

Veřejná politika II.

PVSOPO

Struktura

- Utváření politické agendy (iniciace)
- Formulace politiky (estimace)
- Rozhodování (selekce)
- Implementace
- Evaluace
- Literatura
- Přílohy

1. Utváření politické agendy;

- Proč se některé problémy „řeší“ a jiné ne?
- Jak vláda „rozpoznává problém“ a jak jej prezentuje veřejnosti?
- Kdo je iniciátorem nastolení diskuze o problému?

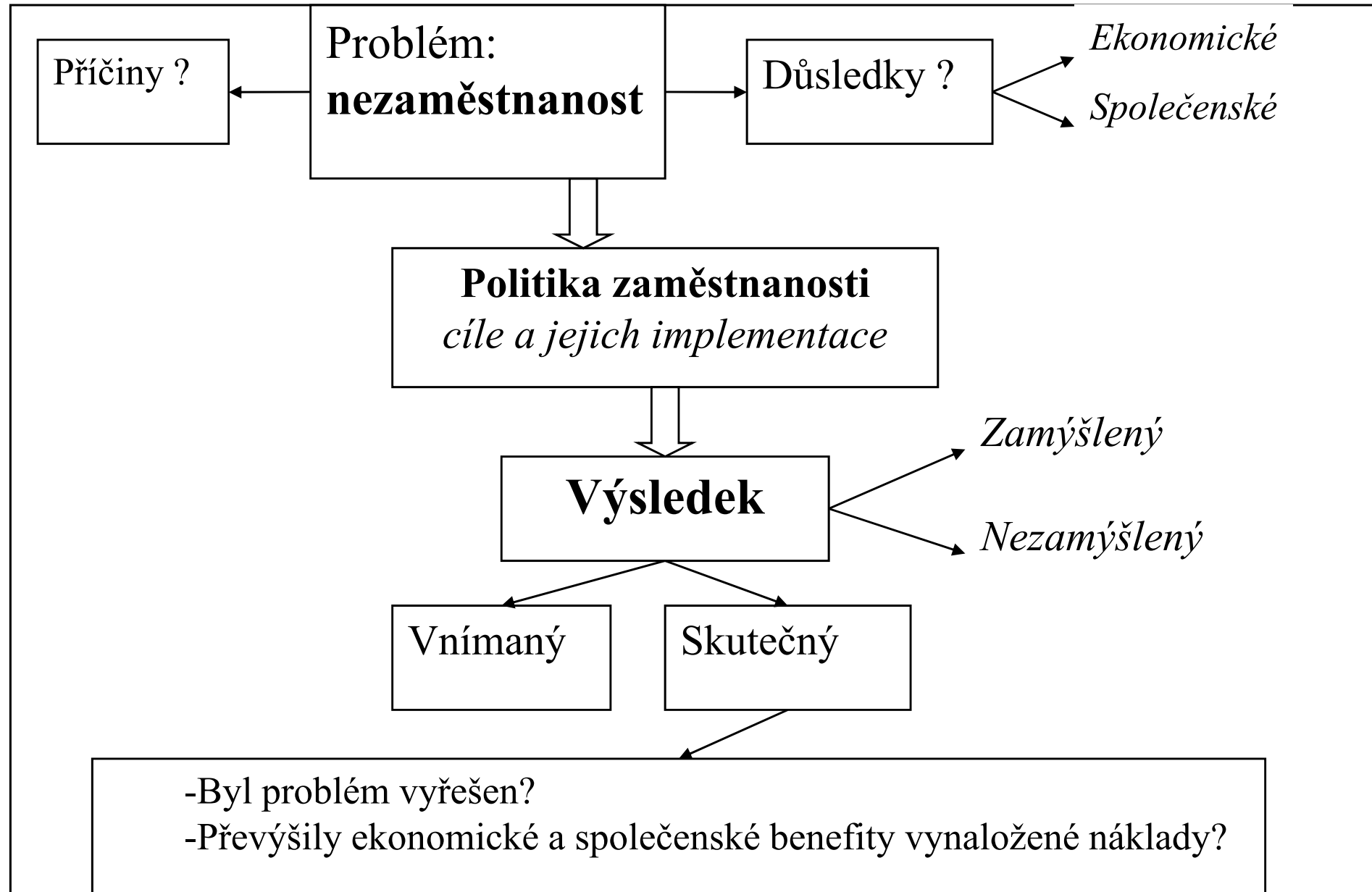
Proč se některé problémy „řeší“ a jiné ne?

