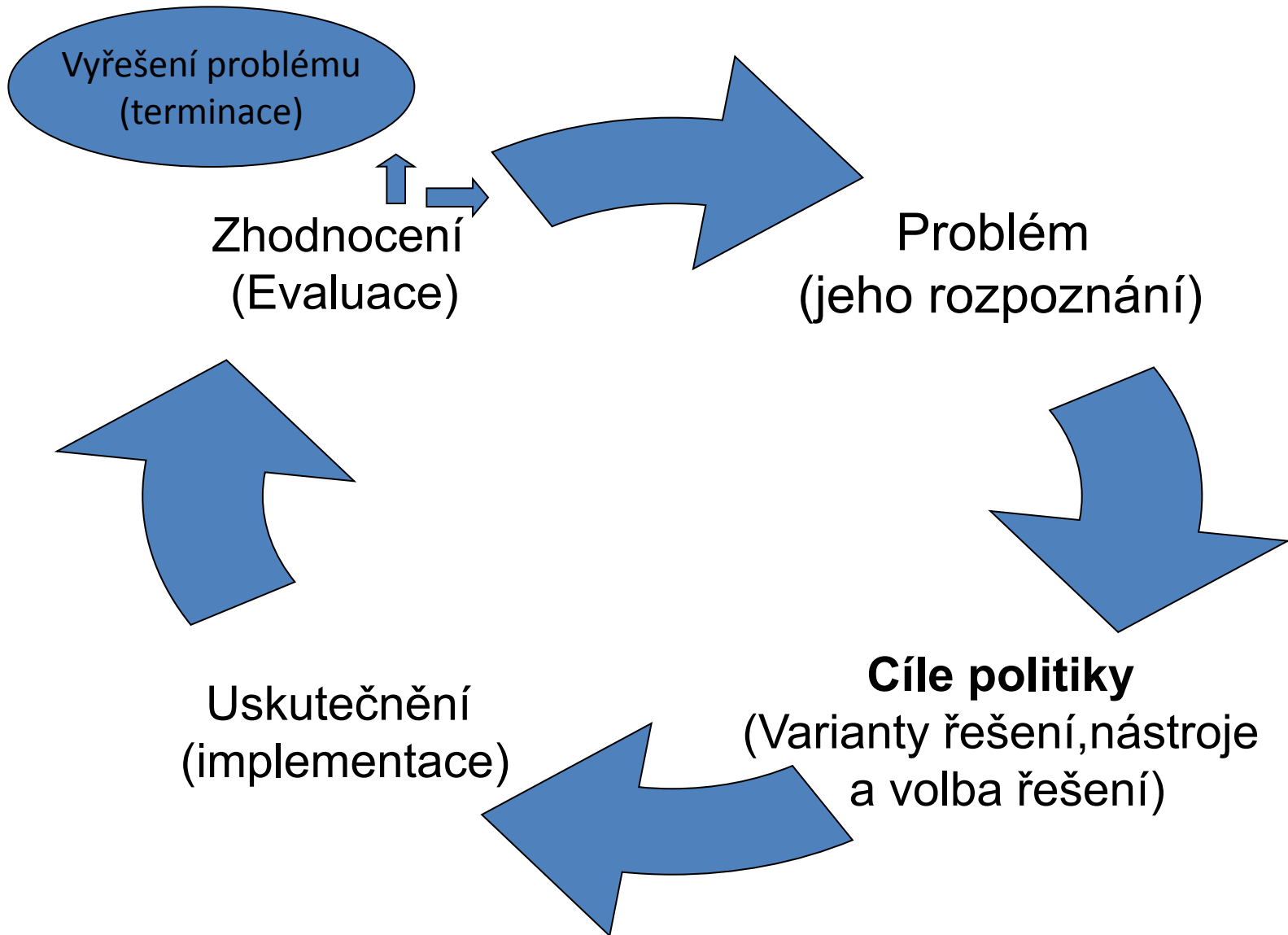


P4 Realizace veřejné politiky a předvídání výsledků

ANVP

- Co to je implementace
- Přístupy ke zkoumání a jejich limity
- Implementační styly
- Predikce?

