

Přístupy analýzy politiky ke zkoumání změny cílů veřejných programů na lokální úrovni*

PAVEL HORÁK**

Abstract: Policy analysis approaches to the investigation of goals modification for public and social service delivery programs at the local level

This paper deals with the question of what kinds of approaches we can use to investigate the process of goals modification for public and social service delivery programs within local organizations. To answer it we must first collect information about general methodological perspectives on policy and program implementation process in the field of policy analysis (the so-called top-down, bottom-up and synthetic approaches). Next, we present the concept of organizational models of social program implementation as proposed by Elmore (1978). It enables us to uncover which inter-organizational mechanisms matter during the public program implementation process inside regional organizations, and what the proper sources of program goal modification are. We assume that the combined principles of bureaucracy, managerialism and professionalism included in Elmore's models enable us to investigate this goal modification while above all, it creates an institutional environment inside and outside regional organizations.

Keywords: public policy, public and social service delivery programmes, policy analysis, policy implementation, implementation gap, modification of policy and program goals

Zkoumání změny cílů programů veřejné politiky je v posledních třech desetiletích ve velké oblibě zejména u amerických autorů zabývajících se analýzou politiky a veřejným managementem (např. Brodtkin 1990, 1997; Ellwoode, Bane 1994; Jewell, Glaser 2000; Meyers et al. 1996, 2001; Riccucci 2005; Williams 1980). Tito výzkumníci se ve svých studiích snaží reagovat na četné reformy, které probíhají od poloviny 90. let u dílčích veřejných politik na celém světě. Jejich společným zájmem se stala analýza procesu zavádění veřejných programů v konkrétních organizacích na regionální a lokální úrovni (typu finančních, školských, sociálních a jiných úřadů). Byl totiž empiricky prokázán jednak přílišný rozsah oficiálních cílů těchto programů a jednak jejich nesoulad s každodenními pracovními prioritami liniových zaměstnanců regionálních a lokálních implementujících organizací, kteří zastávají klíčovou roli při jejich výsledné realizaci (např. Weatherly, Lipsky 1977; Lipsky 1980, 1991; Hasenfeld 1983; Hagen, Lurie 1995a, b; Vinzant, Crothers 1998; Hagen, Owens-Manley 2002; Maynard-Moody, Musheno 2003). Jelikož dosud neexistuje jednotná metoda, jak toto téma

* Tato studie vznikla s podporou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy – výzkumný záměr „Reprodukce a integrace společnosti“ (MSM002 1622408).

** Autor působí jako odborný asistent na Katedře sociální politiky a sociální práce Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity v Brně. Poštovní adresa: Joštova 10, 60200 Brno; e-mail: horak@fss.muni.cz.

co nejučinněji uchopit, uvedení autoři přistupují k jejímu zkoumání často zcela odlišným způsobem. Ve svých přístupech využívají bohaté literatury analytiků politiky převážně z řad politologů, kteří se od počátku 70. let až do současnosti zabývají konceptuálním uchopením studia implementace veřejných politik.

Naznačená obtíž s metodologickým uchopením zkoumání změny cílů veřejných programů nás podnítila k tomu, že jsme se rozhodli zveřejnit naše teoretické poznatky, které jsme již úspěšně empiricky testovali v oblasti politiky zaměstnanosti (Horák 2005; Horák, Horáková 2005; Sirovátka et al. 2007; Horák 2007; Horák et al. 2007), a které fakticky spadají pod sociálně-vědní disciplínu analýza politiky (v české literatuře snad pouze Fiala, Schubert 2000; Winkler 2002; Colebatch 2005; Potůček et al. 2005).

Cílem předkládaného textu je zodpovědět otázku, která zní: „*Jakým způsobem lze zkoumat proces imanentní změny cílů veřejných programů v prostředí lokálních organizací?*“ Nejdříve se pokusíme předložit základní poznatky analytiků politiky o různých způsobech nahlížení na proces změny cílů veřejných programů v průběhu jejich dosahování („implementace“) v prostředí těchto organizací. V tomto prostředí totiž dochází ke zmiňovaným klíčovým změnám cílů veřejných programů, a tím i k „tvorbě“ výsledné podoby realizovaných politik. Dále uvádíme relevantní koncepty, které jsou využitelné pro zkoumání procesu změny cílů programů v průběhu jejich implementace. Předkládáme podrobné informace o Elmorovu (1978) konceptu organizačních modelů implementace sociálních programů, který umožňuje odkrýt vnitroorganizační mechanismy, které vypovídají o tom, co se v průběhu implementace veřejných programů uvnitř lokálních organizací děje (Elmore 1978, Winkler 2001). Empirické studie výše zmíněných autorů veřejného managementu totiž prokázaly, že kombinace modelů obsažených v tomto konceptu umožňuje vhodným způsobem pochopit podstatu zkoumaných změn, ať již k nim dochází v prostředí Spojených států amerických anebo zemí Evropy včetně postkomunistických států.

1. Existující perspektivy zkoumání implementace politiky umožňující analýzu změny cílů veřejných programů

Jak jsme naznačili v úvodu, pro zkoumání tématu změny cílů veřejných programů veřejné politiky na lokální úrovni je možné využít dvou vzájemně provázaných a obtížně oddělitelných výzkumných zdrojů, které umožňují jeho konceptuální uchopení. Prvním je bohatá literatura různých analytiků politiky převážně z řad politologů, kteří se od počátku 70. let až do současnosti zabývají konceptuálním uchopením implementace dílčích veřejných politik zejména v oblasti vzdělávání, sociálních služeb a komunitního plánování (blíže Williams 1980). Jde o studie, které zaznamenávají postupný vývoj různých způsobů analytického nahlížení na to, jak je možné zkoumat (a tedy metodologicky uchopit) proces implementace politik a dílčích veřejných programů, při kterém dochází ke změnám jejich oficiálně stanovených cílů.¹ Druhým zdrojem jsou četné implementační studie sociálních reforem v oblasti politiky zaměstnanosti a pracovního trhu, které byly provedeny v posledním desetiletí ve Spojených státech převážně autory specializujícími se na oblast veřejného managementu. Jedná se o bezprostředně navazující typ studií, které se explicitně zaměřují na problematiku změny cílů a využívají přitom syntézy dílčích teoretických konceptů a metodologických pohledů

obsažených v předchozích implementačních studiích. Je proto možné řadit je mezi novodobé implementační studie.

V počátečních výzkumech bylo na implementaci politiky² nahlíženo z racionalistického pohledu jako na jednu z jejích fází (modelů/stupňů/cyklů) (Laswell 1956; Easton 1965; Dror 1968; Jenkins 1978; Hogwood, Gunn 1984). Jde o výsledek snahy analytiků politiky oddělit³ rozhodnutí politiků na nadnárodní a národní úrovni od aktivit aktérů podílejících se na realizaci uzákoněných veřejných programů na regionální a lokální úrovni (Hill 1997). Implementace politiky v tomto případě představuje proces,⁴ který následuje po tzv. tvorbě politiky, resp. po jejím uzákonění. Je tedy možné vnímat ho jako začínající uzákonění původních záměrů tvůrců politiky (v podobě oficiálně stanovených cílů).⁵ Prostřednictvím různých aktérů na národní, regionální a lokální úrovni jsou následně oficiálně stanovené cíle, které jsou mnohdy obecné, vágní a vzájemně konfliktní, často „interpretovány“. Tím jsou spolu se strukturálními podmínkami jejich realizace přeměňovány, utvářeny a měněny do výsledné podoby. K jejich naplňování dochází v průběhu poskytování konkrétních služeb jejich uživatelům liniovými zaměstnanci lokálních organizací. Proces implementace je ve skutečnosti procesem interakce mezi nastavením cílů a jednáním zaměřeným na jejich dosažení (Pressman, Wildavsky 1973), které je ovlivněno mnoha proměnnými (Winter 1990).

I přestože je tato perspektiva oddělování jednání politiků v procesu tvorby a uzákonění politiky na jedné straně a jednání jednotlivých (v hierarchii podřízených) implementujících aktérů při realizaci veřejných programů na straně druhé metodologicky užitečná,⁶ existuje oprávněná připomínka, že tvorba politiky a její realizace by neměly být vnímány jako oddělené fáze, ale vzájemně propojené aktivity (Hill 1997). Jako důvod bývá nejčastěji uváděna skutečnost, že politikové na nadnárodní a národní úrovni nevytvářejí pouze jedno nebo několik málo rozhodnutí v relativně stabilním procesu tvorby politiky a programů. Ve skutečnosti totiž dochází díky dynamickému prostředí, které se vyznačuje kvantitativními a kvalitativními změnami, k sérii rozhodnutí různých aktérů z celého spektra hierarchie systému, kteří vykazují odpor vůči jakýmkoli změnám. Na nejnižší (lokální) úrovni navíc dochází k aktivitám, které jdou proti rozhodnutím nadřízených aktérů anebo nad jejich rámec a nejsou přitom sankcionovány (srov. Hill 1997).

