

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 a regulaci se zpravidla přímo či nepřímo podílí stát. Implementaci chápou v této studii jako proces nebo výkon politického programu. V posledním desetiletí 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 se projevují také při implementaci veřejných a sociálních programů. Vytváří se pluralita způsobů poskytování veřejných služeb občanům. S praktickou naléhavostí vzniká otázka, jakou roli mohou hrát jednotlivé institucionální mechanismy při regulaci procesů demokratické politiky.

Uplynulé desetiletí vývoje české společnosti současně ukázalo, že zjednodušené představy o „samoregulační“ síle tržního mechanismu neodpovídají současnému společenskému vývoji. Existuje trvalý a reálný tlak na udržení a rozšíření politických řešení společenských problémů. Postupný růst zájmu o veřejné a sociální programy ve druhé polovině 90. let byl vyvolán několika faktory. Za prvé na něj působí růst neurčitosti a nestability hospodářského prostředí v těchto letech. Politici, občané i sami podnikatelé hledají v politických programech stabilizační mechanismy veřejného života. Za druhé proměna postojů a hodnot v české společnosti a postupná aktivizace občanů ve společenském životě vede k formulování nových požadavků na veřejné služby. Projevuje se ve výzvách po větší adresnosti a diferencovanosti veřejných a sociálních služeb, po rozšíření jejich obsahu a struktury do nových problémových oblastí, jako jsou ochrana životního prostředí, lepší informovanost veřejnosti nebo v očekávání nových programů pro větší spektrum cílových skupin a menšinovou populaci. Za třetí je růst zájmu o veřejné a sociální služby sycen postupným projevováním negativních externalit, které doprovázejí současný hospodářský vývoj.

Posilování společenské poptávky po veřejných programech a službách však nedoprovází v tomto období adekvátní růst jejich nabídky. Jedním ze základních důvodů jsou limity zdrojů ze státního rozpočtu. Náklady spojené s fungováním sociálního státu zvýšily v posledních letech také praktický zájem o percepce zacílenosti a efektivnosti veřejných programů a služeb. 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.

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 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 implementační studie v tomto období hledaly 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 „resistence“ 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 výsledky reformované politiky.

Třetí okruh problémů má pravděpodobně největší význam, neboť jeho řešení otevřelo metodologickou diskusi o konkrétní „technologii“ produkce a implementace veřejných programů. Podstatou této diskuse byla teoretická reflexe racionalistického přístupu k analýze veřejných služeb, který vychází z tzv. top-down modelu politického procesu. 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 byrokratické struktury nedává příliš mnoho prostoru pro vyjednávání politických programů „zdola“, tedy občanským sdružením, zájmovým skupinám, implementačním pracovníkům. Diskuse dále ukázala (Sabatier, 1986) situační podmíněnost uplatnění metodologických přístupů k tvorbě i analýze politických programů. Při různé konstelaci podmínek a prostředků realizace programu se jeví adekvátnější používat různé analytické postupy.

Uplynulé desetiletí je možné označit jako třetí období vývoje implementačních studií. V této době se výzkumné studie vyznačují větším příklonem k interpretaci „implementačního deficitu“. Studie nabývají konkrétního charakteru. 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. Specifickým tématem je také studium postojů cílových skupin jako faktoru ovlivňujícím implementační výsledek.

Z celého spektra konkrétních analytických studií se v průběhu 80. a 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 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, jeho výsledky a hodnocením upozorňují v posledním desetiletí také některé výzkumy v České republice. Patří k nim například studie Rozhodování, komunikace a financování ve veřejné politice (Purkrábek, 1999) nebo publikace Česká sociální politika na prahu 21. století (Širovátka, 2000).

Doposud však existuje poměrně málo utříděných syntetizujících informací o reálném působení organizačních pravidel 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 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 klade za cíl utřídit dosavadní teoretické poznatky o způsobech organizování veřejných programů a dále teoreticky zdůvodnit metodické přístupy k jejich empirické analýze. Jako dodatek jsou ke studii přiloženy výsledky konkrétních případových studií organizační kultury implementace programu sociálních dávek v ČR provedené podle výzkumné strategie, která je v následující studii teoreticky zdůvodněna. Mají posloužit jako vstup pro další metodickou diskusi o výzkumu organizace veřejných programů.

Kapitola 1

IMPLEMENTACE A POLITICKÝ PROCES

Definice základních pojmů

Slovo politika, včetně slovního spojení s adjektivy veřejná a sociální, obsahuje v češtině¹ jistou dvojnárodnost a možnost nedorozumění či iluze. Dvojnárodnost 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 programy, své cíle, zájmy a někdy i svou filozofii. „Policy“ znamená program činnosti nebo samo jednání jednotlivce, skupiny či vlády. Je to metoda činnosti nebo činnost, která se vztahuje k určitému problému nebo souhrnu problémů nějaké spopolitosti.