- Jestliže politici ignorují veřejné potřeby (selhání reprez. demokracie), jak jinak nastolit problém k diskuzi?
- Vlastnosti „dobrého“ problému
 - Problém ovlivňuje většinu společnosti
 - Je srozumitelný a řešitelný
 - Je schopen ve správný čas generovat „dramatický“ efekt pro media
- Empiricky zcela nepotvrzeno, důležitou roli hraje přístup zájmové skupiny k vládě.

2. Formulace politiky

- Proces definování, posuzování, akceptování či zamítání okolností souvisejících s problémem
- Ačkoliv existuje shoda v tom, že problém existuje, jeho vnímání (souvislosti a důsledky) mohou být značně odlišné
- Jak je problém vymezen je určující pro stanovení a výběr variant řešení (rozhodování) a stejně tak i pro jeho implementaci
- Rovněž existují určitá omezení pro možná řešení (chudoba → tisk peněz → inflace ... jsou nutné jiné přístupy)

Problém a jeho souvislosti



3. Rozhodování

- Volba mezi alternativami politiky, které byly generovány jako reakce na stanovení problému (fáze utváření politiky)
- Jde o politický proces
- Rozhodují zpravidla aktéři vybavení „autoritou“
 - Ovlivňují: zájmové skupiny, byrokracie,...

Typy volby při rozhodování

- Pozitivní
 - Rozhodnutí o změně
- Negativní
 - Rozhodnutí o zachování současného stavu
- Bez rozhodnutí

Styly rozhodování

		Úroveň dostupných znalostí	
		Vysoká	Nízká
Míra změny	Vysoká	<i>Revoluční</i>	<i>Analytické</i>
	Nízká	<i>Racionální</i>	<i>Inkrementalistické</i>