RE: Politický cyklus - proces



Implementace

- **Implementace – realizace, uskutečnění**
- Implementační deficit - rozdíl mezi původně plánovaným cílem a skutečně pozorovaným výsledkem
- Co se nepokazilo do teď, pokazí se teď
 - Implementace: Pressman, Wildawsky... Analýza programu v Oklahomě (60 léta)
 - Mnohoznačnost pojmu (viz příloha)

Implementace – dva významy

- Stav uskutečnění/uskutečňování (A)
 - Situace v jednotlivých fázích
 - Vztah ke stanovenému cíli
- Proces realizace (B)
 - Dynamický proces
 - Vztah k předchozí situaci

srovnání teorií

Implementace jako	Přístup k veřejné politice	Model tvorby rozhodnutí	Přístup k implementaci
Stav uskutečnění	Teorie politického cyklu	Racionalistický přístup	Top-down
Proces realizace	model politických sítí	Inkrementalistický přístup	Bottom-up

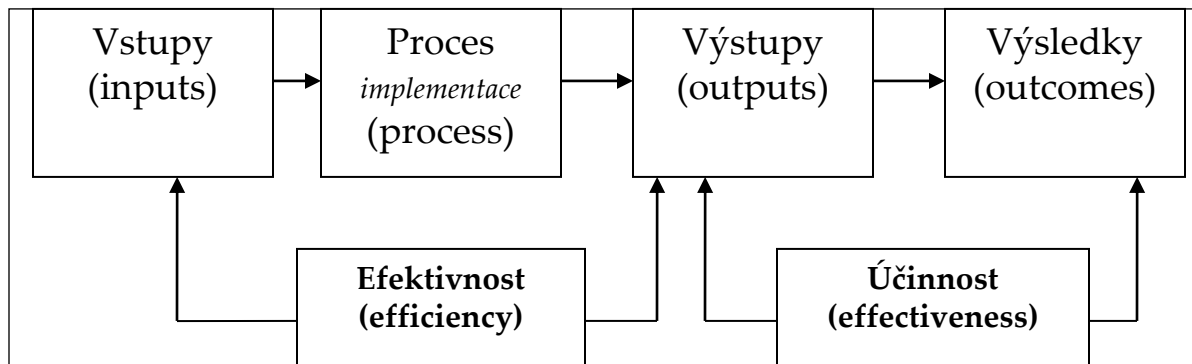
Analýza procesu implementace

- Analýza
 - Uskutečňování známého cíle (A)
 - Procesu změny (i když neznáme cíl) (B)
- Analýza
 - Ex ante
 - Prověřit možnost implementace – opravit chyby v formulaci cíle a volbě nástroje
 - In media res
 - Kontrola procesu, modifikace cílů, nástrojů
 - Ex post
 - Vysvětlit příčiny úspěchu/neúspěchu
 - Identifikovat obecně platné principy/podmínky
- Každá možnost vede k jiným metodám

Implementace (A)

- = Uskutečnit (úspěšně/efektivně) zvolenou variantu
- = splnit cíle politiky
- = vyřešit problém, pro který byla politika vytvořena

