

Vydání této knihy bylo podpořeno Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (výzkumný záměr MŠMT číslo:145600001).

*Knih se opírá o výsledky výzkumu realizovaného díky podpoře Interní grantové agentury Ministerstva zdravotnictví ČR (projektem č. NE/6206-3)
Autor děkuje uvedeným institucím za tuto finanční podporu.*

Obsah

ÚVOD	7
FORMULACE PROBLÉMU	
KAPITOLA 1	11
IMPLEMENTACE A POLITICKÝ PROCES	
DEFINICE ZÁKLADNÍCH POJMŮ	
KAPITOLA 2	19
RACIONALISMUS A INSTITUCIONALISMUS	
TEORETICKÁ VÝCHODISKA ANALÝZY VEŘEJNÝCH PROGRAMŮ	
KAPITOLA 3	35
PARTIKULARISMUS A KONTEXTUÁLNOST POLITIKY	
NÁVRH POJETÍ RACIONALITY POLITICKÉHO PROCESU	
KAPITOLA 4	51
TVORBA ROZHODNUTÍ A IMPLEMENTACE	
TEORETICKÉ MODELY ROZHODOVÁNÍ V POLITICE	
KAPITOLA 5	65
„SHORA-DOLŮ“ A „ZDOLA-NAHORU“	
DVA PŘÍSTUPY K ANALÝZE IMPLEMENTACE	
KAPITOLA 6	83
IMPLEMENTAČNÍ A ORGANIZAČNÍ KULTURA	
NÁVRH „TŘETÍHO“ PŘÍSTUPU K ANALÝZE IMPLEMENTACE	
KAPITOLA 7	89
KULTURNÍ MODELY IMPLEMENTACE	
ANALÝZA ORGANIZAČNÍCH PRAVIDEL	
KAPITOLA 8	103
SOCIÁLNÍ ORGANIZACE IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU	
ANALÝZA ORGANIZAČNÍ SOUDRŽNOSTI	
KAPITOLA 9	127
ZÁVĚRY	
SOCIÁLNÍ ORGANIZACE A RACIONALITA VEŘEJNÝCH PROGRAMŮ	
SUMMARY	133
LITERATURA	151

Shrnutí

Předkládaná teoreticko-metodologická studie se zabývá implementací veřejné a sociální politiky v České republice. Vychází z předpokladu, že realizace politických programů je aktuálním praktickým i významným teoreticko-výzkumným problémem. Analytické studie politického procesu prováděné zejména v zahraničí po dobu několika desetiletí nashromáždily množství konkrétních poznatků o účinnosti a efektivnosti těchto programů a o jejich tzv. implementačním deficitu. Zatím však neexistuje dostatečně propracovaná syntéza těchto poznatků a stále probíhají diskuse o metodě provádění analytických a evaluačních studií implementace. Cílem práce je utřídit současné teoretické poznatky o implementaci veřejných programů a dále předložit zdůvodnění a aplikaci výzkumné strategie organizačního zajištění implementačního procesu.

Předkládaná práce v prvních čtyřech kapitolách popisuje teoretická východiska analýz veřejných programů. Předkládá rozbor racionalistických a institucionalistických koncepcí politického procesu. Autor dospívá k závěru, že uvedená teoretická východiska nabízejí spíše komplementární než alternativní pohled na politický život a racionalitu politického jednání. Charakter politického jednání je proměnlivý a je dán podstatně institucionálním a organizačním kontextem politických procesů.

V páté kapitole provádí autor rozbor dvou tradičních přístupů k analýze implementačního procesu, které jsou označeny „top-down“ a „bottom-up“. Dospívá k hodnocení, že uplatnění obou přístupů ve výzkumné práci je parciální a že úspěšnost těchto dvou metodologií je výrazně ovlivněna způsobem organizace jednotlivých programů. Současně autor popisuje návrh „třetí cesty“ (J.E. Lane) analýzy implementace, kterou představuje rozbor její sociální organizace. Chápe ji jako svého druhu „metateorii“ politického procesu, která může být metodologickým vodítkem při provádění konkrétních analytických a evaluačních studií.

V šesté až osmé kapitole se autor zabývá rozbohem kulturních modelů organizačního zajištění implementačního procesu. Modely se vyznačují odlišnými „parametry“ stanovení programové odpovědnosti a důvěry poskytované jednotlivým aktérům. Různé typy organizační kultury stanovují různou odpovědnost jedince vzhledem k organizačním pravidlům a různou míru individuální volnosti při programových rozhodnutích a aktivitách. Organizační kultura je představena jako souhrn pravidel programového chování, který se utváří v konkrétních interakcích jednotlivých aktérů. Není proto ve skutečnosti oddělitelná od konkrétních programových situací, které se vyznačují variabilitou umožňující změny organizační kultury. Teoretická distinkce mezi kulturními modely a konkrétními situacemi sociální organizace veřejných programů je však nutná. Umožňuje analyticky nosné rozlišení dvou pojmů: volnost rozhodování jedince a organizační autonomie jedince, které zpřesňují rozbor organizační soudržnosti veřejných programů. Současně umožňuje rozlišení dvou metodologických perspektiv výzkumu organizační kultury, které autor označil jako strukturalistické hledisko a hledisko teorie jednání.

Úvod

FORMULACE PROBLÉMU

Veřejné programy chápou jako cílevědomé aktivity naplánované pro řešení veřejně uznávaných 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.

Implementace veřejných programů jako praktický problém

Uplynulé desetiletí vývoje české společnosti 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. Projevu 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 percepci zacílenosti a efektivnosti veřejných programů a služeb. Nutnost omezování 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 „resistance“ 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 autority, 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 (Sirovátka, 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.

Kapitola 1

IMPLEMENTACE A POLITICKÝ PROCES

Definice základních pojmů

Slovo politika, včetně slovního spojení s adjektivy veřejná a sociální, obsahuje v češtině¹ jistou dvojnácnost a možnost nedorozumění či iluze. Dvojnácnost 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 pospolitosti.

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 pospolitosti či nějaká jeho oblast. Ba ještě více. Pokud přijmeme platnost Tocquevillový teze o primátu politiky, hrozí nebezpečí, že přestane existovat celá pospolitost ve svém uspořádání. Realizovatelné vládnoucí politické programy tedy vyžadují uznání a podporu i těch politických aktérů, kteří jsou v dané situaci ovládnání a podřízení. Uvedené souvislosti platí také pro oblast sociální politiky. V tomto smyslu

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

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.

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 *sérii* 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 neznámá, 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 probíhající 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. Lipským „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 legitimacy 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 nežádoucích 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 subsystem) 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

„...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

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

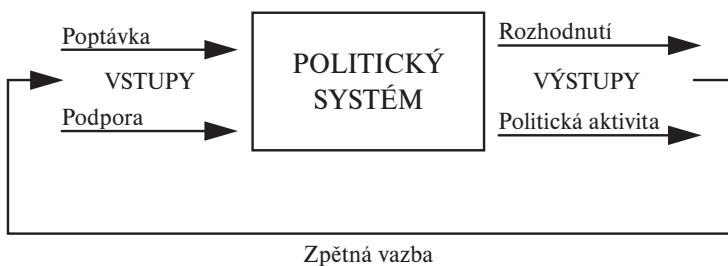
svět je stejně reálný jako jeho ideální obraz v našem poznání. Právě neustálé uvědomování relativní platnosti racionálního poznávacího modelu je obranou proti stereotypním zjištěním a ustrnutím na úroveň zdravého rozumu, které poutavě popsal W. Lippman. V následujících odstavcích se pokusím naznačit 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 požadavků a podpor. Požadavku 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 vytyčené fáze politického procesu a subsystémy. 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 „požadavková iniciace“, „transformační procesy“ a „politické výstupy“ nebere například ohled na skuteč-

nost, 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.

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

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 '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)

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...“

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: „Termin '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?“

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 deficitu 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.

Kapitola 2

RACIONALISMUS A INSTITUCIONALISMUS

TEORETICKÁ VÝCHODISKA ANALÝZY VEŘEJNÝCH PROGRAMŮ

Věda o politických procesech je definována spíše empiricky jako určitý pohled na konkrétní politické procesy a instituce než jako koherentní a ustálená sestava teoretických konceptů. Historicky vznikala jako oblast diskusí a soutěžení různých alternativních metafor, tezí a teorií. Vycházela z tradic Aristotelových a Toquevillových myšlenek, stejně jako Hobbesova a Benthamova myšlení. Hledala inspiraci ve využití teoretických konceptů Adama Smithe, Karla Marxe, Emila Durheima, Sigmunda Freuda i Charlese Darvina. V posledních dvou desetiletích jsme svědky spíše pragmatického přístupu při využívání a kombinování myšlenek sociálního kontraktu, utilitarismu, moderní mikroekonomické teorie s institucionálními koncepcemi právního zajištění politického života, se sociologickými a psychologickými koncepcemi autority a sociální identity a s moderní organizační teorií. Z těchto zdrojů se vytvářejí různé varianty popisu a vysvětlení politického procesu v moderní společnosti. Jejich cílem je odhalit logiku a uspořádanost těchto procesů, odkrýt racionalitu jednání jejich aktérů.

Utřídění uvedených variant obecného teoretického zajištění studia politických procesů není jednoduchý úkol. Nabízí se několik možností, jak tuto práci realizovat. Jednou z nich je **uplatnění disciplinárního hlediska**. Například Hill (1997) vnímá okolnost, že v 80. letech se postupně vydělují a posilují dva směry teoretické analýzy politického života, které jsou v mnoha směrech kontradiktorické. Na jedné straně zesiluje poptávka po analýze tvorby politických rozhodnutí a jejich implementaci založené na metodách odvozených z klasické ekonomie a vědecké teorie managementu. Na druhé straně autor popisuje ve stejném období růst deziluze k možnostem „přísně vědeckého“ přístupu k tvorbě a realizaci politiky. Tvrdí, že mezi odborníky se rozšiřuje poznání, že politické procesy jsou komplexní povahy. Jsou ovlivňované řadou externích a interních faktorů, které jsou relativně vzájemně nezávislé. Nelze je proto postavit pod úplnou kontrolu „formální“ vědecké racionality. Z těchto závěrů vyplývají praktické snahy po konstituování speciální vědní disciplíny, která by se zabývala řízením politického procesu (Public Management) nebo popisem a hodnocením procesů veřejné a sociální politiky (Public Policy, Social Policy). Tyto nové disciplíny jsou přitom budovány na interdisciplinárním základu.

