

Veřejná politika II.



2 Blok
MFTAP

Struktura

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

Utváření politické agendy

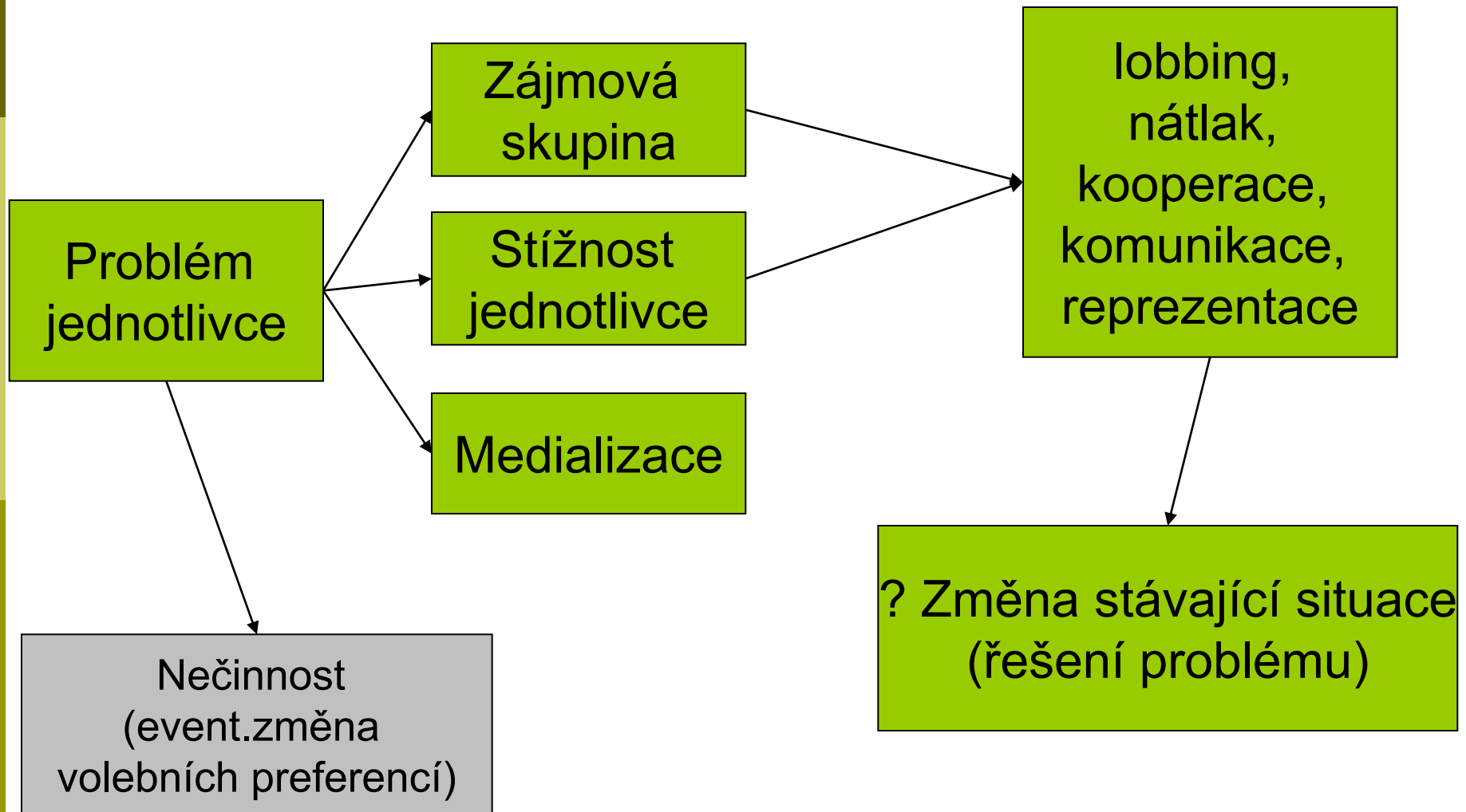
- Proč se některé problémy „řeší“ a jiné ne?
- Jak vláda „rozpoznává problém“ a jak jej prezentuje veřejnosti?
- Kdo je iniciátorem nastolení diskuze o problému?

Problém a jeho rozpoznání

- Nastolení problému (jednotlivec, zájmová skupina, media, zvolení zástupci)
- Vlastnosti „dobrého“ problému
 - Problém ovlivňuje většinu společnosti
 - Je srozumitelný a řešitelný
 - Je schopen ve správný čas generovat „dramatický“ efekt pro media