Uvedený rozpor, zdali oddělovat či neoddělovat proces tvorby politiky, je řešitelný odlišením racionálního (resp. pozitivisticky ontologického) procesu tvorby politiky (tzv. policy-making process), který končí jejím uzákoněním, od institucionálního (resp. interpretativního) procesu následného utváření veřejných programů aktéry v průběhu časově navazující implementace politiky (tzv. policy formation process) (blíže viz následující text). Tyto procesy představují základní perspektivy analytiků politiky, jak zkoumat proces implementace veřejných programů.

Přístupy shora-dolů, zdola-nahoru a syntetizující přístup

Studie zkoumající implementaci politik umožňují uvědomit si a identifikovat oficiálně stanovené a reálně prosazované cíle veřejných programů, implementující aktéry a jejich zájmy a jednání, a dále pak institucionální prostředí na státní, regionální a lokální úrovni (design a kontext programu), ve kterém se tito aktéři pohybují (Horák, Kulhavý 2007).

Existují různé názory na to, čeho bychom si měli během implementace veřejných programů všimnat, resp. co může ovlivňovat to, že nenaplnění jejich původně stanovených cílů můžeme označit za implementační neúspěch, a případně zdali je vůbec užitečné hovořit o „selhání“ či „neúspěchu“ a nejedná-li se ve skutečnosti pouze o „problém“, který je všudypřítomný a naprosto nevyhnutelný (srov. Mayone, Wildavsky 1984; Lane 1987; Yanow 1990).

V této souvislosti bývají v implementační literatuře prezentovány dva, resp. tři přístupy (perspektivy) k implementaci veřejné politiky (srov. Elmore 1978; Elmore 1979–80; Sabatier 1986; Goggin et al. 1990; Lester, Goggin 1998; Hill, Hupe 2002; Püzl, Treib 2006):

- přístup tzv. „shora-dolů“/„plánování předem“ (top-down, top-bottom, forward mapping);
- přístup tzv. „zdola-nahoru“/„zpětné plánování“ (bottom-up, backward mapping);
- tzv. „smíšený“/„syntetizující“/„hybridní“ přístup/přístup „třetí generace“, který představuje kombinaci uvedených přístupů.

První dvě perspektivy jsou založeny na odlišné logice přístupu ke zkoumání procesu implementace politiky, která je jedním ze základních vědeckých přístupů studia společnosti. Jde o dichotomii běžně označovanou v sociologii jako normativní (absolutistický) vs. interpretativní (relativistický) přístup (např. Keller 1997, Munková 2001, Kubátová 2006 aj.). Ten bývá v případě zkoumání veřejných programů označován jako racionalistická vs. institucionální perspektiva analýzy jejich implementace (např. Winkler 2002; Hill, Hupe 2002), a představuje tak „ontologický“ vs. „alternativní“/„interpretativní“ pohled na svět (Yanow 1990).

První dvě perspektivy jsou ve skutečnosti obsahově zacílené v prvním případě na logiku vzniku designu politik⁷ a na jejich organizační zajištění a v případě druhém na jednání konkrétních aktérů v průběhu realizace politik. Třetí přístup, který obsahuje obě témata a perspektivy, poskytuje návrhy a doporučení pro faktický výzkum komplexního implementačního procesu, který by se měl co nejvíce blížit realitě.

Přístup shora-dolů

První z přístupů je založen na (racionalistickém) předpokladu, že politika je formulována na federální úrovni (v případě Spojených států amerických) či nadnárodní anebo národní úrovni (v případě evropských zemí včetně postkomunistických států) tvůrci politiky (tzv. „nahore“) a následně je převedena do instrukcí pro ty, kteří politiku mají v souladu s cíli implementovat na lokální úrovni (tzv. „dole“) (Younis, Davidson 1990). Teoretické i praktické představitele této perspektivy⁸ v prvé řadě zajímá, jak jsou utvářeny a personálně obsazovány federálně pověřené struktury ve státní a regionální vládě (Goggin et al. 1990), a dále pak jaká je efektivita konkrétních vládních programů a způsobilost volených úředníků vést a ovlivňovat chování podřízených úředníků a cílových skupin uživatelů programů (Sabatier 1986, Lane 1987). Tito autoři proto analyzují formálně přijaté cíle a zkoumají vhodné indikátory výkonu, jakož i faktory, které tento výkon mohou ovlivňovat (např. Pressman, Wildavsky 1973; Bardach 1977; Sabatier, Mazmanian 1980). Dále se snaží vytvořit modely, které by na jedné straně vypovídaly o selhání implementace (např. Hogwood a Gunn 1997; Dunsire 1990) a jež by na straně druhé vedly k „dokonalé“ (efektivní) implementaci programů (např. Hood 1976; Sabatier, Mazmanian 1980).

Z dosavadních zkušeností těchto autorů vyplývá, že navrhovaný způsob zkoumání implementace politik shora-dolů má své výhody i nevýhody. Nespornou výhodou je relativní jednoduchost sledování vytyčených faktorů, které by měly vést k dosažení úspěšné implementace. Dále, je výhodné jej použít v případech, kdy je vyžadováno předběžné hodnocení politiky zaměřené na její výsledky, a v situacích, kdy existuje ve zkoumané oblasti politiky jeden převažující veřejný program (srov. Sabatier 1986; Goggin et al. 1990; Hill 1997; Hill, Hupe 2002).

Na druhou stranu tento přístup vykazuje významné slabiny. Dosažení úspěšné implementace veřejných programů podle našeho názoru vyžaduje splnění určitých podmínek v oblasti povahy cílů, vlivu rozsáhlých sítí aktérů politického procesu a dostatečnosti zdrojů, které nejsou reálně dosažitelné. Oficiální cíle politiky a jejich dílčích programů jsou v prvním případě často zcela úmyslně formulovány zákonodárci a vrcholnými administrátory do nejednoznačné podoby (Bullcock, Lamb 1984; de Haven-Smith, van Horn 1984; Rein, Rabinovitz 1978; Thompson 1982). Tím dochází mj. k tomu, že aktéři lokálních implementujících organizací jsou nuceni interpretovat nejednoznačně formulovanou politiku (Yanow 1990) a vytvářet přitom kompromis mezi vzájemně soutěžícími cíli (Brodkin 1990). Dále, přístup shora-dolů opomíjí, ignoruje anebo podhodnocuje vlivy a strategie ostatních aktérů politického procesu (ať již jsou jimi linioví pracovníci, ostatní lokální administrátoři, cílové skupiny osob, anebo ostatní aktéři z veřejného i soukromého sektoru), kteří jsou považováni za pouhé překážky při realizaci politiky či programů (Hanf, Scharpf 1978; Hjern, Hull 1982; Barret, Fudge 1981; Elmore 1979–80). Přístup shora-dolů je také obtížně použitelný v situacích, kde existuje velké množství vládních směrnic a aktérů, z kterých není nikdo dominantním. Díky tomu, že se na tvorbě i na realizaci politiky často podílejí stejné sítě aktérů a organizací, tento přístup bývá kritizován za odlišování mezi těmito fázemi politiky, které jsou fakticky neužitečné (Sabatier 1986).