Míra zapojení jednotlivých klasických věd do konstituování teorie politického procesu je však odlišná. Významně do ní vstupuje ekonomie. Jako příklad může posloužit teorie veřejné volby nebo ekonomická teorie byrokracie. Ekonomové pro účely analýzy a hodnocení vytvářejí kritéria racionality jednání politických aktérů, správních úředníků, lékařů, vychovatelů, učitelů či sociálních pracovníků. Jsou jimi pojmy efektivita a účinnost,

kteře odpovídají ekonomické racionalitě. Základní koncepcí ekonomické racionality je představa, že racionální činnost spočívá v efektivním využití nedostatkových prostředků za účelem maximálního dosažení cílů. V rámci ekonomického myšlení je tedy efektivnost vynaložených prostředků vzhledem k dosažení daných cílů povýšena na základní kritérium racionality a nachází se v samém středu hodnocení organizace procesu veřejné a sociální politiky.

Oněkud méně zatím vstupují do popisované metodologické diskuse sociologové. Přes některé konkrétní příspěvky (Turner, 1977; Etzioni 1968) se širší sociálněvědní hledisko při popisu a hodnocení „racionality politického procesu“ do konce 80. let příliš neprosazovalo. Přitom, jak poukazuje Bourdieu (1990), je to právě „významová distinkce pojetí racionality společenského života“, která se stala ústředním faktem nesouladu mezi sociologií a ekonomikou při objasňování podstaty individuálního chování člověka.

Odlišnosti obou disciplín nejsou jen okrajovým sporem dvou vědních oborů, ale stávají se součástí *základní metodologické otázky*, jejíž řešení určuje „statut vědy při analýze a hodnocení veřejné a sociální politiky“ (Fox, 1991:713). Ve vztazích mezi sociologií a ekonomikou se v posledních dvou desetiletích viditelně oslabuje význam tradiční paretové dichotomie. Podle ní je předmětem ekonomie racionální jednání člověka, zatímco předmětem sociologie je výklad a vysvětlení iracionálních prvků lidského jednání. Mezi umělými konstrukty „homo economicus“ a „homo sociologicus“ se postupně vytvářely hluboké průniky, které byly vedeny z obou stran.⁷ V 90. letech interdisciplinární metodologické diskuse nabývají na intenzitě.

R. Svedberg zformuloval normativní podmínky nových metodologických diskusí mezi různými sociálněvědními disciplínami následujícím způsobem: *Za prvé mnohostranný přístup ke společenskému životu*. Hospodářské, politické, sociální problémy jsou v současné společnosti natolik komplexní povahy, že neexistuje jedna sociální věda, která by je mohla uchopit sama. Každá vědní disciplína je omezena svým pojmovým a metodickým aparátem a zároveň každá může nalézt své oprávnění při poznání studované oblasti společenského života.

Za druhé, hranice mezi ekonomikou a ostatními společenskými vědami musí zůstat otevřené. Odborníci potřebují svobodně komunikovat přes linie jednotlivých akademických oborů, aby měli přístup k objevům v rozličných vědách. Navíc se zdá, že mnoho společensko politických či společensko ekonomických problémů lze poznat a vysvětlit právě na hranicích stávajících vědních disciplín.

Za třetí, vědecké poznání musí reagovat na komplexnost lidského chování a kultury. Naději na úspěch mají teoretické koncepce, které všestranněji a v souvislostech dokáží vysvětlit společenské, hospodářské či politické procesy (Svedberg, 1996).⁸

Následující studie se opírá především o sociologickou a teoretickou organizační tradici studia procesních a organizačních stránek veřejné a sociální politiky. Některé pasáže jsou

⁷ Ze strany ekonomické tyto imperiální průniky tvoří například klasické práce G. Beckera (1958, 1976) nebo A. Downse (1957). Ze strany sociologické patří ke klasickým pracem tohoto druhu například publikovaná zpráva výzkumu Markets as Social Structures (White, 1981).

⁸ Podrobněji o vývoji vztahu mezi ekonomikou a sociologií viz Winkler (2000: s.2-7)

však inspirovány konkrétními ekonomickými teoriemi, vysvětlujícími „ekonomicko-politický systém společnosti“ (Lindblom, 1977)

Dalším kritériem třídění různých východisek analýzy a výzkumu politického procesu je **míra praktického zapojení analýzy do řízení** jednotlivých veřejných programů a služeb. Klasifikace v tomto případě bere v úvahu skutečnost, že z odborníků na provádění nezávislých vědeckých analýz se stále častěji stávají praktičtí experti, kteří realizují socio-technickou funkci vědy na praktickou politickou nebo ekonomickou zakázku.

Hogwood a Gunn (1981) rozlišují mezi „analýzou politického procesu“ a „analýzami pro politický proces“. Zatímco první typ studií se soustředí na pochopení a vysvětlení tvorby a implementace politiky, druhý typ analýz se snaží o zdokonalení racionality provádění konkrétního veřejného a sociálního programu. Uvedení autoři vytvořili známou typologii analýz politického procesu (1981), která do určité míry vychází z dřívější práce Gordona a jeho spolupracovníků (1977).

Obsahuje sedm následujících variant analýz politického procesu:

Za první studie obsahu politického programu. Sestávají z popisu a vysvětlení vývoje jednotlivých politických oblastí, sektorů nebo programů. V podmínkách České republiky například existuje analýza vývoje systému sociálního zabezpečení po roce 1990 (Potůček, 1997; Sirovátka 2000). Uvedený typ studií zahrnuje také odpovědi na otázky, jak byl daný program rozšiřován, implementován a s jakými výsledky probíhá nebo proběhl.

Za druhé, studie politického procesu. Zaměřují se na jednotlivé etapy tvorby a realizace politiky nebo jednotlivého programu a sledují problémy, ke kterým dochází při přechodu mezi jednotlivými fázemi politického cyklu. Tyto studie provádějí měření vlivu jednotlivých faktorů na vznik a vývoj procesních problémů. Zvláštní pozornost je věnována otázkám implementačního deficitu či selhání a efektivity dosažených výsledků. Dále se zabývají vlivem organizace a „vnitřní politiky“ (Hill, 1997) programu na jeho průběh a výsledky. Obsahovými otázkami se tyto studie zabývají zejména z hlediska, jak velký vliv má obsah veřejných a sociálních programů (povaha řešeného problému) na jejich průběh a efekty. V tomto smyslu je také věnována určitá pozornost cílovým skupinám a komunitám.

Za třetí, studie výstupů politických programů. Jsou zaměřeny na vysvětlení úrovně nákladů veřejných a sociálních programů a služeb, které se proměňují podle jednotlivých zemí či regionů. Tyto studie mají většinou komparativní designe. Politický program nebo subsystém je v nich brán jako závisle proměnná. Jsou zkoumány odlišné sociální, ekonomické, technologické, kulturní podmínky a faktory ovlivňující výsledky politiky v určité oblasti.

Za čtvrté, evaluační studie. Uvedený typ výzkumů tvoří hraniční oblast mezi analýzou politického procesu a analýzami pro politický proces. Evaluační studie se vždy zabývají analýzou vlivu konkrétních programů na populaci nebo cílové skupiny. Liší se však v tom, že některé se zabývají především deskripcí výstupů a důsledků, zatímco jiné mají spíše normativní a preskriptivní charakter. Popisují tedy, jak by měli organizátoři a aktéři programu postupovat, aby dosáhli určitých výsledků.

Za páté, informace pro tvorbu politického programu. Tvoří podklady a data pro tvůrce politických a programových rozhodnutí. Jsou odvozeny zpravidla z různých průběžných

analytických zpráv a monitorovacích šetření, která jsou prováděna státními nebo akademickými institucemi. Jejich součástí je diagnóza vývoje sociálních a veřejných problémů ve společnosti.

Za šesté, studie procesu podpory politického programu. Představují analýzy, v nichž se autoři zabývají studiem podstaty systému tvorby politických rozhodnutí. Podpora tvorby politického programu zahrnuje mechanismy státního aparátu, rozložení funkcí a kompetencí a možnosti dosažení dobré výchozí pozice pro úspěšný výsledek veřejné volby o programu. Předmětem výzkumu se často stává rozbor plánovacího systému tvorby politiky, jakož i popis činností zájmových skupin v dané oblasti.

Za sedmé, podpora politického programu. Analýzy politiky se samy mohou stát součástí podpůrného systému veřejného nebo sociálního programu. Jsou to expertní studie, které analyzují různé možnosti nátlaku a přesvědčování, případně samy realizují určitý nátlak v rámci politického procesu. Analytici v této činnosti působí buď sami, nebo ve spolupráci s jinými nátlakovými skupinami.

Obě naznačené klasifikace východisek k analýze politického procesu jako tvorby rozhodnutí a jejich implementace v sobě zahrnují jako obecné třídící kritérium **vztah k uplatnění vědecké racionality a racionálního jednání v politickém životě** společnosti. Pokusím se nyní identifikovat dvě obecná teoretická východiska, dvě výchozí teorie o podstatě racionality politického života, které získaly v moderní společnosti dominantní význam a vytvářejí základní metodologický rámec také pro analýzu veřejných a sociálních programů.

Dvě výchozí teze o demokratické politice

První obecné teoretické východisko nahlíží politický život jako uspořádaný racionální směnou. Politika je trhem pro obchodování s individuálními a skupinovými zájmy, které je realizované racionálně se chovajícími politickými aktéry. Tato směna probíhá vyjednáváním různých politických koalic a má v podstatě dobrovolný charakter. Druhé teoretické východisko chápe politiku jako kolektivní instituci. Je vnímána jako více integrovaný sociální útvar, který vznikl na základě kulturně vytvořené politické identity aktérů. Trvajících politické instituce strukturují politický život do určitého řádu a usnadňují jedincům jejich individuální volbu.

První teoretický koncept, který charakterizuje politiku jako racionální směnu, nahlíží podstatu politického života jako souhrn individuálních preferencí a zájmů vtažených do kolektivního jednání prostřednictvím vyjednávacích procedur, formování koalic, politického dialogu. (Coleman, 1966; Downs, 1967; March, 1970; Niskanen 1971) V tomto konceptu mají individuální zájmy a preference prioritu a určují atraktivnost očekávaných politických důsledků. Možnost kolektivního jednání pak závisí na schopnosti potenciálních partnerů něco nabídnout a na jejich „úspěšnosti“ v procesu vyjednávání. Uvedený teoretický koncept má své historické kořeny v teoriích společenské smlouvy v 17. století. Politická společenství jsou zde nahlížena atomisticky. Společnost je ustavena z jedinců proto, aby došlo k naplnění jejich individuálních cílů. Jedinci postupují při společenské smlouvě instrumentálně.

Vyplyvají z ní pro ně jistá práva, ale na jejich úrovni nestojí povinnosti nebo závazky. Společná očekávání lidí se vytvářejí na základě individuálně vykalkulovaných výhod spojených s obsahem dané politiky nebo se spoluprací na ní.