Politická agenda

možnost 1 – občan má problém

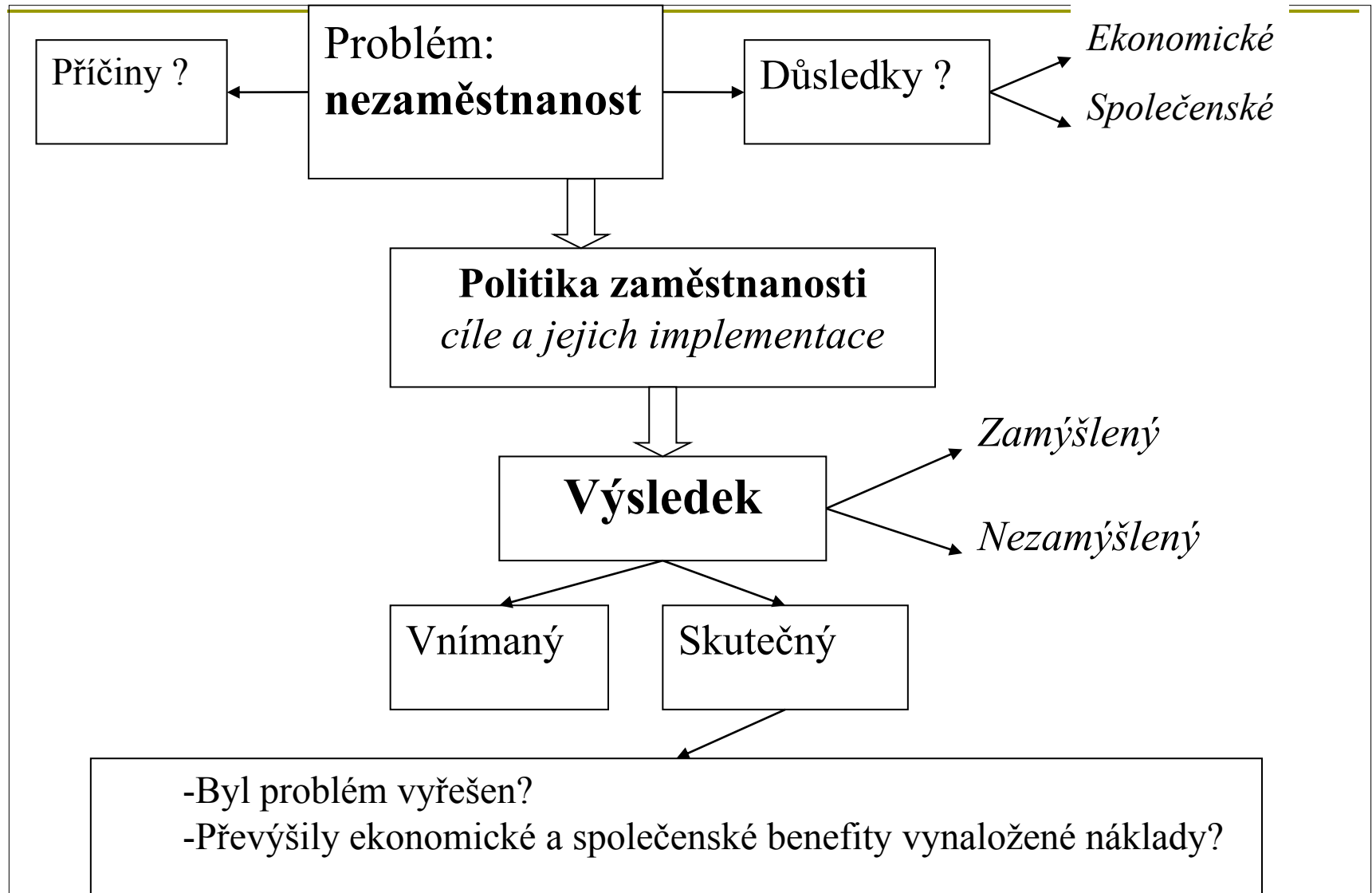


Politická agenda

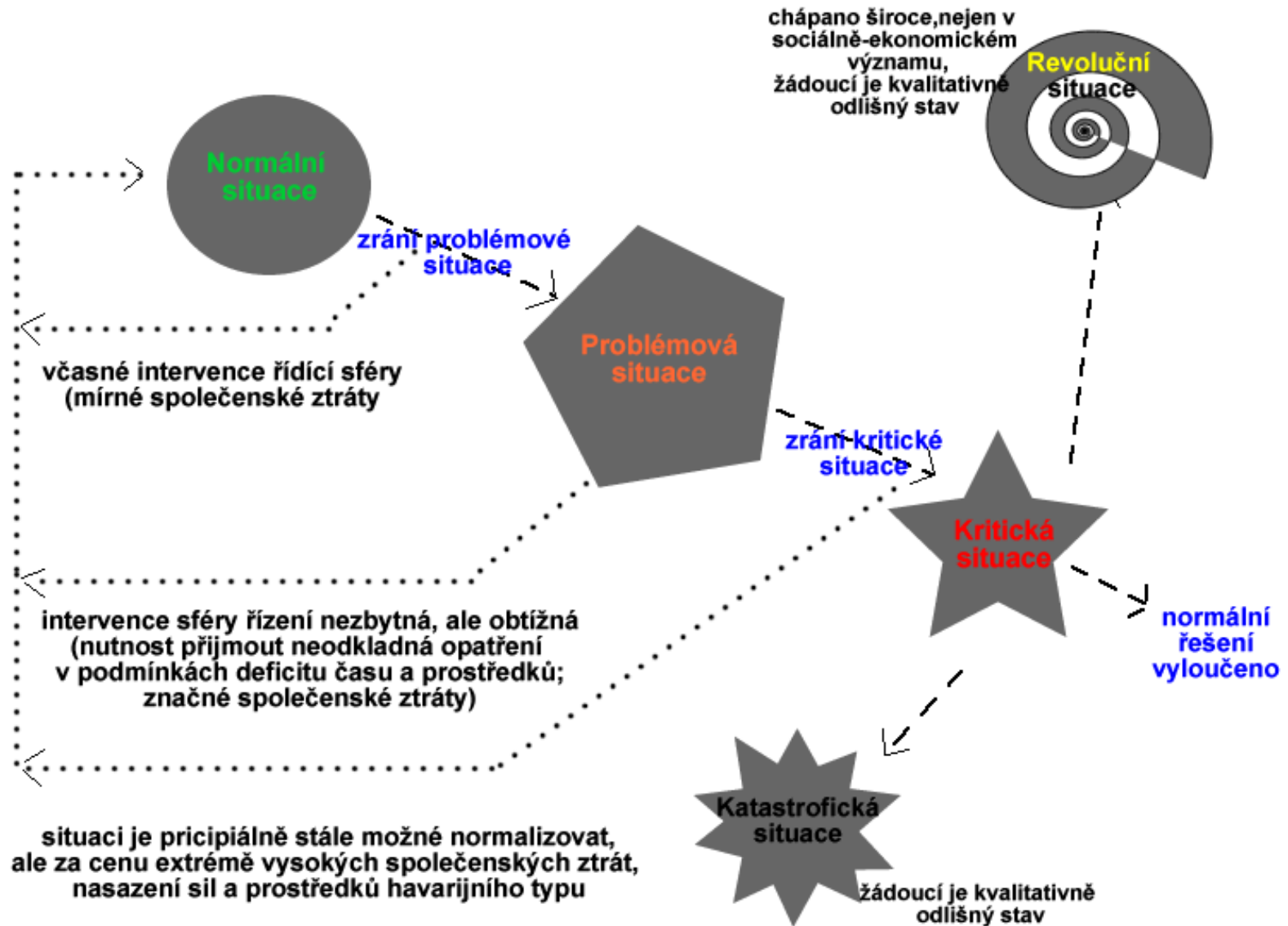
možnost 2 – politik má zájem



Problém a jeho souvislosti



Vznik, zrání a řešení sociálního problému



Koncepce reformy zdravotnictví

- Case study
- „jasný a konzistentní cíl“

Stanovování cílů

- ❑ Definujeme cíl jako kvantitativní a kvalitativní cílový stav.
- ❑ Stanovíme kritéria měření cíle.
- ❑ Provedeme verifikaci cílů, tj. klademe si otázku, zda budeme na konci schopni stanovit, nakolik bylo cíle dosaženo.
- ❑ Provedeme hierarchizaci cílů, tj. určujeme, na které organizační úrovni budou jednotlivé cíle plněny.
- ❑ Stanovíme priority jednotlivých cílů.
- ❑ Prověříme, zda jsou cíle adekvátní, tj. zda odpovídají problémové situaci, očekáváním a zda svými důsledky uspokojují relevantní zájmové skupiny, popřípadě dokonce veřejný zájem.

