomickou zakázku.

Hogwood a Gunn (1981) rozlišují mezi „analýzou politického procesu“ a „analýzami pro politický proces“. Zatímco první typ studií se soustředí na pochopení a vysvětlení tvorby a implementace politiky, druhý typ analýz se snaží o zdokonalení racionality provádění konkrétního veřejného a sociálního programu. Uvedení autoři vytvořili známou typologii analýz politického procesu (1981), která do určité míry vychází z dřívější práce Gordona a jeho spolupracovníků (1977).

Obsahuje sedm následujících variant analýz politického procesu: *Za prvé, studie obsahu politického programu.* Sestávají z popisu a vysvětlení vývoje jednotlivých politických oblastí, sektorů nebo programů. V podmínkách České republiky například existuje analýza vývoje systému sociálního zabezpečení po roce 1990 (Potůček, 1997; Sirovátko, 2000). Uvedený typ studií zahrnuje také odpovědi na otázky, jak byl daný program rozšiřován, implementován a s jakými výsledky probíhá nebo proběhl.

*Za druhé, studie politického procesu.* Zaměřují se na jednotlivé etapy tvorby a realizace politiky nebo jednotlivého programu a sledují problémy, ke kterým dochází při přechodu mezi jednotlivými fázemi politického cyklu. Tyto studie provádějí měření vlivu jednotlivých faktorů na vznik a vývoj procesních problémů. Zvláštní pozornost je věnována otázkám implementačního deficitu či selhání a efektivity dosažených výsledků. Dále se zabývají vlivem organizace a „vnitřní politiky“ (Hill, 1997) programu na jeho průběh a výsledky. Obsahovými otázkami se tyto studie zabývají zejména z hlediska toho, jak velký vliv má obsah veřejných a sociálních programů (povaha řešeného problému) na jejich průběh a efekty. V tomto smyslu je také věnována určitá pozornost cílovým skupinám a komunitám.

*Za třetí, studie výstupů politických programů.* Jsou zaměřeny na vysvětlení úrovně nákladů veřejných a sociálních programů a služeb, které se proměňují podle jednotlivých zemí či regionů. Tyto studie mají většinou komparativní designe. Politický program nebo subsystém je v nich brán jako závisle proměnná. Jsou zkoumány odlišné sociální, ekonomické, technologické, kulturní podmínky a faktory ovlivňující výsledky politiky v určité oblasti.

*Za čtvrté, evaluační studie.* Uvedený typ výzkumů tvoří hraniční oblast mezi analýzou politického procesu a analýzami pro politický proces. Evaluační studie se vždy zabývají analýzou vlivu konkrétních programů

na populaci nebo cílové skupiny. Liší se však v tom, že některé se zabývají především deskripcí výstupů a důsledků, zatímco jiné mají spíše normativní a preskriptivní charakter. Popisují tedy, jak by měli organizátoři a aktéři programu postupovat, aby dosáhli určitých výsledků.

*Za páté, informace pro tvorbu politického programu.* Tvoří podklady a data pro tvůrce politických a programových rozhodnutí. Jsou odvozeny zpravidla z různých průběžných analytických zpráv a monitorovacích šetření, která jsou prováděna státními nebo akademickými institucemi. Jejich součástí je diagnóza vývoje sociálních a veřejných problémů ve společnosti.

*Za šesté, studie procesu podpory politického programu.* Představují analýzy, v nichž se autoři zabývají studiem podstaty systému tvorby politických rozhodnutí. Podpora tvorby politického programu zahrnuje mechanismy státního aparátu, rozložení funkcí a kompetencí a možností dosažení dobré výchozí pozice pro úspěšný výsledek veřejné volby o programu. Předmětem výzkumu se často stává rozbor plánovacího systému tvorby politiky, jakož i popis činností zájmových skupin v dané oblasti.

*Za sedmé, podpora politického programu.* Analýzy politiky se samy mohou stát součástí podpůrného systému veřejného nebo sociálního programu. Jsou to expertní studie, které analyzují různé možnosti nátlaku a přesvědčování, případně samy realizují určitý nátlak v rámci politického procesu. Analytici v této činnosti působí buď sami, nebo ve spolupráci s jinými nátlakovými skupinami.

V tomto textu předkládanou výzkumnou studii můžeme zahrnout do druhého typu analýz politického procesu. Nečiní si přitom prvořadé nároky na preskriptivní a normativní funkci. Soustředí se především na empiricky podložený popis organizačního zajištění racionálního průběhu procesu sociální politiky v oblasti poskytování sociálních dávek v České republice.

Obě naznačené klasifikace východisek k analýze politického procesu jako tvorby rozhodnutí a jejich implementace v sobě zahrnují jako obecné třídící kritérium **vztah k uplatnění vědecké racionality a racionálního jednání v politickém životě** společnosti. Pokusím se nyní identifikovat dvě obecná teoretická východiska, dvě výchozí teorie o podstatě racionality politického života, které získaly v moderní společnosti dominantní význam a vytvářejí základní metodologický rámec také pro analýzu veřejných a sociálních programů.

## Dvě výchozí teze o demokratické politice

První obecné teoretické východisko nahlíží politický život jako uspořádaný racionální směnou. Politika je trhem pro obchodování s individuálními a skupinovými zájmy, které jsou realizované racionálně se chovajícími politickými aktéry. Tato směna probíhá vyjednáváním různých politických koalic a má v podstatě dobrovolný charakter. Druhé teoretické východisko chápe politiku jako kolektivní instituci. Je vnímána jako více integrovaný sociální útvar, který vznikl na základě kulturně vytvořené politické identity aktérů. Trvající politické instituce strukturují politický život do určitého řádu a usnadňují jedincům jejich individuální volbu.

První teoretický koncept, který charakterizuje politiku jako racionální směnu, nahlíží podstatu politického života jako souhrn individuálních preferencí a zájmů vtažených do kolektivního jednání prostřednictvím vyjednávacích procedur, formování koalic, politického dialogu. (Coleman, 1966; Downs, 1967; March, 1970; Niskanen 1971) V tomto příběhu mají individuální zájmy a preference prioritu a určují atraktivnost očekávaných politických důsledků. Možnost kolektivního jednání pak závisí na schopnosti potenciálních partnerů něco nabídnout a na jejich „úspěšnosti“ v procesu vyjednávání. Uvedený teoretický koncept má své historické kořeny v teoriích společenské smlouvy v 17. století. Politická společenství jsou zde nahlížena atomisticky. Společnost je ustavena z jedinců proto, aby došlo k naplnění jejich individuálních cílů. Jedinci postupují při společenské smlouvě instrumentálně. Vyplývají z ní pro ně jistá práva, ale na jejich úrovni nestojí povinnosti nebo závazky. Společná očekávání lidí se vytvářejí na základě individuálně vykalkulovaných výhod spojených s obsahem dané politiky nebo se spoluprací na ní.

Schopnost jednotlivých aktérů realizovat své zájmy a přání v politickém směnném systému závisí na tom, jaká tato přání jsou, jak směnitelné zdroje má jedinec k dispozici. Zájmy, které jsou konzistentní s přáními ostatních lidí, jsou snadněji směnitelné a ve veřejném životě uspokojitelné, než přání, která jsou k ostatním konkurenční. Větší směnitelnost vstupních zdrojů znamená větší práva v politickém hlasování a silnější „obchodní pozici“ na trhu. V jedné verzi uvedeného příběhu dochází při směně individuálních přání a zájmů k dosažení tzv. paretovského optima. Je to stav, kdy v důsledku směny jsou na tom všichni účastníci koneckonců lépe než před jejím započatím. Podle druhé verze dochází

při směně k různým formám nátlaku. Je to v situaci, kdy výchozí vyjednávací pozice aktérů je nerovná. V takovém případě „dobrovolný“ charakter směny se proměňuje ve stav, kdy jedna skupina politických aktérů manipuluje a vnucuje svou vůli druhým.

Asymetrické vztahy na trhu, ne zcela efektivní chování při politické směně, je možné identifikovat pomocí pojmů současné ekonomické teorie jako externality, tržní selhání a monopol na trhu. Externalit na politickém trhu je dosaženo, když tržní chování má důsledky – pozitivní i negativní – pro občany, kteří nejsou účastníky těchto směnných transakcí. Za statky, které mají externí důsledky, můžeme například považovat obranu společnosti, ochranu životního prostředí, právní ochranu občanů. Mezi externality nepochybně patří také zdravotní péče a vzdělávací služby pro občany. Tyto externí důsledky posilují vliv poskytovatelů v politickém směnném systému.

Klasická ekonomická teorie je založena na představě, že všechny strany tržních transakcí mají dostatečné předpoklady, aby se mohly racionálně chovat jako prodávající a kupující. Reálný svět ekonomických i politických trhů však takové úplné soutěžení a dokonalou konkurenci neumožňuje v důsledku nedokonalých informací a poznatků potřebných pro racionální rozhodování jedinců. Pro správné fungování politického trhu je tedy nezbytné redukovat neúplnost relevantních informací. Uvedenou redukci je možné v zásadě dosáhnout lepším vzdělávacím a informačním systémem, jehož cílem by bylo posílit dostupnost a správnost informací, které občanům pomáhají v racionálním politickém rozhodování. Lidem je potřebné osvětlit podstatu veřejných problémů i mechanismy jejich řešení.

Problém monopolu na politickém trhu spočívá principiálně v tom, že působí těžkosti konkurujícím politickým subjektům a vytlačuje je z něj. Je ironií, že extrémní tržní liberálové akceptují a hledají ve společnosti sílu, která by realizovala preventivní antimonopolní opatření. V tomto smyslu je také pochopitelná averze a otevřené nepřátelství racionalistů a osvícenců vůči ideologickému a politickému monopolu církve v počátcích budování liberálně demokratického státu. Byli přesvědčeni, že náboženské tmářství je potřebné nahradit vládou osvícených a vzdělaných politiků, kteří by své nabídky a politické plány dokázali racionálně zdůvodnit a prosadit v mínění občanské veřejnosti.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Bližší charakteristika vývoje koncepce veřejnosti a veřejného mínění v sociální teorii viz Winkler (1999b).

Stav nerovné pozice při politické směně našel tak své racionalistické zdůvodnění v myšlenkách **osvícenců**. Koncept politického života jako směny individuálních a skupinových zájmů realizované racionálně se chovajícími aktéry v rámci občanské veřejnosti byl tedy doplněn a rozšířen o další racionalistickou koncepci opěvující svobodu a rozum člověka.<sup>9</sup> Tam, kde racionální směna politických zájmů aktérů veřejného života selhává a je neefektivní pro dosažení všeobecného pokroku a užitku ve společnosti, kde zdravý rozum občanů není dostatečně kompetentní v rozhodování o veřejných věcech, nastupuje věda, odbornost, pozitivní vzdělání specialistů na řešení veřejných a sociálních problémů. Výchoziskem osvícenců byla přitom optimistická víra, že vědecké názory budou legitimizovány občanskou veřejností jakoby samozřejmě. Vědecké poznatky mají nejvyšší poznávací hodnotu a správnost, kterou je potřebné lidem osvětlit. Objektivní pravdy odborníků se mohou stát legitimní součástí individuálních přání laiků. Postup vědecké racionality ve společenských vědách se stal pro osvícence a pozitivisty cestou nastolení harmonického pořádku a pokroku ve společnosti jako celku a ve veřejném životě zvláště.

Naznačenou dvojznačnost racionalistického vyprávění o politickém životě popisuje Lindblom (1977) dvěma modely veřejné politiky, které se od sebe liší možnostmi racionálního řízení společnosti. Rozlišuje model společnosti řízené rozumem (osvícenství, pozitivismus, marxismus) a model společnosti s limitovanou kapacitou lidského rozumu pro řízení. Zatímco první model vychází z možnosti pochopit a využít mechanismy společenského pohybu, druhý model staví na uplatnění individuálních preferencí a rozumových kalkulací lidí, na výsledcích jejich racionálních a svobodných interakcí. Politická a občanská svoboda není jen nástrojem k ekonomické prosperitě, ale také efektivního zabezpečení interakcí

---

<sup>9</sup> Základní myšlenky osvícenství lze vyjádřit následujícím způsobem: Za prvé. Je možné ucelené (holistické) a rozšiřující se (kumulativní) poznání přírody a společnosti. Lidské poznání má progresivní charakter. Síla rozumu je tak veliká, že „chrám vědeckého poznání“ může vysvětlit celý svět. Za druhé. Rozvoj vědy, rozumu, racionálního vzdělání zabezpečí společenský pokrok. Bezprávi, sociální problémy a chaos mezi lidmi jsou důsledkem nevědomosti a tmářství nekritické víry a slepé důvěry. Za třetí. Racionální poznání přírody a společnosti mají univerzální charakter. Je objektivní. Za čtvrté. Vědecké poznání je odlišné a nadřazené jiným formám poznání jako jsou náboženství, zdravý rozum, ideologie a mýty. Za páté. Hodnotné a ověřené vědecké poznatky, které jsou využité v praxi, mohou vést k pokroku člověka i celé společnosti. Podrobněji viz Winkler (2000: 33–42).

lidí vedoucích k řešení společných problémů. Nahrazuje tedy nezávislou vědeckou analýzu.<sup>10</sup>

## Politika jako konstrukce a trvání institucí

Alternativní výchozí teze o politickém životě v moderní společnosti klade důraz na roli společenských institucí. Představa svobodné směny individuálních zájmů a přání vychází z univerzálního a statického pojetí lidské přirozenosti. Podstatné vlastnosti člověka nejsou ovlivněny aktuálním politickým životem. Institucionální vize politiky naopak vnímá jedince, politického aktéra, jako závisle proměnnou na dané kultuře. Jako ve své podstatě flexibilní a sociálně konstruovanou bytost. Cílevědomé jednání člověka v politice je zakotveno a zakořeněno v kulturních pravidlech a institucích, které jsou výsledkem společného konstituování minulých generací politických aktérů, trvající v čase a stále znovu opakovaně interpretované jedinci v životě společnosti. Jednání politiků, úředníků, občanů, odehrávající se podle těchto pravidel, je tedy kolektivně očekávatelné a akceptovatelné.

Instituce a objektivní sociální struktury očekávaných pravidel chování podle tohoto „vyprávění“ vytvářejí a legitimizují jednání politických aktérů. Nabízejí jim konzistentní a společensky přijatelná pravidla chování, koncepty reality a společenských problémů v ní, standardy měření a vnímání společenských a politických událostí, citové vazby mezi lidmi. Uvedené kulturní výtvořiny tvoří zdroje a kapacitu pro cílevědomou aktivitu lidí v politickém procesu. Politické jednání je založeno na racionalitě a logice přijatelnosti používaných pravidel, rutinních postupů, právních norem, organizačních povinností či programových procedur.

Institucionální koncepce politického života tvoří alternativu k teorii racionální směny. Činí tak dvojím způsobem. Za prvé zdůrazňuje roli institucionálních pravidel při definici racionální směny. Tvrdí, že racionální jednání aktérů politické směny závisí na subjektivním vnímání a pojetí alternativ a hodnocení jejich důsledků. Tyto „významy a jejich subjektivní interpretace jsou však konstruovány“ v rámci společenských a politických institucí (March, 1996: 251). Svoboda rozhodování

<sup>10</sup> Srovnej (Potůček, 1997: 14). Zde též charakteristika „uzavřené“ a „otevřené“ společnosti K. Poppera (1994).

a legitimita racionální volby jsou vnímány jako v podstatě institucionální pravidla, která byla vytvořena v předcházejícím kolektivním životě lidí. Za druhé institucionalismus oslabuje roli individuálních svobodných kalkulací, přání a očekávání. Tyto kalkulace a očekávání jsou výsledkem kulturní identity jedince (North, 1990) a jsou také do značné míry sociálně determinované. Stručně řečeno: na vlastní užitek zaměřené racionální kalkulace jedinců jsou nahlíženy jako jeden z mnoha systémů pravidel, který může být za určitých okolností sociálně legitimní.

Selhání efektivnosti trhu v důsledku neúplnosti informací institucionální koncepce chápe jako sociálně a behaviorálně vytvořený stav. Obrazy nekonzistentních a rozporuplných preferencí a zájmů, stejně jako představa o neúplných informacích jsou chápány jako uvnitř politických institucí vzniklý souhrn významů politického života. Na základě tohoto kulturního pojetí tržních transakcí, které jsou aktéry politického života vnímány jako nelegitimní a nedůvěryhodné, dochází k faktickému selhání svobodné racionální směny (například bojkot veřejných voleb politickými voliči). Limity individuální racionality a zakotvenost racionality v institucionálním kontextu (Simon, 1957) se staly poznatkem, který inspiroval ekonomické studium efektivnosti a účinnosti lidského jednání. Institucionální ekonomie (Williamson, 1975) však nadále vychází z modelu lidského jednání „homo economicus“. Nepřekračuje rámec světa, v němž se lidé pohybují v rámci svých individuálních zájmů. Racionalita je definována v pojmech efektivity dosažení těchto individuálních přání a preferencí při realizaci společných kontraktů a sociálních interakcí. Institucionální ekonomie však bere v úvahu skutečnost, že charakter těchto institucionálních pravidel může ovlivňovat efektivnost, a tedy racionalitu společného řešení individuálních problémů.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Uvedený přístup Williamson (1975) projevil například při konstituci ekonomie transakčních nákladů. Jeho teorie vychází z předpokladu, že náklady spojené se způsobem rozhodování o prodeji a nákupu – tj. spojené s participací na trhu – patří k ekonomickým nákladům. Potřebujeme například získat tržní informace, identifikovat spotřebitele (kupujícího), potřebujeme s ním vyjednávat o ceně a podmínkách služeb, potřebujeme se na kontraktu shodnout. Stejně tak je nezbytná určitá míra monitorování, zdali kontrakt probíhá podle dohody. Ve všech těchto aktivitách jsme omezeni informační neurčitostí. Základní teze Williamsonovy koncepce spočívá v tvrzeních, že při růstu firmy dospívá organizace k bodu vývoje, kdy aktivity spojené s nákupem a prodejem na vnějších firmních trzích vyvolávají vysoké transakční náklady a snižují efektivnost výkonu organizace. Tyto náklady mohou být redukovány přemístěním tržních transakcí dovnitř hierarchické struktury firmy. Srovnej Parsons (1995: 329) a Williamson (1975).

## Kulturní pravidla, role a identita jedince

Východiskem a současně i výsledkem institucionalizovaného jednání jsou určitá kulturní pravidla, role a identity aktérů politického života, které sociálně regulují jejich chování. Mezi sociální regulativy, které jsou součástí každé kultury, patří především hodnoty, normy a sociální role. Jednotlivé případy institucionalizovaného jednání jsou chápány jako příkladné, přirozené a akceptovatelné projevy vzhledem k cílovým hodnotám, právnímu nebo morálnímu kodexu, institucionálním povinnostem a praktikám. Chování podle kulturních pravidel vyžaduje od účastníků politického procesu *implicitní* souhlas, internalizaci a osvojení těchto kulturních pravidel, ke kterým dochází v průběhu socializace jedince. Mluvit v této souvislosti o sociálním kontraktu či „společenské smlouvě“ mezi jedinci je poněkud zavádějící (March, 1996) právě proto, že nejde jen o explicitní, ale především implicitní shodu či „*pakt*“ (Selznick, 1992) mezi lidmi, jehož výsledkem je *důvěra* ve využitelnost stávajících pravidel chování v konkrétních situacích a uznání jejich *oprávněnosti a správnosti* vzhledem ke sdíleným hodnotám politického života. V institucionálním kontextu má volba jedince zcela jinou logiku a racionalitu než v kontextu svobodného, nezávislého rozhodování. Je založena více na logice přijatelného a požadovaného než na logice příčin a důsledků, které toto chování vyvolává.

Podle institucionalismu individuální lidské jednání v politickém životě je určeno chápáním nebo očekáváním trojího druhu. Za prvé je to skupina motivací, která se nazývá sebepojetí aktéra. Je to víceméně vědomá představa jedince o podstatě své osobnosti, která má svou jednotnou, nerozpornou strukturu. Je to vědomí *vlastní identity*. Za druhé je to koncepce a představa druhých aktérů politického života, s nimiž se dostávám, jakožto individuální subjekt, do bezprostředních či zprostředkovaných kontaktů a styků. Za třetí jsou to individuální představy a definice v dané situaci správného a požadovaného jednání. Tyto tři skupiny individuálních představ a očekávání tvoří společně motivaci lidského jednání. Vyplývá z toho skutečnost, že osvojená kulturní pravidla (hodnoty, normy, role) jsou v průběhu motivace lidského jednání transformována představou vlastního já, vlastní identity. Tyto „sebekoncepce“ jsou stejně jako kulturní pravidla produkty sociální povahy. Projevují se v nich však zvláštnosti sociální pozice jedince ve společnosti,



jeho individuální biografie, kterou prošel. K naplnění identity jedince přispívají různá kulturní pravidla, která si v průběhu života osvojil. Stavba pravidel užívaných a přijímaných jedinci je často nekonzistentní a rozporuplná. Bývá uplatňována často v proměnlivých a rozporuplných životních, sociálních či politických situacích. „Nový institucionalismus“ (Kotlas, 1998: 30) proto dospívá k závěru o existenci rozdílu a napětí mezi kulturními pravidly a jejich realizací v individuálním chování lidí. Berger komentuje uvedené napětí následujícím způsobem:

„Mezi identitou a společností je dialektický vztah. Identita se utváří během sociálních procesů. Jakmile je vytvořena, je udržována, obměňována, dokonce i přebudována sociálními vztahy. Sociální procesy, jež se podílejí na formování a udržování identity, jsou dány sociální strukturou. Identity vytvořené vzájemným působením organismu, individuálního vědomí a sociální struktury zpětně danou sociální strukturou ovlivňují, udržují, obměňují a dokonce i přebudovávají. Společnosti mají své dějiny, v jejichž průběhu vznikají určité identity. Tyto dějiny jsou však vytvářeny lidmi s určitou identitou.“ (Berger, 1999: 170)

Institucionální struktury politického života jsou reprodukovány v jedinečných politických, organizačních a interpersonálních situacích. Je to proces konstruktivní interpretace kulturních pravidel, cílů, hodnot veřejné a sociální politiky jednotlivými aktéry, jako jsou úředníci, sociální pracovníci, politici či občané. V rámci politického procesu při tvorbě a realizaci určitého programu je pak možné, že výsledky této rekonstrukce budou nejednoznačné, konfliktní nebo neurčité projevy chování, které mohou mít vliv na výsledek politického programu. Jednotliví političtí aktéři se mohou dostat do situací, kdy nevědí, jak se mají rozhodnout a jak jednat. Nebo jsou v situaci, kdy sice ví, jak postupovat, ale nemají k tomu dostatečné schopnosti nebo možnosti. Jsou limitováni například komplexností úkolů, způsoby distribuce a regulace zdrojů, nedostatečnými formálními kompetencemi nebo nízkou organizační autoritou.

## Identita a zájmy jedince versus solidarita a soudržnost společenství

V situacích, kdy dochází k diferencím a konfliktům mezi institucionálními hodnotami a normami politického procesu a individuálními interpretacemi jejich významů na základě identity a zájmů politických aktérů, má smysl se ptát, jak je možné ustanovit solidaritu a soudržnost jedinců při kolektivní činnosti. Ustavit solidaritu v politickém společenství znamená vytvořit stav, kdy jedinci nebudou jednat ve jménu individuálních zájmů, ale ve jménu společného blaha nebo společných hodnot. Vytvořit soudržnost mezi aktéry znamená přivodit stav, kdy jedinec se řídí očekáváními ostatních členů společenství, s nimiž vstupuje do vzájemných interakcí. V politickém životě společnosti má tato otázka dvojí význam. Za prvé, legitimita a soudržnost má svůj vnější aspekt ve společenském uznání obsahu a výsledků politického programu a v důvěře k jeho aktérům. Za druhé, má svůj vnitřní aspekt spočívající v uznání oprávněnosti politiky v průběhu její realizace mezi jednotlivými aktéry a ve vzájemné důvěryhodnosti a odpovědnosti jejich jednání.

Pro reprezentanty teorie racionální směny má představa občanských povinností a blaha pro celou komunitu jen malý význam. Politické normy jsou nahlíženy jako výsledek racionálně vyjednaných kompromisů a konfliktů založených na individuálních zájmech aktérů politického života. Komunita svobodných občanů je pro ně jen „romantický rousseauovský sen“ (Yack, 1985), „fantazie demokratického myšlení moderní doby“ (March, 1996). Institucionální teorie politického života naopak chápou jedince jako osoby, které s ostatními něco sdílejí. Mají s druhými lidmi něco společného, co je součástí jejich identity. Součástí identity politického aktéra je typ osobnosti občanů, úředníků či politiků. Jestliže aktéři politického jednání dávají průchod svým individuálním zájmům a nechají se například zkorumpovat, nejsou schopni dosáhnout této společné identity. Nebudou druhými hodnoceni jako svobodně a racionálně jednající aktéři politického života, ale jako politici či úředníci, kteří nemají charakter, kteří jsou morálně pokleslí nebo jako osoby bez vlastní osobnosti.

V oblasti analýz politického života se konstituovaly dva koncepty utváření společných hodnot a vzájemné odpovědnosti aktérů. Za prvé je to idea občanství a za druhé koncepce komunitarismu. **Koncept občanské identity** vychází z původně Rousseauovy myšlenky, že politická

demokracie je založena na *identitě občana* jako veřejného aktéra, který se řídí pravidly a zákony *občanství* vyjadřovanými vůlí veřejného mínění a legislativními normami. Společenská smlouva (contract social) je v Rousseauově pojetí vlastně zvláštní instituce, jejímž účelem je posílit veřejné mínění jako ochránce společenských zvyků a tradic. Shoda v tradičních představách vytvářela v polovině 18. století v Evropě základ pro vznik společnosti, pro společný stav morálního konsensu. Ten byl podle uvedeného autora veřejnou záležitostí.

Projevem a zosobněním morálního konsensu společnosti byla politická osoba, kterou Rousseau později nazval „občanem“. Z naznačeného hlediska je také pochopitelné, proč v jeho spisech najdeme častou kritiku rozdělování občanů do politických stran. Je to proces, který vede k rozpadu občanské identity ve společnosti. Existuje přece společný občanský základ, který je tímto způsobem ohrožován egoismem stranických a individuálních zájmů.<sup>12</sup> Občanská identita, stejně jako identita úředníka nebo politika, je základem osobnosti politického aktéra. Strategie utváření těchto typů identit je v této koncepci budování solidarity založena na předpokladu, že individuální chování je určeno kulturními pravidly. Jejich sdílení se ve společnosti šíří segmentací a nápodobou. Společenství lidí sdílející stejně nebo podobně určitá pravidla politického chování se vytváří socializací těchto pravidel. Politická a organizační jednota tedy nevychází ze stejných či podobných individuálních cílů a zájmů. Mechanismus utváření občanské společnosti či byrokratických úřadů spočívá tedy za prvé ve formování kulturních pravidel občanského či úředního chování a za druhé v socializaci a výchově jednotlivých aktérů politického života k nim. (Elster, 1989) Vzájemná důvěra a odpovědnost jednotlivých členů těchto společenství je založena na podobnosti sdílených názorů, hodnot a pravidel chování. Jejich vzájemná důvěra je spíše utvářena a posilována důvěrou ve správnost a oprávněnost těchto kulturních pravidel.

Podobným způsobem vnímal Durkheim (1902) mechanismus formování integrity profesionálních skupin a asociací.<sup>13</sup> Ve spise „De la division

<sup>12</sup> Srovnej Winkler (1999: 87–99). Profesionální asociace jsou skupiny pracovníků jedné profese, mezi nimiž je silně sdílená jednotná profesionální kultura. Tedy sestava idejí, hodnot, norem a pravidel chování spojených s určitou profesí. Tato kulturní pravidla legitimizují chování profesionála tím, že vysvětlují a uspořádávají jeho aktivity a vztahy spojené s profesionálním výkonem,

<sup>13</sup> Podstatou asociací je skutečnost, že členové sdílejí podobnou profesní identitu, podobný systém hodnot a sledují také podobné cíle své činnosti. Vedle asociací je nutné

du travail social“ chápe dělbu práce jako ústřední faktor ovlivňující podstatu společenské solidarity. Dělbou práce, na rozdíl od Marxe, chápe spíše jako technický, a ne sociální proces. Pojímá ji jako specializaci úkolů v rámci stávajících profesí nebo pracovních činností. Zjednodušeně se výklad o společenské solidaritě spojuje s etapami vývoje společnosti, v nichž se mění způsob společenské integrace.<sup>14</sup> Durkheim si byl však dobře vědom schematičnosti rozdělení dvou typů společenských vazeb. Bylo mu zřejmé, že oba typy solidarity působí ve společnosti souběžně. Teze o profesní diferenciaci mu sloužila jako teoretická zbraň proti utilitaristickým představám o „zdravé moderní společnosti“ jako atomizovaném souhrnu jedinců s vlastními zájmy. Používal ji jako obhajobu existence morálního řádu společnosti. Proto nabývá koncept organické solidarity dominantní postavení při vysvětlení moderních společenských i politických procesů.

Vedle toho však chápal důraz na materiální zajištění a individuální či dílčí zájmy jako postupný rozpad solidarity mezi lidmi ve společnosti, jako ústup k mravní konfusi a nihilismu. Uvedený proces, který v mnoha případech může vést ke ztrátě smyslu životní existence, popsal při rozpracování teorie sociální anomie. Vznik a rozvoj organické solidarity doprovází tedy podle autora anomické tendence ve společnosti. Výstižně vyjádřil hlavní problém Durkheimových sociálních studií R. König:

---

rozlišovat také profesionální komunity (Salaman, 1974). Pojetí komunity v sociologii předpokládá existenci primárních společenských vazeb většinou vytvořených na základě relativně rozvinuté osobní komunikace mezi členy, která vyžaduje nutnost geografické identity. Profesionální komunity jsou proto chápány jako „formy lokální sociální organizace, v nichž se lidé ve svém pracovním i nepracovním čase těsně identifikují s příslušníky profese, ve které pracují“. (Watson, 1995: 230)

<sup>14</sup> V „jednoduchých“, předindustriálních společnostech byla malá diferenciacie pracovních funkcí a profesí. Většina žen se zabývala stejnými základními existenčními úkoly, většina mladších mužů se zabývala jinými obecnými úkoly stejného druhu atd. Mezi lidmi vznikala podobnost založená na tom, že se zabývali podobnými činnostmi. Sociální řád a stabilita byl dosahován prostřednictvím tzv. *mechanické solidarity* vyplývající z podobnosti způsobu života. Moderní industriální společnost přináší specializaci pracovních činností, pokročilou dělbu práce a rozvoj nových profesí. Dochází ve společnosti k pluralitě různých typů ideí, hodnot a norem. Podobnost kulturních pravidel a identit již nemohla být silou, která spojuje individua do společenství. Zdrojem lidské solidarity a soudržnosti se stala nutná závislost jednoho specialisty na druhém. Dochází k integraci jedinců prostřednictvím tzv. *organické solidarity* plynoucí ze vzájemné užitečnosti a potřeby. Srovnej (Watson, 1995).

„To, co ho především zajímalo a co bylo svého druhu obsesí, byla realita krize moderní společnosti, která byla definována jako sociální dezintegrace a slabost vazeb, které spojovaly jedince a skupinu.“ (Konig, 1976: 326)

V úvodu ke druhému vydání spisu o dělbě práce Durkheim definoval tento problém velmi přesně v relevantním kontextu pro analýzu sociální organizace veřejných a sociálních programů. „*Když mezi vágní, všeobecnou regulaci a správu společnosti a individualizovanou skutečnost nebudou umístěny zprostředkující skupiny, potom taková společnost nemá žádné šance na uspořádání, protože nebudou žádní nositelé konkrétní morálky.*“ (cit. podle Konig, 1976: 324) Jeho řešení naznačeného problému je však diskutní a poněkud neúplné. Ve stejném textu Durkheim provádí nástin své teorie profesních skupin, které se měly stát prostředkem k překonání anomické situace v moderní společnosti. Nositeli konkrétní morálky by se podle něj měli stát profesionálové. Jejich ideologie, kultura, mravní principy jsou přitom v rámci profesních společenství pojivem mechanického typu solidarity. Jejím projevem je skutečnost, že identita profesionála se vyznačuje značnou konformností k profesionálnímu společenství a jeho hodnotám. Pojivem je tedy podobnost názorů a morálky profesionálů mezi sebou vycházející z podobné odborné výuky a výchovy ve specializovaných oborech.

Odlišnou koncepci institucionalizace společných hodnot a budování solidarity a soudržnosti mezi politickými aktéry představuje *idea komunity*. Někteří autoři se domnívají, že koncepce politické a organizační demokracie vyžaduje zakomponování myšlenky komunity jako své integrální součásti. (March a Olsen, 1996) I když konkrétní varianty „komunitarismu“ se od sebe dosti liší, společným prvkem je důraz na okolnost, že jedinci mají *schopnost vcítit se do pocitů a přání druhých lidí*. Z tohoto důvodu jsou schopni podřízovat své individuální či úzce skupinové zájmy kolektivním hodnotám celé komunity.

„Komunitarismus“ tedy upozorňuje na jiný mechanismus utváření společných hodnot a norem lidského chování. Vychází z předpokladu, že individuální jednání je vždy založeno na individuálních hodnotách a preferencích. Z lidské přirozenosti vyplývá, že motivy politického jednání nemohou být jedinci vtlačeny pasivním přejímáním kulturních pravidel v procesu socializace. Duševní svět člověka není chápán jako původně „tabula rasa“, která je naplněna významy v průběhu společenského

života. „Strategií“ ustavování společných hodnot v politické komunitě, a tedy ustavování demokracie, je individuální konstruování preferencí a názorů, které jsou ostatními akceptovatelné a přijímané.

Idea „komunitarismu“ se stala v 90. letech jedním z vůdčích filozofických principů zajišťujících analýzy politického procesu. Mezi její exponenty v této oblasti patřili Sandel (1984), Taylor (1985) a zejména Etzioni (1993; 1994). Komunita se zdá být těmto autorům zdrojem reálné alternativy teorie i praxe politického života 80. let, kdy převažovaly individualistické a racionalistické koncepce utváření a implementace politiky. Ukazuje se být „novou“ a dostatečně pádnou odpovědí na starou durkheimovskou otázku o hledání relativního politického a sociálního řádu a uspořádání politických procesů. Například Milne (1994) v této souvislosti uvádí:

„Komunitarismus může být shrnut do dvou podstatných myšlenek. Moderní atomizovaná společnost... ztrácí smysl pro komunitu a sociální solidaritu. Sociální život realizovaný mezi státem a jedincem – vše od dobrovolných asociací a geografických komunit až po školy, rodiny, církve a odbory – může omezit vliv přebujelého tržního individualismu. Tento vliv musí být podporován nebo znovu ustaven.

Ve vztahu k etické odpovědnosti komunitarismus věří, že na jedince orientovaný liberalismus vytváří odcizenou sociální pustinu porušující rovnováhu mezi právy a povinnostmi ve směru práv. Tlak na jedince a jeho odpovědnost je potřebný k novému nastavení této rovnováhy. Tím je myšleno ustavení silnějšího smyslu pro morálnost a odstranění nejasností o tom, co je správné a špatné.“<sup>15</sup>

I když „komunitarismus“ v současnosti představuje perspektivní východisko pro tvorbu i analýzu politiky, myšlenka konstruování sociálních hodnot v individuálním vědomí člověka má v sociální teorii dlouhou tradici. V tomto století vychází jednak z fenomenologických zkoumání subjektivní zkušenosti a jednak z tradice bergsonovské filozofie. Zvláštní místo při aplikaci těchto filozofických konceptů v sociální vědě náleží Alfrédu Schutzovi, který tyto podněty obohacené o inspiraci filozofie jazyka, zvláště Carnapova logického pozitivismu, využil při utváření koncepce každodenního světa.

<sup>15</sup> Citováno dle Parsons (1995: 52).

**Každodenní svět jedince** je představen jako původní sociální skutečnost konstruovaná v jeho psychice. Je to svět původních, nepochybných významů, postojů, zájmů, které jedinec chápe jako samozřejmé. Jsou pro něj legitimní a důvěryhodné prostě tím, že existují. Ve společenství lidí, v němž se tento duchovní svět utváří a reprodukuje, kde je funkční a dostatečný pro pochopení jednání svého i druhých, se cítí člověk doma. Je to nejvlastnější svět, který jedinci dává jeho sociální identitu. V každodennosti se jedinec styká a komunikuje s lidmi, kteří jsou mu sociálně nejbližší. Malá sociální distance má podle Schutze dvojí rozměr: je to jednak blízkost fyzická, která umožňuje přímý kontakt s druhými lidmi, a jednak blízkost morální, která způsobuje, že si blízcí lidé psychicky rozumějí. Obě stránky této sociální „blízkosti“ podle autora úzce souvisejí, i když ne deterministicky. (Bauman, 1997) Schutz přichází s původní představou strukturace sociální zkušenosti jedince, kterou propojuje s myšlenkou různých typů komunikace mezi lidmi. Tvrdí, že z hlediska jedince je možné jeho sociální prostředí rozlišit podle stupně sociální distance. Ti, kteří jsou na pomyslné ose sociální distance znázorněni nejbližše, jsou označeni jako „*společníci*“. Jsou to lidé, s nimiž jsme v každodenním, nelimitovaném osobním styku tváří v tvář. „Společníci“ tvoří jen malou část „*současníků*“. To jsou lidé, s nimiž jedinec žije v jednom čase a s nimiž má tedy možnost se ve svém životě setkat. Individuální zkušenost o těchto současnících je samozřejmě rozmanitá. Vytváří celé spektrum subjektivních představ a pocitů od intimního osobního poznání až ke znalosti omezené na naši schopnost zařazovat tyto lidi a jejich chování k určitým typům. Jedinec může některé současníky chápat jako prvky určité pojmové kategorie jako například nezaměstnaný, žena na mateřské dovolené, byrokrat, černoch, rom, hlupák, bohatý člověk. Čím větší sociální vzdálenost, tím všeobecnější, univerzálnější, typizovanější a také zkreslenější je individuální postoj k těmto lidem. Komunikace mezi jedincem a těmito lidmi ztrácí svůj osobní charakter, je naplněna obecnými pojmy a frázemi.

Jedinec v těchto typizovaných sděleních ztrácí duševní blízkost s druhými lidmi, která spočívá v možnosti a ochotě prožívat pocit sounáležitosti s druhým. Vytrácí se schopnost vcítit se do druhého, schopnost postavit se do pozice a situace druhého člověka a vidět věci pod jeho zorným úhlem. Vytrácí se možnost pochopit smysl jeho počínání a vytvořit ve své identitě pohled na věci a skutečnosti kolem nás, který by byl společný s druhými lidmi. (Schutz, 1932)

Schutzův každodenní sociální svět je tedy světem primárních skupin a komunit, v nichž je jedinec v každodenním, důvěrném kontaktu s blízkými lidmi. Není to svět racionálních pojmů, ale svět životního prožitku naplněný významy, názory, pocity, které ve svém souhrnu vysvětlují a ospravedlňují praktické jednání jedince. Komunikace, kterou člověk v tomto světě realizuje, není založená na abstraktních pojmech a slovech. Je to komunikace, která je součástí jeho praktického jednání. Svět primárních skupin a komunit je naplněn racionalitou života jedince, a ne racionalitou a logikou systematické teorie.

Kritické zhodnocení těchto myšlenek přineslo do sociální teorie koncept identity jedince (Berger a Luckmann, 1999), představu plurality a parciality sociální zkušenosti člověka, která vytváří „kosmos“ vnitřně významově relevantních duchovních světů, které jsou však vzájemně relativně nezávislé (Šrubař, 1989). Stále aktuální se jeví také konstruktivistická myšlenka duchovní autonomie jedince projevující se v aktivní reinterpretaci cizích světů a významů řádem vlastní každodennosti.

Schutzovo pojetí každodenního životního světa bylo inspirací i pro systematické zkoumání různých způsobů komunikace jako procesů, v nichž dochází na jedné straně ke konstrukci a institucionalizaci sociálních významů, hodnot a norem chování a na druhé straně k individuální reinterpretaci symbolů a symbolických světů. Pro analýzu politického procesu se teorie komunikace a jazyka stala dalším mohutným metodologickým východiskem. V posledních dvou desetiletích byly inspirativní v tomto smyslu zejména teorie komunikativního jednání J. Habermase (1971) a koncept interpretace textu a kulturních symbolů francouzských dekonstruktivistů (Derrida, Lyotard, Lacan). Oba uvedené „směry“ teoretického myšlení kritizují racionalismus v sociální a politické teorii za to, že se stává formou komunikační kontroly a nátlaku v politickém životě. Ukazují, že utlačuje a potlačuje životní svět jedince jako politického aktéra obecnými a „univerzalizujícími“ pojmy.

**Habermasova teorie komunikativního jednání** vychází z předpokladu, že lidská činnost je podstatně nejen cílevědomá a předmětná, ale vždy také činností kolektivní a vyžadující komunikaci. Jádrem jeho teorie spočívá v tvrzení, že pro koordinaci lidské činnosti (efektivitu výkonu) stejně jako pro její normativní posouzení a ospravedlnění (legitimitu) hraje rozhodující roli jazyk a jeho užívání. „Stát se člověkem se pro Habermase nezakládá na vědomé produkci životních nutností (Marx) nebo na používání nástrojů (Rousseau), nýbrž na používání jazyka.“ (Horster,



1995: 53) Odtud rozvíjí pojetí komunikativní racionality, která je pro něj modelem racionality lidského jednání obecně.

Užívání jazyka a symbolů má svá kritéria racionality. Spočívají v tom, že řečené musí být *pravdivé* (vztahující se k objektům reality), musí být aktéry komunikace akceptované jako *správné* (vztahující se k normativní realitě) a konečně musí být předpokládána *důvěryhodnost* mluvčího, která navozuje mezi komunikujícími vzájemnou důvěru a odpovědnost. Tyto tři dimenze racionality jednání tvořily podle autora původně jednotu. Skutečný význam racionality lidského jednání spočívá právě v této *jednotě*. V průběhu vývoje moderní společnosti se však prosadila jednostranná orientace na rozšíření kritérií pravdivosti a účelnosti a současně došlo k oddělení etických a morálních stránek jednání od pravdivosti a dosahování cílů.<sup>16</sup> Tento stav Habermas popisuje v teorii komunikačního modu. V industriální společnosti se podle jeho názoru rozvíjí jako dominantní „instrumentální“ způsob komunikace, který klade důraz na racionální volbu, cílevědomost, zájem o prostředky k dosažení cílů a předmětnou zaměřenost. Racionalizace života vedla k potlačení „intersubjektivních“ způsobů komunikace. Instrumentální, subjekt-objektové paradigma lidského jednání se začalo rozvíjet v moderní společnosti od osvícenství. Postupně vytlačilo podstatný aspekt „rozumnosti lidského chování“, který spočívá v onom „žít společně, i když každý po svém“ a který dává už od dob pastorálních společností podněty pro hledání různých politických způsobů dosahování shody a dorozumění mezi lidmi.

V teorii komunikativního jednání podává Habermas diagnózu moderní společnosti. Analyzuje příčiny a důsledky destruktivních sil, které ohrožují životní svět jedince. Domnívá se, že dnešní člověk a společnost nejsou ohroženi v prvé řadě hospodářským vykořisťováním (Marx) nebo politickými diktaturami a ideologiemi (Horkheimer, Adorno), nýbrž

<sup>16</sup> V této úvaze navazuje Habermas bezprostředně na M. Webera. Ten si pravděpodobně jako první všiml okolnosti, že racionalizace společnosti a politického života zvýšila kapacitu pro řešení veřejných problémů. Dosahuje toho důrazem na specializaci a diferenciaci různých oblastí jednání. Na druhé straně Weber postřehl i nevýhodu tohoto vývoje. Oddělení kritérií efektivnosti od problému legitimizace zapříčiňuje dezorganizaci, neboť „úspěch při dosahování cílů lidí zaslepuje“ (Horster, 1995: 56). Současně ospravedlnění se proměňuje v problém průchodnosti a postupu. Obsahová otázka jednání v lidském životě, zda je něco *správné*, se převádí na otázku, zda je to *proveditelné*, zda se to uskutečňuje *správným* způsobem (například jestli to není příliš drahé). Zde je podstata Weberových úvah o formální a skutečné racionalitě popsaných v práci *Protestantská etika a duch kapitalismu* (Weber, 1972).

pronikáním byrokratických institucí do sociálních vztahů, které tím ztrácejí své charakteristické lidské vlastnosti a jsou formalizovány. Mluví v této souvislosti o „kolonizaci životního světa jedinců“.

Tato sociálně kritická perspektiva našla poměrně širokou odezvu v teorii i praxi veřejné a sociální politiky. Například podle Denhardta vytváří nový rámec pro studium organizačních forem instrumentální racionality, na kterých stojí také současná administrace veřejných programů. Cílem těchto kritických snah by mělo být zajistit větší autonomii a svobodu rozhodování a odpovědnost členů byrokratických organizací. (Denhardt, 1981)

Kritické stanovisko k racionalistickým konstrukcím tvorby a realizace veřejných programů zastává také **francouzský dekonstruktivismus**. Je však ve svých projevech na první pohled mnohem radikálnější. Jeho představitelé také vycházejí z tvrzení, že prostředkem lidského vědění a poznání je jazyk a jeho užívání. V jazykové komunikaci však nechávají rozpustit objektivní struktury lidského jednání. Z oddělení předmětně koordinačních a normativních funkcí lidského jednání činí východisko své obecné koncepte poznání, racionality a lidského jednání.

Jestliže užívání jazyka a symbolů vytrhneme z materiálního kontextu koordinace lidské činnosti, jazyk se stává rámcem každého porozumění, na němž jsou lidé se schopni shodnout. Efektivní a účinné se stává vše, co je právě zde a nyní pokládáno společenstvím za správné. Tím se poznávací proces a každé lidské jednání stává ve své podstatě nestálé a nepředvídatelné. Univerzální pravdy a hodnoty přestávají existovat. Intelektuální konstrukce symbolů mají povahu vyprávění či pojednání (nikoliv jednání), která mají vysvětlit a tím legitimizovat praktické jednání lidí. Jsou jen prostředkem lokální hry mocenských zájmů, který slouží k ovlivňování druhých. Výsledkem je krajní relativismus poznání a nihilismus hodnot ve společnosti i politice.

Lytard vidí diagnózu moderní společnosti v tom, že jádro její kultury tvoří obecná vyprávění (metanarace) představovaná pojmy jako Pokrok, Osvobození, Osvícenství. Uvedená vyprávění slouží k legitimizaci moci a zájmů v moderní společnosti. Politickou formou takového „morálního brnění“ je univerzální svoboda. „Filozofickým brněním“ je vyprávění o dějinách jako uskutečňování univerzálního rozumu či vědění. (Bell, 1999) Velká vyprávění však začínají v průběhu 20. století ztrácet svou dřívější ospravedlňující sílu a důvěru lidí. Ve shodě s Habermasem tvrdí Lyotard, že rozum a věda začaly být ztotožňovány s instrumentální racionalitou. Začaly ztrácet svůj význam pro řadu oblastí každodenního

života lidí. Zbyly z nich jen „jazykové hry“ (Wittgenstein, 1957), vyprázdněná, neosobní pravidla užívání jazyka, která jsou určována společenskými institucemi, v nichž jsou jazykové struktury zakotveny. Nemají však jednoznačnou relevanci pro jednání konkrétního člověka. Jejich praktický komunikační význam se často omezuje jen na signální funkci.

Jaká řešení Lyotard navrhuje? Zde jakákoliv shoda s teorií komunikativního jednání končí. Habermas tvrdí, že je třeba praktikovat komunikativní jednání. Navrhuje zříci se všech ideologií a vědeckých konstrukcí, v nichž se skrývají mocenské zájmy, které nám brání dospívat při soužití a spolupráci k rozumné dohodě a konsensu. Lyotard naopak navrhuje provádět *dekonstrukci* jazykových vyprávění. Odhalovat skryté mocenské zájmy jedinců a skupin obsažené v ideologiích a vědeckých teoriích. Zbavovat legitimacy a falešné důvěryhodnosti lidské jednání. Nabízí dezintegraci a eskalaci konfliktů ve společnosti, a zejména v politice. Dekonstrukce se tak stává metodickým nástrojem praktické kontroly nad lidskými transakcemi ne nepodobným těm, které nabízejí ekonomové pro efektivní chování jedince na politickém trhu při dosahování svých cílů, zájmů a přání.

V těchto logických důsledcích úvah dekonstruktivistů se jako by uzavřel myšlenkový kruh racionalismu a institucionalismu. Uvedení francouzští autoři jsou však ještě radikálnější než racionalisté v tom, že vyhlášují ztrátu životního smyslu, konec subjektu a lidské individuality (Foucault). Člověk jako kulturní bytost regulovaná svým vnitřním normativním základem přestává existovat. Identita jedince se rozpadla. Jak napsal R. Wolin o Lacanově psychologii: „Lidské Já nemůže nikdy být víc, než slátaninou umělých jazykových konstruktů, které slouží k zakrytí a zamlžení nevědomí... Skutečný subjekt je nedosažitelný, neboť snaha o jeho uchopení je vždy zprostředkovaná jazykem, který jako médium vždy pokřivuje skutečnost, kterou reprezentuje. Poctivým přístupem k vlastní subjektivitě by tedy bylo přijmout ji v původní roztržiténosti.“ (Wolin, 1994: 70) V čem tedy končí dekonstrukce symbolů sociálního a politického života? Ve ztrátě mravní odpovědnosti jedince. Ve faktické podpoře pudové žádostivosti individuálních zájmů a přání. Na místo „Svobody“ jako velkého vyprávění o politickém životě nabízí faktickou „svobodu“ a nezávislost ve výkladu politiky a politických procesů. Namísto svobodných politických trhů, na nichž vystupují nezávislí jedinci, nabízí svobodnou symbolickou hru o politice, v níž stejně nezávislí jedinci prosazují své zájmy bez obecných a univerzálních pravidel.

## Univerzalismus a partikularismus teorie politického života

Mezi racionalistickým a institucionalistickým vyprávěním o politice neexistují, jak se zdá, pevné hranice. Oba příběhy se v některých svých variantách vzájemně dotýkají. Netvoří jednoznačnou vzájemnou alternativu. Pokusím se navrhnout ještě jiné třídění teoretických koncepcí politiky, které, jak očekávám, může dát odpověď na otázku, jaká teoretická východiska jsou vhodná pro analýzu politického procesu.

Mark Granovetter při analýze určenosti ekonomického jednání rozlišuje dva typy teoretických koncepcí zabývajících se vysvětlením tohoto chování. Jsou to „idea pod-socializovaného jednání“ a „idea pře-socializovaného jednání“ ekonomických aktérů. (Granovetter, 1992) Při tomto členění navazuje na starší práci D. Wronga (1961). Domnívám se, že uvedené třídění obecných východisek je možné aplikovat také na teorie politického života.

Představa pod-socializovaného jedince tvrdí, že existují situace, kdy lidské chování není závislé na sociálních vztazích a objektivních sociálních strukturách. Tedy něco na způsob Hobbesova *přirozeného stavu* mezi lidmi. Jak autor poznamenává, je to úvaha podobající se spíše myšlenkovému experimentu než empirické zkušenosti. Přesto většina utilitaristů, včetně představitelů liberální a neoliberalní ekonomie, chápe racionální, na sebe orientované jednání individua jako minimálně ovlivněné společenskými vztahy.

Druhou krajností je představa, že chování jednotlivce je pevně *vloženo do společenských institucí* a sociálních struktur na jednotlivci nezávislých. Analyzovat a rekonstruovat ekonomické či politické chování jako nezávislé od institucí a sociálních vztahů představitelé myšlenky pře-socializovaného chování chápali jako krajní nedorozumění. Granovetter uzavírá, že tato představa byla po dlouhou dobu typická pro většinu sociologů, politických vědců a antropologů. Upozorňuje, že sociální „vloženost“ ekonomického jednání dokazovali většinou na zkoumání „předtržních“ společností.<sup>17</sup> Většina těchto autorů vysvětluje vývoj moderního hospodářství jako přerušení „vloženosti“ ekonomického jednání do sociálních vztahů (proces racionalizace) a hospodářství vidí jako stále

<sup>17</sup> Takto postupoval například v antropologii K. Polanyi (1957).

více separovanou a diferencovanou sféru života moderní společnosti či jako naopak dominantní oblast, která kolonizuje všechny sociální vztahy včetně politických fenoménů trhu.

Naopak většina ekonomů, podle autora, neakceptuje tuto koncepci „přerušeni vloženosti“. Domnívají se, že ani v tradičních společnostech nebyla úroveň společenského či morálního založení ekonomického jednání podstatnější než při existenci moderních trhů. Odvolávají se většinou na orientaci lidské přirozenosti nebo na specifičnost lidské práce jako faktoru produkce. Toto stanovisko zastává podle něj také institucionální ekonomie. V uvedené úvaze Granovetter upozorňuje podle mého názoru na podstatný rozdíl mezi názorem většiny ekonomů a řadou ostatních sociálních vědců na vývoj a společenské změny. Naznačuje, jako by ekonomům chyběl více historický pohled na analýzu dynamiky hospodářského života. Pojetí hospodářských, politických či obecně společenských změn může být skutečně nahlíženo jako vhodný prubířský kámen hodnocení teoretických východisek analýz ekonomického a politického života. Granovetter se však domnívá, že *jak představa pod-socializovaného, tak idea pře-socializovaného jednání jsou stejně statické a nedostatečné pro pochopení ekonomických nebo politických změn*. Je přesvědčen, že obě koncepce přes výrazné rozdíly mají jedno společné: jejich pojetí jednání vyplývá z existence „atomizovaného aktéra“. (Granovetter, 1992)

„V případě ‚pod-socializované‘ koncepce vyplývá atomizace z utilitářského zájmu o sebe sama, v ‚pře-socializované‘ koncepci plyne atomizace z faktu, že kulturní vzory chování jsou internalizovány a okolní prostředí a sociální vztahy mají jen periferní efekt na chování jedince. Když jednou poznáme, jakým způsobem byli jedinci ovlivněni sociálními silami, konkrétní sociální vztahy jedince jsou irelevantní. Společenské vlivy jsou všechny obsaženy v hlavách jedinců, takže v aktuální rozhodovací situaci může on nebo ona atomizovaně, jako nějaký homo economicus, používat různá naučená pravidla pro rozhodování.“ (Granovetter, 1992: 57)

Společný základ atomizovaného aktéra obou koncepcí je modelově patrný v Hobbesově Leviathanu, v němž neustále v hlavách civilizovaných občanů probleskuje z nočního šera ono „*homo homini lupus*“. Umělym sociálním kontraktem se společnost kymácí přímo od pod-socializovaného stavu ke stavu pře-socializovanému. Poněkud sofistikovanější

varianty pojetí atomizovaného aktéra, který je pod dominantním vlivem vnějších institucí, ukazují, že kulturní hodnoty a normy neovlivňují chování jedince jednou provždy. Chápu socializaci jako proces neustálého učení a rekonstruování kulturních rolí a pravidel v průběhu sociálních interakcí. I tyto varianty lze však zařadit mezi mechanické a krajně zveličující význam institucí v individuálním chování. Interpersonální vztahy jsou v nich totiž popisovány stylizovaně, průměrně a typicky. Neberou ohled na historické a strukturální umístění a vývoj jedince, které mají vliv na formování jeho identity. Vysvětlení chování aktérů se vyčerpává pojmenováním jejich sociálních rolí a pozic.

Prominentním příkladem takového přístupu je **teorie jednání T. Parsonse**. Přínos uvedeného autora spočívá v tom, že zavedl do sociologie hledisko teorie systémů. Chápe jednající individua i instituce jako systémy, které jsou ve vztahu k prostředí, v němž se nacházejí, a současně jsou zaměřeny na „sebeudržení“ a na optimalizaci svých životních procesů. Dále tvrdí následující: aby jedinci mohli plnit svoje funkce, je pro ně nezbytné, aby zpracovávali informace z vnějšího prostředí. V podmínkách společenského života to prakticky znamená schopnost zaujmout stanoviska druhých lidí. Tedy poznat, jak by jedinec jednal na místě druhých osob. Tímto způsobem se postupně stává sociální prostředí jedinci srozumitelné a vypočitatelné, jakož i jeho chování se stává vypočitatelné pro druhé lidi. Uvedená vzájemnost zvyšuje legitimitu a důvěryhodnost očekávaných výsledků chování mezi aktéry.

Osoba jednajícího je tak Parsonsem nahlížena jakoby „zvnějšku“. Je vnějškově regulována systémovými očekáváními ostatních lidí. Jedinec sám, jeho osobnostní systém je „černou skříňkou“. V této perspektivě zůstává utajen subjektivní smysl jednání navazující na jednotu aktérový osobnosti. Současně v uvedené koncepci jednání nemá smysl rozlišovat mezi efektivitou a legitimitou jednání. Jestliže efektivní výkon života ve společnosti lze zabezpečit jen na základě socializace, případně silné sociální kontroly, pak životní funkce jedince jsou současně legitimní a důvěryhodné pro ostatní. Výsledkem je „vnějškově“ (Riesman, 1967), „kulturními vzory“ (Horster, 1995) řízený člověk.

Granovetterovo rozlišení dvou typů teoretických východisek jako nedostatečně a příliš socializovaného chování jedince převzal bezesbytku A. Etzioni při analýze etických teorií ekonomického jednání.<sup>18</sup> Společně

<sup>18</sup> Srovnej jeho personifikaci torýů a whigů viz Etzioni (1995: 15–18).

oba typy východisek pokládají za parciální teorie, které nedostatečně vysvětlují podstatu společenského života. Kritizují je, že jednostranně univerzalizují vliv jednou sociálních institucí a jednou jedince při výkladu společenských procesů.

Jaké řešení zmínění autoři navrhnou? Oba se pokoušejí hledat „střední cestu“ mezi krajními stanovisky. Granovetter mluví o „potlačení atomizace implicitně obsažené v teoretických extrémech“ (1992: 61) a Etzioni o „novém syntetizujícím paradigmatu“ (1995: 5). Jeho „třetí“ stanovisko: „... chápe jedince jako schopné jednat racionálně a věcně. Schopné rozvíjet svoje Já... Avšak jejich schopnost tak činit je hluboce ovlivněna jejich zakotvením ve zdravém společenství. Je podporována pevným morálním, emotivním, osobním spojením mezi jedinci.“ (Etzioni, 1995: 5). Uvedení autoři zaměřují své naděje ke kategoriím *důvěra a odpovědnost*. Granovetter chce analyzovat linie důvěry v „konkrétních, průběžně existujících **sítích sociálních vztahů**“, Etzioni se zabývá „vstřícným společenstvím“. Je to sociální prostředí, v němž existuje shoda úplného statutu jak jedinců, tak jednoty, kterou sdílí. Je to stav, kdy jedinci i společenství jsou ve stejné míře podstatní a mají stejné základní postavení. Popisovaný stav podle autora předpokládá „tvořivé napětí a percepční pátrání po rovnováze mezi dvěma primárními silami – silami jedinců a silami těch společenství, jichž jsou členy“. (1995: 7) Rovnováhu a tvořivé napětí mezi individuálním a nadindividuálním nachází v **komunitách**, primárních skupinách, asociacích, kde jedinci při jednání respektují společné zájmy nebo prosazují a uplatňují cíle a zájmy, které jsou přijatelné a důvěryhodné pro celé společenství. V této souvislosti se stává pochopitelné, proč Etzioni prosazuje komunitní hledisko jako „střední cestu“ při analýze a tvorbě veřejné politiky, které stojí mezi krajností státní regulace a kontroly na straně jedné (koncept pře-socializovaného politického jednání) a závislosti na čistě tržních silách na straně druhé (koncept pod-socializovaného politického jednání). Komunitní hledisko má oživit zájem o „linie odpovědnosti“ v politickém procesu. Veřejná politika podle komunitarismu má za cíl podporovat a oživovat instituce, které stojí mezi jedincem a státem: dobrovolné organizace, školy, církve, příbuzenské a rodinné svazky, skupiny vrstevníků atd. (Etzioni, 1994)

Z uvedeného výčtu je patrné, že autor pracuje s velmi abstraktním a obecným pojetím komunity. Spicker (1995) ukázal, že v současné veřejné a sociální politice existuje poměrně značná variabilita významů

tohoto termínu.<sup>19</sup> Současně tento autor komunity podřazuje pojmu sociální sítě, které chápe jako společenství, v němž převažují komunikační toky a sítě vyznačující se osobními kontakty, komunikační vzájemností, vysokým stupněm důvěryhodnosti a osobní angažovaností komunikačních partnerů. Vedle *komunit* do sociálních sítí řadí *primární skupiny* a *pracovní týmy*.

Velká variabilita konkrétních útvarů sociální organizace společenského života, které se vyznačují důvěrou a odpovědností ve vzájemných interakcích, podporuje Etzioniho myšlenku, že linie důvěry a odpovědnosti tvoří podstatný a relativně samostatný faktor sociálních a politických procesů. Vývoj těchto vztahů má pravděpodobně svůj vlastní řád a racionalitu, která není totožná s řádem a logikou instrumentální či normativní racionality lidského jednání. Studium sociální organizace politického procesu a hledání principů utváření důvěry v lidských interakcích je další teoretické východisko analýzy tvorby a implementace veřejných programů. Vzniká však otázka, zda skutečně jde o syntézu konceptů o nedostatečně a nadměrně socializovaném jedinci. V takovém případě by byla Etzioniho koncepce univerzálně použitelná a zatláčela by další teoretická východiska do pozadí. V dalším textu se pokusím ukázat, že tomu tak není. Prostředkem mé argumentace bude rozbor institucionální koncepce politické změny, kterou prezentovali March a Olsen.

---

<sup>19</sup> P. Spicker upozorňuje na konfusní a nejednoznačné pojetí termínu komunita v sociální vědě. Formuloval čtyři významy komunit, kterých se používá v teorii a praxi sociální politiky: (1) Komunita jako společenství lidí žijících v jednom geografickém prostoru. Lidé bydlící a žijící společně mají časté sociální kontakty. Vznikají mezi nimi často pevné a osobní sociální vazby. Jako příklad uvádí lokální komunity obcí, společenství studentů na jedné koleji, totální instituce. (2) Komunita jako sociální síť osobních vztahů a interakcí mezi lidmi, kteří nejsou spojeni společným životním prostorem. Členství v komunitě má především komunikační základ. Komunita definuje jedinci vzorce sociálních vztahů. Tyto sociální sítě se vyznačují pevnou solidaritou členů. Jako příklad uvádí židovskou komunitu. (3) Komunita jako společenství lidí se společnou kulturou. Členy komunity spojují společné vzorce chování, společný jazyk, podobná historie a sociální zkušenost. Sdílejí podobný životní styl. Jako příklad uvádí národnostní nebo rasové menšiny nebo společenství určité subkultury. V této souvislosti uvádí komunity dlouhodobě nezaměstnaných, bezdomovců, teenagerů. (4) Komunita jako společenství lidí společných zájmů. Společné zájmy vedou členy k častým sociálním kontaktům, které umožňují vzájemné sblížení a sladění individuálních názorů a postojů. Jako příklad uvádí obchodní komunity, profesní sdružení, zájmové skupiny. (Spicker, 1995: 22–25, 46–48)



## Institucionalismus a politická změna

Jestliže přijmeme Granovetterovu tezi, že pojetí společenské (politické, ekonomické) změny je prubířským kamenem hodnocení teoretických východisek pro analýzy sociálního (politického, ekonomického) jednání, pak můžeme očekávat, že teorie politických změn může být svého druhu „metateorii“ určující adekvátnost teoretických východisek pro studium implementace veřejných programů.

Racionalistické teorie chápou politiku jako systém, který se proměňuje v závislosti na změnách ve vnějším prostředí. Existují vnější síly (struktura zájmů občanů, rozložení zdrojů ve společnosti), na které se musí politický systém (struktura politických rozhodnutí) adaptovat. Činí tak v zájmu vlastního přežití a dosažení základních funkcí. Teorie racionální směny je variantou tohoto vyprávění, v níž vzájemně nezávislé, své zájmy sledující subjekty politického života se snaží prostřednictvím politického vyjednávání dosáhnout svých cílů. V rámci tohoto procesu postupují tak, že ovlivňují vnější prostředí složené z ostatních politických aktérů a současně se na změny v tomto vnějším prostředí adaptují. Teorie veřejné volby je konkrétním příkladem hledání co nejefektivnějšího mechanismu vyladování interakcí mezi jednotlivými politickými subjekty, jejichž cílem je uspokojit jednotlivé zájmy a současně udržet existenci politického systému jako celku. Podobně lze pohlížet na stát jako politický systém, který se transformuje a adaptuje v závislosti na změnách svého okolí s cílem co nejefektivnějšího dosažení vlastního účelu. Proměna státní struktury a politických procesů uvnitř státního systému je chápána v přímé souvislosti se změnami sociálních (změny postojů a očekávání občanů) či ekonomických podmínek. Tyto podmínky jsou nahlíženy vzhledem ke státním institucím jako vnější a objektivní.

Institucionalistické pojetí politických změn je obvykle méně deterministické a chápe změny jako výsledek vnějších i vnitřních sil politického života. Mezi politickým systémem a jeho prostředím nejsou jasně stanovené hranice. V průběhu života jedinci, političtí aktéři vstupují do celé řady sociálních institucí, jsou členy různých společenství, vytvářejí své vlastní sociální sítě, mají vlastní identitu. Těmito cestami se vytváří řada difusních propojení, dochází k „interpenetraci“ (Weber, 1920) sociálních struktur a institucí, objevují se rozdílné směry závislosti uvedeného působení. Tímto způsobem, jakoby „zevnitř“, se instituce souběžně adaptují

na své prostředí a současně se prostředí přizpůsobuje existujícím institucionálním pravidlům politického života.

March (1996) proto chápe politické dějiny jako vývojovou linii, která probíhá v různých *meandrech* a *nevratných odbočkách* vyvolaných různými experimenty, politickými aliancemi, jedinečnými komunikačními kontakty a šťastnými náhodami. Pro pochopení institucionální historie je proto nutné pochopit nejen vznik politických institucí, ale poznat také jejich vývoj. „Vývoj politických institucí závisí nejen na vnějších silách a podmínkách prostředí, ale také na vzniku a historii těchto institucí samotných.“ (March a Olsen, 1996: 148)

Z uvedených tezí vyplývá, že pracovní postupy, technologie tvorby a implementace politických programů se stabilizují „lokální zpětnou vazbou“ vedoucí k udržení stávajících pravidel chování politiků a úředníků, ke kompetenčním pastím, k neadekvátním pracovním specializacím apod. Adaptace implementačních institucí na požadavky a zásahy vnějšího prostředí (vlády, občanů) je utvářena a „svírána“ vnitřní dynamikou, kterou identity a instituce modifikují vývoj politického procesu zevnitř. Shrňeme-li tento výklad, March a Olsen tvrdí, že politika se nerealizuje prostým vyjednáváním koaličních a individuálních zájmů v rámci daných pravidel, právních norem a finančních či jiných zdrojů. Politický proces sám překračuje tento systémový rámec, neboť se vyvíjí svou autonomní cestou, konstruuje svou historii, své aktéry i sám sebe.

Jaké jsou vnitřní síly politických institucí, které vytvářejí pravidla jejich autonomního vývoje? Jinak řečeno, jaké nezávisle proměnné určují vnitřní vývoj tvorby a realizace nějakého politického programu?

*Za prvé.* Jsou to jedineční aktéři politického programu. Politikové, úředníci, občané, sociální pracovníci se svou autonomní osobností. *Identita těchto aktérů* se vyvíjí vlastní cestou v rámci politického procesu, který obsahuje interpersonální konflikty, veřejné diskuse, občanskou či profesní výchovu a socializaci. Na této úrovni vystupují aktéři politických programů se svými *autonomními zájmy a přáními*. Mechanismy jejich utváření jsou bezprostředně subjektivní. Spočívají v racionálních kalkulacích, paměti, životní zkušenosti. Jsou ovlivňovány organismem jedince, jeho vlohami a schopnostmi, stejně jako jeho politickou či pracovní biografii. Identita politických aktérů dává jejich individuálnímu životu vlastní řád a zdůvodnění. Obsahuje vlastní logiku individuálního jednání. Jedinec proto chrání svou identitu a jednota jeho osobnosti se brání přijmout institucionální pravidla, požadavky a závazky, které jsou v rozporu s ní.

*Za druhé.* Jsou to institucionální pravidla politického chování. Tvoří je morální a politické hodnoty, právní a organizační normy, vědecké názory a předepsané i samozřejmě vzniklé postupy, které regulují individuální chování aktérů politického procesu a ospravedňují jejich činnost. Mají podobu symbolických světů (Berger, 1999) nebo jejich fragmentů. Díky symbolickému vyjádření jsou institucionální pravidla kulturně přenosná a mohou být v politickém společenství sdílena. Jsou to v širokém slova smyslu teorie a ideologie, které jsou interpretovány a reinterpretovány v konkrétních historických a místních podmínkách individuálními aktéry. Získávají tak podobu hodnotových orientací a postojů jedinců.

Proměňám se existující instituce brání. Mají svou autonomii, která se projevuje ve stabilizační funkci symbolických systémů. Institucionální teorie a vyprávění totiž vytvářejí řád politického procesu, který, i když jen místně a dočasně, vysvětluje a ospravedňuje politické aktivity. Instituce tím usnadňují výkon a rozhodování jednotlivým politickým aktérům. Získávají si tím jejich důvěru. Pokud jsou instituce důvěryhodné v tom, jak ospravedňují a vysvětlují politické procesy, jedinci mají zájem na relativní stabilitě institucionálních pravidel. Pokud svou důvěryhodnost ztrácí, jedinci se jimi přestávají řídit nebo je proměňují.