Schopnost jednotlivých aktérů realizovat své zájmy a přání v politickém směnném systému závisí na tom, jaká tato přání jsou, jak směnitelné zdroje má jedinec k dispozici. Zájmy, které jsou konzistentní s přáními ostatních lidí, jsou snadněji směnitelné a ve veřejném životě uspokojitelné, než přání, která jsou k ostatním konkurenční. Větší směnitelnost vstupních zdrojů znamená větší práva v politickém hlasování a silnější „obchodní pozici“ na trhu. V jedné verzi uvedené myšlenkové koncepce dochází při směně individuálních přání a zájmů k dosažení tzv. paretového optima. Je to stav, kdy v důsledku směny jsou na tom všichni účastníci koneckonců lépe než před jejím započítáním. Podle druhé verze dochází při směně k různým formám nátlaku. Je to v situaci, kdy výchozí vyjednávací pozice aktérů je nerovná. V takovém případě „dobrovolný“ charakter směny se proměňuje ve stav, kdy jedna skupina politických aktérů manipuluje a vnucuje svou vůli druhým.

Asymetrické vztahy na trhu, ne zcela efektivní chování při politické směně, je možné identifikovat pomocí pojmů současné ekonomické teorie jako externality, tržní selhání a monopol na trhu. Externalit na politickém trhu je dosaženo, když tržní chování má důsledky – pozitivní i negativní – pro občany, kteří nejsou účastníky těchto směnných transakcí. Za statky, které mají externí důsledky, můžeme například považovat obranu společnosti, ochranu životního prostředí, právní ochranu občanů. Mezi externality nepochybně patří také zdravotní péče a vzdělávací služby pro občany. Tyto externí důsledky posilují vliv poskytovatelů v politickém směnném systému.

Klasická ekonomická teorie je založena na představě, že všechny strany tržních transakcí mají dostatečné předpoklady, aby se mohly racionálně chovat jako prodávající a kupující. Reálný svět ekonomických i politických trhů však takové úplné soutěžení a dokonalou konkurenci neumožňuje v důsledku nedokonalých informací a poznatků potřebných pro racionální rozhodování jedinců. Pro správné fungování politického trhu je tedy nezbytné redukovat neúplnost relevantních informací. Uvedenou redukcí je možné v zásadě dosáhnout lepším vzdělávacím a informačním systémem, jehož cílem by bylo posílit dostupnost a správnost informací, které občanům pomáhají v racionálním politickém rozhodování. Lidem je potřebné osvětlit podstatu veřejných problémů i mechanismy jejich řešení.

Problém monopolu na politickém trhu spočívá principiálně v tom, že působí těžkosti konkurujícím politickým subjektům a vytlačuje je z něj. Je ironií, že extrémní tržní liberálové akceptují a hledají ve společnosti sílu, která by realizovala preventivní antimonopolní opatření. V tomto smyslu je také pochopitelná averze a otevřené nepřátelství racionalistů a osvícenců vůči ideologickému a politickému monopolu církve v počátcích budování liberálně demokratického státu. Byli přesvědčeni, že náboženské tmářství je potřebné nahradit vládou osvícených a vzdělaných politiků, kteří by své nabídky a politické plány dokázali racionálně zdůvodnit a prosadit v mínění občanské veřejnosti.

Stav nerovné pozice při politické směně našel tak své racionalistické zdůvodnění v myšlenkách **osvícenců**. Koncept politického života jako směny individuálních a skupinových

zájmů realizované racionálně se chovajícími aktéry v rámci občanské veřejnosti byl tedy doplněn a rozšířen o další racionalistickou koncepci opěvující svobodu a rozum člověka.⁹ Tam, kde racionální směna politických zájmů aktérů veřejného života selhává a je neefektivní pro dosažení všeobecného pokroku a užítku ve společnosti, kde zdravý rozum občanů není dostatečně kompetentní v rozhodování o veřejných věcech, nastupuje věda, odbornost, pozitivní vzdělání specialistů na řešení veřejných a sociálních problémů. Východiskem osvícenců byla přitom optimistická víra, že vědecké názory budou legitimizovány občanskou veřejností jakoby samozřejmě. Vědecké poznatky mají nejvyšší poznávací hodnotu a správnost, kterou je potřebné lidem osvětlit. Objektivní pravdy odborníků se mohou stát legitimní součástí individuálních přání laiků. Postup vědecké racionality ve společenských vědách se stal pro osvícence a pozitivisty cestou nastolení harmonického pořádku a pokroku ve společnosti jako celku a ve veřejném životě zvláště.¹⁰

Politika jako konstrukce a trvání institucí

Alternativní výchozí teze o politickém životě v moderní společnosti klade důraz na roli společenských institucí. Představa svobodné směny individuálních zájmů a přání vychází z univerzálního a statického pojetí lidské přirozenosti. Podstatné vlastnosti člověka nejsou ovlivněny aktuálním politickým životem. Institucionální vize politiky naopak vnímá jedince, politického aktéra, jako závisle proměnnou na dané kultuře. Jako ve své podstatě flexibilní a sociálně konstruovanou bytost. Cílevědomé jednání člověka v politice je zakotveno a zakořeněno v kulturních pravidlech a institucích, které jsou výsledkem společného konstituování minulých generací politických aktérů, trvající v čase a stále znovu opakovaně interpretované jedinci v životě společnosti. Jednání politiků, úředníků, občanů, odehrávající se podle těchto pravidel, je tedy kolektivně očekávatelné a akceptovatelné.

Instituce a objektivní sociální struktury očekávaných pravidel chování podle této koncepce vytvářejí a legitimizují jednání politických aktérů. Nabízejí jim konzistentní a společensky přijatelná pravidla chování, koncepty reality a společenských problémů v ní, standardy měření a vnímání společenských a politických událostí, citové vazby mezi lidmi.

⁹ Základní myšlenky osvícenství lze vyjádřit následujícím způsobem: Za prvé. Je možné ucelené (holistické) a rozšiřující se (kumulativní) poznání přírody a společnosti. Lidské poznání má progresivní charakter. Síla rozumu je tak veliká, že „chrám vědeckého poznání“ může vysvětlit celý svět. Za druhé. Rozvoj vědy, rozumu, racionálního vzdělání zabezpečí společenský pokrok. Bezpráví, sociální problémy a chaos mezi lidmi jsou důsledkem nevědomosti a tmářství nekritické víry a slepé důvěry. Za třetí. Racionální poznání přírody a společnosti mají univerzální charakter. Je objektivní. Za čtvrté. Vědecké poznání je odlišné a nadřazené jiným formám poznání jako jsou náboženství, zdravý rozum, ideologie a mýty. Za páté. Hodnotné a ověřené vědecké poznatky, které jsou využité v praxi, mohou vést k pokroku člověka i celé společnosti. Podrobněji viz. Winkler, 2000: s.33 - 42

¹⁰ Naznačenou dvojznačnost racionalistického pojetí politického života popisuje Lindblom (1977) dvěma modely politiky, které se od sebe liší možností racionálního řízení společnosti. Rozlišuje model společnosti řízené rozumem (osvícenství, pozitivismus, marxismus) a model společnosti s limitovanou kapacitou lidského rozumu pro řízení. Zatímco první model vychází z možnosti pochopit a využít mechanismy společenského pohybu, druhý model staví na uplatnění individuálních preferencí a rozumových kalkulací lidí, na výsledcích jejich racionálních a svobodných interakcí. Politická a občanská svoboda není jen nástrojem k ekonomické prosperitě, ale také efektivního zabezpečení interakcí lidí vedoucích k řešení společných problémů. Nahrazuje tedy nezávislou vědeckou analýzu.

Uvedené kulturní výtvořiny tvořící zdroje a kapacitu pro cílevědomou aktivitu lidí v politickém procesu. Politické jednání je založeno na racionalitě a logice přijatelnosti používaných pravidel, rutinních postupů, právních norem, organizačních povinností či programových procedur.

Institucionální koncepce politického života tvořící alternativu k teorii racionální směny. Činí tak dvojím způsobem. Za prvé zdůrazňuje roli institucionálních pravidel při definici racionální směny. Tvrdí, že racionální jednání aktérů politické směny závisí na subjektivním vnímání a pojetí alternativ a hodnocení jejich důsledků. Tyto „významy a jejich subjektivní interpretace jsou však konstruovány“ v rámci společenských a politických institucí (March, 1996:251). Svoboda rozhodování a legitimita racionální volby jsou vnímány jako v podstatě institucionální pravidla, která byla vytvořena v předcházejícím kolektivním životě lidí. Za druhé institucionalismus oslabuje roli individuálních svobodných kalkulací, přání a očekávání. Tyto kalkulace a očekávání jsou výsledkem kulturní identity jedince (North, 1990) a jsou také do značné míry sociálně determinované. Stručně řečeno: na vlastní užitek zaměřené racionální kalkulace jedinců jsou nahlíženy jako jeden z mnoha systémů pravidel, který může být za určitých okolností sociálně legitimní.

Selhání efektivnosti trhu v důsledku neúplnosti informací institucionální koncepce chápá jako sociálně a behaviorálně vytvořený stav. Obrazy nekonzistentních a rozporuplných preferencí a zájmů, stejně jako představa o neúplných informacích jsou chápány jako uvnitř politických institucí vzniklý souhrn významů politického života. Na základě tohoto kulturního pojetí tržních transakcí, které jsou aktéry politického života vnímány jako nelegitimní a nedůvěryhodné, dochází k faktickému selhání svobodné racionální směny (například bojkot veřejných voleb politickými voliči). Limity individuální racionality a zakotvenost racionality v institucionálním kontextu (Simon, 1957) se staly poznatkem, který inspiroval ekonomické studium efektivnosti a účinnosti lidského jednání. Institucionální ekonomie (Williamson, 1975) však zůstává nadále pracovat s modelem lidského jednání „homo economicus“. Nepřekračuje rámec světa, v němž se lidé pohybují v rámci svých individuálních zájmů. Racionalita je definována v pojmech efektivity dosažení těchto individuálních přání a preferencí při realizaci společných kontraktů a sociálních interakcí. Institucionální ekonomie však bere v úvahu skutečnost, že charakter těchto institucionálních pravidel může ovlivňovat efektivnost a tedy racionalitu společného řešení individuálních problémů.¹¹

Kulturní pravidla, role a identita jedince

Východiskem a současně i výsledkem institucionalizovaného jednání jsou určitá kulturní pravidla, role a identity aktérů politického života, které sociálně regulují jejich chování.

¹¹ Uvedený přístup Williamson (1975) projevil například při konstituci ekonomie transakčních nákladů. Jeho teorie vychází z předpokladu, že náklady spojené se způsobem rozhodování o prodeji a nákupu – tj. spojené s participací na trhu – patří k ekonomickým nákladům. Potřebujeme například získat tržní informace, identifikovat spotřebitele (kupujícího), potřebujeme s ním vyjednávat o ceně a podmínkách služeb, potřebujeme se na kontraktu shodnout. Stejně tak je nezbytná určitá míra monitorování, zda-li kontrakt probíhá podle dohody. Ve všech těchto aktivitách jsme omezeni informační neurčitostí. Základní teze Williamsonovy koncepce spočívá v tvrzeních, že při růstu firmy dospívá organizace k bodu vývoje, kdy aktivity spojené s nákupem a prodejem na vnějších firemních trzích vyvolávají vysoké transakční náklady a snižují efektivnost výkonu organizace. Tyto náklady mohou být redukovány přemístěním tržních transakcí dovnitř hierarchické struktury firmy. Srovnej Parsons, 1995:329; Williamson, 1975.