Přístup zdola-nahoru

Převážně praktičtí autoři druhého přístupu vycházejí z (institucionálního) předpokladu podloženého empirickými zjištěními,⁹ že díky specifickým problémům, které jsou politikou řešeny, není možné chování úředníků na lokální úrovni předem naprogramovat. Z toho důvodu by podle těchto výzkumníků tito zaměstnanci neměli být ani kontrolováni a ani by od nich neměla být vyžadována poslušnost. Obzvláště linioví pracovníci lokálních organizací, tzv. „street-level byrokraté“ (Weatherly, Lipsky 1977; Lipsky 1980), kteří jsou považováni za skutečné tvůrce politiky (např. Lipsky 1980, 1991; Hasenfeld 1983; Vinzant, Crothers 1998; Winter 1990; Palumbo, Callista 1990; Maynard-Moody, Musheno 2003; Riccucci 2005), vyžadují k řešení složitých sociálních problémů, se kterými se potýkají, určitou míru rozhodovací volnosti. V jejím rámci potřebují využít své vynalézavosti a profesionálních znalostí a zkušeností. Během rozhodování se o tom, v jaké podobě poskytnou výslednou službu cílovým uživatelům politiky, jsou následně často potlačovány centrálně plánované cíle a bývají nahrazovány jejich vlastní zájmy. Právě role liniových zaměstnanců a jejich rutiny, motivy a zájmy mohou vědomě či nevědomě utvářet cíle politiky, a být tak zdrojem implementačních neúspěchů (např. Lipsky 1980; Elmore 1979–80; Barrett, Fudge 1981; Hjern, Hull 1982).

Analýza implementace programů zde proto není zaměřena na tvorbu ideálně-typických modelů, jako je tomu u pohledu shora-dolů, ale začíná identifikací sítě aktérů zapojených do poskytování konkrétních služeb v jedné či více lokalitách a ptá se jich na jejich cíle, strategie, aktivity a kontakty. Ty následně využívá k uplatnění sítě technik identifikujících lokální, regionální a národní aktéry zapojené do plánování, financování a vykonávání vhodných vládních a nevládních programů (Sabatier 1986).

Silné stránky tohoto přístupu spočívají ve schopnosti analyzovat ty oblasti veřejné politiky, které se vyznačují velkým množstvím různorodých aktérů, kteří mohou mít protikladné zájmy a zabraňují tak úspěšné implementaci. Dokáže je identifikovat a vzájemně odlišit a určit problémy, které jsou jimi vnímány jako významné, jakož i strategie, které jsou při jejich řešení využívány. Výzkumníci jsou schopni zhodnotit v čase a prostoru nejen jejich měnící se strategie, ale i vliv rozmanitých vládních programů na řešení existujících problémů (oproti vlivu soukromých organizací a tržních sil), jakož i různé druhy jejich neočekávaných následků (Sabatier 1986).

Za nevýhody bývá označováno podceňování nepřímého vlivu „centra“ na cíle a strategie regionálních a lokálních aktérů na „periferii“, který má nesporný vliv na formování institucionální struktury, ve které se tito aktéři vyskytují (Kiser, Ostrom 1982). Jindy bývá tento přístup kritizován za to, že nevychází z explicitní teorie faktorů, které ovlivňují implementaci veřejných programů, a spoléhá se pouze na subjektivní vnímání a aktivity participantů, kteří nemusí vždy vliv některých faktorů na své chování a jednání rozpoznat (Sabatier 1986). S touto otázkou souvisí i kritika omezení samotné teorie street-level byrokratů, která např. podle Wintera (1990) nedostatečně vysvětluje a vůbec neřeší, proč byrokraté volí právě dané strategie rozhodování a proč jsou mezi nimi tak významné rozdíly.

Syntetizující přístup

Syntetizující přístup, jindy nazývaný přístupem smíšeným, hybridním či tzv. třetí generace, se zaměřuje na implementační proces politiky jako „komplexní celek“ (Goggin et al. 1990, Winter 1990).¹⁰ Navazuje na předcházející proudy implementačních studií, které využívají optiky top-down a bottom-up a snaží se je propojit. Implementaci chápe jako kontinuum politika-jednání, ve kterém probíhá proces interakce a vyjednávání v čase mezi různými aktéry: mezi tvůrci politiky na nadnárodní a státní úrovni a mezi jejími realizátory na lokální úrovni (Barrett, Fudge 1981). V průběhu jejich vzájemné komunikace a vyjednávání dochází mezi těmito aktéry jednak k redefinici cílů politiky a jejich dílčích programů a jednak k reinterpretaci jejich výsledků, tj. k evoluci (Lane 1987). Hlavní důraz je kladen na proměnlivost procesu implementace politiky a na jeho očekávané a neočekávané následky. Dále se autoři tohoto přístupu zaměřují jak na tlaky vytvářené shora zákonodárci, nadřízenými aktéry a zdroji, tak i zdola od cílových skupin uživatelů politiky. Omezení, ke kterým dochází na liniové úrovni lokálních organizací, významně ovlivňují výsledná chování street-level byrokratů. Poslední oblastí, která je důležitým centrem zájmu této perspektivy, jsou interorganizační vztahy (Goggin et al. 1990).

Představitelé tohoto přístupu si uvědomují, že neexistuje jeden model realizace politiky, který by zaručoval její úspěch. Přesto se snaží nalézt vhodný a prakticky fungující model, který by popisoval reálné jednání a vyjednávání mezi implementujícími aktéry, jakož i specifické

institucionální prostředí, ve kterém jsou politika a programy realizovány (tzv. „implementační kontexty“; blíže Matland 1995).

Výhody i nevýhody naznačeného syntetického přístupu jsou zjevné: silnou stránkou je možnost porozumění a zlepšení procesu implementace politik a dílčích veřejných programů. Slabina spočívá v jeho komplexnosti, která vyžaduje mnoho práce pro „velký“ počet výzkumníků (Goggin et al. 1990; Lester, Goggin 1998; Hill, Hupe 2002).

Přístup autorů veřejného managementu ke zkoumání změny cílů veřejných programů

Syntetizující přístup se zdá být ideálním řešením pro komplexní uchopení tématu změny cílů veřejných programů na lokální úrovni. Velkou inspirací jsou nám již zmíněné studie amerických autorů veřejného managementu, které se striktně zaměřují na téma změny cílů veřejných programů, zejména v oblasti zaměstnanosti (např. Brodtkin 1997, Meyers et al. 2001, Riccucci 2005).

Centrem zájmu těchto studií se stala analýza procesu zavádění dílčích programů státních organizací na lokální úrovni, o kterých se federální politikové ve Spojených státech domnívají, že jsou zdrojem překážek v úspěšném prosazování stávajících reforem. Výzkumníky zajímají ty organizační procesy, které probíhají mezi aktéry uvnitř a vně lokálních organizací, tj. mezi managementem představujícím stát a liniiovými zaměstnanci, a mezi liniiovými zaměstnanci a uživateli služeb (např. Brodtkin 1990, 1997; Ellwoode, Bane 1994; Jewell, Glaser 2000; Meyers et al. 1996; Williams 1980; Meyers, Riccucci, Lurie 2001; Riccucci 2005).¹¹ Tyto studie jsou založeny na předpokladu, že svoboda v rozhodování implementujících organizací spolu s odlišnými a občas konfliktními zájmy různých aktérů a organizací způsobuje, že tvůrci politiky „nahore“ jsou na těchto organizacích závislí. Obsah politiky totiž bývá na úrovni vlády definován jednou provždy velmi zřídka (Meyers et al. 1996) a nezáživné problémy s definováním cílů politiky se při přijetí pohledu permanentní existence konfliktu a vyjednávání zvyšují (Ingram 1990, Ferman 1990). Výsledky veřejných programů je proto možné vnímat jako důsledek aktivit street-level byrokratů, kteří ve skutečnosti formují služby poskytované vládou (Lipsky 1980; Vinzant, Crothers 1998; Maynard-Moody, Musheno 2003), a lze je tak považovat za uzákoněnou politiku, protože se dějí na konci řetězce zasíťovaných vztahů mezi volenými úředníky, byrokraty, manažery, pracovníky a uživateli služeb (Meyers et al. 1996).

Autoři těchto studií upozorňují na několik skutečností. Za prvé, jde o přílišný rozsah oficiálních cílů politik a programů a jejich nesoulad s každodenními pracovními prioritami liniiových zaměstnanců lokálních implementujících organizací. V této souvislosti bylo zjištěno, že k tomuto nesouladu dochází s menší pravděpodobností v případech, kdy je uskutečňováno více cílů v síti více specializovaných agentur (Meyers, Riccucci a Lurie 2001). Dále, nízká organizační kapacita regionálních implementujících organizací a omezené pravomoci jejich zaměstnanců způsobují vznik tzv. „institucionálních paradoxů“, které zabraňují úspěšné implementaci veřejných programů (Meyers et al. 1996). Liniioví pracovníci se navíc díky neinformovanosti o nově realizovaných programech a díky nedostatečné stimulaci managementem nechtějí v nových veřejných programech angažovat. Při dosahování konkrétních cílů těchto programů v průběhu jednání s uživateli služeb proto preferují

spíše instrumentální, resp. byrokratické transakce, a zavrhuji transakce transformační, resp. profesionální, které jsou předpokladem úspěšné implementace (Meyers et al. 1996; Jewell, Glaser 2000).