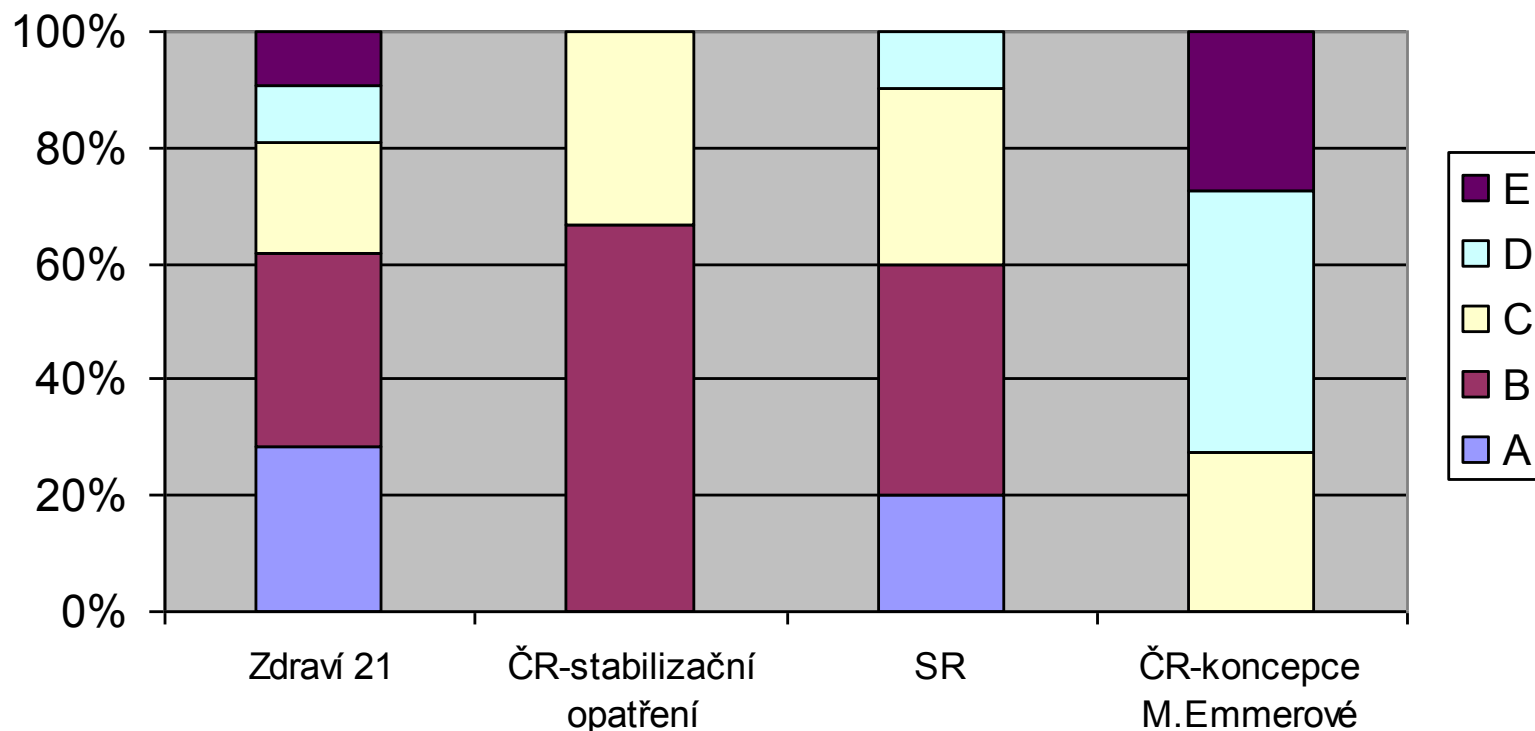
- ❑ Nebo též SMART (specifické, měřitelné, ambiciózní, reálné a termínované)

Základní východiska

- Implementační deficit může vzniknout nejen v procesu realizace, ale také už v okamžiku stanovení špatných[1] cílů
- Pokud cíle a s nimi spojené realizační opatření obsažené v koncepci nevykazují požadované vlastnosti, vede tento stav ke vzniku implementačního deficitu.
- [1] Špatným cílem je míněn nikoliv jeho obsah, ale formální vlastnosti cíle

koncepce	stanovena realizační opatření (%)	vyjádřen konečný stav (%)	kvantifik. konečný stav (%)	měřitelnost konečného stavu (%)	termin plnění (%)	odpovědný realizátor (%)	vymezeny nástroje (%)
ČR - koncepce (<u>Emmerová</u>)	100	41	0	36	44	88	60
ČR - zdraví 21	100	85	34	59	100	100	100
ČR - krátkodobé stabilizační opatření	100	82	66	92	100	11	61
SR - strategie reformy zdravotnictví	100	100	80	80	100	85	100

Podíly vymezených skupin "kvality cíle" na celkové koncepci



Průměrná přítomnost vlastnosti v %	Klasifikace
86 - 100	A
71 - 85	B
51 - 70	C
31 - 50	D
0 - 30	E

Varianty řešení, rozhodnutí

- Volba mezi alternativami politiky, které byly generovány jako reakce na stanovení problému
- Stanovení cílů politiky
 - Kvalita cílů (SWOMPT)
 - Vzájemné vztahy mezi cíli
 - Vyřeší splnění cíle problém?
- Jde o politický proces
- Rozhodují zpravidla aktéři vybavení „autoritou“
 - Ovlivňují: zájmové skupiny, byrokracie,...

Modely utváření politické agendy

□ Základní modely

- Předpoklad, že reálné socio-ekonomické podmínky vytvářejí určité problémy, kterým vláda věnuje pozornost (kauzalita)
- Tudíž: všechny moderní vlády tendují k řešení stejného „balíčku problémů“

Základní modely utváření agendy

- **Ekonomický a technologický determinismus**
 - Struktura národní ekonomiky determinuje druhy veřejných politik, kterými se zabývá vláda (v extrémní podobě „teorie konvergence“)
- **Politicko-ekonomický cyklus**
 - Rozvoj ekonomiky „vytváří“ potřebu větších sociálních jistot (existuje potřeba a existují zdroje) současně vláda musí zohledňovat potřeby sociálně slabých (kteří jsou současně voliči)
 - Intervence rovněž souvisí se snahou zmírnit výkyvy ekonomického cyklu
- **Politická paradigmatata a „nálady“**
 - Odlišné ideje a ideologie přinesou rozdílné podoby veřejné politiky za jinak stejných podmínek.
- **Zájmové skupiny a média**
 - Jestliže politici ignorují veřejné potřeby (selhání reprez. demokracie), jak jinak nastolit problém k diskuzi?
 - Vlastnosti „dobrého“ problému...