Mezi sociální regulativy, které jsou součástí každé kultury, patří především hodnoty, normy a sociální role. Jednotlivé případy institucionalizovaného jednání jsou chápány jako příkladné, přirozené a akceptovatelné projevy vzhledem k cílovým hodnotám, právnímu nebo morálnímu kodexu, institucionálním povinnostem a praktikám. Chování podle kulturních pravidel vyžaduje od účastníků politického procesu *implicitní* souhlas, internalizaci a osvojení těchto kulturních pravidel, ke kterým dochází v průběhu socializace jedince. Mluvit v této souvislosti o sociálním kontraktu či „společenské smlouvě“ mezi jedinci je poněkud zavádějící (March, 1996) právě proto, že nejde jen o explicitní, ale především implicitní shodu či „*pakt*“ (Selznick, 1992) mezi lidmi, jehož výsledkem je *důvěra* ve využitelnost stávajících pravidel chování v konkrétních situacích a uznání jejich *oprávněnosti a správnosti* vzhledem ke sdíleným hodnotám politického života. V institucionálním kontextu má volba jedince zcela jinou logiku a racionalitu než v kontextu svobodného, nezávislého rozhodování. Je založena více na logice přijatelného a požadovaného než na logice příčin a důsledků, které toto chování vyvolává.

Podle institucionalismu individuální lidské jednání v politickém životě je určeno chápáním nebo očekáváním trojího druhu. Za prvé je to skupina motivací, která se nazývá sebe-pojetí aktéra. Je to víceméně vědomá představa jedince o podstatě své osobnosti, která má svou jednotnou, nerozpornou strukturu. Je to vědomí *vlastní identity*. Za druhé je to koncepce a představa druhých aktérů politického života, s nimiž se dostávám, jakožto individuální subjekt, do bezprostředních či zprostředkovaných kontaktů a styků. Za třetí jsou to individuální představy a definice v dané situaci správného a požadovaného jednání. Tyto tři skupiny individuálních představ a očekávání tvoří společně motivaci lidského jednání. Vyplývá z toho skutečnost, že osvojená kulturní pravidla (hodnoty, normy, role) jsou v průběhu motivace lidského jednání transformována představou vlastního já, vlastní identity. Tyto „sebekoncepce“ jsou stejně jako kulturní pravidla produkty sociální povahy. Projevují se v nich však zvláštnosti sociální pozice jedince ve společnosti, jeho individuální biografie, kterou prošel. K naplnění identity jedince přispívají různá kulturní pravidla, která si v průběhu života osvojil. Sestava pravidel užívaných a přijímaných jedinci je často nekonzistentní a rozporuplná. Bývá uplatňována často v proměnlivých a rozporuplných životních, sociálních či politických situacích. „Nový institucionalismus“ (Kotlas, 1998:30) proto dospívá k závěru o existenci rozdílu a napětí mezi kulturními pravidly a jejich realizací v individuálním chování lidí. Berger komentuje uvedené napětí následujícím způsobem:

„Mezi identitou a společností je... dialektický vztah. Identita se utváří během sociálních procesů. Jakmile je utvořena, je udržována, obměňována, dokonce i přebudována sociálními vztahy. Sociální procesy, jež se podílejí na formování a udržování identity, jsou dány sociální strukturou. Identity vytvořené vzájemným působením organismu, individuálního vědomí a sociální struktury zpětně danou sociální strukturu ovlivňují, udržují, obměňují a dokonce i přebudovávají. Společnosti mají své dějiny, v jejichž průběhu vznikají určité identity. Tyto dějiny jsou však vytvářeny lidmi s určitou identitou. (Berger, 1999:170)

Institucionální struktury politického života jsou reprodukovány v jedinečných politických, organizačních a interpersonálních situacích. Je to proces konstruktivní interpretace kulturních pravidel, cílů, hodnot veřejné a sociální politiky jednotlivými aktéry, jako jsou úředníci, sociální pracovníci, politici či občané. V rámci politického procesu při tvorbě

a realizaci určitého programu je pak možné, že výsledky této rekonstrukce budou nejednoznačné, konfliktní nebo neurčité projevy chování, které mohou mít vliv na výsledek politického programu. Jednotliví političtí aktéři se mohou dostat do situací, kdy nevědí, jak se mají rozhodnout a jak jednat. Nebo jsou v situaci, kdy sice ví, jak postupovat, ale nemá jí k tomu dostatečné schopnosti nebo možnosti. Jsou limitováni například komplexností úkolů, způsoby distribuce a regulace zdrojů, nedostatečnými formálními kompetencemi nebo nízkou organizační autoritou.

Zájmy jedince versus solidarita a soudržnost společnosti

V situacích, kdy dochází k diferencím a konfliktům mezi institucionálními hodnotami a normami politického procesu a individuálními interpretacemi jejich významů na základě identity a zájmů politických aktérů, má smysl se ptát, jak je možné ustanovit solidaritu a soudržnost jedinců při kolektivní činnosti. Ustavit solidaritu v politickém společenství znamená vytvořit stav, kdy jedinci nebudou jednat ve jménu individuálních zájmů, ale ve jménu společného blaha nebo společných hodnot. Vytvořit soudržnost mezi aktéry znamená přivodit stav, kdy jedinec se řídí očekáváními ostatních členů společenství, s nimiž vstupuje do vzájemných interakcí. V politickém životě společnosti má tato otázka dvojitý význam. Za prvé legitimita a soudržnost má svůj vnější aspekt ve společenském uznání obsahu a výsledků politického programu a v důvěře k jeho aktérům. Za druhé má svůj vnitřní aspekt spočívající v uznání oprávněnosti politiky v průběhu její realizace mezi jednotlivými aktéry a ve vzájemné důvěryhodnosti a odpovědnosti jejich jednání.

Pro reprezentanty teorie racionální směny má představa občanských povinností a blaha pro celou komunitu jen malý význam. Politické normy jsou nahlíženy jako výsledek racionálně vyjednaných kompromisů a konfliktů založených na individuálních zájmech aktérů politického života. Komunita svobodných občanů je pro ně jen „romantický rousseauovský sen“ (Yack, 1985), „fantazie demokratického myšlení moderní doby“ (March, 1996). Institucionální teorie politického života naopak chápou jedince jako osoby, které s ostatními něco sdílejí. Mají s druhými lidmi něco společného, co je součástí jejich identity. Součástí identity politického aktéra je typ osobnosti občanů, úředníků či politiků. Jestliže aktéři politického jednání dávají průchod svým individuálním zájmům a nechají se například zkorumpovat, nejsou schopni dosáhnout této společné identity. Nebudou druhými hodnoceni jako svobodně a racionálně jednající aktéři politického života, ale jako politici či úředníci, kteří nemají charakter, kteří jsou morálně pokleslí nebo jako osoby bez vlastní osobnosti.

V oblasti analýz politického života se konstituovaly dva koncepty utváření společných hodnot a vzájemné odpovědnosti aktérů. Za prvé je to idea občanství a za druhé koncepce komunitarismu. **Koncept občanské identity** vychází z původně Rousseauovy myšlenky, že politická demokracie je založena na *identitě občana* jako veřejného aktéra, který se řídí pravidly a zákony *občanství* vyjadřovanými vůlí veřejného mínění a legislativními normami. Společenská smlouva (contract social) je v Rousseauově pojetí vlastně zvláštní instituce, jejímž účelem je posílit veřejné mínění jako ochránce společenských zvyků a tradic. Shoda v tradičních představách vytvářela v polovině 18. století v Evropě základ pro vznik společnosti, pro společný stav morálního konsensu. Ten byl podle uvedeného autora veřejnou záležitostí.

Projevem a zosobněním morálního konsensu společnosti byla politická osoba, kterou Rousseau později nazval „občanem“. Z naznačeného hlediska je také pochopitelné, proč v jeho spisech najdeme častou kritiku rozdělování občanů do politických stran. Je to proces, který vede k rozpadu občanské identity ve společnosti. Existuje přece společný občanský základ, který je tímto způsobem ohrožován egoismem stranických a individuálních zájmů. Občanská identita, stejně jako identita úředníka nebo politika, je základem osobnosti politického aktéra. Strategie utváření těchto typů identit je v této koncepci budování solidarity založena na předpokladu, že individuální chování je určeno kulturními pravidly. Jejich sdílení se ve společnosti šíří segmentací a nápodobou. Společenství lidí sdílející stejně nebo podobně určitá pravidla politického chování se vytváří socializací těchto pravidel. Politická a organizační jednota tedy nevychází ze stejných či podobných individuálních cílů a zájmů. Mechanismus utváření občanské společnosti či byrokratických úřadů spočívá tedy za prvé ve formování kulturních pravidel občanského či úředního chování a za druhé v socializaci a výchově jednotlivých aktérů politického života k nim. (Elster, 1989) Vzájemná důvěra a odpovědnost jednotlivých členů těchto společenství je založena na podobnosti sdílených názorů, hodnot a pravidel chování. Jejich vzájemná důvěra je spíše utvářena a posilována důvěrou ve správnost a oprávněnost těchto kulturních pravidel.