Změna institucionálních pravidel je „příběhem mnoha falešných experimentů a nedorozumění“. (March a Olsen, 1996) Individuální interpretace a adaptace těchto institucionálních forem politických praktik obvykle vede k růstu jejich neurčitosti a živelnosti. Je tomu tak proto, že političtí aktéři interpretují tato pravidla podle řádu vlastní identity. Institucionální změny probíhají většinou diskontinuitně a jsou jedinci subjektivně prožívány jako problematické. Projevy institucionálních změn mohou být různorodé. Mohou se projevovat *porušením rovnováhy a stability politického procesu*, kdy například vzroste počet stížností občanů nebo nadměrně vzroste fluktuace úředníků. (Krasner, 1988) Jiným projevem může být tzv. *kritické dilema rozhodování*, jak upozorňuje Collier (1991).<sup>20</sup> Oba naznačené projevy jsou spojeny s poklesem výkonu (efektivností) a selháváním veřejných programů. (March a Olsen, 1996)

---

<sup>20</sup> Příkladem kritického dilematu rozhodování je rozhovor, který jsem vedl s ředitelem jednoho kojeneckého ústavu, který bránil předání dítěte do pěstounské rodiny. Při osobním rozhovoru komentoval situaci svého rozhodování následovně: „Ocitl jsem se na křižovatce, na které žádná volba není správná. Buď budu uvolňovat děti do pěstounské péče a propouštět zaměstnance, na které nebudu mít dostatek mzdových prostředků, nebo budeme o děti pečovat u nás a zajistím tím pro své zaměstnance práci.“

V těchto průlomových okamžicích politické instituce (aktéři jednající podle institucionálních pravidel) postupují zpravidla tak, že mobilizují dostupné zdroje a proměňují definice toho, co je požadované a přijatelné. K těmto redefinicím dochází především komunikačním procesem. Významy jednotlivých pravidel se mohou proměňovat při přenosu od jedné generace či skupiny aktérů ke druhé. Konkrétní podoby učení se kulturním pravidlům mohou být různorodé: racionální úsudek a kalkulace, výchovné působení, nápodoba určitých postupů či individuální adaptace pravidel.

*Třetí*, relativně autonomní síla, která ovlivňuje politické procesy, je *sociální organizace jejich aktérů*. Jsou to ministerstva, byrokratické úřady, organizace veřejných služeb, asociace profesionálů, církve, školy, nátlakové skupiny, stejně jako různé pracovní skupiny a týmy, politické a geografické komunity, sítě interpersonálních vztahů mezi aktéry politického života. Ve všech těchto sociálních skupinách a společenstvích, které vstupují do realizace politického procesu, se utváří linie vzájemné důvěry a spoluodpovědnosti mezi politickými aktéry. Důvěryhodnost druhých lidí a pocity spoluodpovědnosti za druhé vytvářejí souhrn vzájemně propojených *očekávání*, který reguluje individuální jednání aktérů. Úroveň této vzájemné regulace určuje míru *soudržnosti* chování těchto společenství a *stupeň konformity jedince* vzhledem k sociální organizaci, jejímž je členem.

Hranice důvěry a odpovědnosti v sociálních vztazích politických aktérů se rozvíjí podle svých autonomních zákonitostí. Jsou formované různými způsoby komunikace a interakce mezi lidmi, charakterem společné činnosti, komplexností realizovaných úkolů. Jsou ovlivněné také komunikační a pracovní kompetencí jednotlivců v konkrétních situacích, která pramení z jejich životní, politické a pracovní zkušenosti. Jsou však podmíněné také v konkrétních sociálních strukturách rozšířenými institucionálními pravidly chování a obecnými kulturními hodnotami převládajícími v daném společenství. Vývoj důvěry a odpovědnosti k druhým aktérům politického života tedy není vysvětlitelný ani souhrnem identit politiků, úředníků, sociálních pracovníků, kteří vstupují do mezilidských interakcí, ani institucionálními pravidly, které tito lidé transformují do očekávání spojených s konkrétní interakční situací v politickém procesu. Soudržné sociální vztahy vyvíjí na jedince určitý autonomní nátlak, aby se choval očekávaným způsobem. V tom spočívá obranný mechanismus společenství proti institucionálním změnám

i individualistickým zájmům. Způsob sociální organizace veřejných programů tedy může vytvářet různé bariéry a bloky, které vedou k nedorozumění a nezájmu o realizaci programových cílů nebo může posilovat důvěryhodnost politických aktérů a rozšiřovat sociální rozměr jejich odpovědnosti. Právě v této funkci vidí Etzioni posláním komunit ve veřejném životě.

„Nový“ institucionalismus (March a Olsen, 1996) nabízí komplexní pojetí politického procesu, které bere ohled na individuální identitu aktérů jako autonomní sílu, která aktivně vstupuje do konkrétních sociálních interakcí, v nichž interpretuje a redefinoval existující institucionální struktury. Racionalita politického procesu vychází z těchto tří dimenzí určenosti, které se vyvíjejí relativně autonomně a současně jsou sjednoceny v každém individuálním aktu politického jednání. Společně rozhodují o stabilitě a síle institucí, jednotě či rozpadu osobnosti aktérů politického života i stupni soudržnosti jejich sociální organizace.

Pokud budeme v naznačeném kontextu politického vývoje nahlížet Etzioniho koncept „komunitarismu“ jako univerzální teoretické východisko analýz politického procesu, ukáže se být stejně parciální jako východiska, kterých měl být syntézou. Koordináty stability je třeba hledat v pochopení charakteru všech dimenzí racionality politického jednání. Institucionální pravidla usouvztažená v symbolických příbězích a teoriích, strukturované soustavy očekávání regulující reálné interakce lidí i kulturní identita jednotlivých aktérů politického života musí být v relativní jednotě. V takové společenské situaci roste explanační a predikční síla teorie politického procesu, která předpokládá jednotnost a univerzálnost svých výchozích principů.

Pojetí politické změny, které prezentovali March a Olsen, má podle mého názoru významné důsledky pro analýzu politického procesu i studium implementace veřejných programů. Spočívají v tom, že tato „metateorie“ politické změny relativizuje univerzalistická teoretická hlediska a jejich použití ohraničuje určitým sociálně historickým kontextem. Dává tak možnost – zdánlivě paradoxně – pochopit a uznat gnozeologický i sociální statut racionalistických koncepcí politického procesu.

Racionalistické koncepce mají v určitých politických situacích (například při analýze konkrétních veřejných programů) nepochybně legitimizační i explanační funkci. Ospravedlňují například i relativně nestabilní stavy utváření a realizace politických programů. Legitimizují nedůvěru, nepochopení a konflikty mezi politickými aktéry tím, že jim

nabízí důvěru v lidský rozum, vědecké poznání politiky a profesionální kontrolu politických procesů.<sup>21</sup> Racionalistická výchozí teze o politice jako svobodné směně individuálních zájmů má svou přitažlivost i v tom, že ospravedlňuje nerozhodnost a malou odpovědnost politických aktérů.<sup>22</sup> Praktické legitimizační úspěchy racionalistických teorií v současné politice neověřují pravdivost jejich poznatků. Explanační síla racionalistických koncepcí však byla v konkrétních sociálních a historických podmínkách opakovaně empiricky ověřena. Bylo to v situacích, kdy „formální racionalita“ velnula a prosákla do skutečného života lidí. (Weber, 1972) Opevnila se ve strategických hospodářských a byrokratických institucích, vstoupila do lidských organizací. Ideálem osobnosti se stala rozumně myslící, spíše asketicky a na pracovní výkon orientovaná bytost. V případě, že uvedené uspořádání ztrácí svou rovnováhu a stabilitu, politické procesy se atomizují a fragmentarizují, gnozeologický statut racionalistických koncepcí politiky se stává parciální.<sup>23</sup> Přijetí teze, že racionalistická teoretická východiska jsou dílčí při vysvětlování podstaty politického procesu, však neznamená konstatování relativnosti vědeckého poznání obecně a ztrátu aspirací na pravdivé poznávání. Do tohoto psychického stavu ústí intelektuální výkon francouzských dekonstruktivistů, který byl již výše předmětem kritiky. Pro některé analyticky implementace veřejných programů se stal dekonstruktivismus inspirací pro odmítnutí významu vědy pro vyhodnocování těchto programů. (Flax,

<sup>21</sup> „Okřídlená“ hesla tohoto způsobu legitimizace politiky jsou: „...důvěřuj, ale prověřuj...“; „...lidé sami nejlépe vědí, co chtějí...“; „...je třeba posílit kontrolní funkce veřejné správy...“.

<sup>22</sup> „Pozitivem trhu je, že rozptyluje odpovědnost. Pokud je rozhodnutí dosaženo na základě opakované volby tisíců či milionů spotřebitelů svobodně jednajících v rámci trhu, nemůžeme za takové rozhodnutí někoho, tedy žádnou osobu nebo skupinu osob, vinit... U netržních veřejných rozhodnutí je situace zcela odlišná. Rozhodnutí jsou transparentní a každý ví, komu je přičítat. Rozhodování se politizuje a podléhá veškerým typům nátlaku, jež politické rozhodování doprovázejí.“ (Bell, 1999: 195)

<sup>23</sup> Z politických dějin je známa řada jiných teoretických vyprávění, která se pokoušela více či méně úspěšně vysvětlit a ospravedlnit politiku v časech neurčitosti a nestability. Jsou to teorie o vylučnosti a posvěcení násilí, o boji proti nepřítelům a silám zla. Náboženské vzpoury, okupace cizích území, genocida rasových skupin a národností, politické procesy v 50. letech, hon na čarodějnice, jsou hmatatelným důkazem jejich působení. Tyto pravdivé příběhy a ve své době legitimní události samy o sobě svědčí o institucionálním charakteru politického života, pokud přijmeme racionalistické stanovisko, že se vylučují s racionálním základem chování svobodných politických aktérů směřujících v politice své zájmy.

1990; Žizek, 1990; Fox, 1991) Tvrdím, že uvedení autoři svými evaluačními studiemi popřeli sami sebe. Vytvořili dílčí, ale užitečné metodické nástroje vědecké evaluace veřejných programů v rámci prosazování metodologie „de-privilegizace vědy“.

„Tento druh metodologické de-privilegizace vědy někteří odsuzují a nazývají ho ‚slepotou‘ a ‚prázdnou dírou relativismu‘.<sup>24</sup> Já tvrdím opak: bez toho jsme odsouzeni k metanarativismu modernosti s jeho iluzemi Vědomostí, Pokroku, Pravdy a Racionality. Jak se snažím dokázat ve svém článku, ‚racionalita‘ (uvozovky autora) je fragmentární fenomén, vyčarovávaný místními procesy spojenými s mocí a vylučností...“ (Fox, 1991: 542)

Od naznačeného metodologického stanoviska je potřebné odlišit metodiku dekonstrukce. Metodologie končí v utopii permanentního odhalování interpretací obsahu veřejných programů a jeho implementačních postupů a fakticky tak ruší rozdíl mezi výzkumem implementace a implementačními praktikami. Metodika dekonstrukce (Derrida, 1978) může naopak posloužit jako dílčí „etnografická“ metoda rozkrývající vnitřní rozpory v interpretaci jednotlivých programových zásad a principů způsobených konkrétními situačními očekáváními a zájmy jednotlivých aktérů politického procesu.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> D. Bell hodnotí francouzský dekonstruktivismus jako zasychající větev pozdního modernismu. Charakteristiku moderního myšlení začíná citátem I. Kanta: „...porozumění nevyvozuje zákony z přírody, nýbrž jí vkládá své vlastní.“ (citováno podle Bell, 1999: 282) Hodnocení postmodernismu končí parafrází textu z Bible: „William James kdysi řekl, že pojmy bez vjemů jsou prázdné a naopak vjemy bez pojmů slepé. Majíce na paměti, co učinil Samson v paláci Pelištejců, můžeme říci, že postmodernismus stojí v Gaze s vy-pichnutýma očima.“

<sup>25</sup> N. Fox použil metodiku dekonstrukce při vyhodnocování zdravotnické péče na operačních sálech nemocnice. Pomohla mu pochopit skutečnou racionalitu praktik různých skupin lékařů a středního zdravotnického personálu. Ukázal, že i když jsou jednotlivé pracovní postupy aktéry pojednány jako snažící se plnit cíle lékařské služby, zabráňují dosahování konkrétních úkolů a naopak zajišťují plnění jiných cílů, jako je udržení hierarchie, ponižování některých činností na úroveň rutinních postupů nebo jejich ignorování a odsouvání na okraj dění. Metodiku odvozenou od strukturalistického pojetí binárních protikladů popsal následovně: (1) *Tvrzení*: jeden pól protikladu je zdůrazněn (například osobní svoboda při prodeji práce na trhu), ale ve skutečnosti se tento pól opírá o svůj zamlčený protiklad (2) *Negace*: opačný pól vyprávění, který je ve skutečnosti důležitější pro definici tvrzení (zotročení zaměstnance platem) (3) *Negace negace*: druhý pól vyprávění je

## Teorie chaosu a politická změna

Gnozeologický relativismus filozofie dekonstrukce neodpovídá založení institucionální koncepce politické změny, jak ji představili March a Olsen. Jejich teoretické východisko má podle mého názoru blíže k metodologickým inspiracím matematicky a přírodovědecky (tedy racionalisticky) fundované teorie chaosu. Její základní principy se někteří autoři snaží využít při výzkumu sociálních problémů i analýze tvorby a implementace veřejných programů.

T. R. Young se například domnívá, že:

„...stabilní institucionální systémy ve společnosti jsou možné jen tehdy, jestliže jsou eliminována destabilizující rozdvojení (bifurkace) v majetku, moci a sociálním statutu. Postmoderní hledání v emancipační sociální vědě je výzkumem těch sil a faktorů, které produkují téměř stabilní procesy v sociální dynamice... Pomocí programů sociální politiky (plná zaměstnanost, sociální zabezpečení, sociální bydlení, zdravotní péče) bychom mohli redukovat oblasti, do nichž spadají nestabilní a neočekávané životní stavy občanů, zaměstnanců a jejich rodin.“ (Young, 1991: 295)

O jaké teoretické východisko se opírá takto ambiciózní sociálně politický program? Matematická teorie chaosu navazuje na pozitivistickou tradici moderní vědy. Přesto se sama pokládá za její revoluční překročení. Její revolučnost vychází z opačné strany vědeckého cyklu, než je teoretická imaginace a práce logických důkazů. Na jejím počátku stály radikálně nové možnosti používání technických nástrojů měření a modelování skutečnosti, které se používají posledních třicet let v přírodních vědách.

Teoretikové chaosu tedy primárně obracejí svou pozornost k nově zjištěným faktům běžně přístupného přírodního a přirozeného světa. „Na rozdíl od relativity a kvantové fyziky je chaos vědou o běžných věcech – umění, ekonomice, biorytmech člověka, dopravních zácpách

---

zamlžen nebo zamlčen, aby ideologie byla legitimní a fungovala (například kapitalistické vykořisťování) (4) *Dekonstrukce*: legitimizační funkce ideologických konstrukcí je prokázána odhalením negativního pólu symbolických vyprávění. (Fox, 1991)



a počasí.“ (Gleick, 1996: 354) Dokonalejší techniky měření a možnosti počítačového modelování a zobecňování ukázaly, že měřená, běžně dostupná skutečnost vykazuje výrazné odchylky od teoreticky předpokládaných stavů. Odchylky, výjimky, neočekávané změny se staly tak častými, že je nebylo možné odsunout s poukazem na špatnou teorii, chybu měření nebo výzkumníkovu předpojatost. Teoretikové chaosu tedy zaměřili svou kritiku na centrální princip moderního determinismu, kterým je lineární představa uspořádání světa. Od principu linearity vesmíru odvíjí moderní přírodní věda princip univerzální kauzality, řádu a koherence a univerzální poznatelnosti světa. Tedy základy, na kterých je sama postavena.

Autoři zkoumající chaos dokazují, že většina systémů v přirozeném světě naopak vykazuje nelineární chování. Mají povahu chaotických systémů. Gleick, pravděpodobně nejznámější propagátor teorie chaosu, definuje chaotický systém jako takový, „...ve kterém vztah mezi kterýmkoliv dvěma částmi, událostmi, proměnnými nebo stavy nemůže být předpovězen. Tyto vztahy se mění nelineárně a nepředvídatelně v čase.“ (cit. dle Young, 1991: 256) Jestliže ontologie chaosu je nelineární, pak není možné dále nutit vědecký výzkum k vytváření permanentně stabilních teorií. A nejen to. Také metoda postupných teoretických aproximací pomocí falzifikace teorií (K. Popper, 1997) se zdá být málo citlivá k ontologicky nestabilním předpokladům.

Rozhodující tezí teorie chaosu je zjištění, že chaotické chování komplexních systémů má své vývojové zákonitosti, které lze popsat. Příroda nesměřuje k jednotnému řádu, ale nesměřuje ani k neurčitosti a nestabilitě. Pohyb přírody je tedy chápán jako transformace mezi rovnovážnými a stabilitě blízkými stavy. Stabilita je však nejméně obvyklý stav přírody, v jehož rámci podléhá systém jednotné kauzalitě. V rámci stabilního chování lze tedy popsat jeho zákonitosti a předvídat budoucí vývoj. Časoprostor stabilního chování systému nazývají teoretici chaosu „fraktál“ a v rámci fraktálu existující uspořádání označují „fraktální kauzalitou“.

Jaký je mechanismus, kterým se komplexní systémy transformují z jednoho fraktálu do jiné oblasti stabilního chování? Autoři zkoumající komplexní systémy ukázali, že při růstu komplexnosti deterministických systémů od působení určitého množství proměnných se systémy začínají chovat ambivalentně. Neurčité, rozdvojené chování bylo označeno jako „bifurkace“. Ukázalo se, že „bifurkace“ lze strukturovat. Neočekávaně se proměňující varianty chování mají svou vlastní logiku vývoje, která při

dalším zvyšování komplexnosti systému vede k dalším ambivalentním stavům, až přechází do fáze zcela neuspořádaného chování systému. Tato cesta od stability k nestabilitě chování je tedy způsobena komplexností objektivních faktorů, které společně ovlivňují chování systému.

Budeme-li chápat například implementaci sociálního programu jako komplexní systém, který je ovlivňován minimálně třemi skupinami relativně nezávislých faktorů: institucionální pravidla chování, sociální organizace aktérů programu a identita jednotlivých účastníků, snadno můžeme popsat různé typy „bifurkací“ a příklady ambivalentního chování. Za velmi podobných programových podmínek mohou aktéři vykazovat orientaci na hodnoty sociální rovnosti nebo efektivity systému, ve velmi podobných situacích programového uspořádání nalezneme příklady soudržnosti a spolupráce jednotlivých aktérů, stejně jako případy vzájemné manipulace a podvádění. Aktéři programu s velmi podobnou identitou mohou jednou projevovat filantropické motivy své práce, stejně jako sledovat své vlastní soukromé zájmy.

O stabilních systémech platí, že malé změny vstupních podmínek a faktorů způsobují malé rozdíly v chování systému a velké změny vstupů vyvolávají také velké změny na výstupech. Teorie chaosu však zjišťuje, že v nestabilních chaotických systémech mohou malé změny vstupů způsobovat nepředvídatelně velké rozdíly v chování, zatímco velké změny ve vstupních zdrojích a podmínkách mohou mít za následek jen minimální rozdíly v chování systému. Naznačené obecné závěry studií komplexních systémů a jejich změn přináší podle některých autorů novou metodologii pro studium politického procesu. Dávají poznat, že v časech relativní nestability politického systému není možné používat binární logiku, která tvrdí, že závěry výzkumů buď jednoznačně potvrzují, nebo naopak vyvracejí dané teoretické hypotézy. Young upozorňuje, že „protikladné závěry výzkumů jsou v nestabilním sociálním systému běžné a závisí na stádiu nestability, ve které se dynamika systému nachází, na umístění předmětu studia v určitém fraktálu fázového prostoru systému a na stupnici měření, kterým je pozorování prováděno“. (Young, 1991: 294) V nestabilním politickém procesu se proto vlivem neočekávaných rozdělení politického chování může stát, že jednání aktérů v podobných podmínkách je částečně vysvětlitelné racionalistickými a částečně institucionalistickými teoretickými východisky. Podle teoretiků chaosu je kauzalita mnohem komplexnější, než si většina sociálních vědců představuje.

Metodologické inspirace teorie chaosu obsahují ještě jednu pozoruhodnou výzvu, která je společná všem racionalistickým koncepcím. Sociální analytici inspirovaní teorií chaosu si uvědomují, že společenská věda má mít svou *sociotechnickou* či *politickou funkci*. Sociologie založená na teorii chaosu má vytvořit novou sociální technologii a politiku *stabilizace chování společenských systémů*. Jejím základním principem se má stát snižování komplexnosti společenských systémů pod kritickou hranici, která nevede ke stavům neurčitosti a nestability života jedinců a společenských skupin. Cílem politiky se má stát budování stavů, které umožňují jedincům individuální svobodné variace a současně alespoň dočasně a místně vedou k obnovení sociálního řádu.<sup>26</sup> Tato dynamická rovnováha základních sil společenského života nápadně připomíná Etzioniho „vstřícné společenství“ s vyvažováním Já a My. V naznačených požadavcích odkrývají sociálněvědní aplikace teorie chaosu svou konkrétnější tvář, která nemá jen silné, ale také slabé stránky.

Youngovo pojetí „emancipující sociální vědy a politiky“ vyvolává několik diskusních otázek. *Za prvé*, jeho představa sociální dynamiky společnosti je fyzikalistická. I když upozorňuje, že mechanický pozitivismus a naturalismus vede k „falešnému povědečtování sociální dynamiky“ (Young, 1991: 299), s kterým podle jeho slov započal již Comte, Pareto nebo Lundberg<sup>27</sup>, sám tuto dynamiku redukuje na stavy a procesy

---

<sup>26</sup> „...Fakt, že oblast téměř stabilní dynamiky je fraktální mísou výsledků chování, které jsou závislé na počtu rozdvojení, znamená, že můžeme působit směrem ke společenské praxi pomocí institucionalizování přitažlivých hodnot akceptovatelných našimi protichůdnými požadavky individuální svobody a společenského řádu. Geometrická forma, kterou zaujímá tato „ultrastabilita“, je tzv. mandelbrotova sada. Je to geometrická konfigurace výsledků chování, ve které harmonické rozložení pořádku a nepořádku produkuje variace na dané téma... Principiálně je možné vytvořit tyto sady ve zdravotní péči, zaměstnanosti, bydlení nebo v jiných sociálních procesech, pokud by směřovaly k téměř stabilním stavům chování. Naopak stavy, které by byly nežádoucí a „nepřátelské“ vůči přijímaným lidským hodnotám by byly minimalizovány, ne-li dokonce eliminovány. (...)

Jestliže mají například ekonomické systémy fraktální mísy, v nichž se realizují oblasti stabilního chování po té, co chování systému prodělá rozdvojení, pak jedna skupina přitažlivých modelů chování v ekonomickém systému může vést k racionální výrobě a distribuci a jiné skupiny modelů chování, třeba jen s malými změnami ve stejných ekonomických systémech, mohou vést k rozkrádání, podvodům, plenění a drancování. ... Musíme vytvořit politickou kapacitu, která by udržela tato rozdvojení pod úroveň feigenbaumovy konstanty, která určuje hranici nepředvídatelného chaosu a nestability.“ (Young, 1991: 297–298)

<sup>27</sup> Georg Lundberg svůj fyzikalismus vyjádřil velmi jednoznačně následujícím způsobem: „Sociální vědy jsou zaměřeny na chování takových elektron-protonových konfigurací,

stability, nestability a ultrastability chování společenských systémů. Tato redukce je zřejmá, i když připouštím, že aplikace pojmů obecné teorie chaosu do výzkumu sociální změny a dynamiky samo o sobě může být užitečné. Interpretace sociálních a politických problémů v pojmech matematické, fyzikální nebo biologické teorie může pomoci urychlit a zpřesnit systematizaci hypotéz užitečných pro další výzkum politického procesu.

*Za druhé.* Pozitivním přínosem metodologických východisek teorie chaosu pro výzkum politického procesu je jejich „živelný materialismus“. Přírodní vědy pracují s předpokladem ontologické danosti chaotického chování systému. Vytvořila se tím inspirativní alternativa k dekonstruktivistickému krajnímu relativismu a agnosticismu. Parcialita a relativita explanační funkce teorií politického procesu byla překlenuta fraktální kauzalitou veřejně politické skutečnosti, která ponechává teorii gnozeologické relevance v konkrétních, objektivně vzniklých časoprostorových hranicích. Na druhé straně Youngova aplikace teorie chaosu představuje pozitivistickou redukci na zjišťování časoprostorových reakcí systému na vnější stimuly a síly. Youngovo pojetí komplexního systému nebere v úvahu vnitřní dějiny sociálních či politických institucí ani biografii jedinců, kteří do nich vstupují a rozvíjejí v nich své autonomní chování. Proto autor uzavírá svou sociálně politickou výzvu univerzálním konstatováním, že „ultrastabilita je v principu možná“, aniž by se ptal na podmínky, za nichž ultrastabilní stavy rovnováhy mezi individuálními cíli a zájmy a potřebami kolektivního řádu v politických procesech platí.

*Za třetí.* Metoda vědecké práce, kterou Young předpokládá, je empiricistická. Aplikace teorie chaosu klade důraz na problematiku měření, kvantifikace a operacionalizace pojmů popisujících chování komplexních systémů. Zde zaznívá odkaz na Lundbergovu metodologii výzkumné práce, která se opírá o pragmatickou koncepci poznání. Podle ní je poznávání procesem vzájemného působení lidského organismu a vnějšího prostředí. Tento operacionalistický přístup fakticky popírá objektivní obsah vědeckého poznání. Pravdivost a gnozeologická korespondence poznatku s realitou je nahrazena pragmatickým principem

---

kterým se říká sociální skupiny ... Někdy je užitečné použít různá slova pro označení mechanismů chování odlišných systémů nebo úrovní konfigurací elektron-proton. Ale jistě základní koncepty protonové energie a síly jsou stejně aplikovatelné na všechny druhy chování.“ (citováno podle Rickman, 1990: 299)

užitečnosti poznatků. „Měřítka pozorování, které vytváříme, určuje stupeň faktičnosti sociální reality. Ve výzkumu chaosu určuje také měřítko pozorování naši schopnost pozorovat změnu.“ (Young, 1991: 293–294)

Empiricismus spojený s principem pragmatické užitečnosti redukuje sociotechnické možnosti autorových sociálně politických návrhů. Jednak je omezuje orientací na bezprostředně dané a na řešení aktuálních „bifurkací“ a rozporů společenského života. V tomto smyslu vyzvedává především stabilizační funkci systému sociální politiky. Jednak důrazem na velké možnosti empirického zkoumání neúměrně vyzvedává roli výzkumníků jako „formulátorů“ sociálních problémů. V tomto kontextu vyznívá poněkud naivně apel, abychom „vytvořili politickou kapacitu pro řešení sociálních problémů“ formulovaných profesionálními výzkumníky.

Přes uvedené kritické poznámky nutno uzavřít, že teorie chaosu přinesla nesporně inspiraci pro založení analýzy politického procesu. Provádí markantní útok na univerzalistická teoretická východiska. Její pojetí politických a společenských změn dává zapomenout na postupnost, kontinuálnost, pravidelnost a koherentnost vývoje. Rozbourává tedy představu jednotné racionality politického procesu předpokládanou klasicou pozitivistickou sociální vědou. Navozuje obraz politického procesu a změn, který je teoreticky vysvětlitelný jen ve svých fragmentech, podle principů fraktální kauzality.

## Závěry a výzkumné implikace

V této kapitole jsem se pokusil posoudit teoretická východiska analýzy implementačního procesu, kterou chci provést v dalších částech studie na příkladu poskytování sociálních dávek v České republice. Pokusím se text předložený v této kapitole shrnout do několika závěrů.

Za prvé. Analýzy politického procesu v moderní společnosti vycházejí v zásadě ze dvou obecných teoretických směrů. Můžeme je označit jako „racionalismus“ a „institucionalismus“. Obě filozofické koncepce mají dlouhodobě ve vědecké obci legitimitu. Mají řadu reprezentantů a zastánců. Diskuse o jejich poznávacím statutu se vyhraňovaly při řešení otázek teorie politické změny. V posledních letech končí v oboustranném uznání parciality vlastní explanační síly (například K. Popper, T. R. Young mezi racionalisty, March a Olsen mezi institucionalisty).

Za druhé. Politické procesy se nevyvíjejí podle univerzální kauzality v jednoznačném nasměrování. Také tvorba a implementace veřejných a sociálních programů prochází různými cestami a způsoby uspořádání. Racionalita fází tohoto vývoje může být rozdílná a fragmentární. Je střídána obdobími a oblastmi politické a organizační nestability, neurčitosti, kdy je chování aktérů programu neočekávané a nepředvídané. Za těchto okolností je v principu možné, že v určitých fázích má větší explanační sílu racionalistický model politického procesu a v jiných konkrétních situacích je gnozeologicky významnější model institucionální. V některých etapách může být skutečnost vysvětlitelná jen dílčím způsobem jak z racionalistických, tak institucionálních východisek. Explanační síla teorií obou typů se zvyšuje s mírou uspořádání sociálních a politických procesů při tvorbě a implementaci programů. Zdanlivým paradoxem tedy je, že i racionalistické „vyprávění“ je adekvátnější při institucionalizaci vědeckých a racionalistických postupů v politickém procesu.

Za třetí. Výchozí koncepce nemusí vystupovat jako nesmiřitelné alternativy. Začínají vzájemně tolerovat a sblížovat svá hlediska, i když jejich podstata zůstává rozdílná. Ústředním bodem teoretické diskuse i spolupráce autorů se stává pojetí racionality lidského jednání. Ukazuje se, že obě koncepce kladou důraz na jiné aspekty „rozumnosti“ politického procesu. Při analýze politického procesu se tedy mohou spíše doplňovat než si konkurovat. Jejich rozdělování je do značné míry umělé.

Za čtvrté. O výběru metodologických východisek analýzy politického procesu spolurozhoduje několik faktorů. Je to fáze vývoje politického života samotného, stav organizačního zajištění politických aktivit, struktura postojů a zájmů občanů, úředníků, politiků. Dále je to vývoj vědeckého poznání v naznačených teoretických orientacích a konečně také vzdělání, poznávací zájmy a záměry jednotlivých výzkumníků. Při analýze procesu poskytování sociálních dávek v České republice budou vycházet především z institucionalistické tradice sociální a politické teorie. V některých částech textu však budou využity i racionalistické teze a teorie politického a organizačního života (institucionální ekonomie, ekonomická teorie byrokracie, vědecká teorie managementu).

Za páté. Institucionální východiska určují předmětné zaměření studia politického procesu. Při analýze racionality implementace sociálních dávek se chci zaměřit především na čtyři následující předmětné oblasti: (1) Identity aktérů sociálního programu, pojetí vlastního Já politiků,

výkonných úředníků, sociálních pracovníků a samotných žadatelů o sociální dávky. (2) Síť sociálních vztahů v rámci programu sociálních dávek, v nichž se rozvíjí linie důvěry a odpovědnosti mezi jednotlivými aktéry tohoto politického procesu. (3) Organizační pravidla rozdělení schopností a možností vykonávat programové aktivity. Analýza způsobů, kterými jedinci interpretují a realizují právní normy, pravidla rozhodování, rozdělování finančních zdrojů, pravidla komunikace při zabezpečení programových cílů a hodnot. (4) Symbolické legitimizace pracovních a programových postupů, které zdůvodňují a ospravedlňují programové aktivity. Jsou to hodnotové orientace a názory na oprávněnost a potřebnost sociálních dávek, definice sociální situace žadatelů, interpretace cílů sociálního programu atd. Uvedené skutečnosti můžeme společně označit jako prvky kultury, která se utváří v rámci činností spojených s tvorbou a implementací programu sociálních dávek. Předmětem následující analýzy tedy bude implementační a organizační kultura programu sociálních dávek v České republice. Preference, zájmy, vzájemná očekávání aktérů politického programu, jejich interpretace programových cílů a hodnot nejsou z hlediska implementace programu něčím vnějším, ale tvoří se a proměňují uvnitř programu sociálních dávek. Jsou jeho podstatnou součástí.

Za šesté. Relativně samostatným prvkem implementační kultury je způsob, jakým přistupují jednotliví aktéři k tvorbě politického nebo správního programu. Praktický postup rozhodování a jednání aktérů při tvorbě a realizaci programu je nutným východiskem také pro analýzu politického procesu. Přístupy k jeho analýze jsou tedy vysvětleny a ospravedlněny pojetím rozhodování a jednání aktérů v průběhu implementace. Uvedený korelační vztah platí podle mého názoru jak v rovině praktických legitimizací, tak v rovině teoretických východisek. Vyslovuji tedy hypotézu, že přístupy k odborné analýze veřejných a sociálních programů mají souvislost s teoretickými východisky studia politického procesu. V následující kapitole se pokusím tuto hypotézu ověřit.

## 3. TVORBA ROZHODNUTÍ A IMPLEMENTACE

### Racionalistické a institucionální pojetí

Přístupy k vědecké analýze implementačního procesu se utvářely v souvislosti s diskusí o gnozeologickém statutu racionalistických a institucionálních modelů tvorby politických rozhodnutí. Uvedená souvislost je srozumitelná, když připomenu, že racionalisté chápou tvorbu rozhodnutí o cílech a postupech veřejného programu jako samostatnou fázi politického cyklu, která předchází implementaci. Přívrženci institucionálních modelů naopak vnímají rozhodování jako součást implementačních aktivit. Při realizaci programu podle nich dochází k podstatným korekcím, které mění smysl, funkce a výstupy veřejné a sociální politiky. Ověření hypotézy, – která je v literatuře široce rozšířena (Parsons, 1995) – že přístup k analýze implementace souvisí s volbou teoretických východisek, vyžaduje začít rozbořením modelů tvorby rozhodnutí ve veřejné a sociální politice.

Modely politického rozhodování se formovaly v mnohaleté diskusi mezi přívrženci racionalistického a tzv. inkrementalistického pojetí. Diskuse započala koncem 50. let studií Ch. Lindbloma: „The Science of Muddling Through“ (1959) a základní přístupy jsou zvažovány ještě v polovině let devadesátých (Hill, 1997). Během uvedeného období se do diskuse zapojila řada významných autorů.<sup>28</sup> Diskusi lze rozdělit do dvou etap. V první fázi převažovala nesmiřitelná stanoviska obou přístupů a současně existovaly názory o nutnosti hledat třetí cestu analýzy, která by využila silné stránky obou pojetí a potlačila jejich slabiny. Druhá fáze, která započala koncem 70. let, je charakteristická větší tolerancí

<sup>28</sup> (Dror, 1964; Lindblom, 1959, 1963, 1979, 1980; Dunsire, 1978; Etzioni, 1967; Smith and May, 1980; Hogwood a Gunn, 1984; Sabatier, 1986; Gregory, 1989).



a sebereflexivitou jednotlivých autorů. Jaká tvrzení tedy obsahují základní modely rozhodování v politice?

## Racionalistický model tvorby rozhodnutí

Racionalistická představa o rozhodování vznikala primárně při studiu ziskových soukromých i byrokratických státních organizací. Jejich formování bývá obvykle spojováno s pracemi Henriho Fayola a Maxe Webera. Obvykle bývá tento model popisován výčtem následujících kroků:

1. proces hledání cílů
2. formulace cíle
3. výběr alternativních strategií k dosažení cíle
4. evaluace výsledků.

Specifičností racionalistického rozhodování je orientace na to, „jak mají být rozhodnutí prováděna, aby byla logicky správná. Aktér přistupuje k problému, formuluje cíle, pečlivě zvažuje alternativní prostředky a volí mezi nimi s ohledem jednak na jeho vlastní hodnocení prostředků a jednak k žádoucímu stavu věci, kterého chce dosáhnout.“ (Etzioni, 1967: 385) Nutno říci, že Etzioniho charakteristika se hodí na dva relativně samostatné koncepty formálně racionálního rozhodování, které jsou v centru debat o tvorbě veřejných programů. Za prvé na model technologické racionality, který se vztahuje k logicky racionálnímu výběru prostředků pro dosažení daných cílů. Technologickou racionalitu byrokratického rozhodování popsal klasicky M. Weber. Za druhé je to model ekonomické racionality rozhodování, který se vztahuje k hledání co nejefektivnějšího využití zdrojů mezi konkurujícími si cíli. Tento typ racionality ztělesňuje manažerské rozhodování, které popsal H. Fayol ve svém cyklu manažerské práce.<sup>29</sup> Koncepce technologické a ekonomické

---

<sup>29</sup> Podle H. Fayola efektivní dosahování cílů v moderních organizacích vyžaduje, aby každý řídící pracovník opakovaně prováděl několik typů činností. Je to současným jazykem řečeno plánování, organizování, vedení lidí a kontrolování. Činnosti v tomto výčtu uvedené navazují logicky jedna na druhou a tvoří relativně uzavřený **cyklus manažerské práce**.

**Plánování** zahrnuje určování cílů, strategií a tvorbu dílčích plánů pro koordinaci aktivit různého druhu. **Organizování** určuje a zabezpečuje všechno, co potřebujeme k tomu, abychom dosáhli naplánovaných cílů. Organizátoři určují, *co* je všechno zapotřebí, ale také *jak* toho má být dosaženo, *kdo* má jaké úkoly splnit a *kdo* za to bude odpovídat. Vytváří se i otázka, *jaká rozhodnutí* musí být učiněna. **Vedení lidí** souvisí s organizováním. Každá

racionality rozhodování budu dále označovat jako jeden model tvorby rozhodnutí. Oba si činí nároky na preskriptivní i deskriptivní teoretickou funkci. Ukazují tedy nejen, jak se má správně v rámci veřejných a sociálních programů rozhodovat, ale současně tvrdí, že se takto rozhodnutí skutečně dějí. Společně vycházejí z jediného vnějšího předpokladu správného rozhodování individuálního aktéra. Racionální rozhodování je závislé na úplnosti a komplexnosti informací potřebných ke konkrétnímu rozhodnutí.

Na objektivní potíže zajistit si v *rozhodovací praxi* potřebné množství informací upozornili sami zastánci racionálního modelu rozhodování. „Behaviorální ekonomie“ Herberta Simona se opírá o představu tzv. ohraničené racionality rozhodování.<sup>30</sup> Jaké jsou základní myšlenky této koncepce? Simon chápe tvorbu rozhodnutí v organizacích jako proces lidského jednání. Na tomto základě si klade otázku, co vše ovlivňuje rozhodování jednotlivých členů organizace. Rozhodování definuje jako organizování, vedení lidí a kontrolování. Činnosti v tomto výčtu uvedené navazují logicky jedna na druhou a tvoří relativně uzavřený **cyklus manažerské práce**. Racionální volbu alternativ, které vedou k dosažení cílů vytvořených v rámci organizace. Racionální na uvedené volbě je skutečnost, že aktér vybírá alternativu, která maximalizuje dosažení hodnot, cílů tvůrce rozhodnutí.

Na této cestě k maximálnímu sladění prostředků a cílů stojí v organizační praxi určité bariéry. První skupina potíží podle Simona souvisí s problémem, že organizace nejsou homogenní jednotky a že hodnoty organizačního celku mohou být odlišné od hodnotových orientací jedinců v organizaci. (1) První bariéra racionálního rozhodování tedy spočívá v tom, jaké hodnoty a cíle jsou užívány při tvorbě rozhodnutí. Autor v této souvislosti rozlišuje mezi rozhodnutím, které je *organizačně*

---

organizace snaží se dosáhnout svých cílů je tvořena lidmi. Vedení spočívá především v motivování lidí k výkonu, v zajišťování legitimacy plánovaných cílů a organizačních postupů, v používání efektivní komunikace mezi nimi, řízení a řešení konfliktů, vyjednávání. Kontrolování spočívá v tom, že v průběhu prací na úkolech manažeri musí monitorovat chování v podniku a srovnávat ho s předpokládanými cíli. Jestliže přitom vyhodnotí významné odchylky od předpokládaného stavu, musí korigovat chování organizace. Korekce se mohou vztahovat jednak k plánovaným cílům, jednak k organizačním postupům implementovaným pro dosažení cílů. Podrobnější popis cyklu manažerské práce viz Winkler (1998).

<sup>30</sup> H. Simon v úvodu ke druhému vydání práce *Administrative Behavior* (1957) uvádí, že „...idea ohraničené racionality popisuje tvorbu rozhodnutí v praxi“ (s. XXIV)

*racionální* a rozhodnutím, které je *individuálně racionální*. (2) Druhá skupina potíží je těsně propojena s první. Může se stát, že hodnoty a cíle tvůrců rozhodnutí jsou jiné než cíle lidí, kteří daná rozhodnutí, nařízení a pokyny realizují. Management organizace však nemůže nařídít, jak mají pracovníci chápat, jaké významy mají spojovat s obecnými nařízeními, která realizují. Výsledky potom nemusí odpovídat plánovaným cílům. (3) Ve třetí skupině potíží racionálního rozhodování Simon upozorňuje na ekonomy často diskutovaný fakt, že proces rozhodování se málokdy realizuje v podmínkách potřebných a dostatečných informací a hodnotících zjištění. Na tomto základě formuluje Simon tezi o nutnosti zdokonalování organizační racionality, zavádění lepších informačních systémů, zlepšování kontrolních a evaluačních procesů. S těmito požadavky ovšem souvisí (4) čtvrtý okruh těžkostí uplatnění racionálního modelu rozhodování. V organizacích je velmi obtížné odlišit od sebe prostředky a cíle, fakta a hodnotové skutečnosti, věci a slova, stávající stavy od těch požadovaných. Přitom teoretický model racionálního rozhodování právě z těchto rozlišení vychází.

Uvedené těžkosti mají podle autora objektivní charakter. V praktickém životě organizací se stále v určité míře objevují. Je však možné jejich vliv omezit na přijatelnou míru. To znamená, že rozhodování bude sice zjednodušené, bude nutně vycházet z neúplných informací, ale bude poskytovat uspokojující výsledky. Ve své práci Simon navrhuje řadu pravidel, která mají zvýšit racionalitu individuální tvorby rozhodnutí. Jeho koncepce „ohraničené racionality rozhodování“ tedy modifikuje racionalistický model v tom smyslu, že rozlišuje mezi ideálním, teoreticky možným a prakticky proveditelným způsobem rozhodování. Formálně logický model zůstává v platnosti ve své preskriptivní funkci. Je to těžko dosažitelný ideál volby alternativ k dosažení cílů. Ohraničená, ale v důsledcích uspokojující efektivnost rozhodování je koncept s deskriptivní funkcí, který popisuje reálné rozhodování.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Simonova koncepce „ohraničené racionality“ měla významný vliv na teorii i praxi managementu a správy v posledních třech desetiletích. Stala se východiskem pro mnoho autorů v oblasti sociologie organizace a institucionální ekonomie. Podnítila zájem o studium komunikačních procesů v organizacích. Vedle Müntzbergových studií japonských korporací orientovala teorii managementu na studium „korporativní kultury“. Společně s teoretickými výsledky kybernetiky a obecné teorie systémů přispěla k praktické orientaci na budování informačních systémů v ziskových i neziskových organizacích. Srovnej Williamson (1975), Keller (1996), Robbins (1994), Haralambos and Holborn (1995).

## „Inkrementalistický“ model tvorby rozhodnutí

Technologické a ekonomické modely rozhodování v politickém životě se staly předmětem kritiky také Ch. Lindbloma. Jeho kritika vykazuje některé společné rysy se Simonovými myšlenkami, je však mnohem dalekosáhlejší.<sup>32</sup> Souhlasí se Simonem při popisu těžkostí racionálního rozhodování způsobených (1) nedostatkem adekvátních informací a poznatků. Rovněž podporuje myšlenku, že (2) přísné rozdělování mezi cíli a prostředky je příliš rigidní. S tímto konstatováním se však nespokojuje. Uvádí:

„Prostředky a cíle jsou často voleny v administrativních procesech simultánně. Častá je také absence jasné vazby mezi prostředky a cíli, a to na různých stupních implementačního procesu. Jsou vybírány společně a dohromady. Výzkum politického procesu je handicapován faktem, že jednotlivé výzkumné projekty mohou málokdy zkoumat všechny etapy tohoto procesu. Ne zřídka je to, co se děje mezi jednotlivými fázemi politického procesu, nejzajímavější. Ambivalentnost prostředků a cílů a jejich vztahu je podstatně větší, než si racionální modely připouštějí.“ (Lindblom, 1959: 99)<sup>33</sup>

Na rozdíl od autora koncepce ohraničené racionality Lindblom uvádí další důvody svého kritického postoje k racionalismu. (3) Pokládá racionalistické modely rozhodování za neúplné, protože zanedbávají okruh politických proměnných, které samy o sobě limitují možnosti volby mezi variantami. Doplnuje koncept rozhodování o hledisko moci či síly relevantních zájmů a cílů. Mnoho tvůrců rozhodnutí je při hodnocení alternativ podle jeho názoru omezováno vlastním politickým kontextem. (4) Dále chápe racionalistické přístupy přímo jako „utopie“. Skutečnost, že většina rozhodnutí v demokratické politice má neočekávané

<sup>32</sup> V literatuře doposud existuje diskuse o vztahu mezi Simonovou a Lindblomovou koncepcí rozhodování. Od názorů, že obě koncepce jsou kvalitativně odlišné, se odklánějí autoři, kteří tvrdí, že inkrementalistický model je jen krajním zjednodušením Simonových názorů: „Zatímco Simon je komplexní myslitel, jeho názory bývají často zjednodušovány. To platí také v případě vůdčího exponenta inkrementalismu, Charlese Lindbloma...“ (Hill, 1997: 101)

<sup>33</sup> Citováno podle May (1997: 165).

důsledky – což hodnotí Simon jako těžkosti – vede inkrementalisty k názoru, že racionalistické modely vyjadřují jen „sen plánovačů“. V realitě nejsou cíle tak jasné, rozhodování není dokonalé, hodnocení nejsou systematická. Ambivalentnost a neurčitost je dominantní obraz většiny procesů ve veřejné a sociální politice. McCleery k uvedené námitce dodává: „Od exekutivních cílů přenášených neurčitými politickými direktivami až do operační agendy jednotlivých programů...to vše vyžaduje spíše citlivou teorii hodnot, která by působila v kontextu administrativních studií.“ (McCleery, 1964: 161).

(5) Lindblom dále kritizuje racionalistický model za to, že v sobě obsahuje „hodnotový rozpor“ k racionalitě samé. Racionalisté předpokládají, že kvalita racionálních rozhodnutí nabývá různých stupňů. Lindblom popisuje klasickou tezi o dominanci vědecké teorie nad ostatními typy poznání a rozhodování. Zvláště v organizačním kontextu tento model favorizuje management a vyšší úředníky. Inkrementální kritika odhaluje ideologickou funkci formálně racionálních modelů rozhodování.

(6) Konečně považuje Lindblom racionalistické modely za nepraktické. Otázky logické správnosti rozhodování a volby strategií je možné v posledních desetiletích svěřit výpočetní technice. „Podobné výsledky“ mohou být dosaženy rychleji a s menšími náklady. (Smith a May, 1980: 157)

Na základě uvedených kritických postojů (zvláště bod 2, 3, 4) Lindblom navrhl vlastní alternativu k racionalistické analýze tvorby rozhodnutí v politickém procesu. Nazval ji poněkud provokativně koncepcí „*nějak si poradit*“ (muddling through) nebo „*nespojitého vršení rozhodnutí*“ (disjointed incrementalism).

Inkrementální model tvorby politických rozhodnutí představuje specifické pojetí politické racionality významně odlišné od racionalistických koncepcí. Je to racionalita kolektivní, která svazuje individuální rozhodování se společensko-politickým kontextem jedince a s praktickou situací, v níž se rozhoduje. Jeho představa praktické, každodenní tvorby politiky nezačíná u nějakého ideálního, přesně formulovaného cíle, ale v konkrétních politických situacích, které existují a působí na aktéry rozhodování. Tvorba rozhodnutí, která bere ohled na tento sociálně politický kontext, podle Lindbloma umožňuje jen postupné (inkrementální) nebo marginální změny. Nutí aktéry, aby vnímali „problémy“ jako určené pro neustálé „redefinování“ podle dostupných prostředků pro řešení. Evaluace výsledků pak nemůže být nějaká oddělená aktivita, ale musí probíhat současně s tvorbou rozhodnutí a s implementací cílů.

Lindblom předpokládá, že jeho model má nejen deskriptivní funkci – že takto ve skutečnosti politické rozhodování probíhá – ale také preskriptivní význam. Ukazuje tedy, jak by mělo správně v demokratických podmínkách probíhat. Může být proto i vodítkem pro analýzu a hodnocení tvorby politických rozhodnutí.

Autorovo přecenění postupnosti a marginality politických změn, jeho kritika objektivisticky vedené analýzy tvorby politických rozhodnutí, občasné snižování významu teorie při praktickém rozhodování a v neposlední řadě provokativní vyjadřování způsobily, že jeho pojetí bylo po řadu let obestřeno nepochopením mnohých autorů a stalo se předmětem četné kritiky, při níž ovšem zaniklo i samo myšlenkové jádro jeho pojetí. Uvedené skutečnosti zavedly diskusi o tvorbě politických rozhodnutí do slepé uličky, na kterou Lindblom reagoval ve svých pozdějších pracích (1979, 1980). Ustoupil od užívání konfusního a nejasného pojmu „inkrementalismus“ a revidoval některá svá tvrzení.

Pokusím se nyní zformulovat kritická stanoviska odpůrců inkrementalismu a potom představím základní myšlenky jeho pojetí racionality politického rozhodování jako v podstatě racionality kolektivního jednání. Jinými slovy, pokusím se interpretovat Lindbloma v duchu institucionalismu. Tvrdím, že vnímá tvorbu rozhodnutí v politice jako institucionální jednání. Jako činnosti jedinců s určitou politickou a sociální identitou. Jedinců, kteří projevují odpovědnost a ohled na zájmy a očekávání komunit a skupin, v jejichž rámci svá rozhodnutí činí.

Kritika inkrementalismu se zaměřila zejména na následující skutečnosti. Za prvé někteří autoři zdůrazňují, že jde o konzervativní přístup k tvorbě politických rozhodnutí. Přílišný důraz na okrajovost a postupnost změn a úzká vazba na „status quo“ činí z modelu konzervativní a stabilizační politický program. Dror (1964) se například domnívá, že inkrementální přístup k politickému rozhodování je validní jen v případech, kdy existující politické programy fungují a jsou dostatečně zajištěny, kdy podstata sociálních, hospodářských a veřejných problémů je stabilní a kdy potřebné programové prostředky jsou neustále dostupné. Dodává, že inkrementalismus se tak stává hlavní ideologickou zbraní inertních sil v politickém procesu:

„Racionalistický model má v důsledku výhodu v tom, že stimuluje administrátory, aby se alespoň trochu zbavili obvyklé rutiny. Lindblomův model proti tomu zajišťuje politický program ‚bez námahy‘. Souhrnně

řečeno limitovaná validita teze „nějak si poradit“, a v jejím důsledku posílení inertnosti, vytváří velmi významnou slabost.“ (Dror, 1964: 155)

Za druhé inkrementalismus je popisován jako přístup k rozhodování, který nehodnotí podle objektivních kritérií. Základním kritériem je akceptovatelnost a správnost rozhodnutí v dílčích situacích. Z hlediska mocenských souvislostí podporuje zájmy systematicky nepriviligovaných a politicky málo organizovaných subjektů. Nevede k podpoře zájmů mocných a silných politických skupin, které by mohly realizovat rozhodnější a celkovější změny politického procesu. V tomto smyslu je inkrementalismus nahlížen jako nedostatečný model pro „makro analýzy“ politického procesu. Racionalistická kritika přiznává Lindblomovu konceptu použití jen při detailnějším rozboru procesu tvorby rozhodnutí.

Za třetí je inkrementalismus kritizován za extrémní nákladnost. Zároveň náklady racionalistického způsobu rozhodování jsou zvyšovány o výdaje spojené s odstraňováním a korekcí selhání systému, inkrementální rozhodování je natolik rozdrobené, že mnohá dílčí rozhodnutí se musí po čase revidovat a hledání nových řešení připomíná spíše tápání. Navíc jsou celkové náklady inkrementálně realizovaného programu těžko kontrolovatelné.

## Lindblomovo pojetí racionality politického rozhodování

Racionalistická kritika – jak se zdá – vyplývá z podstatného nedorozumění při interpretaci inkrementálního modelu analýzy politických rozhodnutí. Co tedy ve skutečnosti znamená „inkrementalismus“ v pojetí Ch. Lindbloma? Jaký typ racionality ve své koncepci politického rozhodování představuje? Gregory (1989) provedl pojmoslovnou analýzu termínu „inkrementalismus“, při které upozorňuje na jeho značně konfusní a nejasný význam. Dospívá při ní k názoru, že lze rozlišit šest původních významů slova „inkrementalismus“ v různých Lindblomových pracích.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Šest původních významů slova „inkrementalismus“ popsal Gregory následovně:

Za *prvé*. Inkrementální znamená skutečnost, že při tvorbě veřejné a sociální politiky je úroveň teoretického pochopení vztahů mezi relevantními proměnnými velmi nízká. (Lindblom, 1959)

Tyto významy Gregory utřídil do dvou sémantických skupin. V první skupině spojuje významy (1), (2) a (3), které se podle něj vztahují *k roli formální, teoretické analýzy při tvorbě politických rozhodnutí*. Významy (4), (5) a (6), které tvoří druhou relativně odlišnou pojmoslovnou skupinu, se vztahují ke *společensko-politickému kontextu tvorby veřejných a sociálních programů*. Pojem „inkrementalismus“ se tedy vztahuje ke dvěma relativně samostatným oblastem politiky. Jednou k analýze tvorby politických rozhodnutí a po druhé k celému politickému procesu, který je zakotven v reálném společensko-politickém kontextu.

Gregoryho rozbor dokazuje, že krajně zjednodušená, rutinní, k formálně racionálním postupům nepřihlízející inkrementální analýza jako součást individuálního politického rozhodování (význam č. 2) je jen jednou z forem „strategické politické analýzy“. (Lindblom, 1979: 518) I když ta je v Lindblomově pojetí vždy rozbořem limitovaným určitými subjektivními kalkulacemi a vědomou volbou aktérů, které ve svém důsledku vždy zjednodušují komplexnost problému při tvorbě programů veřejné politiky. *Vykloubená, nespojitá* (disjointed) podstata strategické politické analýzy a rozhodování je přitom chápána jako funkce společensko-politického kontextu individuálního rozhodování. V tomto smyslu se obě skupiny významů inkrementalismu propojují. Lindblom si je vědom, že při tvorbě a realizaci politických programů se mísí mnohá přání a zájmy a důsledná analýza je vždy parciální a stranická. Parciálnost analýzy

---

*Za druhé.* Tvůrci politiky jsou ochotni měnit tyto proměnné jen marginálně vzhledem k danému stavu a velmi zjednodušují analýzu možností rozhodnutí, která jsou k dispozici. (Lindblom, 1959)

*Za třetí.* V souvislosti s limitovanými informačními a teoretickými vstupy jsou politické procesy založeny často na chybných intervencích nevýznamných aktérů, takže často dochází k neočekávaným důsledkům programových opatření. (Lindblom, 1959)

*Za čtvrté.* Demokratický politický proces a (nebo) změna probíhá jen okrajově a postupně. To znamená, že co má být dosaženo zítra, tvůrci politických rozhodnutí neradi odlišují od toho, co je dnes. (Lindblom, 1979)

*Za páté.* Tvorba politiky je proces politické a sociální interakce – vyjednávání, dialogu atd. – mezi skupinami sledujícími a podporujícími různé a konfliktní cíle, zájmy a hodnoty. Uvedené interakce vytváří podle Lindbloma „stranické vzájemné zajištění“ (partisan mutual adjustment) politického procesu, který výrazně kontrastuje se systémovým pojetím politiky. (Lindblom, 1965) Podle systémového pojetí je pohyb v politickém procesu zajišťován centralizovanými, na informacích založenými rozhodnutími.

*Za šesté.* Politická změna či změna politického procesu není výsledkem, funkcí nějaké koherentní sestavy transcendentujících cílů přenášených od tvorby rozhodnutí až k jejich politické implementaci. (Lindblom, 1965)



rozhodovacího procesu je přitom neodstranitelná. Vztahuje se k různorodým hlediskům, která jsou charakteristická pro sociální interakce v politickém procesu. Různorodost hledisek je nutně spojena se selektivním a neúplným charakterem informací. (Lindblom, 1980)

Pojetí inkrementálního modelu politického rozhodování bylo pozměněno ostrými výtkami za konzervativismus, subjektivismus, arogantnost k roli teorie při politických rozhodnutích. Lindblom skutečně často označoval racionalistickou teoretickou analýzu za „neproduktivní ideál“. Strategická analýza inkrementalismu se mu naopak jevila jako produktivnější, protože je blíže praktickým politickým situacím. Jeho vztah k teoretické analýze je však složitější, než se domnívají mnozí jeho kritici. (Hill, 1997)

Diferencovaný přístup k teorii se ukáže jasněji při bližším zkoumání tří významů inkrementalismu v první pojmoslovné skupině. Pozici teoretického poznání při inkrementální analýze věnoval pozornost Goodin (1982). V Lindblomových textech rozlišuje tři typy inkrementální analýzy politických rozhodnutí. První typ rozhodnutí představuje malé postupné kroky, kdy se politický aktér rozhoduje cestou pokusů a omylů. Jde o zcela pragmatický proces tvorby politiky, který je nezávislý na jakémkoliv teoretickém poznání a pochopení. Dále popisuje druhý typ rozhodování, které probíhá jako proces postupné adaptace na politické podmínky. Tato adaptace je založena na testování teoretických hypotéz. Rozhodování vede k malým změnám v limitovaném okruhu proměnných, které vstupují do politických rozhodnutí. Třetí typ inkrementální analýzy a rozhodování podle Goodina představují teoreticky poučené intervence, které vyvolávají malé, „experimentální“ změny. Změny však nejsou spojeny s představou či plánem budoucích možností. Menší zásahy do politického procesu mohou mít často reversibilní charakter.

Goodin tedy navrhuje rozlišovat různé typy inkrementální analýzy spojené s tvorbou rozhodnutí, které mají empirický základ. Poukazuje na různé empiricky zjištěné typy odlišného uplatnění teoretické racionality při rozhodování v rámci politického procesu. Ukazuje tak, že inkrementalismus připouští, že tvůrci politiky jsou fakticky vedeni teoretickými koncepty, i když ty mají často jen fragmentární nebo implicitní podobu. Jinak řečeno i čistě pragmatická analýza a tvorba rozhodnutí je vedena implicitní vírou a přesvědčením o možnosti nebo „časové blízkosti“ očekávaných výstupů. Tato přesvědčení můžeme nazvat „teoriemi každodenního politického života“, i když jen za předpokladu, že slovo

teorie nebudeme chápat v přísně formálním smyslu jako sestavu určitých explicitně vyjádřených kauzálních hypotéz. „Každodenní teorie“ jsou charakteristické spíše nespekulativním pojetím kauzálního vztahu. Přímo velnuly do praktické zkušenosti politiků, úředníků a sociálních pracovníků. Jak ukázala Goodinova analýza, Lindblom si uvědomoval, že strategická analýza a tvorba rozhodnutí v praxi je extrémně přízřivý proces. Vnímá, že má svou vlastní vnitřní racionalitu, která není totožná s racionalitou formální vědecké teorie. Nicméně jeho přístup neznámá eliminaci a nevyužívání teoretických konceptů při praktickém rozhodování.

Lindblomův důraz na marginalitu a postupnost změn politického procesu (význam č. 4), který je skutečně diskutabilní, byl jeho kritiky mylně spojován s averzí vůči racionalistickým teoriím. Jeho kritikové často argumentovali, že politické změny většího dosahu mohou být zajištěny významnější rolí formální analýzy, systémové teorie a racionálních technik kalkulace nákladů. (Gregory, 1989) Tyto argumenty opakovaně vedly Lindbloma k dokazování intelektuální i politické nereálnosti racionalistických analýz a k prokazování nevyhnutelnosti použití nespojitě inkrementální analýzy při tvorbě politiky a dosahování jen postupných a marginálních politických změn. Trvání na pouze okrajových změnách politického procesu tak zavedlo diskusi do slepé uličky. Důsledkem bylo zatemnění a nediferencované používání pojmů obsažených ve dvou sémantických skupinách slova „inkrementalismus“.

V práci „Politics and Markets“ (1977) Lindblom rozvíjí dva modely role intelektu v sociální organizaci politického procesu. I když navazuje na své dřívější práce, termín „inkrementalismus“ se zde prakticky nevyskytuje. Je pravděpodobné, že autor koncem 70. let uznal pojem jako nepřesný a příliš zatížený málo plodnou diskusí. To, co je skutečným jádrem jeho teorie, není „inkrementalismus“ jako určitý přístup k analýze a rozhodování v politickém procesu, ale tvrzení, že tato individuální rozhodnutí jsou funkcí politického procesu samotného. „Tvorba veřejné politiky musí být v Lindblomově pojetí chápána podstatně jako politický proces než jako nějaké analytické řešení problému.“ (Gregory, 1989: 186)

Autor inkrementálního modelu rozhodování ve svých pozdějších pracích vysvětluje – přímo i nepřímo – podstatu kolektivní racionality politického procesu, kterou vytváří společensko-politický kontext individuálních či skupinových rozhodnutí. Podle Lindbloma při tvorbě veřejných a sociálních programů nemá jedinec nebo skupina monopol

na pravdu, informace nebo strategickou analýzu. Moc k určování cílů a prostředků těchto programů je sice rozdělena nerovnoměrně, ale přesto je ve společnosti sdílána. Uvedená skutečnost je faktor, který omezuje aspirace racionalistické analýzy rozhodování mnohem více než všechny technické a informační limity intelektu jednotlivých politických aktérů. Lindblom chápe tvorbu politiky jako podstatně nevědeckou aktivitu ve smyslu „umění možného“. Jednotliví političtí aktéři ve svých reálných analýzách musí měřit a hodnotit úspěch a implementační výstupy vzhledem ke své kapacitě přeměnit své plány a šance v legitimní realitu politického života. Kolektivní podstata politického jednání obsahuje to, co *chceme učinit* v závislosti na tom, co *může být učiněno*. Uvedený limitující společensko-politický kontext zahrnuje aktuální politickou situaci, povahu sociálních problémů, technické i ekonomické možnosti, úroveň rozpracování vědeckých teorií, ale především morální a kulturní kontext politického života a sociální organizaci lidí, struktury vztahů mezi politickými aktéry. Požadavek legitimacy politických rozhodnutí přitom nevyklučuje zapojení formálních teoretických analýz do tvorby politiky. Jejich význam je však parciální. Je odvozen od legitimacy politického procesu, (toho, co je žádoucí a možné) a ne od integrity vědeckého poznání.

## Kontextuálnost a parciálnost modelů tvorby rozhodnutí

Průběh diskuse mezi racionalisty a inkrementalisty o charakteru racionality politických rozhodnutí se postupem doby proměnil. Došlo k přehodnocení postojů k univerzálnímu používání obou teoretických modelů. Na obou diskutujících stranách posílily hlasy, které vyjadřovaly vědomí podmíněnosti užívání modelů praktickým společensko-politickým kontextem a uznání jejich parciální gnozeologické platnosti. V počáteční fázi diskuse reprezentanti obou stran spojovali své teoretické koncepce s očekáváním a naplněním jak deskriptivní funkce, tak preskriptivní funkce. Názory oponentů odmítali jako nepřijatelnou alternativu. V průběhu let jejich nesmiřitelnost slábla. Významnou roli v této tendenci hráli autoři, kteří se pokoušeli obě alternativní pojetí tvorby politických rozhodnutí spojit při hledání tzv. „třetí cesty“. Jejich cílem bylo využít silných stránek obou pojetí a potlačit jejich slabá místa. Tato „třetí cesta“ si však opět činila univerzalistické nároky. Poté, co se ukázala jako málo průchodná,

objevují se od počátku 80. let pokusy o smíření racionalistických a institucionalistických stanovisek určením jejich parciálního gnozeologického statutu. Autoři se zaměřují na popis společensko-politického kontextu rozhodování, který určuje pravidla a způsoby individuálních rozhodnutí. Hledají v něm hranice gnozeologické použitelnosti jednoho či druhého teoretického modelu.

### *Hledání „třetí cesty“*

Jeden z prvních návrhů „třetí varianty“ přístupu k analýze a tvorbě politických rozhodnutí představuje Drorův „*model normativního optima*“ (Dror, 1964). Je to koncepce tvorby politického programu, která bere ohled na existenci ne-racionálních faktorů (intuice, zvyky, běžná zkušenost) politického rozhodování. Podstata uvedeného pojetí spočívá v tom, že při tvorbě politického programu využívá některé postupy racionalistického plánování, ale jen ve velmi zjednodušené podobě. Dror například navrhuje uplatnění racionalistických přístupů při tvorbě fundamentálních cílů a „směrnic“, které mají objasnit základní hodnoty programu, při definici očekávaných mzdových nákladů, při explicitní formulaci nástrojů stimulujících kreativitu pracovního personálu programu. V takto vytyčeném volném implementačním rámci by se měla uskutečňovat konkrétní rozhodnutí jednotlivých aktérů veřejných či sociálních programů.

Lindblom kritizoval uvedenou koncepci tvorby rozhodnutí za to, že nenavrhuje nic víc než sadu nespojitých ustanovení a zásad, která nemohou vést k vytvoření „modelu pro rozhodování“. Racionalistická kritika upozorňovala na zveličenou roli, která je v koncepci přiznána intuici a každodenní zkušenosti tvůrců rozhodnutí. Tyto velmi neurčité a těžko měřitelné proměnné jsou v uvedené koncepci chápány jako něco víc než jen reziduální zdroje pro ne-racionální informace. Podle kritiků model vyznívá do té míry tautologicky, v jaké předpokládá a implikuje tezi o shodě a komplementaritě racionálních a neracionálních prvků v individuálním politickém jednání.

Další variantu „třetí cesty“ analýzy a tvorby rozhodnutí v politickém procesu zformuloval Etzioni (1967). Nazval ji *přístupem „smíšeného skenování“* veřejných programů (mixed scanning approach). Model „smíšeného pozorování“ nabízí proces tvorby rozhodnutí ve dvou fázích. První

fáze spočívá v tom, že tvůrci rozhodnutí si vytvoří představu o možnostech a limitech politického programu. Tato představa je ve druhé fázi vyhodnocována podle předepsaných programových hodnot a kritérií v obecných a objektivních pojmech a kategoriích. Uvnitř tohoto objektivního rámce tedy probíhá tvorba rozhodnutí inkrementálně, s ohledem na stávající programový kontext. Etzioni se domníval, že:

„...dvě fáze smíšeného skenování pomohou redukovat dílčí nedostatky obou základních přístupů. Inkrementalismus redukuje nerealistická očekávání racionalismu tím, že omezuje jeho detailní požadavky při fundamentálních rozhodnutích. Kontextuální racionalismus pomůže překonat konzervativní a inertní stránky inkrementalismu využitím dlouhodobějších a dalekosáhlejších variant řešení.“ (Etzioni, 1967: 390)

Existují však autoři, kteří Etzionioho optimismus nesdílejí. Smith a May (1980) upozorňují na skutečnost, že tento přístup fakticky nezajišťuje odstranění nerealistických a konzervativních prvků obou základních modelů. Podle jejich názoru hlavní slabost koncepce spočívá v tom, že přehlídí podstatu odlišnosti mezi racionalistickým a inkrementálním rozhodováním. Zatímco první volí podle stanovených cílů prostředky, druhý přístup vychází z existujících možností a prostředků. Do té míry, jak je vztah mezi cíli a prostředky v různých společensko-politických kontextech flexibilní a jeho orientace oboustranná, hrozí nebezpečí, že „...fundamentální rozhodnutí v jednom kontextu se v druhém kontextu stanou inkrementální“. (Smith and May, 1980: 153) Bez znalosti sociálního kontextu individuálních rozhodnutí nelze s jistotou říci, podle jakých pravidel rozhodování probíhá. Taková analytická situace nevede k plánování reálnějších cílů a dosažení větší flexibility a pružnosti programů. Spíše naopak. Teoretický model „smíšeného skenování“ musí být připraven na neočekávané zvraty a selhání programu. To, co se tvůrcům rozhodnutí zdálo být reálným cílem, se po jisté době může ukázat prostředkem původně neplánovaných a nečekaných cílů jiných politických aktérů.