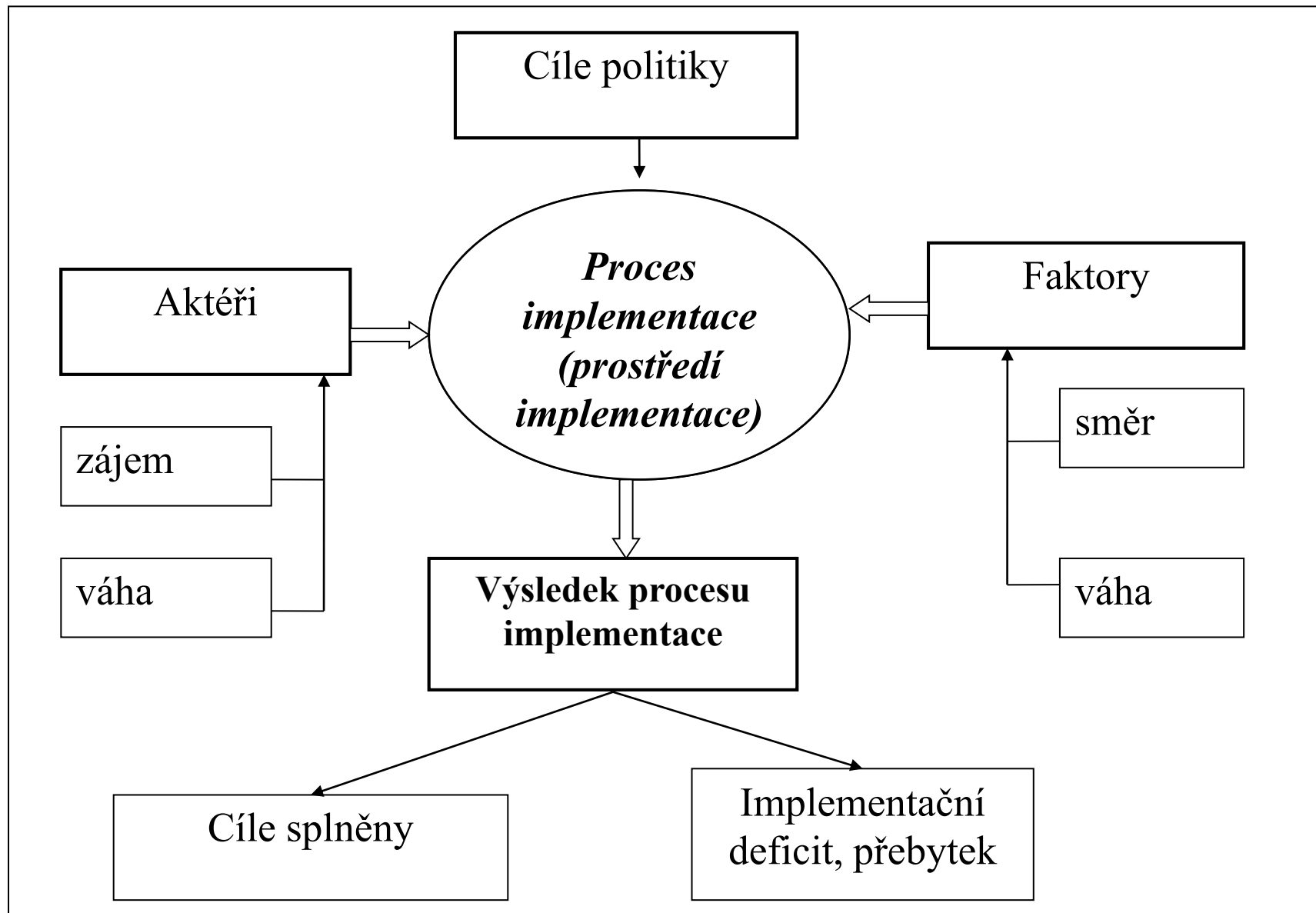
vztah mezi pojmy efektivnost a účinnost



Implementaci ovlivňují

- Aktéři – osoby, skupiny
- Faktory – neživé okolnosti
- A i F mají „sílu“ ovlivnit proces implementace a jejich síla působí „pro“ nebo „proti“ cíli politiky
- Liší se stupněm předvídatenosti

Proces implementace



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

Přístupy k analýze implementačního procesu

Proč analýza procesu implementace

- 1 proč se něco stalo
- 2 co doporučit do budoucna (pokud to lze)