Styly utváření politiky

- Povaha politického subsystému určuje zda stát nebo ostatní aktéři budou iniciovat debatu o problému
- Míra veřejné podpory hraje významnou roli

		Zapojení veřejnosti	
		Vysoké	Nízké
Iniciátor debaty	Aktéři	<i>Vnější podnět</i>	<i>Vnitřní podnět</i>
	Stát	<i>Konsolidace</i>	<i>Mobilizace</i>

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)

Styly utváření politiky

		Vstup nových aktérů	
		Ano	Ne
Vstup nových idejí	Ano	<i>Obnova</i>	<i>Reforma</i>
	Ne	<i>Experiment</i>	<i>Změna nástrojů</i>

Metody tvorby nových idejí

- Metoda brainstormingu;
 - Metoda Delfy;
 - Iřikavův diagram;
 - Aplikace SWOT matice.
-
- + praktická aplikace Brainstormingu

Brainstorming

- Skupinové generování nových idejí.
- Kroky:
 - Po definování problému je otevřena diskuze.
 - je třeba dodržet zásady vedení diskuze.
 - Každý nápad je zaznamenán,
 - Roztřídění návrhů do skupin a následně se vede druhé kolo diskuze a připomínkového řízení.
 - Výsledkem je výběr varianty

Zásady Brainstormingu

- Co největšího počtu nápadů.
- Zásada odloženého úsudku (zákaz kritiky vyslovených nápadů).
- Generování návazností na nápady (vzájemné se doplňování).
- Možnost vyslovení i nesmyslných nápadů.
- Vytvoření přátelské atmosféry.

Modifikace brainstormingu

- Brainwritting
- Metoda 635

Metoda Delfy

- rozvaha definice problému;
- převedení problému do dotazníkové formy;
- zaslání dotazníku expertům;
- vyhodnocení odpovědí – selekce shodných a odlišných názorů;
- sestavení druhého dotazníku a zaslání jej expertům.

Modifikace metody Delfy

- Gordonova metoda
- Metoda 66

Išikawův diagram

- ❑ rozvaha o problému daného stavu;
- ❑ definování důsledků daného stavu a vytvoření jejich seznamu;
- ❑ zakreslení vazeb hlavních problémových situací (žebra ryby);
- ❑ pomocí zásad brainstormingu vytvoření seznamu příčin vztahujících se k zapsaným důsledkům;
- ❑ stanovení hlavních příčin daného stavu;
- ❑ sestavení závěrečné zprávy.

SWOT matice

Vnitřní faktory ----- Vnější faktory	Vlastní disponibilní prostředky a možnosti k úspěšné realizaci koncepte (S)	Vnitřní negativní faktory, které mohou negativně ovlivňovat realizaci koncepte (W)
Vnější pozitivní faktory potenciálně působící na realizaci koncepte (O)	Koncepční strategie typu „maxi-mini“ SO strategie	Koncepční strategie typu „mini-maxi“ WO strategie
Vnější negativní faktory potenciálně negativně ovlivňující koncepti (T)	Koncepční strategie typu „maxi-maxi“ ST strategie	Koncepční strategie typu „mini-mini“ WT strategie

Zadání - brainstorming

- **Sk1: Co zlepšit na naší fakultě? (organizace)**
- **Sk2: Jak zlepšit odbornou úroveň absolventů ESF a tedy i kvalitu vyučovaných předmětů?**
- Setřídte návrhy a následně prezentujte
- **Zhodnoťte návrhy druhé skupiny** – aplikujte kritické myšlení

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“

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>

Implementace

Struktura:

- Uskutečnění rozhodnutí...definice
- Přístupy
 - Top-down x bottom-up
 - Principal-agent teorie
 - Teorie volby nástrojů
- Implementační styly
- Case studies

Pojem „implementace“

- 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)