Po této kritice se stává srozumitelné, proč se Etzioni v 80. letech začíná podrobně zabývat myšlenkou komunitarismu. Komunity a sítě neformálních vztahů jsou sociální struktury, v nichž reálně probíhá proces sladování individuálních cílů, zájmů a přání s kolektivně uznanými možnostmi a prostředky jejich dosažení. Komunity, pracovní týmy, neformální

sítě programových vztahů tvoří sociální kontext, ve kterém vzájemné „smíšené skenování“ cílů a prostředků skutečně probíhá. V těchto sociálně organizačních kontextech přestává platit kritika, že Etzioniho model „je stejně utopický jako racionální plánování a stejně tak letargický a inertní jako model „nějak si poradit““ (Smith a May, 1980: 154). Ukázalo se, že racionalita rozhodování proměňuje svá pravidla v závislosti na povaze sociálních struktur, v nichž je rozhodování zakotveno. Studium sociálně organizačního kontextu programových rozhodnutí může dát odpověď na otázku, kdy mají rozhodnutí fundamentální, normativní charakter a kdy je jejich racionalita čistě instrumentální, bez vazeb k hodnotám kolektivního vědomí. Zdá se, že studium sociálně organizačního zajištění veřejných programů může pomoci určit podmínky a hranice, v nichž mají různé modely rozhodování plný poznávací statut a vymezit oblasti, v nichž jejich explanační a predikční síla je parciální.

### *Parcialita gnozeologického statutu modelů rozhodování*

S myšlenkou, že sociálně organizační kontext tvorby rozhodnutí mění pravidla rozhodování a že jeho studium současně popisuje parciální explanační sílu základních teoretických modelů, přicházejí počátkem 80. let Smith a May. Teze o parcialitě gnozeologického statutu byla současně východiskem jejich pokusu o smíření dvou dosud konfliktních stanovisek.

Autoři tvrdí, že diskuse mezi racionalistickým a inkrementalistickým modelem rozhodování v politickém procesu je do značné míry umělá. Svůj názor zdůvodňují dvojím způsobem. Za prvé se domnívají, že protagonisté obou teoretických modelů velmi často mluví o různých věcech. Krátce řečeno diskuse je planá, protože vznikla jako výsledek nedorozumění. Za druhé konstatují, že „exponenti“ obou diskutujících stran systematicky ignorují otázku vyjasnění základních pravidel o racionalitě rozhodování. Diskusi v tomto smyslu chápou jako formální a bezobsažnou, neboť nebere v úvahu reálný společensko-politický a organizační kontext tvorby rozhodnutí.

Vrátím se nyní k prvním argumentu o umělosti protikladu mezi racionalistickým a institucionálním (reprezentovaným inkrementalismem) pojetím rozhodování. Nedorozumění mezi aktéry diskuse prý

spočívá v nediferencovaném zaměňování deskriptivní a preskriptivní funkce jednotlivých modelů rozhodování. Autoři de facto tvrdí, že racionalisté a inkrementalisté se snaží vysvětlit, jak rozhodování skutečně probíhá a současně ukázat normativní cíle procesu tvorby politických rozhodnutí, tedy jak by mělo rozhodování probíhat. Deskriptivní a normativní stránka rozhodovacího procesu jsou však dvě odlišné sociální skutečnosti, i když jsou někdy od sebe těžko oddělitelné. Smith a May uvedené nedorozumění řeší relativně velmi jednoduše. Každé z diskutujících stran přidělují jednu z naznačených funkcí. Domnívají se, že průběh diskuse ukazuje spíše na to, že každý model rozhodování je schopen úspěšně plnit jen jednu teoretickou funkci.

„Jedním ze způsobů, jak je možné pokročit dále, je tvrdit, že racionalistické modely chtějí spíše podat přesný obrázek o tom, jak tvořit ideální procedury rozhodování. Kritika je pak zaměřena na skutečnost, že racionální modely jsou empiricky nepřesné a nereálné. Neukazují, jak jsou rozhodnutí ve skutečnosti prováděna. (...) Na druhé straně můžeme mít jisté sympatie pro inkrementální model, který ukazuje, jak je politika dělána (nebo spíše častěji nedělána). Kritika je zde zaměřena spíše na normativní používání tohoto modelu. Inkrementální rozhodování není postup, jakým se má rozhodovat.“ (Smith a May, 1997: 170)

Ponechám stranou poněkud diskutabilní závěr, že racionalistický model rozhodování má mít v demokratické politice normativní, preskriptivní funkci, zatímco inkrementální model má mít funkci deskriptivní a explanační. Činím tak jednak proto, že v tomto členění nejsou autoři nijak původní. Prosvítá zde prakticky totožné dělení Simonovo. Dalším důvodem je skutečnost, že uvedený názor byl již podroben ostré kritice za teoretickou neadekvátnost rozdělování obou funkcí teorie od sebe. (Lindblom a Woodhouse, 1993)

Soustředím se na obecnější tvrzení autorů. Problém diskuse o modelech analýzy politického rozhodování podle nich nespočívá ani v odstranění rozdílných názorů, ani v konstrukci nějaké třetí varianty, která by kombinovala prvky obou základních modelů. Skutečný problém diskuse se vztahuje ke správnému poznání vztahu mezi *faktickou* a *normativní* stránkou rozhodování. Z racionalistického a inkrementalistického konceptu analýzy se stávají dílčí teorie, jejichž teze a hypotézy mají být

„stavebními kameny“, z nichž se vytvoří „metateorie“ racionality politického rozhodování.

„Jde o dosažení propracovanějšího pohledu, který by bral v úvahu vliv ideologií tvůrců politických programů. Tyto ideologie jsou o podstatě tvorby rozhodnutí, o realizaci a výstupech různých fází politického procesu. V tomto smyslu můžeme mluvit o vzniku na empirických datech založené metateorie, která precizněji odkrývá role a funkce existujících modelů tvorby rozhodnutí v rámci mašinerie politického procesu a jeho administrace...“ (Smith a May, 1997: 171)

Tato „metateorie“ rozhodování se orientuje na konkrétní aktéry politického procesu. V identitě politika, úředníka, sociálního pracovníka a v konkrétních sociálně organizačních kontextech hledá jednoznačnou odpověď na otázku, který model pravidel rozhodování byl fakticky použit a proč. Pokouší se stanovit konkrétní hranice mezi normativně založenou racionalitou rozhodnutí a instrumentálně založenou racionalitou politického jednání.

V konkrétních organizačních strukturách převládá velká flexibilita ve způsobech rozhodování. Autoři pokládají za velmi naivní předpoklad, že členové organizací nevyužívají této flexibility k realizaci vlastních zájmů. Odvolávají se na Turnerovu (1977) myšlenku, že mezi organizačními koncepty a praktickými aktivitami jednotlivců, které tyto koncepty realizují, není nutně vztah korespondence. Organizační pravidla jsou v důsledku toho vždy poněkud neurčitá a libovolná. Tvrdí, že pravidla rozhodování jsou jednotlivými aktéry v konkrétních organizačních kontextech používána prospektivně i retrospektivně, normativně i deskriptivně, fundamentálně i instrumentálně k označení významů reálně probíhajících rozhodnutí.

Otázka, jaká konkrétní schémata pravidel jsou prakticky využívána při rozhodování, je podle Smithe a Maye předmětem empirického výzkumu. Empirický výzkum tedy může ověřit adekvátnost či neadekvátnost použití racionalistického či inkrementalistického modelu rozhodování. Může určit parciálnost jejich uplatnění, reálné hranice a omezení rozsahu jejich použití. Na základě empirických zobecnění je možné podle jejich názoru konstruovat nové „a priori“ modely tvorby rozhodnutí, které budou vycházet ze znalostí toho, jak definují relevantní politikové, úředníci, profesionálové tvorbu rozhodnutí.



Smith a May podle mého názoru příliš podléhají dekonstruktivistické perspektivě „odhalování ideologií“ a „skrytých zájmů“. Neberou dostatečně v úvahu mocenské rozložení sil v organizaci politického procesu, které podstatně determinuje organizační rámec tvorby rozhodnutí. Nicméně jejich pojetí orientuje analýzu tvorby rozhodnutí do konkrétních sociálně organizačních kontextů (sociálních struktur). Dále je významné, že zaměřují pozornost na empirický výzkum rozhodování v těchto „programových sociálních strukturách“.

## 4. TEORIE ORGANIZAČNÍCH SYSTÉMŮ

### Analýza komplexity programových struktur

Aplikovaný výzkum politického procesu je tradičně spojen s uplatňováním systémového přístupu a systémových teorií. Uvedené spojení započalo v časech Herolda Lasswella (1939, 1963) a Davida Eastona (1965), kteří „vykolíkovali zábor“ analýz politického systému a zabývali se základními „systémovými procesy“, jako jsou definování problému, plánování cílů, rozhodování a organizování implementace programů. Využívání systémového přístupu pokračovalo obdobím metodologických diskusí o definování „otevřených“ a „uzavřených“ systémů a o vymezení rozdílů mezi různými typy systémů, které byly vedeny zejména mezi představiteli klasické teorie organizace (Burns and Stalker, 1961; Azumi and Hage, 1972; Lincoln, 1982; Morgen 1997). Na konci minulého století pokračoval rozvoj systémové analýzy veřejných a sociálních programů a intervencí rozpracováním teorie komplexních systémů a jejím uplatněním při řešení sociálních problémů (Young, 1992; Kauffman, 1993; Gleick, 1996).

Systémový přístup dnes neznamena uplatnění jedné teorie systémů ani aplikaci homogenních výzkumných metod a technik. Je to v pravém slova smyslu *specifický způsob myšlení*, ke kterému dospívají vědci různých oborů a různé filozofické a metodologické orientace. Ústřední pojem (systém) získal mnoho rozdílných interpretací. Je často chápán mnohoznačně. Cílem následující kapitoly je proto pokusit se odpovědět na dvě základní otázky. Za prvé, co mají systémové teorie společné a jaká jsou obecná kritéria systémového myšlení? A za druhé, v čem se jednotlivé systémové přístupy ke zkoumání sociálních problémů a jejich řešení významně odlišují? Především chceme pochopit, jak je

rozdílný charakter uplatnění systémového myšlení v teorii otevřených systémů a v teorii komplexních systémů. Zajímá nás, zda se v těchto odlišných způsobech systémového myšlení znovu odrážejí rozdíly mezi racionalistickým a neoinstitucionálním přístupem k analýze politického procesu.

## Kritéria systémového myšlení

Pro pochopení systémového myšlení je klíčovým konceptem „systém“. Podle jedné, v sociálních vědách široce rozšířené, definice za systém můžeme považovat „*souhrn vzájemně na sebe působících prvků, které dohromady tvoří jeden celek zabezpečující plnění celkového účelu*“ (Gouldner, 1964). V každém systému můžeme rozlišit jeho strukturu, neboli skladbu prvků, z nichž je složen, a dále funkce či role jednotlivých částí. Funkce můžeme definovat jako veškeré důsledky, které má aktivita nebo působení části pro ostatní části nebo pro systém jako celek.

Uvedenou definici systému můžeme aplikovat při popisu přírodních nebo technologických celků, stejně jako živých organismů a sociálních útvarů.<sup>35</sup> Mezi lidmi najdeme společenstva, na jejichž popis a vysvětlení se přístup teorie systémů hodí více, a jiné, na jejichž studium se hodí méně. Při zkoumání skupin, kde je dán velký prostor pro aktivitu a svobodu jednání jednotlivých členů a které se vyznačují velkým množstvím vzájemně málo vztažených cílů, je uplatnění systémového přístupu omezené. Mezi sociální skupiny, při jejichž zkoumání se systémový přístup naopak často uplatňuje, patří formální organizace, jako je podnik, nezisková organizace nebo úřad, a také veřejný program. V těchto sociálních celcích existují relativně objektivní kritéria pro účelnost celostního chování. Celek má stanovený účel, existují kritéria účelnosti, části nebo jednotliví členové organizace se více či méně přizpůsobují účelnému fungování celku.

Pokusme se nyní se znalostí základní definice systému popsat rozhodující vlastnosti systémového myšlení. Patří mezi ně holistická (celistvá)

<sup>35</sup> Například lidské tělo je složitým systémem, který je složen z množství dílčích částí, na které můžeme nahlížet jako na subsystémy složené z prvků nižšího řádu. Za subsystémy lidského těla můžeme chápat například centrální nervový systém, oběhovou soustavu, pohybový systém, soustavu lidských smyslů a podobně. Celá stavba lidského těla umožňuje po několik desítek let účelnou samostatnou existenci, které se říká lidský život.

perspektiva myšlení, vnímání systému jako složitého víceúrovňového (multilevel) útvaru a rozlišování strukturních a procesních prvků systému.

### *1. Holistická perspektiva*

V systémovém myšlení se přenáší pozornost výzkumu od částí k celku. Podle holistického principu platí, že vlastnosti částí jsou dány organizačními vztahy celku. Vlastnosti částí tak nelze redukovat pouze na „endogenní“ charakteristiky těchto menších částic.<sup>36</sup> Látka a forma jsou dvěma stránkami tohoto procesu a jsou oddělitelné jen v abstrakci. Tyto ontologické úvahy se přenášejí také do metodologického myšlení. Otázky, z čeho je částice „udělána“ a jaké má uspořádání, jsou od sebe v tomto systémovém zkoumání obtížně oddělitelné. Přesto v průběhu historie systémového výzkumu můžeme identifikovat autory, kteří rozpracovávali poznání spíše obsahových a strukturálních aspektů systému a dále autory, kteří se zabývali formou uspořádání systémových procesů. Chápeme-li propojení látky a formy celku jako princip systémového myšlení, pak vysvětlení části systému probíhá ve třech následných krocích. (1) Vysvětlovaná věc je brána jako součást širšího celku (kontextu). (2) Je vysvětlena podstata systémového celku, tedy jeho účel či základní funkce. (3) Poznání a vysvětlení části je provedeno v rámci poznávání celku. Odkrýváme roli nebo funkci jednotlivých částí pro celek.

Funkčnost částí v kontextu celku má přímé implikace pro analýzu programů, které řeší nějaké sociální či veřejné problémy. Často při těchto studiích autoři hodnotí jednotlivé prvky programového systému podle jejich silných a slabých stránek pro celkový účel nebo funkci programu. Ve skutečnosti je však chování těchto částí závislé na skutečnosti, jak jsou zapojeny do přediva vztahů celku. Pro systémové myšlení nejsou typické jednoduché kauzální řetězce vysvětlující chování celku. Zdůrazňování lineární závislosti a jednostranný determinismus podporují mechanickou orientaci v přírodních i společenských vědách. Příkladem mohou být i dnes občas se vyskytující představy o jednosměrném přebírání a utváření strategií zaměstnanosti z jednoho evropského centra bez souvislosti k národním kontextům politiky zaměstnanosti. Dalším příkladem mechanistického studia systémového chování mohou být hojné aplikace

---

<sup>36</sup> O tom, že objekty světa jsou určovány také formou svého uspořádání, věděl již Aristoteles, který tuto jednotu látky a formy v procesu realizace podstaty v aktuálních jevech nazval „entelechií“.

SWOT analýz při strategickém plánování organizačního chování. Nepřihlížení ke konceptu systémových souvislostí celku a jeho částí může vést k sofistikovaným doporučením jak zlepšit kvalitu jednotlivých částí programu (plánování, pracovní schopnosti personálu, finanční zabezpečení projektů atd.). Ale nikdy nemohou přispět k řešení otázky jak zlepšit systémové chování jako celek.

## 2. „Multi-level“ perspektiva

Mechanický determinismus, který klasickým způsobem formuloval Descartes, pracuje s představou, že v jakémkoliv složitém systému lze chování celku analyzovat pomocí vlastností jeho částí. Uvedený determinismus se zabývá odhalováním základních prvků systému a odkrýváním mechanismů nebo sil, které mezi částmi působí. Fungující otevřené systémy však nelze pochopit jen na základě analýzy, ale také po provedení syntetizujícího postupu, který odkrývá celkový kontext částí. Systémové myšlení je v tomto smyslu vždy myšlením kontextovým a environmentálním. Pro pochopení částic na jedné úrovni systému se stává podstatným vysvětlení kontextu, který tvoří vyšší úroveň systémových vztahů. Podobně částice systému lze charakterizovat jako vnitřně uspořádané do nedělitelných sítí vztahů. Systémové myšlení v tomto případě pracuje s organizací nižší úrovně systému. Důležitým předpokladem systémového myšlení je představa, že mezi úrovněmi systému není žádná z úrovní základní a podstatnější než druhá. Podstata systému může být závislá na chování subsystému, stejně jak lze předpokládat, že v jiných situacích mohou být pro chování systému rozhodující vazby k jeho vnějšmu kontextu. Hranice mezi celkem a jeho částmi se relativizují a stávají se dynamickými a prostupnými. To, co se jeví na jedné úrovni systému jako objekt a částice, má na druhé úrovni charakter organizační sítě vztahů realizujících se v procesu vzájemného působení. Uvedený objev, že struktury částic jsou z jiného hlediska uchopitelné jako systémové procesy, má na „svědomí“ kvantová fyzika počátku 20. století. Nicméně toto poznání přináší významné výzvy i pro systémové pochopení sociální organizace a koordinace veřejných programů. Pro teorii veřejných programů neznamená uvedené východisko přijetí myšlenky, že v programech absentují identity programových objektů (tvůrců rozhodnutí, významných úředníků, zájmových skupin, klientů atd.), ale přináší relativizaci jejich podstatných vlastností, které se stávají výsledkem jejich programové a sociální konstrukce v kontextu programového systému a jeho prostředí.

„Multi-level“ perspektiva vytváří novou strukturální optiku zaměřenou na složitě propojenou síť vztahů systémového celku. V rámci systémového myšlení nevystačíme pouze se statistickou analýzou agregátů. Nepomůže nám „anatomický rozbor“ vzájemně izolovaných částí systému. Zkoumání v této perspektivě je nutné zaměřit na živé fungující procesy systémového celku.

### *3. Procesní perspektiva*

Systémové myšlení se soustředí spíše na procesy a funkce než na poznání struktur vztahů mezi jednotlivými prvky systému. V této perspektivě se autoři zamýšlejí nad otázkou, proč systém funguje. Uvedená otázka přitom nebrání kladení otázek typu, jak systém funguje. I tyto jsou významné pro výzkum systému, neboť jsou k prvním typu otázek komplementární. Oba typy otázek nejsou vzájemně převoditelné jedna na druhou. S jejich výzkumem souvisí i nutnost komplementárního využívání analytických a syntetických metod poznání. Systémové myšlení je stejně tak analytické jako syntetizující. Na potřebu pochopit dvoustrannost systémové metody zkoumání ukázala svého času dlouhodobá diskuse mezi představiteli společenské vědy, kteří se hlásí ke stoupencům na jedné straně strukturalismu a na druhé straně k představitelům funkcionalismu. Obě skupiny vědců přitom participovaly na výzkumu společenských systémů. Strukturalisté více vycházeli z tradice mechanického pojmání systému. Mechanický determinismus vychází z existence fundamentálních (základních) struktur, které působí na sebe navzájem, a dále z existence sil a „mechanismů“, jejichž prostřednictvím tyto struktury na sebe působí. V tomto pojetí jsou struktury rozhodující stránkou systému, která určuje systémové procesy a chování (např. klasická teorie planetární soustavy vysvětluje pohyb nebeských těles). V systémovém myšlení je však rozšířený názor, že každá struktura vztahů mezi objekty je projevem systémových procesů.

Procesní přístup v klasickém období rozvoje systémového myšlení nejvýrazněji formulovali Ludwig von Bertalanffy, rakouský biolog a filozof, a zakladatelé kybernetiky Claude Shannon a Norbert Wiener. Kybernetika přispěla k rozpracování procesního přístupu zejména studiem regulačních a autoregulačních procesů, kterými vysvětlovala uspořádání systémových struktur vztahů zejména v organizačních a informačních systémech.

## Bertalanffy a obecná teorie systémů

Do konce 30. let minulého století se termín systém používal jen mezi velmi omezeným okruhem autorů. Největší zásluhu na rozšíření systémového myšlení do řady vědních oborů měl rakouský biolog Ludwig von Bertalanffy, který svou obecnou teorií systémů otevřel prostor pro uplatnění systémového myšlení v řadě vědních disciplín. Jeho obecná teorie systémů se pokusila zbavit studium celistvých jevů metafyzického základu. Bertalanffy chtěl vytvořit propracovanou teorii, která by se opírala o matematické metody. Ve své klasické práci napsal: „obecná teorie systémů by byla v propracované podobě matematickou disciplínou, která je sama o sobě čistě formální, avšak aplikovatelná na různé empirické vědy. Pro vědy zabývající se organizovanými celky by měla mít podobný význam, jako má teorie pravděpodobnosti pro vědy zabývající se náhodnými jevy...“ (Bertalanffy, 1946)

V oblasti analýz veřejných programů jako jeden z prvních rozpracoval tuto obecnou teorii systémů David Easton (1965). Jeho systémové pojetí politického procesu jsem použil jako výkladový model pro analýzy uvedené v této knize. Podle obecné teorie systémů každý sebeřídicí systém sestává z několika základních částí a charakteristických procesů. Jsou to vstupy, transformační procesy, výstupy, subsystémy, vnější prostředí (suprasystém), hranice systému (interface), entropie systému, zpětná vazba, monitorování a kontrola. Rozpracováním těchto pojmů a zavedením „cirkulárního principu kauzality“ získalo systémové myšlení autonomní teoretický základ pro další rozvoj.

### *1. Vstup, transformační proces, výstup*

Způsoby aktivit, jimiž dochází k přeměně energie v otevřeném systému, mají cyklický charakter. Otevřené systémy vyžadují vstupy, tj. dodávky různých forem energie z vnějšího prostředí. Dále předpokládají jejich transformaci nebo reorganizaci do podoby výstupů, které se stávají přístupné a použitelné ve formě vstupů pro jiné systémy. Systém je tedy souhrnem vzájemně působících částí směřujících společně k dosažení určitého cíle či funkce tím, že přijímá vstupy a produkuje výstupy v průběhu organizovaného transformačního procesu.

Příkladem podnikových vstupů mohou být suroviny, energie, data, lidské zdroje. Transformační procesy v podniku reprezentují jednotlivé

výrobně-technologické postupy, zpracování dat, školení pracovníků. Výstupy podnikové činnosti tvoří jednak finální produkty a služby, ale také pracovní místa, zásoby na skladě, zisk, dluhy, daně, nové myšlenky, informace pro veřejnost atd.

## *2. Subsystem*

V každém systému je možné určit prvky nebo funkční části celku, které jsou nezbytnou podmínkou fungování každého systému. Tyto prvky hrají specializovanou roli v rámci fungování celého systému. Jako tři základní subsystemy můžeme identifikovat subsystem vstupů, transformační subsystem a subsystem výstupů, dále můžeme určit zpětnovazebný subsystem a subsystem kontroly systému.

## *3. Suprasystem a vnější prostředí*

Stejně jako můžeme ve fungujícím systému rozlišit různé subsystemy, můžeme také analyzovaný systém chápat jako subsystem celku vyššího řádu. Tento suprasystem je tvořen skupinou jednotek, v níž je náš studovaný systém jedním z členů. Například podnikový systém může být chápán jako prvek suprasystemu hospodářství města, suprasystemu příslušného hospodářského odvětví, kam spadá převažující hospodářská činnost podniku nebo suprasystemy určitého trhu s výrobky. Souhrn těchto systémů vyššího řádu, s nimiž je podnik propojen, tvoří vnější prostředí. Do vnějšího prostředí podniku můžeme zařadit nabídky potřebných vstupů. Patří sem možnosti personálních zdrojů na trhu práce, finanční zdroje, informační zdroje a média, činnosti subdodavatelů a podobně. Dalším prvkem vnějšího prostředí jsou odběratelé hlavních podnikových výstupů. Máme na mysli především zákazníky, spotřebitele, klienty s jejich postoji, zájmy a potřebami. Součástí vnějšího prostředí je dále konkurence podnikové činnosti, aktivity politických institucí a státních úřadů a také činnosti nátlakových skupin, mezi které patří odborové organizace, hospodářská komora apod. Všechny tyto prvky ovlivňují činnost podnikového systému jako celku nebo některých jeho částí.

## *4. Hranice systému*

Jedním z nejobtížnějších úkolů systémové teorie je stanovení hranic mezi systémem a jeho vnějším prostředím. Těžkosti vyvolává skutečnost, že vždy jde o pokus přerušit kontinuální, plynulé skutečnosti více méně



umělým stanovením hranic mezi propojenými prvky. Existuje však rozdíl míry těchto provázaností. Proto mohou být hranice systému chápány někdy jako spíše trvalé a uzavřené. Jde o situace, kdy mezi prvky umístěnými uvnitř systému a vně existuje jen minimum interakcí. Jindy jsou hranice systému vnímány jako pružné a otevřené, což je situace, kdy interakce mezi prvky patřícími k systému a okolím je intenzivní, dynamická a proměnlivá. V takové situaci se mohou hranice systému pružně posunovat a nejistota konvenčního rozhodnutí o hranicích systému se zvyšuje.

Pro stanovení hranic otevřených systémů ve společenském a organizačním životě použili Katz a Kahn (1966) metodiku stanovení „vzorců shlukování“ lidských interakcí. Hranice systému chápou jako „demarkační linii nebo oblast pro definici správné systémové aktivity, pro zařazení lidí do systému a pro jiné systémové vstupy“. Důležitým vodítkem pro stanovení hranic je tedy intenzita a funkčnost interakcí a komunikací mezi prvky společenského života.

Důležitým pojmem, který se vztahuje k určení hranice systému, je interface. Je jím definována oblast kontaktů mezi systémy navzájem. Organizační systém realizuje velké množství transakcí s různými jinými systémy. Přes interface neboli rozhraní dvou systémů, prochází transfer materiálů, energie, informací, lidí atd.

### *5. Entropie a negentropie systému*

Jedním z ústředních pojmů obecné systémové teorie je entropie. Označuje tendenci každého systému ztrácet energii nebo informace ve vnějším prostředí. Pokud entropii nic nepřekáží a v systému nepůsobí organizující a integrující vnitřní síla, pak výsledkem je dezorganizace a chaos v systému. Tedy jeho postupný rozpad.

Přežití otevřených systémů vyžaduje stabilní stav negentropie neboli negativní entropie. Je to protiváha procesu entropie, který má stabilní výskyt a tudíž existuje potřeba jeho neustálé kontroly a vyvažování. Organizovaný systém je definován přítomností informací a dezorganizace absencí informací. Cesta k vyvažování entropie systému vede přes jeho neustálé organizování pomocí informací. Obecnou tendencí fungujících otevřených systémů je tedy maximalizace poměru přijaté energie a informací k energii vydané. Jinými slovy, systém se chová tak, aby prováděl své funkční aktivity s minimálním výdejem energie.

### 6. Zpětná vazba

Zpětnou vazbu tvoří data a informace o vstupech, transformačních procesech a výstupech systému. Zajišťuje ji informační subsystém organizace. Vzniká otázka, proč otevřený sebeřídicí systém vyžaduje zpětnou vazbu. Systém neustále potřebuje informace z vnitřního a vnějšího prostředí, které pomáhají zajišťovat a korigovat aktivity tak, aby se jejich průběh neodchyloval od očekávaného směru. Při zpětné vazbě dochází k tomu, že informace o výstupech a chování systému se do něj navrací jako vstupy, jejichž funkcí je modifikovat dosažené výstupy. Díky zpětné vazbě můžeme chápat systémy jako seberegulující, protože vstupy ovlivňují výstupy a výstupy často upravují vstupy.

### 7. Monitorovací a kontrolní aktivity systému

Monitorovací a kontrolní subsystém zabezpečuje sledování a vyhodnocení zpětné vazby a definuje, zda systém směřuje k očekávanému cíli funkčním způsobem. Příkladem kontrolního článku může být termostat v systému ústředního vytápění domácnosti. V podnikovém či organizačním systému jsou tyto aktivity funkcí řízení. Řídící pracovníci pomocí informačního systému monitorují projevy a chování organizace. Aktuální chování je srovnáváno s předpokládanými cíli. Jestliže manažer vyhodnotí výrazné odchylky od předpokládaného stavu, manažerská práce spočívá v korigování chování organizace. Stanovují se nové cíle nebo se volí nové prostředky k realizaci starých cílů.

## Teorie komplexních systémů a chaos

Významné teoretické východisko pro výzkum komplexních společenských a politických systémů představuje matematicky a přírodovědecky (tedy racionalisticky) založená teorie chaosu a komplexnosti. Uvedená teorie je stále pokládána za relativně nové paradigma v přírodních vědách (Nadel and Stein, 1995; Hall, 1993). Na úrovni metafor se myšlenky teorie chaosu uplatňují ve výzkumných postupech společenských věd jako je ekonomie nebo teorie organizačního rozvoje (Allison, 2000; Eoyang, 1997). Její základní principy se někteří autoři snaží využít i při výzkumu sociálních problémů i analýze tvorby a implementace veřejných programů. T. R. Young se například domnívá, že:

„...stabilní institucionální systémy ve společnosti jsou možné jen tehdy, jestliže jsou eliminována destabilizující rozdvojení (bifurkace) v majetku, moci a sociálním statutu. Postmoderní hledání v emancipační sociální vědě je výzkumem těch sil a faktorů, které produkují téměř stabilní procesy v sociální dynamice... (podtrhl J. W.) Pomocí programů sociální politiky (plná zaměstnanost, sociální zabezpečení, sociální bydlení, zdravotní péče) bychom mohli redukovat oblasti, do nichž spadají nestabilní a neočekávané životní stavy občanů, zaměstnanců a jejich rodin.“ (Young, 1991: 295)

O jaké teoretické východisko se opírá takto ambiciózní sociálně-politický program? Matematická teorie chaosu navazuje na pozitivistickou tradici moderní vědy. Přesto se sama pokládá za její revoluční překročení. Její revolučnost vychází z opačné strany vědeckého cyklu, než je teoretická imaginace a práce logických důkazů. Na jejím počátku stály radikálně nové možnosti používání technických nástrojů měření a modelování skutečnosti, které se používají posledních třicet let v přírodních vědách. Jaké vlastnosti jsou charakteristické pro pojetí komplexních a chaotických systémů? Patří k nim nelineární chování systému, síťové uspořádání komunikačních a informačních vztahů a konečně mnohoznačnost chování celku.

### *1. Nelineární dynamika systému*

Teoretikové chaosu tedy primárně obrazejí svou pozornost k nově zjištěným faktům běžně přístupného přírodního a přirozeného světa. „Na rozdíl od relativity a kvantové fyziky je chaos vědou o běžných věcech – umění, ekonomice, biorytmech člověka, dopravních zácpách a počasí.“ (Gleick, 1996: 354) Dokonalejší techniky měření a možnosti počítačového modelování a zobecňování ukázaly, že měřená, běžně dostupná skutečnost vykazuje výrazné odchylky od teoreticky předpokládaných stavů. Odchylky, výjimky, neočekávané změny se staly tak častými, že je nebylo možné odsunout s poukazem na špatnou teorii, chybu měření nebo výzkumníkovu předpojatost. Teoretikové chaosu tedy zamířili svou kritiku na centrální princip moderního determinismu, kterým je lineární představa uspořádání světa. Od principu linearity vesmíru odvíjí moderní přírodní věda princip univerzální kauzality, řádu a koherence a univerzální poznatelnosti světa. Tedy základy, na kterých je sama postavena.

Autoři zkoumající chaos dokazují, že většina systémů v přirozeném světě naopak vykazuje nelineární chování. Mají povahu chaotických systémů. Gleick, pravděpodobně nejznámější propagátor teorie chaosu, definuje chaotický systém jako takový, „...ve kterém vztah mezi kterýmkoliv dvěma částmi, událostmi, proměnnými nebo stavy nemůže být předpovězen. Tyto vztahy se mění nelineárně a nepředvídatelně v čase.“ (citováno podle Young, 1991: 256) Jestliže ontologie chaosu je nelineární, pak není možné dále nutit vědecký výzkum k vytváření permanentně stabilních teorií. A nejen to. Také metoda postupných teoretických aproximací se zdá být málo citlivá k ontologicky nestabilním předpokladům. Představa nelineárního uspořádání systému otevírá fundamentální gnozeologickou otázku, jak vnášíme řád do našich pozorování zjevně neuspořádaného světa smyslových fenoménů.

V tomto ohledu teorie chaosu a komplexnosti přináší pravděpodobně více teoretických inspirací než všechny ostatní společenskovední teorie dohromady. Nabízí nové sestavy metafor pro poznání toho, co pozorujeme, jak to pozorujeme a jaké je naše vědění jako výsledek uvedených pozorování. Teorie chaosu navíc uspokojuje naši potřebu řádu a predikce, stejně jako nabízí nový způsob naplňování těchto potřeb. I když většina výzkumů chaosu je vysoce matematická, vytváření smyslu výsledků, jejich interpretace, je závislá na metaforách. Právě v tomto ohledu jsou výzkumy inspirující pro společenské vědy a pro aplikace kvalitativních metod poznání, které jsou také založeny na interpretaci.

Rozhodující tezí teorie chaosu je zjištění, že chaotické chování komplexních systémů má své vývojové zákonitosti, které lze popsat. Příroda nesměřuje k jednotnému řádu, ale nesměřuje ani k neurčitosti a nestabilitě. Pohyb přírody je tedy chápán jako transformace mezi rovnovážnými a stabilitě blízkými stavy. Stabilita je však nejméně obvyklý stav přírody, v jehož rámci podléhá systém jednotné kauzalitě. V rámci stabilního chování lze tedy popsat jeho zákonitosti a předvídat budoucí vývoj. Časoprostor stabilního chování systému nazývají teoretici chaosu „fraktál“ a v rámci fraktálu existující uspořádání označují „fraktální kauzalitou“.

## 2. Síťové uspořádání systému

Co způsobuje nelineární chování komplexních systémů? Výzkumníci z různých oblastí přírodních a matematických věd dospěli postupně k integrovanému či velmi podobnému poznání. Příčinou nelinearity chování je *způsob organizace* komplexních systémů. Nejzávažnější vlastností

tohoto uspořádání je skutečnost, že je síťové. Síťové uspořádání se rozvíjí do všech směrů systému, sítě způsobují, že určitý vliv nebo informace mohou obíhat po cyklické dráze a vytvářet zpětnovazebné smyčky, které se projevují vzájemnou kauzalitou částic. Síťové uspořádání způsobuje, že například společenské systémy s aktivní a provázanou komunikační sítí mají možnost učit se ze svých vlastních chyb, protože důsledky chybných kroků se rozšíří po síti a vrátí se zpět ke svému zdroji po zpětnovazebné smyčce. Tak vzniká možnost změny chování systému v důsledku „seberegulace“ a „samoorganizace“ systému.

Pojem samoorganizace prošel v průběhu minulého století důležitým vývojem. Na konci 50. let se stal hlavním protagonistou výzkumu „samoorganizujících se“ struktur fyzik a kybernetik Heinz von Foerster, který organizoval a podporoval výzkumné skupiny s tímto zaměřením (Foerster and Zopf, 1962). Výsledkem jeho snah byla kybernetická teorie sebeorganizace systému, která vycházela z Shannonovy představy redundance jako míry relativní uspořádanosti systému vzhledem k matematicky a čistě teoreticky chápanému pozadí systému, které je maximálně neuspořádané. Sebeorganizace byla Foersterem chápána jako „tvorba řádu ze šumu“, čímž chtěl zdůraznit základní myšlenku své koncepce, že samoorganizující se systém nepřebírá řád ze svého prostředí, ale přijímá pouze energeticky bohaté látky (například sociální a lidský kapitál v případě hospodářské organizace), integruje je do vlastních struktur (organizačních pravidel, technologických postupů) a zvyšuje tím svou vnitřní uspořádanost (racionalitu efektivního výkonu).

V 70. a 80. letech minulého století byly myšlenky tohoto raného modelu rozpracovány novou generací výzkumníků, kteří posunuli chápání samoorganizace o další stupeň (Maturana and Varela, 1980; Prigogine a Stengersová, 2001). Prvním důležitým rozdílem oproti původnímu modelu je skutečnost, že pozdější modely sebeorganizace v sobě zahrnují tvorbu nových struktur a nových způsobů chování v procesu samoorganizace. Pro Foerstera a Shannona se všechny možné strukturální změny odehrávaly v dané „variační oblasti“ systému. V jejich pojetí nešlo o žádnou tvořivost nebo rozvoj či evoluci. Novější modely předpokládají, že samoorganizace může přinášet rozvoj, učení i vývoj. Předpokládají utváření nových struktur a síťových spojů v rámci uspořádání systému. Druhým podstatným rozdílem mezi uvedenými generacemi výzkumníků byla skutečnost, že předmětem novější generace modelů samoorganizace byly otevřené systémy operující daleko od stavů rovnováhy.

Vznik nových struktur a nových způsobů chování systému je spojen s přesunem z jedné oblasti fraktální kauzality do jiné oblasti relativně stabilního chování. Třetí podstatnou charakteristikou novějších modelů samoorganizace zůstává nelineární struktura vzájemných vztahů systémových částic. Fyzikální podobou této nelineární struktury jsou zpětnovazebné smyčky, matematicky jsou tyto struktury vyjádřeny pomocí nelineárních rovnic.

### *3. Mnohoznačnost chování komplexních systémů*

Jaký je mechanismus, kterým se komplexní systémy transformují z jednoho fraktálu do jiné oblasti stabilního chování? Autoři zkoumající komplexní systémy ukázali, že při růstu komplexnosti deterministických systémů od působení určitého množství proměnných se systémy začínají chovat ambivalentně. Víceznačné, rozdvojené chování bylo označeno jako „bifurkace“. Ukázalo se, že „bifurkace“ lze strukturovat. Neočekávaně se proměňující varianty chování mají svou vlastní logiku vývoje, která při dalším zvyšování komplexnosti systému vede k dalším ambivalentním stavům, až přechází do fáze zcela neuspořádaného chování systému. Tato cesta od stability k nestabilitě chování je tedy způsobena komplexností objektivních faktorů, které společně ovlivňují chování systému.

Budeme-li chápat například tvorbu a implementaci sociálního programu jako komplexní systém, který je ovlivňován minimálně třemi skupinami relativně nezávislých faktorů: institucionální, vnějškově daná pravidla chování, sociální a racionální organizace aktérů programu a identita jednotlivých účastníků, snadno můžeme popsat různé typy „bifurkací“ a příklady ambivalentního chování. Za velmi podobných programových podmínek mohou aktéři vykazovat orientaci na hodnoty sociální rovnosti nebo efektivity systému, ve velmi podobných situacích programového uspořádání nalezneme příklady soudržnosti a spolupráce jednotlivých aktérů, stejně jako případy vzájemné manipulace a podvádění. Aktéři programu s velmi podobnou identitou mohou jednou projevovat filantropické motivy své práce, stejně jako sledovat své vlastní soukromé zájmy.

O stabilních systémech platí, že malé změny vstupních podmínek a faktorů způsobují malé rozdíly v chování systému a velké změny vstupů vyvolávají také velké změny na výstupech. Teorie chaosu však zjišťuje, že v nestabilních chaotických systémech mohou malé změny vstupů způsobovat nepředvídatelně velké rozdíly v chování, zatímco velké změny

ve vstupních zdrojích a podmínkách mohou mít za následek jen minimální rozdíly v chování systému. Naznačené obecné závěry studií komplexních systémů a jejich změn přinášejí podle některých autorů novou metodologii pro studium politického procesu. Dávají poznat, že v časech relativní nestability politického systému není možné používat binární logiku, která tvrdí, že závěry výzkumů buď jednoznačně potvrzují, nebo naopak vyvracejí dané teoretické hypotézy. Young upozorňuje, že „protikladné závěry výzkumů jsou v nestabilním sociálním systému běžné a závisí na stádiu nestability, ve které se dynamika systému nachází, na umístění předmětu studia v určitém fraktálu fázového prostoru systému a na stupnici měření, kterým je pozorování prováděno“. (Young, 1991: 294) Podle teoretiků chaosu je kauzalita mnohem komplexnější, než si většina sociálních vědců představuje.

#### 4. *Predikce a koncepce chaosu*

Metodologické inspirace teorie chaosu obsahují ještě jednu pozoruhodnou výzvu, která je společná všem racionalistickým koncepcím řešení problémů. Sociální analytici inspirovaní teorií chaosu si uvědomují, že společenská věda má mít svou sociotechnickou či politickou funkci. Sociologie založená na teorii chaosu má vytvořit novou sociální technologii a politiku stabilizace chování společenských systémů. Jejím základním principem se má stát snižování komplexnosti společenských systémů pod kritickou hranici, která nevede ke stavům neurčitosti a nestability života jedinců a společenských skupin. Cílem politiky se má stát budování stavů, které umožňují jedincům individuální svobodné variace a současně alespoň dočasně a místně vedou k obnovení sociálního řádu.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> „Fakt, že oblast téměř stabilní dynamiky je fraktální mísou výsledků chování, které jsou závislé na počtu rozdvojení, znamená, že můžeme působit směrem ke společenské praxi pomocí institucionalizování přitažlivých hodnot akceptovatelných našimi protichůdnými požadavky individuální svobody a společenského řádu. Geometrická forma, kterou zaujímá tato „ultrastabilní“, je tzv. mandelbrotova sada. Je to geometrická konfigurace výsledků chování, ve které harmonické rozložení pořádku a nepořádku produkuje variace na dané téma... Principiálně je možné vytvořit tyto sady ve zdravotní péči, zaměstnanosti, bydlení nebo v jiných sociálních procesech, pokud by směřovaly k téměř stabilním stavům chování. Naopak stavy, které by byly nežádoucí a „nepřátelské“ vůči přijímaným lidským hodnotám by byly minimalizovány, ne-li dokonce eliminovány. (...)

Jestliže mají například ekonomické systémy fraktální mísy, v nichž se realizují oblasti stabilního chování po té, co chování systému prodělá rozdvojení, pak jedna skupina přitažlivých modelů chování v ekonomickém systému může vést k racionální výrobě

## Pojetí racionality chování komplexních politických systémů

Niklas Fox při analýze sociálních a veřejných programů rozlišuje mezi formální a skutečnou racionalitou jejich hodnocení. Dále upozorňuje na to, že praxe hodnocení smysluplnosti sociálních, zdravotnických, zaměstnaneckých programů a služeb je obvykle prováděna jen podle zásad formální racionality. Těmito kritérii jsou efektivita a účinnost.<sup>38</sup> Autor dále upozorňuje na skutečnost, že v obou případech je racionalita posuzována instrumentálně vzhledem k prostředkům činnosti. Také míra odchýlení se od zamýšlených cílů, existence nezamýšlených účinků jsou při měření účinnosti chápány jako způsobené koneckonců špatným výběrem nebo použitím prostředků. Lidé organizovaní při realizaci sociálních programů, úředníci, sociální pracovníci, profesionálové a dokonce i veřejná podpora, jsou definováni jako instrumenty ovlivňující účinnost implementace. V tomto kontextu je také srozumitelné označení neúčinné implementace jako „selhání“ nebo „implementační deficit“.

Dále Fox tvrdí, že vedle formálních stránek tvorby a implementace sociálního programu je možné analyzovat také skutečnou racionalitu veřejných programů. Předpokladem je chápat implementaci jako „společenský proces, kterým jsou vstupy transformovány k výstupům, výsledkům a důsledkům“. (Fox, 1991: 716) Implementace je vytvářena svými aktéry, kteří nutně vstupují do vzájemných interakcí, provádí vlastní hodnocení a reinterpretace vstupů a výstupů podle „místních zvyklostí“. Veřejný program není ve skutečnosti jen objektivní systém složený z věcných částí, vždy je také kulturním výtvozem lidí. Jakákoliv volba programových zdrojů je výsledkem kultury a příspěvkem ke kultuře. (Douglas a Isherwood, 1979) „Skutečná racionalita“ je tedy vždy racionalitou

---

a distribuci a jiné skupiny modelů chování, třeba jen s malými změnami ve stejných ekonomických systémech, mohou vést k rozkrádání, podvodům, plení a drancování. ... Musíme vytvořit politickou kapacitu, která by udržela tato rozdělení pod úrovní feigenbaumovy konstanty, která určuje hranici nepředvídatelného chaosu a nestability.“ (Young, 1991: 297–298)

<sup>38</sup> Efektivita podle jeho názoru vyjadřuje „připravenost nebo míru moci uskutečnit zamýšlené cíle. Je to ukazatel, který vyjadřuje vztah mezi prostředky a výsledky lidské činnosti. Účinnost označuje rozsah či míru směřování k zamýšleným cílům. Je konstruována jako vztah mezi cíli a výsledky sociálních programů.“ (Fox, 1991: 715)



kollektivní. Zahrnuje logiku lidské činnosti založené také na hodnotovém závazku a na důvěře, že určité postupy a aktivity aktérů programu jsou správné, efektivní a účinné. Tyto společenské závazky a víry jsou stejně silným determinujícím činitelem politického jednání jako racionální kalkulace důsledků činnosti. Jsou nedílnou součástí skutečného posouzení důsledků lidského jednání.

Fox proto zavádí další dvě kritéria racionality politického procesu, které se řídí logikou požadovaného a přijatelného. Jsou to legitimita veřejných programů a soudržnost implementačních a organizačních struktur. Legitimita vyjadřuje míru vysvětlení, ospravedlnění a podpory, kterou jednotlivé společenské subjekty spojují s veřejným programem, jeho cíli, praktikami, implementačními postupy. Legitimita se vztahuje nejen k veřejnosti a cílovým skupinám, ale také ke všem přímým aktérům tvorby a implementace politiky. Soudržnost programových struktur stanovuje míru závaznosti a odpovědnosti jednání politických aktérů v konkrétních organizačních a interakčních situacích.

„Jestliže si někdo přeje posuzovat otázky racionality na základě konkrétních hodnocení kauzálních vztahů mezi výsledky a prostředky nebo na základě soudržnosti přidělovaných zdrojů s konkrétními hodnotovými závazky, ... pak je to, o čem mluvíme, skutečná racionalita. Hodnotící studie, které berou v úvahu jak kauzalitu, tak i hodnotové závazky se tedy bezesporu týkají spíše skutečné racionality než formální racionality vykalkulování výsledků aktivit. A skutečně, když vezmeme v úvahu weberovský úhel pohledu, pak aplikace racionálního kalkulu nevede k podpoře konečných morálních nebo politických cílů, jako je například uspokojení konkrétních potřeb. Hodnocení se dostává do rozporu s přísně formální racionalitou, což zabraňuje skutečnému nebo hodnotou naplněnému racionálnímu využití zdrojů.“ (Fox, 1991: 716)

Soudržnost konkrétních implementačních struktur je ukazatel, který může popsat sociálně organizační podmíněnost nízké účinnosti implementace vyjádřené mírou nezamýšlených vedlejších účinků, které mohou bránit realizaci plánovaných cílů. Přesto není variantou nebo alternativou posuzování účinnosti programu. Vysoká míra soudržnosti konkrétních programových struktur může stejně tak zvyšovat výkon a efektivnost programu a zlepšovat jeho zaměřenost na plánované cíle, jakož je i snižovat a zhoršovat. Uvedený ukazatel popisuje linie důvěry

a odpovědnosti mezi aktéry veřejných programů. Dává informace o míře variability reálných výsledků, která může odpovídat konkrétním potřebám cílových skupin, nebo může vypovídat o vnitřních konfliktech a „zablokování“ veřejných programů. V každém případě však přináší informace o stabilitě politického procesu, který vystupuje jako objektivní podmínka rozhodování oficiálních autorit. Mimo jiné může těm, kteří rozhodují, poskytnout podklady, jež pomohou při volbě konkrétního přístupu k tvorbě a implementaci veřejného programu.

## 5. „SHORA-DOLŮ“ A „ZDOLA-NAHORU“

### Dva přístupy k analýze implementace

Z rozboru provedeného v předcházející kapitole vyplývá jeden důležitý závěr. Hypotéza o parcialitě a pluralitě způsobů tvorby rozhodnutí podporuje tvrzení o pluralitě přístupů k implementaci veřejných a sociálních programů a o možnosti různých přístupů k *analýze* implementačního procesu. Vyplývá z něj rovněž přesvědčení, že hranice adekvátnosti použití jednotlivých přístupů k analýze implementace jsou empiricky zjištěitelné.

Ukazuje se tedy, že přístupy k analýze implementace jsou pravděpodobně více závislé na vnitřní povaze politického procesu, na způsobech jeho definování samotnými aktéry než na obecných teoreticko-poznávacích východiscích racionalismu a institucionalismu. Musíme tedy zamítnout původní hypotézu, že existuje úzký korelační vztah mezi teoretickými východisky studia politického procesu a přístupy k analýze implementace.

Institucionální koncepce politického procesu rozšiřuje pojetí racionality politického programu o aspekty legitimacy a soudržnosti implementačních struktur. Neurčuje však sama o sobě přístup k analýze implementace. Ten závisí na charakteru implementačního procesu, který se může odehrávat stabilně a soudržně, podle konzistentně sdílených institucionálních pravidel nebo způsobem málo soudržným, nestabilním a z hlediska aktérů politického procesu někdy i nesprávným. Předstupněm analýzy implementace, určitou „metateorií“ implementačního výzkumu, se mohou stát výsledky rozboru sociálně organizačního kontextu rozhodování a jednání aktérů politického procesu. Pokud platí hypotéza, že adekvátnost přístupu k analýze implementace závisí na charakteru implementačního procesu, pak by měla být empiricky ověřitelná na základě

identifikace charakteristických podmínek a rysů programů, pro něž je určitý přístup k analýze implementace výhodnější. O uvedený empirický výzkum se v polovině 80. let pokusil P. A. Sabatier.

## Přístupy k analýze implementačního procesu

Typické přístupy k analýze implementace bývají konvenčně označovány jako přístup shora-dolů (top-down) a perspektiva zdola-nahoru (bottom-up).<sup>39</sup> Rozšíření obou přístupů v odborné literatuře má svůj vývoj. Zatímco do konce 70. let se analýzy implementace prováděly téměř výhradně metodikou „shora-dolů“,<sup>40</sup> od počátku 80. let se postupně rozšiřuje používání metodiky „zdola-nahoru“. V tomto období vzniká řada studií, které dokazují, že přístupy postupující podle jednotlivých etap politického cyklu někdy selhávají. Tyto výzkumy přinášejí důkazy, že lokální aktéři na operační úrovni programů často potlačují centrálně plánované cíle a prosazují své vlastní zájmy spojené s implementací.<sup>41</sup> P. A. Sabatier se v polovině 80. let pokusil o důkladnou analýzu výzkumů prováděných oběma přístupy. Rovněž provedl detailní rozbor příslušných veřejných a sociálních programů. Jeho cílem bylo identifikovat silné i slabé stránky obou metodik. Stanovit podmínky, za nichž je určitý metodický postup úspěšnější než druhý. Pokusím se interpretovat jeho závěry.

### *Přístup shora-dolů*

Podstatné rysy popisované metodiky spočívají v tom, že analýza začíná u tvorby programových rozhodnutí vládních úředníků (centrální či regionální úrovně podle rozsahu programu) a potom hledá odpovědi na následující otázky:

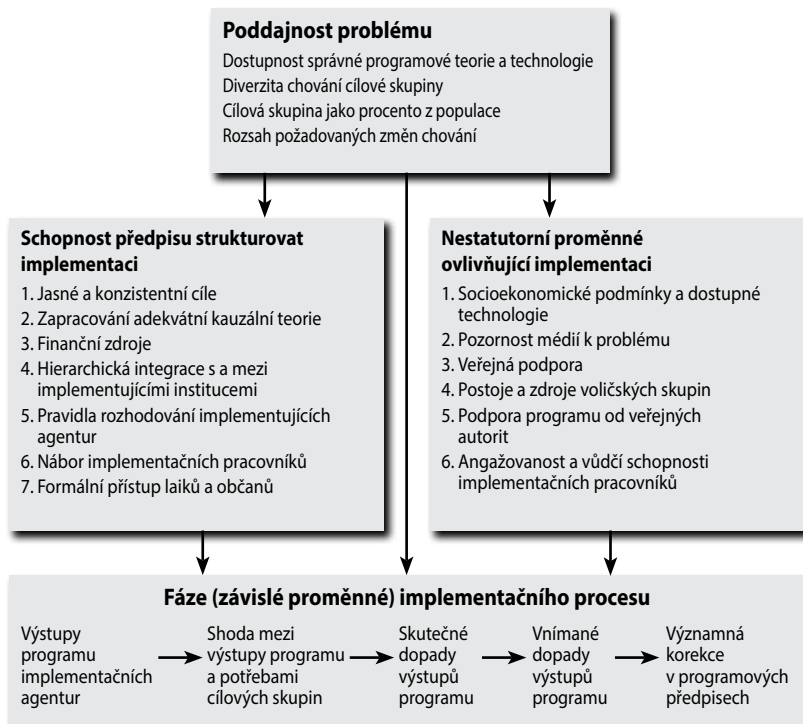
<sup>39</sup> Uvedená konvence je nutně zjednodušující a nepřesná. Zdůrazňuje hierarchický charakter implementace politiky. Ve skutečnosti však míra hierarchického rozložení moci je jen jeden z charakteristických rysů programů, které ovlivňují analytickou perspektivu.

<sup>40</sup> Mezi významné práce tohoto druhu patří Pressman a Wildavsky (1973), Bardach (1974), Sabatier a Mazmanian (1980).

<sup>41</sup> Mezi uvedené studie například patří Lipsky (1971), Elmore (1979), Barrett a Fudge (1981), Hjern a Hull (1982).

- V jakém rozsahu byly aktivity implementujících úředníků a cílových skupin konzistentní s cíli a procedurami navrženými a předepsanými od tvůrců rozhodnutí na „centrální“ úrovni?
- V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů? To znamená, do jaké míry byly výstupy a výsledky programu konzistentní s těmito cíli?
- Jaké byly hlavní faktory, které ovlivnily výstupy a výsledky programu? Zkoumají se přitom faktory ovlivňující implementaci oficiálního programu, stejně jako faktory a podmínky ovlivňující neočekávané a neplánované výstupy programu.
- Jakým způsobem byl politický program korigován na základě průběžných zkušeností s implementací?

Obrázek č. 2: Faktory implementačního procesu



Pramen: Sabatiér P. A., Mazmanian, D. (1979) *The Conditions of Effective Implementation*, In: *Policy Analysis*, 5, p. 489.

Sabatier a Mazmanian provedli rozbor více než dvaceti implementačních studií provedených tímto způsobem. Studie zahrnovaly deset politických oblastí. I když většina výzkumů je amerických, soubor zahrnoval také osm výzkumů ze šesti evropských zemí, jako jsou Velká Británie, Francie, Norsko, Švédsko, Německo, Polsko. Před vyhodnocením studií autoři identifikovali širokou paletu právních, politických, organizačních a dalších proměnných, které podle jejich názoru ovlivňují implementační proces (viz obrázek č. 2).

Z uvedeného souhrnu proměnných dále vyabstrahovali šest nezbytných a obecně dostačujících podmínek pro efektivní implementaci oficiálních, většinou zákonem předepsaných cílů. Těchto šest „hypotéz“ potom podrobili testování. Soubor podmínek tvoří:

- Jasně a konzistentní cíle programu
- Adekvátní teoretický kauzální model vlivu (impact-model)
- Právně strukturovaný implementační proces
- Angažovaní, s programem loajální a kompetentní implementující úředníci
- Podpora zájmových skupin a politických autorit, politická legitimita programu
- Stabilita sociálně ekonomických podmínek, jejich změny, které nenarušují podstatně politickou podporu nebo kauzální model.

Uvedené „kritické faktory úspěchu“<sup>42</sup> implementace prováděné podle metodiky „shora-dolů“ autoři rozdělili do dvou skupin. Prvními třemi podmínkami se může zabývat vlastní politické rozhodování (např. zákonná norma), zatímco další tři jsou z velké části produktem objektivního sociálního, politického a ekonomického tlaku během implementačního procesu. Ačkoliv Sabatier a Mazmanian brali vážně argumenty Lipského (1971), Bermána (1978) a Elmora (1978) týkající se podstatných omezení programové hierarchické kontroly, neuznávali pesimistické závěry o nevyhnutelnosti „adaptivní“ implementace, v níž se tvůrci programu musí do značné míry smířit s preferencemi street-level byrokratů a cílových skupin. Namísto toho usilovali o identifikaci řady právních a politických mechanismů pro ovlivnění preferencí a/nebo udržení chování

---

<sup>42</sup> Pojem „kritické faktory úspěchu“ zavedl do teorie managementu J. Rockart. Jsou to faktory, které jsou v určitém okamžiku rozhodující pro zabezpečení úspěšného splnění cílů. Srovnej O'Brien (1988: 331–333).

street-level byrokratů a cílových skupin v očekávaných mezích jak při výchozím politickém rozhodnutí, tak následně během implementace. Jak jasně ukázali Pressman a Wildavsky (1973), tvůrci programu mohou implementaci hodně ovlivnit opřením programu o silnou kauzální teorii vlivu. Krátce řečeno, i když Sabatier a Mazmanian zamítli hierarchickou kontrolu – ve smyslu přísně vynuceného chování – tvrdili, že chování street-level byrokratů a cílových skupin může být udrženo v přijatelných mezích, je-li splněno výše uvedených šest podmínek (Sabatier a Mazmanian, 1979: 489–492, 503–504).

Udržení těchto podmínek v platnosti je však pro tvůrce programů obtížný úkol, který nelze vždy splnit. Sabatier upozorňuje, že v mnoha případech se potvrdila důležitost právní strukturační implementačního procesu. I když je logicky promyšlená struktura obtížná, její absence byla překážkou efektivní implementace (např. náhradní vzdělávání ve Spojených státech).

V mnoha případech se potvrdil význam propojení podmínek právní a normativní strukturační s existencí dobré kauzální teorie. Mnohem větší úspěch British Open University než francouzských IUT při žádání o projekty může být připsán lepší odbornosti tvůrců politiky v prvním případě. Podle autorů je patrně nejlepší evidencí rozhodujícího významu právního a normativního strukturování skutečnost, že dvě nejúspěšnější případové studie – Kalifornské pobřežní komise a British Open University – byly také nejlépe konstruovanými institucemi. Tedy, že strukturovaly proces tak, aby dosáhly přiměřeně konzistentních cílů, dobré kauzální teorie, vyhovujících implementujících úředníků, přístupu podporovatelů k většině rozhodnutí a adekvátních finančních zdrojů.

Šest podmínek efektivní implementace se ukázalo být také užitečným seznamem kritických faktorů pro porozumění variací v úspěšnosti programů v čase. Zkoumání programů v delším časovém úseku vedlo k poznání důležitosti učení se v průběhu implementace a průběžného vylepšování nedostatků programu. Toto dlouhodobější zkoumání přineslo také méně pesimistická hodnocení vládních programů než předchozí generace implementačních studií. Některé programy, dříve považované za neúspěšné, se nyní ukázaly v lepším světle.

Sabatierovo hodnocení odhalilo také slabiny a nedostatky přístupu „shora-dolů“. Za prvé. Jako problematický autor hodnotí zejména důraz kladený na „jasné a konzistentní cíle programu“. Potvrdila se skutečnost, na kterou podle něj upozorňuje řada autorů, že velmi málo veřejných

programů splňuje tuto podmínku. Převážná většina programů zahrnuje množství částečně konfliktních cílů. Podle Sabatiera to ovšem nebrání možnosti hodnocení efektivity programu. Navrhuje efektivitu jednoduše rekonceptualizovat do „prostoru přípustnosti“ (acceptability space), vyznačeného průnikem řad přijatelných hodnot každé z mnoha zahrnutých hodnocených dimenzí. Za druhé. Autor souhlasí se zjištěním Van Metera a Van Horna (1975), že pravděpodobnost efektivní implementace je nepřímo úměrná rozsahu předpokládané a plánované odchylky od *status quo ante* (předcházející stav věci).

### *Kritika přístupu shora-dolů*

Sabatier ve svých hodnoceních přístupu shora-dolů nezastává nestranné hodnocení. Sám se pokládá za přívržence a obhájce této analytické perspektivy. Je podle něj vhodná pro rozbor řady konkrétních veřejných programů. Doplním tedy hodnocení modelu „shora-dolů“ o kritické poznámky autorů, kteří prosazují analýzu veřejných programů „zdolana-horu“. Podle jejich názoru má hodnocený přístup několik podstatných slabin. Za prvé, základním nedostatkem je skutečnost, že vychází z perspektivy „centrálních“ tvůrců rozhodnutí a má tendenci opomíjet vlivy ostatních aktérů politického procesu. (Hjern a Hull, 1982; Hanf, 1982; Barrett a Fudge, 1981; Elmore, 1979) Metodologie zastánců shora-dolů vede k závěru, že tvůrci politického rozhodnutí (např. legislativního statutu a oficiální metodiky programu) jsou klíčovými a dominantními účastníky procesu a že ostatní jsou v podstatě překážkami. To je potom vede k opomíjení strategických iniciativ přicházejících ze soukromého sektoru, od street-level byrokratů nebo místních implementačních úředníků a od jiných subsystémů programu.

Za druhé, metodologie shora-dolů jsou obtížně použitelné v situacích, kde neexistuje dominantní politická moc nebo úřad. Kde je program tvořen a implementován v podmínkách množství vládních i nevládních direktiv a účastníků, přičemž žádný z nich není převažující. I když Sabatier a Mazmanian mohou takové situace zkoumat – prostřednictvím konceptů „neadekvátní“ kauzální teorie a „slabé“ hierarchické kontroly – mají malou schopnost předpovědět výstupy takových *komplexních* situací. S výjimkou faktu, že jimi zkoumaný program bude pravděpodobně neefektivně implementován.



Za třetí, kritika se zaměřuje na to, že modely shora-dolů mají tendenci ignorovat nebo alespoň podceňovat strategie používané street-level byrokraty a cílovými skupinami k vyhýbání se záměrům centrálního programu a/nebo k jeho odklonění pro jejich vlastní záměry (Lipsky, 1977; Elmore, 1978).

Konečně za čtvrté, v literatuře existuje řada argumentů, že rozlišování mezi formulací programu a implementací programu je klamné a/nebo zbytečné. Jsou to následující tvrzení. Rozlišování ignoruje fakt, že některé organizace jsou zapojeny do obou fází a/nebo že místní implementační úředníci a cílové skupiny často jednoduše ignorují centrální tvůrce legislativy a administrátory a jednájí přímo jeden s druhým (Barrett a Fudge, 1981; Hjern a Hull, 1982). Protože je obtížné izolovat politická rozhodnutí, je třeba upřednostnit názor, že mezi tvůrci programů a realizátory probíhá vztah vzájemné akce a reakce (Barrett a Fudge, 1981); a protože programy se mění s implementací, je vhodnější hovořit o evoluci či změně programu (Majone a Wildavsky, 1978).

### *Přístup zdola-nahoru*

Perspektivu „zdola-nahoru“ představím podle metodologie B. Hjerna a jeho kolegů.<sup>43</sup> Na rozdíl od přístupů shora-dolů, které vycházejí z politického rozhodnutí a zaměřují se na rozsah, v němž jsou cíle programu v průběhu doby dosaženy a proč, přístup zdola-nahoru vychází z:

- Identifikace sítě účastníků zapojených v poskytování služby v jedné či ve více místních oblastech a zkoumají jejich cíle, strategie, aktivity a kontakty.
- Potom tyto kontakty využívá jako prostředek pro rozvinutí síťové techniky k identifikaci lokálních, regionálních a národních aktérů zapojených do plánování, financování a provádění relevantních vládních i nevládních programů.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Benny Hjern byl vedoucí výzkumného týmu (David Porter, Ken Hanf a Chris Hull), který ve Vědeckém centru v Berlíně v době přibližně od roku 1975 do roku 1983 vyvinul koherentní metodologii pro provádění implementační analýzy zdola-nahoru.

<sup>44</sup> Například studie švédských programů školení pracovních sil Hjerna (1978) vycházela z interakcí odborů, vládních agentur zaměstnanosti, místních vlád a průmyslových podniků v několika oblastech, a potom odtud přešla prostřednictvím síťové techniky k identifikaci lidí skutečně zapojených v plánování, financování a provádění relevantních

Přístup vyvinutý Hjernovým výzkumným týmem má několik důležitých silných stránek. Za prvé, jeho členové vyvinuli explicitní a opakovatelnou metodologii pro identifikaci sítě programových aktérů. Nazvali ji „implementační struktura“. Za druhé, protože autoři nezačínají analýzu vládním programem, ale problémy pocítovanými jednotlivými aktéry politického procesu a se strategiemi vytvořenými pro jejich řešení, jsou schopni zhodnotit relativní míru *variability a rozmanitosti* vládních programů způsobenou participací soukromých organizací a tržních sil při řešení těchto problémů. Za třetí, Hjern s kolegy nezačínají zaměřením se na dosažení formálních cílů programu. Mají proto volnost při zjišťování všech druhů *nezamýšlených účinků* a důsledků vládních a soukromých programů. Za čtvrté, tento přístup je schopen zabývat se určitou problémovou oblastí politiky, kterou řeší široká škála veřejných a sociálních programů, aniž by upřednostňoval některý z nich. U přístupu shora-dolů představují takové případy podstatné obtíže.

Konečně za páté, díky zaměření na strategie vyvíjené celou řadou účastníků politického procesu jsou zastánci přístupu „zdola-nahoru“ lépe připraveni zabývat se proměnami strategických interakcí mezi politickými aktéry v čase než zastánci přístupu „shora-dolů“. Ti mají tendenci zaměřit se na strategie oficiálních tvůrců programu a opomíjet strategie ostatních programových aktérů.

Přes všechny silné stránky má přístup Hjerna a jeho kolegů svá omezení. Sabatier se domnívá, za prvé, že zastánci přístupu „zdola-nahoru“ mohou snadno přecenit schopnost „periferie“ zkřížit plány programového „centra“. Přesněji řečeno, zaměření na cíle a strategie periferních účastníků může podcenit *nepřímý* vliv „centra“ (většinou vládních institucí) na tyto cíle a strategie. Centrální instituce programu mají totiž schopnosti ovlivnit institucionální strukturu, v níž individua a periferní agentury operují. Obvykle určují legislativní rámec, pravidla financování, základní programové postupy, cíle a způsoby kontroly výsledků programu. Za druhé, Sabatier upozorňuje, že Hjern bere současné participanty v implementační struktuře jako dané, bez zkoumání předcházejících snah rozmanitých individuálních či skupinových aktérů o ovlivnění míry participace.

---

programů. Závěrem bylo, že úspěch programu byl více závislý na dovednostech jednotlivců v „lokálních implementačních strukturách“ než na úsilí úředníků centrální vlády.

Třetí a základní omezení přístupu zdola-nahoru spatřuje Sabatier v jeho neschopnosti vyjít z explicitní teorie faktorů ovlivňujících implementaci veřejného programu. Teoretická představa o implementační struktuře a jejích změnách závisí velmi těsně na vnímání a aktivitách participantů programu. Autor se domnívá, že zastánci přístupu „zdola-nahoru“ se tak stávají „jejich vězni“, a nejsou proto schopni analyzovat faktory *nepřímo* ovlivňující jejich chování nebo dokonce faktory přímo ovlivňující takové chování, které participantů nerozeznávají. Jejich síťová metodologie je užitečným výchozím bodem pro identifikaci mnoha účastníků zapojených v programové oblasti, ale je potřebné v explicitní teorii propojit implementační strukturu se sociálními, ekonomickými a právními faktory, které strukturují vnímání, názory, zdroje a strategie participace těchto účastníků.

## Pokus o syntézu: analýza implementace jako kulturní změny

Na základě uvedeného rozboru je možné uvést souhrn komparativních výhod a nevýhod obou přístupů. Sabatier svým komparativním rozbohem identifikoval podmínky, za kterých je každý ze základních přístupů k analýze výhodnější. Empiricky ověřil hypotézu, že analytická a explanační síla jednotlivých přístupů koresponduje se společensko-politickým kontextem a podmínkami, v nichž se politické procesy realizují. Současně s tím ověřil tvrzení o parciálním využití jednotlivých analytických procedur. K jakým souhrnným závěrům o společensko-politickém kontextu (Gregory, 1989) či prostředí (Sabatier, 1986) jeho rozborů docházejí?

Komparativní výhody přístupu „shora-dolů“ se podle autora projevují v případech:

- 1) kdy ve sledované problémové oblasti politiky je dominantní jeden veřejný program
- 2) kdy do politického procesu vstupuje menší počet účastníků veřejných programů s asymetrickými mocenskými pozicemi
- 3) kdy existuje legislativa jasně strukturující situace veřejných programů
- 4) kdy zdroje pro analýzu jsou omezené a výzkumníky zajímají spíše průměrné výsledky než regionální a lokální odlišnosti programů
- 5) kdy cílem analýzy je zjistit „výhradně efektivnost programu“ (Sabatier, 1986) jako takového.

Komparativní výhody přístupu „zdola-nahoru“ se podle autora plně projeví v situacích:

- 1) kdy se na implementaci programu či programů jednoho problémového zaměření podílí větší množství mocensky relativně nezávislých politických aktérů
- 2) kdy neexistuje jednoznačná legislativa upravující zkoumaný politický proces
- 3) kdy výzkumníky zajímají interlokální variace implementace včetně identifikace nezamýšlených efektů programu.