K co nejkompexnějšímu uchopení zkoumané reality tito analytici ve svých studiích využívají konceptu managementu, street-level byrokracie a organizační kultury a kombinují několik organizačních perspektiv navržených na konci 70. let Elmorem (1978). Jak dále v textu uvidíme, tento autor upozorňuje na odlišné možnosti, jak zkoumat procesy, ke kterým dochází v průběhu implementace veřejných programů uvnitř lokálních implementujících organizací při současném zvažování vlivu institucionálního prostředí uvnitř těchto organizací i mimo ně.

2. Elmoreův koncept organizačních modelů implementace sociálních programů využitelný pro zkoumání změny cílů veřejných programů v regionálních organizacích

Existuje velké množství konceptuálních přístupů,¹² které umožňují zkoumat proces změny cílů implementovaných veřejných programů na lokální úrovni při současném zvažování vlivu aktérů účastnících se této implementace a vlivu institucionálního prostředí uvnitř implementujících organizací i mimo ně (blíže Hill 1997; Hill, Hupe 2002). V následujícím textu přesto rozpracováváme pouze jeden z nich, a to Elmoreův (1978) koncept organizačních modelů implementace sociálních programů. Podle našeho názoru a ze zkušeností autorů veřejného managementu totiž vyplývá, že jde o komplexní přístup, který se co nejvíce blíží realitě.

Koncept organizačních modelů navrhl Elmore (1978) na konci 70. let minulého století. Pokusil se reagovat na neúspěchy realizovaných veřejných politik 60. let, zejména v oblasti vzdělávání, zaměstnanosti, bydlení a ekonomického rozvoje, jejichž výsledky nesplynily výchozí očekávání jejich tvůrců. Elmore proto navázal na nové požadavky analytiků politiky, kteří kladli důraz na porozumění procesu fungování organizací, a tím i procesu, jak jsou politiky uvnitř nich realizovány. Elmore (1978) se zaměřil na tyto procesy, i přestože si plně uvědomoval, že neexistuje jednoduchá, souvislá organizační teorie, a po vzoru Allisona (1971) se pokusil o „vydestilování“ omezeného počtu vzájemně odlišných existujících modelů fungování organizací.

Výsledkem jsou čtyři organizační modely implementace sociálních programů (analytické perspektivy), které reprezentují hlavní školy myšlení sociologie organizace. Konkrétně jde o model „byrokratické správy“, „řízení systémů“, „organizačního rozvoje“ a „konfliktu a vyjednávání“ (Elmore 1978). Český autor Winkler (2002), který se dlouhodobě zabývá problematikou implementace veřejných programů, navrhuje jejich doplnění o další model, tzv. „profesionálního poskytování služeb“.

Tyto modely mají své přínosy i omezení, které Elmore (1978) určitou měrou reflektuje. Jejich přínosy spočívají v tom, že každá z perspektiv nabízí rozumné vysvětlení implementačních neúspěchů, přičemž každé z těchto vysvětlení klade důraz na jiné oblasti implementačního procesu, a nabízí tak své vlastní řešení, jak ho zlepšit. Hlavní nevýhodou je skutečnost, že výsledkem není jednotný soubor předpisů o tom, jak by měla být implementace programu organizována, aby již k neúspěchům nedocházelo (Winkler 2002).

V následujícím textu předkládáme vybrané organizační modely a jejich základní charakteristiky. S ohledem na téma této stati se zabýváme Elmorovým modelem byrokratické správy a řízení systémů a Winklerovým modelem profesionálního poskytování služeb.¹³

Model byrokratické správy

Model byrokratické správy vychází z Weberova (1947) konceptu byrokracie a z jeho rozšíření o koncept street-level byrokracie (Weatherly, Lipsky 1977; Lipsky 1980). Všimá si dvou stěžejních prvků v byrokratickém prostředí organizace, které vysvětlují veškeré důležité chování v organizaci: „diskrece“ a „rutiny“ liniiových zaměstnanců. Ti mají potřebnou neredukovatelnou svobodu v rozhodování, která je důsledkem decentralizace moci a růstu specializace jejich (v organizační hierarchii podřízených) pracovišť. Liniioví pracovníci využívají v rámci své autority relativně silné sebekontroly nad svými vlastními činnostmi, kterou uplatňují v průběhu každodenního rozhodování o řešených problémech svých klientů, jakož i při vytváření rutin, které jim slouží k zjednodušení náročné práce a k udržení a posílení pozice v organizaci. Svoboda v rozhodování těchto pracovníků je ale omezována nepřímou kontrolou prováděnou nadřízenými administrativními pracovníky pomocí standardních technik hierarchického managementu (typu plánování rozpočtu, zplnomocňování, požadavky na podávání zpráv a systémy hodnocení práce). Těmto a dalším pracovním tlakům – v podobě nedostatečných organizačních a personálních zdrojů, pravidelného vystavení fyzické či psychologické újmě a konfliktního a protikladného očekávání o způsobu vykonávání jejich práce (Lipsky 1980) – se liniioví pracovníci snaží bránit tím, že vytvářejí složité pracovní rutiny (tzv. „mechanismy zvládnání“), při kterých využívají své specializované odpovědnosti.

Při zkoumání implementace veřejných programů je nahlíženo na nejnižší úroveň organizace perspektivou „shora-dolů“. Snahou tohoto modelu je identifikovat ty oblasti, kde je koncentrována u liniiových zaměstnanců diskrece a nežádoucí rutiny, které jsou kontrolovány a měněny, přičemž všechny návrhy na případné změny jsou posuzovány organizačními jednotkami podle toho, jak moc se odklánějí od nadřízenými pracovníky předem stavených vzorů jednání. Obecnou snahou je nahradit stávající rutiny rutinami alternativními. Ty by měly reprezentovat záměry politiky a nikoli zájmy liniiových pracovníků. Příčinu implementačního neúspěchu je možné spatřovat jak v existenci byrokratických rutin, tak i v selhání záměrů tvůrců politiky, kteří mnohdy nerozumí reálným podmínkám, za kterých jsou veřejné programy poskytovány (Elmore 1978: 197). Rutiny jakožto způsoby zvládnání stresu často ignorují a vnímají je bez souvislosti s procesem implementace programů (důvodem může být skutečnost, že přímý vliv organizačních rutin na implementaci veřejných programů nebyl dosud empiricky testován).

Hlavní problém tohoto modelu spočívá v tom, jak mohou být existující rutiny utvářeny v souladu se záměry politiky. To, zdali má realizovaný program očekávaný vliv na uživatele služeb, závisí na tom, zdali jsou tato očekávání v rutinách reflektována na každé úrovni procesu implementace. Tento model dále nedává jasná doporučení, která by vedla ke zlepšení implementačního procesu. Změnit chování liniiových zaměstnanců a jejich rutiny předvídatelným způsobem totiž podle tohoto modelu není vůbec možné. Jedním z důvodů je počet

uživatelů služeb, který trvale převyšuje kapacity pracovníků. Pracovníky užívané rutiny nejsou dále přímo hierarchicky kontrolovány (Weatherly, Lipsky 1977), stejně jako další faktory, které utvářející jejich nejednoznačné pracovní podmínky (blíže Lipsky 1980, Brodtkin 1997, Musil 2004).

Model řízení systémů (manažerský model)

Manažerský model vychází ze strukturálně funkcionalistické představy, ve které je na organizaci nahlíženo jako na problém řešící systém se vzájemně integrovanými částmi. Jeho klíčovým principem je požadavek managementu maximalizovat společně uznávané racionální hodnoty pracovních týmů, které vedou k dosažení záměru organizace a cílů realizovaných politik a programů (Meyers et al. 1996). Základním rysem racionality je totiž takové chování, které sleduje dosahování efektivity organizace.

Integrace jednotlivých částí organizace je zajišťována (hierarchicky) kontrolujícími a koordinujícími aktivitami „subsystémů managementu“ (Katz, Kahn 1966; tj. vyššího, středního a liniového managementu), které jsou odpovědné za plánování a tvorbu politiky a za celkový výkon systému. Jejich náplní práce je vytváření obecné sady rozhodovacích pravidel pro optimální alokaci zdrojů, úkolů a výkonových kritérií mezi podřízené jednotky a přidělování specifických úkolů a výkonových cílů podřízeným pracovištím a monitorování jejich výkonu. Pro každý úkol existuje optimální rozdělení odpovědností mezi podřízenými pracovišti, která maximalizují svůj výkon směrem k dosažení cílů dílčích pracovišť a celkových cílů organizace. Rozhodování v organizacích sestává z nalezení tohoto optima a jeho udržení pomocí trvalého přizpůsobování vnitřně rozdělených odpovědností vůči změnám v prostředí.