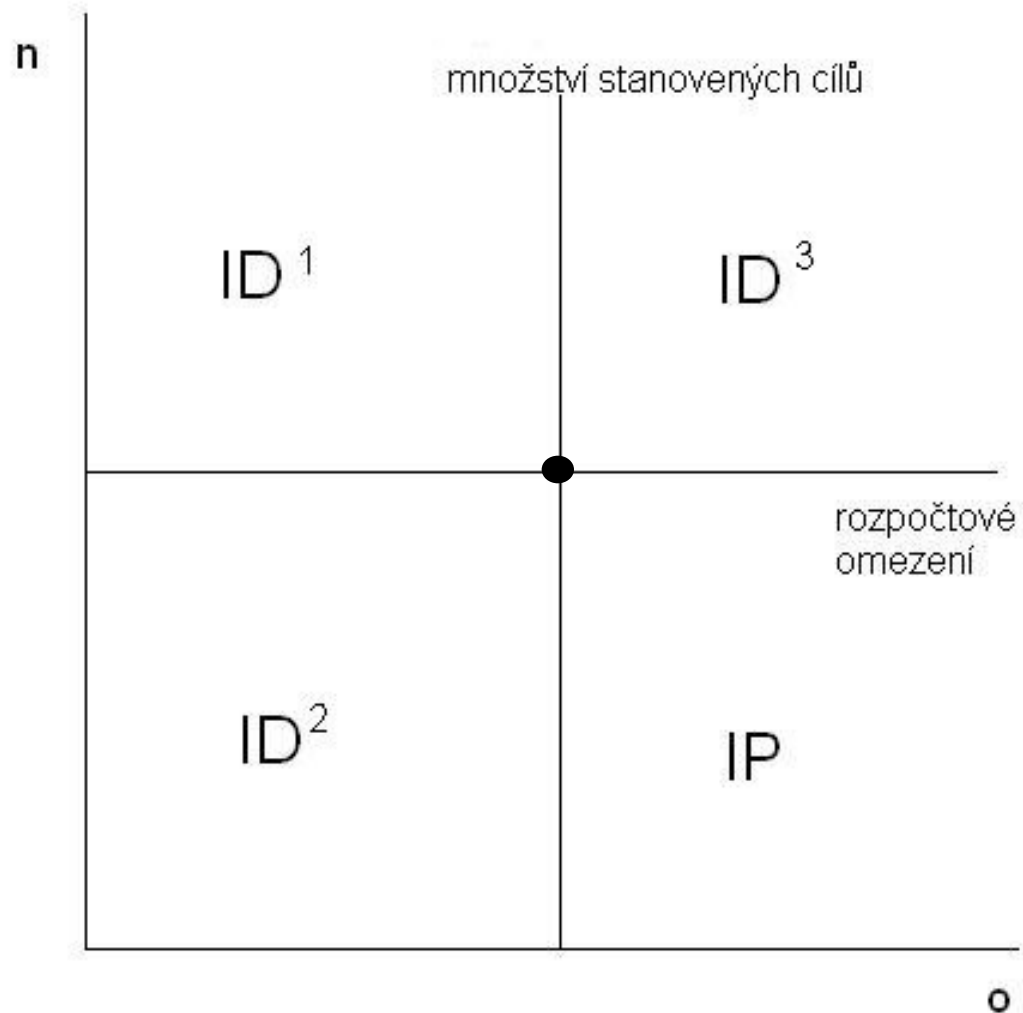
Implementační deficit

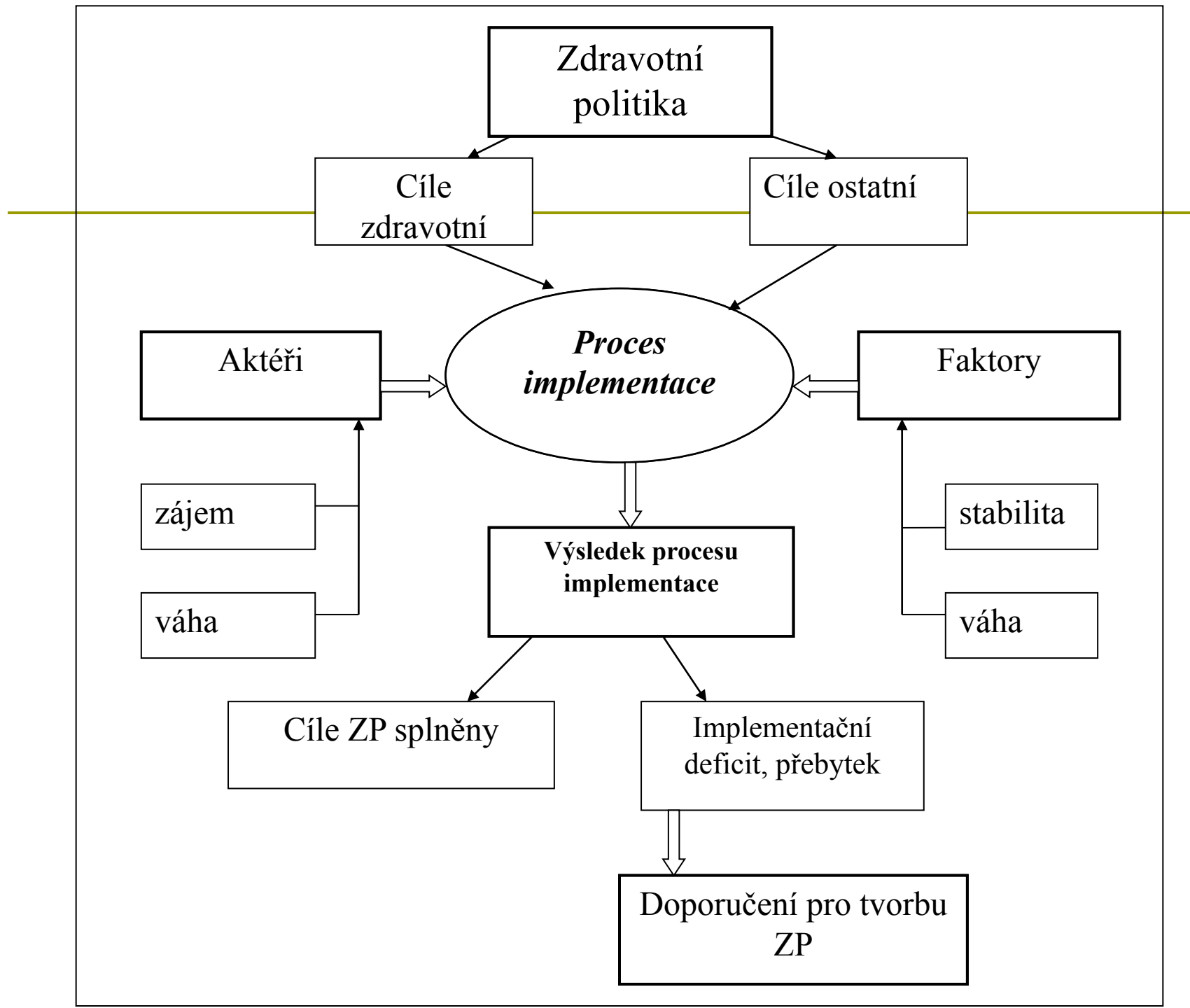
- rozdíl mezi původně plánovaným cílem a skutečně pozorovaným výsledkem
- Vznik ID
 - ve fázi tvorby – špatně stanoveným cílem vzniká de facto ID
 - Špatná hypotéza (příliš vysoké očekávání)
 - Ve fázi implementace

„Dokonalá Implementace“

- Co je to DOIM?
 - Když se splní stanovené cíle po obsahové, ekonomické a časové stránce
- Tzn. Implementační deficit nastane když
 - Splnění cílů trvalo déle, stálo více nebo se splnilo méně cílů

Druhy implementačního deficitu





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

Teoretické modely implementace 1/2

□ *Autoritativní model*

- spoléhá především na nástroje řízení jako jsou směrnice, nařízení, plánování, hierarchická struktura apod.

□ *Participativní model*

- klade důraz na nepřímé nástroje řízení jako např. stanovování cílů, spontánnost, vzdělávání, vyjednávání, spolupráce apod.

Teoretické modely implementace 2/2

□ *Model koalice účastníků*

- vychází z představy plurality „hráčů“, kteří se podílejí na aktualizaci konkrétní politiky a kteří spolu komunikují, vyjednávají, dosahují kompromisů, ale kteří současně sdílejí společný soubor hodnot a snaží se dosáhnout stejných cílů.

□ *Nekonečně se učící model*

- jeho podstatou je představa, že k optimálnímu řešení se dospívá postupně formou kroků, ve kterých jsou cestou pokusů a omylů zlepšovány metody a techniky určené k dosažení cíle.