Přístup „shora-dolů“ je tedy užitečnější, je-li do značné míry splněno šest výše uvedených podmínek úspěšné implementace a analytikovo-výzkumné hledisko je orientováno spíše na zjišťování průměrných výsledků programů. Rozbor autor uzavírá slovy:

„Obecněji řečeno, přístup shora-dolů je užitečnější, je-li zmiňovaných šest podmínek do značné míry splněno a výzkumníka zajímají průměrné výstupy a výsledky programu. Na druhou stranu v případech, které nespĺňují dostatečně oněch šest podmínek, a výzkumníka zajímá inter-lokální variabilita programu, by měl být využit přístup zdola-nahoru. Jsou-li podmínky splněny středně či smíšeně, přiměřená metodologie záleží na tom, zda výzkumníka zajímají především průměrné výsledky nebo inter-lokální variabilita.“ (Sabatier, 1986: 285)

Zde však dospívá Sabatierův způsob myšlení k významnému omezení. Nespočívá ani tak v tom, že při hodnocení spojuje hledisko gnozeologické korespondence s pragmatickými hledisky výzkumníků. Limit spatřují především v tom, že výběr analytické metody je v jeho pojetí předběžně závislý na podrobných a meritorních výsledcích analýzy. Výběr metody a přístupu k analýze významně závisí na společensko-politickém kontextu veřejných programů, který tvoří předmět analýzy. Na tuto okolnost již ostatně upozornili nejen další autoři (Lane, 1987), ale také sám Sabatier. Pokusil se proto vytvořit proceduru, která podle jeho názoru měla být syntézou obou tradičních přístupů a vyřešit praktické aplikační problémy, s nimiž se potýká každý výzkumník na počátku analýzy veřejných programů.

Uvedený ambiciózní záměr Sabatier spojil s vytvořením přístupu k implementaci jako „kulturní soustavě“ či „názorovému systému“ (Sabatier,

1986: 37), který vytváří analytické zaměření na „koalice zastánců“ (advocacy coalitions), tedy politické aktéry z různých veřejných i soukromých organizací, kteří sdílejí soubor programových názorů a snaží se dosáhnout společných cílů.

Sabatierova „syntetizující“ koncepce analýzy veřejných programů, jak se zdá, nespĺňuje původní očekávání. I po její formulaci dále zůstává aktuální otázka o společensko-politickém prostředí veřejných programů. Autorův pokus o „syntézu“ dál ponechává otevřenou odpověď na otázku po kritériích užitečnosti a výhodnosti jednotlivých analytických přístupů. Přesto Sabatierův „pokus o syntézu“ podle mého názoru stojí za podrobnější rozbor. Názorový vývoj autora naznačuje několik důležitých tendencí, kterými se ubírala proměna analýzy politického procesu ve druhé polovině 80. let a v první polovině 90. let. Za uvedené vývojové tendence lze podle mého názoru pokládat následující skutečnosti.

Za prvé. Sabatier ve svém novém přístupu k analýze implementace věnuje soustředěnou pozornost programovým hodnotám a normám a procesu jejich vývoje v průběhu implementace. Orientuje systematickou pozornost nejen na politické cíle a jejich formulaci, ale spíše na celou *kulturu* veřejných programů, na jednotlivé interpretace a reinterpretace programových hodnot různými zájmovými skupinami a koalicemi. Tato implementační kultura je chápána jako objektivní prostředí pro tvorbu programových cílů.

Za druhé. Uvedený přístup k analýze reaguje na změnu společensko-politického kontextu veřejných programů, ke které dochází v průběhu 80. let v USA a v některých evropských státech. Mám na mysli skutečnosti, že do tvorby a realizace veřejných a sociálních programů a služeb je vtařováno stále více relativně nezávislých politických aktérů. Vedle státu a vládních organizací jsou to nestátní neziskové organizace stejně jako některé soukromé agentury působící na základě ziskových principů. V důsledku většího množství politických aktérů, diferencovanosti cílových skupin, změněné role státu se vnitřní i vnější prostředí veřejných programů stává *komplexnější*, než bylo dříve.

Za třetí. Sabatier v kulturním rozboru tvorby a interakce názorových koalic rozpracovává další variantu pojetí implementačního procesu a s ním související analýzy. Tím nepřímou a nezáměrně podporuje hypotézu o parcialitě a kontextuálnosti použití jednotlivých analytických přístupů k veřejným programům. Významným kritériem výhodnosti použití nového Sabatierova přístupu se stává oslabení *role „managementu“*

veřejných programů. V situacích, kdy tvůrci rozhodnutí a manažeři ztrácejí své dominantní postavení při kontrole a regulaci programu, stávají se spíše prostředníky a mediátory vyjednávání názorových koalic.

Jestliže se v této části textu zabývám určením kritérií pro výběr analytického přístupu k veřejným programům, pak podrobnější rozbor proměny Sabatierova pojetí implementačního procesu může být užitečným nástrojem takového hledání. Nejdříve představím autorův „starý“ (Sabatier a Mazmanian, 1979) a „nový“ (Sabatier, 1986; Sabatier and Jenkins-Smith, 1993) přístup k analýze implementace. A dále se pokusím o jejich kritickou reflexi opřenou o názory J. E. Laneho (1987).

### *Implementace jako management politického procesu*

Sabatierův „pokos o syntézu“ nevzniká jako projekt nestranného pozorovatele. Vychází z dřívějších autorových prací, v nichž rozvíjel jednoznačně analytické postupy „shora-dolů“. Implementace je jím v této době (1979) chápána podstatně jako racionalistický proces řízený politickým managementem. Vyhýbá se sice názorové krajnosti o možnosti úplné administrace programových cílů na základě důkladné znalosti technologie programových postupů. Jeho favoritem se však stává ekonomická racionalita efektivního řízení veřejných programů. Výsledky implementace jsou v tomto pojetí funkcí řízení veřejného programu. Teorii zabývající se implementací chápe jako sestavu návodů zabezpečujících nutné a dostatečné podmínky úspěšné, a tedy efektivní implementace programových cílů. Výše uvedených šest základních podmínek implementace je výsledkem teoreticko-poznávací snahy autora v tomto období. Připomenu, že mezi základní faktory, které ovlivňují úspěšnou realizaci programu, podle autora patří správný model vlivu (impact-model), jednoznačnost a nekonfliktnost cílů, schopnosti a loajalita pracovníků, podpora veřejnosti a cílových skupin, sociální a politický konsensus umožňující finanční podporu programu.

Uvedené podmínky jsou jen částečně výsledkem racionální volby managementu programů. Jen některé faktory mají pod svou kontrolou nebo je mohou alespoň v krátkém období ovlivňovat. Jiné faktory zůstávají mimo jejich aktuální vliv. Vystupují z hlediska managementu jako objektivní. Výběr cílů veřejných programů a jejich efektivní dosahování nezávisí jen na způsobu manažerské práce v této oblasti. Není důsledkem jen kvality subjektivních rozhodnutí vysokých státních úředníků,

politiků a ředitelů. Do značné míry je ovlivněn objektivními faktory, které stanovují rámec a možnosti řízení veřejných programů a organizací. Konstelace těchto podmínek určuje roli a význam managementu. Určuje prostor a míru, v jaké se podaří realizovat managementem plánovaná opatření.

Sabatier svým výčtem podmínek úspěšné implementace přejímá z teorie managementu koncept vnějšího a vnitřního prostředí organizace jako objektivních faktorů manažerského rozhodování. (Robbins, 1994) Rozhodování, formální pravidla komunikačního jednání a způsob tvorby a alokace rozpočtových zdrojů v organizacích je ovlivněn řadou objektivních faktorů a podmínek, které můžeme v zásadě rozdělit na faktory vnějšího prostředí organizace a na faktory vnitřního prostředí, které teorie managementu chápe jako organizační kulturu.<sup>45</sup> Míru určitosti

---

<sup>45</sup> **Specifické vnější prostředí** sledovaných organizací tvoří vnější instituce, organizace nebo obecně síly, které svou činností přímo ovlivňují fungování organizace a plnění jejich cílů. Platí, že pro různé typy neziskových organizací existuje velmi diferencované vnější prostředí.

V zásadě je možné je rozlišit podle míry určitosti či neurčitosti. Tento ukazatel je složen ze stavu dvou proměnných. Za prvé je to *úroveň komplexnosti* vnějšího prostředí. Je určena množstvím subjektů a neočekávaných změn v činnosti subjektů ovlivňujících fungování organizace zvnějšku. Za druhé se veliká neurčitost vnějšího prostředí projevuje vysokou *dynamikou neočekávaných a nepředpokládaných* změn. Jako významný znejasňující faktor je hodnocena zejména neurčitá a rozporuplná legislativa upravující činnost těchto organizací. Dalším významným faktorem je nejasné a nepředvídatelné rozpočtování. Podle teorie managementu růst neurčitosti vnějšího prostředí organizací ve svých důsledcích zvyšuje prostor pro svobodu rozhodování. Manažeři ztrácejí jistotu ve svých rozhodnutích, mají nedostatek informací potřebných pro jistá a jednoznačná rozhodnutí. Rozhodování se stává v řadě případů obtížné, stresující a vyžaduje někdy i osobní statečnost.

Druhou skupinu objektivních faktorů manažerské práce tvoří **organizační kultura**. Je to systém zaměstnancí sdílených norem a hodnot, které určují, co je pro pracovníky významné. Podle nich lidé v organizaci orientují své pracovní chování. Znalost organizační kultury charakterizuje vnitřní možnosti lidských zdrojů v organizaci, které mohou manažeři ve své práci využít a realizovat. Koncept vlivu organizační kultury na management operuje s pojmem síly kultury. *Silnou kulturu* mají ty organizace, v nichž jsou intenzivně udržovány a široce sdíleny klíčové pracovní a organizační hodnoty a normy. Zaměstnanci takových organizací tedy více akceptují tyto kulturní obsahy, jsou pro ně více závazné a zvyšuje se jejich soudržnost, která může ovlivnit výkon. Pokud je *kultura slabá*, neexistují v organizaci ustálená, reálně fungující pravidla chování, která by byla v širší míře sdílena pracovníky. Projevuje se skutečností, že není jasné, co je a co není důležité, že chování spolupracovníků je navzájem nečitelné, vznikají časté konflikty. Manažeři v takové situaci nemají jistotu, jak budou plněny jejich úkoly, jaký styl jejich práce je vhodný,

vnějšího prostředí veřejného programu podstatným způsobem ovlivňují jasné a konzistentní politické cíle, stav legislativy, podpora zájmových skupin a veřejnosti, jakož i stabilita sociálně-ekonomických podmínek zajišťující politickou a ekonomickou podporu rozhodování v rámci politického procesu. Angažovaní a kompetentní úředníci tvoří zase charakteristiku „programové“ kultury. Jinými slovy, určité vnější prostředí a silná implementační kultura orientovaná na cíle veřejného programu je podle Sabatiera podmínkou úspěšné implementace. Neurčité prostředí a slabá organizační kultura nad únosnou míru zvyšují svobodu rozhodování vedoucích pracovníků. Zvyšuje se sice dominantnost vlivu manažerských rolí na chod organizace, ale rozhodování se často stává neefektivní a neúčelné. Zkušenosti autorů z různých zemí ukazují, že řada manažerů ve státních a neziskových organizacích hodnotí míru svobody rozhodování a nejasnost podmínek v 80. a 90. letech jako příliš velikou. Míra komplexnosti a nestability prostředí, v němž se rozhodování odehrává, vede k ambivalentnosti voleb, které snižují funkčnost veřejných a sociálních programů. Rozhodovací kompetence managementu se stává spíše symbolickou.

### *Implementace jako kulturní změna*

Velká komplexnost a dynamika vnějšího prostředí veřejných programů a slabá organizační kultura ukázaly neadekvátnost použití systémové teorie managementu při analýze implementace řady veřejných programů. Jestliže manažerská rozhodnutí reálně ztrácejí svůj vliv a kontrolu nad průběhem implementace, stává se nutností použít přístup k analýze politických programů, který nevychází z legislativních pravidel a manažerských plánů. Sabatier proto v polovině 80. let hledá nový konceptuální rámec implementační analýzy. Jako východisko použil empirické zjištění, že průběh implementace se proměňuje v čase. Programy, které se realizují delší dobu, vykazují vnitřní vývoj (Lindblom, 1977), který vede k vyšší účinnosti a úspěšnosti implementace (Sabatier a Mazmanian, 1979). Ukázalo se, že veřejné programy je nutné brát jako samostatné

---

jaká rozhodnutí přijmout. Opět se tedy zvyšuje prostor svobody rozhodování na míru, která přestává být organizačně funkční a psychologicky únosná. Síla organizační kultury přitom nezávisí na stylu práce současných manažerů. Vyznačuje se trváním v čase. Její sílu a obsah proto ovlivňují spíše generace výkonných a řídicích pracovníků v minulosti. Srovnej (Robbins, 1994: 475–477).



analytické jednotky se svým vlastním autonomním vývojem. Nový model implementace Sabatier opírá o dva starší teoretické koncepty. Jednak o hypotézu, že implementace probíhá jako v podstatě proces učení se na základě zkušenosti s realizací programu (Browne a Wildavsky, 1983). Dalším teoretickým zdrojem je představa „programových sítí“ (policy networks), které tvoří pluralitu programových struktur, mezi nimiž nemusí být kulturní jednota, ale naopak názorové a zájmové rozpory a konflikty. (Sharpe, 1985) V rámci těchto programových sociálních sítí se vytvářejí různé koalice zájmů, které podporují své programové cíle.

Koalice zájmů jsou tvořeny různými aktéry politického programu, kteří sdílejí jednotný nebo blízký soubor názorů a snaží se dosáhnout společných cílů. Aktéry mohou být jednotlivci, skupiny nebo různé veřejné a soukromé organizace. Protože koalice zájmů v současném politickém životě moderní společnosti není žádná specifická vládní organizace, ale spíše široká škála participantů složená z různých veřejných, občanských či soukromých organizací a společenství, koalici nelze vymezit jako mocenskou strukturu. Nejvhodnějším principem agregace implementačních struktur se podle autora stává *názorový a hodnotový systém* členů koalice.

Obrázek 3 představuje obecný přehled „programových sítí“ a vnějších proměnných politického procesu, jak je Sabatier koncipuje ve svém novém modelu implementace jako kulturní změny. V horní části obrázku jsou dva soubory vnějších faktorů – jeden relativně stabilní a druhý dynamický -, které ovlivňují zdroje a omezení programových aktérů.<sup>46</sup> Všechny vnější faktory a proměnné autor chápe jako převzaté z modelu shora-dolů. Chápe je jako objektivní faktory, které strukturují tvorbu programu.

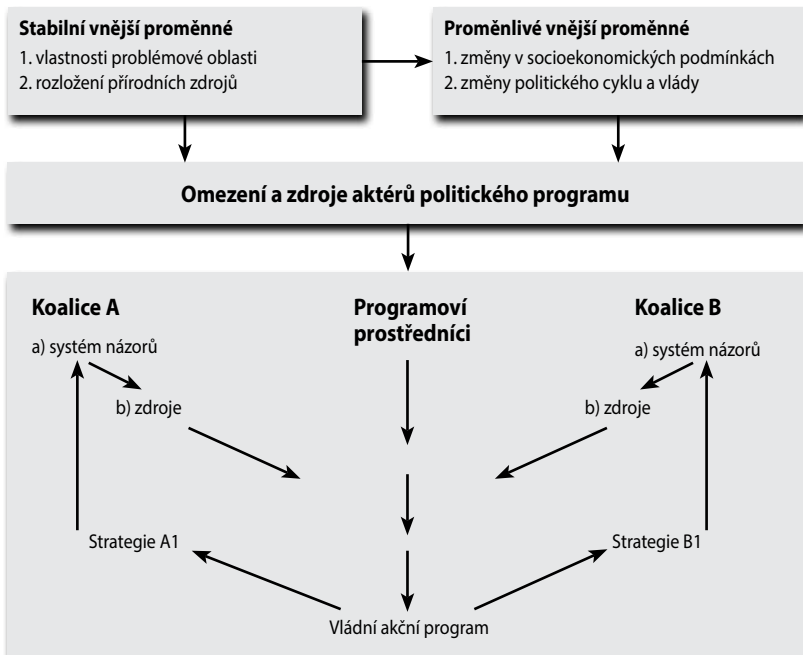
Uvnitř programového systému autor předpokládá, že aktéři jsou agregováni do několika koalic zájmů složených z politiků, úředníků, vůdců zájmových skupin, intelektuálů, kteří sdílejí společný soubor normativních a technologických názorů na základní otázky programu. Tyto koalice

---

<sup>46</sup> Sabatier uvádí jako příklad program zlepšení ovzduší v průmyslových zónách východního pobřeží Spojených států. Tento program je silně ovlivněn povahou kvality vzduchu jako veřejného statku, existenčními potřebami lidí, geografickými konturami „vzduchových kotlín“, politickými a administrativními hranicemi, které jsou v čase prakticky stabilní. Vedle toho na program působí také dynamičtější faktory včetně změn v socioekonomických podmínkách, v politickém cyklu vlády a změn vládních koalic, které mohou být důležitým vnějším zdrojem změny programu.

přijímají průběžně strategie, které jednak čelí a reagují na programové změny, a jednak slouží k podpoře vlastních cílů programu. Konflikty mezi strategiemi jsou zprostředkovávány a řešeny další skupinou aktérů, kterou autor nazývá „programoví prostředníci“ (policy brokers). Jejich hlavním zájmem je najít přijatelný kompromis, který by snížil napětí při implementaci programu. Konečným výsledkem této proměny programu při hledání kompromisů je legislativa nebo vládní nařízení stanovující nebo měnící vládní program na úrovni kolektivní volby.

**Obrázek č. 3: Sabatierův konceptuální model programové změny**



*Pramen: Sabatier, P. and Jenkins-Smith, H. (1993) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Westview Press, Boulder, Columbia, p. 35.*

Pro model vyjednávání koalic zájmů je charakteristické rozlišení mezi stabilními a relativně proměnlivými prvky nejen v rámci vnějších faktorů, ale také v rámci systému názorů a hodnot sdílených jednotlivými koalicemi. Na rozlišení těchto dvou typů kulturních představ je založena

princiální možnost sladění a kompromisního řešení konfliktních názorových soustav. Sabatier proto rozlišuje mezi *jádrem* (core) názorového systému a *sekundárními kulturními prvky* sdílenými koalicí zájmů.

Z tohoto rozlišení vyplývá, že koalice budou velmi neochotné měnit svoje názory bezprostředně vztahené k hodnotám umístěným v jádru názorového systému. Jsou to například názory na správný rozsah státních nebo tržních aktivit programu, na způsoby orientace ve veřejném problému, který program řeší, na rozdělení kompetencí a autority mezi centrální, regionální a lokální úrovní vlády, představy o sociální potřebnosti jednotlivých skupin obyvatelstva a také základní volby vztahující se k nástrojům programu jako například upřednostnění nátlaku, stimulace nebo přesvědčování. Změna těchto fundamentálních programových postojů a strategií pro dosažení základních hodnot je tedy velmi obtížná, ale může k ní dojít, pokud zkušenost s implementací odhalí závažné těžkosti a anomálie.

V jádru názorového systému jsou umístěny fundamentální hodnotové a normativní principy politiky, které vymezují povahu člověka, životní priority, základní kritéria spravedlnosti, představy o schopnosti společnosti řešit svoje problémy atd. Změna tohoto normativního jádra je podle autora prakticky nemožná nebo velmi málo pravděpodobná. Pokud by nastala, je ji možné přirovnat k náboženské konverzi.

Od jádra více vzdálené sekundární aspekty názorového systému obsahují spíše instrumentální rozhodnutí nezbytná pro implementaci základních cílů a hodnot. Jejich změna je možná a je tématem většiny administrativních a dokonce i legislativních diskusí a opatření programu. Podle Sabatiera jde například o většinu rozhodnutí vztahujících se k administrativním pravidlům, alokaci rozpočtu, hodnocení jednotlivých řešených případů a jejich legislativní interpretace. I když tyto prvky jsou často předmětem vášnivých debat, v kontextu názorů blízkých hodnotovému jádru reprezentují spíše marginální a instrumentální rozhodnutí.

Větší kulturní změny v blízkosti hodnotového jádra programu jsou obvykle produktem působení vnějších proměnných, zvláště velkých sociálně-ekonomických těžkostí nebo změn ve strategické orientaci vlády. Změny v sekundárních aspektech programu jsou spíše výsledkem učení se různých koalic nebo zprostředkovatelů v průběhu implementace programu. Programově zaměřené učení zahrnuje interní okruhy zpětné vazby, stejně jako rostoucí znalost výsledků programu a faktorů, které je ovlivňují.

Sabatierovo pojetí implementace jako vyjednávání obranných koalic aspiruje na syntézu dvou základních přístupů. Snaží se o propojení racionalistických přístupů s hodnotově-normativními aspekty determinace implementačního jednání. Autor se domnívá, že se tím více přibližuje reálným politickým procesům, v nichž je jednání vždy výsledkem do určité míry svobodného rozhodování jedinců a jejich určité závislosti na existujících institucionálních, hodnotově-normativních základech. Přesto jeho nová koncepce zůstává ve své podstatě racionalistická a implementační proces vysvětluje dílčím způsobem. O jaké důvody opírám uvedené hodnocení?

Za prvé. To, čím se odlišuje nová koncepce od předchozí, je postulování existence vnitřních faktorů, které modifikují implementační proces vedený „shora-dolů“. Vedle změn vnějších faktorů, které vyvolávají a vynucují adaptaci programového systému, vznikají změny v rámci implementačních struktur, které jsou důsledkem programového učení aktérů sdružených do jednotlivých koalic. Proces učení se programu je vlastně vyjednáváním a akceptováním jisté shody mezi participanty.

Za druhé. Dlouhodobé učení programovým zásadám a technologiím se podle autora podstatně vztahuje jen k instrumentálním aspektům veřejných programů. Rozdílné hodnotově-normativní jádro programových koalic však ovlivňuje také definování instrumentálních prvků programu. Pojetí instrumentálního a meritorního programového jednání je v různých koalicích různé. Sabatier nepřihlíží k okolnosti, že to, co je pro členy jedné koalice hodnotovým základem programové činnosti, může mít pro druhou koalici čistě instrumentální význam.

Za třetí. Sabatier optimisticky předpokládá, že vyjednávání koalic je zprostředkováno tzv. programovými prostředníky. Kdo však jsou tito prostředníci? Jejich bližší charakteristiku ve své koncepci neuvádí. Kde bere jistotu, že v rámci veřejných programů působí lidé (pravděpodobně na manažerských a koordinačních pozicích), jejichž zájmem je ustanovení konsensu mezi jednotlivými koalicemi? Z čeho vychází přesvědčení, že koordinační role těchto aktérů bude koalicemi akceptována a institucionalizována? Proč se autor domnívá, že program bude vyjednáváním různých koalic zájmů posílen a že díky učení uvnitř koalic s větší délkou trvání programů bude implementace cílů úspěšnější?

Výsledky empirických analýz implementačního procesu dokazují, že někteří aktéři nebo některé koalice mohou blokovat implementační proces. Jak můžeme být přesvědčeni o programové prospěšnosti prostředníků,

kteří sjednávají shodu mezi koalicemi? Sabatier se domnívá, že programové koalice a jejich členové se učí několik let správně realizovat programové cíle, protože chtějí zvýšit funkčnost výsledků. Musím souhlasit s J. E. Lanem, který odpovídá: „Možná tomu tak je, ale možná také ne.“ (Lane, 1987: 540). Pravděpodobnější je zřejmě názor, že vyjednávání programových koalic je jeden z řady konceptů popisujících implementační proces.

## Jan-Erik Lane a třetí přístup k implementaci

Lane (1987) se domnívá, že implementace je komplexní proces, který v konkrétních situacích a společensko-organizačních kontextech může nabývat rozličných podob. Rozlišení dvou základních přístupů „shora-dolů“ a „zdola-nahoru“ přijímá jako pro teorii implementace užitečné. Současně však tvrdí, že neexistuje určitá „demarkační čára“ mezi těmito přístupy. Vnímá je spíše jako základní teoretické modely. Skládáním a kombinací jejich prvků je umožněn bližší popis a utřídění jednotlivých typických empirických stavů implementačního procesu. Ve studii „Implementation, accountability and trust“ (1987) se pokusil o utřídění různých pojetí implementace v dostupné odborné literatuře. Rozlišuje následující uspořádání implementačního procesu, které mají svou vlastní racionalitu:

- 1) implementace jako úplná administrace cílů (Hood, 1976)
- 2) implementace jako management politického programu (Sabatier a Mazmanian, 1979)
- 3) implementace jako organizační rozvoj a vývoj programu (Wildavsky a Majon, 1978)
- 4) implementace jako proces učení se programovým postupům (Brown a Wildavsky, 1983)
- 5) implementace jako aktivity neformální implementační struktury (Hjern, 1982)
- 6) implementace jako programové výsledky (Barrett a Fudge, 1981)
- 7) implementace jako perspektiva přístupu k programu (Williams, 1980)
- 8) implementace jako politický symbol (Barrett a Fudge, 1981)
- 9) implementace jako vyjednávání programových koalic (Sabatier, 1986).

V některých situacích může organizační uspořádání veřejných programů připomínat (1) „weberovský“ ideální typ úplné a přesné implementace plánovaných cílů. Je to v podmínkách jednotného administrativního

systemu s vyhraněnou mocenskou hierarchií, kontrolou a úplnou koordinací jednání aktérů. V jiných podmínkách (2) se může jevit jako dominantní typ uspořádání veřejného programu manažerské posuzování vstupů a výstupů vzhledem k dosahování plánovaných cílů. (3) V dalších programových situacích může být neadekvátnější chápat implementaci jako organizační rozvoj. Jako ve své podstatě nikdy nekončící proces inovací a redefinicí programových cílů. (4) Určitou optimistickou variantou tohoto pohledu je představa, že v některých situacích má vývoj programu podobu učení se a adaptace aktérů politického procesu na změněné vnější i vnitřní programové podmínky.

Při studiu dalších programů a realizace jejich cílů se může prokázat jako podstatný (5) vliv postojů a názorů lokálních úředníků, sociálních pracovníků a ostatních aktérů implementace zapojených do implementačních struktur. (6) Někdy se může stát, že program je organizován natolik „nespojité“ a chaoticky, že mezi způsobem činnosti jednotlivých aktérů a výsledky programu neexistuje žádný kauzální vztah. Je to v situacích, kdy je rozhodující pro aktéry „něco udělat“, „nějak si pomoci“, kdy důležitější jsou kompromisy při volbě prostředků než spolupráce při dosahování programových cílů. (7) V jiné situaci nemusí být praktická orientace aktérů implementace čistě instrumentální. Nahlíží však cíle a prostředky implementace z různých normativních perspektiv, které mohou vyvolávat konflikty či nedorozumění. Rozhodujícím cílem implementační aktivity se může stát prosazení vlastních názorů, tedy implementace vlastní implementační perspektivy. (8) V některých situacích může být veřejný program smysluplný a racionální jen jako symbolické chování. Efekty programu pak spočívají v nějakém sdělení. Například „V naší společnosti existují vládní programy sociální pomoci“. Uvedený smysl veřejný program může získat v situacích, kdy vzrůstá nebezpečí organizační anarchie, programové cíle jsou konfusní, programové technologie jsou slabě rozvinuté, kdy participace jednotlivých aktérů implementace je proměnlivá a nestabilní. (9) Konečně lze identifikovat empirická fakta, která dosvědčují, že v určitém omezeném prostoru a čase se programy vyvíjejí na základě vyjednávání a interakcí různých „obraných koalic“.

Lane se dále zabývá otázkou, čím je podmíněna velká variabilita pojetí a podob implementačního procesu? Snaží se objevit společného jmenovatele, který by dokázal vysvětlit různorodost průběhu a výsledku implementace, jakož i nečekané transformace a přesuny mezi různými

stavy implementačního procesu. Domnívá se, že způsob implementace je podstatně determinován jeho sociální organizací a jejím kulturním kontextem. Vnitřní organizační zajištění programu tvoří lidé, kteří jsou závislí na různých sociálních a kulturních kontextech, různým způsobem interpretují programové cíle a prostředky, a tím ovlivňují a modifikují výsledky. Organizační struktury programu potom určují, jací lidé budou mít jaký vliv na průběh a výsledky implementace. Lane v této souvislosti uvádí:

„Zajištění implementace není mechanické. Závisí na tom, jak je proces interpretován prostředím, ve kterém probíhá. Některé programové cíle mohou být proto částečně implementovatelné nebo nerealizovatelné již od samého počátku. Jestliže tomu tak je, měl by být tento fakt brán v úvahu při evaluaci. Implementační analýza vyžaduje evaluační kritéria, která nejsou striktně intersubjektivní. Jestli dosáhneme či nedosáhneme konkrétního cíle, závisí na tom, jak jsou cíle a výsledky vnímány aktéry začleněnými do implementace...“

Úspěch či selhání programu je ovlivněn skutečností, jak aktéři vnímají prostředí a jak posoudí implementovatelnost programových cílů nebo prostředků. Co je úspěšnou implementací pro jednu skupinu aktérů, je pro druhou skupinu selháním, protože tato skupina vnímá cíle, prostředky a výsledky různě. Z toho plyne závěr, že řešením analýzy implementace není jednoduše srovnání cílů s výsledky. Je přitom nutné poznat, jak je proces implementace vnitřně strukturován.“ (Lane, 1987: 539)

Pro analýzu vnitřní struktury implementace navrhuje autor dvě základní proměnné, které zásadním způsobem ovlivňují tento proces. Jsou to struktury *odpovědnosti* a *důvěry* mezi aktéry implementace. Rozložení odpovědností mezi jednotlivé aktéry implementační struktury a jejich obsah je podle autora první aspekt jednání aktérů, který podstatně ovlivňuje vztah mezi plánovanými cíli a programovými výsledky. Implementace veřejných programů je realizovatelná jen za situace, kdy jednotliví pracovníci berou ohled na hodnoty a normy, které omezují „volnou hru efektů“ veřejných programů. Odpovědnost má konkrétní obsah. Aktéři implementace mají vždy nějakou politickou, administrativní nebo profesionální odpovědnost, vždy se orientují na určité institucionální hodnoty a pravidla chování. Skutečnost, že cíle programu často nejsou

totožné s výsledky a výsledky jsou někdy neplánované a neočekávané, neznamená, že aktéři při implementaci jednají nezodpovědně. Pravděpodobnější je okolnost, že při interakcích mezi politiky, administrátory, sociálními pracovníky a klienty veřejných programů se srážejí různé referenční rámce odpovědnosti, různé hodnotové a normativní orientace, a že odpovědnost je různě vyžadována a kontrolována.

Lane dále popisuje druhý aspekt implementace, který se vztahuje k dosahování výsledků. Je to vzájemná důvěra členů implementačních struktur a vzájemná důvěryhodnost jejich jednání. Autor vychází ze skutečnosti, že základem demokratického politického procesu je svěřením veřejné moci do rukou politiků, úředníků, administrátorů nebo profesionálů. Od implementačních pracovníků se *očekává* poskytování určitých politických služeb a opatření. Tato očekávání jsou základním omezením prostoru *svobody rozhodování* politiků nebo implementačních pracovníků vzhledem k občanům či zadavatelům (principals) veřejných či sociálních služeb. Otázka, jak jsou realizovány cíle politického programu, tedy směřuje k implementačním pracovníkům, kteří mají určitou odpovědnost a současně také autonomii ve svém jednání. Organizační a programová autonomie implementačních pracovníků je nezbytná, neboť jedině v jejím rámci mohou užívat své kapacity pro tvorbu rozhodnutí o tom, které prostředky v dané situaci podporují realizaci cílů a adaptaci ke změnám programového prostředí.

Rozložení odpovědnosti a důvěry mezi aktéry implementačního procesu spolu úzce souvisejí a vzájemně se ovlivňují. Na jedné straně úplná autonomie některých implementačních pracovníků, kterou můžeme chápat jako totální absenci programových a organizačních omezení jejich chování, popírá předpoklad fundamentální odpovědnosti v interakci mezi občany, politiky, implementačními pracovníky. Na druhé straně většina restrikcí chování implementačních pracovníků je vyvolána nedůvěrou ostatních účastníků politického programu v jejich schopnosti dovést implementaci do úspěšného konce a detailně rozhodnout, jaké cíle mají být dosaženy.

Důvěra a odpovědnost jsou podle Laneho dva nezávislé základní faktory sociální organizace implementačního procesu. K jejich dosažení však nedochází souběžně. Odpovědnost jednotlivého programového pracovníka vůči klientům, nadřízeným, kolegům, občanům se vyvíjí podle jiných zákonitostí než jejich důvěra k němu. Mezi aktéry implementačních struktur se proto mohou vytvořit vztahy a interakce založené



především na odpovědnosti nebo vztahy založené spíše na důvěře mezi jednotlivými aktéry. Lane se domnívá, že všechny „top-down“ modely implementace kladou přehnaný důraz na „odpovědnostní“ stránku implementace. Spočívá v různých formách přinucení a omezení svobody implementačního jednání podřízených pracovníků v situacích, kdy jejich vlastní představy o implementačním procesu jsou neurčitě. Jestliže důraz na jejich odpovědnost vůči institucionalizovaným hodnotám a normám je přehnaný, existuje mnoho omezení implementačních pracovníků při volbě alternativních postupů pro dosažení cílů. „Bottom-up“ modely jsou založeny spíše na předpokladu důvěry a existence vztahů důvěry mezi aktéry implementačního procesu. Předpokládají vysoký stupeň svobody rozhodování implementačních pracovníků při volbě nástrojů pro řešení neurčitých a komplexních situací. Jestliže důvěra slouží jako základ implementačních aktivit, pak jednotliví administrátoři a sociální pracovníci jsou málo omezováni při přeměně původních cílů implementace cíli novými.

Lane ve svém pojetí implementace jako rozložení odpovědnosti a důvěry mezi aktéry nepředkládá jednoduchý model výkonu veřejného či sociálního programu, který vede k úspěšnému dosažení cílů. V jeho implementační teorii je naznačena možnost několika vzorců či způsobů sociální organizace implementačního procesu, které s vysokou pravděpodobností mohou vést k dosažení cílů programu. V průběhu implementace mohou nastat různé kombinace odpovědnosti a důvěry ve vztazích mezi občany a ostatními politickými aktéry a také ve vztazích mezi politiky, úředníky, sociálními pracovníky a klienty v rámci jednotlivého programu. Představa různých způsobů sociální organizace implementačního procesu vytváří možnost vysvětlit různé modely implementace. Je pravděpodobné, že bližší zkoumání různých způsobů rozložení odpovědnosti a důvěry ve vztazích mezi programovými pracovníky může odstranit kontraverze mezi autory, kteří v implementační teorii prosazují kontrolu, plánování a mocenskou hierarchii, a těmi, kteří podporují spíše spontánnost, učení a adaptaci jako techniky řešení implementačních problémů.

Laneho důraz na studium sociální organizace implementačního procesu je možné chápat skutečně jako „reorientaci implementační teorie“ (Lane, 1987), jako „třetí přístup k implementačnímu procesu“ (Hill, 1997). Naznačená analýza této nové perspektivy přináší několik závěrů, které mají podstatné důsledky pro hodnocení programu sociálních dávek v České republice a rozbor organizačního zajištění jejich implementace.

## Závěry a výzkumné implikace

Za prvé. Rozbor organizace implementačního procesu představuje relativně samostatný přístup k poznání a hodnocení tvorby a realizace politického programu. Nepřístupuje k implementaci shora ani zdola, ale spíše „od středu“. To znamená od analýzy institucionálních a organizačních struktur implementace.

Za druhé. Pro analýzu implementačních výsledků představuje organizační rozbor svého druhu „metateorii“, která charakterizuje stav implementačních struktur jako objektivně existujících institucionálních prostředků, které podmiňují dosahování výsledků i tvorbu cílů. V tomto smyslu organizační soudržnost a obsah implementačních pravidel spoluurčuje výsledky implementace a je nutno je chápat jako samostatné kritérium pro hodnocení úspěšnosti programu.

Za třetí. Analýza organizačních struktur pravděpodobně může popsat a vysvětlit velkou variabilitu implementačního procesu. Ukazuje se, že neexistuje kauzální souvislost mezi způsobem organizace a výsledky implementace veřejných programů. Jinak řečeno, neexistuje jeden optimální způsob strukturace programového procesu, který by vedl k úspěšné realizaci cílů. Naopak existují různé způsoby organizačního zajištění, které mohou být v různých situacích stejně úspěšné. Tato distinkce mezi implementací jako konečným stavem a implementací jako procesem je významným metodologickým východiskem pro výzkum implementace sociálních dávek. Orientuje empirickou analýzu na identifikaci různých typů organizačního zajištění a zjišťování jejich efektivity a účelnosti v konkrétních programových podmínkách.

Za čtvrté. Studium organizace implementačního procesu sociálních dávek je dále využitelné pro detekci hodnotových transformací a změn cílů programu, redefinování postupů a rutin v průběhu implementace, které mohou narušit nebo případně zcela znemožnit úspěšné dosažení plánovaných cílů. Diskrepance a konflikty mezi inovativními a konsolidačními cíli (rozdíl mezi tím, co má být a tím, co je), mezi cíli dlouhodobými a krátkodobými, záměny mezi cíli a prostředky systému mohou vést k ambivalentním a nestabilním stavům programu sociálních dávek. Uvedenou nestabilitu umožňuje popsat analýza soudržnosti programových očekávání jednotlivých aktérů systému sociálních dávek.

## 6. IMPLEMENTAČNÍ A ORGANIZAČNÍ KULTURA

### Návrh „třetího“ přístupu k analýze implementace

V předchozí kapitole jsme zjistili, že jádro diskusí o analytických přístupech k implementaci se vztahuje k rozložení požadavků odpovědnosti k programovým pravidlům a důvěry spojené s volností rozhodování jednotlivých aktérů. Tyto vzájemně propojené linie odpovědnosti a důvěry se vytvářejí a rekonstruují v konkrétních interakcích mezi programovými aktéry. Konstrukce linií odpovědnosti a důvěry odpovídají na základní otázku každé sociální organizace politického programu: jak dosáhnout stability výkonu úředníků a sociálních pracovníků opřené o institucionalizovaná pravidla a současně umožnit životaschopnost organizačního systému spojenou s reagováním jedinců na změny v programovém prostředí. Tato reakce na neočekávané změny vyžaduje určitou míru důvěry v jednotlivé aktéry spojenou s volností a nezávislostí při interpretaci programových pravidel v konkrétních situacích. Trvání více či méně institucionalizovaných pravidel stejně jako i jejich změna podléhá vlastním vnitřním zákonitostem sociální organizace politického procesu. Cílem kapitoly je popis těchto vnitřních zákonitostí sociální organizace veřejných programů.

V průběhu společenského života lidé vytvořili několik institucionalizovaných forem vzájemných interakcí, které se od sebe liší odlišnou mírou důrazu na odpovědnost jednotlivce vůči hodnotám a normám společné činnosti a rozdílnou mírou důvěry, se kterou ponechávají účastníci interakcí určitou část jednání ostatních mimo rámec společně přijímaných pravidel. V této souvislosti je možné rozlišovat *hierarchické* uspořádání mezilidských vztahů, *tržní* uspořádání a *komunitní* modely

interakce.<sup>47</sup> Hierarchické uspořádání klade velký důraz na odpovědnost jednotlivce vzhledem k organizačním, nadindividuálním pravidlům a současně počítá s důvěrou jednotlivců ve správnost těchto nadindividuálních neosobních pravidel a v jejich dodržování ostatními lidmi. Důvěra spojená s osobní svobodou rozhodování jednotlivce je velmi malá. Tržní uspořádání interakcí naopak poskytuje velkou míru osobní svobody a nezávislosti v rozhodování jednotlivým aktérům společného života a vyžaduje malou odpovědnost ke společným organizačním pravidlům. Důvěra se transformuje v sebedůvěru ve vlastní schopnosti realizovat směnný vztah a odpovědnost se orientuje na dosažení vlastního užitku prostřednictvím vyjednávání a v důsledku toho na udržení vyjednávání jako obecně rozšířeného způsobu alokace zdrojů. Komunitní uspořádání vzniká v situacích, kdy se míra odpovědnosti jednotlivce a důvěry poskytované jednotlivci ostatními lidmi vzájemně ovlivňují a vyrovnávají. Kdy důvěryhodnost jednotlivého aktéra pro ostatní je ovlivňována jeho odpovědností ke společným pravidlům soužití a spolupráce. Mezi jednotlivými členy komunity dochází ke konsensu společných záměrů a hodnot. Hierarchii, trh a komunitu je možné chápat jako tři základní formy organizačního uspořádání kolektivního života, které se od sebe liší odlišnou mírou zastoupení požadavku odpovědnosti a důvěry v mezilidských vztazích.

Základní formy rozložení odpovědnosti a důvěry v mezilidských vztazích se vytvářely v závislosti na povaze společné činnosti, která je pomocí těchto vztahů organizována. Významnou roli hraje zejména složitost cílů a úkolů kolektivní činnosti a jejich vzájemná provázanost. Na druhé straně působí jako významný faktor charakter jednotlivců organizujících se do sociálních struktur. Mám na mysli zejména heterogenitu či homogenitu vlastností individuálních identit členů společenství. Svou roli hraje také prostorové a časové rozložení organizačních aktivit či povaha komunikačních prostředků umožňující interakce mezi členy. Autoři v této souvislosti hovoří často o *organizačním kontextu*, který ovlivňuje rozšíření určitých forem sociálních interakcí. M. Hill se domnívá, že charakter organizačního kontextu podstatně určuje proměnná, kterou nazývá

<sup>47</sup> Vztahy mezi různými formami společenských interakcí, které regulují individuální chování v politickém životě, se podrobně zabývá M. Potůček. Konkretizuje tyto formy jako stát, trh a občanský sektor a zabývá se podrobně povahou a vlastnostmi jednotlivých regulátorů politického života. Viz (Potůček, 1997).

„komplexnost“ kolektivních aktivit. (Hill, 1997: 153) Dále tvrdí, že čím více je organizační kontext komplexní, čím více relativně nezávislých aktérů je společně organizováno, čím více vzájemně provázaných aktivit splnění cíle vyžaduje, tím více se prosazuje tendence k hierarchičtějším uspořádání vztahů mezi lidmi v organizaci. V takto uspořádaném celku se podle jeho názoru zvyšuje variabilita různých situací, v nichž jednotliví aktéři interpretují a redefinují institucionalizovaná pravidla organizačního chování. Proto se zvyšuje důraz na odpovědnost jednání členů vzhledem k cílům, hodnotám a pravidlům organizačního celku a zvyšuje se také důraz na efektivnost a účinnost dosahování organizačních cílů, které je problematičtější.

## Organizační kultura veřejných programů

Rozložení odpovědnosti a důvěry v organizačních vztazích však není bezprostředně závislé na „organizačním kontextu“. Ten lze chápat pouze jako podmínku vlastního vnitřního uspořádání. Bezprostředním faktorem určujícím odpovědnost a důvěru ve vztazích mezi aktéry politického programu je souhrn pracovních, formálně i neformálně vzniklých pravidel, podle nichž se řídí reálné chování aktérů veřejné politiky v dané programové oblasti. Tato pravidla vzorují struktury relativně stabilních vztahů mezi nadřízenými a výkonnými úředníky, mezi politiky a odborníky, kteří formulují programové cíle a strategie a realizátory těchto programů, mezi sociálními pracovníky a jejich klienty či mezi pracovníky různých organizací, kteří při realizaci sociálních programů musí nutně kooperovat. Popsaný souhrn pravidel budeme označovat jako *organizační kulturu*<sup>48</sup> *veřejných programů*.

Při analýze organizační kultury programové činnosti budu rozlišovat mezi institucionalizovanými, mezi aktéry rozšířenými a sdílenými pravidly a organizačními postupy a mezi konkrétními programovými situacemi a interakcemi, v nichž jednotliví aktéři interpretují a redefinují více či méně institucionalizovaná pravidla programového chování do podoby konkrétních situačních očekávání. Programových situací je

---

<sup>48</sup> Z hlediska teorie sociálních systémů definuje organizační kulturu I. Nový jako: „... soubor hodnot, norem, vzorů jednání a institucí v celku, který určuje způsob a podoby chování členů, vztahy uvnitř sociálního systému i vztahy navenek...“ (1997: 55).

zpravidla velké množství. Vykazují variabilitu, v níž dochází k reinterpretaci institucionalizovaných pravidel programového chování. Tyto dvě dimenze organizačního zajištění implementace budu označovat jako *kulturní modely organizace* politického programu a jako *sociální organizaci* programu, v níž se aktéři dostávají do konkrétních interakcí s druhými. V jejich rámci interpretují a reinterpretují význam programových cílů, hodnot a norem chování vzhledem k danému situačnímu kontextu. Vytváří si sestavy vzájemně spojených očekávání, které determinují jejich jednání.<sup>49</sup>

## Organizační kultura jako struktura a proces

Kulturní regulativy a sociální organizace institucionálního jednání jsou dva aspekty veřejného programu, které v realitě nelze od sebe oddělit. První vystihuje spíše strukturální a synchronní přístup k organizační kultuře. Představuje programová pravidla jako provázaný systém nebo souhrn postupů a rutin, kterých se jednotliví aktéři veřejných programů více či méně přidrží, neboť je pokládají za správné. Druhý popisuje spíše reálné kulturní procesy objektivizace a subjektivizace hodnot a norem programového chování v konkrétních programových situacích. Jejich rozdělení má v následujícím textu jen analytický a metodický význam.

Rozlišování uvedených aspektů organizační kultury podporují také různá metodologická východiska ke studiu organizačního chování. Lze říci, že pojetí organizační kultury se vyvíjelo v souvislosti s utvářením organizační teorie. Dosavadní studium organizací se opíralo především o dvě teoretická východiska, která významně modifikovala pohled na organizační kulturu. Máme na mysli *strukturalistický přístup* ke studiu

---

<sup>49</sup> Rozlišení kulturních regulativů (modelů, hodnot, norem chování) a sociální organizace kolektivní činnosti (systém vzájemných očekávání spojených s interakcemi) provedl klasickým způsobem Bronislav Malinowski. V práci *Vědecká teorie kultury* provádí analýzu institucionálního jednání podle funkcionalistické perspektivy. Každá sociální instituce se podle něj skládá z určitého množství prvků. Mezi prvky každé instituce patří (1) kulturní hodnoty, (2) kulturní normy, role a sankce, (3) populace lidí jednající podle instituce, (4) nástroje a materiální technologie, (5) jednání podle institucionálních pravidel, (6) funkce a důsledky tohoto jednání. **Cíle, hodnoty, strategické potřeby lidí** jsou důvodem, proč nějaká instituce vzniká. Malinowski tyto okolnosti, které stojí v záhlaví instituce, nazývá charta.

organizačních jevů a *teorii jednání*, která se zaměřovala na komunikační a interakční aspekty formování kultury organizace. Strukturalistický přístup reprezentuje například *obecná teorie systémů*. Organizace je v jejím podání chápána jako nástroj pro dosažení koherentních cílů. Organizační procesy jsou chápány v tomto instrumentalistickém rámci jako funkční nebo nefunkční pro dosažení očekávaných cílů. Základním tématem systémového studia je zvýšení organizační kapacity pro dosažení účelu.<sup>50</sup> Takové „přísně vědecké“ pojetí organizace se projevuje v racionalistické teorii rozhodování, v důrazu na zvyšování manažerské kontroly nad organizací a v hodnocení manažerské pozice jako dominantní. Organizační kultura je chápána jako závisle proměnná řídicího procesu. Je vnímána jako koneckonců produkt manažerské práce.<sup>51</sup> Systémový přístup se stal předmětem kritiky tzv. *sociálních strukturalistů* (neomarxismus, H. Bravermann, V. L. Allen). Tito autoři opouštějí úzce racionalistický přístup teorie systémů. Tvrdí ovšem, že analýza organizace musí překročit popis chování aktérů organizačního života. Jednání členů organizace není podle nich objasnitelné na základě formálního uspořádání interakcí uvnitř organizace, ale jen při odhalení organizačního kontextu, v němž působí sociálně historické faktory.

Tento kontext tvoří především vztahy mezi ekonomickou strukturou společnosti, třídními a pracovněprávními vztahy, ideologiemi formovanými politickými a zájmovými skupinami. Strukturalisté při analýze organizační kultury berou v úvahu takové okolnosti, jako je rozložení moci v organizaci i jejím společenském prostředí. Tímto způsobem prohlubují

---

<sup>50</sup> **Normy a sankce chování** se vztahují na konkrétní situace chování. Ukazují, jak mají jedinci v rámci všeobecně přijatého způsobu chování jednat. **Populace lidí dané instituce** má svou sociální organizaci a rozvrstvení těchto lidí. Jsou to soustavy vztahů mezi nimi, které se utvářejí na základě jejich mocenského postavení při realizaci institucionálních požadavků. Je to souhrn lidí, kteří vstupují do vzájemných interakcí, vytváří různá společenství, organizují se do skupin. Postupují přitom podle institucionálních norem, aby mohli realizovat cíle a hodnoty, řešit problémy, které stojí v záhlaví institucionálních způsobů chování. (Malinowski, 1969)

<sup>51</sup> V posledních třech desetiletích se stal tento čistě pozitivistický konstrukt předmětem zpochybnění v rámci samotné systémové teorie. (P. Degeling, H. Colebatch, 1997) Stále častěji se autoři zabývali důsledky, které na fungování systému mají faktory stojící mimo systém. Jako problematické se ukázalo samotné stanovení hranic systému. Tématem studia se stával vliv mocenské závislosti na racionalitu rozhodovacích procesů, zvyšoval se zájem o poznání podstaty organizačního konfliktu, zejména v souvislosti s analýzou organizačních změn. Systémová studia se více zaměřovala na význam vyjednávacích procesů, které mohou být využity při realizaci racionálně koncipovaných cílů.

instrumentalistickou orientaci při studiu organizací. Organizaci chápou jako prostředek kontroly a dosažení, resp. udržení existujícího způsobu mocenského uspořádání ve společnosti. Vrací se tak druhými dveřmi k tématům, které můžeme označit jako problém řízení organizací a současné společnosti. Organizační kultura v jejich pojetí vytváří objektivní limit manažerského rozhodování, ale současně je nástrojem prosazování a udržování určitých sociálních a mocenských vztahů v organizacích a společnosti jako celku.

Jiné východisko analýzy organizační kultury představuje *teorie sociálního jednání*. Základní teze představitelů této orientace tvrdí, že aktivity členů organizace jsou pochopitelné jen v kategoriích subjektivního významu, které aktéři přisuzují určitým organizačním situacím. Analýza organizačního chování se tedy soustředí na významovou strukturu jednotlivých aktivit. Na významy, které aktéři spojují se svým jednáním a které přisuzují aktivitám druhých lidí. Zabývá se otázkami, jak je konstruován a utvářen, případně měněn, organizační život jednotlivými aktéry ve vzájemných interakcích, jak se vyvíjí, případně mění, společná, vyjednaná pravidla organizačního života. V této perspektivě nemůžeme vnímat organizační kulturu jako cílově zaměřený nástroj, neboť je zpochybněna samotná existence předem daných, koherentních cílů. Spíše je vnímána jako určitá struktura uspořádávající vztahy mezi členy organizace, která vzniká v kontinuálním procesu vyjednávání. Administrátoři a manažeři pak nejsou vnímáni jako aktéři výhradně určující a implementující organizační cíle, ale náplň jejich činnosti spočívá spíše v dosahování relativně stabilního, vyjednaného řádu, pravidel vnitřního života organizace i pravidel chování mezi organizacemi navzájem.

## Organizace veřejných programů a její aktéři

Strukturalisté i teoretici sociálního jednání vytvořili postupem doby zvláštní typ kooperujícího společenství. Vzájemná kritika jim slouží pro oporu a tříbení vlastních konceptů. Otevřela se široká diskuse o vztahu mezi strukturou a jednáním, mezi strukturálními a procesními stránkami organizačního života a jeho kultury. Strukturalisté zdůrazňují význam za prvé sociálních a historických kontextů pravidel organizačního jednání, za druhé kontinuálně existující mocenské struktury působící při realizaci veřejných programů, kde kultura plní také legitimizační funkci



a za třetí skutečnosti, že samo organizační jednání znovu utváří a upevňuje asymetrické mocenské vztahy dominance a závislosti. Teoretici jednání naopak zdůrazňují relativní nezávislost jednotlivých aktérů programového a organizačního jednání při interpretaci významu jednotlivých aktivit a při volbě mezi různými institucionálními modely a pravidly vlastního jednání.

Na tento rozpor sociální teorie upozornil například A. V. Cicourel (1981), když chápal stanovení rozdílů mezi tzv. makrostrukturami a událostmi každodenního života jako konvenční a arbitrální. J. Habermas (1971) se pokusil překlenout tento rozpor mezi strukturou a jednáním teorií tzv. komunikačního modu, který se rozvíjí v určitém sociálně historickém kontextu. Další fundamentální příspěvek k řešení vztahu mezi organizační strukturou a jednáním jednotlivých aktérů předložil P. Bourdieu. Zatímco teoretici komunikačního jednání neprezentují ve svých úvahách problematiku individuálních zájmů, které jsou významným faktorem změny institucionálních pravidel programového chování, Bourdieu chápe jednání jako výsledek propojení „objektivizované“ a „ztělesněné“ historie.

Objektivizovanou historii chápe jako strukturované praktiky, vědomí a strukturované vztahy moci, v nichž je poznatelný dřívější vývoj. Organizace sociálních a veřejných programů má vždy svou historii, která se promítá diferencovaným způsobem do vztahů mezi jednotlivými aktéry sociální a veřejné politiky i v současné době.

Ztělesněnou historii chápe ty aspekty historické zkušenosti, které jsou internalizované jednotlivými aktéry implementace programů *jako části jich samých*. Tímto způsobem autor zajišťuje, že sociální jednání členů organizace nemůže být chápáno jen jako produkt strukturálních sil (včetně institucionalizovaných pravidel organizačního chování) mimo své aktéry. Nikdy nemůže být organizační jednání vysvětlováno prostřednictvím toho, co je formulováno jako objektivní, mimo aktéra stojící cíl organizace. Pro identifikaci sociálních vztahů v organizaci a jejich interpretaci jsou důležité také výsledky aktivity druhých lidí, minulých i přítomných, dominantních i podřízených, spokojených i nespokojených s průběhem organizačních procesů.

V průběhu těchto vyjednávání jsou restrukturována – ne nutně měněna – pravidla organizačního chování a dochází k „polidšťování“ institucionálních forem, které nejsou vytvářeny čistě instrumentálně a racionálně. To však neznamená, že vyjednaná pravidla organizačního

chování favorizují všechny aktéry stejně. Naopak. Praktické postupy a pravidla uplatňovaná pro alokaci zdrojů, provádění kontroly, zajišťování legitimacy vedoucích, rozhodování o prioritách jsou důležitým faktorem strukturujícím nerovnost v organizacích. Na základě své ztělesněné historie například jednotliví pracovníci posuzují nároky a poskytují služby svým klientům. Současně tím realizují a restrukturují pravidla organizačního chování. Tímto způsobem mohou vznikat rozpory a konflikty, které mají neočekávané důsledky pro implementaci veřejných programů.

## Kulturní modely implementace veřejných programů

V následující části se budu zabývat popisem normativních modelů organizace implementačního procesu ve veřejné politice. Vycházím přitom ze starší práce R. E. Elmora (1978), v níž provádí popis čtyř organizačních modelů implementace: *managementu* sociálních systémů, *byrokratické správy*, *organizačního rozvoje* a konečně *konfliktu a vyjednávání*. Přesto dále předložená typologie vykazuje dvě podstatné odlišující charakteristiky. Za prvé Elmore při popisu modelů nerozlišoval mezi normativními a deskriptivními prvky organizace implementačního procesu. Nerozlišoval tedy mezi představami aktérů, jak má implementace správně probíhat a tím, jak skutečně probíhá. Rozlišit normativní a deskriptivní stránku v názorech a hodnoceníh aktérů politických programů je skutečně velmi obtížné. Na druhé straně podle mého názoru teprve abstrakce různých soustav hodnotového a normativního zajištění dává smysl praktickým aplikacím myšlenky o existenci alternativních organizačních modelů, jejichž použití v různých organizačních kontextech přináší různé výsledky. Za druhé se Elmore ve své práci nezabývá popisem významného modelu organizačního zajištění veřejných a sociálních programů, kterým je profesionální poskytování služeb. Institucionální struktury profesionalismu jsou přitom klasicky popsány řadou autorů (R. Münch, 1992; M. Hill, 1997). Doplnuji tedy přehled kulturních modelů implementace o profesionální poskytování veřejných a sociálních služeb.

## *Implementace jako byrokratická správa*

Model byrokratické správy předpokládá následující normativní principy organizačního uspořádání:

- 1) Dvěma základními atributy organizací jsou volnost jednání a rozhodování a rutina a návyk jednotlivých aktérů byrokratického procesu.
- 2) Dominantní postavení volnosti a rutiny znamená, že moc v organizacích má tendenci drobit se a rozptýlovat mezi mnoho malých jednotek, které mají relativně silnou kontrolu nad specifickými úkoly v jejich sféře vlivu. Míra kontroly, kterou může jakákoliv jednotka uplatnit na jinou – laterálně či hierarchicky – je omezována tím, jak se organizace stávají komplexnějšími, jednotky specializovanějšími. Tímto způsobem dosahují organizační jednotky větší kontrolu nad svými interními operacemi.
- 3) Rozhodování se skládá z kontroly volnosti jednání a měnění rutinních postupů.
- 4) Implementace se skládá z identifikace oblastí organizační volnosti a nezávislosti, ze zjištění, které rutinní postupy organizace potřebují změnit, z vymýšlení alternativních rutin a vedení organizačních jednotek k nahrazení starých rutin novými.
- 5) Byrokratická správa předpokládá význačnou důvěru členů organizace ve formální autority.

Weber chápal byrokracii jako především administrativní stránku každé organizace. Vnímal ji jako způsob správy vyznačující se typickou legálně racionální kulturou administrativního systému. Připomeňme, že podle něj se vyznačovala nejvyšší mírou hierarchie mocenských pozic, funkcionálně specializovanou strukturou činností, rutinně a metodicky připravenými procedurami, očekáváním disciplíny, kvalifikací specializovaných expertů, placenými zaměstnanci odměňovanými podle neosobních pravidel a celkovou redukcí osobních zájmů členů organizace. Role úředníka v byrokratické správě předpokládá standardní výkon podle předem připravených postupů a krajně redukuje jeho osobní iniciativu ve správních funkcích na úroveň rutiny.

Podle Elmora spočívá podstata modelu byrokratického uspořádání ve dvou základních prvcích: volnosti jednání specializovaných jednotek a v rutinních postupech. Čím jsou byrokracie větší a komplexnější, tím

více koncentrují specializované úkoly na podřízené jednotky. S růstem specializace roste také organizační nezávislost. S organizační autonomií jednání těchto jednotek přichází také růst rutiny. Specializace činnosti vede k „rozdrobení“ celkové aktivity organizace. Za předpokladu důvěry jednotlivců a podřízených jednotek ve smysluplnost a racionalitu organizačních cílů a postupů vede takové uspořádání ke stabilní a mechanické implementaci cílů.

Individua a podřízené jednotky ovládají prostor vlastních specializovaných aktivit za účelem udržení a zlepšení vlastní pozice v organizaci. Vytvářejí pracovní rutiny zčásti k ulehčení své práce, ale také k demonstraci vlastních specializovaných dovedností pro vykonávání přidělených úkolů. Výkonní pracovníci odolávají pokusům o změnu jejich organizační nezávislosti či pracovní rutiny. Jinými slovy odolávají hierarchickému řízení. Standardní normou práce vedoucích úředníků je tvorba předpisů, postupů a rutin pro podřízené. Kontrolní činnosti mají v ideálně fungující byrokracii jen doplňkový význam. Techniky hierarchického managementu – rozpočtové a plánovací cykly, vyžadování zpráv, vyhodnocovací systémy atd. – jsou prostředky, kterými se vyšší administrátoři snaží zvýšit kontrolu nad organizací v situaci, kdy podřízení přestávají plnit ideál „mlčící organizace“, nebo v situacích nutné změny. Pro výkonného pracovníka jsou tyto techniky často pro jeho skutečnou činnost nepodstatné. Jeho hlavním zájmem je naučit se vypořádávat s okamžitým tlakem pracovních úkolů, a to vyžaduje vynalézání a učení se relativně komplexní sady pracovních rutin v příslušné specializované oblasti odpovědnosti.

Model byrokratického procesu spatřuje dominantní charakteristiku organizace v její rezistenci vůči změně. Nejde o pouhou setrvačnost. V modelu byrokratického procesu budou podřízené jednotky dělat to, co doposud, dokud se nenajde nějaký způsob, jak je donutit, aby dělali něco jiného. Necitlivost velkých státních byrokracií na nové veřejné programy je možné přičítat neschopnosti spojit „velké myšlenky“ tvůrců nového programu s každodenními pracovními rutinami a mechanismy implementátorů.

## *Implementace jako management programového systému.*

Základní normativní předpoklady modelu tvoří následující principy:

- 1) Organizace by měla racionálně maximalizovat dosažení hodnot a plánovaných cílů. Základním produktem organizace je cílově zaměřené chování.
- 2) Hierarchická struktura. Největší díl odpovědnosti má „top-management“. Dává úkoly podřízeným a monitoruje jejich plnění.
- 3) Každý úkon, který organizace provádí, má nějakou optimální alokaci odpovědnosti a důvěry mezi podřízenými jednotkami k zabezpečení maximalizace celkového výkonu organizace. Rozhodování v organizaci spočívá v kontinuálním hledání tohoto optima.
- 4) Implementace spočívá v detailním definování sady cílů, které přesně odrážejí záměr daného programu. Dále se skládá z delegování odpovědnosti a určování standardů pro rozhodování podřízených jednotek a z monitorování výkonu systémů a vnitřního přizpůsobování a korekcí.
- 5) Důležitým principem práce managementu se stává budování důvěry u podřízených složek systému v organizační cíle a pravidla.

Model vychází z normativního předpokladu, že efektivní realizace cílů se dosahuje cílově zaměřeným chováním maximalizujícím účel. Představa manažerského poskytování veřejných služeb je založena na východisku, že integrované systémy vyžadují kontrolní a koordinační autoritu. V modelu managementu systémů se tato autorita nazývá „subsystém managementu“. Ostatní části systému a vnější prostředí jsou chápány jako předmět koordinace a manipulace řídicího systému. Transformace manažerských cílů do realizační fáze spočívá v racionálně promyšleném procesu, v němž jsou cíle rozpracovány do specifických úkolů.

Přestože uvedený model předpokládá dominantní organizační postavení managementu a hierarchickou strukturu, umožňuje větší volnost jednání na nižších organizačních úrovních. Od manažerů se očekává, že budou delegovat odpovědnost za rozhodnutí a že poskytnou nezbytnou důvěru svým podřízeným. Principem distribuce odpovědnosti a důvěry v organizaci je hledání „optimálního mixu“ hierarchické kontroly a volnosti rozhodování na nižších úrovních. Uvedená optimalizace je ovšem

procesem hledání optimálních nebo téměř optimálních řešení spíše pro dílčí problémy, kterými se zabývají jednotlivé organizační jednotky. Nevztahuje se k delegování odpovědnosti za splnění celkových cílů organizace. Hitch a McKean proto tomuto procesu říkají „suboptimalizace“ (Hitch, 1963). Kritériem úspěšného delegování odpovědnosti a důvěry je skutečnost, že výstupy delegovaných rozhodnutí jsou konzistentní s celkovým cílem organizace. V takovém případě se vytváří prostor pro jistou volnost ve výběru prostředků pro dosažení těchto výstupů.

„Suboptimalizace“ zvyšuje význam manažerských nástrojů kontroly a zvyšování angažovanosti a důvěry podřízených jednotek vzhledem k organizačním cílům. Většina práce výše postavených manažerů v procesu implementace spočívá v předvídání periodických problémů na nižších úrovních systému a ve snaze programovat chování podřízených tak, aby s těmito problémy zacházeli standardním způsobem. Podstata kontroly v managementu organizačních systémů spočívá za prvé v tvorbě pravidel a specifikaci předpokladů pro racionální rozhodování podřízených. Uvedený způsob kontroly bývá označován jako *racionální regulace chování* organizačního systému.

„Chování racionální osobnosti může být kontrolováno, jestliže hodnoty a faktické předpoklady, na nichž je rozhodování založeno, mohou být pro ni určeny. Kontrola může být úplná nebo částečná – buď mohou být určeny všechny předpoklady pro rozhodování, nebo některé mohou být ponechány na jejím volném rozhodnutí. Vliv managementu je tedy veden prostřednictvím kontroly nad předpoklady rozhodování.“ (Simon, 1957: 223)

Za druhé, důležitou složkou kontroly se stává míra socializace lidí v organizaci. Organizace často po jednotlivcích požadují, aby nároky svých formálních rolí nadřadili svým vlastním požadavkům. Cílem je zvýšit určitost a očekávatelnost chování podřízených prostřednictvím zvyšování organizační soudržnosti a budování silné organizační kultury. Tyto nástroje jsou označovány jako *sociální regulace chování* v organizaci. Na rozdíl od prvního typu kontroly v tomto případě nejsou formována rozhodnutí, ale jsou formováni a vychováváni sami rozhodovatelé.

Z perspektivy tohoto modelu vyžaduje efektivní proces implementace čtyři základní předpoklady: (1) jasně specifikované úkoly a ukazatele, které přesně odrážejí záměr programu, (2) plán managementu, který

alokuje úkoly a standardy výkonu podřízeným jednotkám, (3) objektivní způsoby měření výkonu podřízených jednotek a (4) systém kontrolních mechanismů a sociálních sankcí dostatečných pro zabezpečování odpovědnosti podřízených za jejich výkon. Selhání implementace jsou z normativní definice chybami plánování, specifikace a kontroly. Analýza implementace se skládá z hledání nebo anticipování těchto selhání a navrhování jejich nápravy.

Úspěch či selhání organizace je posuzováno pozorováním diskrepance mezi deklarací programu a chováním podřízených. Analytik se zaměřuje na jasnost, přesnost, úplnost a přiměřenost (racionálnost) prvotního programu, na technickou kapacitu k implementaci a na rozsah, ve kterém se skutečné výstupy organizace změnilly v požadovaném směru po zavedení inovace. Ovšem aby takováto koncepce analýzy měla smysl v organizačním slova smyslu, musíme se nejprve ujistit, že tvůrci programu, administrátoři a analytici chápou program stejně jako jejich podřízení. Pouze v takovém případě mají dostatečnou kontrolu nad implementačním procesem.

### *Implementace jako profesionální intervence programu*

Další model organizačního uspořádání je založen na následujících hodnotách a normách profesionální kultury:

- 1) Důvěra k profesionálovi. Klient je za normální situace přesvědčen, že pro řešení jeho konkrétních problémů existují „technologické“ postupy přijaté a institucionalizované profesionálním společenstvím. Klient tedy argumenty odborníka přijímá za vlastní.
- 2) Dosažení názorového konsensu mezi odborníkem a klientem. Aby odborník realizoval svou roli experta, musí udržovat s klientem konsensus. Tato shoda je prostředkem motivace obou partnerů k rolóvému chování. Ve vztahu profesionál – klient však nejde jen o názorovou shodu, ale také o provádění společných rozhodnutí.
- 3) Existence rozhodovací volnosti pro odborníka. V rámci institucionalizovaných postupů řešení sociálních či veřejných problémů má odborník pravomoc rozhodnout o adekvátním postupu. Není svazován mocenskou hierarchií jako úředník byrokratické správy.
- 4) Existence negativních sankcí. V případě, že se reálné chování klienta začne odchylovat od profesionálních očekávání, má odborník

- k dispozici negativní sankce, které mají vést k tomu, aby klient opět akceptoval odborníkovo rozhodnutí. Pokud se klient odmítá řídit jeho doporučením, může odborník službu v krajním případě odmítnout.
- 5) Profesionální loajalita. Odmítnutí profesionální služby je umožněno díky existenci profesionálních pravidel postupu institucionalizovaných celým odborným společenstvím. Odmítnutí služby jedním expertem je potom ve skutečnosti odmítnutím z hlediska celého odborného společenství. Uplatnění těchto tvrdých trestů je podřízeno přesným pravidlům, která platí před vším ostatním ve vztahu expert-klient. Odmítnutí služby působí jako sankce jen za podmínky, že odborné společenství má ve společnosti monopol na důvěru ve svou odbornost.

Ne všechny sociální služby byly realizovány podle byrokratických principů. Příkladem jsou některé zdravotnické či vzdělávací služby nebo některé kvalifikované osobní služby (pomoc drogově závislým, právní ochrana atd.). Působení profesionálních pracovníků a možnosti jejich odborné intervence jsou založeny na autoritě odborného, vědeckého poznání experta. Příjemci těchto služeb akceptují intervence na základě důvěry, že poznání odborníka je lepší než jejich vlastní. Autorita profesionála však není vytvářena jen převahou systematické teorie nad poznáním zdravého rozumu, ale také dalšími charakteristikami profese, z nichž M. Hill (1997) zdůrazňuje především profesionální etický kodex a profesionální kulturu. Tvoří ji hodnoty, normy a pravidla rozšířená v profesionálním společenství.

Podstatným prvkem profesionální kultury je princip volnosti a autonomie profesionála při provádění rozhodnutí. Rozhodovací volnost profesionála nevyplývá ze znalosti technologických postupů a metod, ale je součástí jeho společenského statutu. Profesionální kultura v tomto smyslu spojuje odborníka těsně s určitou společenskou vrstvou, která má od ostatních částí společnosti, jako jsou stát či skupiny klientů, důvěru k monopolnímu výkonu veřejných služeb a programů. Tato důvěra zahrnuje také monopol na kontrolu nad profesionálním vzděláním a celým socializačním procesem profesionála. Pro společenství profesionálů je tedy typická podpora a ochrana volnosti rozhodování profesionálů vzhledem k neprofesionálům a současně rozvinutá vnitřní kontrola profesionálního jednání prostřednictvím hodnot, norem a sankcí, které jsou součástí profesionální kultury. Tento



vnitřní kontrolní aparát zajišťuje relativně velkou soudržnost a loajalitu mezi profesionály.