Implementace programů je vnímána perspektivou „shora-dolů“. Předpokladem jejich efektivní implementace programů jsou potom jasně specifikované úkoly a cíle, které plně reflektují záměr politiky; plán řízení rozdělující úkoly a výkonové standardy podřízeným jednotkám; měření jejich výkonu; a systém manažerských kontrol a sociálních sankcí, které nutí podřízené k odpovědnosti za jejich výkon. Kromě existence omezeného způsobu standardních metod hierarchické kontroly, který doprovází enormní složitost organizačního systému, je možné za hlavní problém tohoto modelu považovat neporozumění politiky jejími tvůrci, administrátory a analytiky. Schopnost managementu řídit realizované programy omezuje velké množství socioekonomických, technických, politických a byrokratických sil (Williams 1980). Výsledkem je vytvoření různých způsobů kontroly (v provozních procedurách, strukturách odměn, výcviku a komunikaci vs. vytvoření organizační kultury a závazku vedením organizace) pomocí různých nástrojů (ovlivňování rozhodnutí vs. ovlivňování tvůrců rozhodnutí), které větší či menší měrou reflektují potřebu svobodného rozhodování podřízených pracovníků.

Model profesionálního poskytování služeb

Některé státní a nestátní organizace veřejné (a obzvláště sociální) politiky nevyužívají na liniové úrovni principů byrokracie či manažerismu, ale nahrazují je principy profesionalismu (jde o některá zdravotnická a vzdělávací zařízení, nestátní neziskové organizace zaměřené na pomoc obětem domácího násilí, drogově závislým, duševně nemocným apod.). Klíčovým

prvkem modelu profesionálního poskytování služeb, který je založen právě na principech profesionalismu, je důvěra uživatele služeb (klienta) v profesionála. Jde o důvěru v jeho poznatky a zkušenosti, a v souvislosti s tím i jeho schopnosti řešit klientovy problémy. Vedle znalostí i zkušeností je autorita profesionála utvářena dodržováním etických principů (etického kodexu) a kultury,¹⁴ která má spolu s pracovními normami největší vliv na jeho chování (např. Hasenfeld 1983, 1992; Sandfort 1999; Riccucci 2005).

Moc je v organizaci distribuována na základě rozhodovací volnosti, která je dána hierarchií organizace jako legitimní prostředek umožňující řešení problémů. Tvorba rozhodnutí je založena na společném konsensu mezi profesionálem a jeho klientem. Tím je zajištěno, že má profesionál možnost vykonávat roli experta a motivovat klienta k vzájemné, na symetrickém vztahu založené spolupráci.

Implementace veřejných programů a její případné selhání je odvislé od existence negativních sankcí, které má profesionál k dispozici a které využívá k dosažení souhlasu klienta s jeho rozhodnutími. V případě, kdy se chování klienta začne odchylovat od očekávání profesionála, existuje možnost odmítnout spolupráci. Reálně může dojít k růstu nedůvěry klienta v profesionála, a tím k narušení pracovníkovy profesionální autority. Díky tomu, že mnohé klientovy životní situace jsou komplexní a neurčité (Lipsky 1980) a neumožňují ani kontrolu pracovníkem, ani „naprogramování“ správných postupů řešících situaci ex ante (Howe 1986), není této situaci možné zabránit.

Model profesionální implementace veřejných programů v sobě obsahuje vnitřní rozpor. Ten se týká požadavku na názorový konsensus a otevřenost profesionálního jednání liniového pracovníka s klientem, který fakticky omezuje jeho autonomii založenou na principu svobody v rozhodování (Winkler 2002). Dále existuje trvalý rozpor v samotné roli liniového pracovníka jakožto zastupitele „systému“ realizované politiky (Laan 1998), který je pověřen odpovědností za kontrolu chování klientů a sankcionováním „nevhodného chování“ (Brodkin 1997), a zároveň zastupitele „klientů“ a jejich potřeb a zájmů. Dalším problémem může být nízká autorita a prestiž určité profese ve společnosti, čímž dochází k nabourání důvěry klientů v její profesionalitu (Howe 1986, Musil 2004).

Klíčové charakteristiky výše popisovaných organizačních modelů implementace veřejných programů předkládáme v přehledné tabulce v příloze (viz Schéma 1).

Vedle již zmíněných vybraných studií veřejného managementu existují výzkumy zaměřené na zkoumání determinant byrokratického chování, které vypovídají o tom, že ideálem k pochopení organizačních procesů, v rámci kterých dochází k implementaci veřejných programů včetně změny jejich cílů a způsobů jejich naplnění, je brání v potaz více konceptuálních modelů najednou (Pesko 1978, Prottas 1979, Sandfort 1999). Z těchto výzkumů vyplývá, že chování liniových pracovníků významně ovlivňují pracovní normy, sdílené znalosti a jejich socializace, které lze přiřadit k určitému typu organizační kultury. Na chování liniových pracovníků tak má vliv nejen management samotný (i když pouze malý a často pouze ve zprostředkované podobě), ale i formální byrokratická struktura organizace vytvořená dodržováním předem stanovených pravidel a nařízení.

Z předložených poznatků vyplývá, že principy manažerismu, byrokracie a profesionalismu velkou měrou formují institucionální prostředí uvnitř organizace i mimo ni v dané lokalitě. Toto prostředí následně ovlivňuje jednak postoje klíčových aktérů implementace

uvnitř státních organizací k cílům implementovaných programů (liniových pracovníků a managementu) a jednak i jejich jednání při volbě výsledných způsobů implementace veřejných programů.

Závěr

V předložené stati nás zajímalo, jakým způsobem je možné přistupovat ke zkoumání procesu změny cílů veřejných programů. Svůj zájem jsme zúžili na prostředí státních lokálních organizací, ve kterých dochází ke klíčovým změnám cílů veřejných programů, a to jak v průběhu jejich přípravy managementem, tak i v průběhu jejich realizace liniovými pracovníky v průběhu jejich interakce s konečnými uživateli politiky.

V prvé řadě nás zajímalo, jak je možné analyticky nahlížet na proces implementace veřejných programů. Studie analytiků politiky a veřejného managementu vypovídají o tom, že je možné tento proces sledovat buď jako předem naplánovanou sadu aktivit, které by měly sledovat existující normy a pravidla (přístup tzv. „shora-dolů“), anebo je možné jej vnímat jako proces nenaplanovatelný a jedinečný, k jehož pochopení je nutné znát interpretace aktérů, kteří se ho účastní (přístup tzv. „zdola-nahoru“). V posledních dvou desetiletích využívají výzkumné studie zabývající se problematikou implementace politik a dílčích programů úspěšně obou perspektiv najednou (tzv. „syntetizující“ přístup).

V literatuře a výzkumných studiích zabývajících se implementací politik a jejich dílčích programů a veřejným managementem je možné identifikovat celou řadu konceptuálních přístupů aplikovatelných na zkoumání právě změny cílů veřejných programů v průběhu jejich implementace. Ty se od sebe liší mírou komplexnosti, s jakou přistupují ke zkoumanému tématu. Upozorňují na potřebu zkoumat mechanismy, ke kterým dochází v průběhu implementace programů uvnitř organizací, na roli liniových pracovníků v ní a na vliv celkového institucionálního prostředí organizace a lokality na jejich postoje k cílům a ke způsobům jejich naplňování.

V této souvislosti se domníváme, že změnu cílů veřejných programů ve státních organizacích na lokální úrovni je možné zkoumat využitím kombinace principů manažerismu, byrokracie a profesionalismu, které utvářejí institucionální prostředí uvnitř organizace i mimo ni v dané lokalitě (blíže Horák 2007). Tento kontext (resp. „implementační podmínky“) ovlivňuje postoje klíčových aktérů implementace uvnitř státních organizací (liniových pracovníků a managementu) i mimo ně vůči cílům implementovaných programů a jejich jednání při volbě výsledných způsobů implementace veřejných programů. Principy těchto ideologií mají výrazný vliv právě na zvolený způsob implementace veřejných programů, jakožto i na způsob naplňování jejich původních cílů.