Podobným způsobem vnímal Durkheim (1902) mechanismus formování integrity profesionálních skupin a asociací.¹² Ve spise „De la division du travail social“ chápe dělbu práce jako ústřední faktor ovlivňující podstatu společenské solidarity. Dělbou práce, na rozdíl od Marxe, chápe spíše jako technický a ne sociální proces. Pojímá ji jako specializaci úkolů v rámci stávajících profesí nebo pracovních činností. Zjednodušeně se výklad o společenské solidaritě spojuje s etapami vývoje společnosti, v nichž se mění způsob společenské integrace.¹³

Durkheim si byl však dobře vědom schematičnosti rozdělení dvou typů společenských vazeb. Bylo mu zřejmé, že oba typy solidarity působí ve společnosti souběžně. Teze o profesní diferenciaci mu sloužila jako teoretická zbraň proti utilitaristickým představám

¹² Profesionální asociace jsou skupiny pracovníků jedné profese, mezi nimiž je silně sdílená jednotná profesionální kultura. Tedy sestava idejí, hodnot, norem a pravidel chování spojených s určitou profesí. Tato kulturní pravidla legitimizují chování profesionála tím, že vysvětlují a uspořádávají jeho aktivity a vztahy spojené s profesionálním výkonem. Podstatou asociací je skutečnost, že členové sdílejí podobnou profesní identitu, podobný systém hodnot a sledují také podobné cíle své činnosti. Vedle asociací je nutné rozlišovat také profesionální komunity (Salaman, 1974). Pojetí komunity v sociologii předpokládá existenci primárních společenských vazeb většinou vytvořených na základě relativně rozvinuté osobní komunikace mezi členy, která vyžaduje nutnost geografické identity. Profesionální komunity jsou proto chápány jako „formy lokální sociální organizace, v nichž se lidé ve svém pracovním i neprovozním čase těsně identifikují s příslušníky profese, ve které pracují“. (Watson, 1995: 230)

¹³ V „jednoduchých“ předindustriálních společnostech byla malá diferenciacie pracovních funkcí a profesí. Většina žen se zabývala stejnými základními existenčními úkoly, většina mladších mužů se zabývala jinými obecnými úkoly stejného druhu atd. Mezi lidmi vznikala podobnost založená na tom, že se zabývali podobnými činnostmi. Sociální řád a stabilita byl dosahován prostřednictvím tzv. mechanické solidarity vyplývající z podobnosti způsobu života. Moderní industriální společnost přináší specializaci pracovních činností, pokročilou dělbu práce a rozvoj nových profesí. Dochází ve společnosti k pluralitě různých typů idejí, hodnot a norem. Podobnost kulturních pravidel a identit již nemohla být silou, která spojuje individua do společenství. Zdrojem lidské solidarity a soudržnosti se stala nutná závislost jednoho specialisty na druhém. Dochází k integraci jedinců prostřednictvím tzv. organické solidarity plynoucí se vzájemné užitečnosti a potřebnosti. (Watson, 1995)

o „zdravé moderní společnosti“ jako atomizovaném souhrnu jedinců s vlastními zájmy. Používal ji jako obhajobu existence morálního řádu společností. Proto nabývá koncept organické solidarity dominantní postavení při vysvětlení moderních společenských i politických procesů.

Vedle toho však chápal důraz na materiální zajištění a individuální či dílčí zájmy jako postupný rozpad solidarity mezi lidmi ve společnosti, jako ústup k mravní konfusi a nihilismu. Uvedený proces, který v mnoha případech může vést ke ztrátě smyslu životní existence, popsal při rozpracování teorie sociální anomie. Vznik a rozvoj organické solidarity doprovází tedy podle autora anomické tendence ve společnosti. Výstižně vyjádřil hlavní problém Durkheimových sociálních studií R. König:

„To, co ho především zajímalo a co bylo svého druhu obsesí, byla realita krize moderní společnosti, která byla definována jako sociální dezintegrace a slabost vazeb, které spojovaly jedince a skupinu“ (König, 1976: 326)

V úvodu ke druhému vydání spisu o dělbě práce Durkheim definoval tento problém velmi přesně v relevantním kontextu pro analýzu sociální organizace veřejných a sociálních programů. *„Když mezi vágní, všeobecnou regulací a správou společnosti a individualizovanou skutečností nebudou umístěny zprostředkující skupiny, potom taková společnost nemá žádné šance na uspořádání, protože nebudou žádní nositelé konkrétní morálky“* (cit. dle König, 1976: 324) Jeho řešení naznačeného problému je však diskusní a poněkud neúplné. Ve stejném textu Durkheim provádí nástin své teorie profesních skupin, které se měly stát prostředkem k překonání anomické situace v moderní společnosti. Nositeli konkrétní morálky by se podle něj měli stát profesionálové. Jejich ideologie, kultura, mravní principy jsou přitom v rámci profesních společenství pojívem mechanického typu solidarity. Jejím projevem je skutečnost, že identita profesionála se vyznačuje značnou konformností k profesionálnímu společenství a jeho hodnotám. Pojívem je tedy podobnost názorů a morálky profesionálů mezi sebou vycházející z podobné odborné výuky a výchovy ve specializovaných oborech.

Odlíšnou koncepci institucionalizace společných hodnot a budování solidarity a soudržnosti mezi politickými aktéry představuje *idea komunity*. Někteří autoři se domnívají, že koncepce politické a organizační demokracie vyžaduje zakomponování myšlenky komunity jako své integrální součásti. (March a Olsen, 1996) I když konkrétní varianty „komunitarismu“ se od sebe dosti liší, společným prvkem je důraz na okolnost, že jedinci mají *schopnost vcítit se do pocitů a přání druhých lidí*. Z tohoto důvodu jsou schopni podřizovat své individuální či úzce skupinové zájmy kolektivním hodnotám celé komunity.

„Komunitarismus“ tedy upozorňuje na jiný mechanismus utváření společných hodnot a norem lidského chování. Vychází z předpokladu, že individuální jednání je vždy založeno na individuálních hodnotách a preferencích. Z lidské přirozenosti vyplývá, že motivy politického jednání nemohou být jedinci vtlačeny pasivním přejímáním kulturních pravidel v procesu socializace. Duševní svět člověka není chápán jako původně „tabula rasa“, která je naplněna významy v průběhu společenského života. „Strategií“ ustavování společných hodnot v politické komunitě, a tedy ustavování demokracie, je individuální konstruování preferencí a názorů, které jsou ostatními akceptovatelné a přijímané.

Idea „komunitarismu“ se stala v 90. letech jedním z vůdčích filozofických principů zajišťujících analýzy politického procesu. Mezi její exponenty v této oblasti patřili Sandel (1984), Taylor (1985) a zejména Etzioni (1993; 1994). Komunita se zdá být těmto autorům „novou“ a dostatečně pádnou odpovědí na starou durkheimovskou otázku o hledání relativního politického a sociálního řádu a uspořádání politických procesů. Například Milne (1994) v této souvislosti uvádí:

Komunitarismus může být shrnut do dvou podstatných myšlenek. Moderní atomizovaná společnost... ztrácí smysl pro komunitu a sociální solidaritu. Sociální život realizovaný mezi státem a jedincem - vše od dobrovolných asociací a geografických komunit až po školy, rodiny, církve a odbory - může omezit vliv přebujelého tržního individualismu. Tento vliv musí být podporován nebo znovu ustaven. Ve vztahu k etické odpovědnosti komunitarismus věří, že na jedince orientovaný liberalismus vytváří odcizenou sociální pustinu porušující rovnováhu mezi právy a povinnostmi ve směru práv. Tlak na jedince a jeho odpovědnost je potřebný k novému nastavení této rovnováhy. Tím je myšleno ustavení silnějšího smyslu pro morálnost a odstranění nejasností o tom, co je správné a špatné.¹⁴

I když „komunitarismus“ v současnosti představuje perspektivní východisko pro tvorbu i analýzu politiky, myšlenka konstruování sociálních hodnot v individuálním vědomí člověka má v sociální teorii dlouhou tradici. V tomto století vychází jednak z fenomenologických zkoumání subjektivní zkušenosti a jednak z tradic bergsonovské filozofie. Zvláštní místo při aplikaci těchto filozofických konceptů v sociální vědě náleží Alfrédu Schützovi, který tyto podněty obohacené o inspirace filozofie jazyka, zvláště Carnapova logického pozitivismu, využil při utváření koncepce každodenního světa.

Každodenní svět jedince je představen jako původní sociální skutečnost konstruovaná v jeho psychice. Je to svět původních, nepochybných významů, postojů, zájmů, které jedinec chápe jako samozřejmé. Jsou pro něj legitimní a důvěryhodné prostě tím, že existují. Ve společenství lidí, v němž se tento duchovní svět utváří a reprodukuje, kde je funkční a dostatečný pro pochopení jednání svého i druhých, se cítí člověk doma. Je to nejvlastnější svět, který jedinci dává jeho sociální identitu. V každodennosti se jedinec stýká a komunikuje s lidmi, kteří jsou mu sociálně nejbližší. Malá sociální distance má podle Schütze dvojí rozměr: je to jednak blízkost fyzická, která umožňuje přímý kontakt s druhými lidmi, a jednak blízkost morální, která způsobuje, že si blízcí lidé psychicky rozumějí. Obě stránky této sociální „blízkosti“ podle autora úzce souvisejí, i když ne deterministicky. (Bauman, 1997) Schütz přichází s původní představou strukturace sociální zkušenosti jedince, kterou propojuje s myšlenkou různých typů komunikace mezi lidmi. Tvrdí, že z hlediska jedince je možné jeho sociální prostředí rozlišit podle stupně sociální distance. Ti, kteří jsou na pomyslné ose sociální distance znázorněni nejbližší, jsou označeni jako „společníci“. Jsou to lidé, s nimiž jsme v každodenním, nelimitovaném osobním styku tváří v tvář. „Společníci“ tvoří jen malou část „současníků“. To jsou lidé, s nimiž jedinec žije v jednom čase a s nimiž má tedy možnost se ve svém životě setkat. Individuální zkušenost o těchto současnících je samozřejmě rozmanitá. Vytváří celé spektrum subjektivních představ a pocitů od intimního osobního poznání až ke znalosti omezené na naši schopnost zařazovat tyto lidi a jejich chování k určitým typům. Jedinec může některé současníky chápat jako prvky určité pojmové

¹⁴ Citováno dle Parsons, (1995: 52)

kategorie jako například nezaměstnaný, žena na mateřské dovolené, byrokrat, černoch, rom, hlupák, bohatý člověk. Čím větší sociální vzdálenost, tím všeobecnější, univerzálnější, typizovanější a také zkreslenější je individuální postoj k těmto lidem. Komunikace mezi jedincem a těmito lidmi ztrácí svůj osobní charakter, je naplněna obecnými pojmy a frázemi.

Jedinec v těchto typizovaných sděleních ztrácí duševní blízkost s druhými lidmi, která spočívá v možnosti a ochetě prožívat pocit sounáležitosti s druhým. Vytrácí se schopnost vcítit se do druhého, schopnost postavit se do pozice a situace druhého člověka a vidět věci pod jeho zorným úhlem. Vytrácí se možnost pochopit smysl jeho počínání a vytvořit ve své identitě pohled na věci a skutečnosti kolem nás, který by byl společný s druhými lidmi. (Schütz, 1932)

Schützův každodenní sociální svět je tedy světem primárních skupin a komunit, v nichž je jedinec v každodenním, důvěrném kontaktu s blízkými lidmi. Není to svět racionálních pojmů, ale svět životního prožitku naplněný významy, názory, pocity, které ve svém souhrnu vysvětlují a ospravedlňují praktické jednání jedince. Komunikace, kterou člověk v tomto světě realizuje, není založená na abstraktních pojmech a slovech. Je to komunikace, která je součástí jeho praktického jednání. Svět primárních skupin a komunit je naplněn racionalitou života jedince, a ne racionalitou a logikou systematické teorie.