Uvedené principy vyvolávají podstatný rozpor mezi byrokratickým či manažerským modelem organizace veřejných a sociálních služeb a profesionálním uspořádáním jejich implementace. Kontrola formálních autorit je v tomto modelu nahrazena vnitřními kontrolními mechanismy profesionálního výkonu, které představují morální motivaci na etiku a kulturu profesionálního poskytování veřejných služeb. V kontaktu s profesionály (například s lékaři) jako zadavatelé či klienti obvykle důvěřujeme a respektujeme jejich rozhodnutí, neboť předpokládáme individuální odpovědnost k hodnotám a normám profesionálního společenství. Argumenty podporující profesionalizaci implementace veřejných programů vycházejí právě z předpokladu, že nesprávné postupy a metody práce nejsou přijatelné pro samotné profesionální společenství.

Dalšími principy profesionální kultury jsou důraz na čestnost a otevřenost jednání profesionála vůči ostatním členům odborného společenství i společnosti jako celku. Otevřenost jednání profesionála na individuální úrovni může například vyžadovat, aby odborník vyjasnil klientovi, co je a co není profesionální službou řešitelné, a také, aby podal vysvětlení celé škály dostupných možností, jak daný klientův problém řešit. Na strukturálnější úrovni se může otevřenost projevat v zajištění vlivu klientů na definování profesionálních dovedností a znalostí používaných při poskytování služeb. Otevřenost nachází své vyjádření také ve veřejném charakteru diskusí v rámci příslušných profesionálních společenství. Čestnost a otevřenost profesionálního chování těsně souvisí s další hodnotou profesionální kultury, kterou je dosažení konsensu mezi odborníkem a klientem. Má-li mít profesionál neformální důvěru klienta, musí mezi nimi existovat názorová shoda v každé konkrétní situaci řešení klientových problémů. Principiální otevřenost jednání ke klientovi se zdá být předpokladem navázání názorového konsensu.

Konsensuální vztah mezi profesionálem a klientem se ukazuje být „pandořinou skříňkou“ profesionální kultury. Souhlasný vztah mezi nimi se nevytváří vždy jako jednostranné ovlivnění profesionála klientem a klient není vždy „odsouzen“ důvěřovat profesionálovi. Například lékaři užívají systematické teorie a odborných poznatků k tomu, aby definovali veřejnou hodnotu zdraví. Ale řada výsledků lékařských postupů a metod je měřitelná a vyhodnocovaná i klienty.

V konkrétních situacích profesionálního poskytování veřejných služeb se na jedné straně projevuje asymetričnost vzájemného vztahu. Profesionál je při svém rozhodování klienty těžko kontrolovatelný. Profesionální postupy jsou obtížně pozorovatelné. Detailní dohled a kontrola profesionální práce je nemožná i ze strany zaměstnavatelů a objednavatelů profesionálních služeb. Profesionalita práce je jakoby „neviditelná“. Na druhé straně jsou mnohé situace profesionálních služeb velmi neurčité. Jejich komplexnost neumožňuje vždy jednoznačně určit profesionální postup a metody implementace cílů. Jestliže v těchto situacích je obtížné najít potřebné řešení problému, pak bezradnost či otevřené přiznání neschopnosti najít řešení může být důvodem k růstu nedůvěry klientů a laiků k profesionálům. Dochází k narušení profesionální autority, která je základním předpokladem fungování profesionálního modelu fungování veřejných a sociálních služeb.

Ukazuje se, že model profesionální implementace opírající se o striktní profesionální autonomii v sobě obsahuje vnitřní kulturní rozpor. Na jedné straně princip volnosti rozhodování profesionála a na straně druhé požadavek názorového konsensu s klientem a otevřenost profesionálního jednání, které připouští principiální omezení autonomie profesionála. Profesionálové jako jednotlivci i jako strukturované společenství jsou závislí na důvěře ostatních společenských skupin a vrstev. Materiální i duchovní (prestižní) zdroje profesionální činnosti závisí na míře autority, kterou jednotlivé profese mají ve státě a společnosti.

Naznačený vnitřní konflikt profesionálního modelu poskytování veřejných služeb vedl v řadě evropských zemí v posledních dvaceti letech ke „križi ortodoxního profesionalismu“ (Hugman, 1998). Otevřenost vzhledem ke klientům a veřejnosti transformovala jednostrannou důvěru v profesionála ve více symetrický vztah. Profesionál je stále více nucen důvěřovat klientům a laikům, že problémy, které společně řeší, nejsou pro ně příliš složité a nepochopitelné. Aby udržel názorový konsensus a svou neformální autoritu, začíná hledat cesty, jak sdělit informace tak, aby mohly být přijaty klienty služeb a aby na ně mohli tito uživatelé reagovat. Postupně se vytváří nový kulturní model profesionálního poskytování veřejných služeb, který neopouští důraz na podporu odborných dovedností a znalostí a navíc hledá cesty, jak tyto dovednosti a poznatky učinit otevřenější a přístupnější pro uživatele veřejných služeb. Ukazuje se, že profesionální uspořádání veřejných programů není zcela regulováno jen kulturními principy a sankcemi profesního společenství. Odborníci

jsou nuceni konkrétní programové situace interpretovat také z hlediska politických tvůrců programů a jejich uživatelů. Mezi profesionály a veřejností se v rámci nového kulturního modelu vytváří svého druhu sociální kontrakt, v němž tvůrci profesionálních rozhodnutí mají veřejnou důvěru k výkonu volnosti rozhodování i v situacích, které jsou neurčité a nepřehledné. V rámci profesionálního poskytování veřejných služeb se tedy v posledních letech rozvíjejí prvky, které jsou typické pro následující kulturní model implementace veřejných a sociálních programů.

### *Implementace jako organizační rozvoj programu*

Normativními předpoklady následujícího modelu jsou:

- 1) Organizace by měla fungovat tak, aby uspokojovala základní psychologické a sociální potřeby jednotlivců do ní začleněných – potřebu autonomie a kontroly vlastní práce, potřebu participace na rozhodnutích ovlivňujících je a potřebu angažovanosti v činnosti organizace.
- 2) Organizace by měla být strukturována tak, aby maximalizovala individuální kontrolu, spolupráci a angažovanost na všech úrovních. Hierarchicky strukturované byrokracie maximalizují tyto atributy u lidí ve vyšších úrovních organizace na úkor podřízených. Nejlepší organizační struktura je tedy taková, která minimalizuje hierarchickou kontrolu a distribuuje odpovědnost za rozhodnutí mezi všemi úrovněmi organizace.
- 3) Efektivní rozhodování v organizacích závisí na vytvoření efektivních pracovních skupin. Kvalita interpersonálních vztahů do značné míry determinuje kvalitu rozhodnutí. Efektivní programová společenství jsou charakteristická vzájemnou shodou na cílech, otevřenou komunikací mezi individui, vzájemnou důvěrou a podporou mezi členy skupin, plným využitím schopností každého člena a efektivním řízením konfliktů. Rozhodování spočívá především v hledání konsensu a v podpoře silných interpersonálních vazeb mezi členy skupin a programových společenství.
- 4) Implementační proces je nezbytně hledáním konsensu a přizpůsobováním se mezi tvůrci a realizátory programu. Hlavním problémem není, jsou-li implementační pracovníci konformní s předepsanou politikou/programem, ale zda proces implementace vede ke konsensu v cílech, individuální autonomii a k participaci těch, kteří program provádějí.

Častým vysvětlením selhání implementace je odkaz na skutečnost, že lidé implementující program se zřídka kdy účastní rozhodnutí, která jej determinují. Pro implementační pracovníky, kteří se cítí být kompetentními a soběstačnými dospělými, je obtížné podřídit se politice, která je staví do role pasivních vykonavatelů něčí vůle. Modely byrokratického procesu a managementu systémů podporují a udržují naznačenou situaci. Existuje stereotypní představa, že politický program je tvořen nahoře a implementován dole. Realizátoři programu mají zapomenout na vlastní názor a podřídit se nadřícené autoritě a kompetenci tvůrců programu a vyšším administrátorům.

Theoretický i praktický zájem o tento rozpor vedl v průběhu druhé poloviny 20. století ke konstituování alternativy k uvedeným modelům organizačního uspořádání implementačního procesu. Elmore tuto alternativu označil „organizačním rozvojem“ (1978). Podle naznačeného normativního modelu efektivita organizace závisí především na kvalitě interpersonálních vztahů v pracovních skupinách. Jejich kvalita vyžaduje speciální dovednost, kterou Argyris nazývá „interpersonální kompetence“ – narozdíl od čistě technické kompetence, získané z rutinní práce. Individua jsou interpersonálně kompetentní, když jsou schopna dávat a přijímat zpětnou vazbu způsobem, který vyvolává minimální obranné reakce, když otevřeně vyjadřují své pocity, hodnoty a názory a zůstávají otevření k novým myšlenkám.

Výsledkem této nové kvality interpersonálních vztahů je soudržnost mezi členy organizace. Soudržnost pracovní skupiny či implementačního společenství budeme chápat jako stav, kdy jsou jednotlivci k sobě přitahováni navzájem při plnění skupinových cílů. Kdy při své práci jednájí odpovědně k očekáváním ostatních členů komunity a současně jejich odpovědné jednání je podmínkou důvěry ostatních k nim. Efektivní organizace je tedy taková, která je současně soudržná. Toho lze dosáhnout, když (1) většina odpovědnosti za rozhodnutí je delegována na nižší stupně organizace, (2) ohniskem organizační aktivity se stává pracovní skupina složená z lidí pracujících na společném úkolu a (3) když informace – posláni, hodnocení, požadavky na změny – jsou ihned vyměňovány bez negativních sociálních konsekvencí na všech stupních organizace.

Všechny tyto vlastnosti vycházejí z jednoduchého závěru, že lidé budou pravděpodobněji pracovat a spolupracovat na maximum, bude-li jejich práce minimálně ovládána shora, budou-li maximálně participovat

na rozhodnutích, která se jich týkají a budou-li tak maximalizovány stimuly pro angažovanost na cílech skupiny. Selhání implementace není výsledkem pouze špatné kontroly managementem či přetrváváním byrokratických rutin, ale vzniká i nedostatkem konsensu a soudržnosti mezi implementačními pracovníky. Vlastnosti implementačního procesu, které nejvíce ovlivňují jeho průběh a výsledek, jsou ty, které zvyšují individuální motivaci a interpersonální kooperaci a ne ty, které posilují hierarchickou kontrolu. Naopak úspěch implementačního procesu může být dosažen zaměřením se na větší rozsah, ve kterém jsou implementační pracovníci zapojeni do formulace programu, na vyšší míru podpory nezávislého úsudku při determinaci jejich chování a podpory vzniku soudržných pracovních skupin.

Dalším charakteristickým rysem popisovaného modelu je menší význam centrálních úřadů při tvorbě programu a důraz na lokální komunity a sítě spolupracovníků veřejných programů. Z této skutečnosti nevyplývá, že vládní úřady na centrální úrovni nemohou mít zájem na rozvoji lokálních vztahů a větší programové participaci jednotlivých programových aktérů. Když centrální úřady podporují rozvoj lokálních programových vztahů a jejich soudržnost, pak však musí mít důvěru v jednotlivé programové participanty a poskytnout jim větší volnost pro vlastní rozhodování a aktivitu a jejich lokální a regionální modifikace respektovat. K podpoře organizační soudržnosti implementačního procesu může přispět existence silného lokálního školení /tréninku/ implementačních pracovníků, využití místní expertní a technické pomoci při implementaci projektu, časté a pravidelné schůzky personálu, lokální zpracování podkladových materiálů pro projekt a využití dobrovolných motivovaných spolupracovníků.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Milbrey McLaughlin, autorka velké studie o lokální organizaci vzdělávacích programů, shrnuje výsledky následujícím způsobem: „Společná práce na vývoji materiálů přinesla personálu programu pocit ‚vlastnictví‘ projektu. Zbořila také tradiční izolaci učitele a dala smysl pro profesionalitu a spolupráci, které ve školním prostředí obvykle nejsou dostupné. Ještě důležitější je to, že tvorba materiálů poskytla příležitost myslet skrze koncepty, které podtrhují projekt v praktických, operačních podmínkách. I když se takové ‚znovuobjevování kola‘ může zdát v krátkém období neefektivní, ukazuje se být kritickým faktorem individuálního učení a rozvoje nezbytného pro podstatnou změnu.“ (McLaughlin, 1976) Zde, na konkrétním příkladu implementace na úrovni projektu, vidíme základní elementy modelu organizačního rozvoje: důraz na individuální motivaci a angažovanost (smysl pro zapojení, vlastnictví projektu), důležitost soudržných a otevřených pracovních skupin (zlomení tradiční izolovanosti učitelů, posílení profesionalismu).

Hlavním principem modelu organizačního rozvoje je okolnost, že v podstatě obrací proces implementace na hlavu. Poselstvím tohoto modelu je to, že kapacita implementovat se nachází na operační úrovni organizace, ne na vrcholu. V každém z předcházejících modelů bylo hlavním problémem, jak tvůrci programu a vysoce postavení administrátoři byli schopni ovlivňovat chování implementačních pracovníků používáním standardních nástrojů hierarchické kontroly a zdůrazňováním odpovědnosti podřízených k organizačním pravidlům. Model organizačního rozvoje naopak předpokládá, že tyto nástroje téměř nevysvětlují variaci ve výstupech implementace. Faktory, které ovlivňují chování implementátorů, leží vně domény přímé kontroly managementem – v individuální motivaci a angažovanosti a v interakci a vzájemné podpoře lidí v soudržných programových skupinách. Posiluje důvěryhodnost jedince v organizačních vztazích.

Role vrcholového managementu systému je potom nutně reziduální. Může poskytovat zdroje, které implementační pracovníci potřebují ke své práci, ale nemůže uplatňovat přímou kontrolu nad faktory, které determinují úspěch či neúspěch programu. Proto koncepce organizačního rozvoje zdůrazňuje budování konsensu a přizpůsobování mezi tvůrci programu a implementačními pracovníky. Vzájemná adaptace neexistuje proto, že je to příjemné či demokratické, ale protože je to jediný způsob, jak zajistit, že výkonní pracovníci budou mít přímý osobní zájem na výkonnosti své práce. To je skutečný smysl tvrzení, že demokratičtější organizace jsou také efektivnější.

Směřování modelu ke konsensu, kooperaci a silným interpersonálním vztahům ignoruje či snižuje roli konfliktu v organizacích. Model se zdá být přiměřený v podmínkách důvěry, pravdy, přátelství a spolupráce. Ale co v podmínkách soutěžení, konfliktu, rozporů a manipulace? Základním problémem nedostatečnosti v modelech změny spojených s organizačním rozvojem je to, že se systematicky vyhýbají problému moci či politiky změny. Ta stejná kritika může být do určité míry použita proti každému ze zmiňovaných modelů, protože žádný z nich přímo nekonfrontuje, co se stane v organizacích při selhání rutiny, kontroly, vědecké technologie a konsensu. Široká škála implementačních problémů může být chápána jako problémy konfliktu a vyjednávání.

## *Implementace jako konflikt a vyjednávání programových aktérů*

Uvedený kulturní model organizačního zajištění předpokládá následující normativní principy:

- 1) Organizace jsou arénami konfliktu, v nichž jednotlivci a dílčí jednotky se specifickými zájmy soutěží o relativní výhodu v usilování o moc a alokaci vzácných zdrojů.
- 2) Uvedené organizační uspořádání je založeno na vzájemné důvěře a sebedůvěře aktérů, že jsou schopni realizovat kolektivní vyjednávání svých zájmů a prosadit svůj vliv. Pro implementaci je rozhodující autorita moci.
- 3) Distribuce moci v organizacích není nikdy stabilní. Závisí výhradně na dočasné schopnosti jednoho individua či jednotky mobilizovat dostatečné zdroje k manipulování chování ostatních. Formální pozice v hierarchii organizace je pouze jedním z mnoha faktorů, které ovlivňují rozložení moci. Dalšími faktory jsou speciální znalosti, ovládnutí materiálních zdrojů a schopnost mobilizovat externí politickou podporu. Usilování o moc v organizacích pouze slabě koreluje s jejich formální strukturou.
- 4) Rozhodování o programových aktivitách spočívá ve vyjednávání mezi mnoha organizačními jednotkami. Rozhodnutí na základě vyjednávání jsou výsledkem konvergence mezi účastníky s rozdílnými preferencemi a zdroji. Vyjednávání nevyžaduje, aby se strany shodly na společném souboru cílů, ani aby všechny strany souhlasily s výsledkem vyjednávacího procesu. Vyžaduje pouze to, aby souhlasily se vzájemným přizpůsobením svého chování v zájmu zachování vyjednávání jako normativně daného prostředku alokace zdrojů.
- 5) Implementace sestává z komplexní série vyjednaných rozhodnutí odrážejících preference a zdroje účastníků. Úspěch či neúspěch implementace nemůže být posuzován porovnáním výsledku s deklarací záměru, protože žádná sestava záměrů nemůže poskytnout interně konsistentní prohlášení zájmu všech stran zúčastněných ve vyjednávacím procesu. Úspěch může být posuzován pouze relativně k cílům jedné strany vyjednávacího procesu nebo ve smyslu zachování procesu vyjednávání jako takového.

Často se tvrdí, že implementační proces selhává proto, že v jeho rámci neexistuje žádná organizační jednotka, která by byla dostatečně mocná, aby donutila ostatní ke konformitě s jednotnou koncepcí politického programu. Protože se každý aktér snaží prosadit svůj vlastní záměr, nevychází implementace z jednotné deklarace záměru směrem k výsledku, ale je charakteristická konstantním konfliktem záměrů a představ o výsledcích a snahou o dosažení relativní výhody prostřednictvím vyjednávání. Uvedenou skutečnost chápe normativní model konfliktu a vyjednávání jako svůj základní předpoklad. Rozdílnost a konfliktnost záměrů a cílů vede některé politické aktéry k negativní charakteristice výsledků implementace a jiné k pozitivní, podle jejich pozice ve vyjednávacím procesu.

Konflikt a vyjednávání může probíhat jak uvnitř organizací, tak mezi organizacemi. Na jednotlivé organizace můžeme nahlížet jako na vyjednávací koalice a na politický proces jako na vyjednávání mezi jednotlivými organizacemi. Vyjednávání může být explicitní nebo „skryté“. Máme tendenci spojovat si pojem vyjednávání pouze s přímými konfrontacemi mezi jasně definovanými protivníky – pracovní vyjednávání, rozhovory o omezení zbrojení, mírová jednání. Ovšem mnoho forem vyjednávání, zvláště těch v implementaci veřejných programů, probíhá bez přímé komunikace a s nedokonalou znalostí jedné strany o motivech a zdrojích strany druhé. Viděno z tohoto úhlu, stává se implementace v podstatě sérií strategických kroků individuálních politických aktérů i vládních organizací, snažících se ovlivnit chování ostatních k vlastnímu prospěchu.

Klíčem k porozumění tohoto kulturního modelu organizace je poznání, že konflikt implikuje závislost. I nejsilnější protivníci musí vzít v úvahu postupy a kroky svých oponentů při formulování vyjednávací strategie. Navíc je tu mocný společný zájem dosáhnout výsledků, které nejsou enormně destruktivní pro obě strany. V implementaci, stejně jako ve všech vyjednávacích problémech, jsou strany se silně rozporuplnými zájmy připoutány k sobě jednoduchým faktem, že musí uchovat vyjednávací proces, aby něčeho dosáhly. Neschopnost vyjednávat znamená pro aktéry vyloučení z procesu alokování zdrojů.

Tento model poskytuje zřetelně odlišnou alternativu k omezujícím předpokladům předchozích modelů. Implementace může probíhat za absence vnějšího kontrolního mechanismu, jako je rutina, hierarchická kontrola, uznání odborným společenstvím či skupinový konsensus. Vyjednaná rozhodnutí vznikají z konvergence a přizpůsobování mezi jedinci snažícími se o nezávislé cíle. Mechanismus konvergence závisí na „vzájemné



závislosti očekávání“ (Elmore, 1978). Strany vyjednávacího procesu musí předpovídat své činy nejen podle očekávání reakcí ostatních, ale musí také vzít v úvahu, že ostatní generují svá očekávání o nich. Tedy vyjednávání závisí stejně tak na sdílených očekáváních jako na konkrétních aktivitách. Vyjednávání konfliktu je tedy specifický sociální vztah, vyžadující jistou úroveň odpovědnosti a důvěry mezi konkrétními stranami vyjednávání.

Výstupy vyjednávacího procesu jsou zřídka „optimální“ v objektivním slova smyslu. Častěji jsou prostě vyhovujícím dočasným výsledkem. Může se stát, že všechny strany mohou odcházet z vyjednávání nespokojeny s výsledkem. Pokud zůstává šance obnovit vyjednávání, zřídka jde o konečné výsledky; všechna řešení jsou dočasná. Nelze tedy očekávat, že by vyjednávací proces vedl účelně od záměru k cíli.

Tradiční teorie organizace – normativní ekonomická teorie a sociologie organizace – má tendenci spojovat sociální organizaci s určitou úrovní společného zájmu, který jednotlivcům umožňuje kooperovat na společném souboru cílů. Před časem se teorie organizace od tohoto závěru odvrátila. Cyert a March, představitelé „nového institucionalismu“ vypracovali alternativní teorii založenou na předpokladu, že organizace jsou v podstatě vyjednávacími koalicemi. Proces rozhodování v organizaci podle nich spočívá v kontinuálním konfliktu mezi dílčími jednotkami, které definují své specifické zájmy. Souhrnné cíle organizace jsou podle nich dost vágní a v podstatě nepoužitelné jako vodítko k rozhodování. (March, 1963) Organizace tedy nejsou definovány souhlasem se souhrnnými záměry, ale pouze procesem konfliktu, vyjednávání a budování koalicí mezi dílčími jednotkami. Absence shody na celkových cílech není v tomto modelu znamením selhání organizace, ale vodítkem upozorňujícím na existenci konfliktu a vyjednávání jako nezbytné součásti reálného organizačního života.

Skutečná struktura organizací je spíše spatřována v jejich vyjednávacím procesu než v jejich formální hierarchii či v technologických rutínách. Pojem organizační hierarchie má v tomto modelu organizačního uspořádání malý význam. Formální pozice v organizaci je jen jedním z mnoha zdrojů moci. K posílení vyjednávací pozice podřízených vzhledem k nadřízeným a naopak může být použito mnoho dalších zdrojů – zběhlost ve speciálních znalostech, možnost libovolně nakládat se zdroji, silná externí podpora atd. Nelze stanovit jednoduchá pravidla determinující distribuci moci v organizacích. Stabilita, je-li jaká, je krátkodobým produktem vyjednávání o specifických rozhodnutích.

Nejdůležitější charakteristickou vlastností modelu konfliktu a vyjednávání je, že *nespočívá na předpokladu o společných záměrech*. Úspěch či neúspěch implementace je proto značně relativním pojmem, determinovaným pozicí v procesu. Je docela možné, aby proces pokračoval i přesto, že jej všichni účastníci považují za neúspěšný, protože cena odmítnutí vyjednávání může převyšovat cenu nevýhodného vyjednávacího vztahu. Za těchto podmínek je jediným objektivním měřítkem úspěchu či neúspěchu zachování vyjednávacího procesu samotného. Nehledě na úroveň konfliktu v sociálních programech, mají všichni účastníci zájem na jejich zachování tak dlouho, dokud získávají užitky jinak nedosažitelné. Důležité je přitom spíše zaujetí takového postoje a očekávání než dosažení faktického stavu osobního užitku.

Extrémní rozptýlenost a proměnlivá povaha organizačních vztahů při implementaci vzdělávacích programů vedly K. Weicka k charakterizování vzdělávacích organizací jako „*nesoudržně spojených systémů*“ (Weick, 1976). Tato charakteristika se na první pohled zdá velmi příznačná pro perspektivu modelu konfliktu a vyjednávání organizačních vztahů. Nestabilita organizační struktury a její determinace, absence účelově řazených událostí, rozptýl zdrojů a odpovědnosti a relativní absence závazných pravidel dávají dohromady druh systému, ve kterém je společná akce možná pouze prostřednictvím skrytého nebo explicitního vyjednávání mezi relativně nezávislými účastníky.

Přesto se domnívám, že Weickova charakteristika není zcela přesná. V programových situacích blížících se ideálnímu modelu vyjednávání a konfliktu se setkáváme se vzájemně vyladěnými očekáváními, s odpovědností k základním hodnotám a pravidlům vyjednávání a řešení konfliktů, jako je preference individuálních zájmů, kalkulativní posuzování užitečnosti, víra v osobní svobodu rozhodování jedince. Vzájemná očekávání předpokládají důvěru, že všichni účastníci konfliktu mají zájem na pokračování vyjednávacího procesu. Vzniká situace, kdy aktéři konfliktu a vyjednávání jsou na sobě vzájemně závislí. V popisovaném organizačním modelu lze tedy předpokládat soudržnost vzájemných očekávání a vztahů mezi aktéry, i když jejím obsahem není společná formulace cílů programové činnosti. Při soudržnosti těchto představ a očekávání může být konfliktní organizace různých zájmových politických koalic sice nestabilní a proměnlivá, ale současně může mít jako způsob uspořádání relativně dlouhé trvání v čase.

Hlavní „slabinou“ modelu je skutečnost, že nedovoluje postulovat objektivní definici úspěchu či neúspěchu, protože všechny normativní soudy jsou prostě konstatováním relativní výhody ve vyjednávacím procesu. Racionální kritikou modelu vyjednávání a konfliktu je, že povyšuje zmatek a bezmyšlenkovité posuny na princip, že poskytuje snadnou omluvu pro smířlivost s výsledky neuspokojujícími nikoho a že neposkytuje základnu pro zlepšení implementačního procesu. Kritice se těžko čelí, kromě konstatování, že neschopnost porozumět objektivní komplikovanosti vyjednávání je někdy dražší než neschopnost shodnout se na objektivním měřítku úspěchu.

## Flexibilita organizace a volnost rozhodování jedince

Uvedená typologie modelů organizační kultury je založena na rozdílnosti kvalitativních i kvantitativních rysů. Jednotlivé soustavy organizačních pravidel se od sebe liší jako obsahově odlišné způsoby uspořádání. Současně se však od sebe liší různou mírou vyžadování odpovědnosti jedince k organizačním pravidlům a mírou institucionalizované důvěry v individuální chování programových akterů. Tato skutečnost zakládá možnost měření reálné organizační kultury podle uvedených kritérií. Ukazuje se, že normativní organizační modely se od sebe liší mírou stability, respektive flexibility organizačního chování, které regulují. Jestliže k organizačním pravidlům patří posilování individuální odpovědnosti k ustáleným, neosobním nebo jednotně předepsaným organizačním normám, pak při realizaci uvedeného pravidla lze očekávat stabilizaci výkonu implementace v různých programových situacích. Jestliže k organizačním pravidlům patří ponechávat relativně velkou volnost jedincům pro vlastní adaptaci chování na konkrétní programové situace, pak lze při dodržování těchto pravidel předpokládat zvýšenou proměnlivost implementačních postupů.

V odborné literatuře existuje několik měřících metodik, které umožňují pozorovat míru stability a flexibility organizačního chování.<sup>53</sup> Teoretickým východiskem většiny z nich je klasická práce britských

---

<sup>53</sup> Popis některých měřících nástrojů organizační kultury poskytuje například Hofstede (1990) a O'Reilly (1991) a Robins (1995).

výzkumníků Burnse a Stalkera (1961), nazvaná „The Management of Innovation“. Tito autoři vycházeli ze systémové teorie managementu. Zkoumali „efektivitu“ uspořádání organizačních struktur průmyslových organizací vzhledem k charakteru organizačních cílů. V průběhu výzkumu formulovali rozdíl mezi tzv. mechanickými a organickými manažerskými systémy. Touto typologií položili základy kontingenčního přístupu ke studiu organizačního uspořádání.

Burns a Stalker chápali *mechanický organizační systém* jako srovnatelný s weberovským modelem racionální byrokratické organizace. Vyznačuje se podle nich rigidními hierarchickými vztahy, fixně předurčenými povinnostmi a odpovědnostmi jednotlivých členů, vysokým stupněm formalizace vztahů, převahou formálně stanovených komunikačních toků a sítí, vysokým stupněm centralizace rozhodování. V mechanické organizaci hraje velkou roli kontrola a dohled nadřízených nad členy organizace. Rozpětí kontroly má proto tendenci se smršťovat a naopak roste množství organizačních úrovní. Zvětšuje se tedy distance mezi lidmi na nejvyšším a nejnižším organizačním stupni. Vrcholový management je proto nucen klást větší důraz na dodržování organizačních pravidel. Autoři dospívají k závěru, že uvedený typ organizace je vhodný pro plnění stabilních, neproměňujících se organizačních cílů a úkolů.

*Organický organizační systém* Burns a Stalker definují jako přímý protiklad výše uvedeného. Vyznačuje se menší komplexností organizačního celku, nižší úrovní formalizace a decentralizací rozhodování. Organická organizace ponechává větší prostor pro spolupráci mezi jednotlivými členy ve vertikálním i horizontálním směru, připouští a vyžaduje adaptabilitu organizačních pravidel. Na tvorbě organizačních vztahů se podílí významně neformální komunikace, rozhodovací autorita je decentralizovaná. Organické uspořádání je chápáno jako vysoce adaptabilní a flexibilní. Je proto vhodné v nestabilních podmínkách, kdy problémy a pravidla jejich řešení nejsou distribuovány specialisty a jasně definovány organizační hierarchií. Podstatu flexibilního organizačního uspořádání autoři popisují následujícím způsobem:

„Jedinci provádějí své speciální úkoly z hlediska své interpretace cílů firmy jako celku. Práce postrádá svou formální definici v termínech metod, povinností, pravomocí, které jsou kontinuálně redefinovány v interakcích s ostatními participanty. Interakce probíhají stejně tak

laterálně jako vertikálně. Komunikace mezi lidmi různých druhů odbornosti a pracovního zaměření tenduje spíše ke vzájemným konzultacím a vyjednáváním než k příkazům...“ (Burns a Stalker, 1961: 5–6)

V organickém uspořádání mají tedy jedinci institucionalizovanou volnost rozhodování a jednání. Jejich práce je založena na dělbě činností, ale není standardizována předpisy. Zaměstnanci mohou směřovat k profesionalizaci, která jim dává možnost technicky zvládat a řešit různorodé pracovní problémy, ale jen v jedinečných vzájemných konzultacích. Jednotliví členové organizace mohou prosazovat své individuální zájmy a dostávat se přitom do konfliktů, ale mohou je řešit jen vzájemným vyjednáváním.

Burns a Stalker svou typologií vytvořenou počátkem 60. let do značné míry anticipovali další vývoj v sociologii organizace. V následujících letech někteří autoři začali tvrdit, že pro postindustriální vývoj společnosti je typický útlum mechanických organizačních forem a rozvinutí organických organizačních systémů. Tento názor podporuje Burnsovo a Stalkerovo tvrzení, že mechanické systémy se chovají neefektivně v komplexních podmínkách při plnění nestabilních úkolů. Mezi následovníky autorů popisované typologie patří H. Mintzberg, který původní typologii rozvinul do komplexnější podoby. Flexibilita organického modelu organizace založeného na posílení role jedince našla výraz v jeho označení „*ad-hocracy*“, které se v teorii managementu široce vžilo. (Mintzberg, 1983)

## Závěry a výzkumné hypotézy

Za prvé. V podmínkách České republiky dochází v posledním desetiletí k významným změnám sociální situace občanů, k nárůstu počtu klientů sociálních dávek a ke změně jejich struktury. Změnil se rovněž systém zákonných pravidel sociálního zabezpečení, dochází ke změnám personálního zabezpečení sociálních referátů. Uvedené okolnosti vedou k závěru, že se destabilizovaly a transformují institucionální struktury, které zabezpečovaly poskytování sociálních dávek v uplynulých desetiletích.

Za druhé. Před analýzou stávajících kulturních pravidel systému poskytování sociálních dávek tedy předpokládám souběžné působení typově různých institucionalizovaných hodnot a norem pracovního a organizačního chování. Očekávám, že pracovníci systému sociálních

dávek budou orientováni na pravidla byrokratické kultury, stejně jako na individuální vyjednávání konfliktů s klienty a ostatními účastníky tohoto sociálního programu. Organizační kultura sociálních dávek v České republice je pravděpodobně slabá a heterogenní.

Za třetí. Poskytování sociálních dávek u nás není dostatečně zabezpečeno informační a komunikační infrastrukturou potřebnou pro manažerské rozhodování. Rovněž v implementačním systému nepůsobí dostatek vysokoškolsky vzdělaných sociálních pracovníků. Předpokládám, že v reálné organizační kultuře implementace sociálních dávek budou slabě zastoupeny prvky manažerského i profesionálního organizačního modelu.

Za čtvrté. Heterogenní pravidla organizace poskytování sociálních dávek se projeví v různé míře volnosti rozhodování a jednání jednotlivých aktérů tohoto sociálního programu, která je institucionalizována a pracovníky očekávána. Tato různá míra volnosti rozhodování je identifikovatelná již na nejnižší organizační úrovni výkonných pracovníků.

Za páté. Organizační kulturu implementace sociálních dávek v České republice je možné empiricky zkoumat na základě strukturalistických teoretických východisek i na základě teorie jednání a interakce. Konkrétní pracovní interakce programu sociálních dávek jsou sociálně regulovány specifickými, více či méně institucionalizovanými, pravidly. Současně v konkrétních programových situacích a interakcích dochází k reinterpretaci a restrukturalizaci těchto pravidel v jednání individuálních aktérů. Pro strategii založení empirického výzkumu sociálních dávek tedy vybírám kombinovanou proceduru, která bude využívat jak pozitivistickou metodu plně strukturovaného dotazování, tak metodiku málo strukturovaných hloubkových rozhovorů, které mají identifikovat subjektivní interpretace a očekávání pracovníků v průběhu sociální organizace systému sociálních dávek. Zatímco první přístup podává synchronní obraz o celé struktuře organizačních pravidel, druhá metodika umožňuje lépe zachytit proces utváření a restrukturalizace organizačních pravidel v reálných interakcích.

# 7. ORGANIZACE IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU

## Analýza organizační soudržnosti

Sociální organizace veřejných programů zahrnuje velké spektrum aktérů, kteří vstupují při implementaci do vzájemných vztahů. Tito aktéři vytvářejí komplexní, vzájemně nesourodý programový celek státních i nestátních veřejných organizací, soukromých firem a agentur, zájmových skupin, obranných koalic, pracovních týmů a jedinců. V jeho rámci se mohou uplatňovat různé představy a názory o cílech programu, o způsobech participace a normách programového chování. V konkrétních programových situacích vznikají velmi různorodé typy interakcí a chování mezi aktéry, které lze jen obtížně zařadit a vysvětlit některým dříve uvedeným kulturním modelem organizace implementačního procesu. S velkou pravděpodobností lze předpokládat, že jednotlivé modely kulturní regulace budou působit v konkrétních situacích společně, budou se různě srážet a dostávat do vzájemných konfliktů, které v důsledku povedou k redefinicím těchto institucionálních pravidel jednotlivými programovými pracovníky. Cílem kapitoly je prozkoumat zákonitosti této kulturní reinterpretace pravidel organizačního zabezpečení v konkrétních programových situacích.

## Implementační a organizační struktury

Z hlediska povahy vztahů mezi aktéry veřejných programů má jejich sociální organizace specifický charakter. B. Hjern a D. Porter se domnívají, že tuto specifickou skutečnost, že vztahy mezi aktéry se utvářejí v rámci jednak intra-organizačního a jednak inter-organizačního kontextu. Pro vystižení tohoto dvojího kontextu organizace

veřejných programů zavádějí pojem „*implementační struktura*“. (Hjern a Porter, 1981)

Při své úvaze vycházejí z empirické evidence, že po druhé světové válce v evropských zemích dynamicky vzrůstá počet formálních organizací, asociací či komunit, které se zapojují do demokratického politického života. Státní sektor poskytování veřejných a sociálních služeb dnes působí ve velmi rozptýleném a heterogenním prostředí. V tomto novém organizačním kontextu jsou některé veřejné programy implementovány spíše neviditelnou rukou trhu a jiné spíše železnou rukou silné státní byrokracie. Stále častěji se podle autorů stává, že v rámci jednoho programu se některé části implementují pomocí byrokratické administrace státu a jiné spíše na základě vyjednávání konfliktu zájmů.

Jednotliví aktéři pak operují v heterogenním prostředí státních byrokracií, profesionálních komunit i tržní konkurence. V takových situacích se podle Portera stává, že očekávání pracovníků jsou orientována souběžně na různé institucionální struktury regulující implementační chování politiků, úředníků či sociálních pracovníků. Může se například stát, že byrokratická pravidla vstupují do regulace chování pracovníků soukromých agentur, že institucionální pravidla konfliktu a vyjednávání zájmů uplatňují ve svém jednání úředníci státních programů a že profesionální sociální pracovníci přistupují k poskytování služeb manažersky efektivním způsobem. Naznačené kulturně heterogenní prostředí regulující implementační proces je možné studovat zavedením pojmu *implementační struktura*. Vymezení *implementační struktury* konkrétního programu podle autorů spočívá ve dvou základních krocích.

- 1) Rozbor legislativních imperativů včetně identifikace oficiálních aktérů programu. Dále se zkoumají jejich cíle, strategie, aktivity a kontakty spojené s programem.
- 2) Zjištěné kontakty se využívají pro identifikaci sítě lokálních, regionálních a národních aktérů programu, kteří jsou zapojeni do plánování, financování a implementace veřejného programu.

Nejdříve je nutné analyzovat „administrativní imperativy“ programu obsažené v legislativních normách strukturujících implementační proces. Tyto *formálně* předepsané struktury definují souhrn základních organizací a aktérů, kteří zajišťují realizaci politického



programu.<sup>54</sup> Pro definici implementační struktury veřejných a sociálních programů (například sociálních dávek) je podle Hjerna a Portera důležitá okolnost, že organizace začleněné do implementační struktury *netvoří nutně administrativní jednotky* politického programu. Jsou pouze „surovinou“, z níž jsou formovány výkonné implementační struktury. Jinak řečeno, konkrétní regionální organizace a jejich jednotky dostávají mandát z centrální úrovně programu pro jeho implementaci. Na své úrovni potom rozvíjí vlastní implementační aktivitu. Hledají potřebné informace o klientech, vedou vlastní vyjednávání na lokální úrovni, které směřuje k zabezpečení veřejného programu podle jejich interpretace programových cílů a hodnot. Druhým krokem definice implementační struktury je tedy analýza *neformálních* aktivit a programových postojů regionálních a lokálních aktérů. V jejím rámci se zpřesňuje a doplňuje formálně stanovená implementační struktura.

### *Programová a organizační racionalita*

V důsledku heterogenní povahy implementační struktury a faktu, že organizace spolupracující na implementaci programu *netvoří* vždy administrativně provázané jednotky, vyplývá jejich větší vzájemná nezávislost (autonomie). Projevuje se v rozdílnosti či rozpornosti programových a organizačních pravidel, která regulují chování jednotlivých implementačních pracovníků. Hjern a Porter (1981) tato odlišná kulturní pravidla nazývají *programovou a organizační racionalitou*.

Organizační cíle a hodnoty jsou podle jeho názoru rezistentní k racionalitě jednotlivých sociálních a veřejných programů, protože cíle programů jsou většinou spojeny s aktivitami dílčích částí nebo skupin

<sup>54</sup> V případě dávek sociální pomoci v ČR tyto formální normy předpokládají a vyžadují spolupráci mezi národními a regionálními státními orgány Správy sociálního zabezpečení. Přitom dochází mezi nimi k dělbě činností. Na úrovni ministerstva je vytvářen všeobecný rámec pro regulaci a alokaci zdrojů programu. Regionální a lokální aktéři programu jsou odpovědní za testování, vyměřování a vyplácení sociálních dávek. Implementace v době sběru dat našeho výzkumu zahrnovala sestavu lokálních výkonných pracovníků začleněných organizačně do struktur okresních či městských úřadů, kteří při své práci nutně spolupracovali s regionálními pobočkami úřadu práce, se strukturou lékařských posudkových komisí a lékařů, s regionální strukturou finančních úřadů atd.

v organizacích. Lidé začlenění do realizace těchto programů mají často tendenci adaptovat programové cíle v zájmu organizačního celku. Programové činnosti jsou v organizačním kontextu často chápány jako nástroje pro přežití a rozvoj organizace jako celku. Na druhé straně většina veřejných programů není implementována jedinou organizací. Implementační strukturu tvoří „klastry“ různých veřejných i soukromých organizací, asociací či komunit. Pro aktéry programu jsou tedy implementační struktury administrativními jednotkami pouze v rámci organizace, v níž jsou zaměstnáni. Z těchto skutečností podle autorů vyplývá rozdíl a mnohdy i rozpor mezi kulturními pravidly, která uspořádávají vztahy v rámci implementačních a organizačních struktur. Tyto rozdíly spatřují zejména v následujících okolnostech:

- 1) Implementační struktury jsou více dynamické a proměnlivé než vztahy uvnitř formálních organizací. „Klastry“ programových aktérů nemají obvykle právní subjektivitu, nemají vlastní formální stavbu a korporativní charakter. Implementační struktury jsou méně formální. Jsou spíše založeny na neformální moci a autoritě.
- 2) Rozhodnutí o participaci na programu jsou více založena na vyjednávání a hledání programového konsensu než na autoritě příkazů a formálních donucení. Implementační struktury jsou výrazněji formovány iniciativou jedinců orientovanou na společné programové cíle a aktivity. Zpravidla předpokládají více vzájemné důvěry mezi jednotlivými aktéry a vytváří větší autonomii pro individuální rozhodnutí.

Uvedené charakteristiky rozdílů mají pro Hjerna a Portera významné teoretické i metodologické důsledky. Za prvé je vedou k závěru, že implementační struktury jsou alokační a administrativní jednotky, které svým charakterem stojí někde mezi tržním uspořádáním a hierarchickou mocenskou administrací byrokratického typu.

„Finanční prostředky a statky jsou rozdělovány mezi klastry autonomních a napůl autonomních aktérů, tak jako na trhu. Současně jsou stanovovány programové cíle, formulují se plány činnosti, zdroje jsou alokovány tak, aby byly v pravý čas na pravém místě. Provádění programových aktivit je kontrolováno a vyhodnocováno podobně jako v byrokratických nebo manažersky řízených organizacích.“ (Hjerna a Porter, 1981: 211)

S trhem mají implementační struktury veřejných programů tedy něco společného a současně něco odlišného. Podobné jsou v tom, že potřebují komplexnost úkolů a neurčitost programových situací redukovat nezávislými autonomními aktivitami jednotlivých participantů. Tak jako při tržním uspořádání je v rámci implementačních struktur velmi obtížné prosadit soustavu pravidel, které autoritativně regulují chování relativně autonomních veřejných či privátních aktérů. Na rozdíl od trhu jsou však implementační struktury administrativní jednotky organizované okolo a pro plnění specifických programových cílů. Diferentní a heterogenní tržní poptávka je něco zcela jiného než cíle veřejného programu. Tento podstatný rozdíl mezi tržními a implementačními strukturami, jak autoři konstatují, byl nešťastně překryt teorií veřejné volby.<sup>55</sup>

Současně se implementační uspořádání liší od hierarchických struktur moci, které vyžadují od svých členů velkou míru odpovědnosti k organizačním pravidlům. Hierarchie redukuje komplexnost úkolů a situací takovým způsobem, že cíle jsou rozděleny na velký počet malých úkolů, které jsou přiděleny různým jednotkám v rámci organizace. Proces rozdělení úkolů a kombinování navazujících pracovních činností je autoritativně koordinován hierarchií moci. Obecné cíle jsou určeny osobami na vrcholu této hierarchie. Pro mnohé implementační procesy je takové uspořádání nepoužitelné, protože rozložení moci v těchto strukturách je mnohem symetričtější a vychází z kombinovaných mocenských zdrojů. Vedoucí administrátoři při řízení programů často pociťují bezmocnost. Ne vše je uspořádáno, nepůsobí formální mechanismy alokace úkolů a zdrojů. Prosazování rozhodnutí je neefektivní, protože programoví spolupracovníci jsou zaměstnáni v různých organizacích.

Na základě uvedených úvah Hjern a Porter dospívají za prvé k závěru, že pro implementační strukturu je typické působení různých pravidel utváření vztahů mezi aktéry v rámci jedné struktury. V jedné implementační struktuře veřejného programu mohou být typově různé „oblasti

---

<sup>55</sup> Teorie veřejné volby předpokládá soutěžení a konkurenci (tedy nesouhlasnou aktivitu) v rámci daného institucionálního uspořádání. Hledá potom racionální pravidla tohoto uspořádání, která formuluje například v teorii volebního systému, průměrného voliče či politické koalice. (Podrobněji viz McLean, 1987) Nemůže se přitom vyhnout identifikaci limitů a paradoxů racionalistické perspektivy (Arrow, 1951). Chceme-li pochopit racionální chování členů implementačních struktur, musíme podle Hjerna a Portera vycházet právě z opačných předpokladů. Implementace vyžaduje určitou míru souhlasu aktérů s programovými cíli a aktéři přitom prakticky postupují v „relativně nesladěném a nesoudržném institucionálním uspořádání“. (Hjern a Porter, 1981: 213)

stability chování“, které jsou jednou regulovány spíše pravidly konfliktu autonomních zájmů a jeho vyjednávání, podruhé pravidly hierarchicky uspořádané moci (např. byrokratické administrace nebo managementu systémů). Implementační struktury chápou jako proměnlivé, difúzní a dynamické útvary sociální organizace cílevědomé kolektivní činnosti. V této souvislosti odmítají přístupy „jednodimenzionálních teorií“ (Hjern a Porter, 1981). Podle autorů k nim patří „teorie hledání jednotného organizačního cíle“ (Simon, 1957), ekonomické teorie byrokracie zdůrazňující hledisko maximalizace individuálních zájmů (Downs, 1967; Tullock, 1965; Niskanen, 1971), interorganizační teorie směny (White, 1978), stejně jako Olsonova teorie kolektivního jednání (Olson, 1965). Autoři se domnívají, že jejich pojem implementační struktura umožňuje multidimenzionální vysvětlení programového chování. Proto ho chápou jako *novou a alternativní jednotku teoretické analýzy politického procesu*.

Za druhé dospívají k závěru, že pro organizační zajištění implementace mají specifický význam *neformální vztahy mezi participanty*. Sociální sítě neformálních vztahů tvoří v jejich pojetí důležitý mechanismus integrace a redukce neurčitosti programových situací. Při utváření implementačních struktur hraje významnou roli skutečnost, že participanti se začleněním do veřejného programu souhlasí nebo se participace uskutečňuje přímo jejich samovýběrem. Tímto způsobem může být komplexnost programových situací redukována bez ohledu na „neviditelnou ruku trhu“ či „železnou ruku“ formální mocenské hierarchie. Přitom podle názoru autorů není znemožněna administrativní a seberegulační funkce programových sociálních sítí. Ovšem otázku, jak může být za pomoci těchto mechanismů rozvíjena strategie pro plánování, rozpočtování, financování, vedení a vyhodnocování implementačních struktur však nechává Hjern a Porter otevřenou.

Za třetí má podle autorů naznačená charakteristika významné metodologické důsledky pro empirický výzkum. Domnívají se, že významný vliv neformálních vazeb a vztahů při implementaci umožňuje volit při jejím empirickém popisu a analýze fenomenologický přístup. Jsou toho názoru, že v rámci volněji uspořádaných struktur vztahů, které poskytují více důvěry pro individuální rozhodování jednotlivých aktérů, se vytváří větší prostor pro „sítě jedinců s manažerskými schopnostmi“ (1981: 212), kteří dokáží nalézat řešení i v nepřehledných programových situacích. V rámci formálních organizací jsou projevy a neformální iniciativy individuálních manažerských schopností málo očekávatelné,

neboť chování jedince je v nich více strukturováno a kontrolováno formálními skupinami i klikami uvnitř organizace. Větší vliv individuálního chování na podobu implementačních struktur slouží autorům jako argument pro jejich pojmání jako „*fenomenologických administrativních jednotek*“, které jsou částečně definované samotnými aktéry. V tom spatřují podstatnou odlišnost od formálních organizačních struktur.

Větší volnost pro rozhodování implementačních pracovníků a programových jednotek se projevuje v několika empiricky zjiitelných skutečnostech. Za prvé mají aktéři začlenění do implementačních struktur různé cíle a motivy spolupráce. Je sice podle autorů možný společný zájem například na vzdělávání a tréninku pracovních sil nebo na poskytování sociálních dávek potřebným, ale aktéři participují na programech také z vlastních motivů. Tyto vlastní cíle a motivy spolupráce tvoří specifickou programovou racionalitu a kulturu implementačních struktur, která je sice odlišná od kultury formálních organizací do implementace programu zapojených, ale současně není bez rozboru cílů a pravidel těchto organizací pochopitelná.

Za druhé se implementační struktury vyznačují větší komplexností a provázaností zdrojů moci. Zatímco hierarchická formální autorita v nich omezuje svůj vliv, posiluje se podle autorů vliv autority profesionálů, koordinačních kompetencí a potenciální i reálné moci vyplývající z kontroly programových zdrojů.

Konečně třetí specifikum implementačních struktur vzhledem k formálním organizacím se projevuje v lokální a regionální nezávislosti. Tedy autoři zjišťují, že neexistují jednotné implementační struktury celonárodních veřejných programů. Spíše je podle nich možné mluvit o „celé škále“ typově různých lokálních implementačních struktur, které jsou složeny z odlišné sestavy veřejných i soukromých aktérů.

Uvedené skutečnosti autoři chápou jako empirické potvrzení oprávněnosti použití specifické fenomenologicky orientované metodiky určení a analýzy implementační struktury veřejného programu. Tato metodika sestává z následujících čtyř postupných kroků:

- 1) analýza oficiálních programových cílů
- 2) rozbor programových (většinou legislativně daných) norem a pravidel
- 3) určení sestavy aktérů a organizací participujících na programu
- 4) rozbor jejich interpretace programových cílů, norem a pravidel programového chování. Na tomto základě je teprve možné charakterizovat implementační strukturu veřejného programu.

Hjern a Porter zavedli na počátku 80. let do analýzy veřejných programů nesporně velmi dynamický pohled na organizační zabezpečení politického procesu. V jejich pojetí organizace jednoho implementačního procesu prochází různými typy a stádii uspořádání v závislosti na programových situacích. Prostor dočasné organizační stability se v jejich perspektivě proměňuje, přechází do méně stabilních fází programové spolupráce, konfliktů zájmů a vyjednávání. Takový obraz implementačního procesu se jeví pro řadu veřejných programů jako velmi pravděpodobný. Specifickým metodologickým přínosem je analýza *organizačních fenoménů jako projevů identity jednotlivých aktérů* implementačního procesu. V těchto subjektivních postojích, očekáváních, názorech jsou interpretována institucionální programová pravidla. Empirický výzkum v této perspektivě může přispět k popisu institucionálních změn, anomálií a deviací původních záměrů v rámci implementace veřejných programů. Přesto se domnívám, že Hjerno a Porterovo pojetí implementační struktury jako *nové jednotky teoretické analýzy* je diskutabilní v několika bodech.

Za prvé. Podle mého názoru neexistují důvody pro jednostranné zdůraznění významu neformálních vztahů a jejich sítí při organizování veřejných programů. Existuje celá řada komplexních veřejných programů, v nichž zůstává mezi aktéry asymetrické rozložení moci. Motivace meziorganizační spolupráce na veřejných programech nemusí nutně vycházet z mocensky symetrické situace, kdy jednotliví aktéři implementace mají ze vzájemné interakce prospěch (White, 1978). Mnozí autoři upozorňují na skutečnost, že někdy je meziorganizační interakce a spolupráce výsledkem mocenské závislosti jednoho aktéra na druhém. K vytvoření vztahu mezi organizacemi v takovém případě dochází za předpokladu, že motivující strana je natolik vlivná, že může druhou stranu ke spolupráci donutit (Aldrich, 1972; Kochan, 1975). V takových situacích jsou vytvořeny podmínky pro formalizaci vztahů uvnitř implementačních struktur. V mocensky dominantní roli vystupuje v řadě programových situací stát či státní organizace, které se snaží udržet kontrolu zejména nad finančními zdroji veřejných programů. Větší pluralita politických aktérů v posledních třech desetiletích a s ní spojená decentralizační tendence při organizování politických procesů je doplňována také tendencemi opačnými. Zejména státní organizace se snaží centralizovat určité typy programových rozhodnutí a formalizovat a legislativně strukturovat vztahy v rámci

implementačních struktur. Této skutečnosti autoři nevěnují dostatečnou pozornost.

Za druhé. Autoři předkládají slibnou koncepci implementační struktury jako dynamického, nestabilního sociálně organizačního útvaru. Podle mého názoru však nedostatečně rozlišují mezi flexibilním organizačním zajištěním v podobě situací organického uspořádání, které probíhá podle institucionalizovaných pravidel a chaotickými programovými změnami, při kterých dochází k postupným institucionálním změnám. Zatímco první typ programových změn probíhá podle očekávání a jeho předpokladem je určitý stupeň soudržnosti implementačních struktur, druhý typ změny probíhá pro aktéry neočekávaně, vyznačuje se ambivalentním a deviantním chováním aktérů, které narušuje organizační soudržnost implementace a může vést k nečekaným a nežádoucím programovým důsledkům. Nedostatečné rozlišování těchto dvou skutečností vede autory ke konstatování, že proměnlivost implementačních struktur se projevuje v jejich odlišné kohezivitě v prostoru a čase:

„Stav interakcí v rámci dílčích implementačních struktur se proměňuje v prostoru a čase. Některé struktury jsou vysoce rozvinuté a stabilní, jiné jsou nerozvinuté a vzniklé ad hoc. Rozvinuté a stabilní struktury mohou být korektně popsány spíše jako síť vztahů, ve kterých mají aktéři pevně ustavená vzájemná očekávání o dalších participantech a jejich aktivitách. Tyto představy se vztahují ke vzorcům interakcí více méně sdílených v rámci kohezivních organizací. V méně rozvinutých a ad hoc vzniklých implementačních strukturách nejsou očekávání aktérů pevně ustavena. Institucionální vzorce užitečných interakcí jsou jen slabě přijímány a nejsou ani v interakcích vyjednávány.“ (Hjern a Porter, 1981: 213)

Proměnlivost míry očekávání interakcí v průběhu implementace a existence nesoudržných, chaoticky se chovajících struktur je podle autorů, jak se zdá, podstatný znak, který odlišuje implementační struktury vztahů od vztahů vznikajících v rámci formálních organizací.

Za třetí. Domnívám se, že neexistuje dostatek teoretických argumentů pro zavedení pojmu „implementační struktura“ jako samostatné jednotky analýzy a v této souvislosti k přísnému rozlišování mezi implementační a organizační strukturou veřejných programů. Současná literatura ze sociologie a teorie organizace přináší řadu důkazů, že i v rámci

relativně stabilních formálních organizací (1) vznikají významné oblasti organizační nestability. V jejich rámci dochází k neočekávaným projevům organizačního chování, k zablokování realizace organizačních cílů, k nedorozuměním a kulturním konfliktům. (2) Rovněž ve formálních organizacích hrají významnou roli neformální vztahy a jejich sítě, které mohou modifikovat a reinterpretovat oficiální cíle organizace. (3) Dále se potvrzuje, že interorganizační a intraorganizační vztahy se vzájemně propustují a ovlivňují. Růst komplexnosti implementačních struktur programu jako celku působí změny i uvnitř organizačních vztahů, vede k jejich narušování a větší nestabilitě.

Tyto okolnosti podle mého názoru vedou k závěru, že apriorní rozlišování „implementačních“ a „organizačních“ struktur jako odlišných jednotek teoretické analýzy je spíše umělé a schematizující. V pojetí Hjerna a Portera podle mého názoru nemůže pojem implementační struktura plnit základní jednotku analýzy organizačního zajištění veřejných programů. Analytický rámec implementační struktury, který nezahrnuje oblast organizačních vztahů a interakcí jedinců v nich zapojených, je rovněž neúplný. Za tuto základní jednotku navrhuji relativně stabilní struktury vztahů, které se utvářejí mezi aktéry implementace jak v rámci jednoho organizačního celku, tak napříč mezi různými relativně samostatnými organizačními jednotkami včetně formálních organizací.

### *Pojem formální organizace*

V průběhu 20. století došlo v Evropě k velkému rozšíření formálních organizací ve veřejném sektoru. Například po druhé světové válce rostl počet těchto organizací ve skandinávských zemích rychleji než populace obyvatelstva. Podmínky pro rozvoj „organizační společnosti“ významně souvisejí s posilováním pozice národních, respektive sociálních států do poloviny 70. let tohoto století. Formální organizace tvoří dnes významný a mnohdy dominující kontext, v němž se uskutečňují implementační procesy veřejných programů. V následující části se pokusím popsat základní charakteristiky formálních organizací z hlediska mechanismů utváření jejich organizační kultury a vytváření organizační soudržnosti. Tyto skutečnosti mohou mít vliv na formování tzv. implementačního deficitu veřejných programů.



V rámci formálních organizací (úřadů, škol, nemocnic) můžeme rozlišit struktury formálních a neformálních vztahů.<sup>56</sup> V čem spočívá toto rozdělení interakcí, které naznačuje možnost rozdělení a ambivalence chování jedince a identity osobnosti v organizaci? V čem je příčina formalizace vztahů v rámci uvedeného sociálně organizačního útvaru? Připomínám, že obecným důvodem formalizace sociálních vztahů je skutečnost, že skupinový život není naplněn jen kooperací, ale také konflikty. Pokud v delší dobu trvajícím lidském společenství převládnu konfliktní zájmy a interakce, pak dosahování společných cílů je ohroženo.

V takové situaci záleží na rozložení moci členů skupiny. Není-li dosažena shoda o cílech, postupech a normách jejich dosažení mezi členy, pak efektivní dosažení cíle je možné jen tak, že nejmocnější část členů uplatní svůj vliv, potlačí méně vlivné členy skupiny s odlišnými názory a postoji a svá pravidla oficiálně vyhlásí jako závazná pro všechny. Dojde k formalizaci skupinových vztahů. Lidské asociace, tedy účelové skupiny, se od sebe liší mírou formalizace skupinových vztahů podle toho, jak intenzivní konflikty zájmů mezi členy jsou a podle plurality rozložení kontroly různých mocenských zdrojů.

Uvedený mechanismus působí v dějinách univerzálně. K formalizaci vztahů nedochází pouze v současné době. Moderní formální organizace jako jsou veřejné úřady, soukromé i státní podniky či agentury se však od formálních struktur minulosti liší relativně vysokým stupněm racionalizace organizačního života.<sup>57</sup> Racionalizace v moderních organizacích

---

<sup>56</sup> Tvůrce pojmů formální a neformální vztahy P. Barnard (1938) charakterizoval formální vztahy jako někým stanovené. Jsou to explicitně a oficiálně sepsaná pravidla chování uvnitř nějakého společenství či skupiny, které členové více či méně akceptují a regulují podle nich své chování. Neformálně vzniklé sociální vztahy vznikají spontánně vyjednáváním všech členů skupiny. Ty skupiny, v nichž vznikly pouze neformální vztahy mezi členy, nazýváme neformální. Neformální skupiny jsou přirozené sociální útvary, které vznikají jako reakce na lidské potřeby sociálních kontaktů a interakcí. Ty skupiny, ve kterých vedle neformálních vztahů existuje také struktura formálních vztahů mezi členy, nazýváme formální skupiny. Neformální vztahy jsou tedy přirozeným produktem života *každého* delší dobu trvajícím lidského společenství.

<sup>57</sup> Oficiální a předepsané způsoby chování nemusí nutně souviset s racionálním charakterem organizačních předpisů. Oficiální pravidla chování byla typická také v tradiční společnosti. Tyto postupy skupinového života však vycházely z akceptování skutečnosti, že něco se dělalo tradičně, po staletí stále stejným způsobem. Takto byl například upraven život na panovníkově dvoře nebo v církvi řadou ceremonií a obřadů. Formální vztahy můžeme pozorovat i v některých tradičně orientovaných rodinách, kde pozice otce jako hlavy rodiny je nedotknutelná a nikdo si ho nedovolí kritizovat nebo vyslovit odlišný názor.

znamená, že formálně stanovené postupy a pravidla chování jsou podrobovány racionální kalkulaci, která vyvolává jejich kontinuální změny. Převažujícím kritériem této racionální kalkulace a hodnocení je *princip dosahovat cíle při co nejefektivnějším vynakládání prostředků*. Toto neustálé podrobování činnosti racionální kalkulaci je však v pravomoci jen části členů organizace, kteří zaujímají mocenskou pozici umožňující kontrolu ostatních pracovníků či členů.

Rozvoj formálních organizací v moderní společnosti byl dále podmíněn vznikem nových společenských konfliktů zejména sociálně ekonomické povahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Spolupráce lidí s odlišnými a konfliktními zájmy a cíli si vynutila *posílení mocenské kontroly* prostřednictvím formalizace vztahů uvnitř organizací.

Významným faktorem posilujícím formalizaci mezilidských vztahů je rozměr moderního organizačního života. Veřejné i soukromé organizace moderní společnosti vytvářejí často velké sociální celky, které zahrnují často několik stovek či tisíc členů. *Velikost moderních organizací* vytváří podmínky pro růst intenzity konfliktů mezi členy a vynucuje si formalizace vztahů mezi nimi.

Růst počtu velkých soukromých i státních organizací vedl k růstu ocenění manažerské a koordinační práce. V rámci velkých organizací je nemožné udržet efektivní spolupráci bez specializovaných pracovníků, kteří se nezabývají prováděním nějakého pracovního úkolu, ale koordinací ostatních lidí. Řídící pracovníci se *vyděluji jako samostatná specializace a profese*, protože ve složitých organizacích nedostatečně fungují primární sociální regulátory organizačního chování: osobní sympatie a antipatie, zvyky a obyčeje, neformální důvěra apod. Koordinace lidí při práci přestala být samozřejmou a spontánně prováděnou činností. *Uvědomělá snaha o koordinaci činností* je tedy další podstatný znak formálních organizací.

## Kulturní regulace organizačního chování

Formální vztahy jsou řídicími pracovníky organizace stanovené postupy organizačního chování určené pro koordinaci a kontrolu členů organizace při dosahování společných cílů. Tvoří *racionální (racionálně kalkulovaný) kontrolní a regulační aparát* každé organizace. Vedle oficiálního regulačního aparátu v organizaci existuje struktura neformálních

vztahů, na jejichž základě se vytvářejí primární nebo sekundární vazby mezi členy. Tyto vazby tvoří neoficiální, *sociální kontrolní a regulační aparát* chování jedince v organizaci.<sup>58</sup> Formální a neformální vztahy v organizaci se vzájemně doplňují a společně tvoří celkovou organizační strukturu. Obě se vzájemně ovlivňují a spoluurčují dosažené cíle a výsledky. Vedoucími pracovníky předepsané normy a předpisy jsou realizovány jen do té míry, jak jsou neformálně akceptovány ostatními členy organizace.

Neformální vztahy v organizaci vznikají zpravidla z osobních kontaktů mezi členy organizace. Realizují se v menších neformálních skupinách a sociálních sítích. Mohou nabývat podoby přátelských kruhů nebo zájmových skupin jako jsou kliky či kabaly.<sup>59</sup> Jsou založeny na vzájemné důvěře a loajalitě. V neformálních skupinách převládá vysoká míra soudržnosti, vyplývající ze shody sdílených hodnot a norem nebo z vědomí vzájemné užitečnosti členů. Neformální skupiny v organizacích mohou často plnit pro jedince funkci primárních nebo referenčních skupin.

---

<sup>58</sup> Formální pravidla chování v organizaci většinou regulují a upravují následující skutečnosti: (1) Rozdělení práce a činnosti mezi členy organizace. Jednoduše řečeno určují náplň jednotlivých pracovních funkcí a rozdělení činností do jednotlivých útvarů organizace. (2) Podíl na formální autoritě jednotlivých pracovních funkcí. (3) Způsoby komunikace mezi členy organizace. Tedy kdo, s kým, v jaké situaci a jakými prostředky má komunikovat. (4) Způsoby přijímání rozhodnutí. Tato pravidla odpovídají na otázku, kdo je oprávněn přijímat jaká rozhodnutí. (5) Způsoby výběru vedoucích a manažerů v organizaci. (6) Soubor pozitivních a negativních sankcí. Zahrnuje zejména systém odměňování a mzdové politiky a také disciplinární řád organizace. Neformální vztahy v organizaci zahrnují (1) přirozené reakce pracovníků na oficiální příkazy manažerů, jejich podporu nebo odmítání. Dále (2) neformální vztahy mezi jednotlivými odděleními a organizačními jednotkami, (3) strategie budování kariéry jednotlivých pracovníků, (4) existenci neformálních skupin v organizaci, (5) působení neformálních zájmových skupin, jako jsou kliky a kabaly, (6) činnost odborů v organizaci atd.

<sup>59</sup> *Kruhy přátel* jsou neformální skupiny vzniklé na základě vytvoření důvěrných, citových vazeb mezi členy organizace. Do těchto skupin je pracovník začleněn celou svou osobností a je silně spjat s hodnotami a normami takové neformální skupiny. Jiný typ neformálních skupin v organizaci tvoří *zájmové skupiny*. Pokud společným zájmem lidí je prosadit v organizaci svůj vliv tím, že budou rozvíjet a šířit hodnoty a normy organizačního chování, které jsou v rozporu s dominantními hodnotami a normami, mluvíme o existenci *neformálních klik*. Kliky jsou obvykle zaměřeny proti nadřazeným pracovníkům. *Kabaly* jsou neformální zájmové skupiny, jejichž členové chtějí prosadit svůj organizační vliv tím, že budou rozvíjet a šířit hodnoty a normy organizačního chování, které podporují a jsou v souladu s dominantními hodnotami a normami v organizaci. Kabaly většinou tvoří mladší pracovníci, kteří usilují o kariérní postup. Kabaly jsou zaměřeny na podporu některých nadřazených.

V této skutečnosti spočívá význam neformálních struktur v organizaci. Mnozí autoři (Barnard, 1938: 122; Smelser, 1963: 75) spatřují hlavní funkci neformálních struktur v organizaci v „*podpůrné komunikaci*“, která má podpořit sdílení formálně stanovených cílů, hodnot a norem organizačního chování všemi členy. Neformální vztahy podle nich podstatnou měrou přispívají k osobní identitě členů organizace a ovlivňují míru začlenění jedince do její činnosti. Mohou tak zvýšit organizační soudržnost a individuální motivaci k pracovnímu výkonu (Robbins, 1994). Na druhé straně však neformální vztahy mohou narušovat a limitovat plnění oficiálních organizačních cílů. Růst konfliktů mezi formální a neformální strukturou vztahů může vést k izolaci vedoucích pracovníků a k růstu rezistence členů organizace vzhledem k oficiálním pravidlům organizačního života.

Vliv formálních a neformálních struktur vztahů ve veřejných organizacích je vzájemný a projevuje se jak v individuálním chování členů organizace, tak v reálně sdílené organizační kultuře. Argumenty k tomuto tvrzení předložila celá řada autorů. Například N. Fox (1991) ukazuje, že charakter formálních pravidel má souvislost s úrovní vzájemné důvěry jednotlivců v organizaci. Ve svém výzkumu ukázal, že detailně předepsaná a kontrolovaná pravidla chování shora-dolů vytvářejí menší vzájemnou důvěru mezi podřízenými. Lidé v těchto organizačních situacích ztrácejí důvěru k vlastním rozhodnutím a přesvědčení o schopnosti podávat adekvátní výkon vzhledem k požadovaným cílům a hodnotám.

## Pojetí kulturní regulace chování v organizaci

Chování členů organizace je regulováno souhrnem formálně i neformálně vzniklých a členy organizace akceptovaných hodnot a norem, které určují rolové chování členů na určité organizační pozici v různých programových situacích. Jak bylo uvedeno výše, v moderních organizacích můžeme vydělit dvě *vzájemně propojené* stránky regulace pracovníků: za prvé systém formálně stanovených norem organizačního chování, který představuje racionální kontrolní a regulační aparát, a za druhé neoficiální vlivy, očekávání a zájmy jednotlivých pracovníků, které tvoří sociální kontrolní a regulační aparát. Oba systémy regulují chování členů organizace jen za předpokladu, že v konkrétních situacích mezi

členy organizace existuje odpovědnost k vyjednaným pravidlům a důvěra v chování jednotlivých aktérů.

Uvedené dvě struktury organizačních pravidel a očekávání lze od sebe tedy oddělit jen teoreticky, v myšlenkové abstrakci. Různá teoretická hlediska vysvětlování regulace chování v organizacích se od sebe liší mírou významu, který přisuzují těmto dvěma regulačním mechanismům. V následujícím textu budu charakterizovat pojetí vztahu mezi formální a neformální strukturou (1) vědecké teorie řízení, (2) teorie sociálních systémů, (3) marxistické teorie konfliktu zájmů v organizaci, (4) Crozierovy teorie organizačního jednání.