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

Doplňující teorie

- Principal-agent teorie
- Teorie volby nástrojů

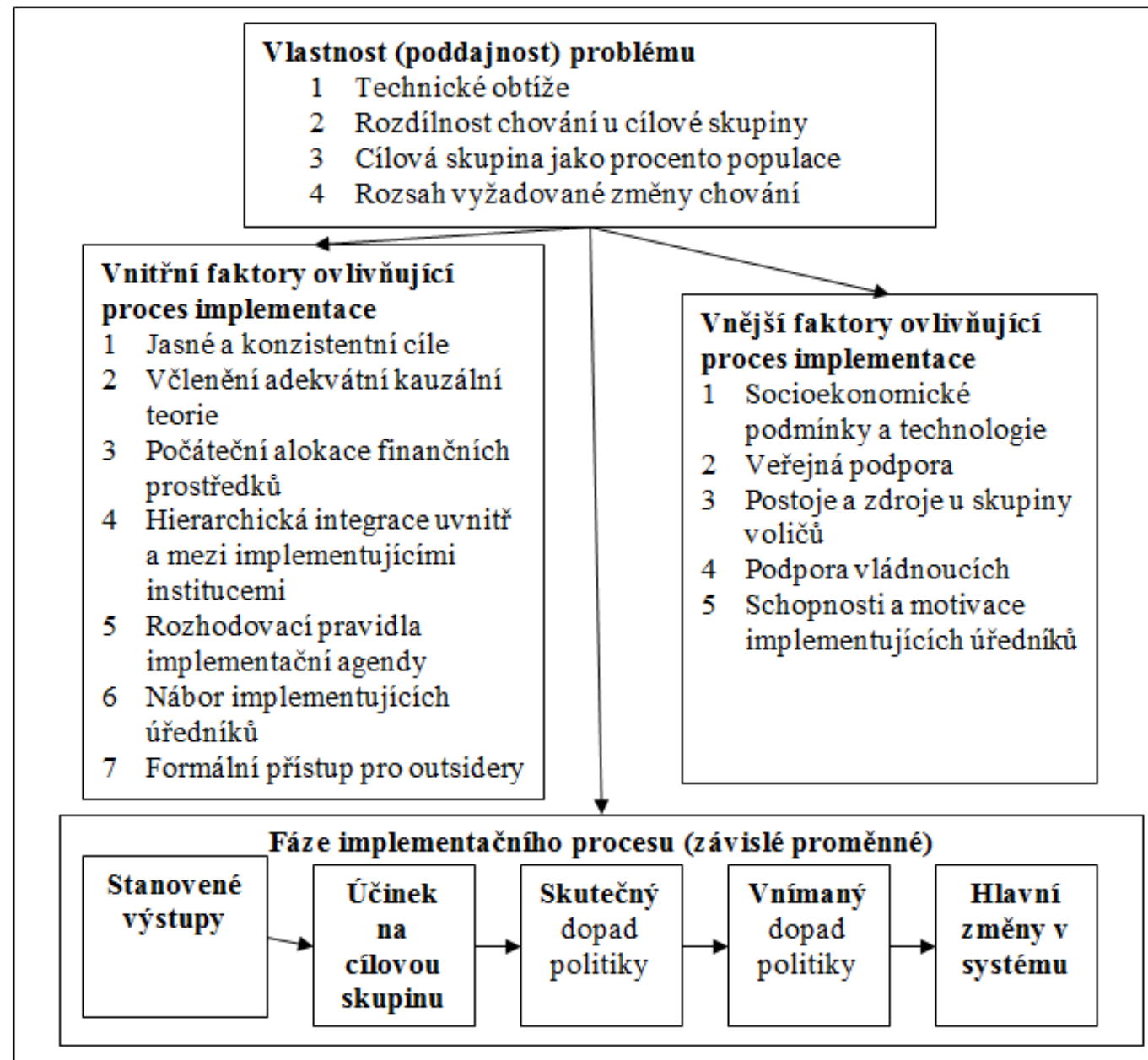
Top-down analýza

- (-) **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.

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.

Schéma 4: Faktory ovlivňující proces implementace



Pramen: Přeloženo a upraveno z: Manzmanian, Sabatier (1989: 22)

Typ změny z pohledu chování klíčového aktéra

Tabulka 25: Příklad rozdílnosti požadavků na změnu v chování jednotlivých aktérů

změna		Velikost rozsahu změny chování aktéra				
velikost změny	Typ změny	pacienti	lékaři	ministerstvo zdravotnictví	zdravotní pojišťovny	nemocnice
vysoká	zavedení různých typů zdravotně pojistných plánů	<i>vysoká</i> , nutnost získání informací, rozhodnutí z nabízených možností, změna v chování v novém systému	<i>střední</i> , adaptace na nové požadavky ze strany ostatních aktérů	<i>Vysoká</i> do doby vzniku Úřadu pro dohled nad zdravotními pojišťovnami	<i>vysoká</i> , změna stávajících systému zpracování dat, vytváření nových produktů pro klienty	<i>střední až vysoká</i> , změna v chování vyžadována ze strany pacientů a zdravotních pojišťoven
střední	zavedení platby za návštěvu lékaře	<i>vysoká</i> , nově vstupuje i ekonomické kritérium, při rozhodování o návštěvě lékaře	<i>střední</i> , zpracování administrativních požadavků	<i>nizká</i>	<i>Střední</i> , administrativa spojená se sledováním plateb od pacienta	<i>střední</i> , zpracování administrativních požadavků
nizká	novelizace hodnot bodového systému	<i>nizká</i> , nejsou konfrontováni s důsledky hodnoty bodu	<i>střední</i> , výše úhrady může ovlivnit jejich ochotu poskytovat více služeb	<i>nizká</i> , změna v chování není vyžadována	<i>střední</i> , adaptace na možné změny v chování lékařů, nemocnic, případná iniciace těchto změn v chování	<i>střední</i> , výše úhrady může ovlivnit rozsah poskytovaných služeb, změna v chování, reakce na chování pojišťoven

Zdroj: sestaveno autorem

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.
- Street level bureacracy

Bottom-up analýza

- Vláda jeden z mnoha aktérů
 - analýza problémů, které jednotliví aktéři pocítují a strategiemi vytvořenými pro jejich řešení.
 - Tento přístup umožňuje zjišťování všech/více 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.