Příloha

Schéma 1: Vybrané charakteristiky zkoumaných organizačních modelů navržených Elmorem (1978) a Winklerem (2002), které poskytují vysvětlení změny cílů veřejných programů

Charakteristiky modelu	Typ modelu		
	Model řízení systémů	Model byrokratické správy	Model profesionálního poskytování služeb
Hlavní princip modelu	<ul style="list-style-type: none"> • každý úkol, který organizace vykonává, musí přispět alespoň k jednomu ze sady dobře definovaných cílů, které plně re ektují záměr organizace 	<ul style="list-style-type: none"> • veškeré chování v organizaci může být vysvětleno jako projev vytvořených rutin, které jsou vytvářeny pracovníky v rámci jejich každodenní neredukovatelné svobody v rozhodování (diskrece) k udržení a zvýšení jejich pozice v organizaci 	<ul style="list-style-type: none"> • vzájemné jednání mezi liniovými pracovníky organizace a uživateli veřejných programů je založeno na důvěře uživatelů služeb-klientů v jejich profesionální poznatky a zkušenosti a schopnosti řešit jejich problémy
Příčina implementačního neúspěchu	<ul style="list-style-type: none"> • chyby v plánování, specifikaci pracovních postupů podřízených jednotek v organizaci • nedostatečná hierarchická (manažerská či operační) kontrola 	<ul style="list-style-type: none"> • přetrvávající byrokratické rutiny • selhání tvůrců politiky porozumět aktuálním podmínkám, za kterých jsou veřejné programy poskytovány 	<ul style="list-style-type: none"> • možnost uplatnění negativních sankcí profesionálem k dosažení souhlasu klienta s jeho rozhodnutími
Hlavní problém modelu	<ul style="list-style-type: none"> • způsob, jak mohou tvůrci politiky a vyšší administrátoři formovat chování implementátorů užitím standardních metod hierarchické kontroly • systematické vyhýbání se problému moci či změny politik 	<ul style="list-style-type: none"> • odkrytí, kde se diskrece vyskytuje a jak mohou být existující rutiny utvářeny v souladu se záměry politiky • systematické vyhýbání se problému moci či změny politik 	<ul style="list-style-type: none"> • nesoulad požadavku na autonomii profesionála a nutnosti konsensu při jednání s uživateli programů • rozpor v roli liniového pracovníka jakožto zastupitele systému politiky a zároveň zastávce potřeb klientů • nízká autorita a prestiž určité profese ve společnosti, a tím i nedůvěra uživatelů služeb v profesionalismus liniových pracovníků

Poznámky

1. Implementační studie se pochopitelně nezabývají pouze změnou programových cílů a jejichmi důvody. Transformací či rozpadem cílů se zabývali autoři na počátku studia implementace politik a programů v 70. letech (Pressman, Wildavsky 1973; Hood 1976). V 80. letech byl oproti tomu kladen větší důraz na popis implementačního deficitu v různých oblastech politiky. Šlo především o zjišťování schopnosti tvůrců vytvořit sadu jasných hodnot a cílů, jejich konfliktnost ve vztahu k existujícím organizačním strukturám politiky (Dunsire 1978) a odkrytí významu normativního a institucionálního rámce na využívání různých technologií administrátorů (Sabatier 1986). Od 90. let bývá centrem zájmu hledání a popis faktorů, které mohou mít vliv na efektivnost a efektivitu politiky a veřejných programů (blíže např. Hill 1997; Lester, Goggin 1998; Winkler 2001; Hill, Hupe 2002). V této souvislosti se v posledním případě často hovoří o tzv. autorech třetí generace implementačních studií, mezi kterými jsou autoři, kteří jsou přesvědčeni, že studium implementace by mělo být buď konceptuálně změněno, anebo zcela zavrženo. Důvodem je především skutečnost, že studium implementace přežilo svou užitečnost, protože existují procesy změny politiky a učení během její realizace. Navíc není možné docílit konceptuální jasnosti a jednotné konsensuální teorie a metodologie, neboť zkoumaná realita je příliš složitá a vyžaduje využití více intuitivního přístupu, než nabízí klasický pozitivismus (blíže Lester, Goggin 1998).
2. „Politikou“ zde rozumíme konkrétní opatření směřovaná vůči jejich uživatelům. Jde přitom o jednu ze tří analyzovatelných a v realitě souběžně fungujících složek (utvářejících skutečnou politiku), která bývá označována jako „policy“. Na jedné straně totiž existuje konkrétní politický řád založený na idejích a ideologiích, který utváří formální, institucionální rámec daný ústavou, právním řádem, tradicemi a konkrétními institucemi, které společně formují „pravidla hry“ (jde tedy o politické instituce, tzv. „polity“). V tomto rámci dochází na základě strategie politického konfliktu a konsensu různých zájmů a přístupů jednotlivců a skupin (případně i států) k postupnému utváření politiky (tj. politické praxe, tzv. „politics“). Výsledkem daného politického rámce a v něm probíhajícího procesu tvorby politiky je výsledná politika v podobě konkrétních opatření, tj. zákonů a nařízení, programů a výstupů s konkrétními výsledky ovlivňujícími občany (tj. politické výstupy, tzv. „policy“). Blíže o jednotlivých složkách politiky viz např. Fiala a Schubert (2000).
3. Rozlišení na tvorbu politiky a implementaci veřejných programů, které jsou součástí politiky, je velmi zjednodušující. Např. Jenkins (1978: 17) hovoří o čtyřech fázích politiky, které implementaci veřejných programů předcházejí (zavedení, informování, zvažování a rozhodování o programu), a dvou, které následují (hodnocení a ukončení programu).
4. Implementace veřejné politiky (jakož i jejich dílčích veřejných programů) bývá nejčastěji vnímána dvěma základními způsoby: buď jako „proces“ („policy implementation process“), anebo „výsledek“, resp. výsledný účinek programů či politiky jako celku na cílovou skupinu jejich uživatelů („implementation outcome“) (srov. Lane 1987; Hill 1997; Hill, Hupe 2002). V této stati o ní budeme uvažovat stejně jako většina novodobých analytiků politiky a veřejného managementu jako o procesu. Podle míry konkrétnosti potom můžeme na implementaci veřejných programů pohlížet buď obecně jako na proces jejich reálného zavádění do praxe, anebo konkrétně jako proces jejich postupného vývoje (evoluce), ve kterém dochází k interpretaci shora vytvořených nařízení jednotlivými aktéry, kteří ji mohou ovlivnit (srov. Pressman, Wildavsky 1973; Sabatier, Mazmanian 1980; Majone, Wildavsky 1984; Sabatier 1986; Yanow 1990; Lane 1997).
5. Cíle veřejných politik a programů jsou obsaženy především v právních normách na nadnárodní a národní úrovni. Současně s cíli programů tvůrci politiky vytvářejí (plánují) před obdobím implementace programů i jejich design, který větší či menší měrou slouží jako prostředek dosažení těchto cílů v podobě konkrétních pravidel a nařízení regulujících určitou měrou pracovní prostředí a samotné chování zaměstnanců organizací, které je realizují.
6. Z uzákoněných cílů politik a programů a souvisejících nařízení je možné identifikovat požadavky, které jsou kladeny na implementující aktéry, a tedy čeho by mělo být za daných okolností (design programu) dosaženo (cíle programu). Dalším pozitivem je poskytnutí systematického přístupu

k uchopení komplexní reality. Každá etapa se totiž vztahuje ke specifické části kontextu, ve které je politika utvářena, a umožňuje tak spatřovat v jednotlivých kontextech více či méně vhodné proměnné a přístupy (Hill, Hupe 2002).