### *1) Vědecká teorie řízení*

Zdůrazňuje význam racionální regulace organizačního chování a nebere ohled na význam neformálních osobních i skupinových snah a aktivit. Předpokládá, že všichni členové organizace sdílejí stejné hodnoty a zájmy. Vědeckou teorií řízení vyškolení manažeři předpokládají, že všichni pracovníci (profesionálové, kvalifikovaní i nekvalifikovaní pracovníci, muži i ženy atd.), budou mít prospěch z toho, když organizace jako celek bude efektivně a racionálně fungovat, neboť jí tento postup přivede k prosperitě a úspěchu. Jsou toho názoru, že pracovníci se spontánně podřídí autoritě racionální kalkulace. Lidé v organizaci jsou chápáni jako neosobní pracovní síla, jejíž osobní iniciativa bývá metodicky potlačována. Předpokládá se, že jedinci v organizaci mají odpovědnost a důvěru k neosobně předepsaným organizačním pravidlům, a ne k jednotlivým aktérům organizačního života.

### *2) Teorie sociálních systémů*

Při analýze moderních organizací klade rozhodující důraz na hledisko celku. Chápe organizaci jako funkční celek, pro jehož existenci a plnění cíle jsou nezbytné racionálně koncipované formální normy a předpisy organizačního chování. Na rozdíl od vědecké teorie řízení však kladou důraz i na význam lidského faktoru (sociálně psychologických vztahů) v organizaci. Sociální vztahy se v této teoretické perspektivě mohou stát objektivní bariérou a limitem efektivního dosahování celkových cílů. V organizaci může docházet ke konfliktům mezi oficiálně předepsaným a neformálně prováděným chováním. Úkolem managementu je tyto rozdíly tlumit a využívat neformálních vztahů k podpoře celkových cílů organizace. Mezi racionální a sociální regulací

organizačního chování má nastat jednota, která povede k tzv. synergickému efektu regulačního působení na chování pracovníků. Integrujícím prvkem těchto sociálních systémů má být jednotná a silná organizační kultura.

Mnoho autorů však zastává názor, že jednotná a silná organizační kultura v organizaci není možná. Domnívají se, že podstatou organizačního života jsou rozdíly v zájmech a hodnotách různých skupin lidí v organizacích. Zabývají se pak mocí (vlivem), kterou jednotlivé skupiny mají, a konflikty, které mezi nimi vznikají. Tyto rozdílné zájmy se většinou projevují v rozporech a konfliktech mezi formálními a neformálními vztahy v organizaci. Jinak řečeno, projevují se v tom, do jaké míry jsou formální nařízení a předpisy modifikovány a měněny jednotlivými pracovníky v organizaci. Mezi hlediska, která vysvětlují organizační chování na základě konfliktů mezi členy, můžeme začlenit následující perspektivy.

### *3) Marxistické pojetí moci a konfliktů v organizaci*

Marxisté odmítají stanovisko, že zájmy kapitálu a práce, tedy vlastníků na jedné straně a výkonných pracovníků na straně druhé, jsou souhlasné. Domnívají se, že mezi zájmy kapitálu a práce existuje neodstranitelný konflikt. Zatímco kapitalista usiluje o maximalizaci svého zisku a nástrojem k tomu může být buď snižování mezd, nebo investování do nových technologií, zájmem dělníků je maximalizovat užitek ze své práce a uspokojit své potřeby.

Vlivný neomarxistický teoretik organizace H. Braverman kritizuje zvláště přívržence tzv. vědeckého řízení. Tvrdí, že manažeři jsou prostředkem zesílení dominantní moci kapitálu nad prací. Vědecké, tedy racionální a efektivní řízení se podle něj přeměnilo v nástroj přeměny dělníka v instrument kapitálu. Detailní rozpracování pracovních postupů pomocí formálních předpisů a nařízení drasticky redukuje kontrolu pracovníků nad vlastní prací a umožňuje využívání a vykořisťování jejich práce v zájmu kapitálu.

Míra kontroly a vlivu vlastníků a manažerů nad různými skupinami pracovníků však není stejná. Nejvíce využívání a bezmocní jsou málo kvalifikovaní dělníci. Často se stávají tzv. rezervní armádou práce, tedy nezaměstnanými. Hrozba vytěsnění z pracovního trhu způsobuje, že málo kvalifikovaní pracovníci jsou disciplinováni a konformní k požadavkům nadřízených.

Mocenská pozice kvalifikovaných výkonných pracovníků je podle Bravermana silnější. Stejně jako jejich nekvalifikovaní spolupracovníci však nevlastní zdroje organizační činnosti. Jejich technické poznatky a znalost výrobní technologie však zvyšují jejich kontrolu nad pracovními prostředky, které ve své práci využívají. V některých situacích tato kontrola může způsobit, že kvalifikovaní výkonní pracovníci mají v organizaci silnou mocenskou pozici a jsou ve svém chování relativně autonomní na rozhodování vlastníků, vlády či managementu organizace. Je to v případě, kdy jejich schopnosti jsou pro organizaci nezbytné, a na trhu práce neexistuje dostatečná náhrada pracovníků se stejnými schopnostmi.

Mezi výkonnými pracovníky a vrstvou vlastníků či jejich reprezentantů existuje zprostředkující skupina pracovníků, jako jsou kontrolaři (manažeři nejnižší úrovně), manažeři a profesionálové. Stejně jako manuální pracovníci nejsou vlastníky produkčních prostředků. Ale na rozdíl od nich mají kontrolu nad metodami produkce v organizaci. Tyto skupiny pracovníků mají větší organizační volnost v rozhodování o své práci.

Souhrnně lze konstatovat, že neomarxisté zdůrazňují při analýze formální organizace vliv vnějších faktorů, především ekonomického systému společnosti, ideologií, politických institucí. Vztahy v moderních organizacích tedy významně předurčuje *základní konflikt ekonomických zájmů* reprezentantů kapitálu a práce.

#### 4) Crozierova teorie organizačního chování a moci

Francouzský analytik formálních organizací M. Crozier se ve své teorii nechává inspirovat strukturalistickými vlivy i koncepty vycházejícími z interpretativní teorie jednání. Navazuje na kritiku weberovské koncepce racionálně fungující byrokracie jako krajně formalizované a neosobní organizační struktury. Vychází přitom zejména z kritiky Mertonovy, Selznickovy a Gouldnerovy, kteří položili klasický základ teorie organizačních dysfunkcí. Dále byl ovlivněn modelem omezené racionality lidského jednání, který zformuloval Simon společně s Marchem. Jeho teorie vychází z jednoduché myšlenky, že kooperace většího počtu lidí vyžaduje nezbytnou míru konformity a soudržnosti všech zúčastněných členů. K dosažení společných cílů a k realizaci efektivního výkonu je tedy nezbytné, aby všichni členové stejně nebo velmi podobně přijímali organizační pravidla.

Novost Crozierova přístupu spočívá v tom, že rehabilitoval organizační statut jedince. Zatímco starší kritici organizačních dysfunkcí chápali odchýlné individuální adaptace členů organizace jako obranu proti tlaku formálních pravidel, Crozier ukázal, že jednotlivci v organizaci nejsou „oběťmi“ (Keller, 1996) objektivního organizačního prostředí, ale spíše aktéři, kteří se na dysfunkčních projevech sami podílejí. Tím, že vytvářejí a reinterpretují organizační pravidla způsobem, který jim vyhovuje a odpovídá jejich individuálním zájmům.

Mechanismus, který umožňuje tyto individuální reinterpretační realizovat, spočívá v tom, že jedinci vždy disponují určitou mírou *organizační nezávislosti*, kterou užívají při prosazování individuálních strategií v různých typech interakcí. Logika jejich interakcí přitom podléhá situacím nahodilostem. Má charakter nikoliv formálně logické či vědecké, ale omezené racionality lidského jednání. Mohou proto sami vyvolávat oblasti neurčitosti a nestability organizačního chování.

V čem spočívá podle autora teoretické založení individuální strategie organizačního jednání? Podle jeho názoru je jedinec vždy strukturován a omezován objektivními strukturami organizačních pravidel a očekávání. Zcela determinován však nebývá nikdy. I rezistence a pasivita jsou výsledkem aktivní volby jedince. Individuální strategie jsou tedy trajektorií dvou sil či „dimenzí“ (Keller, 1996: 96). Na jedné straně aktér ofenzivně využívá všech prostředků – včetně objektivně existujících organizačních pravidel – aby dosáhl svých zájmů a zlepšil vlastní užitek. Na druhé straně rozvíjí jisté obranné mechanismy, které mu mají zajistit nezbytný prostor svobody pro jeho aktivní strategické jednání. Svobodné jednání v organizaci přitom nepředpokládá jeho očekávatelnost a předvídatelnost pro druhé aktéry. Při prosazování individuálních strategií je naopak soudržnost organizačních očekávání často bariérou prosazení vlastních zájmů. Jedinci tedy mohou mít v řadě situací zájem na využívání nebo budování *oblastí nejistoty a neurčitosti pravidel organizačního chování*. Zvětšují si tím prostor své autonomní volby.

Oblasti neurčitosti organizačního chování mají ve formálních organizacích objektivní zdroje. Lze je v tomto smyslu chápat jako zdroje moci nutně vznikající v rámci každé organizace kolektivní činnosti lidí. Podle Croziera tyto zdroje tvoří velmi různorodé spektrum faktorů organizační neurčitosti a nestability chování, které nejsou závislé na hierarchii formální moci. Patří k nim následující skutečnosti.



- 1) Zvládnutí odborné či funkční technologie. Profesionál či funkční specialista disponuje poznatky a věděním, které mu umožňuje řešit problémy v rámci jeho pracovních kompetencí.
- 2) Organizační pozice na hranici organizace a jejího vnějšího prostředí. Lidé na těchto pozicích kontrolují utváření vztahů s okolím. Mají tudíž v organizaci zvláštní vliv spočívající v možnosti kontrolovat a zprostředkovat utváření těchto vztahů.
- 3) Komunikačně exponované organizační pozice a zvládnutí komunikačních dovedností. Aktéři organizačního života na těchto pozicích mají možnost kontrolovat komunikační a informační toky v organizaci, provádět významové reinterpretace a informační manipulace.
- 4) Aplikace obecných organizačních pravidel na konkrétní interakce a situace.

Keller interpretuje uvedený zdroj organizační neurčitosti následujícím způsobem:

„...Obecně se připouští, že pravidla jsou prostředkem, který mají k dispozici nadřízení, aby dosáhli konformního chování svých podřízených. Tím, že pravidla podrobně vymezují, redukuje rozsah volnosti jednání svých podřízených a posilují tak moc nadřízených. Na celý vztah lze však pohlížet také z jiného hlediska. Pravidla, která redukuje volnost podřízených, omezují zároveň také rozsah možné libovůle nadřízených... Pravidla se tak lehce stávají prostředkem obrany podřízených před libovůlí nadřízených.“ (Keller, 1996: 97)

## Volnost rozhodování a autonomie jednání jednotlivce

Crozierovy úvahy ukazují v plné hloubce diferenci mezi různými kulturními způsoby organizačního uspořádání a realitou organizačních interakcí jednotlivých aktérů. Kulturní pravidla definují rozsah odpovědností a důvěry, kterou organizace poskytuje jednotlivcům. V této souvislosti jsou vytvářena také organizační očekávání spojená s rozsahem volnosti rozhodování poskytovaným jedincům v rámci řešení programových či organizačních úkolů.

Na druhé straně reálná organizační součinnost implementačních aktérů vytváří vždy určité oblasti možností svobody individuálního rozhodování, v nichž mohou jedinci projevit své zájmy a kulturní identitu. I velmi těsně kontrolovaná pravidla organizačního chování – ať zahrnují předpoklad jakéhokoli stupně odpovědnosti k organizaci či důvěry věnované jedincům – nezabrání ve svobodné volbě aktérům v určitých reálných programových či organizačních situacích.

Je tedy nutné přesně rozlišovat mezi normativním předpokladem volnosti jednání členů organizace jako sdíleným prvkem organizační kultury a deskriptivně evidovanou svobodou jednání a organizační nezávislostí jednotlivých aktérů. Volnost rozhodování lze chápat jako součást organizačních pravidel a očekávání. V tomto smyslu činí jedince závislým na ostatních členech relativně soudržné organizační struktury veřejných programů. Svobodu jednání chápou jako nezávislost jedince na ostatních aktérech v konkrétních programových situacích. Svobodné, autonomní chování je proto možné jen v podmínkách narušení organizační soudržnosti. Jeho pravděpodobným důsledkem je růst nestability a neurčitosti chování organizace jako celku.

V organizacích lze tedy očekávat dva relativně nezávislé procesy, které mohou v tomto prostředí probíhat souběžně. Jedním je proces institucionalizace svobodného a nezávislého rozhodování jedinců v pravidlech určujících volnost jejich rozhodování. Autonomní jednání jedince se stává legitimním a očekávaným způsobem chování. Druhým je porušování a zneužívání sdílených organizačních pravidel s cílem zvýšit rozsah autonomie rozhodování jednotlivce.

Crozierovu koncepci zdrojů nejistoty organizačního chování a z ní vyplývající pojetí nezávislého rozhodování jednotlivce v organizaci podporuje řada empirických evidencí a generalizací, které publikování této teoretické koncepce předcházely či byly provedeny až po něm. Mezi prvními na autonomii jednání organizačních aktérů upozornil H. Simon. Ve své klasické práci *Administrative Behavior* tvrdí, že „v rámci organizačního systému vznikají různé oblasti svobody rozhodování, v nichž jedinci mají volnost při interpretaci vlastních cílů v rámci obecných pravidel vytvořených nadřízenými“. (Simon, 1957: 224) Podobně Dunsire zajímavě referuje o chování podřízených v kontextu hierarchických mocenských struktur. Organizační aktivity podřízených popisuje jako „programy uvnitř programů“ (1978: 221). Na konkrétních příkladech veřejné správy ve Velké Británii odmítá obvyklý předpoklad, že podřízení

jsou ve své činnosti závislí na nadřízených. Ukazuje, že ve skutečnosti rozhodování nadřízených a podřízených zahrnuje velmi různorodé aktivity. Rozhodnutí na vyšších organizačních úrovních jsou obvykle vyšší obecnosti, zatímco rozhodnutí na nižší úrovni jsou specifičtější. Při této konkretizaci podle něj dochází k programové transformaci, při které se mohou vstupní záměry míjet nebo stát přímo v rozporu k sobě. Hierarchie formální moci tedy nezaručuje na vyšších úrovních větší reálnou svobodu a nezávislost rozhodování, i když na těchto pozicích je formálně stanovená volnost rozhodování vyšší. Dunsire dále upozorňuje, že tato organizační autonomie podřízených se zvyšuje v profesionálních organizacích, jako jsou nemocnice nebo školy. Na vzájemnou závislost podřízených a nadřízených upozornil ve svých výzkumech také A. Gouldner. V práci *Patterns of Industrial Bureaucracy* (1954) popisuje organizační situaci, kdy část podřízených pracovníků v situacích organizačního konfliktu „hraje hru o podpoře organizačních pravidel“ (s. 198), která jsou v souladu s jejich zájmy.

Z uvedených empirických evidencí zdrojů neformální moci jedinců v organizaci dále vyplývá důležitá okolnost: neformální zdroje organizační nejistoty jsou využívány k destrukci nebo reinterpretaci formálně předepsaných pravidel různého kulturního obsahu.<sup>60</sup> Simon, Gouldner, Crozier či Dunsire nabádají k opuštění tradičního důrazu racionalistických teorií organizace na perspektivu podřízenosti a nadřízenosti, kdy nadřízení limitují svobodu rozhodování podřízených. Jejich pozornost je nasměrována na individuální aktivity aktérů, kteří mají moc neformálně vyjednávat organizační pravidla v určitých konkrétních situacích. Tento situační kontext probíhá přes rámec formálních hierarchií. V této souvislosti je však potřebné zdůraznit okolnost, že aktivity členů organizace zůstávají objektivně strukturovány nejen formálně stanovenými pravidly, ale celou organizační kulturou. Obsah kulturních modelů nebo struktur institucionalizovaných pravidel vystupuje jako relativně samostatný faktor ovlivňující průběh interakcí a míru volnosti a svobody individuálních rozhodnutí. Obsahová stránka modelů organizačního zajištění má v konkrétních situacích vliv na soudržnost organizačních činností. Na

<sup>60</sup> V organizaci je možné předpokládat formalizaci a předepisování pravidel nejen byrokratické administrace či manažerské dominance, ale také profesionalismu, důrazu na týmovou odpovědnost a vyjednávání spolupráce nebo podpory konfliktů zájmů a konkurence mezi organizačními jednotkami.

tuto okolnost jako jeden z prvních upozornil A. Etzioni. Ve své známé typologii organizací také počítá s významným statutem individuálního aktéra při utváření organizačních vztahů. Vedle toho však diferencuje mezi různými pojetími organizační autority, kterou disponují řídicí pracovníci organizací. Rozlišuje v této souvislosti moc koercivní, utilitární a normativní. Současně rozlišuje odcizující, utilitární a morální motivace podřízených k začlenění do organizační spolupráce.<sup>61</sup> Charakter organizačních pravidel a individuální motivy začlenění do organizace mohou být podle Etzioniho buď souhlasné, nebo nesouhlasné. Smyslem těchto úvah je konstatování, že při nesouhlasném vztahu mezi individuálními motivy a prosazovanými organizačními pravidly se může stát kulturní regulace individuálního chování problematická. Tyto nesouhlasné situace mohou vyvolat rozpad vzájemných očekávání. Vyvolávají relativní nedůvěru a ztrátu soudržnosti mezi jednotlivými aktéry organizačního života. Dochází k oslabování organizační kultury a k „erozi morálních orientací v organizaci“. (Hill, 1997: 191) Jedinec se stává vnitřně nezávislým na převažujících očekáváních. Záleží pak na konkrétní organizační situaci a na míře její nestability, která umožňuje svobodné, organizačně autonomní jednání jedince nebo skupiny lidí.

Na druhé straně M. Hill (1997: 192–193) upozorňuje, že i souhlasný vztah mezi individuální motivací a charakterem institucionálních pravidel může vyvolávat organizační změny a flexibilitu, vést k inovacím a volnosti individuálního rozhodování. Je to v podmínkách rozšíření organizační kultury, která v sobě začleňuje vzájemnou důvěru a větší volnost rozhodování jednotlivců. Volnost rozhodování v takovém případě nepředpokládá institucionální změny organizačních pravidel. Mohou vznikat i zvláštní přechodné situace, kdy jedinci jsou nuceni se rozhodovat svobodně a nezávisle na organizačních pravidlech a jejich svobodné rozhodování je ostatními tolerováno nebo pokládáno za legitimní. Je to v situacích, ve kterých jsou kulturní pravidla organizačního chování konfliktní, ambivalentní nebo kdy jsou některá pravidla pokládána za neefektivní a zbytečná, přesto neodstranitelná. V těchto situacích se svobodná volba realizuje mezi pravidly nebo v duchu, v němž je tato volba ostatními respektována. P. Blau a M. Meyer (1971: 130) například ukazují, jak výkonní byrokraté (front line bureaucrats) využívají typově různých organizačních pravidel k dosažení relativně větší efektivity

<sup>61</sup> Podrobný popis a komentář Etzioniho typologie provedl J. Keller (1996).

prosazení svých zájmů nebo zájmů veřejnosti, které poskytují správné služby.

Organizační změna, svoboda a volnost jednání organizačních aktérů se tedy realizuje různými způsoby. Uvedený krátký exkurz do této problematiky naznačuje oprávněnost rozlišení mezi organizační autonomií a volností jednání aktérů politických programů. Vyhnete se tím představě o konfusním charakteru organizační teorie, kterou sdílí někteří současní analytici implementačních procesů.

„...chápání volnosti v organizační teorii ukazuje, že existuje mnoho příčin volnosti rozhodování... Současně se rozvíjí myšlenka organizační flexibility, v níž je volnost organizačního chování jedince – zvláště profesionála – akceptována jako podstatný kulturní prvek a myšlenka konfliktu mezi formálními požadavky a neformálním chováním (nebo explicitněji mezi tvorbou a posilováním pravidel a jejich reinterpetací a změnou). Tato konfuse teorie může být reflexí faktu, že tyto fenomény jsou konfusní v realitě. Organizace nejsou jednoduše fixní entity, ve kterých je rozvíjeno neformální chování a interakce členů. Jsou v permanentním stavu změny, v němž nová pravidla a současně nové formy porušování pravidel vystupují v interakci konfliktních zájmů.“  
(Hill, 1997: 192)

Podpora volnosti jednání může být součástí formálních pravidel organizace nebo projevem odporu a nedůvěry v organizační realitu. Jinak řečeno, nové limity a ohraničení autonomie rozhodování jedinců mohou vyplývat z důrazu nadřazených na dodržování jejich hierarchických práv nebo z aspirací podřízených dosáhnout větší určitosti situací jejich vlastních aktivit. V tomto smyslu nemůžeme klást jednoduše rovnítko mezi tvorbou pravidel a hierarchickou kontrolou nebo mezi volnost rozhodování a nezávislost podřízených.

## Nekonzistentní pozice v organizaci veřejných programů

Oblasti nestability organizačního chování lze podle Croziera chápat jako nekonzistentní organizační pozice, v nichž mají jedinci reálnou moc volit mezi různými organizačními pravidly nebo se rozhodovat nezávisle

od převažujících pravidel a očekávání. Oblasti nestability organizačního chování jsou však dále ovlivněny typem autority, kterou zastávají jedinci na těchto pozicích. Autorita<sup>62</sup> členů organizace je určována organizačními pravidly a očekáváními. Lze ji chápat jako míru důvěry, kterou členové organizace spojují s jednotlivci na určité organizační pozici. Na základě této důvěry definují také jejich volnost rozhodování. Různé kulturní způsoby organizačního uspořádání přitom definují důvěru jednotlivcům různě. V situaci, kdy se v organizaci souběžně ustaví institucionálně různá pravidla organizačních vztahů, lze předpokládat, že s jednou organizační pozicí mohou být spojena různá kritéria pro zjišťování autority. Nekonzistentní mocenská pozice v organizaci pak znamená situaci, kdy míra vlivu podle jednoho kritéria je výrazně odlišná od míry vlivu podle kritéria jiného. Popíšu několik nekonzistentních pozic a s nimi spojených konfliktních rolí, které jsou typické pro formální organizaci. Dále popíšu některé typické způsoby individuální adaptace na výkon konfliktní role jednotlivými pracovníky. Adaptaci v této souvislosti nechápu jako pasivní přizpůsobení, ale jako rozvíjení individuální strategie v nestabilních organizačních podmínkách. Budu se zabývat rolí profesionála, rolí vrcholového manažera, manažera střední úrovně a rolí výkonného úředníka (tzv. street level byrokrata).

### *Profesionál ve formální organizaci*

Zdrojem reálné organizační moci profesionálů jsou znalosti umožňující odborně správně řešit specifických pracovních problémů (lékař, právník, učitel atd.). Jejich pozice se stává nekonzistentní a role profesionálů může být konfliktní v situaci, kdy jsou s jejich aktivitou spojována rozporuplná očekávání. Stává se to proto, že jsou současně členy organizace a současně jsou členy profesionálního společenství, které z jejich činností často spojuje jiná očekávání než vedení organizace. Objektivně daná nekonzistentnost pozice profesionála spočívá ve skutečnosti, že tento

---

<sup>62</sup> Organizační moc budeme chápat jako reálnou schopnost mít vliv na průběh procesů v organizaci. Přitom není rozlišeno, zdali tento vliv je ostatními lidmi přijímaný a akceptovaný nebo nikoliv. O autoritě v organizaci mluvíme tehdy, když skutečnost, že někdo má na ostatní lidi vliv, je členy organizace akceptována. Akceptovat něčí autoritu znamená dobrovolně se zdržet ověřování a přezkušování toho, co je dáno autoritou. Autorita tedy vyžaduje neformální přijetí ostatních lidí v organizaci.

pracovník zastává odlišné postavení ve dvou typech hierarchie moci a autority: *profesionální a formálně legální (byrokratické)*.

Profesionální autorita je založena na poznátcích a expertizách odborníků. Ostatní členové organizace *důvěřují* profesionálovi, že zná správné postupy na řešení složitých pracovních problémů. Byrokratická autorita je založena na zařazení (české slovo „úřad“ naznačuje souvislost se zařazením) v mocenské struktuře organizace. Není spojena s konkrétní osobou, ale s pozicí, kterou daná osoba zastává. Způsob prosazování byrokratické autority vyplývá z *dohody* mezi členy organizace.

Profesionální jednání vychází z individuálních rozhodnutí, která se opírají o specialistovo poznání. Profesionálové tedy mají při své práci velkou míru volnosti pro rozhodování. Při své práci se orientují na správnost použitého postupu. Kritéria správnosti jsou přitom určována odborným společenstvím, kterého je profesionál členem. Byrokratické jednání má jiný základ. Probíhá podle stanovených organizačních norem a pravidel a je přímo nebo nepřímo kontrolováno nadřízeným „úředníkem“. Úřední jednání je tedy pod silnou organizační kontrolou nadřízených. V situaci, kdy profesionál je v organizaci podřízen neprofesionálovi v dané oblasti, vzniká často konflikt profesionála v organizaci. Konflikt spočívá v tom, že profesionální práce na jedné straně vyžaduje volnost pro rozhodování a na druhé straně je profesionál pod organizační kontrolou svých nadřízených, kteří od něj vyžadují odpovědnost k formálně stanoveným organizačním pravidlům.

Pozice profesionála v organizaci může být zdrojem konfliktů dvojího druhu. Za prvé, konflikt vnitřní identity profesionála, když se profesionální hodnoty a normy dostanou do rozporu s cíli a zájmy vedení organizace nebo jejich klientů a zákazníků, kterým se profesionál snaží vyhovět. V takovém případě hrozí rozpad profesionální morálky odborníka. Jeho práce totiž předpokládá, že (1) zaměstnavatel nebo klient důvěřují, že odborník zná správný postup a cílový stav řešení úkolů, který má splnit, a že (2) skutečně existuje odborným společenstvím uznaná technologie a cílové normy kvality, jak daný veřejný problém nebo situaci klienta řešit. Pokud jedno či druhé neplatí, stojí profesionál před vnitřním dilematem rozhodování.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> Typické neformální adaptace profesionála na tento vnitřní konflikt v organizaci lze popsat například následujícím způsobem. Za prvé se chová jako „**zkorumpovaný profesionál**“. Odklání se od cílových hodnot, které mu pro jeho práci ukládá profese. Zneužívá

Za druhé, profesionální výkon v organizaci může být také zdrojem vnějších konfliktů mezi odborníkem a řídicím pracovníkem. Pokud při rozporných stanoviscích osob na uvedených pozicích profesionál neustoupí, vznikne v organizaci těžko řešitelný problém dvou druhů nezávislých autorit. Na jedné straně stojí neformální autorita odborníka, která plyne z monopolu na provádění odborné činnosti a na druhé straně formální autorita vedoucího, která vyplývá z formální mocenské pozice v organizaci. Rozpornost těchto dvou autorit se prohlubuje s mírou formalizace organizačních vztahů při byrokratickém způsobu uspořádání organizace (Smelser, 1963: 77) a v souvislosti s mírou odlišnosti vzdělání profesionálních expertů (staff) a „liniových manažerů“ (Merton, 1957: 207–224).

### *Vrcholový manažer v organizaci*

Při implementaci, která je organizována podle kulturního modelu managementu systémů, spočívá odpovědnost za úspěšnost programu na vrcholovém managementu. Specifičnost jeho práce vzhledem k činnosti výkonných pracovníků spočívá v racionálním rozhodování o práci druhých lidí. K snadnějšímu prosazení svých rozhodnutí proto manažer disponuje *formální autoritou*. Tato autorita představuje legitimní schopnost mít vliv v organizaci, který není spojen ani s osobou manažera ani s jeho profesionálními schopnostmi, ale s jeho správní pozicí.

Podstatou řídicí práce je *činit racionální rozhodnutí*, aby implementace byla efektivní a účinná. Efektivnost a účinnost spolu úzce souvisí. Hlavním problémem manažerské práce je činit taková rozhodnutí, aby organizace dosáhla rovnováhy mezi požadavky na efektivitu a dosažením stanovených cílů. Jejich činnost spočívá v detailním definování sady postupných cílů, které přesně odrážejí záměr veřejného programu,

---

sých profesionálních znalostí, aby vyhověl přáním a zájmům neodborníků. Propůjčuje například svou profesionální prestiž podpoře a reklamě neověřených léků, zveřejňuje výsledky psychologických vyšetření třetí osobě, využívá mezer v zákonech ve prospěch nekalých zájmů klienta, léčí pacienta levnými, ale málo účinnými léky atd.

Za druhé se chová jako „**profesionální mág**“. Využívá profesionální postupy, aniž si je jist, že vedou k očekávanému cíli. Dochází k ritualizaci profesionálních postupů. Například lékař pokračuje v léčení nevyléčitelného člověka, odborník na strategické plánování pokračuje v návrhu strategických změn, i když pochybuje o možnosti jejich realizace atd.



v delegování odpovědnosti na podřízené jednotky a v monitorování výkonu systému. Pro zajištění takto chápané racionality jsou nezbytné informace o průběhu formálních i neformálních vnitřních aktivit v organizaci i o změnách vnějšího prostředí, které mohou ovlivňovat výsledek činnosti organizace. Tato komplexní činnost tedy vyžaduje včasné, komplexní, přesné a přitom ne nadbytečné informace o všech podstatných stránkách organizačních aktivit. Získat takové informace je problematické. Manažeři se často nacházejí v situaci informačního deficitu, který snižuje jejich mocenské postavení. Volnost rozhodování se stává obtížnou povinností, která je spojena s ambivalentním rozhodováním. Nekonzistentnost pozice vrcholového manažera je proto často spojena s konfliktem reálné moci a jeho formální autority. Od vrcholového manažera se tedy očekává, že se bude efektivně rozhodovat v podmínkách nedostatku času a neurčitosti informací. Tento konflikt manažerské pozice klasicky popsal H. A. Simon ve své koncepci „omezené racionality“ rozhodování.

Rozhodování v podmínkách neurčitosti tedy oslabuje dominanci manažerské role v organizaci a činí ji někdy spíše symbolickou. N. Smelser (1963) popsal různé individuální strategie, které manažeři v této situaci přijímají. Podle jeho názoru se často adaptují sebedůvěrou a *vírou*, že se jim podaří neurčitost rozhodovací situace nějakým způsobem redukovat. Přijímají přitom různé stereotypy manažerského chování.<sup>64</sup>

Se symbolickým charakterem manažerské role je často spojena malá neformální autorita vedoucích. Malá neformální autorita vedoucích manažerů je však relativně samostatným zdrojem nekonzistentní pozice. Má své samostatné příčiny. Formální moc vedoucích vyplývající ze zastávané funkce je často vykoupena malou osobní prestiží a důvěrou u podřízených. Od vrcholového manažera je očekáváno navazování věcných, racionálních vztahů, které jsou podřízeny účelnému fungování organizace. Tato okolnost ho nutí, aby potlačoval osobní vztahy se členy

---

<sup>64</sup> Za prvé. Řídící pracovník jako „muž akce“, který jedná a rozhoduje impulsivně a energicky. Chová se netrpělivě, kriticky ke svým podřízeným. Věří, že vloženou velkou energií se mu podaří eliminovat případné chyby při rozhodování. Za druhé. Řídící pracovník „intuitivista“, který věří, že je obdarován zvláštní intuicí pro správná rozhodnutí. Takový manažer disponuje velkou sebedůvěrou ve své rozhodovací schopnosti. Za třetí. Manažer „zdravého rozumu“, který věří svým dosavadním zkušenostem. Ze zkušenosti ví, že v podobné situaci v minulosti jednal určitým způsobem, a bylo to správné. Použije tedy stejný postup rozhodování. (Smelser, 1963: 75–76)

organizace. Na druhé straně řídicí pracovník jako každý člověk má tendenci vstupovat do důvěryhodných a osobních vztahů na pracovišti. V takové situaci dochází ke konfliktu formálních a neformálních pravidel chování manažera v organizaci. Řídicí pracovníci se často dostávají pod tlak nekompetentních podřízených, které si vybrali z řad svých přátel nebo z okruhu osob, s kterými jsou nějak sociálně svázáni. Na situaci činit věcná rozhodnutí s malým ohledem na osobní přání a motivace svých spolupracovníků se manažeri adaptují opět rozdílnými strategiemi manažerského chování.<sup>65</sup>

V literatuře analyzující implementaci veřejných programů existuje jen „málo příkladů o úspěšné implementaci prováděné managementem systémů“. (Elmore, 1978: 192) Obvyklá vysvětlení konstatují, že implementace trpí chronicky špatným managementem. Takový závěr je však minimálně nepřesný. Jako velmi pravděpodobný důvod se jeví nedostatek potřebných informací o velmi komplexním vnějším i vnitřním prostředí veřejných programů. Míra moci manažerů je při implementaci omezena velmi často federalismem veřejných a sociálních programů. Nehledě na to, jak dobře je organizace nebo úřad organizována, její schopnost úspěšně implementovat programy závisí na ostatních prvcích implementační struktury. I státní organizace se mohou jen obtížně vzájemně ovlivnit, pokud spadají do jiných vládních resortů.

### *Manažer střední úrovně*

Řídicí pracovníci veřejných a státních organizací při implementaci politických programů často plní spíše roli manažerů střední úrovně. Manažeri na středním a nižším článku řízení organizace disponují reálnou mocí spojenou se skutečností, že zprostředkovávají vertikální informační a komunikační toky. Jejich vliv se posiluje v organizacích s několika

<sup>65</sup> Za prvé, velmi běžnou adaptací je stereotyp „**tvrdohlavého vedoucího**“. Řídicí pracovník vychází z předpokladu, že sám se pohybuje v tvrdých konkurenčních a rizikových podmínkách, a proto musí být tvrdý a nekompromisní i ke svým podřízeným. Odmítá vstupovat do osobních vztahů s podřízenými, přichází o své bývalé přátele na pracovišti. Druhou typickou adaptací na uvedený konflikt manažerské role je řídicí pracovník – „**sedá eminence**“. Taková adaptace předpokládá, že se manažer zbavuje nepříjemných a nepopulárních opatření a rozhodnutí tím způsobem, že je deleguje na své spolupracovníky. Sám si uchovává tvář přívětivého a sympatického vedoucího.

stupni řízení. Jejich autonomní chování vyplývá z faktu, že záleží na jejich rozhodnutí, jaké informace nadřízeným předají, případně odfiltrují, a jak budou interpretovat a konkretizovat jejich příkazy podřízeným. Jejich chování se přitom vyznačuje také nekonzistencí.

Jednak jsou vystaveni, podobně jako vrcholoví manažeři, nekonzistentním očekáváním vyplývajícím z „omezené racionality“ rozhodování. Vedle toho jsou vystaveni specifickému rolovému konfliktu, který formuje jejich identitu: *plní současně rozporuplné role nadřízeného a podřízeného*. Uvedené dvojnásobné formální postavení v organizaci je psychologicky náročné a stresující.

Často se manažeři střední úrovně na tuto rozporuplnou dvojroli adaptují dvěma typickými způsoby. Jednak přejímají hodnoty, názory svých nadřízených a stávají se „prodlouženou rukou“ vedení organizace, jednak se stávají obhájci a „reprezentanty podřízených“. A. Gouldner na adresu manažerů střední úrovně poznamenává, že při těchto individuálních strategiích velmi často uplatňují i symbolické chování v situaci, kdy referenční skupina nadřízených či podřízených je člensky uzavřená. (Gouldner, 1963)<sup>66</sup>

### *„Street level bureaucracy“ a formální organizace*

Každá organizační forma implementace veřejných programů musí počítat s nejnižší organizační úrovní jako se základním prvkem, který ovlivňuje plnění předepsaných cílů. Termín „street level byrokrat“ popisuje pracovníka veřejných a sociálních služeb, který je v průběhu své práce

---

<sup>66</sup> Za prvé. Přejímají externí symboly vyšší správní pozice v organizaci. Přibližují se tedy svým symbolickým chováním vyšším manažerům a snaží se zmenšit distanci ke svým bezprostředním nadřízeným. Symboly vyšší formální mocenské pozice přitom mohou být nejrůznější skutečnosti. Způsob oblékání, větší počet telefonních linek v kanceláři, počet sekretářek, počet a umístění stolů v pracovně, neformální kontakty s nadřízenými, snaha o periferní styk s vnějšími klienty a zákazníky organizace. Při těchto aktivitách se zvyšuje jejich informační moc a také sociální prestiž u členů organizace. Takové chování má tedy pro manažera nižší úrovně reálné důsledky a může zvýšit jeho celkový vliv v organizaci. Za druhé. Přejímají externí symboly nižší organizační pozice. Přibližují se tedy symbolickým chováním svým podřízeným a snaží se zmenšit svou sociální distanci k nim. Symbolem nižší mocenské pozice může být způsob oblékání, styl řeči, snaha o neformální kontakt s podřízenými. Tímto chováním zvyšují svou sociální prestiž a důvěryhodnost u podřízených a mohou se stát jejich neformálními vůdci. Viz Smelser (1963: 76).

v přímé interakci s občany a který přímo vykonává sociální a veřejné služby. Podle Lipského (1980) je uvedené označení typické pro lékaře, učitele, sociálního pracovníka, úředníka sociálního zabezpečení, domácí pečovatelku apod. Zahrnuje široký okruh výkonu činností, který je zabezpečován profesionály i neprofesionály.

Ústřední kategorií Lipského analýz je úroveň moci „street level byrokratů“ v procesu implementace sociálních služeb. Co je zdrojem jejich vlivu? Tím, že tito pracovníci přímo vykonávají sociální práci s klientem, mohou modifikovat nebo ukončit implementaci v situaci, kdy jejich vlastní volba (rozhodnutí) je v rozporu se strategií prosazovanou jejich organizací. Je proto příznačné, že Lipsky nemluví o moci, ale o dilematech rozhodování na úrovni „street level byrokracie“. Základem moci těchto pracovníků je právě neodstranitelná, imanentní autonomie jejich rozhodování o druhých lidech při poskytování sociálních a veřejných služeb.

Autonomie těchto pracovníků se ukazuje jako problém zejména při byrokratickém uspořádání implementačního procesu. Zdroj jejich moci spočívá jednak v tom, že zprostředkovávají kontakt s klienty programů a jednak ve funkční specializaci, která brání administrátorům vyšší úrovně monitorovat a kontrolovat jejich práci. Organizační autonomie je posilována volností rozhodování danou pravidly byrokratického uspořádání. Tato koncentrace svobody rozhodování na nižších úrovních byrokratického uspořádání má „paradoxní kvalitu“ (Elmore, 1978: 189). Hlavním zájmem „street-level bureaucracy“ je zvládnutí stresu vyplývajícího z komplexnosti každodenní práce. Z tohoto zájmu vyrůstá strategie tvorby řady neformálních rutin, s kterými většinou nepočítají tvůrci programů.

Lipsky se proto zaměřil na popis technik rozhodování užívaných pracovníky na této organizační úrovni při rozdělování zdrojů mezi „soutěžící klienty“. Orientoval se na pochopení subjektivních motivačních faktorů, které zakládají způsob interakce s klientem. Při této analýze identifikoval tři zdroje moci uvedených pracovníků. Za prvé je to modifikace klientových očekávání situace poskytnutí sociální služby, za druhé modifikace očekávání spojených s vlastní prací a za třetí modifikace vlastních očekávání a představ o klientovi.

Změna situace poskytnutí sociálních služeb se nejčastěji promítá v modifikaci poptávky klientů po sociálních službách. Tímto způsobem „street level byrokraté“ přebírají kontrolu nad poptávkou po vlastních službách. Kontrolu nad klientem přináší různé praktiky limitující interakci s klientem a zabezpečující tím její asymetrii. Jde například o prodlužování

termínů, filtrování informací klientovi, stigmatizace procesu poskytování sociálních služeb nebo prezentace navrhovaného postupu jako neškodného a vždy v nejlepším zájmu klienta. „Street level byrokraté“ mohou pozměňovat standard umístění interakce, obsah, čas a rychlost jejího průběhu. Využívají komunikační situaci, kdy klienti jsou vzájemně izolováni, což zvyšuje jejich odpovědnost k projednávané situaci, zatímco sociální pracovníci mají tendenci být rezistentní vzhledem k chování klientů.

Modifikace očekávání a představ o vlastní práci zpravidla znamená změnu pracovních cílů tak, aby byly lépe a snadněji proveditelné. Vzniká často vědomá diskrepance mezi tím, co je očekáváno, a tím, co je aktuálně činěno. Pro pracovníka v této roli je typické spíše akceptovat limity své práce, než se pokoušet o problematické inovace.

„Street level byrokraté“ modifikují také svou představu o klientech. Některé výzkumy ukazují, že tito pracovníci mají tendenci rozdělovat klienty a racionalizovat si jejich typizaci podle toho, jaké důsledky klienti mohou mít pro splnění formálních cílů organizace, nebo podle toho, zda si podle názoru úředníků sociální službu zaslouží či nezaslouží.

### *Orientace chování „street level bureaucracy“*

Nyní vzniká otázka, zdali pracovníci sociálních služeb na nejnižší organizační úrovni mohou tyto modifikující aktivity provádět nezávisle na organizaci, ve které pracují, resp. autonomně a nezávisle na svých nadřízených. Lipsky dokládá na řadě příkladů, že orientace street-level byrokrata na organizaci omezuje jeho svobodu rozhodování. Pracovníci sociálních služeb jsou však podle autora orientováni ve svém chování na různé strukturální komponenty své činnosti. Rozlišuje orientaci na organizaci, orientaci na právní normy, orientaci na spotřebitele sociálních služeb a konečně orientaci na profesionální normy. Všechny tyto normativní orientace sociálních pracovníků vnímá jako problematické z hlediska výkonu. Tato okolnost je projevem autonomie a jisté volnosti rozhodování byrokratů na nejnižší organizační úrovni.

#### *1) Orientace na organizaci*

Sociální pracovníci se orientují ve svém chování na požadavky zaměstnavatelské organizace. Nadřízení využívají administrativní kontrolu

(odměny a tresty) pro zvyšování kongruence mezi chováním úředníka a státní organizací. Velmi často je však chování street-level byrokrata na tyto formální požadavky pouhou hrou. Pouze formálnímu či neúplnému plnění organizačních požadavků podle Prottase (1978) přispívá nepružnost personálního a mzdového systému byrokratických organizací. Relevance příjmu a udělování odměn podle výkonu je velmi slabá. Pro státní organizace je obtížné účinnou kontrolu v oblasti sociálních služeb uplatňovat, protože požadovaný výkon street-level byrokratů lze jen těžko definovat a měřit.

### *2) Orientace na právní normy*

Pokud právní procesy slouží k zajištění sociálních služeb, je míra rozhodovací volnosti street level byrokratů velmi malá. Sociální pracovníci na nejnižší úrovni pouze přenášejí klientům informace z jiných úrovní státní správy. Přesto je tento postup zajištění sociálních služeb užíván často. Vyvolává to představu, že street-level byrokratům vyhovuje. M. Lipsky je však v tomto ohledu skeptik. Upozorňuje na skutečnost, že sociálně politické procedury orientující se na právní normy vykazují následující vlastnosti:

Za prvé. Sociální pracovníci tyto postupy musí pojímat jako všeobecně dostupné a přístupné. Například volba o poskytnutí sociálních dávek musí být nezávislá od všech zúčastněných stran. Ve skutečnosti jsou však procedury nepřístupné nepriviligovaným skupinám občanů. Za druhé. Poskytování sociálních služeb na základě právních norem je nákladné v situacích sporů, které musí být řešeny soudní cestou na základě profesionálního výkladu práva. Tyto procedury jsou dlouhodobé, zřídka kdy úspěšné, a pokud ano, těžko zveřejnitelné.

### *3) Orientace na spotřebitele veřejných a sociálních služeb*

Východisko pro větší autonomii a volnost rozhodování klientů veřejných a sociálních služeb v interakci s úředníkem spočívá ve zjištění potenciálu klientů ovlivňovat a měnit vztahy s úředníky. Rozšíření této orientace je podporováno i některými vedoucími pracovníky státních veřejných služeb. Existují dvě hlavní motivace podporující uvedenou orientaci. Snaha za prvé eliminovat street level byrokraty jako nepoddajný mezíčlánek mezi vládou a občany a za druhé zvýšit suverenitu konzumentů sociálních služeb, zvýšit jejich zodpovědnost za vlastní sociální a životní situaci.

#### 4) *Orientace na profesionální normy*

Lipsky tvrdí, že sociální pracovníci se většinou brání významnému omezování volnosti rozhodování, které omezuje autentickou interakci s klientem a nutí jen umírněně alternovat byrokratickou strukturu. Upozorňuje na význam morální motivace a sociální odpovědnosti mnohých praktiků sociálních služeb. Tento druh motivace je však podle jeho názoru často podkopáván konkrétními pracovními situacemi a organizační strukturou.

Řešení vidí autor ve zvýšení úrovně profesionalismu jako způsobu řešení problémů street-level byrokratů. Kontrola jejich práce v tomto způsobu organizace přichází zevnitř, od členů profesionálního společenství. V této výhodě však současně spočívá i úskalí profesionalismu: předpokládá totiž konstituované profesionální společenství, s institucionalizovanými pravidly profesionálního chování. Navíc deklarovaná svobodná interakce profesionála s klientem je také diskutabilní, neboť na street-level úrovni je odborník omezován kontrolními mechanismy své profese.

## Závěry a výzkumné hypotézy

Za prvé. Široce rozšířená pravidla organizačního chování se nerozvíjejí mechanicky prostřednictvím sociálního inženýrství, ale spíše na základě historické zkušenosti, která je sdělována a interpretována jednotlivými aktéry organizace. Organizační pravidla systému sociálních dávek vznikla jako usazeniny opakujících se způsobů jednání jednotlivých pracovníků a uchazečů o sociální dávky v předchozích letech. V individuální zkušenosti jednotlivých aktérů jsou přístupná jako typizace předchozího sociálního jednání v organizaci. Nejsou tedy morálně neutrální. Vždy v sobě obsahují předpoklady „vítězů“ a „poražených“ v organizačním životě. Nadřazenost manažerských pozic v politickém životě organizace je zakódována v organizační kultuře na základě minulých interakcí nadřazených a podřazených i dalších aktérů.

Za druhé. Destabilizace organizačních struktur sociálního zabezpečení u nás v 90. letech podporuje naši výzkumnou orientaci na bezprostřední aktéry a vykonavatele politiky sociálních dávek. V této výzkumné strategii se snižuje význam poznání role vrcholových manažerů a tvůrců systému sociálních dávek a pracovníků na vyšších úrovních řízení správy

sociálních věcí. Soustředíme se na transformace normativních pravidel v procesu implementace systému. Případný „implementační deficit“, který vědecká teorie managementu chápe jako těžko uchopitelný problém, se stává jádrem naší analýzy. To, co je systémovou teorií řízení vnímáno jako „neefektivní hierarchická kontrola“, chceme popsat analýzou chování pracovníků, kteří přímo provádějí administraci a výkon sociálních dávek na odborech sociálních věcí okresních či městských úřadů. Tuto organizační úroveň M. Lipsky označuje „street-level bureaucracy“.

Za třetí. Předpokládáme, že „street level bureaucracy“ systému sociálních dávek bude mít dostatek organizační autonomie k simultánní volbě různých strukturálních komponent organizačního zabezpečení. V analýze uvažují s možností uplatnění institucionálních struktur byrokratické administrace, profesionální intervence, týmové spolupráce a vyjednávání konfliktů individuálních zájmů při poskytování sociálních dávek. Souběžné uplatňování pravidel vycházejících z různého institucionálního základu může být zdrojem nedorozumění a konfliktů, které ve svém důsledku narušují organizační kohezi a znehodnocují výkon realizace sociálních dávek v České republice.

Za čtvrté. Proces poskytování sociálních dávek sestává z několika fází, mezi nimiž vzniká časová, prostorová i personální distance, která může být zdrojem dalších konfliktů a změn programových očekávání. Existuje tedy riziko vzniku nefunkčních kulturních disproporcí a konfliktů v průběhu realizace, které mohou podstatně ovlivnit míru dosažení původně plánovaných cílů. Naši analýzu tedy zaměříme na popis konfliktních vztahů a interakcí mezi výkonnými pracovníky a jejich klienty a dále mezi podřízenými a nadřízenými na odborech sociálních věcí.

Za páté. Předpokládám, že existuje diference mezi programovými a organizačními pravidly implementace sociálních dávek v České republice. Výkonní pracovníci systému jsou organizačně začleněni do městských a okresních úřadů. Cíle těchto úřadů nejsou totožné s cíli programu sociálních dávek. Lze předpokládat, že mezi výkonnými pracovníky a jejich vedoucími mohou vznikat rozporuplná a nekonzistentní očekávání, způsobená jejich nekonzistentní programovou a organizační pozicí.



## 8. VÝZKUM ORGANIZAČNÍ KULTURY SOCIÁLNÍCH DÁVEK V ČESKÉ REPUBLICE

### Výzkumný kontext, cíle a strategie

Předkládaná studie je pokusem o empirický popis reálně fungujících organizačních pravidel, v jejichž rámci se dávky sociální podpory realizují. Výchozí hypotézou je tvrzení, že organizace sociálních dávek v České republice vytváří zdroje problémů a konflikty, které brání plné realizaci plánovaných cílů vcelku a především stimulaci klientů do pracovního poměru. Budeme se zabývat otázkami, (1) zdali při realizaci sociálních dávek dochází k „přehodnocení“ cílů systému příjmové a majetkové testovaných dávek, (2) jaká je míra rozhodovací volnosti a organizační autonomie výkonných referentů odborů sociálních věcí, (3) podle jakých pracovních orientací a očekávání postupují realizátoři sociálních dávek a (4) zdali existují v těchto orientacích a očekáváních rozpory, které brání funkční implementaci plánovaných cílů, zejména pracovněpobídkové funkci sledovaného systému.

Předcházející teoretický výklad vedl k závěru, že k zodpovězení těchto otázek je možné dojít dvěma různými způsoby, které nejsou alternativní, ale naopak komplementární. První vychází spíše z pozitivistické perspektivy sociálněvědního výzkumu. Uvedené hledisko předpokládá, že chování aktérů programu sociálních dávek je spíše determinováno vnějšími, objektivními kulturními faktory, tedy strukturami pravidel organizační kultury sociálních dávek rozšířenými na magistrátech a městských úřadech. Z této strukturalistické perspektivy lze předpokládat, že je možné dotazováním výkonných pracovníků a jejich nadřízených identifikovat ucelené struktury organizačních vztahů, které regulují jejich chování.

Druhá výzkumná strategie vychází z interakcionistické perspektivy analýzy pracovních situací street level byrokratů. Tato perspektiva teorie sociálního jednání vychází ze subjektivních motivací jednání jednotlivých programových aktérů. Pochopit a vysvětlit jejich jednání je tedy možné pouze na základě interpretace subjektivních významů pravidel organizační kultury systému sociálních dávek.<sup>67</sup>

## Sociální a politický kontext výzkumu

Některé dávky státní sociální podpory a pomoci jsou v České republice od roku 1996 koncipovány jako adresné a spojené s testováním příjmu a majetku žadatelů. Nutnou podmínkou realizace této změny bylo zavedení institutu životního minima. Nová formulace programu sociální podpory byla spojena s novými očekáváními a cíli. Základním cílem příjmově a majetkově testovaných sociálních dávek je zajistit občanům rovné právo na sociální ochranu tím, že jim bude garantován příjem na úrovni společensky uznaného životního minima v případě, že sami nemají dostatečné příjmy.

Požadavek rovnosti v přístupu k užitkům a službám nabízeným systémem sociálních dávek přímo souvisí s hodnotovým rámcem naší sociální politiky. Jeho interpretace nejsou jednoznačné a podléhají politickým změnám. Problémem se například jeví stanovení limitů rozsahu rovnostářství. Pojetí rozsahu rovnosti záleží na teoriích o tom, co ovlivňuje lidské chování. Pohled spojený s neoklasickou ekonomickou teorií, kde se lidé snaží maximalizovat individuální užitek, zdůrazňuje, že rovnostářství může podkopat stimuly k práci. Interpretace, která připouští, že jedinci jsou více ovlivněni svými sociálními vazbami a normami, vychází z předpokladu, že dopad rovnostářských programů bude záležet mnohem více na sociálním rámci, ve kterém se uskutečňují. Dalším problémem je rozlišování rovnosti ve výsledku a rovnosti v příležitosti. Politiky zaměřené na rovnost ve výsledku musí směřovat ke stejnému postavení

---

<sup>67</sup> Tím, že jsme rozhovory vedli pouze s pracovníky sociálních referátů a metodicky se nezabývali očekáváními programových situací klientů, jsme se přiblížili spíše k fenomenologickému přístupu k empirickému výzkumu. Z výpovědí referentů jsme se pokusili rekonstruovat v jejich zkušenosti usazené typizace a stereotypizace spojené s testováním sociálních dávek.

lidí ve společnosti jako základní hodnotě. Programy zaměřené na rovnost v příležitosti jsou méně náročné. Jejich cílem je dát jednotlivcům stejný startovací bod v nerovné společnosti. Nově koncipovaný systém sociálních dávek v České republice vychází spíše z ekonomického přístupu k rovnosti a jeho cílem je především zajistit rovnost příležitostí na pracovním trhu a ve veřejném životě.

Druhým základním cílem nové ochranné sociální sítě tedy měla být skutečnost, že bude působit jako stimulátor, který umožňuje a usnadňuje klientům návrat do pracovního poměru. Při konstrukci úrovně životního minima je tak postaven proti sobě dvojí účel: sociální dávky mají zajistit dostatečnou sociální ochranu v situaci nouze, naproti tomu by neměly oslabit pracovní pobídky a způsobit dobrovolnou závislost klientů na dávkách.

Třetí očekávání spojené s adresností nového systému sociálních dávek spočívalo v představě o redukci nákladů vynaložených na státní sociální podporu a pomoc.

Tato očekávání se však nepodařilo zcela naplnit (Sirovátka, 2000). Z řad odborníků a jednotlivých aktérů sociální politiky zaznává několik typů kritických hodnocení. Především se jeví, že pracovněpobídková funkce systému sociálních dávek je málo účinná. Závislost dávek na výši příjmu vždy vytváří určitou past. Rozhodování o nároku závisí na výši příjmu žadatele o dávky. Příjemce pak může vycházet ze skutečnosti, že s růstem jeho příjmu nárok na dávky zaniká. Může se rozhodnout pro dobrovolnou závislost na sociálních dávkách. Do hry tedy vstupují příjemcova očekávání a motivy spojené s žádostí o sociální podporu. Možná očekávání a sociálněkulturní kontext klientů pravděpodobně nebyly dostatečně brány v úvahu při koncipování programu. V tomto smyslu lze namítnout, že systém příjmově a majetkově testovaných sociálních dávek vyznívá „paternalisticky“ a „terapeuticky“ (Vos, 1994). Nebere dostatečně v úvahu při své realizaci cíle a očekávání svých klientů. (Marshaw, 1983)

Další skupina kritických hlasů upozorňuje na neschopnost systému zajistit rovné právo na sociální ochranu všem žadatelům. Kritika se soustředí na neadekvátnost informací, které by vedly k odmítnutí žádostí, na obtížnost nestranného, objektivního testování příjmů a majetku. Poskytování sociálních dávek přináší velmi široké spektrum případů a situací, které je potřebné posuzovat. V důsledku těchto okolností dochází k chybám při rozhodování o výši jednotlivých dávek a ke zneužívání či nevyužívání systému ze strany žadatelů.

Třetí typ kritiky realizace systému sociálních dávek vidí příčinu nena-  
plněných očekávání v procesu řízení státní sociální podpory a pomoci.  
Tito kritici spatřují nápravu v reformě administrace sociálních dávek  
a zejména v posílení kontrolní činnosti. Základní nedostatek není v sys-  
tému sociálních dávek, ale v jeho nedůsledné a nepřesné realizaci.

Uvedená kritická stanoviska jsou tedy rozdílná v hodnocení příčin ne-  
dostatků. Není jasné, zda nenaplněná očekávání mají systémový původ  
a souvisejí s koncipováním cílů nové strategie sociálních dávek založené  
na uplatnění principu životního minima nebo mají zdroj spíše v ne-  
adekvátní organizaci procesu poskytování sociálních dávek. Odpověď  
na takto položenou otázku není jednoduchá. Cíle a nástroje sociálně-  
politického programu a organizace aktivit k jejich zajištění spolu úzce  
souvisejí. Vytváří se mezi nimi symetrický vztah. Politické cíle a očeká-  
vání předurčují organizační zajištění programu. Na druhé straně existují  
objektivní organizační podmínky, které determinují realizaci politicky  
vyjednaných a formulovaných cílů. Nezávislé hodnocení a analýza no-  
vého systému sociálních dávek tedy nutně předpokládá systematický  
popis také jeho organizačního zajištění. Předkládaná empirická studie  
je tedy pokusem o popis reálně fungujících organizačních pravidel, v je-  
jichž rámci se dávky sociální podpory a pomoci realizují. Východiskem  
je hypotéza, že organizace sociálních dávek u nás vytváří zdroje  
problémů a konfliktů, které brání plné realizaci plánovaných cílů, a to  
především stimulaci klientů do pracovního poměru. Budu se zabývat  
následujícími hlavními výzkumnými otázkami. (1) Zda při realizaci so-  
ciálních dávek dochází k reinterpetacím a transformacím cílů systému?  
(2) Podle jakých pracovních orientací a pravidel postupují realizátoři  
sociálních dávek? (3) Zda existují v organizačních pravidlech rozpory  
a nekonzistence, které mohou vyvolávat nebo prohlubovat dysfunkce  
systému?

## Pozitivistická výzkumná strategie

Pro potřeby této výzkumné strategie jsem zkonstruoval strukturovaný  
dotazník organizační kultury, který měří stupeň odpovědnosti k orga-  
nizačním pravidlům a míru volnosti rozhodování, kterou organizace  
ponechává jednotlivým výkonným pracovníkům a jejich nadřízeným  
v rámci programu sociálních dávek. Rovněž umožňuje analyzovat míru

disproporcí vyžadované odpovědnosti a poskytované volnosti v různých stránkách a dimenzích organizačního chování.

Při přípravě výzkumného nástroje jsem využil podkladů ze starší odborné literatury (Hofstede, 1990; Robbins, 1994). Využil jsem Robbinsovo pojetí měřených dimenzí organizační kultury a Hofstedeho operacionalizaci proměnných, které v těchto dimenzích charakterizují mechanický (byrokratický) a organický (adhokratický) typ organizačních pravidel.

### *Dimenze organizační kultury a jejich měření*

Pro měření a popis organizační kultury městských úřadů a v jejich rámci dislokovaných odborů sociálních věcí jsem použil proměnné, které určují pravidla chování v organizaci relativně komplexně. Zaměřil jsem se na následující dimenze pravidel chování v organizaci:

- A1. Míra identifikace pracovníků s organizací
- A2. Identifikace pracovníků s profesní nebo vlastní pracovní kvalifikací
  - B. Význam skupinové spolupráce v organizaci
  - C. Ohled na výkonné pracovníky při rozhodování
  - D. Způsob zapojení pracovníků do kontrolní činnosti
  - E. Ochota a tolerance vstupovat do pracovního rizika
  - F. Tolerance ke změnám uvnitř organizace
- G. Charakter užívaných pracovních norem a kritérií (orientace na plnění cílů nebo orientace na plnění postupů a prostředků k jejich dosažení)
- H. Míra přehlednosti formálních i neformálních norem pracovního chování v organizaci
  - I. Míra otevřenosti organizace vůči vnějšímu prostředí

Na základě takto strukturovaných dimenzí organizační kultury je možné při měření identifikovat dva nejen kvantitativně, ale i kvalitativně odlišné kulturní typy. Zatímco mechanický typ organizace identifikuje spíše tradiční představy fungující ve veřejných byrokraciích, organický typ organizace naznačuje dynamické a flexibilní prostředí, v němž jsou jednotlivci schopni relativně rychle reagovat na změny. V organické kultuře se pracovníci na různých stupních řízení vyznačují schopností zpracovávat, vyhodnocovat a tvořit informace potřebné pro dynamickou

a komplexní činnost. Následující přehled proměnných a jejich hodnot identifikuje jednotlivé typy organizační kultury.

### Mechanický typ kultury

- Zaměstnanci se ztotožňují **spíše s organizací**. Pro jejich spokojenost je významnější hodnocení situace v organizaci než možnosti jejich profesního nebo osobního uplatnění.
- Práce je realizována **spíše jedinci**. Pracovní výkon ovlivňuje zejména komunikace mezi vedoucími a podřízenými.
- **Kontrolní pravomoci** jsou v rukou **vedoucích pracovníků** a jsou přesně delegovány. Podřízení mají především výkonné funkce.
- Zaměstnanci nemají tendenci vstupovat do neověřených a rizikových pracovních postupů. Na odděleních je rozšířen **standardní pracovní postup**. Existuje velký **odpor k organizačním změnám** a tendence k potírání konfliktů.
- Při vyhodnocování práce je kladen důraz na přísné **dodržování pracovních norem**. Normy jsou většinou jasně formulovány a mají spíše oficiální charakter.
- Existuje snaha přísně **oddělovat úřední postupy** a cíle organizace **od zájmů a cílů klientů** a vnějších partnerů.
- Vedoucí pracovníci prosazují spíše věcný a **neosobní způsob vedení podřízených**.

### Organický typ kultury

- Pro zaměstnance je důležité zejména **využití jejich profesních a osobnostních kvalit** a zájmů.
- Práce je rozdělována a **organizována týmově či ve skupinách**. Mezi pracovníky existuje četná horizontální komunikace. Funguje i komunikace napříč mezi pracovními skupinami.
- Určitý podíl kontrolních pravomocí zůstává na výkonných pracovnících. Zavádí se různá pravidla **sebekontroly**.
- Zaměstnanci mají relativně vysokou **toleranci k rizikovým pracovním postupům**. Přijímají pracovní konflikty, projevují sebekritiku a udělují kritickou zpětnou vazbu dalším pracovníkům. **Přijímají organizační změny**.
- Při hodnocení práce je kladen **důraz spíše na účelnost** a konečný efekt. Adekvátnost pracovního postupu je zvažována vzhledem ke splněným cílům.
- Organizace je **otevřena klientům, žadatelům** a ostatním vnějším partnerům. Větší otevřenost vnějším požadavkům a přáním souvisí s větší ochotou inovovat pracovní chování.
- Při zadávání úkolů vedoucí **berou v úvahu osobní vlastnosti** zaměstnanců.

Objektem výzkumu byli zaměstnanci vybraných městských úřadů a magistrátů velkého města v České republice. Součástí dotazovaných byli vždy také vedoucí a výkonní pracovníci příslušných odborů sociálních věcí. Výzkumné výsledky syntetizují informace z celkem čtyř rozsáhlých organizačních případových studií provedených v letech 1999–2000.

## Interakcionistická výzkumná strategie

Metoda sběru dat se v rámci této strategie opírala o využití polostrukturovaných rozhovorů, v nichž se vyhodnocovaly následující proměnné: *definice a typologie klientů*, názor na příčiny jejich nízkého příjmu, hodnocení oprávněnosti a potřebnosti požadavků, představy o zneužívání a nevyužívání systému sociálních dávek. Dále byla předmětem zájmu *definice pracovní situace* sociálních referentů. Vyhodnocoval jsem jejich identifikaci se systémem sociálních dávek, subjektivně vnímané problémy spojené s poskytováním dávek, hodnocení důsledků jejich práce pro klienty. Dále jsem se pokusil identifikovat *sebepojetí úředníků* v systému sociálních dávek. Popisoval jsem definici jejich pracovní role, pocity spojené s výkonem povolání a jejich návrhy na zlepšení jejich práce. Výsledky rozhovorů byly fixovány do záznamových archů a kategorizovány *ex post* při technickém zpracování dat.

Objektem výzkumu byli pracovníci dvou odborů sociální péče okresních úřadů v městském a venkovském prostředí. Náš zájem se soustředil na výkonné pracovníky, kteří přímo vykonávají sociální práci s klienty a na vedoucí pracovníky odborů a referátů sociální péče. Celkem jsme provedli 32 polostrukturovaných rozhovorů.

Výzkumný soubor v uvedených organizacích vykazoval v některých znacích podobnost, v jiných se významně lišil. Dotazovaný personál obou odborů tvořily výlučně ženy. Potvrdilo se, že práci na referátech sociálních věcí zabezpečují téměř výhradně ženy. Rovněž vzdělanostní struktura pracovníků byla velmi podobná. Všechny vedoucí pracovníce jsou vysokoškolačky s dokončeným právním nebo ekonomickým vzděláním. Všechny referentky mají nejméně dokončené středoškolské vzdělání s maturitou, často doplněné specializačními kurzy.

Pracovnice ve dvou sledovaných organizacích se však od sebe významně liší ve věkové struktuře a v délce odborné praxe na referátu. Průměrný věk dotazovaných ve městě je 47,2 let. V pobočkách venkovského

okresního úřadu jsou zaměstnány výrazně mladší pracovnice. Jejich průměrný věk je 30,4 roků. Rozdíl téměř jedné generace se promítá i v délce odborné praxe. Zatímco pracovnice prvního úřadu mají za sebou téměř desetiletou odbornou praxi, v úřadovnách sociálních referátů venkovského okresu pracuje dotazovaný personál v průměru 5 let. Odlišná délka pracovní zkušenosti, jakož i věková struktura personálu může mít vliv na pracovní orientaci referentek okresních útvarů sociálního zabezpečení při realizaci sociálních dávek. Zkoumat takovou hypotézu v našem výzkumu bylo však obtížné, neboť těsná vazba věkové struktury na organizaci znemožnila odfiltrovat faktory organizační.



## 9. VOLNOST ROZHODOVÁNÍ PRACOVNÍKŮ NA ODBORECH SOCIÁLNÍCH VĚCÍ

### Výsledky a závěry výzkumu

Na základě uvedené typologie mechanické a organické organizační kultury a identifikace jednotlivých jejích dimenzí ve sledovaných organizacích se chci pokusit formulovat výsledky pozorování. Poznatky jsou založeny na realizaci dotazníkového šetření technikou strukturovaného dotazníku. Tato empirická šetření byla doplněna polostrukturovanými rozhovory s vedoucími pracovníky organizace a záměrně vybranými výkonnými pracovníky. Rozhovory měly zpřesňující význam pro analýzu problémů identifikovaných dotazníkovým šetřením.

Strukturovaný dotazník zjišťoval organizační kulturu magistrátů a městských úřadů různých typů. Za prvé zkoumané samosprávné organizace působí v různých regionech České republiky. Některé regiony mají spíše průmyslový charakter (severní Čechy, Brno a okolí), některé jsou charakteristické spíše zemědělskou výrobou a venkovským charakterem osídlení (Táborsko, Podkrkonoší). Za druhé jde o organizace, které se zabývají správou měst různých velikostí. V jednom případě jde o magistrát velkého města (nad 100 tis. obyvatel). V ostatních případech probíhalo dotazování na úřadech menších měst o velikosti od 5 tisíc do 20 tisíc obyvatel. Za třetí se tyto úřady liší svou velikostí. Magistrát velkého města zaměstnává téměř 250 pracovníků a patří mezi organizace střední velikosti. Ostatní úřady jsou malé organizace do 50 zaměstnanců. Na všech městských úřadech působí odbory nebo oddělení sociálních věcí, na něž je delegován výkon státní správy v oblasti dávek státní sociální podpory a sociální pomoci.

Popis výsledků bude strukturován tak, aby mohl dát podklady k zodpovězení následujících otázek: Jaká je všeobecně sdílená představa míry organizační volnosti jednotlivých pracovníků odborů sociálních věcí? Existují rozdíly mezi kulturou programu sociálních dávek a celkovou organizační kulturou městských úřadů? Liší se organizační pravidla městských úřadů podle organizační velikosti? Existují na odborech sociálních věcí rozpory a konflikty organizačních pravidel, které mohou vést k dysfunkcím systému sociálních dávek?

## Organizační kultura městských úřadů jako celku

Organizační kulturu městských úřadů a odborů sociálních věcí budu popisovat podle síly působení jednotlivých kulturních prvků v organizaci. Je vyjádřena průměrnou mírou identifikace s určitými pravidly organizačního chování v rámci celého úřadu a v rámci odboru sociálních věcí. Dále je popisována obsahová orientace pracovníků v organizacích vyjádřená mírou ztotožnění s prvky mechanické či organické organizační kultury. Za třetí je uveden popis variability kulturních představ a očekávání pracovníků organizací. Je vyjádřen jako směrodatná odchylka rozložení míry identifikace s uvedenými pravidly organizačního chování.

### *Síla organizační kultury*

Celkovou organizační kulturu městských úřadů lze hodnotit jako *spíše slabou*. To znamená, že mezi pracovníky není vykrytalizovaný relativně stabilní a ucelený systém pravidel organizačního chování. Tato skutečnost má dva základní důsledky pro řízení:

- 1) Nevyhraněná organizační kultura úřadů a organizací veřejné správy klade velké nároky na řídicí práci. Vedoucí pracovníci nemají při svém rozhodování velkou jistotu, jak budou jejich podřízení reagovat na zadávané úkoly. Pravděpodobně je tato situace nutí věnovat neúměrně vysokou část pracovního času provádění kontrolní činnosti a řešení konfliktů a nejasností. Nesladěnost pracovních představ a očekávání může být samostatným důvodem komunikačních konfliktů a nedorozumění uvnitř organizací, na které často jejich management upozorňoval. Členové vedení při rozhovorech často používali formulace jako

„vysoká nedůvěra podřízených“, „zatajování skutečností od spolupracovníků“, „konflikty mezi jednotlivými odděleními“. Na druhé straně slabá organizační kultura úřadů vytváří poměrně značný prostor pro zavedení vnitřní politiky úřadů. S velkou pravděpodobností zaměstnanci nebudou klást podstatný odpor při zavádění nových koncepčních pravidel uvnitř organizací.