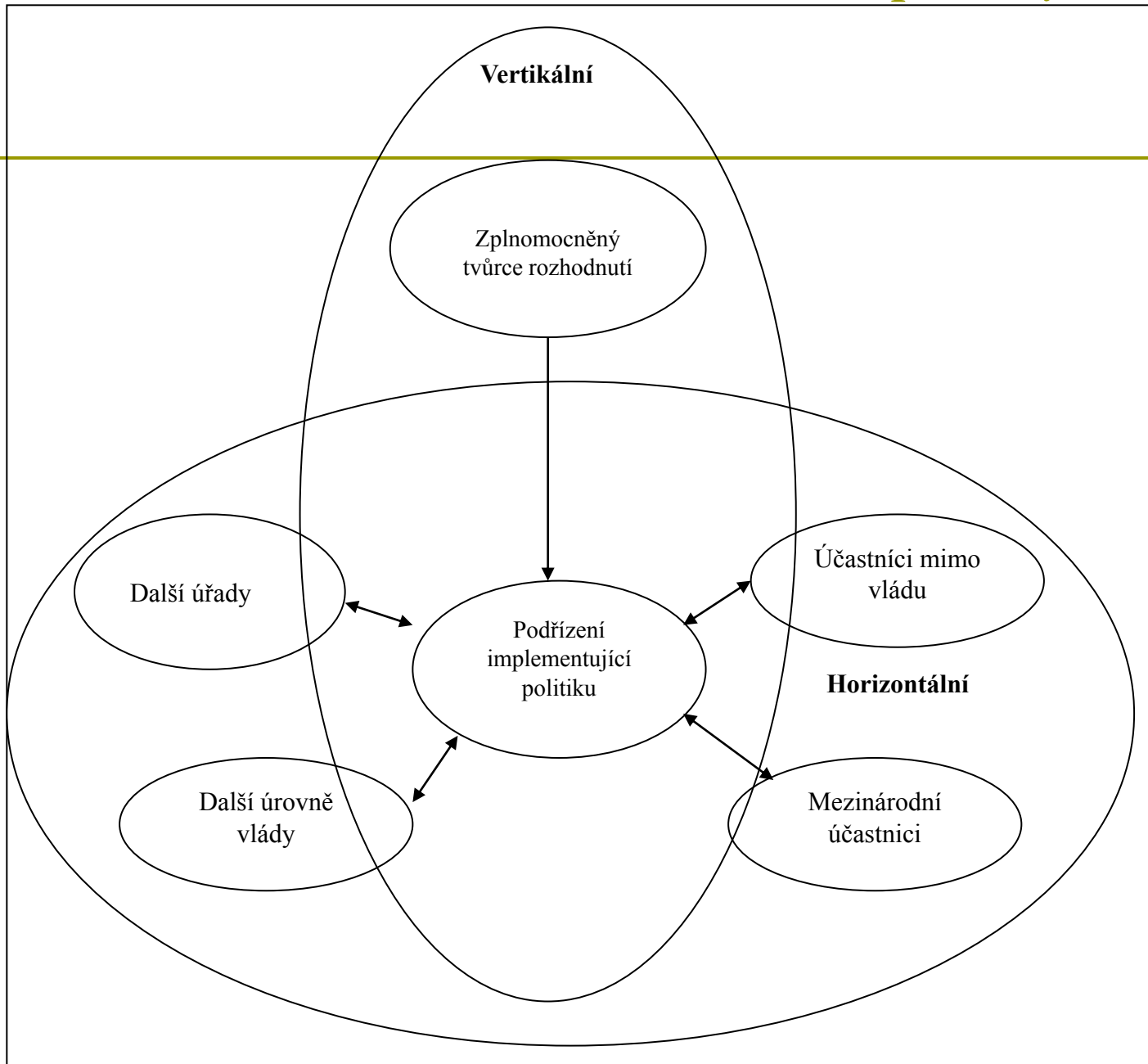
Faktory ovlivňující proces implementace

- 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

Horizontální a vertikální dimenze politiky



Zdravotnictví

- Case study
- „Postoje a zdroje u voličů“

Analýza

- Zjistit jak voliči během let mění své preference k daným otázkám zdravotní politiky na základě analýzy volebních výsledků a předvolebních programů
- Parlamentní volby 1998, 2002 a 2006
- Analýza volebních programů pouze „úspěšných“ stran.

$${}_v A^n = \sum_{s=1}^6 \left({}_v C_s^n \times R_s^n \right),$$

Podpora jednotlivým oblastem během let

Prosazování principu solidarity v rámci systému zdravotnictví

80,00

70,00

60,00

50,00

40,00

30,00

20,00

10,00

0,00

Všeobecná dostupnost poskytovaných služeb

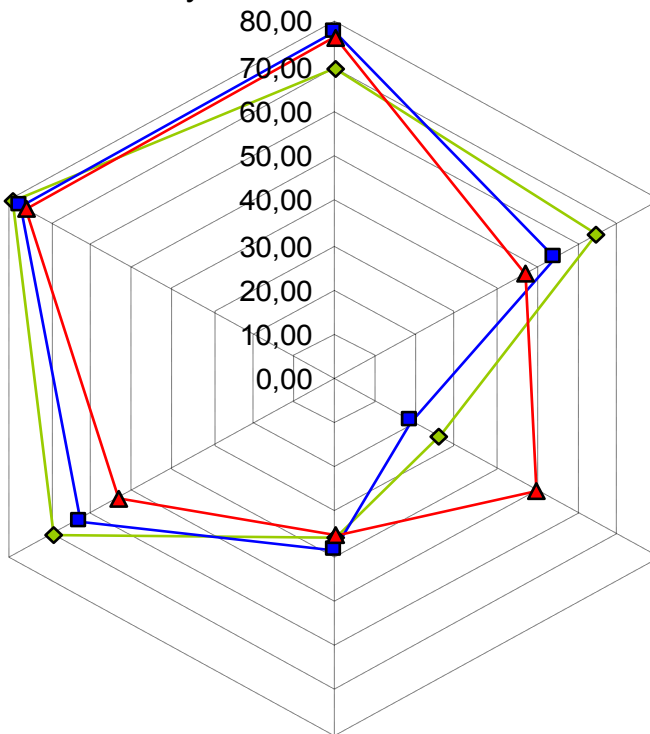
Konkurence mezi zdravotnickými zařízeními a pojišťovnami