7. Ať již je „design politiky“ spojován s naplánováním organizační struktury implementujících institucí (tj. s „organizačním designem“), s konkrétními nástroji vládních intervencí (Yanow 1990; Linder, Peters 1990) anebo s žádoucí podobou prostředí politiky (Mazmanian, Sabatier 1980: 83; Linder, Peters 1987), jeho tvůrci předpokládají, že bude sloužit k řízení jednání jednotlivých aktérů tím, že se jim stanoví hranice jejich výkonu a pravidla a nařízení, která by měla být dodržována (jde např. o alokaci úkolů, linii autority, způsob kontroly apod.).
8. Z řad praktických studií jde především o zakladatele tohoto směru Pressmana a Wildavskyho (1973), kteří se zabývali federálně pověřenými programy ekonomického rozvoje v Oaklandu v Kalifornii v oblasti zaměstnanosti (a konkrétně vlivem vztahů mezi různými organizacemi a odděleními na lokální úrovni na úspěšnost implementace těchto programů). Dále sem patří Bardach (1977) zkoumající strategie vládních aktérů při tvorbě politiky, které mají povahu her, a Sabatier a Mazmanian (1979), kteří vytvořili obecné faktory ovlivňující implementaci, které následně testují na široké škále veřejných programů v dílčích oblastech veřejné politiky (letectví, životní prostředí apod.). Z řad teoretiků jde především o van Metera a van Horna (1975), kteří navrhli teoretický model analýzy procesu implementace politiky, který zahrnuje organizační teorie, vliv právních rozhodnutí a mezivládních vztahů. V poslední řadě jde o taxativní výčet předpokladů navržených Hogwoodem a Gunnem (1984), které by měly být zajištěny tvůrci politiky.
9. Jde především o studie programů zaměstnanosti a výcvikových programů v Evropě (Hjern, Hull 1982), studie analýzy chování liniových zaměstnanců organizací převážně z oblasti školství a zaměstnanosti (Weatherly, Lipsky 1977; Lipsky 1980, 1991) a studie interorganizačních vztahů mezi lidmi z různých částí jednotlivých organizací a mezi nimi (Barrett, Fudge 1981).
10. Za základ této perspektivy považujeme tři klíčové koncepty: dále v textu rozpracovaný Elmorův (1978) koncept organizačních modelů, který navrhuje různé komplexní způsoby, jak analyzovat proces implementace veřejných programů uvnitř organizací na regionální úrovni; Scharpfova (1978) teorie sítí, která je založena na zkoumání kooperace a spolupráce mezi rozmanitým množstvím aktérů, kteří se tak podílejí na tvorbě a implementaci politiky a programů a kteří se vyznačují odlišnými zájmy, cíli a strategiemi; Sabatierův (1986) koncept zástupné koalice přístupující k implementaci jako ke „kulturní soustavě“ či „názorovému systému“ politických aktérů z různých veřejných i soukromých organizací, kteří sdílejí soubor programových názorů a snaží se dosáhnout společných cílů. Další koncepty předkládají např. Hill a Hupe (2002).
11. Konkrétně se zabývají: zkoumáním vztahu mezi mírou komplexnosti cílů politiky a mírou komplexnosti systému implementace politiky (Meyers et al. 2001); možnostmi vlivu a efektu managementu lokálních sociálních úřadů na chování liniových zaměstnanců a jejich postojů k cílům nově zaváděné politiky (Ricucci 2005); a konkrétními transakcemi mezi uživateli služeb a liniovými pracovníky, resp. vlivu měnících se organizačních podmínek na pevnost vztahu mezi pracovníkem a klientem (Jewell, Glaser 2000) a na jejich transakce, které mění cíle veřejných programů (Meyers et al. 1996). Blíže Horák (2007).
12. Využití je možné především tří teoretické koncepty, které se vzájemně liší mírou komplexnosti a které si všímají: přístupu ke studiu implementace politiky (Winter 1990); organizace a mechanismů, na základě kterých organizace funguje (Elmore 1978, Winkler 2002) – dále v textu rozpracováváme; a individuální role liniových pracovníků (tzv. „street-level byrokratů“) jakožto liniových implementátorů (např. Lipsky 1980; Sorg 1983; Vinzent, Crothers 1998, aj.).

Winterův (1980) integrativní model představuje přístup, který klade oprávněný důraz na existující dimenze procesu implementace veřejných programů, kterých bychom si měli všimnout, abychom zachovali požadavek komplexnosti výzkumu, a tím se co nejvíce přiblížili reálnému procesu jejich implementace. Je založen na tvrzení, že proces implementace veřejných programů lze studovat pomocí čtyř vzájemně souvisejících nezávislých souborů proměnných (tzv. „sociopolitických procesů“, „podmínek“), které reprezentují různé fáze či úrovně v procesech jejich utváření

a implementace (jde o charakter procesu utváření politiky (tzv. policy-formation process); organizační a interorganizační implementační chování; a chování street-level byrokratů a chování cílové skupiny a změny ve společnosti). Jako nejdůležitější se zdá být podle Wintera vliv procesu utváření politiky na zbylé tři proměnné, dále pak vliv organizačního a interorganizačního implementačního chování na street-level byrokraty a cílovou skupinu, a v poslední řadě vliv street-level byrokratů na reakce cílové skupiny.

Role liniových pracovníků ve státních organizacích je podstatou Lipskyho (1980) konceptu „street-level byrokracie“, který v českém prostředí rozpracovává Musil (2004). „Street-level byrokrat“ představují všichni ty pracovníky veřejných služeb, kteří při výkonu své práce jednají přímo s občany a mají poměrně rozsáhlou svobodu v rozhodování (diskreci), kterou využívají při řešení konkrétních problémů (jsou jimi „učitelé, policisté a další zákon prosazující zaměstnanci, soudci, právníci a jiní zaměstnanci soudů, zdravotníci a další státní zaměstnanci, kteří mají přístup k vládním programům a poskytují v jeho rámci služby“ – Lipsky 1980: 3). Lipsky (1980: 27–8) tvrdí, že street-level byrokraté jsou při své práci vystaveni náročným a nejednoznačným pracovním podmínkám, které nejvíce ovlivňují jejich rozhodování a znemožňují jim vykonávat zaměstnání tak, jak by si sami přáli.

13. Opomíjíme tak model konfliktu a vyjednávání, který se týká spíše zavádění či implementace programů na nadnárodní a státní úrovni, a dále pak sociálně-psychologicky orientovaný model organizačního rozvoje, který se týká především individuální motivace a závazku jednotlivých zaměstnanců k své pracovní skupině a cílům organizace jako celku.
14. Profesionální kultura liniových pracovníků je založena na společně uznávaných hodnotách, normách a pravidlech, které určují jejich pracovní postupy (Musil 2004), zajišťují jim vzdělávání, a tím i celkovou socializaci, jejímž projevem je zejména sebekontrola vlastního jednání (Winkler 2002).

Literatura

- Allison, Graham T. 1969. „Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis.“ *American Political Science Review* 63, No. 3, 689–718.
- Bane, Mary Jo a Ellwood, David T. 1994. *Welfare Realities: From Rhetoric to Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bardach, Eugene. 1977. *Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. The Cambridge, MA: MIT Press.
- Barrett, M. Susan a Fudge, Colin, ed. 1981. *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London: Methuen.
- Brodkin, Z. Evelyn. 1990. „Implementation as Policy Politics.“ In: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Eds. Dennis J. Palumbo a Donald J. Calista. New York: Greenwood Press, 107–117.
- Brodkin, Evelyn Z. 1997. „Inside the Welfare Contract: Discretion and Accountability in State Welfare Administration.“ *Social Security Review* 71, No. 1, 1–33.
- Colebatch, H. K. 2005. *Úvod do Policy*. Brno: Barrister and Principal.
- Curtis, Keith. 1994. *From Management Goal Setting to Organizational Results. Transforming Strategies into Action*. Westport, Connecticut: Quorum Books.
- Dror, Yehezkel. 1968. *Public Policymaking Re-examined*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Dunsire, Andrew. 1978. *Control in a Bureaucracy: The Execution Process*. Oxford: Martin Robertson.
- Dunsire, Andrew. 1990. „Holistic governance.“ *Public Policy and Administration* 5, No. 1, 4–19.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. New York: Prentice-Hall.
- Elmore, Richard E. 1978. „Organizational Models of Social Program Implementation.“ *Public Policy* 26, No. 2, 185–228.