Srovnání TD a BU přístupu

	Top-down	Bottom-up
Hlavní cíl	Dosažení cílů stanovených „v centru“	Zjistit jak se stane, že jsou politiky implementovány
Hlavní hledisko (klíčový aktér)	Vláda (jiný aktér stojící nejvýše v hierarchii)	Street-level byrokracie
Pohled na ostatní aktéry	Podřízené jednotky	Ovlivňují fázi tvorby i implementace. Potenciální inovátoři či řešitelé problémů
Kritérium úspěchu	Splnění cílů politiky	Dosažení lokálních cílů
Pohled na implementační deficit	Implementační deficit je výsledkem nesplnění stanovených cílů tj. selhání během procesu implementace	Implementační deficit je „nevyhnutelný“, je to znak změny politiky, nikoliv jejího selhání
Chápaní politiky	Politika jako nezávislá proměnná	Politika je závislá na interakci mezi aktéry na lokální úrovni
Výstupy politiky	Předvídatelné – pokud je implementační proces dobře strukturován	Nepředvídatelné – závisí na výsledku interakce mezi aktéry
Základní metodologický přístup	Deduktivní	Induktivní

Syntetizující přístupy

- Mix předchozí plus vlastní pohled na věc
- Důležité je, co chci zjistit
 - A jaká mám data
- (policy analysis x policy advocacy)

- Proč Brno nepřesunulo hlavní nádraží?
 - Hypotézy
 - Verifikace
 - Identifikace klíčových okolností
 - Predikce dalšího vývoje
- Proč stojí km dálnice tolik peněz?

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.

Výsledek implementace

- Implementační deficit
- (přebytek, optimum)

Tabulka 7: Alternativní pohledy na obsahové významy pojmu efektivnost v kontextu pojmu implementace

	Efficiency	Effectiveness
Efektivnost implementace	Použité vstupy generovaly maximum výstupů.	Použité vstupy generovaly zamýšlené účinky.
Efektivní implementace	= Úspěšná implementace = Lze efektivně splnit cíle, které ovšem nevyřeší problém, pro který byly stanoveny.	= Dokonalá implementace = Z hlediska normativního přístupu bezchybná. Stanovený cíl vyřešil problém bez vedlejších nezamýšlených účinků.

Pramen: autor

Implementace a volba nástroje

- Implementační styly jako obecný rámec volený podle povahy cílů a omezení státu

		Povaha cílů politiky	
		Široké	Úzké
Rozsah omezení na straně státu	Vysoký	Institucionalizovaná dobrovolnost (Institutionalized Voluntarism) <i>Př. Povolení dvou úředních jazyků v Kanadě za současné podpory národní sounáležitosti</i>	Právní regulace (Representative Legalism) <i>Př. Práva žen</i>
	Nízký	Přímé dotování (Directed Subsidization) <i>Př. průmysl</i>	Přímé poskytování (Directed Provision) <i>Př. TV vysílání</i>

Zdroj: Howlett, Ramesh (2003: 204), upraveno

příklad

- Cíl: postavit cyklostezku mezi místem A a B
- Nástroj: plán výstavby – vícezdrojové financování
- Aktéři... spolek „žádná kola“....
- Faktory.... (ne)získání dotace ze SFDI, územní plán (změna)
- Klíčové podmínky úspěšné implementace:....

příklad

- Analýza procesu – proč se dosud nepřesunulo nádraží?
- ...identifikace překážky
- Analýza procesu – proč se změnila dotační politika MŠMT (neznáme důvod ke změně)

predikce

- Predikce na základě ex post kvalitativní nebo kvantitativní analýzy
 - Pokračování trendu ceteris paribus
- Predikce na základě aplikace teorie (kauzalita)
 - Pokud platí H potom dojde ke změně stavu
- Predikce pomocí matematického modelování
 - Kvantitativní přístup
- Predikce pomocí „expertního přístupu“ (viz např. delfské metody)
- Zásadní proměnná: omezující podmínky predikčních modelů – zjednodušení je nezbytné (i.e. ceteris paribus problém)

Delfská metoda

- Sestavení souboru expertů, dotazníku (pracují každý sám)
- Syntéza a sdělení výsledku expertům... druhé kolo...
- Dokud se nedosáhne výrazné shody
- Zdlouhavé, nákladné ale možnost identifikovat pravděpodobné varianty

Literatura

- Učebnice, workbook
- P4 – implementace (text v Isu)