Dominantní úloha státu v systému zdravotnictví

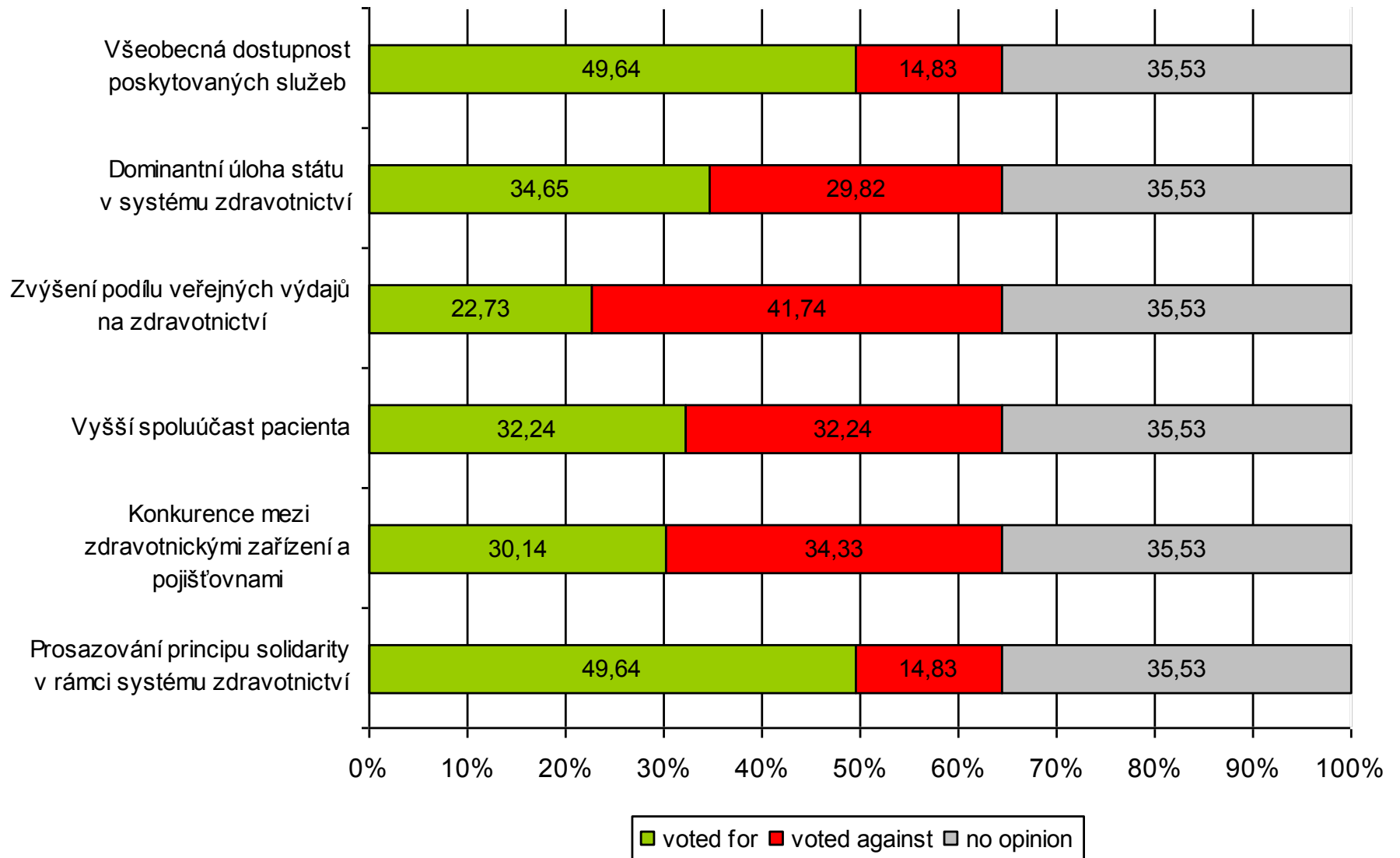
Vyšší spoluúčast pacienta

Zvýšení podílu veřejných výdajů na zdravotnictví

◆ 1998 ■ 2002 ▲ 2006

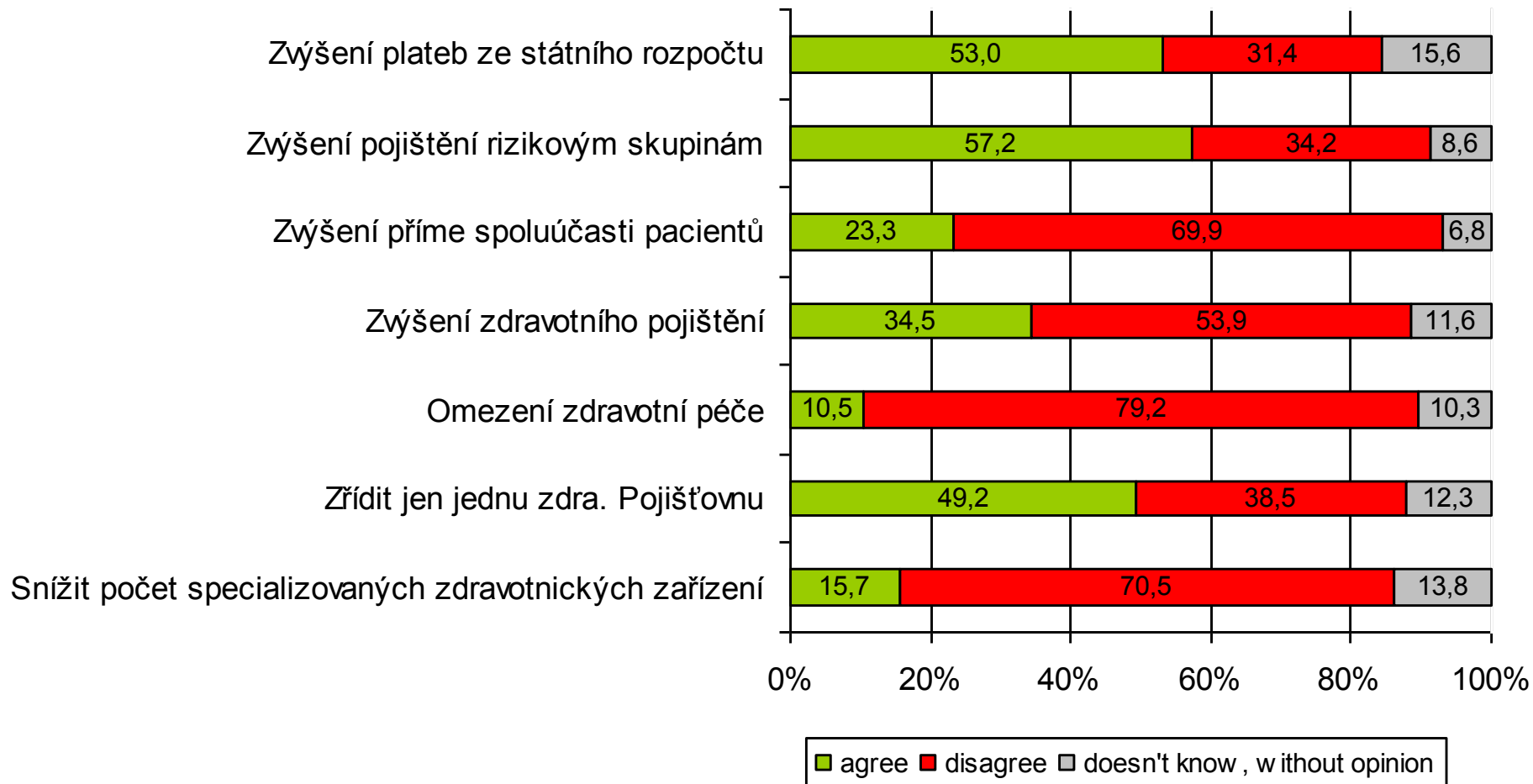


Rok 2006 výsledek analýzy



Rok 2006 – průzkum veř. mínění

Jak by měly být tyto problémy řešeny?