- Elmore, Richard E. 1979–80. „Backward mapping: Implementation Research and Policy Decision.“ *Political Science Quarterly* 94, No. 4, 601–616.
- Ferman, Barbara. 1990. „When Failure is Success: Implementation and Madisonian Government.“ In: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Eds. Dennis J. Palumbo a Donald J. Calista. New York: Greenwood Press, 39–50.
- Fiala, Petr a Schubert, Klaus. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorii a metod Policy Analysis*. Brno: Barrister and Principal.
- Goggin, Malcom L.; Bowman, Ann O.; Lester, James P. a O’Toole, Laurence J., Jr. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview: Scott Foresman & Co.
- Hagen, Jan L. a Lurie, Irene. 1995a. „Implementing JOBS: From the rose garden to reality.“ *Social work* 40, No. 4, 523–532.
- Hagen, Jan L. a Lurie, Irene. 1995b. „Implementing JOBS: A view from the front line.“ *Families in Society: The Journal of Contemporary Human Services* 76, No. 4, 230–238.
- Hagen, Jan L. a Owens-Manley, Judith. 2002. „Issues in implementing TANF in New York: The perspective of frontline workers.“ *Social Work* 47, No. 2, 171–182.
- Hanf, Kenneth a Scharpf, Fritz W. 1978. *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hasenfeld, Yeheskel. 1983. *Human Service Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Hill, Michael. 1997. *The Policy Process in the Modern State*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- Hill, Michael a Hupe, Peter L. 2002. *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Hjern, Benny a Hull, Chris. 1982. „Implementation Research as Empirical Constitutionalism.“ *European Journal of Political Research* 10, No. 2, 105–115.
- Hogwood, Brian a Gunn, Lewis. 1984. „Why ‚Perfect Implementation‘ is Unattainable.“ In: *The Policy Process Reader*. Ed. Michael Hill. London: Prentice Hall, 217–225.
- Hood, C. Christopher. 1976. *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Horák, Pavel a Horáková, Markéta. 2005. „Změna oficiálních cílů a funkcí veřejné a sociální politiky aktéry na lokální úrovni: příklad vybraného opatření aktivní politiky zaměstnanosti v ČR.“ *Politologický časopis* 12, č. 3, 259–283.
- Horák, Pavel a Kulhavý, Václav. 2007. *Analýza cílů veřejných programů v současné veřejné a sociální politice z vnitro-organizační perspektivy*. Rukopis. FSS MU.
- Horák, Pavel. 2007. *Změna cílů státních sociálních programů v průběhu jejich implementace street-level byrokraty*. Disertační práce. Brno: FSS MU.
- Horák, Pavel; Horáková, Markéta a Sirovátka, Tomáš. 2007. „‚Zemřely‘ na českých úřadech práce profesionálně poskytované individuální akční plány zaměstnanosti?“ *Fórum sociální politiky* 1, č. 3, 7–13.
- Howe, David. 1986. *Social Workers and Their Practice in Welfare Bureaucracies*. Gower: Aldershot–Vermont.
- Ingram, Helen. 1990. „Implementation: A Review and Suggested Framework.“ In: *Public Administration: The State of the Discipline*. Eds. Naomi B. Lynn a Aaron Wildavsky. Chatham, N.J.: Chatham House, Chapter 18.
- Jenkins, William I. 1978. *Policy Analysis. A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jewell, Christopher a Glaser, Bonnie. 2000. „Conveying the Benefits of Employment: A Comparison of the Organizational Settings of California’s AFDC and GAIN Programs.“ *Working Paper*. Berkeley: University of California (<http://repositories.cdlib.org/src/ucdata/wp/17>).
- Katz, Daniel a Kahn, Robert L. 1978. *The Social Psychology of Organizations*. New York: Wiley.
- Keller, Jan. 1997. *Úvod do sociologie*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Kiser, Larry L. and Ostrom, Elinor. 1982. „The Three Worlds of Action: A Meta-theoretical Synthesis of Institutional Approaches.“ In: *Strategies of Political Inquiry*. Ed. Elinor Ostrom. Beverly Hills: Sage, 179–222.

- Kubátová, Helena. 2006. *Základy sociologie*. Olomouc: Univerzita Palackého.
- van der Laan, Gerrit. 1998. *Otázky legitimity sociální práce*. Boskovice – Ostrava: Albert – ZSF OU.
- Lane, Jan-Erik. 1987. „Implementation, Accountability and Trust.“ *European Journal of Political Research* 15, No. 5, 527–546.
- Laswell, Harold D. 1956. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland.
- Lester, James P a Goggin, Malcolm L. 1998. „Back to the Future: The Rediscovery of Implementation Studies.“ *Policy Currents* 8, No. 3, 1–9.
- Linder, Stephen a Peters, Guy B. 1987. „A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription.“ *Policy Studies Review* 6, No. 3, 459–475.
- Linder, Stephen a Peters, Guy B. 1990. „Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation and Design.“ In: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Ed. Dennis J. Palumbo a Donald J. Calista. New York: Greenwood Press, 51–66.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lipsky, Michael. 1991. „The Paradox of Managing Discretionary Workers in Social Welfare Policy.“ In: *The Sociology of Social Security*. Eds. Michael Adler; Colin Bell; Jochen Clasen a Adrian Sinfield. Edinburgh: Edinburgh University Press, 212–228.
- Matland, Richard E. 1995. „Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation.“ *Journal of Public Administration Research and Theory* 5, No. 2, 145–174.
- Maynard-Moody, Steven a Musheno, Michael. 2003. *Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lines of Public Service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mayone, J. Stycos a Wildavsky, Aaron. 1984. „Implementation as Evolution.“ In: *Implementation*. Ed. Jeffrey L. Pressman a Aaron Wildavsky. Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press, 163–180.
- Meyers, Marcia K.; Glaser, Bonnie; Dillon, Nara a MacDonald, Karin. 1996. „Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Can't Reform Welfare.“ *UC DATA Working Paper*, No. 7. Berkeley: University of California.
- Meyers, Marcia K.; Riccucci, Norma M. a Lurie, Irene. 2001. „Achieving Goal Congruence in Complex Environments: The Case of Welfare Reform.“ *Journal of Public Administration Research and Theory* 11, No. 2, 165–201.
- Munková, Gabriela. 2001. *Sociální deviace*. Praha: Karolinum.
- Musil, Libor. 2004. „Ráda bych Vám pomohla, ale–“: dilemata práce s klienty v organizacích. Brno: Marek Zeman.
- Palumbo, Dennis J. a Calista, Donald J., ed. 1990. *Implementation and the Policy Process: Opening up the Black Box*. New York: Greenwood Press.
- Potůček, Martin a kol. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství.
- Pressman, Jeffrey L. a Wildavsky, Aaron. 1973, 1984. *Implementation*. Berkeley – Los Angeles – London: University of California Press.
- Protas, Jeffrey. 1979. *People-Processing*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Pülzl, Helga a Treib, Oliver. 2006. „Policy Implementation.“ In: *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*. Eds. Frank Fischer; Gerald G. Miller a M. S. Sydney. New York: CRC Press, 89–107.
- Riccucci, Norma M. 2005. *How Management Matters. Street-level Bureaucrats and Welfare Reform*. Washington: Georgetown University Press.
- Sabatier, Paul A. 1986. „Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis.“ *Journal of Public Policy* 6, No. 1, 21–48.
- Sabatier, Paul A. a Mazmanian, Daniel A. 1980. „A Framework of Analysis.“ *Policy Studies Journal* 8, No. 2, 538–560.

- Sandfort, Jodi. 1999. „The structural impediments to human service collaboration: Examining welfare reform at the front lines.“ *The Social Service Review* 73, No. 3, 314–339.
- Scharpf, Fritz W. 1978. „Interorganizational Policy Studies.“ In: *Interorganizational Policy-Making*. Eds. Kenneth Hanf a Fritz W. Scharpf. London: Sage.
- Sirovátka, Tomáš; Horák, Pavel a Horáková, Markéta. 2007. „Emergence of New Modes of Governance in Activation Policies: Czech Experience.“ *International Journal of Sociology and Social Policy* 27, No. 7/8, 311–23.
- Vinzant, Janet C. a Crothers, Lane. 1998. *Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Weatherly, Richard a Lipsky, Michael. 1977. „Street level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special education reform.“ *Harvard Educational Review* 47, No. 2, 171–197.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press of Glencoe.
- Williams, Walter. 1980. *The Implementation Perspective. A Guide for Managing Social Service Delivery Programs*. Berkely-Los Angeles-London: University of California Press.
- Winkler, Jiří. 2002. *Implementace. Institucionální hledisko analýzy veřejných programů*. Brno: Masarykova univerzita.
- Winter, Soran. 1990. „Integrating Implementation Research.“ In: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Eds. Dennis J. Palumbo a Donald J. Calista. New York: Greenwood Press, 19–38.
- Yanow, Dvora. 1990. „Tackling the Implementation Problem: Epistemological Issues in Implementation Research.“ In: *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. Eds. Dennis J. Palumbo a Donald J. Calista. New York: Greenwood Press, 213–227.
- Younis, Talib a Davidson, Ian, ed. 1990. *The Study of Implementation*. Aldershot, Hampshire: Dartmouth Publishing.