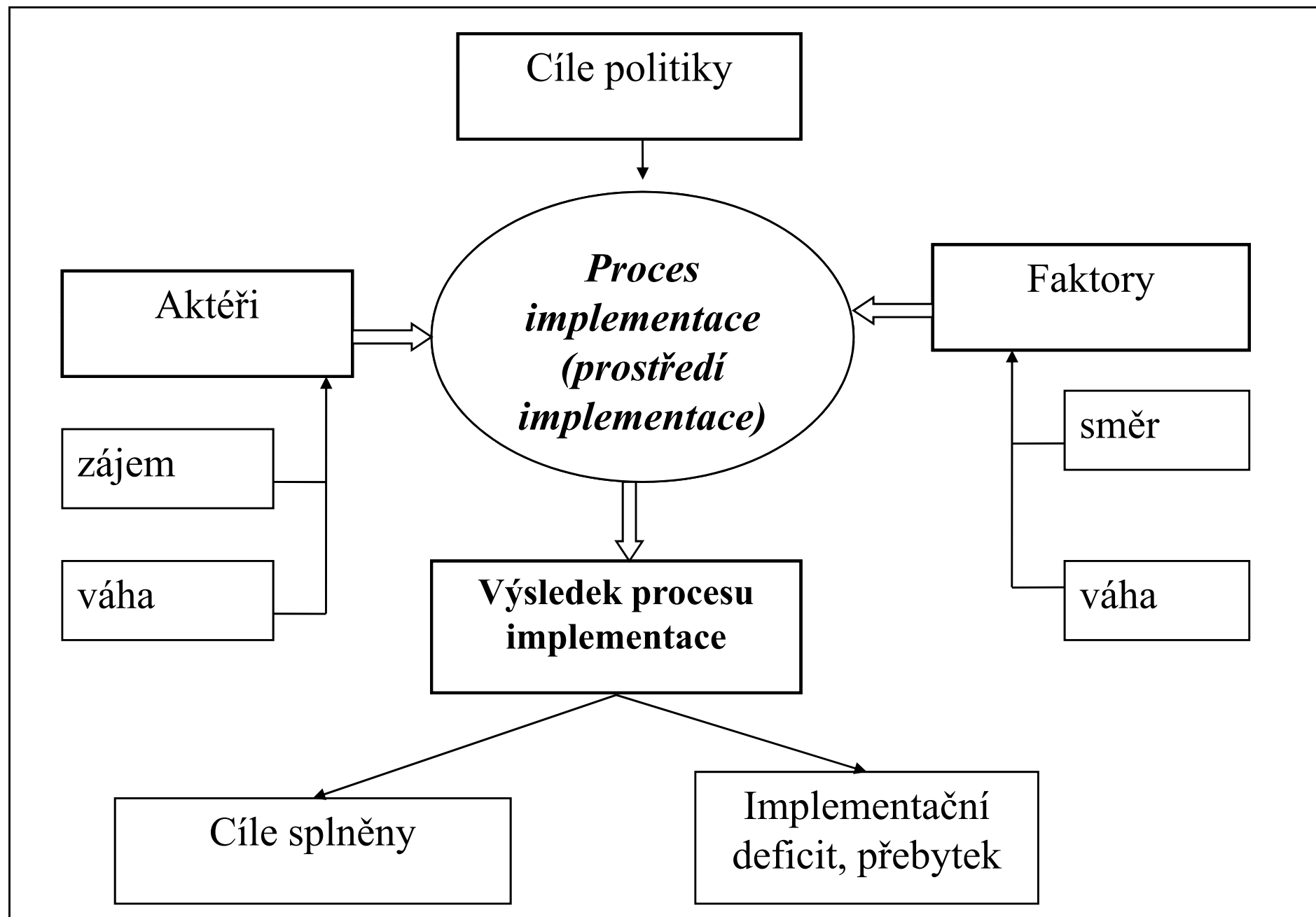
4. Implementace

- Implementace – realizace, uskutečnění
- Implementace jako **stav uskutečnění**. Vztah mezi zamýšlenými cíli a výsledkem
- Implementace jako **proces realizace**, na povaze interakcí mezi aktéry závisí výsledek programu
 - Implementace: Pressman, Wildawsky... Analýza programu v Oklahomě (60 léta)
 - Mnohoznačnost pojmu (viz příloha)

Implementační deficit (selhání)

- rozdíl mezi původně plánovaným cílem a skutečně pozorovaným výsledkem
- Vznik ID
 - ve fázi tvorby – špatně stanoveným cílem vzniká de facto ID
 - Špatná hypotéza (příliš vysoké očekávání)
 - Ve fázi implementace

Proces implementace



Přístupy k analýze implementačního procesu

- Shora dolů (top-down)
- Zdola nahoru (bottom-up)
- Syntetizující přístupy

- Principal-agent teorie
- Teorie volby nástrojů

Top-down - soubor podmínek

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

Top-down analýza

- (-) **tendence podceňovat vliv dalších aktérů** na proces implementace.
- (-) metoda je jen obtížně uplatnitelná tam, kde **centrální úroveň chybí**, nebo na rozhodování má vliv skupina činitelů na centrální úrovni, přičemž žádná tato skupina nemá převažující vliv.
- (+) když cílem analýzy je zjistit výhradně **efektivnost programu** nebo v oblastech, kde je dominantní jeden veřejný program.
- (+) když existuje **jednoznačná legislativa** a tam kde jsou v rámci výzkumu zjišťovány spíše **průměrné výsledky** před regionálními odlišnostmi.

Bottom-up analýza

- Identifikace sítě účastníků
- Zkoumání jejich cílů, strategií, aktivit a kontaktů.
- Identifikace aktérů zapojených do plánování, financování a provádění vládních i nevládních programů.

Bottom-up analýza

- analýza problémů, které jednotliví aktéři pocítují a strategiemi vytvořenými pro jejich řešení.
- Tento přístup umožňuje zjišťování všech účinků programu.
- (-) přeceňování vlivu jednotlivých aktérů a periferie (ve vztahu k centru).
- (-) neschopnost vyjít z explicitní teorie faktorů ovlivňujících implementaci veřejného programu.
- (+) když se na implementaci programu podílí větší množství mocensky nezávislých institucí, případně tam, kde neexistuje jednoznačná legislativní úprava daného politického procesu.

Principal-agent teorie

- Vyvinuta k vysvětlení rozdílů mezi záměrem politiky a způsobem jakým ji úředníci realizují
- Úředník x politik, právník x klient, lékař x pacient
- Nutná „dobrá vůle“ agenta vyhovět přání klienta, klientův zájem však nemusí být zájmem agenta
- Tvůrce politiky musí počítat s vlivem úředníků na proces implementace.