Evaluace

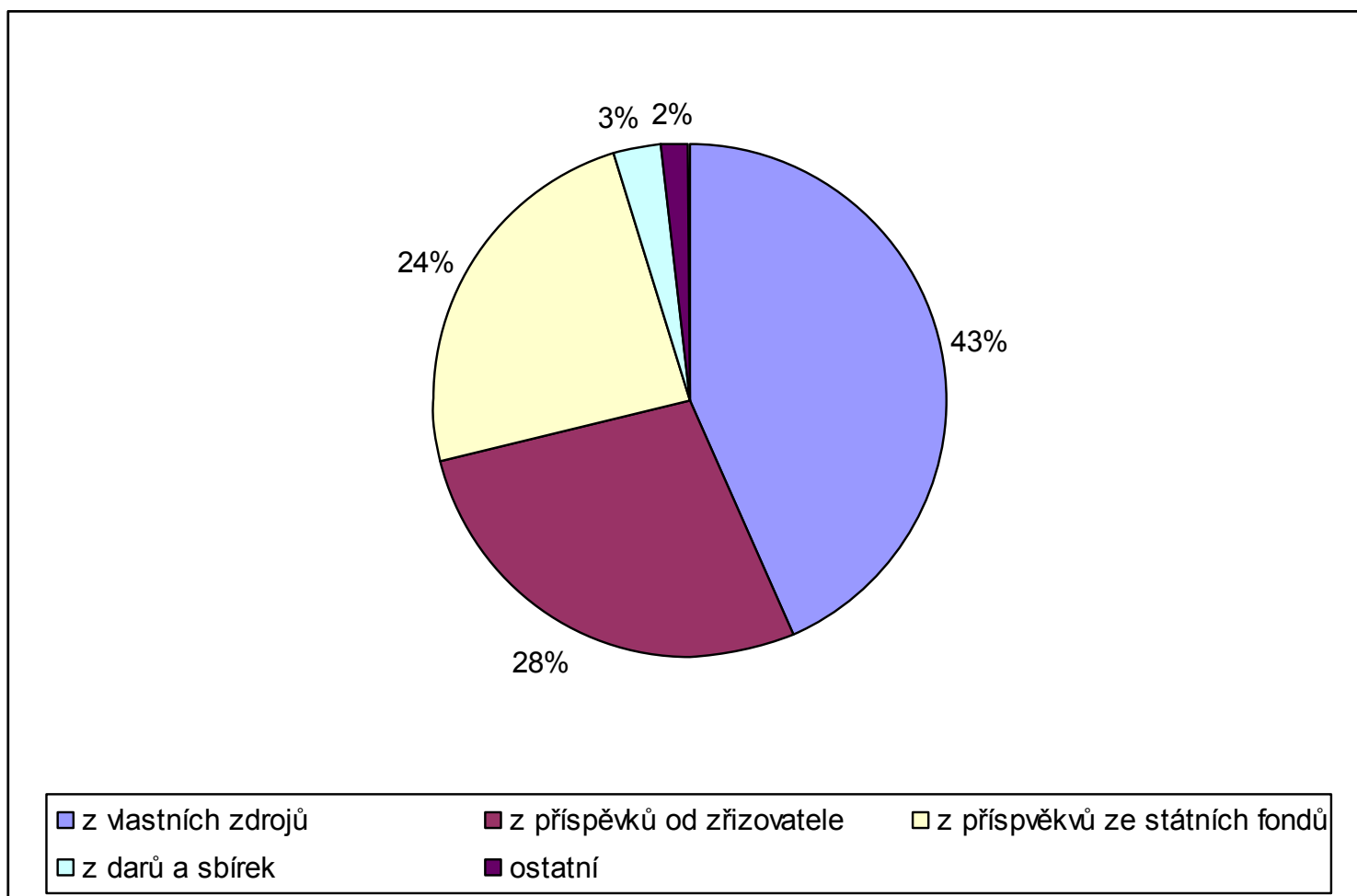
- Obecné problémy měření výstupu
- Metody
 - Analýza minimalizace nákladů (CMA, CFA)
 - Analýza účinnosti nákladů (CEA)
 - Analýza nákladů a užitečnosti (CUA)
 - Analýza nákladů a přínosů (CBA)
- Viz předmět Metody hodnocení...

Analýza rozhodnutí ÚOHS týkající se investičních výdajů nemocnic (2000-2004)



Case study

Struktura pořízeného majetku nemocnicemi podle zdrojů financování, průměr v letech 2000-2004



Počet zkoumaných veřejných zakázek, kde byla zadavatelem nemocnice v letech 2000-2004

Rok	2000	2001	2002	2003	2004
počet případů	4	25	27	7	23
řízení „ex officio“	1	7	6	3	3
řízení „na návrh“ uchazeče	3	18	21	4	20

Přehled výsledků vedených správních řízení, kde zadavatelem byla nemocnice v letech 2000-2004

výsledek z podnětu	zastaveno řízení	Zadavatel porušil zákon	návrh byl zamítnut	celkem
vlastního	3	17	0	20
uchazeče	10	17	30	57
Výsledek celkem	13	34	30	

Srovnání počtu a výše pokut udělených celkem a v případě veřejných zakázek, kde byla zadavatelem nemocnice v letech 2000-2004

	počet uložených pokut	výše uložených pokut (v tis.Kč)	Průměrná výše pokuty (v tis. Kč)
celkem	336	8 712,5	25,9
veřejné zakázky, kde byla zadavatelem nemocnice	8	209,0	26,1

Shrnutí

- ❑ Ve sledovaném období ÚOHS přezkoumal 86 případů veřejných zakázek, jejichž zadavatelem byly nemocnice.
- ❑ Celková výše takto přezkoumaných investic dosáhla přibližně **29%** z celkových inv. výdajů nemocnic
- ❑ Ve **44%** přezkoumávaných zakázek došlo k porušení zákona, tj., že veřejné zakázky nebyly zadávány v souladu s pravidly, kterými jsou nemocnice povinny se řídit.
- ❑ V případě konstatovaného porušení zákona bylo nemocnicím v **77%** případů uloženo opatření k nápravě, tedy narovnání protiprávního stavu.
- ❑ Ve zbývajících **23%** byla nemocnicím vyměřena pokuta, jejich průměrná výše dosahovala ve sledovaných případech **0,11%** z celkové ceny zakázky.

Literatura

- Povinná
 - Potůček- Veřejná politika – str.41-57
- Nepovinně doporučená 😊
 - Winkler, J. – Implementace. Brno 2002
 - Howlett, Ramesh – Studying public policy

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)