Kritické zhodnocení těchto myšlenek přineslo do sociální teorie koncept identity jedince (Berger a Luckmann, 1999), představu plurality a parciality sociální zkušenosti člověka, která vytváří „kosmos“ vnitřně významově relevantních duchovních světů, které jsou však vzájemně relativně nezávislé (Šrubař, 1989). Stále aktuální se jeví také konstruktivistická myšlenka duchovní autonomie jedince projevující se v aktivní reinterpretaci cizích světů a významů řádem vlastní každodennosti.

Schützovo pojetí každodenního životního světa bylo inspirací i pro systematické zkoumání různých způsobů komunikace jako procesů, v nichž dochází na jedné straně ke konstrukci a institucionalizaci sociálních významů, hodnot a norem chování a na druhé straně k individuální reinterpretaci symbolů a symbolických světů. Pro analýzu politického procesu se teorie komunikace a jazyka stala dalším mohutným metodologickým východiskem. V posledních dvou desetiletích byly inspirativní v tomto smyslu zejména teorie komunikativního jednání J. Habermase (1971) a koncept interpretace textu a kulturních symbolů francouzských dekonstruktivistů (Derrida, Lyotard, Lacan). Oba uvedené „směry“ teoretického myšlení kritizují racionalismus v sociální a politické teorii za to, že se stává formou komunikační kontroly a nátlaku v politickém životě. Ukazují, že utlačuje a potlačuje životní svět jedince jako politického aktéra obecnými a „univerzalizujícími“ pojmy.

Habermasova teorie komunikativního jednání vychází z předpokladu, že lidská činnost je podstatně nejen cílevědomá a předmětná, ale vždy také činností kolektivní a vyžadující komunikaci. Jádrem jeho teorie spočívá v tvrzení, že pro koordinaci lidské činnosti (efektivitu výkonu) stejně jako pro její normativní posouzení a ospravedlnění (legitimitu) hraje rozhodující roli jazyk a jeho užívání. „Stát se člověkem se pro Habermase nezakládá na vědomé produkci životních nutností (Marx) nebo na používání nástrojů (Rousseau), nýbrž na používání jazyka.“ (Horster, 1995: 53) Odtud rozvíjí pojetí komunikativní racionality, která je pro něj modelem racionality lidského jednání obecně.

Užívání jazyka a symbolů má svá kritéria racionality. Spočívají v tom, že řečené musí být *pravdivé* (vztahující se k objektům reality), musí být aktéry komunikace akceptované jako *správné* (vztahující se k normativní realitě) a konečně musí být předpokládána *důvěryhodnost* mluvčího, která navozuje mezi komunikujícími vzájemnou důvěru a odpovědnost. Tyto tři dimenze racionality jednání tvořily podle autora původně jednotu. Skutečný význam racionality lidského jednání spočívá právě v této *jednotě*. V průběhu vývoje moderní společnosti se však prosadila jednostranná orientace na rozšíření kritérií pravdivosti a účelnosti a současně došlo k oddělení etických a morálních stránek jednání od pravdivosti a dosahování cílů.¹⁵ Tento stav Habermas popisuje v teorii komunikačního modu. V industriální společnosti se podle jeho názoru rozvíjí jako dominantní „instrumentální“ způsob komunikace, který klade důraz na racionální volbu, cílevědomost, zájem o prostředky k dosažení cílů a předmětnou zaměřenost. Racionalizace života vedla k potlačení „intersubjektivních“ způsobů komunikace. Instrumentální, subjekt–objektové paradigma lidského jednání se začalo rozvíjet v moderní společnosti od osvícenství. Postupně vytlačilo podstatný aspekt „rozumnosti lidského chování“, který spočívá v onom „žít společně, i když každý po svém“ a který dává už od dob pastoračních společností podněty pro hledání různých politických způsobů dosahování shody a dorozumění mezi lidmi.

V teorii komunikativního jednání podává Habermas diagnózu moderní společnosti. Analyzuje příčiny a důsledky destruktivních sil, které ohrožují životní svět jedince. Domnívá se, že dnešní člověk a společnost nejsou ohroženi v prvé řadě hospodářským vykořisťováním (Marx) nebo politickými diktaturami a ideologiemi (Horkheimer, Adorno), nýbrž pronikáním byrokratických institucí do sociálních vztahů, které tím ztrácejí své charakteristické lidské vlastnosti a jsou formalizovány. Mluví v této souvislosti o „kolonizaci životního světa jedinců“.

Tato sociálně kritická perspektiva našla poměrně širokou odezvu v teorii i praxi veřejné a sociální politiky. Například podle Denhardta vytváří nový rámec pro studium organizačních forem instrumentální racionality, na kterých stojí také současná administrace veřejných programů. Cílem těchto kritických snah by mělo být zajistit větší autonomii a svobodu rozhodování a odpovědnost členů byrokratických organizací. (Denhardt, 1981)

Kritické stanovisko k racionalistickým konstrukcím tvorby a realizace veřejných programů zastává také **francouzský dekonstruktivismus**. Je však ve svých projevech na první pohled mnohem radikálnější. Jeho představitelé také vycházejí z tvrzení, že prostředkem lidského vědění a poznání je jazyk a jeho užívání. V jazykové komunikaci však nechávají rozpustit objektivní struktury lidského jednání. Z oddělení předmětně koordinačních

¹⁵ V této úvaze navazuje Habermas bezprostředně na M. Webera. Ten si pravděpodobně jako první všiml okolností, že racionalizace společnosti a politického života zvýšila kapacitu pro řešení veřejných problémů. Dosahuje toho důrazem na specializaci a diferenciaci různých oblastí jednání. Na druhé straně Weber postřehl i nevýhodu tohoto vývoje. Oddělení kritérií efektivnosti od problému legitimizace zapříčiňuje dezorganizaci, neboť „úspěch při dosahování cílů lidí zaslepuje“ (Horster, 1995: 56). Současně ospravedlnění se proměňuje v problém průchodnosti a postupu. Obsahová otázka jednání v lidském životě, zda je něco správné, se převádí na otázku, zda je to proveditelné, zda se to uskutečňuje správným způsobem (například jestli to není příliš drahé). Zde je podstata Weberových úvah o formální a skutečné racionalitě popsanych v práci *Protestantská etika a duch kapitalismu* (Weber, 1972).

a normativních funkcí lidského jednání činí východisko své obecné koncepce poznání, racionality a lidského jednání.

Jestliže užívání jazyka a symbolů vytrhneme z materiálního kontextu koordinace lidské činnosti, jazyk se stává rámcem každého porozumění, na němž jsou lidé se schopni shodnout. Efektivní a účinné se stává vše, co je právě zde a nyní pokládáno společenstvím za správné. Tím se poznávací proces a každé lidské jednání stává ve své podstatě nestálé a nepředvídatelné. Univerzální pravdy a hodnoty přestávají existovat. Intelektuální konstrukce symbolů mají povahu vyprávění či pojednání (nikoliv jednání), která mají vysvětlit a tím legitimizovat praktické jednání lidí. Jsou jen prostředkem lokální hry mocenských zájmů, který slouží k ovlivňování druhých. Výsledkem je krajní relativismus poznání a nihilismus hodnot ve společnosti i politice.

Liotard vidí diagnózu moderní společnosti v tom, že jádro její kultury tvoří obecná vyprávění (metanarace) představovaná pojmy jako Pokrok, Osvobození, Osvícenství. Uvedená vyprávění slouží k legitimizaci moci a zájmů v moderní společnosti. Politickou formou takového „morálního brnění“ je univerzální svoboda. „Filozofickým brněním“ je vyprávění o dějinách jako uskutečňování univerzálního rozumu či vědění. (Bell, 1999) Velká vyprávění však začínají v průběhu 20. století ztrácet svou dřívější ospravedlňující sílu a důvěru lidí. Ve shodě s Habermasem tvrdí Lyotard, že rozum a věda začaly být ztotožňovány s instrumentální racionalitou. Začaly ztrácet svůj význam pro řadu oblastí každodenního života lidí. Zbyly z nich jen „jazykové hry“, vyprázdněná, neosobní pravidla užívání jazyka, která jsou určována společenskými institucemi, v nichž jsou jazykové struktury zakotveny. Nemají však jednoznačnou relevanci pro jednání konkrétního člověka. Jejich praktický komunikační význam se často omezuje jen na signální funkci.

Jaká řešení Lyotard navrhuje? Zde jakákoliv shoda s teorií komunikativního jednání končí. Habermas tvrdí, že je třeba praktikovat komunikativní jednání. Navrhuje zřít se všech ideologií a vědeckých konstrukcí, v nichž se skrývají mocenské zájmy, které nám brání dospívat při soužití a spolupráci k rozumné dohodě a konsensu. Lyotard naopak navrhuje provádět *dekonstrukci* jazykových vyprávění. Odhalovat skryté mocenské zájmy jedinců a skupin obsažené v ideologiích a vědeckých teoriích. Zbavovat legitimacy a falešné důvěryhodnosti lidské jednání. Nabízí dezintegraci a eskalaci konfliktů ve společnosti, a zejména v politice. Dekonstrukce se tak stává metodickým nástrojem praktické kontroly nad lidskými transakcemi ne nepodobným těm, které nabízejí ekonomové pro efektivní chování jedince na politickém trhu při dosahování svých cílů, zájmů a přání.

V těchto logických důsledcích úvah dekonstruktivistů se jako by uzavřel myšlenkový kruh racionalismu a institucionalismu. Uvedení francouzští autoři jsou však ještě radikálnější než racionalisté v tom, že vyhláší ztrátu životního smyslu, konec subjektu a lidské individuality (Foucault). Člověk jako kulturní bytost regulovaná svým vnitřním normativním základem přestává existovat. Identita jedince se rozpadla. Jak napsal R. Wolin o Lacanově psychologii: „Lidské Já nemůže nikdy být víc, než slátaninou umělých jazykových konstruktů, které slouží k zakrytí a zamlžení nevědomí... Skutečný subjekt je nedosažitelný, neboť snaha o jeho uchopení je vždy zprostředkována jazykem, který jako médium vždy pokrýváje

skutečnost, kterou reprezentuje. Poctivým přístupem k vlastní subjektivitě by tedy bylo přijmout ji v původní roztržitosti“ (Wolin, 1994: 70). V čem tedy končí dekonstrukce symbolů sociálního a politického života? Ve ztrátě mravní odpovědnosti jedince. Ve faktické podpoře pudové žádostivosti individuálních zájmů a přání. Na místo „Svobody“ jako velkého vyprávění o politickém životě nabízí faktickou „svobodu“ a nezávislost ve výkladu politiky a politických procesů. Na místo svobodných politických trhů, na nichž vystupují nezávislí jedinci, nabízí svobodnou symbolickou hru o politice, v níž stejně nezávislí jedinci prosazují své zájmy bez obecných a univerzálních pravidel.