- 2) Relativně silnější projevy kultury jsme zaznamenali na úřadech s malým obratem pracovníků v posledním desetiletí. Malý obrat zaměstnanců městských úřadů je typický spíše pro menší organizační jednotky v malých městech, kde obecně chybí dostatek kvalifikovaných úředníků. Dalším faktorem odlišnosti síly organizační kultury velkého a malého městského úřadu je pravděpodobně nejednoznačnost koncepčního řízení v důsledku politizace prostředí územní samosprávy, která se projevila na magistrátu velkého města. Na úřadech malých měst podobná politizace vnitřního života organizace nebyla identifikována.

### *Orientace kultury*

Nevyhraněnost představ a očekávání pravidel pracovního chování se však liší podle jednotlivých dimenzí kultury a také podle velikosti organizací. Z předložených grafů (s. 205 a následující) vyplývá, že pro všechny městské úřady platí, že relativně nejvyhraněnější jsou představy vztahující se k chování organizace k ostatním subjektům a občanům města, ke stylu řízení vedoucích pracovníků, zvláště k tomu, jaký ohled berou při řízení na podřízené pracovníky, a ke způsobu provádění kontrolní činnosti.

- 1) Zaměstnanci vnímají městské úřady jako organizace, které jsou otevřené občanům města. Jsou zaměřeni na práci, která by měla být především službou svým občanům. Uvědomují si, že cílem magistrátu a městských úřadů je koneckonců spokojenost občanů, a ne dodržování pracovních postupů.
- 2) Zaměstnanci úřadů se spíše identifikují se svou profesní kvalifikací a s věcným obsahem své práce. Naopak velmi nízká je identifikace s magistrátem jako celkem. Taková pracovní zaměřenost členů organizace vytváří podmínky pro samostatnější výkon pracovní funkce.
- 3) Lze konstatovat, že pracovníci mají mírnou tendenci tolerovat neočekávané změny na pracovišti. Z celkového kulturního kontextu

organizace však vyplývá, že nejde o pracovní adaptabilitu zaměstnanců, ale spíše o toleranci a očekávání neplánovaných chaotických změn.

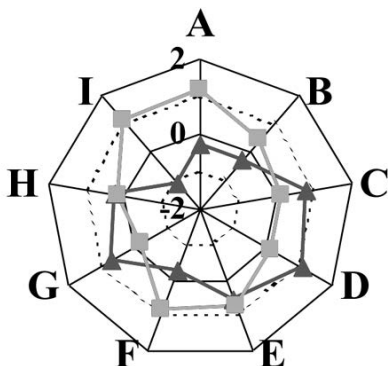
- 4) Další dimenze organizační kultury se však poněkud liší podle velikosti jednotlivých úřadů. Na magistrátu velkého města zaměstnanci vnímají, že vedoucí pracovníci při koordinaci a zadávání úkolů příliš neberou ohled na jejich schopnosti, předpoklady i limity. Vyžadují spíše striktní plnění úkolů. Obvyklá je malá míra participace podřízených na formulaci úkolů.
- 5) Ve velké organizaci se dále projevilo, že převažující způsob kontrolní činnosti vychází spíše z nedílné pravomoci vedoucího. Podíl sebekontroly a vlastní motivace ke kvalitní práci je malý.
- 6) Ve velké organizaci také mírně převažuje spíše netolerantní přístup k pracovnímu riziku. To znamená, že rizikové, předem nejasné pracovní postupy se v očích zaměstnanců spíše nevyplácejí.
- 7) Ve velké organizaci převažuje názor, že je nutné dodržovat pracovní postupy a normy, i když to někdy může být na úkor spokojenosti občanů.
- 8) Z analýzy dále vyplývá, že ve velké organizaci jako celku panuje velmi nevyhraněná a nejasná představa o normách, podle nichž jsou pracovníci hodnoceni. V malých organizacích naopak většina pracovníků má vyjasněné názory o kritériích pracovního hodnocení.

### **Dimenze organizační kultury:**

- A1. Míra identifikace pracovníků s organizací
- A2. Identifikace pracovníků s profesní nebo vlastní pracovní kvalifikací
- B. Význam skupinové spolupráce v organizaci
- C. Ohled na výkonné pracovníky při rozhodování
- D. Způsob zapojení pracovníků do kontrolní činnosti
- E. Ochota a tolerance vstupovat do pracovního rizika
- F. Tolerance ke změnám uvnitř organizace
- G. Charakter užívaných pracovních norem a kritérií (orientace na plnění cílů versus postupů a prostředků k jejich dosažení)
- H. Míra přehlednosti formálních i neformálních norem pracovního chování v organizaci
- I. Míra otevřenosti organizace vůči vnějšímu prostředí

### Organizační kultura magistrátu velkého města v severních Čechách (nad 100 000 obyvatel)

odbor sociální péče – ostatní dávky



▲ mechanická

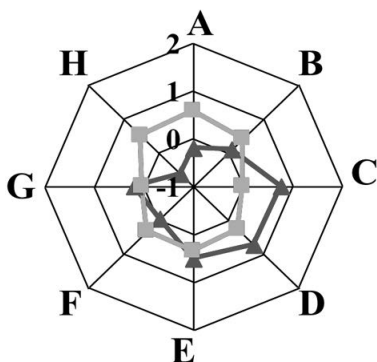
■ organická

**Měřicí škála:**

-2 úplný nesouhlas

0 nemohu se rozhodnout

### Organizační kultura magistrátu velkého města v severních Čechách



▲ mechanická

■ organická

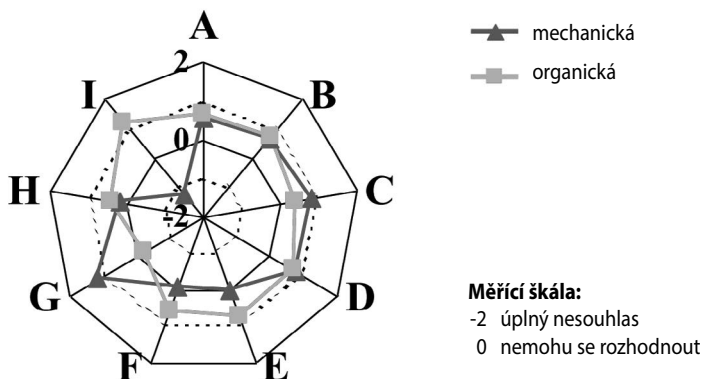
**Měřicí škála:**

-2 úplný nesouhlas

0 nemohu se rozhodnout

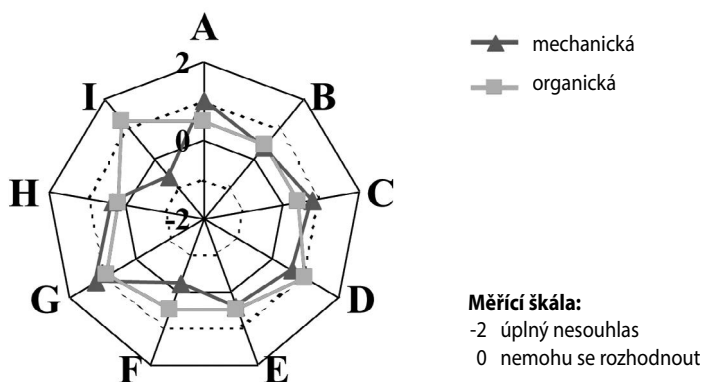
### Organizační kultura městského úřadu malého města v jižních Čechách (do 10 000 obyvatel)

městský úřad jako celek



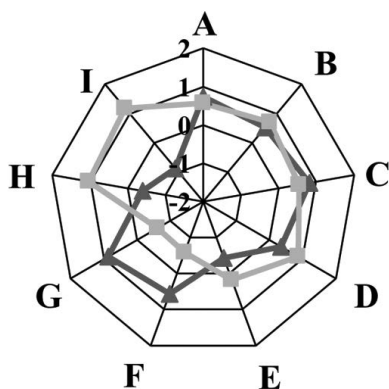
### Organizační kultura městského úřadu malého města v jižních Čechách (do 10 000 obyvatel)

odbor sociálních a správních agend



### Organizační kultura městského úřadu malého města na jižní Moravě (do 10 000 obyvatel)

městský úřad jako celek



▲ mechanická

■ organická

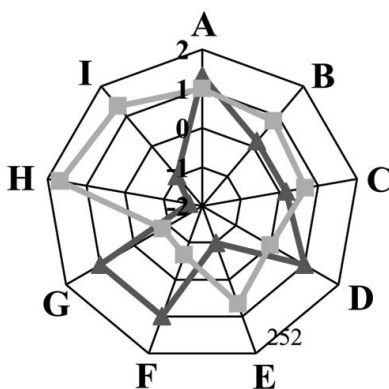
**Měřicí škála:**

-2 úplný nesouhlas

0 nemohu se rozhodnout

### Organizační kultura městského úřadu malého města na jižní Moravě (do 10 000 obyvatel)

odbor sociálních věcí



▲ mechanická

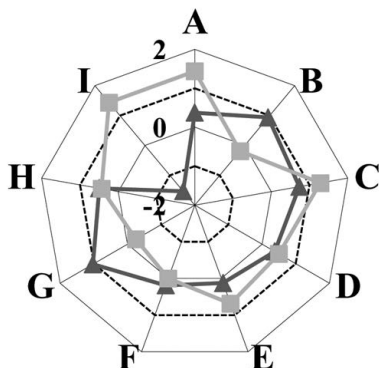
■ organická

**Měřicí škála:**

-2 úplný nesouhlas

0 nemohu se rozhodnout

**Organizační kultura městského úřadu malého města  
ve východních Čechách (do 10 000 obyvatel)**  
městský úřad jako celek

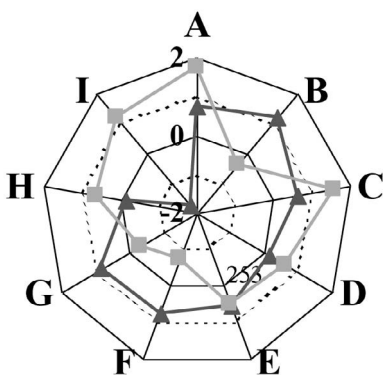


—▲— mechanická  
—■— organická

**Měřicí škála:**

-2 úplný nesouhlas  
0 nemohu se rozhodnout

**Organizační kultura městského úřadu malého města  
ve východních Čechách (do 10 000 obyvatel)**  
odbor sociálních věcí



—▲— mechanická  
—■— organická

**Měřicí škála:**

-2 úplný nesouhlas  
0 nemohu se rozhodnout



## Obsahová nekonzistence kultury

Z uvedených zjištění je zřejmé, že kultura magistrátu velkého města je *obsahově nekonzistentní*. Otevřenost vnějšmu prostředí, vyšší míra identifikace s profesním obsahem činnosti, mírná tolerance ke změnám vytvářejí předpoklady pro aktivnější a dynamičtější zapojení pracovníků do plnění pracovních úkolů. Na druhé straně zaměstnanci zpravidla očekávají vysoce neosobní styl řízení s relativně nízkou úrovní delegování pravomocí.

- 1) Tato *nekonzistentnost* může být pravděpodobně dalším důvodem k rozporům, konfliktům a nedorozuměním mezi zaměstnanci. Vzhledem k nízké toleranci k riziku lze předpokládat, že konflikty mají spíše latentní podobu. Zůstávají neřešeny a mohou se stát příčinou nízké pracovní motivace členů organizace.
- 2) Rozpor mezi větší otevřeností vůči vnějšmu prostředí, zájmem o nové informace a komunikaci s veřejností na jedné straně a na druhé straně zájem o udržení své mocenské pozice, neochota zejména středního článku řízení měnit direktivní postupy, přísné lpění na principech seniority, nejsou tak patrné v menších organizacích. V nich je možné identifikovat spíše přibližně stejně vyhraněnou orientaci na mechanická i organická organizační pravidla. Tento „rozdvojený“ *typ kultury* navozuje představu organizačního prostředí s minimálně dvěma různými oblastmi stability chování, které se mohou v různých organizačních situacích střídat nebo postupovat.
- 3) Rozdvojení kultury malé organizace zdánlivě neplatí v dimenzi, která měřila názory a představy o otevřenosti organizace vzhledem k vnějšmu prostředí. Zaměstnanci malých městských úřadů zcela jednoznačně hodnotí své organizace jako otevřené vnějšmu prostředí města. Tato jednoznačnost je v silném rozporu s rozdvojeností ostatních dimenzí. Uvedená skutečnost vede k závěru, že otevřenost městských úřadů vzhledem k občanům se stala silně stereotypní představou rozšířenou v těchto organizacích, které nemusí odpovídat reálné chování jejich členů.

## *Variabilita představ a očekávání na magistrátu velkého města*

Názory a postoje zaměstnanců magistrátu vykazují v různých oblastech organizační kultury různou míru variability. Největší rozdíly jsem zaznamenal:

- v hodnocení otevřenosti úřadu vzhledem k vnějšímu prostředí,
- v míře identifikace pracovníků se svou profesní kvalifikací
- v míře jasnosti organizačních norem a kritérií.

1. Představy otevřenosti organizace vůči vnějšímu prostředí se liší podle pozice daného oddělení v organizační struktuře magistrátu a podle zvláštností obsahu jejich práce. Takový výsledek splňuje předběžné očekávání. Jen v ojedinělých případech jsme objevili velkou různorodost odpovědí uvnitř jednotlivých odborů.

2. Ztotožnění zaměstnanců s obsahem práce a hodnocení míry uplatnění profese na pracovišti jsou nejrozdílnější tam, kde jsou zaměstnaní „profesní specialisté“. Jde o oddělení informační soustavy města a o celý ekonomický odbor nebo o koncepční oddělení, zabývající se rozvojem hospodářských činností či architektury a urbanismu. Pracovníci na těchto odděleních jsou také nejčastější nositelé změn v organizační kultuře. Míra identifikace těchto pracovníků s profesním obsahem práce je v průměru velmi vysoká.

3. Velké rozdíly v identifikaci s obsahem práce jsou také viditelné na některých typicky „úřednických“ odděleních. Jsou to například odbor vnitřní správy nebo správní odbor zabývající se vyměřováním a výběrem místních poplatků. Průměrná míra identifikace s obsahem práce je na těchto odděleních znatelně nižší. Jejich pracovníci se více identifikují s organizací jako celkem.

4. Velké odlišnosti mezi odděleními magistrátů jsme zaznamenali také v jasnosti norem a kritérií, podle nichž se zaměstnanci orientují ve své práci. Tyto normy přitom netvoří pouze formálně stanovené standardy pracovního výkonu, ale také neformální normy rozšířené na jednotlivých odděleních. Rozdíly v jasnosti norem a kritérií hodnocení pracovního chování pravděpodobně souvisejí s větším počtem faktorů, který na těchto odděleních působí. Může to být styl řízení vedoucího, velikost oddělení, povaha vykonávaných úkolů, nevyužívání kvalifikačního potenciálu některých pracovníků, délka pracovního zařazení a neznalost

poslání úřadu nebo oddělení. Za velmi důležité faktory, které zvyšují nejasnost a nepřehlednost norem organizačního chování na magistrátu, však především hodnotím za prvé politizaci organizačního života vyvolanou prosazováním politických zájmů vedoucích pracovníků, kteří velmi často vystupují v rolích politických reprezentantů. Za druhé formalizaci vnitřního života organizace, která vede k růstu hranice mezi formální a neformální stránkou pracovních interakcí.

5. Celkově lze vyhodnotit, že variabilita názorů ve velké organizaci je větší spíše mezi jednotlivými odbory a odděleními než v jejich rámci. Ve větším organizačním celku se pravděpodobně projevuje nedostatek horizontální komunikace a větší izolace mezi pracovníky různých oddělení. Mezi vedoucími jednotlivých odborů a ani mezi reprezentanty jednotlivých odborů prakticky nevznikají pracovní týmy či dočasné pracovní skupiny. K menší izolaci nepřispívá ani prostorová dislokace některých oddělení do různých budov ve městě.

### *Variabilita představ a očekávání na malých městských úřadech*

Popis variability představ organizačního chování pracovníků malých organizací vykazuje některé odlišné charakteristiky.

1. Obecně se prokázala větší nebo stejná variabilita organizačních představ v rámci jednotlivých odborů a oddělení než mezi odděleními. Hranice organizační kultury mezi jednotlivými odděleními nejsou tak patrné jako ve velké organizaci. Je pravděpodobné, že tato skutečnost souvisí se zjištěním, že mezi pracovníky menších úřadů probíhá častá neformální komunikace napříč mezi jednotlivými odděleními.

2. Dále jsem zaznamenal velkou různorodost názorů ve větším počtu měřených dimenzí. Přibližně stejně významné rozdíly existují nejen při hodnocení otevřenosti úřadu občanům města a míry jasnosti organizačních norem a kritérií, ale také v:

- názorech na způsoby zapojení pracovníků do kontrolní činnosti
- očekáváních participace pracovníků na přípravě budoucích úkolů
- představách o míře pracovního rizika.

Významná variabilita velkého počtu měřených dimenzí podporuje celkový obrázek o spíše rozdvojené orientaci organizační kultury menších úřadů a o větší míře rozšíření prvků organické organizační kultury,

kteří předpokládají větší volnost a variabilitu rozhodování a jednání jednotlivých pracovníků.

3. Faktorem zavedení větší volnosti rozhodování v menších organizacích však není cílevědomé působení jejich managementů. Z mých poznatků vyplývá, že variabilita uvedených pracovních očekávání souvisí spíše s nejednotným stylem vedení lidí na pracovišti a s využíváním neformálních organizačních struktur pro koordinaci činnosti úřadů spojeným s podceněním některých formálních organizačních funkcí. (Takovou příčinnou souvislost bylo možné pozorovat na městském úřadu malého města ve východních Čechách.) V jiném případě byl rozvoj neformálních organizačních vztahů naopak spojen s uplatňováním silového a direktivního stylu řízení tajemníka města, vůči kterému si jeho podřízení institucionalizovali obranné strategie různého druhu. (Souvislost byla identifikována na městském úřadu menšího města v jižních Čechách.)

## Organizační kultura odborů sociálních věcí

1. Očekávání a představy o chování pracovníků programu sociálních dávek dislokovaných na městských úřadech nevykazují podstatné rozdíly vzhledem k celkové organizační kultuře městských úřadů. Na některých odborech jsem zaznamenal pouze tendence k větší vyhraněnosti organizačních představ. Platí to zejména o větší organizaci. Větší síla organizační kultury je vysvětlitelná pravděpodobně větší stabilitou činností prováděných v rámci programu. Svou roli v této souvislosti může hrát také relativně dobrá legislativní strukturovanost sociálního programu vzhledem ke stavu strukturování činností některých dalších odborů a oddělení městských úřadů.

2. Pravidla chování programu sociálních dávek se však liší podle velikosti organizací, ve kterých působí referenti odborů sociálních věcí. Na odboru sociální péče magistrátu velkého města jsem zaznamenal relativně silnou organizační kulturu, která má opět nekonzistentní charakter. Otevřenost vzhledem k žadatelům odboru, mírná tolerance ke změnám, velmi nízká identifikace s magistrátem jako celkem, vytvářejí předpoklady pro větší svobodu rozhodování a vlastní iniciativu pracovníků. Na druhé straně zaměstnanci zpravidla očekávají neosobní styl řízení, malou míru a možnost sebekontroly vlastní práce a nízkou míru delegování

pravomocí. Výsledky ukazují, že tento kulturní konflikt či nekonzistence na odboru sociálních věcí nemá charakter klasického konfliktu profesionálů v byrokratické organizaci, neboť pracovníci odboru vykazují velmi malou identitu s normami a hodnotami profesionální sociální práce.

3. Na odděleních sociálních věcí malých městských úřadů opět nebylo možné identifikovat podstatné rozdíly mezi pravidly sdílenými členy oddělení a celkovou organizační kulturou. Pravidla chování v rámci programu sociálních dávek jsou v těchto organizacích organičtější. Poskytují větší volnost rozhodování jednotlivcům. Vzhledem k větším organizacím se zejména proměňuje očekávání více participativního či neformálního stylu řízení, větší míra sebekontroly, zpravidla více skupinové jednávání pracovních úkolů a problémů. Celkovou tvář organizačních pravidel na odborech sociálních věcí opět charakterizuje jistá rozdvojenost kultury, která je pravděpodobně výsledkem různorodých faktorů a typově různých organizačních situací.

## Závěry

Organizační pravidla sdílená pracovníky odborů sociálních věcí se výrazně neodklání od kultury organizací jako celku. Proměňují se v závislosti na faktorech konkrétní organizace, jako jsou převažující styl řízení, velikost organizace a personální složení zaměstnanců. Lze tedy pokládat za pravděpodobné, že programová racionalita systému sociálních dávek na nejnižší organizační úrovni je významně ovlivňována a modifikována rozšířenými a sdílenými pravidly chování v jednotlivých organizacích.

Celková organizační kultura městských úřadů vykazuje typově různé charakteristiky. Můžeme v této souvislosti popsat nekonzistentní nebo „rozdvojené“ typy organizačních struktur. Nekonzistentní struktury pravidel se vyznačují prolínáním a spojováním mechanických a organických kulturních prvků. Jsou typické pro větší popisovanou organizaci magistrátu. Typ „rozdvojené“ organizační kultury popisuje souběžné (v jednom synchronním řezu zachycené) rozšíření přibližně stejně silných prvků mechanické i organické povahy. Představa míry volnosti rozhodování a jednání jedince zde nabývá ambivalentní podoby. Byla pozorována zejména na menších městských úřadech.

Mezi základní obsahovou charakteristiku nekonzistentní kultury patří orientace pracovníků na komunikaci s veřejností a subjekty vnějšího

prostředí. Zdrojem uvedené orientace je jednak vědomí manažerů, že fungování magistrátu je v komplexních a dynamických podmínkách 90. let závislé na rozvoji informací a poznatků o tomto okolí i předmětu činnosti. Obsahová změna kultury byla v tomto smyslu vytvořena podle mých poznatků uměle a jejím nositelem byl management vybrané organizace. Dalším pravděpodobným zdrojem těchto změn bylo rozšíření především tržního způsobu myšlení a jednání lidí v každodenním životě, které se promítlo i do představ a názorů personálu uvedených organizací. Druhou stranu obsahově nekonzistentní organizační kultury představuje očekávání a orientace na spíše direktivní způsob řízení, na velmi nízký stupeň delegování pravomocí na podřízené spolupracovníky. Typický je rovněž malý zájem o profesionální a osobnostní pracovní předpoklady zaměstnanců a nechuť členů organizace vstupovat do pracovních rizik a přebírat odpovědnost. Ohled na mocenské zájmy v organizaci a kulturní přizpůsobení těmto mocenským zájmům potvrzují byrokratický charakter těchto organizací. Jeho zdroj spočívá s největší pravděpodobností v „obchodně-byrokratické“ (Downs, 1967) a politické aspiraci pracovníků, kteří usilují o vliv v organizaci. Tyto aspirace byly na magistrátu velkého města jednoznačně identifikovány. Při prosazování organizační kontroly na velkém městském úřadu pravděpodobně dochází k modifikaci způsobu chování referentů odborů sociálních věcí. Uvedená modifikace může být příčinou některých dysfunkcí programu sociálních dávek.

„Rozdvojená“ organizační kultura popsaná na menších městských úřadech je pravděpodobně utvářena typově odlišnými způsoby. Co všechny malé úřady spojuje, je skutečnost, že významně větší podíl na utváření všeobecně rozšířených kulturních pravidel mají v těchto podmínkách neformální komunikace a interakce mezi pracovníky. Na dvou městských úřadech jsem však popsal dvě odlišné formy institucionalizace neformálních organizačních vztahů. První jsem nazval „rozvoj neformální solidarity“ pracovníků a druhou jsem označil jako „organizační zablokování“. Rozdvojená organizační kultura vytváří pravděpodobně předpoklady pro neočekávané změny chování výkonných referentů na odborech a odděleních sociálních věcí.

## *Typ organizace s rozvinutou neformální solidaritou*

Typ rozdvojené organizační kultury nazvaný „rozvoj neformální solidarity“ v organizaci jsem identifikoval na městském úřadu malého města ve východních Čechách. Jde o malou organizaci složenou z 24 zaměstnanců, personálně dlouhodobě stabilizovanou. Na úřadu nebyly patrné otevřené pracovní konflikty. Integrujícím prvkem organizace je osobní autorita starosty, který svými politickými a „diplomatickými“ aktivitami přispívá k udržení konsensu ve městě a má loajalitu městských úředníků. Ve funkci starosty je třetí volební období. Vyznačuje se koncepčním myšlením a dobrou znalostí práce starosty. Používá spíše participativní styl řízení a vedení lidí. Svou osobností téměř zcela potlačil vliv tajemníka městského úřadu, který vykonává funkci spíše formálně. Po dosti dlouhé období byla dokonce funkce tajemníka neobsazena a jeho rozhodovací pravomoci převzal starosta.

V těchto podmínkách se projevil velmi různorodý styl řízení vedoucích jednotlivých odborů, kdy někteří prosazují spíše direktivní postupy a jiní spíše participativní styl řízení. Nebyl pravděpodobně způsoben jen formálně zastávanou funkcí tajemníka úřadu, ale také participativním stylem řízení starosty a nedostatkem jeho času na kontrolní a komunikační aktivity v rámci úřadu. Svůj vliv také sehrála odlišná osobnostní a profesionální identita vedoucích odborů.

Dalším faktorem, který přispěl k rozdvojené organizační kultuře úřadu, je spíše solidaristická pracovní orientace zaměstnanců. Projevuje se tím, že zaměstnanci na odborech nebo v rámci celého úřadu upřednostňují nekonfliktní vztahy a konsensus. Mezi některými pracovníky existují silné sociální vazby a rozvíjí se přátelské vztahy. Přílišný důraz na udržování solidarity mezi pracovníky se projevil v tendenci řešit problémy kompromisem. Kompromisní přístup k řešení problémů spojený s nedostatečnou komunikací o celkových cílech úřadu pravděpodobně vedl k oslabení orientace na pracovní výkon zaměstnanců. Participativní až liberální styl řízení organizace jako celku a nejednotnost vedení lidí na úrovni jednotlivých odborů ve spojení s nedostatečnou orientací zaměstnanců na pracovní výkon a dosahování cílů, může způsobit institucionalizaci různorodých organizačních pravidel s různou mírou volnosti rozhodování jednotlivce i odpovědnosti k formálním nařízením. V podmínkách, kdy rozhodující je konsensus mezi pracovníky, může

v organizaci vzniknout stav, který jsem nazval „*mírně spící městský úřad s lidskou tvář*“.

### *Typ zablokované organizace*

Kulturní charakteristiky, které jsem popsal jako „zablokovaná organizace“, jsem pozoroval na městském úřadu menšího města v jižních Čechách. Městský úřad má 48 úředníků. Součástí organizace je odbor správy města zabezpečující s 37 pracovníky technické služby města. Celkem má tedy organizace 85 zaměstnanců. V uplynulých dvou letech proběhla na úřadu restrukturalizace. V jejím důsledku došlo k redukci vedoucích funkcí a někteří pracovníci úřadu rozvázali pracovní poměr.

Autority tvoří současně starosta a tajemník úřadu. Společně tvoří pracovní tým s jasně rozdělenými kompetencemi. Mezi oběma pracovníky existuje dlouholetá důvěra. Starosta je reprezentantem města a v jeho rámci koordinuje veřejnou politiku. Tajemník je výlučným ředitelem městského úřadu. Funkci tajemníka zastává deset let. Používá direktivní styl řízení. Jeho autorita se opírá o všeobecně uznávanou profesionální kompetenci ekonoma a pověst „neobyčejně pracovitého člověka“. Podřízení jsou přesvědčeni, že má zájem o rozvoj města.

Styl řízení tajemníka městského úřadu vykazuje nekonzistentní rysy. Na jedné straně klade vedoucí důraz na podnikavost, ekonomická kritéria hodnocení činnosti a iniciativu podřízených. Na druhé straně centralizuje způsoby rozhodování, provádí důslednou kontrolu svých podřízených, spolupracovníkům projevuje často nedůvěru a má autoritativní vystupování. Organizace má přesně předepsanou formální strukturu. Je zpracována důkladná systemizace pracovních míst s určením pracovních a rozhodovacích kompetencí.

Uvedená praxe řízení městského úřadu vedla vedoucí jednotlivých odborů k vytvoření vlastních strategií vzájemné spolupráce. V některých případech dochází k obcházení nadřízeného. Některé informace jsou tajemníkovi filtrovány. Většina vedoucích odborů hodnotí spolupráci s nadřízeným jako konfliktní. Proto tyto vedoucí při rozhodování více participují se svými podřízenými a často se stávají jejich reprezentanty. Formální příkazy v organizaci nezřídka získávají dvojí interpretaci. Jeden z vedoucích odborů to vyjádřil slovy: „Často musíme rozlišovat mezi tím,



co řekneme na poradě, a tím, jak věci skutečně proběhnou. Děláme to v zájmu vlastního klidu.“

Uvedená konfliktní a zdánlivě nestabilní situace v organizaci přetrvává několik let. V tomto období ovšem technické služby města vykazují ekonomický zisk, městský úřad má ve městě autoritu a většina zaměstnanců je v organizaci relativně spokojena. Dlouhodobá existence rozdvojených organizačních pravidel je vysvětlitelná velkou neformální autoritou tajemníka a vhodným personálním obsazením většiny vedoucích odborů, kteří jsou kvalifikovaní profesionálové motivovaní pro práci ve veřejných službách.

Tajemník a vedoucí odborů představují odlišné zdroje pro formální a neformální způsoby regulace chování zaměstnanců. Zatímco formální pravidla poskytují malou volnost pro individuální rozhodování a vyžadují relativně velkou odpovědnost k organizačním normám určeným především tajemníkem úřadu, neformální pravidla vytvářejí větší volnost pro rozhodování a prostor pro alternativní strategie činnosti v organizaci. Vytvářejí rozdvojený typ organizační kultury.

# 10. ORGANIZAČNÍ AUTONOMIE STREET LEVEL BYROKRATŮ V PROGRAMU SOCIÁLNÍCH DÁVEK

## Výsledky a závěry výzkumu

Pro modifikaci funkcí systému sociálních dávek v průběhu implementace programu je významná také míra organizační autonomie sociálních pracovníků. V podmínkách organizační nezávislosti je důležité poznání jejich subjektivní interpretace programových pravidel. Více či méně sdílená pracovní očekávání a interpretace organizační kultury, která reálně ovlivňují pracovní chování „street level byrokratů“ při styku s žadatelem o sociální dávky, jsem rozdělil do tří skupin. Každá z nich představuje relativně samostatný motivační faktor určující chování pracovníků. Nazval jsem je definice klienta, definice pracovní situace a sebehodnocení pracovníků.

### Definice klienta

I když většina pracovníků zdůrazňovala nutnost individuálního přístupu ke klientovi, téměř všechny v rozhovorech vyjadřovaly více či méně vyznačené typizace žadatelů o sociální dávky. Typologie přitom měly různou strukturu a obsah. Mezi nejvýraznější rozdíly, které jsme zaznamenali, patří odlišná typizace klientů u vedoucích pracovníků a u výkonných úředníků. Vedoucí měly tendenci diferencovat žadatele spíše podle typu právního nároku. Vyjadřovaly spíše oficiální členění klientů, které reprezentují kategorie „rodiny s dětmi“, „osamělá matka“, „nezaměstnaní“, „důchodci se zdravotním postižením“, „studenti“ apod.

Výkonné pracovnice uplatňovaly spíše neoficiální členění klientů, která se vytvářela především na základě behaviorálních kritérií. Kritéria měla za prvé, osobní význam pro pracovníci. Klienti byli vyhodnocováni podle obtížnosti práce s nimi. Za druhé, pracovnice používaly kritéria vztahující se ke splnění cílů organizace systému sociálního zabezpečení. O těchto kritériích svědčí kategorie „krátkodobí a dlouhodobí klienti“, „vytrvalci, závislí na systému několik let“, „žadatelé, kterým se nechce pracovat“, „žadatelé, kteří zneužívají systém“. Uvedené typizace nemají oficiální charakter, neboť vycházejí z osobního hodnocení street-level byrokratů.

### *Oprávněnost versus sociální potřebnost klientů*

Rozlišení mezi formální a neformální představou klienta a míry, s jakou se tyto představy u jednotlivých pracovnic uplatňují, souvisí s hodnocením sociální potřebnosti jednotlivých skupin žadatelů. Oficiální typologie žadatelů je úzce spojena se ztotožněním sociální potřebnosti a oprávněnosti nároku na sociální dávky. Sociálně potřební jsou ti, kteří mají nárok na sociální dávky ze zákona. Orientace na legislativní normy má hodnotový základ v občanství a sociálních právech občana. Neoficiální typologie klientů byly často spojeny s rozlišováním mezi oprávněností nároku a sociální potřebností. Hodnotový základ definice sociálních potřeb přitom nemá oporu v profesionální kultuře, ale spíše v každodenním světě referentek. Jako kritérium potřebnosti některé referentky používaly péči o nezaopatřené (zejména malé) dítě a „slušnost“ žadatele o sociální dávky.

### *Péče o dítě jako kritérium sociální potřebnosti*

Zdá se, že při hodnocení potřebnosti jsou sociální pracovnice významně citlivější na potřeby dětí než na potřeby jejich rodičů. Lze to doložit skutečností, že standardně uváděly mezi kategoriemi sociálně nejpotřebnějších „osamělé matky s dětmi“ nebo „rodiny s větším počtem dětí“. Uvedená tendence se výrazněji projevila v situacích, kdy se zvyšuje rozhodovací volnost referentek. Význam dítěte se ve zvýšené míře projevuje při rozhodování o jednorázových sociálních dávkách. Zejména při rozhovorech na venkovském okresním úřadu referentky tvrdily, že tyto

dávky poskytují jen rodinám s dětmi nebo účelově, přímo na uspokojení dětských potřeb. Otázkou zůstává, jaké příčiny má naznačená představa o sociální potřebnosti žadatelů o sociální dávky. Podle našeho názoru zvýšená citlivost k potřebám dětské populace může být výrazem hodnotové orientace sociálních pracovníků jako celku. V podmínkách sociálních odborů je však umocněna takřka úplnou feminizací této oblasti sociální práce.

### *„Slušnost“ žadatele jako kritérium sociální potřebnosti*

Část referentek spojovala sociální potřebnost klientů s dalším morálním kritériem, které by bylo možné pojmenovat jako „slušnost žadatele“. Za projevy „slušného chování“ přitom pracovnice pokládají různé skutečnosti. Od občanské bezúhonnosti a dobré pověsti v bydlišti až po vstřícnost a spolupráci při vyřizování agendy.

Při rozhovorech o sociální potřebnosti žadatelů jsme často narazili na rozpornost morálních soudů. Zatímco jedna referentka pokládá za sociálně nejpotřebnější mladé lidi, zejména absolventy škol, kteří nemají většinou vytvořenu vlastní strategii řešení obtížné sociální situace, druhá pracovnice tvrdí, že více potřební než mládež jsou lidé před důchodem. Tvrdí, že: „Mladí lidé si spíše zvyknou a lépe se adaptují na situaci sociální závislosti. Není to pro ně takové trauma...“ Podobně jedna referentka pokládá „...za velmi sociálně potřebné romské žadatele, neboť se často neorientují ve své životní situaci“ a druhá řadí romské klienty do skupiny, která nejvíce zneužívá systém sociálního zabezpečení, neboť její členové nechtějí přijmout málo placenou práci.

Při uplatňování morálních soudů se pravděpodobně nejvýrazněji projevuje odlišná pracovní pozice a každodenní pracovní i životní zkušenost referentek. U specializovaných referátů (např. péče o zdravotně postižené, péče o rodiny s dětmi) jsme zaznamenali tendenci pokládat skupiny klientů, o které pracovnice pečují, za sociálně nejpotřebnější. Uvedeným zjištěním lze dokumentovat závislost organizační kultury na organizační struktuře a stupni dělby práce na odborech sociálních věcí. Velká variabilita pracovních představ, která oslabuje organizační kulturu a činí ji méně přehlednou, může být redukována bohatším obsahem práce jednotlivých pracovníků, zavedením systému pracovní rotace, posílením horizontálních forem pracovní komunikace na odborech.

## *Stereotyp „zneužívání systému sociálních dávek“*

Zneužívání systému sociálních dávek je realita, se kterou se setkávají sociální pracovnice takřka každodenně. Vznikla tedy u nich všeobecně přijímaná představa o masivním zneužívání sociálních dávek klienty. Street-level byrokraté jsou schopni rozlišit celé spektrum konkrétních forem zneužívání od prostého zatajování skutečností, přes manipulaci s hmotným majetkem, účelové rozvody až po neformální dohody žadatele se svým zaměstnavatelem, v jejichž důsledku stát přichází jednak o daňové odvody a jednak o finanční prostředky vynaložené na sociální dávky.

Výpovědi o zneužívání systému jsou spojeny s výrazně negativním postojem k těmto klientům. Hodnotovým základem uvedených postojů je představa o sociální spravedlivosti systému. Většina referentek přistupuje k pojetí sociální spravedlivosti z individualistických pozic. Jádrem jejich požadavku na spravedlivost rozdělování je představa, že lidé nemají právo přivlastnit si bezpracné užítky, pokud nejsou ochotni vynakládat svou pracovní sílu, například i do hledání nového pracovního místa. Často jsme se setkali s tvrzením, že systém umožňující zneužívání je sociálně nespravedlivý především vůči těm, kteří pracují.

U velké části referentek je vnímání často i neprůkazných symptomů forem zneužívání spojeno s emocionální reakcí vyjadřující neschopnost účinně chránit spravedlnost systému sociálního zabezpečení. Emocionálně podbarvené představy o zneužívání sociálních dávek vedly u některých referentek k vytvoření stereotypní, nepružné a ve svém důsledku škodlivé představy klienta zneužívajícího systém. Nefunkčnost stereotypu vyplývá ze skutečnosti, že při komunikaci s klienty podezření ze zneužívání nejenže neskrývají, ale často dávají najevo, patrně ve snaze o prevenci zneužívání.

## *Představa „žadatelské živnosti“*

Se zneužíváním systému sociálních dávek souvisí také poměrně rozšířená představa klienta, který si z žádostí o sociální dávky udělal svého druhu podnikatelskou živnost. Podle některých referentek postupují někteří klienti tak, aby dosáhli při jednání na sociálním odboru maximálního

osobního užitku. Tito klienti si při své snaze počínají takřka profesionálně. Jsou dobře informovaní o svých možnostech, postupují bez skrupulí a bez morálních zábran. Část klientů se organizuje do zvláštní neformální komunity.

Při rozhovorech pracovnice popisovaly různé taktiky „profesionálních žadatelů“. Někteří z nich se snaží při jednání dosáhnout „neformální kontrakt“ se sociální pracovníci. Uplatňují přitom argumenty typu: „Vždyť to nedáváte ze svého“ nebo „Můj známý u jiného referenta dostal ve stejné situaci více“. Podle referentek je častým argumentem při vyjednávání neformálních kontraktů hodnota sociální rovnosti nebo pochlebování a snaha se „zalíbit“. Část žadatelů podle referentek přistupuje k vyjednávání z pozice síly. Mechanismus směny se mění v násilí. Násilí přitom nabývá nejrůznějších podob od křiku a nadávek přes vyhrožování stížnostmi až po vyhrožování hrubým násilím.

### *Stereotyp „nevyužívání sociálních dávek“*

V některých rozhovorech jsme zjistili propojení stereotypních představ o klientovi zneužívajícím systém sociálního zabezpečení s typizacemi občanů, kteří nevyužívají sociální dávky. Zatímco z rozhovorů vyplynula až stereotypní představa o masivním zneužívání sociálních dávek, jejich nevyužívání bylo stejně stereotypně vnímáno jako ojedinělé a nesystémové. Přitom při některých rozhovorech sociální pracovnice připouštěly možnost, že nemají dostatečné informace o rozsahu nevyužívání, protože na úřadu mají zkušenost pouze s lidmi, které někdo přece jen informoval nebo přesvědčil o návštěvě odboru sociálních věcí. Při rozhovorech se nám podařilo identifikovat a rekonstruovat představu „morálního občana“, „slabomyslného občana“, „zmanipulovaného občana“ a představu „systémově zneužívaného občana“.

Důvody, proč oprávnění potencionální žadatelé nevyužívají systém sociálních dávek, spatřují některé referentky v morálních zábranách. Domnívají se, že tito občané se stydí před svým okolím zveřejnit svou sociální situaci, že mají strach ze stigmatizace. Takový typ klienta se podle dotazovaných objevuje spíše ve venkovském prostředí, kde silněji působí tlak veřejného mínění a kde se lidé více znají. Podle některých pracovnic se takto chovají spíše věřící lidé než ateisté. Dalším typem občanů, kteří nevyužívají systém sociálních dávek, jsou podle dotazovaných lidé spíše

neschopní uplatnit svůj oprávněný nárok. Neschopnost účinně žádat o dávky byla opakovaně některými referentkami vnímána jako svého druhu „omezenost“ nebo „slabomyslnost“. Tito lidé se projevují malou informovaností, liknavostí, nerozhodností. Za malou informovanost si podle této představy však může klient sám.

Jen ojediněle jsme se setkali s představou, že klienti nevyužívají svých nároků z objektivních důvodů neúplné nebo špatné informovanosti od kompetentních osob. V jediném případě tato kritika mířila do vlastních řad, mezi referentky odboru sociálních věcí. Objektem kritiky byli častěji například pracovníci úřadů práce, kteří prý nezaměstnané neinformují o možnosti uplatnění nároku na dávky sociálního zabezpečení a lékaři, kteří se podle respondentek systémem sociálních dávek pro tělesně a zdravotně postižené téměř vůbec nezabývají. Při jediném rozhovoru sociální pracovnice uvedla systémové důvody nevyužívání sociálních dávek. Podle jejího názoru slabá informovanost a neschopnost účinně žádat o sociální dávky mladistvých Romů je způsobena spíše naším vzdělávacím systémem, který není přizpůsoben kultuře romské populace.

Heterostereotypy „zneužívání“ a „nevyužívání“ sociálních dávek jsou mezi sociálními pracovníci široce rozšířeny a mají silnou zakotvenost v organizační kultuře. S velkou pravděpodobností podporují manipulační chování referentek s žadateli, ale i s vedoucími pracovníky. V některých rozhovorech byla představa „občana nevyužívajícího systém dávek“ spojena s autostereotypem „snaživé, pomáhající sociální referentky“, který vyzníval jako obrana vlastní práce.

## Definice pracovní situace

Významnou oblastí organizační kultury poskytování sociálních dávek je definice pracovní situace street-level byrokratů. Definice pracovní situace referentek umožňuje poznat jejich hodnocení míry organizační autonomie. Jak vyplývá z výše uvedené koncepce M. Lipského, organizační autonomie street-level byrokratů umožňuje různou pracovní orientaci a zvyšuje význam role sociálních referentek v implementačním procesu. Způsob hodnocení organizační autonomie je důležitou podmínkou účelného individuálního testování sociálních dávek. Při naší analýze jsme se zaměřili na následující kulturní komponenty. Zajímala nás míra identifikace se systémem sociálních dávek, představy o míře rozhodovací

volnosti street-level byrokratů a představy o organizační podpoře jejich sociální práce.

### *Míra identifikace se systémem sociálních dávek*

V rozhovorech jsme zjistili, že referentky sociálních odborů projevují velmi rozdílnou míru identifikace se systémem zákonných předpisů, podle něhož testování, vyměřování a poskytování sociálních dávek probíhá. Z jejich názorů jsme rekonstruovali následující typické představy: situace „obranu systému před klienty“, „optimalizace obtížného systému“ a situace „modifikace nefunkčního systému“.

V několika rozhovorech jsme zaznamenali představu, že systém sociálních dávek je funkční. Plní především funkci sociální ochrany občanů a zabezpečuje, že „nikdo nemusí umřít hlad“. Skutečnost, že sociální dávky jsou zneužívány a v současné situaci vytěsňují určitou část práce-schopné populace z pracovního trhu, není vinou systému, ale občanů. I když s uvedenou představou nás seznámily i některé výkonné referentky, typická byla spíše u vedoucích pracovníků.

Mnohem častěji jsme se v rozhovorech setkali s větší distancí od stávajícího systému předpisů. Většina výkonných referentek vnímala svou práci jako nejen aplikaci, ale svého druhu modifikaci předpisů. Tato modifikace je vedena snahou usnadnit si pracovní situaci street-level byrokrata. Mezi největší obtíže vyplývající ze stávajícího systému pracovních předpisů řadí tyto pracovníce: „těžko proveditelnou kontrolní činnost“, „růst papírování“, „obtížnou komunikaci s klienty“ a „složitou pracovní podmínky (nedostatek času, nevhodné pracovní prostředí)“. Jednotící myšlenkou těchto názorů byla představa, že systém je v zásadě funkční, je ho však třeba zdokonalit.

Menší část referentek hodnotí systém předpisů, podle nichž realizují sociální dávky, jako nefunkční. Podle nich nemá především stimulační účinky, které by nutily klienty znovu usilovat o zařazení do pracovního trhu. Setkali jsme se však také s kritikou, že systém je sociálně nespravedlivý.

*Sociální pracovníce, 35 let:*

*„Systém naučil klienty, že nemusí chodit do práce, a přece něco dostanou.“*



*Sociální pracovnice, 25 let:*

*„Systém potřebuje zcela nové zákony. Tyto zákony k ničemu nemotivují.“*

*Sociální pracovnice, 47 let:*

*„Předpisy, kterými se řídíme, nemotivují k práci a navíc jsou nespravedlivé k osobám, které chtějí pracovat a pracují v méně placeném zaměstnání. Rodina s pěti dětmi má životní minimum asi 17 000 Kč. Kde by na to méně kvalifikovaný dělník vydělal.“*

*Sociální pracovnice, 45 let:*

*„Úroveň životního minima je neadekvátně nízká. Tím paradoxně podporujeme zneužívání. Jestliže někdo dokáže dlouhodobě žít na úrovni životního minima, je to pro mě ukazatel zneužívání sociálních dávek.“*

Většina pracovníků vyjadřujících uvedenou představu vidí svou pracovní roli v omezování negativních důsledků systému. Snaží se například poskytovat těm, co pracují, maximum dávek, které umožňuje zákon. Referentky uváděly také řadu návrhů na systémová opatření, která by zvýšila stimulační účinky systému. Například by uvítaly možnost přerušení či omezení výše sociálních dávek po určité době. Stanovily by tvrdší podmínky pro oprávněnost žádostí o sociální dávky. Jako vhodné kritérium oprávněnosti se jim zdá nutnost prokazovat účinné hledání zaměstnání. Většina návrhů byla spojena s žádostí o větší pravomoci a více organizační podpory ze strany nadřízených.

### *Představa rozhodovací volnosti*

Variabilita hodnocení systému zákonných norem a předpisů souvisí s představou míry svobody rozhodování street-level byrokratů v konkrétních pracovních situacích. Většina referentek si stěžovala na nedostatečné rozhodovací kompetence a malou pracovní autonomii. Některé referentky zastávaly přímo opačný názor, že rozhodovací volnost v jejich práci je zcela zbytečná. Existuje také malá skupina dotazovaných pracovníků, která vnímá stávající míru svobody rozhodování jako obtížnou a stresující.

*Představu malé rozhodovací volnosti vyjadřovaly spíše referentky, které pociťují menší identifikaci se systémem sociálního zabezpečení*

a jeho realizaci shledávají jako obtížnou. Chybí jim větší rozhodovací kompetence pro smysluplnou realizaci jejich práce. Část těchto pracovníků spojuje svou větší rozhodovací volnost s požadavkem růstu především kontrolních kompetencí. Stěžují si přitom spíše na nevyjasněnost a nedostatek zákonných předpisů v této oblasti.

Setkali jsme se však také s názory opačnými. Menší skupina pracovníků spojuje růst svých pravomocí a svobod s omezením působnosti zákonných úprav a předpisů spojených s kontrolní činností. Podle jejich názoru kontrola a prokazování zneužívání systému sociálních dávek budou obtížné při jakékoliv zákonné úpravě. Svobodu rozhodování spatřují street-level byrokraté spíše v omezení nutnosti kontroly vyplývající ze zákona a v posílení jejich osobních rozhodovacích pravomocí.

*Sociální pracovnice, 51 let:*

*„V naší práci máme špatnou možnost kontroly sociální situace žadatelů. Problémem je vůbec nutnost kontroly hmotné situace, návštěvy v bytech atd...“*

*Sociální pracovnice, 55 let:*

*„Kontrola je neúčinná a často nás svazuje. Při kontrole oprávněnosti беру stejně v úvahu pouze doklady a skutečnosti, které mohu sama ověřit v rodině nebo dotazem na instituci. S finančními úřady nebo bankami proto ze zásady nejednám.“*

Svazování zákonnými předpisy je u některých referentek spojeno s pocity bezradnosti a vzteku v případech, kdy jsou pracovnice přesvědčeny o tom, že klient sociální dávky zneužívá a ony mu jeho počínání nejsou schopny prokázat.

*Sociální pracovnice, 55 let:*

*„Nemohu si pomoci, ani když vidím svého klienta omítat dům v zednické partě. Několik kamarádů mu dosvědčí, že je to bezplatná výpomoc...“*

*Sociální pracovnice, 38 let:*

*„Všichni na vesnici ví, že moje klientka žije ve společné domácnosti s druhem. Když přijdu za sousedy, aby mně to potvrdili, nikdo nic nepodepíše. Funguje tu silná sousedská solidarita...“*

*Vedoucí pracovnice, 35 let:*

*„Naším problémem jsou malé pravomoci úředníků. I když zneužívání zjistíme, nemůžeme nic dělat. Lidé nás prostě vodí za nos... Někdy podají i žádost o rozvod, aby získali nárok na dávky.“*

Vnímání malé volnosti při rozhodování v pracovních situacích nebylo vždy spojeno pouze s pocitem svázanosti zákonnými předpisy, ale také s pocitem nedostatečné participace na rozhodovacích procesech v organizaci. V jedné ze zkoumaných organizací větší počet referentek chápalo vztah nadřízených a podřízených jako problém. Postoj nadřízených ke klientům je podle nich příliš benevolentní. Domnívají se, že vedoucí pracovníci organizace se snaží o její bezproblémový chod. Protože jedním z kritérií bezproblémovosti je minimální počet stížností klientů, snaží se prý vedoucí maximálně vycházet vstříc žadatelům. Podle referentek se nejednou stalo, že některá pracovnice odmítla nárok žadatele uznat. Po té, co on podal stížnost, byl jeho nárok nadřízenými pracovníky uznán.

*Představa o úplné zbytečnosti rozhodovací volnosti* je spojena s přesvědčením o nedostatečné podpoře ze strany nadřízených. V rozhovorech se tento postoj nejvýrazněji projevil v diskusích o způsobech poskytování jednorázových dávek, na které nemají klienti nárok ze zákona, a kde je jeho poskytnutí plně v kompetenci sociální pracovnice, případně jejího nadřízeného. Uvedený názor chápeme jako spíše formu adaptace na konflikt mezi nadřízenými a podřízenými ve zkoumané organizaci.

*S představou o příliš velké volnosti rozhodování* jsme se v rozhovorech setkali jen výjimečně. Některé dotazované hodnotí svou pracovní situaci jako příliš neurčitou a psychicky zatěžující. Nejistotu přináší jednak proměnlivost jednotlivých případů, které musí referentky řešit, a dále – na některých referátech – velké spektrum dávek, které umožňuje uplatnit zákonná úprava. Takovou agendou jsou podle referentek například dávky pro zdravotně a tělesně postižené občany. Uvedená představa byla v jednom případě spojena s požadavkem ještě detailnějšího propracování zákonných předpisů a s redukcí počtu sociálních dávek.

## Sebepojetí pracovníka

Integrální komponentou organizační kultury poskytování sociálních dávek jsou očekávání vlastní role street-level byrokratů. Bezprostředně navazují na předchozí kulturní představy. Jsou ukazatelem možné pracovní orientace street-level byrokratů a poskytují informace o roli street-level byrokrata při realizaci systému individuálně testovaných sociálních dávek. Z ne příliš sdílných vyjádření o vlastní osobě a funkci jsme rekonstruovali následující představy.

### *Sociální pracovník jako ochránce systému*

Část pracovníků se při rozhovorech identifikovala s rolí obránce existujícího systému sociálních dávek proti klientům, kteří systém zneužívají. Představa je spojena spíše s větší identifikací se systémem legislativních předpisů a s vírou v jeho sociální spravedlnost. Obrana systému nevylučuje také silnější normativní orientaci chování dotazovaných pracovníků. Snaha pomáhat lidem, kteří se dostali do situací sociální nouze, je integrální součástí uvedeného sebepojetí. Je typické, že tuto představu prezentovaly vedoucí pracovníci, i když ne výlučně.

### *Sociální pracovník jako filantrop*

Velká většina pracovníků dávala při rozhovorech najevo, že má svou práci ráda. Při konkrétním dotazu na důvody referentky ve více případech uváděly, že má pro ně smysl pomáhat lidem. Silnější normativní orientace pracovního chování je pravděpodobně typická pro většinu pracovníků odborů sociálních věcí. V některých případech jsme se však setkali s vyhrocenější formulací pomoci lidem v nouzi a vžití se do situace klienta. Referentky zastávající tuto představu zpravidla vnímají klienty pozitivně a mají k nim větší důvěru. Více věří, že systém nezneužívají a že jsou sociálně potřební. Projevují tendenci modifikovat systém, aby maximálně pomáhal potřebným lidem.

### *Sociální pracovník jako profesionál*

Jen v jediném případě jsme se setkali s náznakem sebehodnocení street-level byrokrata jako profesionála. Tato pracovnice se snaží ve své práci postupovat metodicky, svůj úkol spatřuje v systematické redukci nedůvěry klientů a sama se jim pokouší a priori důvěřovat. Svou roli vidí také v tom, že musí přinášet klientům správné informace. Snaží se své klienty podporovat, ale míra citové identifikace s nimi je menší. Referentka s tímto sebezpojetím přinášela promyšlené návrhy modifikace stávajícího systému sociálních dávek. Je typické, že takto vystupovala mladá sociální kurátorka s vysokoškolským vzděláním.

### *Sociální pracovník jako „nárazník“ mezi systémem a klientem*

Uvedená představa „vlastního Já“ referentek byla v rozhovorech zastoupena nejčastěji. Je spojena s vnímáním malé prestiže u klientů a také ze stereotypem zneužívajícího klienta. Na druhé straně tyto pracovnice projevují menší míru identifikace se systémem sociálních dávek a s jeho reprezentanty. Svou pracovní pozici vnímají jako velmi konfliktní. Ve zvýšené míře se u nich projevují různé formy neoficiální adaptace na pracovní konflikt.

## **Závěry**

Při analýze výsledků našeho empirického šetření jsme dospěli k obecnějším závěrům, které v zásadě potvrzují některé naše hypotézy. Vzhledem k rozsahu našeho výzkumu však tyto závěry mají také charakter spíše předběžných soudů a zjištění.

### *Slabá organizační kultura*

Potvrdil se předpoklad, že při poskytování sociálních dávek se uplatňuje velká variabilita organizačních představ a pravidel chování. Ve zkoumaných organizacích tedy neexistují street-level byrokraty jednotně sdílené

normy a hodnoty programu příjmově a majetkově testovaných sociálních dávek. Tato okolnost s velkou pravděpodobností vede ke vzniku nefunkčních organizačních konfliktů, které se mohou projevit na osobnostní, komunikační či pracovní úrovni. Z rozhovorů vyplývá, že tyto konflikty zatěžují jak výkonné pracovníky, tak jejich vedoucí a znehodnocují výstupy systému.

Na druhé straně nejednotná a spíše nevyhraněná kulturní orientace sociálních pracovníků při poskytování sociálních dávek vytváří slabou rezistenci ke změně a je dobrým předpokladem a důvodem pro promyšlenou reformu organizačních pravidel.

### *Nekonzistentnost organizační kultury street-level byrokratů*

Mezi některými relativně rozšířenými a sdílenými představami sociálních pracovníků existují rozpory a konflikty institucionálního charakteru. Za významné pokládáme následující. Sociální pracovníci v širší míře sdílejí představu o nutnosti posílení svých kontrolních pravomocí vzhledem ke klientům a současně spojují zdokonalení kontroly s konkretizací legislativních norem této činnosti. Vedle toho sdílejí představu o nutnosti posílení funkčnosti systému vzhledem k žadatelům a širšímu vnějšmu prostředí. Současná realizace těchto představ může vést k rozporuplným důsledkům. Zatímco kontrola, která se opírá o legislativní či byrokratickou orientaci referentů, spíše stabilizuje existující systém sociálních dávek, požadavek větší funkčnosti a účinnosti sociální práce předpokládá schopnost adaptace v jedinečných situacích sociálního ohrožení.

Dále pokládáme za problematický protiklad mezi normativní orientací referentek pomáhat lidem na jedné straně a téměř apriorní nedůvěrou ke klientům na straně druhé. Předpokladem motivace k aktivní sociální práci je základní lidská solidarita a důvěra ke klientům. Nedůvěra a nepřátelství mohou vytvořit limity posilování autonomie sociálních pracovníků, které je nezbytné pro individuální testování sociální situace žadatelů. Důvěra při sociální práci je však symetrický vztah. Individuální přístup ke klientům vyžaduje reálné kompetence posoudit a rozhodnout o sociální potřebnosti nároku. Tyto kompetence mohou působit, jen pokud jsou důvěryhodné pro klienta i pro nadřízené. Druhou stránkou důvěryhodnosti je neformální autorita sociálních pracovníků u klientů

i nadřízených. Takto vymezené ovzduší důvěry při realizaci sociálních dávek existuje jen v minimálním počtu případů.

Pro individuální testování sociálních dávek se jeví jako problematický také rozpor mezi požadavkem větší rozhodovací volnosti a nízkým sebehodnocením výkonných referentek. K převzetí samostatnější a autonomnější role street-level byrokratů je zapotřebí vyšší vědomí kompetence. Dokud budou mít referentky sociálních odborů pocit, že fungují jako „nárazník“ mezi systémem a klienty, nemohou se podmínky pro samostatnější rozhodování plně rozvíjet.

Jako rozporuplné dále vnímáme rozšířené projevy malé identifikace se stávajícím systémem sociálních dávek a jisté autonomie chování sociálních pracovníků na jedné straně a minimální identifikaci s profesí sociálního pracovníka na straně druhé. Posilování organizační autonomie výkonných pracovníků je standardně spojováno s růstem jejich profesionalizace a odborné specializace. Absence orientace na profesionální hodnoty a technologické postupy testování sociálních dávek se projevuje v pragmatické orientaci referentek na hodnoty jejich každodenní práce a života. Vzniká nebezpečí růstu pocitu bezobsažnosti sociální práce, instrumentálního přístupu k výkonu pracovní funkce, které jsme v některých projevech již identifikovali.

### *Organizační autonomie street-level byrokratů*

Výsledky výzkumu ukazují na viditelnou organizační autonomii sociálních pracovníků. Je dokumentována na úrovni postojů a názorů a lze ji očekávat také na úrovni chování v situacích, kde to zákonné předpisy nevyklučují. Jejimi projevy jsou deklarovaná malá míra identifikace se systémem sociálních dávek, snahy o jeho modifikaci a také velká variabilita pracovních orientací referentek sociálních odborů.

Zjištěnou autonomii není schopen potlačit systém kontroly státní administrativní organizace. Účinná organizační kontrola chování referentek vyžaduje čtyři následující předpoklady, které jsou v rámci současné administrace sociálních dávek těžko zajistitelné: 1) Organizace správy sociálního zabezpečení musí znát, jak jsou jejich výkonní pracovníci ve své práci orientováni, co chtějí v konkrétních pracovních situacích činit. Teprve tehdy mohou vědět, jaké cíle jsou implementovatelné a jaké jsou spíše konfliktní. 2) Organizace státní správy sociálních dávek musí vědět,

jak měřit pracovní výkon street-level byrokratů. 3) Organizace musí být schopna poměřovat práci mezi pracovníky a ustanovit standardy hodnocení. 4) Organizace musí používat účinné odměny a tresty (sankce) udržující pracovní disciplínu.

Tyto podmínky nejsou dobře aplikovatelné na referentky sociálních odborů při individuálním testování sociálních dávek. Důvodem je skutečnost, že individuální testování vyžaduje od referentek, aby ve větší či menší míře činily rozhodnutí o druhých lidech. Jinak řečeno: street-level byrokraté při vyměřování sociálních dávek vstupují do pracovní situace, která vyžaduje individuální interakci s klientem. Tato individuální situace je potenciálně nejasná, nelze ji předem naprogramovat jednotným systémem pracovních předpisů.

### *Adaptace street-level byrokratů na konflikty*

Relativní nezávislost sociálních pracovníků souvisí s rozvojem adaptačního chování na konfliktní pracovní situace. Rozhovory upozorňují na různé způsoby adaptace referentek odborů sociálních věcí na kulturně konfliktní pracovní situace. Většinou mají podobu rozvíjení neformálních pravidel pracovního a organizačního chování úřednic. Jednou z identifikovaných forem je jistý stupeň *ignorování existujících oficiálních předpisů a norem pracovního chování*. Patří k nim například neúplné a nedostatečné informování klientů nebo opomenutí některých kontrolních činností. Michael Hill v této souvislosti mluví o tzv. sankcionujícím nezájmu street-level byrokratů. (Hill, 1997: 207) Důsledkem těchto kroků je zjednodušení osobní pracovní situace. Je to specifický druh vzpoury, jejímž smyslem je vyhovění spíše potřebám a hodnotám každodenní práce. Pracovně pobídková funkce sociálních dávek je mimo perspektivu pohledu „street-level byrokrata“.

Jiným typem neformální adaptace, který naznačila naše studie, je přistoupení na „*neformální kontrakt s klientem*“. Tyto kontrakty nemají explicitní podobu. Projevují se prostým přistoupením na požadavky a přání klientů. Jsou patrně zejména v pracovních situacích, které umožňují sociálním referentkám větší míru rozhodovací volnosti. Neformální kontrakt s klientem může mít z hlediska systému funkční i nefunkční podobu. V situacích, kdy hodnotová orientace referentek je zaměřena na společensky uznávané hodnoty (péče o děti, zájem o práci), představují



neformální kontrakty žádoucí inovaci systému sociálních dávek. Pravděpodobně častěji se vyskytují situace, kdy neformální kontrakt je projevem rezignace na dostatečnou schopnost kontroly a na sankcionizování zneužívání systému. Lze vyslovit hypotézu, že důsledkem uvedeného postupu je pravděpodobně narušení funkce rovnoprávné sociální ochrany, pracovní pobídkové funkce i šetřící funkce nového systému sociálních dávek.

V podmínkách spíše direktivního stylu vedení a slabé či problematické organizační opory výkonných pracovníků jsme zaznamenali jinou formu adaptace referentek. Její podstata spočívá naopak v *důsledné formalizaci pracovního chování* a v převedení organizačního konfliktu do latentní podoby. Referentky mají tendenci odmítat jakoukoliv rozhodovací svobodu, požadují zpřesnění a doplnění zákonných předpisů. Postupují striktně podle zákonných norem a ztotožňují sociální potřebnost se zákonnou oprávněností a dodržováním byrokratických postupů. Uvedená zjištění podporují hypotézu, že tento typ adaptace posiluje instrumentální pracovní orientaci referentek a zaměřuje jejich pozornost na mimo pracovní cíle a hodnoty každodenního života.

Důsledkem uvedeného postupu je pravděpodobně narušení rovnoprávné sociální ochrany občanů systémem sociálních dávek i růst nedůvěry klientů k systému a jeho zneužívání. Předběžně lze předpokládat, že čistě formální postup referentek také umožňuje žadatelům obcházení zákonů a hledání bílých míst v předpisech. Tímto způsobem je usnadněn přístup k sociálním dávkám a je potlačena i pracovní stimulační funkce systému. Lze však očekávat také situace, kdy čistě formální lpění na předpisech může ztížit přístup k sociálním dávkám a stimulovat žadatele k jiným strategiím zajištění příjmu.

# 11. JAK REFORMOVAT PROGRAM SOCIÁLNÍCH DÁVEK?

## Diskuse k závěrům výzkumů

Uvedené závěry ze dvou výzkumů vyvolávají některé otázky a náměty do diskuse, jak organizovat implementaci sociálních dávek v ČR. Pokusím se formulovat tři problémové okruhy, které jsou podle mého názoru aktuální.

### Příčiny konfliktnosti organizace poskytování sociálních dávek

Příčiny masivního konfliktu pravidel organizačního chování referentek na odborech sociálních věcí nespočívají jen v samotném individuálním charakteru sociální práce a s ním související organizační autonomií street-level byrokratů. Podle mého názoru se konfliktnost organizačních pravidel zvýšila v posledních letech v důsledku dvou skutečností.

Za prvé. Přejít na individuálně testované sociální dávky byl spojen s rozporuplnými, nekonzistentními politickými očekáváními. Zachování sociální stability spojené se zajištěním sociální ochrany občanů má významné mocensko-politické motivy. K dosažení těchto mocenských cílů vládní reprezentace vhodně slouží státní administrativa budovaná spíše podle byrokratických principů. Tyto principy se uplatňují také na úrovni okresních a městských referátů sociálních věcí. Pracovní stimulace žadatelů o sociální dávky je však funkce, která vyžaduje pružnější způsob organizace sociálních dávek. Vyžaduje větší stupeň volnosti rozhodování pro sociální pracovníky podle individuální situace klientů.

Za druhé. Organizační prostředí městských úřadů je samostatným faktorem, který může modifikovat průběh implementace sociálních

dávek. Výsledky výzkumu naznačují, že na městských a okresních úřadech existují velmi dynamicky se proměňující struktury pravidel organizačního chování, které mohou vytvářet neočekávané změny chování výkonných pracovníků systému sociálních dávek. Variabilita a volnost jednání se pravděpodobně zvyšuje v menších organizačních jednotkách. Takové zjištění implikuje zájem o zákonitosti fungování oddělení a referátů sociálních věcí jako specifických pracovních skupin.

Za třetí. V průběhu devadesátých let došlo k postupnému nárůstu a diferenciaci klientů odborů sociálních věcí v okresech. Strategie chování žadatelů o sociální dávky se proměnily a nabyly různých forem. Posílila se podle mého názoru skupina občanů, která se snaží manipulovat se státními úředníky s cílem získat ze sociálních dávek maximální užitek. Další skupinu tvoří sociálně potřební, kteří mají poměrně přesně definovány své potřeby. V praxi se sociální pracovníci setkávají s několika typy občanského chování. V některých situacích jsou občané apatičtí ke své životní situaci a chovají se neinformovaně. Svými projevy připomínají společenství lidí, kterému říkáme *společenská masa*. V jiných případech se kompetence a aktivita občanů při řešení své sociální situace zvyšuje a stávají se *veřejností* v pravém slova smyslu. V dalších situacích úředníci popisují občany jako *spotřebitele* sociálních služeb. V tomto případě občané vyžadují profesionální služby, které spíše pasivně využívají a spotřebovávají. Vytvářejí poptávku po určitých správních rozhodnutích a připomínají spíše tržní prostředí, ve kterém chybí osobní angažovanost na řešení svých sociálních problémů.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> **Společenskou masu** můžeme chápat jako zvláštní sociálně politické společenství lidí, které se vyznačuje několika charakteristickými rysy. Má relativně velký počet členů. Uvnitř takového společenství existuje velká různorodost zájmů, postojů a politických orientací. Její členové nejsou shromážděni na jednom místě. Neexistují mezi nimi přímé osobní vztahy. Spíše je charakterizuje prostorová a časová rozptýlenost a vzájemná anonymita. Mezi sebou si sdělují jen minimum informací o veřejných a sociálních problémech a zájmech. Nemají vyhraněnou organizační strukturu. Masa je nestálá, má proměnlivou členskou základnu. Celkově značná odevzdanost a pasivita je někdy vystřídána neočekávanými bouřlivými reakcemi občanů na společné podněty. Velmi často je zdrojem takových podnětů právě magistrát či jiná správní organizace.

Žadatelé o sociální dávky **jako veřejnost**. Současný politický vývoj u nás postupně vede k rozvoji moderní demokracie. V tomto kontextu se setkáváme s dílčími projevy občanské veřejnosti. V otázkách zaměstnanosti a sociálního zajištění jako specifické oblasti veřejného zájmu můžeme mluvit o existenci veřejnosti pouze za předpokladu, že zde relativně samostatně a dlouhodobě působí aktivní sociální skupiny, které mají více či méně

Žadatelé o sociální dávky jsou nedílnou součástí organizace systému a jejich chování podstatně ovlivňuje stanovení politických cílů i jejich realizaci. Diferenciace žadatelů o sociální dávky vyžaduje tedy diferencovaný přístup k nim, který musí z podstaty věci realizovat „street-level byrokraté“. Při individuálním testování sociálních dávek jsme náznaky takového diferencovaného přístupu našli na referátech péče o zdravotně a tělesně postižené. Větší diferenciace chování ke klientům by pomohla zvýšit funkčnost systému sociálních dávek.