Nebezpečí iluzornosti užívání slova politika spočívá v tom, že záměna uvedených významů vytváří iluzi a mystifikaci, že politik či jiná autorita veřejného života může takřikajíc automaticky, samozřejmě realizovat svá rozhodnutí a nemusí si klást otázky, zda-li jeho politické aktivity vedou 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 uvedených dvou významů politiky je nutné i přes to (nebo snad právě proto), že předmětné oblasti, které 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 spopolitosti či nějaká jeho oblast. Ba ještě více. Pokud přijmeme platnost Tocquevillovy teze o primátu politiky, hrozí nebezpečí, že přestane existovat celá spopolitost ve svém uspořádání. Realizovatelné vládnoucí politické programy tedy vyžadují uznání a podporu i těch politických aktérů, kteří jsou v dané situaci ovládaní a podřízení. Uvedené souvislosti platí také pro oblast sociální politiky. V tomto smyslu vystupuje význam Sirovátkovy aktuální poznámky, že sociální politika začíná vytvářet na přelomu tisíciletí limity reformy české společnosti. (Sirovátka, 2000) V procesech sociální politiky se rozhodování o cílech a jejich změnách prostupuje s jednáním, které má tyto cíle realizovat. 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 problémech a věcech? Hill (1997) nachází několik důležitých empirických konsekvencí propojení rozhodování s kolektivní činností, které charakterizují proces tvorby a realizace politiky.

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

Za prvé sítě 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 neznamená, 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 většina tvůrců politických programů se 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 *resistenci* ke změnám v existující alokaci hodnot. Analýza aktivit probíhajících bez explicitních politických rozhodnutí je nezbytnou součástí studia dynamiky politického procesu.

Konečně za šesté hledá Hill odpověď na otázku, zda-li 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. Lipskym „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 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 legitimity 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 různě adekvátní pro různé oblasti veřejné i státní 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.

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.²

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

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

„...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. 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 společenství, které vytvářejí podmínky pro řadu neočekávaných změn politického procesu.

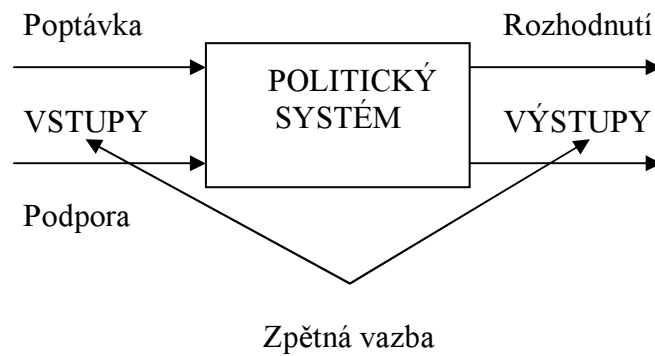
Model politického cyklu budu v této studii používat jako poznávací nástroj, který umožňuje racionální pojmovou strukturou uchopit komplexní realitu tvorby veřejných a sociálních programů. Může být užitečný, pokud nebude bránit uvědomění skutečnosti, že poznávaný svět je stejně reálný jako jeho ideální obraz v našem poznání. Právě neustálé uvědomování relativní platnosti racionálního poznávacího modelu je obranou proti stereotypním zjištěním a ustrnutím na úroveň ‘zdravého rozumu’, které poutavě popsal W. Lippman. V následujících odstavcích se pokusím naznačit vývoj modelu politického cyklu, který vzniká v souvislosti s rozvojem teorie systémů v sociální vědě.

Vývoj modelu politického cyklu

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.)

Autor se domnívá, že jedním z klíčových procesů politického systému jsou vstupy, které mají formy politických poptávek a podpor. Poptávku politického systému tvoří aktivity jedinců a skupin, které sledují rozhodování politických autorit o alokaci hodnot. Podpora sestává z takových aktivit, jako jsou volby, dodržování právních norem, placení daní atd. Tyto aktivity vstupují do „černé skříňky“ tvorby politických rozhodnutí, která je v jazyce teorie systémů nazývána „transformačními procesy“. 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 model politického systému



V Eastonově modelu se projevuje naplno síla i slabiny racionalistických konstruktů. Provádí jasnou a přehlednou strukturaci značně komplexní skutečnosti a umožňuje tím analytické zaměření na jednotlivé vytýčené fáze politického procesu a subsystemy. Na druhé straně však mnozí autoři již krátce po publikování označili model za velmi 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 a pod.

Druhý typ kritiky Eastonova modelu vychází spíše z pozic systémové teorie. Lze je chápat jako reakce na rozvoj teorie systémů. Jedna skupina kritiků upozorňuje, že původní model poněkud přehlíží význam transformačních procesů. Kritizují, že poněkud 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 řada³ 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. Iniciace
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.⁴ 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 záměrů a plánů. Proto Lane spatřuje základní ambivalentnost pojmu implementace ve významové distinkci "...implementace jako konečný stav 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

³ Podrobný přehled modelů politického cyklu srovnaj Parsons, 1995: 76-9

⁴ 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..."

'černou skříňkou'. V různých variantách politického cyklu proto rozlišili tvorbu politiky od její implementace.⁵

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 očekávání*, 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.⁶

Implementace jako proces realizace politického programu probíhající v čase můžeme definovat jako sérii rozhodnutí a interakcí mezi aktéry 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)

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, možnosti, 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. Jsou to příklady z hlediska tvůrců programu objektivních sociálních struktur vztahů a pravidel chování aktérů implementace, kterým se tvůrci politických rozhodnutí musí umět přizpůsobit a současně regulovat jejich změny.

⁵ 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.)

⁶ Například klasická práce Pressmana a Wildavského (1973) má název "Implementace" a její podtitul zní "Jak velké množství očekávání ve Washingtonu se přenáší na Oaklandy?"