Teorie volby nástrojů

- Realizace politiky vyžaduje využití různých nástrojů
- Teoreticky může být pro splnění daného cíle jakýkoliv nástroj.
 - Některé nástroje jsou však vhodnější než jiné
- Nástroje skutečné
 - Informace, dotace, daně, regulace, státní podnik, přímé opatření
- Nástroje procedurální
 - Distribuce informací, výzkum, poradní komise, institucionální reforma

Faktory ovlivňující proces implementace

- Vnitřní x vnější
 - Restrukturalizace ministerstva x Nový zákon mají vliv na realizaci cíle
- Předvídatelné x nepředvídatelné
 - Reakce cílové skupiny x povodeň
- Silné x slabé (svým vlivem)
 - Vliv suchého léta na: dotační program do zemědělství x program na podporu výstavby azylového bydlení

Aktéři

Vládní aktéři	Nevládní aktéři	
Zvolení zástupci	Politicko-ekonomické struktury	Výzkumné organizace
Jmenování úředníci	Firmy	Politické strany
	Zaměstnanci	Massmedia
	Veřejnost	Zájmové skupiny

5. Evaluace

- Obecné problémy měření výstupu
- Metody
 - Analýza minimalizace nákladů (CMA, CFA)
 - Analýza účinnosti nákladů (CEA)
 - Analýza nákladů a užitečnosti (CUA)
 - Analýza nákladů a přínosů (CBA)
- Viz předmět Metody hodnocení...

Implementace x Evaluace

	Objekt	Výzkum zaměřený na
Implementace	Proces/chování Výstup, výsledek Kauzální vztahy	Popis Vysvětlení Vytvoření teorie a její testování Analytické hodnocení
Evaluace	Výstupní hodnoty	Hodnotové soudy

Literatura

- Povinná
 - Potůček- Veřejná politika – str.41-57
 - Přílohy
- Nepovinně doporučená 😊
 - Winkler, J. – Implementace. Brno 2002
 - Time for revival: Policy implementation... Jill Scofield
 - <http://www.blackwell-synergy.com/doi/pdf/10.1111/1468-2370.00066>

Implementace – přehled vymezení

Přístup	Třídění	Představitelé
Top-down	Implementace jako dokonalá administrace	(Hood 1976)
	Implementace jako management politického programu	(Sabatier, Manzmanian, 1979)
Bottom-up	Implementace jako evoluce cílů	(Wildawsky a Majon, 1978)
	Implementace jako proces učení	(Brown, Wildawsky, 1983)
	Implementace jako struktura	(Hjern, 1982)
	Implementace jako výsledek	(Barrett a Fudge, 1981)
Syntetizující přístupy	Implementace jako perspektiva	(Williams, 1980)
	Implementace jako politický symbol	(Barret a Fudge, 1981)
	Implementace jako vyjednávání koalic	(Sabatier 1986)
	Implementace jako mnohoznačnost	
	Implementace jako zpětné mapování	(Elmore)

Závěr: srovnání teorií

Implementace jako	Přístup k veřejné politice	Model tvorby rozhodnutí	„dominantní“ dimenze politiky	Přístup k implementaci
Stav uskutečnění	Teorie politického cyklu	Racionalistický přístup	Vertikální dimenze	Top-down
Proces realizace	AAA model, model politických sítí	Inkrementalistický přístup	Horizontální dimenze	Bottom-up

Kritéria hodnocení politiky – příklad zdravotní politika

Prvky analýzy a tvorby zdravotní politiky Potůček (2005: 330-344)	Kritéria hodnocení Potůček (2005: 329-330)	Kritéria hodnocení Palfrey (2000: 58)
zdravotnický systém	celospolečenské důsledky	efektivnost (effectiveness)
principy, potřeby, hodnoty a veřejný zájem	naplnění základního lidského práva na zdraví	účinnost (efficiency)
nástroje zdravotní politiky	zdravotní stav obyvatelstva, dostupnost zdravotní péče	ekvita (equity)
financování	zdravotnické služby osobně přijatelné z hlediska pacienta	akceptovatelnost (acceptability)
obecné principy zdravotního pojištění	řízení rizika výskytu nemocí	dostupnost (accessibility)
	ekonomická účinnost a udržitelnost, národohospodářská kritéria	vhodnost (appropriateness)