Kapitola 3

PARTIKULARISMUS A KONTEXTUÁLNOŠT POLITIKY

NÁVRH POJETÍ RACIONALITY POLITICKÉHO PROCESU

Mezi racionalistickou a institucionalistickou koncepcí politiky neexistují, jak se zdá, pevné hranice. Obě východiska se v některých svých variantách vzájemně dotýkají. Netvoří jednoznačnou vzájemnou alternativu. Pokusím se navrhnout ještě jiné třídění teoretických koncepcí politiky, které, jak očekávám, může dát odpověď na otázku, jaká teoretická východiska jsou vhodná pro analýzu politického procesu.

Mark Granovetter při analýze určenosti ekonomického jednání rozlišuje dva typy teoretických koncepcí zabývajících se vysvětlením tohoto chování. Jsou to „idea pod-socializovaného jednání“ a „idea pře-socializovaného jednání“ ekonomických aktérů. (Granovetter, 1992). Při tomto členění navazuje na starší práci D. Wronga (1961). Domnívám se, že uvedené třídění obecných východisek je možné aplikovat také na teorie politického života.

Představa pod-socializovaného jedince tvrdí, že existují situace, kdy lidské chování není závislé na sociálních vztazích a objektivních sociálních strukturách. Tedy něco na způsob Hobbesova *přirozeného stavu* mezi lidmi. Jak autor poznamenává, je to úvaha podobající se spíše myšlenkovému experimentu než empirické zkušenosti. Přesto většina utilitaristů, včetně představitelů liberální a neoliberální ekonomie, chápe racionální, na sebe orientované jednání individua jako minimálně ovlivněné společenskými vztahy.

Druhou krajností je představa, že chování jednotlivce je pevně *vloženo do společenských institucí* a sociálních struktur na jednotlivci nezávislých. Analyzovat a rekonstruovat ekonomické či politické chování jako nezávislé od institucí a sociálních vztahů představitelé myšlenky pře-socializovaného chování chápali jako krajní nedorozumění. Granovetter uzavírá, že tato představa byla po dlouhou dobu typická pro většinu sociologů, politických vědců a antropologů. Upozorňuje, že sociální „vloženost“ ekonomického jednání dokazovali většinou na zkoumání „předtržních“ společností.¹⁶ Většina těchto autorů vysvětluje vývoj moderního hospodářství jako přerušení „vloženosti“ ekonomického jednání do sociálních vztahů (proces racionalizace) a hospodářství vidí jako stále více separovanou a diferencovanou sféru života moderní společnosti či jako naopak dominantní oblast, která kolonizuje všechny sociální vztahy včetně politických fenoménem trhu.

Naopak většina ekonomů, podle autora, neakceptuje tuto koncepci „přerušení vloženosti“. Domnívají se, že ani v tradičních společnostech nebyla úroveň společenského či morálního založení ekonomického jednání podstatnější než při existenci moderních trhů. Odvolávají se většinou na orientaci lidské přirozenosti nebo na specifickou lidskou práci

¹⁶ Takto postupoval například v antropologii K. Polanyi. (1957)

jako faktoru produkce. Toto stanovisko zastává podle něj také institucionální ekonomie. V uvedené úvaze Granovetter upozorňuje podle mého názoru na podstatný rozdíl mezi názorem většiny ekonomů a řadou ostatních sociálních vědců na vývoj a společenské změny. Naznačuje, jako by ekonomům chyběl více historický pohled na analýzu dynamiky hospodářského života. Pojetí hospodářských, politických či obecně společenských změn může být skutečně nahlíženo jako vhodný prubířský kámen hodnocení teoretických východisek analýz ekonomického a politického života. Granovetter se však domnívá, že *jak představa pod-socializovaného, tak idea pře-socializovaného jednání jsou stejně statické a nedostatečné pro pochopení ekonomických nebo politických změn*. Je přesvědčen, že obě koncepce přes výrazné rozdíly mají jedno společné: jejich pojetí jednání vyplývá z existence „atomizovaného aktéra“ (Granovetter, 1992)

„V případě 'pod-socializované' koncepce vyplývá atomizace z utilitářského zájmu o sebe sama, v 'pře-socializované' koncepci plyne atomizace z faktu, že kulturní vzory chování jsou internalizovány a okolní prostředí a sociální vztahy mají jen periferní efekt na chování jedince. Když jednou poznáme, jakým způsobem byli jedinci ovlivněni sociálními silami, konkrétní sociální vztahy jedince jsou irelevantní. Společenské vlivy jsou všechny obsaženy v hlavách jedinců, takže v aktuální rozhodovací situaci může on nebo ona atomizovaně, jako nějaký homo economicus, používat různá naučená pravidla pro rozhodování.“ (Granovetter, 1992: 57)

Společný základ atomizovaného aktéra obou koncepcí je modelově patrný v Hobbesově Leviathanu, v němž neustále v hlavách civilizovaných občanů probleskuje z nočního šera ono „*homo homini lupus*“. Umělým sociálním kontraktem se společnost kymácí přímo od pod-socializovaného stavu ke stavu pře-socializovanému. Poněkud sofistikovanější varianty pojetí atomizovaného aktéra, který je pod dominantním vlivem vnějších institucí, ukazují, že kulturní hodnoty a normy neovlivňují chování jedince jednou provždy. Chápou socializaci jako proces neustálého učení a rekonstruování kulturních rolí a pravidel v průběhu sociálních interakcí. I tyto varianty lze však zařadit mezi mechanické a krajně zveličující význam institucí v individuálním chování. Interpersonální vztahy jsou v nich totiž popisovány stylizovaně, průměrně a typicky. Neberou ohled na historické a strukturální umístění a vývoj jedince, které mají vliv na formování jeho identity. Vysvětlení chování aktérů se vyčerpává pojmenováním jejich sociálních rolí a pozic.

Prominentním příkladem takového přístupu je **teorie jednání T. Parsonse**. Přínos uvedeného autora spočívá v tom, že zavedl do sociologie hledisko teorie systémů. Chápe jedající individua i instituce jako systémy, které jsou ve vztahu k prostředí, v němž se nacházejí, a současně jsou zaměřeny na „sebeudržení“ a na optimalizaci svých životních procesů. Dále tvrdí následující: aby jedinci mohli plnit svoje funkce, je pro ně nezbytné, aby zpracovávali informace z vnějšího prostředí. V podmínkách společenského života to prakticky znamená schopnost zaujmout stanoviska druhých lidí. Tedy poznat, jak by jedinec jednal na místě druhých osob. Tímto způsobem se postupně stává sociální prostředí jedinci srozumitelné a vypočitatelné, jakož i jeho chování se stává vypočitatelné pro druhé lidi. Uvedená vzájemnost zvyšuje legitimitu a důvěryhodnost očekávaných výsledků chování mezi aktéry.

Osoba jedajícího je tak Parsonsem nahlížena jakoby „zvnějšku“. Je vnějškově regulována systémovými očekávanými ostatních lidí. Jedinec sám, jeho osobnostní systém je „černou skříňkou“. V této perspektivě zůstává utajen subjektivní smysl jednání navazující na

jednotu aktérový osobnosti. Současně v uvedené koncepci jednání nemá smysl rozlišovat mezi efektivitou a legitimitou jednání. Jestliže efektivní výkon života ve společnosti lze zabezpečit jen na základě socializace, případně silné sociální kontroly, pak životní funkce jedince jsou současně legitimní a důvěryhodné pro ostatní. Výsledkem je „vnějškově“ (Riesman, 1967), „kulturními vzory“ (Horster, 1995) řízený člověk.

Granovetterovo rozlišení dvou typů teoretických východisek jako nedostatečně a příliš socializovaného chování jedince převzal bezesbytku A. Etzioni při analýze etických teorií ekonomického jednání.¹⁷ Společně oba typy východisek pokládají za parciální teorie, které nedostatečně vysvětlují podstatu společenského života. Kritizují je, že jednostranně univerzalizují vliv jednou sociálních institucí a jednou jedince při výkladu společenských procesů.

Jaké řešení zmínění autoři navrhuji? Oba se pokoušejí hledat „střední cestu“ mezi krajními stanovisky. Granovetter mluví o „potlačení atomizace implicitně obsažené v teoretických extrémech“ (1992: 61) a Etzioni o „novém syntetizujícím paradigmatu“ (1995: 5). Jeho 'třetí' stanovisko: „...chápe jedince jako schopné jednat racionálně a věcně. Schopné rozvíjet svoje Já... Avšak jejich schopnost tak činit je hluboce ovlivněna jejich zakotvením ve zdravém společenství. Je podporována pevným morálním, emotivním, osobním spojením mezi jedinci.“ (Etzioni, 1995:5). Uvedení autoři zaměřují své naděje ke kategoriím *důvěra a odpovědnost*. Granovetter chce analyzovat linie důvěry v „konkrétních, průběžně existujících sítích sociálních vztahů“, Etzioni se zabývá „vstřícným společenstvím“. Je to sociální prostředí, v němž existuje shoda úplného statutu jak jedinců, tak jednoty, kterou sdílí. Je to stav, kdy jedinci i společenství jsou ve stejné míře podstatní a mají stejné základní postavení. Popisovaný stav podle autora předpokládá „tvořivé napětí a percepční pátrání po rovnováze mezi dvěma primárními silami – silami jedinců a silami těch společenství, jichž jsou členy“. (1995: 7) Rovnováhu a tvořivé napětí mezi individuálním a nadindividuálním nachází v **komunitách**, primárních skupinách, asociacích, kde jedinci při jednání respektují společné zájmy nebo prosazují a uplatňují cíle a zájmy, které jsou přijatelné a důvěryhodné pro celé společenství. V této souvislosti se stává pochopitelné, proč Etzioni prosazuje komunitní hledisko jako 'střední cestu' při analýze a tvorbě veřejné a sociální politiky, které stojí mezi krajností státní regulace a kontroly na straně jedné (koncept pře-socializovaného politického jednání) a závislosti na čistě tržních silách na straně druhé (koncept pod-socializovaného politického jednání). Komunitní hledisko má oživit zájem o „linie odpovědnosti“ v politickém procesu. Veřejná politika podle komunitarismu má za cíl podporovat a oživovat instituce, které stojí mezi jedincem a státem: dobrovolné organizace, školy, církve, příbuzenské a rodinné svazky, skupiny vrstevníků atd. (Etzioni, 1994)

Z uvedeného výčtu je patrné, že autor pracuje s velmi abstraktním a obecným pojetím komunity. Spicker (1995) ukázal, že v současné veřejné a sociální politice existuje poměrně značná variabilita významů tohoto termínu.¹⁸ Současně tento autor komunity podřazuje pojmu sociální sítě, které chápe jako společenství, v němž převažují komunikační toky a sítě vyznačující se osobními kontakty, komunikační vzájemností, vysokým stupněm

¹⁷ Srovnej jeho personifikaci toryů a whigů viz Etzioni, 1995: 15–18.