## Profesionalizace poskytování sociálních dávek

Větší diferenciace přístupu ke klientům je spojena s vyšší úrovní profesionalizace výkonu sociálních dávek. Samotná profesionalizace individuálního testování sociálních dávek je však problematická minimálně ze tří důvodů: Za prvé existují vnitřní limity rozvoje profesionálního výkonu vyměřování sociálních dávek. Veškeré profese se podle sociologické definice musí vyznačovat (1) systematickou teorií a aplikační technologií, (2) autoritou u klientů, (3) sankcemi odborného společenství, (4) etickým kodexem a (5) profesionální kulturou. V případě sociálního pracovníka tyto atributy nejsou dosud ve svém souhrnu dostupné. Postupně se vytváří systematika sociální politiky a sociální práce jako

---

výjasněné zájmy a vystupují při diskusích a řešeních společných problémů. Veřejnost tedy budeme chápat jako politicky seskupené jedince, kteří vytvořili tento sociálně politický útvar cestou diskusí a vzájemného poznávání společných problémů, pro která mají být nalezena všeobecně přijatelná řešení. Uvedené skupiny v dnešních městech a regionech mohou reprezentovat politické strany, profesní sdružení, zájmové organizace, církve a náboženské spolky a podobně. Veřejné diskuse a krystalizace obecných názorů však u nás probíhají spíše sporadicky. Rozvoji veřejného života u nás chybí dostatečné komunikační možnosti, veřejné prostory, informovanost, vzájemná koordinace jednotlivých skupin.

**Občané jako trh** pro sociální služby. Zatímco sociální a politický vývoj naší společnosti v uplynulých desetiletích vedl k vytvoření politické masy a jen postupnému rozvoji občanské veřejnosti, současný vývoj směrem k tržnímu hospodářství a všestranný rozvoj zákonů poptávky a nabídky v každodenním životě podporuje občanské chování, které připomíná poptávku po sociálních službách a jejich spotřebu. Podle těchto představ jsou správné úkony službami nabízenými spotřebitelům v konkurenčním prostředí s ostatními službami. Spotřebitelé správních služeb mohou být chápáni jako trh s určitou poptávkou, potřebami, zvyky a zájmy. Mezi občany můžeme rozlišit různé segmenty a agregáty tohoto specifického trhu.

interdisciplinární vědy, buduje se systém vzdělávání profesionálů v této oblasti. Sociální pracovníci zatím nepožívají potřebnou autoritu laické veřejnosti a neexistuje ani dostatečně silná profesionální kultura sociální práce.

Druhým zdrojem problémů je pokus profesionalizovat sociální referenty státní správy. Profesionálové vnášejí do byrokratické organizace silný cizorodý prvek. Sami zastávají pro svou odbornost dominantní organizační pozici a na druhé straně profesionální práce se obvykle vzpírá organizační kontrole. Důvodem je neurčitost a komplexnost pracovní situace, která neumožňuje automatické, předem provedené naprogramování. Druhým důvodem je její neviditelnost. Detailní rozbor pracovních úkonů profesionála je těžko proveditelný. Profesionál tedy mnohem více podléhá sebeřízení než formální struktuře moci v organizaci.

Třetím zdrojem problémů, který se rýsuje i v perspektivě našeho výzkumu, je tlak na „technologizaci“ profesionální kultury ze strany veřejnosti. Rozšiřování institucionálních pravidel tržní směny v každodenním životě lidí, kalkulativní jednání žadatelů o sociální dávky nutí pracovnice na sociálních referátech k tomu, aby reagovaly na individuální požadavky klientů. V takovém případě může mít profesionální kultura tendenci k oslabování hodnotových standardů odborné sociální práce a k posílení důrazu na technologickou znalost, jak uspokojit různé potřeby, požadavky a zájmy sociálně závislých občanů. Profesionálové se dostávají pod tlak žadatelů a veřejnosti. Musí rozvíjet efektivní komunikaci s občany a budovat svou společenskou autoritu na konsensu zájmů a cílů programu sociálních dávek s veřejností.

## Organizační rozvoj implementace sociálních dávek

Další možností reformy implementace příjmové a majetkově testovaných sociálních dávek je rozvoj vztahů v rámci implementační struktury. Provedené výzkumy v této souvislosti upozorňují zejména na tři oblasti.

Za prvé. Existuje nedostatečná komunikace mezi různými organizacemi a subjekty, které při implementaci sociálních dávek nutně spolupracují. Referenti odborů sociálních věcí upozorňují zejména na obtížnou spolupráci s pracovníky úřadů práce a také s lékaři, kteří posuzují

zdravotní stav žadatelů. Současně vyjadřují přesvědčení o nedostatečné komunikaci mezi sociálními referáty a nadřízenými složkami systému sociálních dávek.

Za druhé. Znalost lokálního prostředí sociálně slabých skupin a menší anonymita žadatelů pomáhá sociálním pracovníkům lépe posuzovat žádosti o sociální dávky. Větší přiblížení lokálním podmínkám bylo možné zaznamenat zejména ve venkovském prostředí. Vzniká otázka, jak by bylo možné zlepšit komunikaci mezi skupinami žadatelů a referenty sociálních věcí i v podmínkách větších měst. Pravděpodobně i v městském prostředí by bylo možné realizovat aktivity organizující a informující současně klienty i sociální pracovníky o lokálních společných problémech poskytování sociálních dávek.

Za třetí. Na odborech sociálních věcí nejsou vytvořeny dostatečné podmínky pro rozvoj týmové spolupráce. Referenti odborů při rozhovorech často upozorňují na konflikty s žadateli, kteří kritizují diferencovaný a rozdílný přístup jednotlivých pracovníků. Pracovní komunikace se realizuje především v rámci jednotlivých kanceláří a má spíše neformální charakter. Vedoucí odborů nevyužívají možnosti k podchycení těchto neformálních regulačních nástrojů pro řízení. Rozvoj týmové spolupráce však vyžaduje komplexní změnu nejen ve stylu řízení, ale v celé organizační kultuře a identitě pracovníků. Předpokládá možnost vyjasňování pracovních cílů a řešení problémových případů. Vyžaduje nové schopnosti týmových pracovníků. Důležitou složkou týmové spolupráce musí být vzájemná důvěra členů spojená s odpovědností k ostatním kolegům. Nezbytným předpokladem uvedených změn jsou všestrannější formy komunikace mezi členy odborů a odděleními.

## Možnosti reformy systému sociálních dávek

Výsledkem našeho výzkumu je mimo jiné zjištění, že v průběhu realizace sociálních dávek dochází k „přehodnocování“ původních cílů a funkcí. Významným zdrojem této transformace je podle našeho názoru byrokratický způsob administrace sociálních dávek v rámci státní instituce. V souvislosti s případnou úpravou tohoto systému vznikají dva zdroje problémů.

Za prvé. Hodnotové standardy sociální politiky jako je rovnost přístupu k užtkům, sociální spravedlnost, efektivnost a snižování nákladů

systému jsou objektivní povahy a do značné míry jsou nezávislé na politické orientaci vlády. Jejich souběžná a plná realizace je však v jednotném byrokratickém systému státní administrativy těžko realizovatelná. Nabízí se možnost decentralizovat systém sociální podpory a pomoci do více organizačních a institucionálních celků, kde vedle existujících státních sociálních úřadů by sociální služby zajišťovaly specifické státní i nestátní organizace a komunity budované na solidaristických, profesionálních či manažerských principech. Další institucionální a organizační struktury, které by umožnily specializaci funkcí sociální pomoci, se však teprve vytvářejí a obtížně se rodí zejména koordinace mezi nimi.

Za druhé. Institucionální a organizační změny probíhají a musí probíhat také v rámci státní administrativy sociální politiky. Reforma státní správy je v tomto smyslu nezbytným krokem žádoucích organizačních transformací. Tyto změny však nemohou zahrnovat jen decentralizaci, vytvoření nových organizačních forem, změny informačních systémů a nezbytné legislativní úpravy včetně Zákona o státní službě. (Návrh, 1999) Smyslem těchto akcí by měla být komplexní institucionální změna, která není chápána jako vyvolaná tlakem externích sil, ale jako důsledek vnitřních progresivních sil organizace, které směřují k ustavení nových pořádků v organizačním životě. Klíčovou metaforou jsou „**reinvestice**“ **starého a vize nového**. Podstatou je přivodit změny vzorů organizačního chování, odstranit nepoužitelné metody byrokratických a zkostnatělých organizací. Institucionální transformace vyžaduje více než změnu v poznání a rozhodování vedoucích pracovníků. Vyžaduje osobní transformace pracovníků na všech organizačních úrovních a změnu vztahů mezi lidmi v organizaci. Je to změna celé organizační kultury.

## APENDIX: PROTOKOL METODICKÉHO POSTUPU SBĚRU A ANALÝZY DAT

Pro spíše pozitivisticky prováděné měření a popis organizační kultury městských úřadů a v jejich rámci dislokovaných odborů sociálních věcí jsem použil proměnné, které určují pravidla chování v organizaci relativně komplexně. Zaměřil jsem se na následující dimenze chování v organizaci:

- A1 Míra identifikace pracovníků s organizací
- A2. Identifikace pracovníků s profesní nebo vlastní pracovní kvalifikací
  - B. Význam skupinové spolupráce v organizaci
  - C. Ohled na výkonné pracovníky při rozhodování
  - D. Způsob zapojení pracovníků do kontrolní činnosti
  - E. Ochota a tolerance vstupovat do pracovního rizika
  - F. Tolerance ke změnám uvnitř organizace
  - G. Charakter užívaných pracovních norem a kritérií (orientace na plnění cílů versus postupů a prostředků k jejich dosažení)
  - H. Míra přehlednosti formálních i neformálních norem pracovního chování v organizaci
  - I. Míra otevřenosti organizace vůči vnějšímu prostředí

Na základě takto strukturovaných dimenzí organizační kultury je možné při měření identifikovat dva nejen kvantitativně, ale i kvalitativně odlišné kulturní modely. Zatímco model *tzv. mechanické organizace* (v empirické studii je označen jako byrokratický model) identifikuje spíše tradiční představy fungující ve veřejných byrokraciích, model *tzv. organické organizace* (ve studii je označen jako alternativní model) naznačuje dynamické a flexibilní prostředí, v němž jsou jednotlivci schopni relativně rychle reagovat na změny a vytvářet přitom inovace (Burns and



Stalker, 1961; Robins, 1994). V organické kultuře se pracovníci na různých stupních řízení vyznačují schopností zpracovávat, vyhodnocovat a tvořit informace potřebné pro dynamickou a diferencovanou činnost, jejímž výsledkem může být individuální posouzení životní situace žadatelů o sociální dávky a diferencované rozhodnutí o její výši.

### *Dotazník:*

Uvedené dimenze organizační kultury posloužily jako východisko pro formulaci 36 položek do dotazníku. Počet položek operacionalizujících výše uvedené dimenze nebyl stejný pro každou z těchto dimenzí. Ke každé dimenzi se však vztahoval vždy sudý počet tvrzení. Polovina těchto tvrzení byla polarizovaná směrem k modelu mechanické kultury a druhá polovina k modelu organické kultury. Relevantnost jednotlivých tvrzení byla ověřena korelační analýzou. V případě, že odpovědi na některé tvrzení při měření vykazovaly s ostatními stejně polarizovanými položkami jedné dimenze menší korelaci než 0,6, byla z další analýzy vyčleněna a spolu s ní i párové tvrzení opačné polarity. (Vyřazeny z další analýzy byly pouze dvě položky v dimenzi G, a to ve všech případových studiích. Při šetření v malé organizaci v jižních Čechách byly navíc vyčleněny dvě položky z dimenze F.) Dotazník byl konstruován jako „likertovská postojová škála“ s pětibodovou stupnicí, kde prostřední hodnota vyjadřovala indiferentní postoj.

- 1 rozhodně souhlasím
- 2 spíše souhlasím
- 3 nemohu se rozhodnout
- 4 spíše nesouhlasím
- 5 rozhodně nesouhlasím

### *Indexace:*

V rámci každé dimenze vysoce korelující položky stejné polarizace byly indexovány metodou průměrů. Vznikly tak umělé proměnné, které vyjadřovaly souhrnný skór hodnoty postojů pracovníků jednotlivých organizací ke zjišťované dimenzi organizační kultury.

### *Překódování:*

Dalším krokem analýzy bylo rekódování stupnice měření, aby vyjadřovala pozitivní či negativní hodnotovou orientaci odpovědí. V SPSS byla použita procedura „recode to diferent variable“.

### *Testování průměrů:*

Průměrné hodnoty indexů pro jednotlivé dimenze modelu organizační kultury byly podrobeny srovnání podle dvou částí organizace 1. skupina = odbor sociálních věcí; 2. skupina = ostatní oddělení organizace kromě OSV. Pro testování nulové hypotézy o rovnosti středních hodnot (průměry) jsem použil proceduru „Independent Samples T Test“, s hladinou spolehlivosti 95 procent. Výsledky testování jsou uvedeny ve 4 případových studiích na následujících stránkách.

Výstupy testování ukazují, že rozdíly mezi organizačními pravidly a normami uplatňovanými v prostředí oddělení/odboru sociálních věcí a ostatními odděleními městského úřadu/magistrátu nejsou veliké. Ve většině dimenzí se ukázalo, že rozdíl nelze na 5 procentní hladině významnosti věrohodně identifikovat. Dimenze, ve kterých se rozdíly s určenou pravděpodobností ukazují, jsou v tabulkách vystínované tmavší barvou. Ukazuje se, že opakovaně ve 4 případových studiích se oddělení sociálních věcí odlišují od zbytku úřadů zejména v dimenzích E a F. V době výzkumu se tedy u těchto pracovníků projevila menší ochota vstupovat do pracovního rizika a menší tolerance ke změnám při práci i na pracovišti než v jiných odděleních organizací.

# 1. Případová studie: Městský úřad, východní Čechy, malé město

**Tabulka 1a: Dimenze organizační kultury – byrokratický model,  
N = 26; n = 18**

<b>Byrokratický model</b>		<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
Dimenze A – byr	1	8	,7500	,46291	,16366
	2	10	,3000	1,25167	,39581
Dimenze B – byr	1	8	1,2083	1,63239	,57714
	2	10	,5000	,50308	,15909
Dimenze C – byr	1	7	,6429	,47559	,17976
	2	10	,6500	,94428	,29861
Dimenze D – byr	1	8	,1250	1,35620	,47949
	2	10	,6000	1,07497	,33993
Dimenze E – byr	1	8	,5625	1,37419	,48585
	2	10	,0500	1,27911	,40449
Dimenze F – byr	1	8	,7500	1,16496	,41188
	2	10	–,6000	1,17379	,37118
Dimenze G – byr	1	8	1,1250	,74402	,26305
	2	10	1,0500	,72457	,22913
Dimenze H – byr	1	8	–,1250	,83452	,29505
	2	10	1,1000	,31623	,10000
Dimenze I – byr	1	8	–1,7500	,46291	,16366
	2	10	–,8000	1,39841	,44222
Poznámka: 1 = oddělení sociálních věcí; 2 = celek bez oddělení sociálních věcí					

**Tabulka 1b: Dimenze organizační kultury – alternativní model,  
N = 26; n = 18**

<b>Alternativní model</b>		<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
Dimenze A – alt	1	8	1,7500	,46291	,16366
	2	10	1,2000	,42164	,13333
Dimenze B – alt	1	8	,3438	,62589	,22129
	2	10	,3750	,61520	,19454
Dimenze C – alt	1	8	1,5625	1,52216	,53816
	2	10	,7000	1,51291	,47842
Dimenze D – alt	1	8	,6250	,91613	,32390
	2	10	,6000	,84327	,26667
Dimenze E – alt	1	8	,5000	,46291	,16366
	2	10	,9000	,90676	,28674
Dimenze F – alt	1	8	-,7500	1,16496	,41188
	2	10	1,2000	,91894	,29059
Dimenze G – alt	1	8	-,0625	1,39994	,49495
	2	10	-,6500	1,10680	,35000
Dimenze H – alt	1	8	,6250	,91613	,32390
	2	10	,2000	,78881	,24944
Dimenze I – alt	1	8	1,2500	1,03510	,36596
	2	10	1,6000	,51640	,16330
Poznámka: 1 = oddělení sociálních věcí; 2 = celek (bez oddělení sociálních věcí)					

**Tabulka 2a: T-test pro 2 nezávislé výběry: odbor sociálních věcí (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Byrokratický model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – byr	1,051	11,894	,314	,45000	,42831	-,48414	1,38414
Dimenze B – byr	1,183	8,068	,270	,70833	,59866	-,67016	2,08683
Dimenze C – byr	-,020	13,956	,984	-,00714	,34854	-,75491	,74062
Dimenze D – byr	-,808	13,209	,433	-,47500	,58776	-1,74274	,79274
Dimenze E – byr	,811	14,608	,431	,51250	,63219	-,83813	1,86313
Dimenze F – byr	2,435	15,193	,028	1,35000	,55446	,16951	2,53049
Dimenze G – byr	,215	14,956	,833	,07500	,34885	-,66875	,81875
Dimenze H – byr	-3,932	8,612	,004	-1,22500	,31153	-1,93461	-,51539
Dimenze I – byr	-2,015	11,360	,068	-,95000	,47153	-1,98383	,08383
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2002

**Tabulka 2b: T-test pro 2 nezávislé výběry: Odbor sociálních věcí (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Alternativní model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – alt	2,605	14,431	,020	,55000	,21110	,09850	1,00150
Dimenze B – alt	-,106	15,022	,917	-,03125	,29464	-,65919	,59669
Dimenze C – alt	1,198	15,101	,249	,86250	,72008	-,67142	2,39642
Dimenze D – alt	,060	14,518	,953	,02500	,41955	-,87184	,92184
Dimenze E – alt	-1,212	13,920	,246	-,40000	,33016	-1,10851	,30851
Dimenze F – alt	-3,869	13,166	,002	-1,95000	,50407	-3,03758	-,86242
Dimenze G – alt	,969	13,186	,350	,58750	,60620	-,72023	1,89523
Dimenze H – alt	1,040	13,949	,316	,42500	,40882	-,45213	1,30213
Dimenze I – alt	-,873	9,764	,403	-,35000	,40074	-1,24585	,54585
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2002

## 2. Případová studie: Magistrát, severní Čechy, velké město

**Tabulka 3a: Dimenze organizační kultury – byrokratický model,  
N = 236; n = 221**

<b>Byrokratický model</b>		<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
Dimenze A – byr	1,00	29	,1034	,81700	,15171
	2,00	192	-,0260	1,69210	,12212
Dimenze B – byr	1,00	29	1,0172	1,73454	,32210
	2,00	189	,5529	1,51319	,11007
Dimenze C – byr	1,00	29	,6207	1,44330	,26801
	2,00	185	,6676	1,43577	,10556
Dimenze D – byr	1,00	29	1,3793	1,26530	,23496
	2,00	190	,7158	1,59638	,11581
Dimenze E – byr	1,00	29	-,3966	1,21287	,22522
	2,00	186	,1747	1,44927	,10627
Dimenze F – byr	1,00	28	-,3036	1,21974	,23051
	2,00	187	-,1765	1,36030	,09947
Dimenze G – byr	1,00	28	,7500	1,28740	,24330
	2,00	189	,3704	1,29765	,09439
Dimenze H – byr	1,00	29	,7586	,98761	,18339
	2,00	191	,5759	1,07764	,07798
Dimenze I – byr	1,00	28	-,5714	1,16837	,22080
	2,00	191	-,6492	1,11331	,08056
Poznámka: 1= Odbor sociální péče a ostatních dávek; 2 = Celek (bez OSP)					

**Tabulka 3b: Dimenze organizační kultury – alternativní model,  
N = 236; n = 221**

Alternativní model		N	Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean
Dimenze A – alt	1,00	29	,4828	1,05630	,19615
	2,00	191	,6021	1,18268	,08558
Dimenze B – alt	1,00	29	-,5172	1,47892	,27463
	2,00	189	-,0079	1,71932	,12506
Dimenze C – alt	1,00	29	,0517	1,22726	,22790
	2,00	187	,1176	1,28350	,09386
Dimenze D – alt	1,00	29	,5000	1,27475	,23672
	2,00	190	,2474	1,45819	,10579
Dimenze E – alt	1,00	29	1,4655	,93476	,17358
	2,00	187	1,1497	1,34466	,09833
Dimenze F – alt	1,00	29	,5172	1,14551	,21272
	2,00	184	,6821	1,35330	,09977
Dimenze G – alt	1,00	28	-,6786	1,09048	,20608
	2,00	188	-,0053	1,47256	,10740
Dimenze H – alt	1,00	28	-,1429	,93152	,17604
	2,00	190	,2053	1,09108	,07916
Dimenze I – alt	1,00	27	,2593	1,22765	,23626
	2,00	190	,5316	1,15770	,08399
Poznámka: 1= Odbor sociální péče a ostatních dávek; 2 = Celek (bez OSP)					

**Tabulka 4a: T-test pro 2 nezávislé výběry: odbor sociálních věcí (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Byrokratický model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – byr	,665	71,628	,508	,12949	,19475	–,25878	,51776
Dimenze B – byr	1,364	34,851	,181	,46433	,34038	–,22679	1,15545
Dimenze C – byr	–,163	37,224	,872	–,04688	,28805	–,63041	,53666
Dimenze D – byr	2,533	42,883	,015	,66352	,26195	,13520	1,19184
Dimenze E – byr	–2,294	41,542	,027	–,57128	,24904	–1,07402	–,06855
Dimenze F – byr	–,506	37,803	,616	–,12710	,25106	–,63543	,38122
Dimenze G – byr	1,455	35,624	,155	,37963	,26096	–,14983	,90909
Dimenze H – byr	,917	38,851	,365	,18270	,19928	–,22043	,58584
Dimenze I – byr	,331	34,579	,743	,07779	,23504	–,39957	,55514
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2002

**Tabulka 4b: T-test pro 2 nezávislé výběry: odbor sociálních věcí (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Alternativní model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – alt	–,558	39,463	,580	–,11934	,21400	–,55204	,31337
Dimenze B – alt	–1,688	40,558	,099	–,50930	,30176	–1,11893	,10032
Dimenze C – alt	–,267	38,139	,791	–,06592	,24647	–,56481	,43296
Dimenze D – alt	,974	40,064	,336	,25263	,25928	–,27136	,77663
Dimenze E – alt	1,583	48,109	,120	,31578	,19950	–,08531	,71688
Dimenze F – alt	–,702	41,367	,487	–,16482	,23495	–,63919	,30954
Dimenze G – alt	–2,897	43,197	,006	–,67325	,23239	–1,14184	–,20466
Dimenze H – alt	–1,804	38,795	,079	–,34812	,19302	–,73860	,04236
Dimenze I – alt	–1,086	32,914	,285	–,27232	,25075	–,78252	,23788
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2002



### 3. Případová studie: Městský úřad, jižní Morava, malé město

**Tabulka 5a: Dimenze organizační kultury – byrokratický model, N = 52; n = 46**

<b>Byrokratický model</b>		<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
Dimenze A – byr	1,00	12	,8333	,38925	,11237
	2,00	34	,4706	1,05127	,18029
Dimenze B – byr	1,00	12	,7500	,50000	,14434
	2,00	34	,6765	,67288	,11540
Dimenze C – byr	1,00	12	-,0833	,35887	,10360
	2,00	34	,7647	,58043	,09954
Dimenze D – byr	1,00	12	1,1667	,38925	,11237
	2,00	34	,7647	,95533	,16384
Dimenze E – byr	1,00	12	,6667	,49237	,14213
	2,00	34	0,0000	,85280	,14625
Dimenze F – byr	1,00	12	,3333	1,15470	,33333
	2,00	34	,6471	,69117	,11853
Dimenze G – byr	1,00	12	,5000	,73855	,21320
	2,00	34	1,0000	,60302	,10342
Dimenze H – byr	1,00	12	0,0000	,85280	,24618
	2,00	34	-,5294	1,10742	,18992
Dimenze I – byr	1,00	12	-,1667	,93744	,27061
	2,00	34	-1,1176	,91336	,15664
Poznámka: 1= Odbor sociální péče a sociálních dávek; 2 = Celek (bez OSP a SD)					

**Tabulka 5b: Dimenze organizační kultury – alternativní model,  
N = 52; n = 46**

<b>Alternativní model</b>		<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
Dimenze A – alt	1,00	12	1,0000	,60302	,17408
	2,00	34	,6471	,98110	,16826
Dimenze B – alt	1,00	12	,4167	,76376	,22048
	2,00	34	,5588	,77621	,13312
Dimenze C – alt	1,00	12	1,0000	,30151	,08704
	2,00	34	,7647	,72022	,12352
Dimenze D – alt	1,00	12	,5000	,79772	,23028
	2,00	34	,2941	,97014	,16638
Dimenze E – alt	1,00	12	–,4167	,63365	,18292
	2,00	34	,0882	,58349	,10007
Dimenze F – alt	1,00	12	–,4167	,55732	,16088
	2,00	34	–,6471	,57114	,09795
Dimenze G – alt	1,00	12	–,3333	,71774	,20719
	2,00	34	–,7353	,79996	,13719
Dimenze H – alt	1,00	12	1,0000	,60302	,17408
	2,00	34	1,0588	,73613	,12625
Dimenze I – alt	1,00	12	,5000	,79772	,23028
	2,00	34	1,4118	,78306	,13429
Poznámka: 1= Odbor sociální péče a sociálních dávek; 2 = Celek (bez OSP a SD)					

**Tabulka 6a: T-test pro 2 nezávislé výběry: odbor sociální péče a dávek (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Byrokratický model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – byr	1,708	43,793	,095	,36275	,21244	–,06546	,79095
Dimenze B – byr	,398	26,014	,694	,07353	,18480	–,30632	,45338
Dimenze C – byr	–5,903	31,685	,000	–,84804	,14367	–1,14080	–,55528
Dimenze D – byr	2,023	42,882	,049	,40196	,19867	,00128	,80265
Dimenze E – byr	3,269	33,942	,002	,66667	,20394	,25218	1,08115
Dimenze F – byr	–,887	13,884	,390	–,31373	,35378	–1,07311	,44566
Dimenze G – byr	–2,110	16,481	,050	–,50000	,23696	–1,00114	,00114
Dimenze H – byr	1,703	25,034	,101	,52941	,31093	–,11091	1,16974
Dimenze I – byr	3,041	18,899	,007	,95098	,31268	,29630	1,60566
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2001

**Tabulka 6a: T-test pro 2 nezávislé výběry: odbor sociální péče a dávek (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Alternativní model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – alt	1,458	31,880	,155	,35294	,24210	–,14028	,84616
Dimenze B – alt	–,552	19,613	,587	–,14216	,25755	–,68008	,39576
Dimenze C – alt	1,557	42,484	,127	,23529	,15110	–,06954	,54013
Dimenze D – alt	,725	23,360	,476	,20588	,28410	–,38132	,79308
Dimenze E – alt	–2,422	18,031	,026	–,50490	,20850	–,94290	–,06691
Dimenze F – alt	1,223	19,761	,236	,23039	,18836	–,16282	,62360
Dimenze G – alt	1,618	21,389	,120	,40196	,24850	–,11424	,91817
Dimenze H – alt	–,274	23,451	,787	–,05882	,21504	–,50319	,38554
Dimenze I – alt	–3,420	19,021	,003	–,91176	,26658	–1,46968	–,35385
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2001

## 4. Případová studie: Městský úřad, jižní Čechy, malé město

**Tabulka 7a: Dimenze organizační kultury – byrokratický model, N = 46; n = 38**

<b>Byrokratický model</b>		<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
Dimenze A – byr	1,00	11	1,0000	,77460	,23355
	2,00	27	,3704	1,04323	,20077
Dimenze B – byr	1,00	11	,3939	1,10371	,33278
	2,00	27	,7407	,60152	,11576
Dimenze C – byr	1,00	11	,7879	,85988	,25926
	2,00	27	,9259	,82345	,15847
Dimenze D – byr	1,00	11	,5909	,94388	,28459
	2,00	26	,7885	,75064	,14721
Dimenze E – byr	1,00	11	,3636	,63604	,19177
	2,00	27	–,2407	1,06852	,20564
Dimenze F – byr	1,00	11	–,2727	1,00905	,30424
	2,00	27	–,0370	,96999	,18667
Dimenze G – byr	1,00	11	1,2727	,78625	,23706
	2,00	27	1,0370	,97985	,18857
Dimenze H – byr	1,00	11	0,0000	,77460	,23355
	2,00	27	,1852	1,35978	,26169
Dimenze I – byr	1,00	11	–,5455	1,36848	,41261
	2,00	27	–1,0741	1,03500	,19919
Poznámka: 1= Odbor sociálních dávek; 2 = Celek (bez OSD)					

**Tabulka 7b: Dimenze organizační kultury – alternativní model, N = 46; n = 38**

<b>Alternativní model</b>		<b>N</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Deviation</b>	<b>Std. Error Mean</b>
Dimenze A – alt	1,00	11	,4545	1,63485	,49293
	2,00	27	,6667	1,30089	,25036
Dimenze B – alt	1,00	11	,4545	,75679	,22818
	2,00	27	,8148	1,12787	,21706
Dimenze C – alt	1,00	11	,4545	,99189	,29906
	2,00	27	,4198	,71964	,13850
Dimenze D – alt	1,00	11	1,0000	,85635	,25820
	2,00	27	,5185	,62929	,12111
Dimenze E – alt	1,00	11	,4545	,96059	,28963
	2,00	27	,8704	,75438	,14518
Dimenze F – alt	1,00	11	,5000	,94868	,28604
	2,00	27	,6481	,88595	,17050
Dimenze G – alt	1,00	11	,7273	1,00905	,30424
	2,00	27	–,1481	1,29210	,24866
Dimenze H – alt	1,00	11	,3636	1,12006	,33771
	2,00	27	,5185	1,12217	,21596
Dimenze I – alt	1,00	11	1,2727	1,00905	,30424
	2,00	27	1,0000	1,03775	,19971
Poznámka: 1 = Odbor sociálních dávek; 2 = Celek (bez OSD)					

**Tabulka 8a: T-test pro 2 nezávislé výběry: odbor sociálních dávek (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Byrokratický model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – byr	2,044	24,991	,052	,62963	,30798	–,00468	1,26394
Dimenze B – byr	–,984	12,496	,344	–,34680	,35234	–1,11112	,41752
Dimenze C – byr	–,454	17,907	,655	–,13805	,30386	–,77667	,50058
Dimenze D – byr	–,617	15,620	,546	–,19755	,32041	–,87814	,48303
Dimenze E – byr	2,149	30,638	,040	,60438	,28118	,03063	1,17813
Dimenze F – byr	–,660	17,967	,517	–,23569	,35694	–,98570	,51432
Dimenze G – byr	,778	23,101	,444	,23569	,30292	–,39079	,86217
Dimenze H – byr	–,528	31,672	,601	–,18519	,35075	–,89993	,52956
Dimenze I – byr	1,154	14,893	,267	,52862	,45817	–,44857	1,50581
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2001

**Tabulka 8b: T-test pro 2 nezávislé výběry: odbor sociálních dávek (1) a ostatní odbory MÚ (2)**

Alternativní model kultury	t-test for Equality of Means						
	t	df	Sig. (2-tailed)	Mean Difference	Std. Error Difference	95% Confidence Interval of the Difference	
						Lower	Upper
Dimenze A – alt	–,384	15,430	,706	–,21212	,55286	–1,38766	,96342
Dimenze B – alt	–1,144	27,595	,262	–,36027	,31493	–1,00580	,28526
Dimenze C – alt	,106	14,493	,917	,03479	,32958	–,66983	,73942
Dimenze D – alt	1,688	14,612	,113	,48148	,28519	–,12780	1,09076
Dimenze E – alt	–1,283	15,286	,218	–,41582	,32398	–1,10525	,27360
Dimenze F – alt	–,445	17,518	,662	–,14815	,33300	–,84914	
Dimenze G – alt	2,228	23,747	,036	,87542	,39293	,06399	1,68685
Dimenze H – alt	–,386	18,651	,704	–,15488	,40086	–,99495	,68519
Dimenze I – alt	,749	19,110	,463	,27273	,36393	–,48870	1,03415
Poznámka: Equal variances not assumed							

Zdroj: vlastní výzkum, 2001

## A. Dotazník organizační kultury

Vážení přátelé,

pro zlepšení řízení chce vedení organizace brát v úvahu i názory zaměstnanců. Za tímto účelem jsme pro vás připravili krátký dotazník. Jsou v něm uvedena různá tvrzení a stanoviska, se kterými se můžeme v organizacích tohoto typu běžně setkat. Uveďte ke každému tvrzení, do jaké míry odpovídá **Vaši vlastní zkušenosti se životem uvnitř podniku**. Zakroužkujte prosím jednu z následujících možností odpovědí:

- 1 rozhodně souhlasím
- 2 spíše souhlasím
- 3 nemohu se rozhodnout
- 4 spíše nesouhlasím
- 5 rozhodně nesouhlasím

Dotazník, který vyplníte, je anonymní a bude vyhodnocen statisticky. Nikdo nebude mít možnost spojit vaše jméno s informacemi, které nám poskytnete. Vyplnění dotazníku bude trvat asi 30 minut. Předem děkujeme za spolupráci, která – jak doufáme – bude pro celou organizaci prospěšná.

*Jiří Winkler*

A1	Možnost pracovat v našem podniku je zaměstnanci vysoce oceňována.	1	2	3	4	5
A2	Práce v naší organizaci mi dává příležitost využít profesní specializaci.	1	2	3	4	5
B1	Práce je mezi zaměstnanci jasně rozdělena.	1	2	3	4	5
B2	Uvnitř oddělení je práce rozdělena jen všeobecně: více zbývá na vzájemné vyjasnění pracovních úkolů mezi zaměstnanci.	1	2	3	4	5
B3	Práci, na kterou jsem byl(a) přijat(a), musím zvládat jako rutinu.	1	2	3	4	5

B4	Moje práce předpokládá iniciativu a nové nápady.	1	2	3	4	5
B7	Při řešení pracovních úkolů jsou jasně určeny hranice mezi těmi, kteří mají a nemají pravomoc rozhodovat o způsobu řešení.	1	2	3	4	5
B8	Při řešení pracovních úkolů naši zaměstnanci rozhodují o způsobech řešení spíše samostatně.	1	2	3	4	5
C1	Náš podnik se stará o pracovní perspektivu a rozvoj zaměstnanců.	1	2	3	4	5
C2	Náš podnik se stará především o to, aby přidělená práce byla splněna.	1	2	3	4	5
C3	Při zadávání práce zaměstnancům oddělení se bere ohled na jejich osobní vlohly a schopnosti i soukromou situaci.	1	2	3	4	5
C4	Při zadávání práce na oddělení se striktně předpokládá jen plnění pracovních povinností zaměstnanci.	1	2	3	4	5
C5	O budoucí práci rozhoduje pouze vedení organizace.	1	2	3	4	5
C6	Na přípravě budoucích pracovních postupů a programů se nějakou formou zúčastňují i zaměstnanci.	1	2	3	4	5
D1	V naší organizaci existují jasné hranice mezi těmi, kdo mají a kdo nemají kontrolní pravomoci.	1	2	3	4	5
D2	Zaměstnanci mají velkou samostatnost v rozhodování o své činnosti a provádějí také kontrolu vlastní práce.	1	2	3	4	5
D3	V organizaci je při všech činnostech kladen důraz na náklady, které musí být brány v úvahu.	1	2	3	4	5
D4	Kvalita a význam práce jsou v naší organizaci důležitější než vynaložené náklady.	1	2	3	4	5
D5	V naší organizaci je kladen velký důraz na dodržování termínů.	1	2	3	4	5
D6	Je-li pro kvalitu práce nezbytné, aby trvala déle, než bylo dohodnuto, naše organizace není proti tomu.	1	2	3	4	5



---

E1	Zaměstnanci spíše nevstupují do pracovního rizika.	1	2	3	4	5
E2	Zaměstnanci musí při své práci přijímat rizika.	1	2	3	4	5
F1	Práce v našem podniku je proměnlivá, a proto ji nelze dobře předvídat.	1	2	3	4	5
F2	V našem podniku se pracovní činnosti spíše opakují, a proto jsou předvídatelné.	1	2	3	4	5
F3	Reakce organizace na požadavky trhu jsou závislé na momentálních okolnostech a jsou proto spíše nahodilé.	1	2	3	4	5
F4	Reakce organizace vycházejí spíše z předem stanovené koncepce a jsou proto prováděny průběžně.	1	2	3	4	5
G1	V organizaci je běžné, že nově příchozí zaměstnanec se rychle přizpůsobí a cítí, že je vítán.	1	2	3	4	5
G2	Nově příchozí pracovník se obtížně vyzná ve spletnosti pracovních vztahů a musí vyvinout úsilí, aby se sžil s kolektivem.	1	2	3	4	5
G3	V podniku může být úspěšný každý, kdo o to usiluje.	1	2	3	4	5
G4	V organizaci mohou být úspěšní jen určití vyvolení lidé.	1	2	3	4	
H1	Náš podnik usiluje především o spokojenost zákazníků.	1	2	3	4	5
H2	V podniku je nejdůležitější dodržování stanovených pracovních norem, někdy i na úkor spokojenosti zákazníka.		1	2	3	4
I1	Většina zaměstnanců organizace se chová tak, aby nikomu z venku nebylo zcela jasné, co se u nás dělá.	1	2	3	4	5
I2	Naše organizace otevřeně poskytuje informace klientům z vnějšího prostředí.	1	2	3	4	5

---

## B. Struktura kvalitativního rozhovoru s experty – pracovníky sociálních odborů

Schéma vyhodnocení odpovědí: Vyhodnocení není kvantitativní, ale především kvalitativní. Tedy nejen údaje typu slabě – středně – silně, ale hlavně stručné charakteristiky a popisy zvolených či vytvořených kategorií tak, jak byly zmíněny v rozhovorech či konstruovány z posouzení protokolu.

### 1. Úvod

Údaje o pracovníkovi: zařazení–náplň práce, pohlaví, věk, vzdělání, praxe

### 2. Pojetí klienta

- a Jaké kategorie klientů se rozlišují (oficiálně a neoficiálně)
- b Podle čeho (jaká hlediska jsou důležitá)
- c K čemu rozlišení slouží, pokud ano

### 3. Příčiny chudoby

- a důvody, proč jednotlivé kategorie mají nízké příjmy
- b proč pobírají sociální dávky – zvláště důvody nezaměstnanosti či malého pracovního výdělků

### 4. Situace a potřebnost jednotlivých kategorií (bez ohledu na příčiny)

- a které kategorie v nejobtížnější situaci
- b které naopak méně potřebné?
- c mají některé z nich specifické potřeby? Jaké?

### 5. Oprávnění a neoprávnění klienti – podle čeho rozlišit?

(Například nakolik jsou uplatněna kritéria: potřeb, zásluh (jako že třeba dlouho pracoval), chování a morálky (snaží se najít zaměstnání, co jen může), osobní známosti, nebo obecně sociální blízkosti či podle sociální hodnoty (je to normální rodina, žádní vyvrhelové), obecně sociálních občanských práv a solidarity, nakolik se berou v potaz účinky systému – např. kazí klienty

6. Jaké vznikají problémy při jednání s klienty?

7. Co pocítují jako největší problémy?

### 3. Pojetí systému dávek

8. Jaké má systém dávek účinky?

a sociální ochrana (adekvátnost, krytí specifických potřeb, které kategorie, které dávky)

b na pracovní pobídky (opět co v této souvislosti zdůrazňují)

c zneužívání (nadužívání)

d „podužívání“ (nevyužívání)

9. Jaké má systém mezery?

10. Možnosti řešení? – vlastní náměty

### 4. Pojetí sociálních pracovníků (dávkařů)

11. Typologie dávkařů – resp. pracovníků

např. typ přístupu (napětí mezi hmotnou–reálnou a formální spravedlností)

		důraz na cíle a výsledky	
		ano	ne
důraz na předpisy	ano	„soudcovský“	„úřednický“
	ne	„volné uvážení“	„rezignace“, odmítání

12. Provádějí dávkaři mezi sebou konzultace? Na kolik je rozhodování diskutováno?

13. Jaký je stupeň pravomoci a rozhodovací volnosti při posuzování? Pocítují jako velkou – malou?

14. Nakolik preferují – nepreferují rozhodovací volnost a proč a v čem?

## SUMMARY

The submitted paper is an extended and revised edition of the book *Implementation: Institutional aspects of analysis* (Winkler 2002). It presents a comprehensive theoretical and empirical study that focuses on implementation of public and social politics in the Czech Republic. Since the first edition was published twelve years ago, little has changed about the fact that implementation of political agendas is still a practical as well as an important theoretical research problem. Analytical studies of the political process that have been carried out, especially abroad for several decades, have accumulated a number of specific findings about the effectiveness and efficiency of these agendas and their so-called 'implementation deficit'. However, a sufficiently sophisticated theoretical synthesis of these findings does not yet exist and methodological discussions on the implementation of analytical studies have become more intensive. Compiling and complementing the existing theoretical findings about the implementation of public programs as well as justification and application of specific research strategies in the implementation process, remains the objective of the work. This strategy derives from the institutional analysis perspective of the organizational environment of public policy. The research results of organizational culture for social benefits in the Czech Republic and also the findings of analysis of organizational attitudes and opinions of council workers, who implement this system of social benefits, are consequently part of this study.

The first four chapters are given to describing the theoretical starting points of analysis of public programs. It provides analysis of rationalist and institutional concepts of political process. The author comes to the conclusion that the theoretical starting points offer more a complementary than alternative view of political life and rationality of political behaviour. The characteristics of political behaviour are changeable and originate mainly from the institutional and organizational contexts of the political process.

In chapter five the author analyses two traditional approaches to analysis of the implementation process – marked as "top-down" and

“bottom-up”. The author surmises, that the use of both approaches in research work is partial and that the efficacy of these two methodologies is highly dependent on the organization of individual programs. The author also describes the concept of a “third way” (J. E. Lane) of implementation analysis, which is analysis of its organization. The author interprets Lane’s third way, as a kind of “metatheory”, capable of taking the methodological lead when implementing specific analytical and evaluation studies.

In chapter six and seven the author focuses on the analysis of cultural models of organization ensuring the implementation process. These models are distinguished by different “parameters” for setting the levels of program responsibility and trust assigned to individual participants. Various types of organizational cultures set different responsibilities, according to organizational rules and different scales of individual freedom during program decisions and activities. Organizational culture is presented as a summary of rules of program behaviour that is formed during specific interactions with individual participants. It is therefore not in fact distinct from specific program situations which are characterized by variability in allowing changes of organizational culture. However, theoretical distinction between cultural models and specific situations of social organization of public programs is necessary. It enables analytically supportive distinctions between two concepts; freedom of decision of an individual, and organizational autonomy of an individual, which specifies the analysis of organizational coherence of public programs. At the same time, it enables the distinction of two methodological research perspectives of organizational culture, which the author classifies as structuralist and perspective act theories, respectively.

Chapters eight to eleven are devoted to the presentation of two types of empirical research of organizational culture for a program of social benefits in the Czech Republic. The author applies a structuralist and interactionist methodology. He concludes that the current organizational structure of the program does not enable the fulfillment of the operative-stimulative function of social benefits. For a more effective implementation of this target, the author offers methods to transform the professionalism of the given social program as well as ways to engender team and community cooperation at the local level of the program.

## LITERATURA

- Aldrich, H. (1972) *An Organization-environment Perspective in Cooperation and Conflict in the Manpower Training System*. In: Conflict and Power in Complex Organizations. Kent OH, Kent State University Press.
- Aron, R. (1993) *Demokracie a totalitarismus*. Brno, Atlantis.
- Arrow, K. J. (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York, Wiley.
- Azumi, K., Hage, J. (Eds.) (1972) *Organizational systems*. DC Heath, Lexington, MA.
- Barnard, Ch. (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge MASS, Harvard Un. Press.
- Bauman, Z. (1997) *Myslet sociologicky*. Praha, SLON.
- Bardach, E. (1974) *The Implementation Game*. Cambridge MA, MIT Press.
- Barret, S., Fudge, C. (1981) *Policy and Action*. London, Methuen.
- Becker, G. S. (1958) *Economics of Discrimination*. Chicago, The Un. of Chicago Press.
- Becker, G. S. (1976) *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago, The Un. of Chicago Press.
- Bell, D. (1999) *Kulturní rozpory kapitalismu*. Praha, SLON.
- Berger, P. (1999) *Sociální konstrukce reality*. Praha, CDK.
- Berman, P. (1978) *The Study of Macro- and Micro-Implementation*. In: Public Policy, 26, pp. 157–184.
- Bertalanffy, L. (1968) *General Systems Theory*. Georges Braziller. New York.
- Blau, P., Meyer, M. (1971) *Bureaucracy in Modern Society*. 2nd ed., New York, Random House.
- Bourdieu, P. (1990) *In Other Words*. Cambridge, Polity.
- Browne, A., Wildavsky, A. (1983) *Should Evaluation become Implementation?* In: J. Pressman (ed.), *Implementation*. Berkeley, Un. of California Press, pp. 206–231.
- Burns, T., Stalker, G.M. (1961) *The Management of Innovation*. London, Tavistock.
- Cicourel, A. V. (1981) *Advances in Social Theory and Methodology*. London, Routledge & Kegan Paul, 120 p.
- Coleman, J. S. (1966) *The Possibility of a Social Welfare Funktion*. In: American Economic Review, 56, pp. 1105- 1122.
- Collier, R.B. (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin Amerika*. Princeton, Princeton Un. Press.
- Degeing, P., Colebatch, H. (1997) *Structure and action as constructs in the practice of public administration*. In: The Policy process, London, pp. 353–364.
- Denhardt, R.B. (1981) *Toward a critical theory of public organisations*. In: Public Administration Review, 41 (6), pp. 628–635.

- Derrida, J. (1978) *Writing and Difference*. Chicago, The Un. of Chicago Press.
- Downs, A. (1957) *An Economic Theory of Bureaucracy*. New York, Harper and Row, 390 p.
- Downs, A. (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston, Little Brown.
- Dror, Y. (1964) *Muddling Through – „Science“ or Inertia?* In: *Public Administration Review*, 24 (3), pp. 153–157.
- Dror, Y. (1986) *Policymaking Under Adversivity*. New Brunswick, Transactions Books.
- Douglas, P.A., Isherwood, J. (1979) *The World of Goods*. London, Allen Lane.
- Dunsire, A. (1978) *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford, Martin Robertson.
- Dunsire, A. (1986) *Cutback Management in Public Bureaucracies*. New York, Cambridge Un. Press, 254 p.
- Durkheim, E. (1902) *De la division du travail social*. Paris.
- Easton, D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York, Wiley.
- Edelman, M. (1971) *Politics as Symbolic Action*. Chicago, Markham.
- Elmore, R. (1978) *Organizational Models of Social Program Implementation*. In: *Public Policy*, 26, pp. 185–228.
- Elmore, R. (1979) *Backward Mapping*. In: *Political Science Quarterly*, 94, pp. 601–616.
- Elster, J. (1989) *The Cement of Society*. Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Etzioni, A. (1961) *A Comparative Analysis of Complex Organisations*. New York, Free Press.
- Etzioni, A. (1967) *Mixed Scanning: a „Third“ Approach to Decision-Making*. In: *Public Administration Review*, 27 (5), pp. 385–392.
- Etzioni, A. (1968) *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. New York, Free Press.
- Etzioni, A. (1993) *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and Communitarian Agenda*. New York, Crown Publishers.
- Etzioni, A. (1994) *Who should Pay for Care?* *The Sunday Times*, 3 July.
- Etzioni, A. (1995) *Morální dimenze ekonomiky*. Praha, Victoria Publ. 243 s.
- Flax, C. (1990) *Thinking Fragments*. Berkeley, Un. of California Press.
- Foerster H. Von, Zopf, G.W. Jr. Eds. (1962) *Principles of self-organization*. Pergamon Press, New York.
- Fox, A. (1974) *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations*. London, Faber.
- Fox, N. (1991) *Postmodernism, Rationality and the Evaluation of Health Care*. In: *The Sociological Review*, 39 (4), pp. 530–551.
- Gleick, J. (1996) *Chaos*. Praha, Ando Publishing.
- Goodin, R. E. (1982) *Political Theory and Public Policy*. Chicago, Chicago Un. Press.
- Gordon, I., Lewis, J., Young, K. (1977) *Perspectives on Policy Analysis*. In: *Public Administration Bulletin*, 25, pp. 26–30.
- Gouldner, A. W. (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe IL, Free Press.
- Gouldner, A. W. (1963) *Modern Sociology*. New York, Harcourt, Brace and World.
- Gouldner, A. (1964) *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Free Press, New York.

- Granovetter, M. (1992) *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. In: Svedberg, R. (eds.) *The Sociology of Economic Life*. Oxford, Westview Press.
- Gregory, R. (1989) *Political Rationality or „Incrementalism“?* In: *Policy and Politics*, 17 (2), pp. 139–153.
- Habermas, J. (1971) *Toward a Rational Society*. London, Heinemann.
- Hanf, K. (1982) *The Implementation of Regulatory Policy: Enforcement as Bargaining*. In: *European Journal of Political Research*, 10, pp. 159–172.
- Haralambos, M., Holborn, M. (1995) *Sociology*. London, Harper Collins.
- Hill, M. (1997) *The Policy process in Modern State*. London, Prentice Hall.
- Hitch, Ch., McKean, R. (1963) *The Economics of Defense in a Nuclear Age*. Cambridge MA, Harvard Un. Press.
- Hjern, B. ed. (1978) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London, Sage.
- Hjern, B., Hull, Ch. (1982) *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*. In: *European Journal of Political Research*, 10, pp. 105–116.
- Hjern, B., Porter, D. O. (1981) *Implementation Structures: a New Unit of Administrative Analysis*. In: *Organization Studies*, 2, pp. 211–227.
- Hofstede, G. et al. (1990) *Measuring Organizational Culture*. In: *Administrative Science Quarterly*, June, pp. 286–316.
- Hogwood, B. W., Peters, B. G. (1983) *Policy Dynamics*. Brighton, Harvester.
- Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1981) *The Policy Orientation*. Un. of Strathclyde, CSPP.
- Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford Un. Press.
- Hood, C. C. (1976) *The Limits of Administration*. London, Wiley.
- Horster, D. (1995) *Jürgen Habermas*. Praha, Svoboda.
- Hudson, B. (1997) *Michael Lipsky and Street level bureaucracy: A neglected perspective*. In: *The policy process*, London, pp. 393–403.
- Hugman, R. (1998) *Social Welfare and Social Value*. London, Macmillan.
- Jenkins, W. I. (1978) *Policy Analysis*. London, Martin Robertson.
- Katz, D., Kahn, R. L. (1966) *The social psychology of organizations*. Wiley, New York.
- Keller, J. (1996) *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha, SLON.
- Kochan, T. A. (1975) *Determinants of the Power of Boundary Units in an Interorganizational Bargaining Relation*. In: *Administrative Science Quarterly*, 20, pp. 434–452.
- Kotlas, P. (1998) *Sítě aktérů jako aktivní faktor veřejné politiky*. In: M. Purkrábek (ed.) *Centrální politické rozhodování v ČR*, Praha, Fakulta sociálních věd UK.
- König, R. (1976) *Emile Durheim: Der Soziologe als Moralist*. In: *Klassiker des Soziologischen Denkens*. Band 1, München, Beck Verlag.
- Krasner, S. D. (1988) *Sovereignty: An Institutional Perspective*. In: *Comparative Political Studies*, 21, pp. 66–94.
- Lane, J. E. (1987) *Implementation, Accountability and Trust*. In: *European Journal of Political Research*, 15 (5), pp. 527–546.



- Lindblom, Ch. (1959) *The science of „muddling through“*. In: Public Administration Review, 19, pp. 78–88.
- Lindblom, Ch. (1965) *The Inteligence of Democracy: Decision Making Through mutual Adjustment*. New York, Free Press.
- Lindblom, Ch. (1977) *Politics and Markets*. New York, Basic Books.
- Lindblom, Ch. (1979) *Still Muddling, Not Yet Through*. In: Public Administration Review, 39 (6), pp. 517–526.
- Lindblom, Ch. (1980) *The Policy Making Process*. 2nd edn., Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Lindblom, Ch., Woodhouse, E. J. (1993) *The Policy Making Process*. 3rd edn., Prentice Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- Lippman, W. (1921) *Public Opinion*. New York, Macmillan.
- Lynn, J.; Jay, A. (1981) *Yes Minister: The Diaries of a Cabinet Minister*. Vol. 1, London, BBC Press.
- Lipsky, M. (1971) *Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*. In: Urban Affairs Quarterly, 6, pp. 391–409.
- Lipsky, M., Weatherly, R. (1977) *Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-educational Reform*. In: Harvard Educational Review, 47 (2), pp. 171–197.
- Lipsky, M. (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foudation, pp 14–25.
- Majon, G., Wildavsky, A. (1978) *Implementation as Evolution*. In: Policy Studies Review Annual – 1978, Beverly Hills, Sage.
- Malinowski, B. (1969) *Vědecká teorie kultury*. Brno, FF UJEP.
- March, J. G. (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall.
- March, J. G. (1970) *Politics and the City*. In: K. Arrow (ed.) *Urban Processes as Viewed by the Social Sciences*. Washington DC, The Urban Institut Press.
- March, J. G. (1996) *Institutional Perspectives on Political Institutions*. In: Governance, 9 (3), pp. 248–264.
- Marshaw, J. L. (1983) *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven, Yale University Press, pp. 21–46.
- Maturana, H., Varela, F. (1980) *Autopoiesis and Cognition*. D. Reidel, Dordrecht (Holl.).
- McCleery, M. (1964) *On Remarks Taken Out of Context*. In: Public Administration Review, 24, pp. 157–171.
- McLaughlin, M. (1976) *Implementation as Mutual Adaptation*. In: W. Williams, R. Elmore (eds.), *Social Program Implementation*, New York, Academic Press, pp. 160–181.
- McLean, I. (1987) *Public Choice: An Introduction*. Oxford. Blackwell.
- McQuail, D. (1991) *Mass Communication Theory*. London, Sage, 350 p.
- Merton, R. K. (1957) *Social Theory and Social Structure*. Glencoe IL, Un. of Chicago Press.
- Mintzberg, H. (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. London, Prentice Hall.

- Münch, R. (1992) *Die Struktur der Moderne*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Nakamura, R. (1987) *The Textbook Policy Process and Implementation Research*. In: *Policy Studies Review*, 7, pp. 142–154.
- Návrh (1999) *Návrh koncepce reformy veřejné správy*. Praha, MV ČR.
- Niskanen, W. A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldin.
- Nordhaus, W. D. (1975) *The Political Business Cycle*. In: *Review of Economic Studies*, 42, pp. 169–190.
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Nový, I. (1997) *Sociologie pro ekonomy*. Praha, Grada.
- O'Brien, J. A. (1988) *Information Systems in Business Management*. Homewood ILL, Irwin.
- O'Reilly, Ch. A., Chatman, J. G., Caldwell, D.F. (1991) *People and Organizational Culture*. In: *Academy of Management Journal*, September, pp. 487–516.
- Offe, C. (1996) *Modernity and the State: East, West*. Cambridge, Polity Press.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Parsons, W. (1995) *Public Policy*. London, Edward Elgar.
- Polanyi, K., Arensberg, C. M., Pearson, H. W. (1957) *Trade Market in the Early Empires*. New York, Free Press.
- Potůček, M. (1997) *Nejen trh*. Praha, SLON.
- Potůček, M. ed. (1997a) *Veřejná politika*. Praha, FSV UK.
- Potůček, M. (1999) *Křížovatky české sociální reformy*. Praha, SLON.
- Pressman, J., Wildavsky, A. (1973) *Implementation*. Berkeley, Un. of California Press.
- Prigogin, I., Stengersová, I. (2001) *Řád z chaosu*. Mladá fronta, Praha.
- Prottas, J. D. (1978) *The power of the street level bureaucrat in public service bureaucracies*. In: *Urban Affairs Quarterly*, 13(3), pp. 153–175.
- Purkrábek, M., Potůček, M., Háva, P. (1999) *Kvalita centrálního rozhodování – klíč k rozvoji veřejné politiky a společnosti*. Praha, UK.
- Rickman, H. P. (1990) *Science and Hermeneutics*. In: *Philosophy and Social Science*, 20(3), pp. 291–302.
- Riesman, D. (1967) *Osamělý dav*. Praha, Svoboda.
- Ringen, S. (1987) *The Possibility of Politics*. Oxford, Oxford Un. Press.
- Robbins, S. P. (1994) *Management*. New Jersey, Prentice-Hall.
- Sabatier, P. A. (1986) *Top-down and bottom-up approaches to implementation research*. In: *Journal of Public Policy*, 6, 1986, pp. 21–48.
- Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, Columbia.
- Sabatier, P. A., Mazmanian, D. (1979) *The Conditions of Effective Implementation*. In: *Policy Analysis*, 5, pp. 481–504.
- Sabatier, P. A., Mazmanian, D. (1980) *A Framework of analysis*. In: *Policy Studies Journal*, 8, pp. 538–560.
- Salaman, G. (1974) *Community and Occupation*. Cambridge, Cambridge Un. Press.

- Selznick, P. (1992) *The Moral Commonwealth*. Berkeley, Un. of California Press.
- Sharpe, T. (1985) *Central Coordination and the Policy Networks*. In: *Political Studies*, 33, pp. 361–381.
- Schutz, A. (1932) *Der sinnhaften Aufbau der sozialen Welt*. Wien, Springer Verlag.
- Schutz, A. (1961) *Gesammelte Aufsätze*. Band 1, München, Springer Verlag.
- Simon, H. A. (1957) *Administrative Behaviour*. 2nd edn., New York, Macmillan.
- Sandel, M. (1984) *Liberalism and its Critics*. New York, N. Y. Un. Press.
- Sirovátka, T. ed. (1997) *Sociální zabezpečení (vybrané texty)*. Brno, Ekonomicko-správní fakulta MU.
- Sirovátka, T. (2000) *Česká sociální politika na prahu 21. století*. Brno, Fakulta sociálních studií MU.
- Smelser, N. J. (1963) *The Sociology of Economic Life*. Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall.
- Smith, G., May, D. (1980) *The Artificial Debate between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making*. In: *Policy and Politics*, 8(2), pp. 147–161.
- Smith, G., May, D. (1997) *At the Artificial Debate between Rationalist and Incrementalist Model of Decision Making*. In: M. Hill (ed.), *The Policy Process*. London, Prentice Hall, pp. 163–174.
- Spicker, P. (1995) *Social Policy: Themes and Approaches*. London, Prentice Hall.
- Srubar, P. (1989) *Kosmion*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Stone, D. A. (1989) *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*. In: *Political Science Quarterly*, 104, pp. 281–300.
- Svedberg, R. (1996) *Economics and Sociology*. Princeton NJ, Princeton Un. Press.
- Taylor, C. (1985) *Atomism*. In: *Philosophy and Human Sciences*, vol. 2, Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Tulock, G. (1965) *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Public Affairs Press.
- Turner, S. (1977) *Complex Organizations as Savage Tribes*. In: *Journal for the Theory of Social Behavior*, vol. 7, pp. 99–127.
- Van Meter, D., Van Horn, C. E. (1975) *The Policy Implementation Process: a conceptual Framework*. In: *Administration and Society*, 6(4), pp. 445–488.
- Vos, J. (1994) *Výkonné orgány sociálního státu*. In: Bohannes, J. (ed.): *Problémy sociálního státu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav MU.
- Watson, T. J. (1995) *Sociology Work and Industry*. London, Routledge.
- Weber, M. (1921) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, J. Möhr Verlag.
- Weber, M. (1972) *G.A. zur Religionsoziologie*. Band 1, Tübingen, Mohr-Siebeck.
- Weick, K. (1976) *Educational Organizations as loosely coupled Systems*. In: *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1–18.
- White, H. C. (1981) *Where Do Markets Come From?* In: *American Journal of Sociology*, 87(November), pp. 517–547.
- Williams, W. (1980) *The Implementation Perspective*. Berkeley, Un. of California Press.
- Williamson, O. E. (1975) *Markets and Hierarchies*. London, McMillan.
- Wilson, W. (1987) *The Study of Administration*. In: *Political Science Quarterly*, 56 (2), pp. 481–506.

- Winkler, J. (1998) *Komunikace v organizacích*. Brno, MU.
- Winkler, J. (1998) *Komunikace a interakce správních úřadů s občany*. In: Příručka pro zastupitele měst a obcí. Brno, MU, s. 67–82.
- Winkler, J. (1999a) *Strategie a realizace změn v neziskových organizacích*. In: Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací. Brno, MU, s. 63–75.
- Winkler, J. (1999b) *Veřejné mínění jako projev veřejného zájmu*. In: I. Malý (eds.) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Brno, MU, s. 87–99.
- Winkler, J. (2000) *Ekonomika a společnost*. Brno, MU.
- Wolin, R. (1994) *Antihumanism in the Discourse of French Postwar Theory*. In: *Common Knowledge*, 3, pp. 65–78.
- Wrong, D. A. (1961) *Oversocialized Concept of Man in Sociology*. In: *American Sociological Review*, 26 (2), pp. 183–193.
- Yack, B. (1985) *Concept of Political Community in Aristotle's Philosophy*. In: *Review of Politics*, 47, pp. 92–112.
- Young, T. R. (1991) *Chaos and Social Change: Metaphysics of the Postmodern*. In: *The Social Science Journal*, 28 (3), pp. 289–305.
- Young, T. R. (1991a) *Chaos Theory and Symbolic Interaction Theory: Poetics for the Postmodern Sociologist*. In: *Symbolic Interaction*, 14 (3), pp. 321–334.
- Young, T. R. (1992) *Chaos Theory and the Social Science*. Essex, Mich., Red Feather Institut.
- Zizek, P. (1990) *The Sublime Object of Ideology*. London, Verso.

## VĚCNÝ REJSTŘÍK

- Autonomie rozhodování (jednání) 50,  
128, 140, 144, 161–162, 177–179,  
181, 188–189, 192–193
- Důvěra 12, 21, 37, 40, 43, 49–51, 55–56,  
59–62, 71, 105, 127–129, 131–133,  
139–150, 153–155, 162, 164, 170,  
172–173, 177–178, 180–182, 185,  
186, 203, 216, 228, 230–231, 233, 238
- Funkčnost politiky 21, 230
- Implementace 12–18, 23, 25–30,  
33–34, 46, 56–58, 61–64, 66,  
70–72, 77, 80, 90, 98, 102, 104–113,  
115–131, 134, 137–138, 143,  
145–152, 154, 156, 158, 160–161,  
163–168, 184, 186–188, 192–193,  
218, 234, 237
- Definice, pojetí i. 16, 27–29, 118,  
124
- Analýza i. 33–34, 46, 56, 98,  
107–110, 115–124, 127, 130, 131, 186
- Implementační struktura(ry) 105, 107,  
114–115, 126–128, 130,  
160–168, 186 237
- Modely tvorby rozhodnutí 73–74,  
76–77, 88
- Neformální vztahy 86, 164, 166,  
168–174
- Nekonzistentní pozice 181–182, 185
- Nový institucionalismus 41, 61, 153
- Oblasti stability chování 68, 70, 102,  
163–164, 168, 176, 182, 209
- Organizační flexibilita 88, 155, 157,  
180–181
- Organizační kultura 11, 12, 17, 26, 71,  
119–120, 127, 131–136, 142, 151,  
155, 158, 167–168, 174, 178–180,  
193–194, 196–198, 201–215, 217
- Organizační soudržnost 12, 130, 142,  
145, 148–149, 154, 159, 167–168,  
172, 178–180
- Organizační struktura(ry) 15, 26, 88,  
105, 127, 130, 137, 147, 154, 156,  
159, 162, 165, 167–168, 171, 175,  
178, 191, 210, 212–213, 220, 235,  
239
- Politická změna 53, 56–57, 61, 64, 69,  
78, 80, 82, 194
- Politický proces 11–12, 17–18, 20–34,  
38, 40–42, 44, 46, 48, 51–52, 55–63,  
66, 68–71, 76–86, 88–91, 95, 103,  
105–107, 112, 114–119, 121, 124,  
126, 128, 131, 152, 164, 166
- Fáze p. p. 24, 26–27, 72, 76, 88
- Sociální organizace p.p. 56, 82,  
128–129, 131
- Racionální kontrolní a regulační  
aparát 172
- Sociální kontrolní a regulační aparát  
171–172
- Systém 11, 18–21, 24–26, 28–29,  
32–36, 39, 43, 54, 57–59, 64–69,  
75, 79–80, 82, 90–104, 112, 116,  
120–124, 126, 130–131, 133–135,  
138–143, 148, 150, 154, 156–158,  
163–164, 171–175, 178, 184–186,  
190–196, 199, 202, 213, 218–226,  
228–233, 235–239
- Teorie chaosu 64–69, 98–103
- Teorie systému 24–26, 54, 75, 90–91,  
95, 135
- Volnost rozhodování (jednání)  
131, 139–141, 144, 146–148, 155,  
157–158, 175, 177–182, 185, 188,  
190–191, 196, 201, 212–213, 215,  
227, 234–235

## JMENNÝ REJSTŘÍK

- Bertalanffy, Ludwig von 94–95  
Burns, Tom 90, 156–157  
Dror, Yehezkel 26, 72, 78–79, 84  
Durkheim, Emile 30, 43–46  
Easton, David 24–26, 28, 90, 95  
Elmore, Richard 108, 111–113, 138–139, 148, 153, 186, 186, 188  
Etzioni, Amitai 30, 46, 54–56, 61, 67, 72–73, 84–86, 180  
Fox, Nicholas 31, 63, 64, 104, 105, 172  
Granovetter, Mark 52–55, 57  
Habermas, Jurgen 48–51, 137  
Hjern, Benny 108, 112–114, 125, 159–164, 166–168  
Lane, Jan Erik 12, 27–28, 116, 118, 125–129  
Lasswell, Harold 90  
Lindblom, Charles 23, 33, 37, 72, 76–85, 120  
Lipsky, Michael 21, 108, 110, 113, 188–192, 223  
Lyotard, Francois 49–51  
March, James 35, 38, 40, 42, 45, 56, 58–59, 61, 64, 69, 153, 175  
Olsen, Johan 45, 56, 58–59, 61, 64, 69  
Parsons, Talcot 16, 23, 29, 39, 46, 54, 72  
Porter, David 113, 159–164, 166–168  
Sabatier, Paul 16, 19, 23, 72, 108, 110–112, 114–125  
Schutz, Alfred 46–48  
Simon Herbert 14, 39, 74–76, 87, 142, 164, 175, 178–179, 185  
Stalker, George 90, 156–157

## MEDAILON AUTORA

### **Doc. PhDr. Jiří Winkler, Ph.D. (\* 1958)**

Absolvoval studium sociologie na Masarykově univerzitě a studium veřejné a sociální politiky na Univerzitě Karlově v Praze. V současnosti působí na katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity. Přednáší kurzy Tvorba a implementace veřejných programů, Evaluační výzkum a Teorie organizace a řízení. Jeho výzkumnou orientaci tvoří otázky sociální politiky a sociální práce zaměřené na výzkumy řízení a organizace veřejných programů. V posledních letech se podílel na mezinárodních i národních výzkumných projektů a koordinoval několik státními granty podporovaných projektů z oblasti péče o děti, politiky zaměstnanosti a sociálních služeb, např. v letech 2003 a 2004 pracoval jako vládní expert „Roma decade programme“ (pro integraci na trhu práce) World Bank a současně jako národní expert „Peer review Programme“ (pro disability management na trhu práce) Evropské komise. Doposud publikoval více než osmdesát statí a článků v odborném tisku. Je autorem monografií Implementace: institucionální hledisko analýzy (2002), Teorie rozhodování a dynamika sociální politiky (2007) a Organizace implementačního procesu (2014). Publikoval učebnici Komunikace v organizacích veřejného sektoru (1998) a je spoluautorem monografie Evropské pracovní trhy a průmyslové vztahy (1999). Editoval tematické monografie Český trh práce a evropská strategie zaměstnanosti (2004), Účelové programy na lokálních trzích práce (2005) a Nejistoty na trhu práce (2009) a Institucionální změna a veřejná politika (2011).

JIŘÍ WINKLER

## ORGANIZACE IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU

### Institucionální hledisko analýzy

Redakční práce Lucie Mořkovská

Jazyková korektura Veronika Muselíková

Grafická úprava Alžběta Granátová a Eliška Váchová

V roce 2014 vydala Masarykova univerzita,  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno, [www.muni.cz](http://www.muni.cz)

1. vydání, 2014

[www.spsp.fss.muni.cz](http://www.spsp.fss.muni.cz)

[www.muni.cz/fss/research/projects/17424](http://www.muni.cz/fss/research/projects/17424)

ISBN 978-80-210-7823-9



---

Předkládaná monografie se zabývá organizační stránkou implementace sociálních programů a intervencí. Vychází z předpokladu, že úspěšná realizace veřejných programů je stále aktuální praktický a závažný výzkumný problém. Dosavadní studie nashromáždily množství konkrétních poznatků o těchto programech. Zatím však neexistuje dostatečně propracovaná syntéza těchto poznatků a stále probíhají diskuse o metodě studia implementačního procesu. Cílem autora je teoreticky zdůvodnit analýzu organizace veřejných programů jako svébytného metodického přístupu k studiu implementačního procesu. Součástí knihy je ilustrace nového metodického přístupu v podobě analýzy organizační kultury poskytování příjmově testovaných sociálních dávek v České republice. Kniha rozšiřuje, dopracovává a novým způsobem třídí poznatky z knihy Implementace, kterou autor vydal v roce 2002.

*Publikace vychází v rámci projektu Inovací bakalářských  
studijních programů k lepší zaměstnatelnosti,  
CZ.1.07/2.2.00/28.0238.*