¹⁸ P. Spicker upozorňuje na konfusní a nejednoznačné pojetí termínu komunita v sociální vědě. Formuloval čtyři

důvěryhodnosti a osobní angažovanosti komunikačních partnerů. Vedle *komunit* do sociálních sítí řadí *primární skupiny* a *pracovní týmy*.

Velká variabilita konkrétních útvarů sociální organizace společenského života, které se vyznačují důvěrou a odpovědností ve vzájemných interakcích podporuje Etzioniho myšlenku, že linie důvěry a odpovědnosti tvoří podstatný a relativně samostatný faktor sociálních a politických procesů. Vývoj těchto vztahů má pravděpodobně svůj vlastní řád a racionalitu, která není totožná s řádem a logikou instrumentální či normativní racionality lidského jednání. Studium sociální organizace politického procesu a hledání principů utváření důvěry v lidských interakcích je další teoretické východisko analýzy tvorby a implementace veřejných programů. Vzniká však otázka, zda-li jde skutečně o syntézu tezí o nedostatečně a nadměrně socializovaném jedinci. V takovém případě by byla Etzioniho koncepce univerzálně použitelná a zatlačila by další teoretická východiska do pozadí. V dalším textu se pokusím ukázat, že tomu tak není. Prostředkem mé argumentace bude rozbor institucionální koncepce politické změny, kterou prezentovali March a Olsen.

Institucionalismus a politická změna

Jestliže přijmeme Granovetterovu tezi, že pojetí sociální (politické, ekonomické) změny je prubířským kamenem hodnocení teoretických východisek pro analýzy sociálního (politického, ekonomického) jednání, pak můžeme očekávat, že teorie politických změn může být svého druhu „metateorii“ určující adekvátnost teoretických východisek pro analýzu politického procesu a studium implementace veřejných programů.

Racionalistické teorie chápou politiku jako systém, který se proměňuje v závislosti na změnách ve vnějším prostředí. Existují vnější síly (struktura zájmů občanů, rozložení zdrojů ve společnosti), na které se musí politický systém (struktura politických rozhodnutí) adaptovat. Činí tak v zájmu vlastního přežití a dosažení základních funkcí. Teorie racionální směny je variantou této koncepce, v níž vzájemně nezávislé, své zájmy sledující subjekty politického života se snaží prostřednictvím politického vyjednávání dosáhnout svých cílů. V rámci tohoto procesu postupují tak, že ovlivňují vnější prostředí složené z ostatních politických aktérů a současně se na změny v tomto vnějším prostředí adaptují. Teorie veřejné volby je konkrétním příkladem hledání co nejefektivnějšího mechanismu vyladování interakcí mezi jednotlivými politickými subjekty, jejichž cílem je uspokojit jednotlivé zájmy a současně udržet existenci politického systému jako celku. Podobně lze pohlížet na

významy komunit, kterých se používá v teorii a praxi sociální politiky: (1) Komunita jako společenství lidí žijících v jednom geografickém prostoru. Lidé bydlící a žijící společně mají časté sociální kontakty. Vznikají mezi nimi často pevné a osobní sociální vazby. Jako příklad uvádí lokální komunity obcí, společenství studentů na jedné koleji, totální instituce. (2) Komunita jako sociální síť osobních vztahů a interakcí mezi lidmi, kteří nejsou spojeni společným životním prostorem. Členství v komunitě má především komunikační základ. Komunita definuje jedinci vzorce sociálních vztahů. Tyto sociální sítě se vyznačují pevnou solidaritou členů. Jako příklad uvádí židovskou komunitu. (3) Komunita jako společenství lidí se společnou kulturou. Členy komunity spojují společné vzorce chování, společný jazyk, podobná historie a sociální zkušenost. Sdílejí podobný životní styl. Jako příklad uvádí národnostní nebo rasové menšiny nebo společenství určité subkultury. V této souvislosti uvádí komunity dlouhodobě nezaměstnaných, bezdomovců, teenagerů. (4) Komunita jako společenství lidí společných zájmů. Společné zájmy vedou členy k častým sociálním kontaktům, které umožňují vzájemné sblížení a sladění individuálních názorů a postojů. Jako příklad uvádí obchodní komunity, profesní sdružení, zájmové skupiny. (Spicker, 1995: 22–25,46–48)

stát jako politický systém, který se transformuje a adaptuje v závislosti na změnách svého okolí s cílem co nejefektivnějšího dosažení vlastního účelu. Proměna státní struktury a politických procesů uvnitř státního systému je chápána v přímé souvislosti se změnami sociálních (změny postojů a očekávání občanů) či ekonomických podmínek. Tyto podmínky jsou nahlíženy vzhledem ke státním institucím jako vnější a objektivní.

Institucionalistické pojetí politických změn je obvykle méně deterministické a chápe změny jako výsledek vnějších i vnitřních sil politického života. Mezi politickým systémem a jeho prostředím nejsou jasně stanovené hranice. V průběhu života jedinci, političtí aktéři vstupují do celé řady sociálních institucí, jsou členy různých společenství, vytvářejí své vlastní sociální sítě, mají vlastní identitu. Těmito cestami se vytváří řada difusních propojení, dochází k „interpenetraci“ (Weber, 1920) sociálních struktur a institucí, objevují se rozdílné směry závislosti uvedeného působení. Tímto způsobem, jakoby „zevnitř“, se instituce souběžně adaptují na své prostředí a současně se prostředí přizpůsobuje existujícím institucionálním pravidlům politického života.

March (1996) proto chápe politické dějiny jako vývojovou linii, která probíhá v různých *meandrech a nevratných odbočkách* vyvolaných různými experimenty, politickými aliancemi, jedinečnými komunikačními kontakty a šťastnými náhodami. Pro pochopení institucionální historie je proto nutné pochopit nejen vznik politických institucí, ale poznat také jejich vývoj. „Vývoj politických institucí závisí nejen na vnějších silách a podmínkách prostředí, ale také na vzniku a historii těchto institucí samotných.“ (March a Olsen, 1996: 148)

Z uvedených tezí vyplývá, že pracovní postupy, technologie tvorby a implementace politických programů se stabilizují „lokální zpětnou vazbou“ vedoucí k udržení stávajících pravidel chování politiků a úředníků, ke kompetenčním pastím, k neadekvátním pracovním specializacím apod. Adaptace implementačních institucí na požadavky a zásahy vnějšího prostředí (vlády, občanů) je utvářena a „svírána“ vnitřní dynamikou, kterou identity a instituce modifikují vývoj politického procesu zevnitř. Shrneme-li tento výklad, March a Olsen tvrdí, že politika se nerealizuje prostým vyjednáváním koaličních a individuálních zájmů v rámci daných pravidel, právních norem a finančních či jiných zdrojů. Politický proces sám překračuje tento systémový rámec, neboť se vyvíjí svou autonomní cestou, konstruuje svou historii, své aktéry i sám sebe.

Jaké jsou vnitřní síly politických institucí, které vytvářejí pravidla jejich autonomního vývoje? Jinak řečeno, jaké nezávisle proměnné určují vnitřní vývoj tvorby a realizace nějakého politického programu?

Za prvé. Jsou to jedineční aktéři politického programu. Politikové, úředníci, občané, sociální pracovníci se svou autonomní osobností. *Identita těchto aktérů* se vyvíjí vlastní cestou v rámci politického procesu, který obsahuje interpersonální konflikty, veřejné diskuse, občanskou či profesní výchovu a socializaci. Na této úrovni vystupují aktéři politických programů se svými *autonomními zájmy a přáními*. Mechanismy jejich utváření jsou bezprostředně subjektivní. Spočívají v racionálních kalkulacích, paměti, životní zkušenosti. Jsou ovlivňovány organismem jedince, jeho vlohami a schopnostmi, stejně jako jeho politickou či pracovní biografií. Identita politických aktérů dává jejich individuálnímu životu vlastní

řád a zdůvodnění. Obsahuje vlastní logiku individuálního jednání. Jedinec proto chrání svou identitu a jednota jeho osobností se brání přijmout institucionální pravidla, požadavky a závazky, které jsou v rozporu s ní.

Za druhé. Jsou to institucionální pravidla politického chování. Tvoří je morální a politické hodnoty, právní a organizační normy, vědecké názory a předepsané i samozřejmě vzniklé postupy, které regulují individuální chování aktérů politického procesu a ospravedlňují jejich činnost. Mají podobu symbolických světů (Berger, 1999) nebo jejich fragmentů. Díky symbolickému vyjádření jsou institucionální pravidla kulturně přenosná a mohou být v politickém společenství sdílena. Jsou to v širokém slova smyslu teorie a ideologie, které jsou interpretovány a reinterpretovány v konkrétních historických a místních podmínkách individuálními aktéry. Získávají tak podobu hodnotových orientací a postojů jedinců.

Proměňám se existující instituce brání. Mají svou autonomii, která se projevuje ve stabilizační funkci symbolických systémů. Institucionální teorie a vyprávění totiž vytvářejí řád politického procesu, který, i když jen místně a dočasně, vysvětluje a ospravedlňuje politické aktivity. Instituce tím usnadňují výkon a rozhodování jednotlivým politickým aktérům. Získávají si tím jejich důvěru. Pokud jsou instituce důvěryhodné v tom, jak ospravedlňují a vysvětlují politické procesy, jedinci mají zájem na relativní stabilitě institucionálních pravidel. Pokud svou důvěryhodnost ztrácí, jedinci se jimi přestávají řídit nebo je proměňují.

Změna institucionálních pravidel je „příběhem mnoha falešných experimentů a nedorozumění“. (March a Olsen, 1996) Individuální interpretace a adaptace těchto institucionálních forem politických praktik obvykle vede k růstu jejich neurčitosti a živelnosti. Je tomu tak proto, že političtí aktéři interpretují tato pravidla podle řádu vlastní identity. Institucionální změny probíhají většinou diskontinuálně a jsou jedinci subjektivně prožívány jako problematické. Projevy institucionálních změn mohou být různorodé. Mohou se projevovat *porušením rovnováhy a stability politického procesu*, kdy například vzroste počet stížností občanů nebo nadměrně vzroste fluktuace úředníků. (Krasner, 1988) Jiným projevem může být tzv. *kritické dilema rozhodování*, jak upozorňuje Collier (1991).¹⁹ Oba naznačené projevy jsou spojeny s poklesem výkonu (efektivnosti) a selháváním veřejných programů. (March a Olsen, 1996)

V těchto průlomových okamžicích politické instituce (aktéři jednající podle institucionálních pravidel) postupují zpravidla tak, že mobilizují dostupné zdroje a proměňují definice toho, co je požadované a přijatelné. K těmto redefinicím dochází především komunikačním procesem. Významy jednotlivých pravidel se mohou proměňovat při přenosu od jedné generace či skupiny aktérů ke druhé. Konkrétní podoby učení se kulturním pravidlům mohou být různorodé: racionální úsudek a kalkulace, výchovné působení, nápodoba určitých postupů či individuální adaptace pravidel.

Třetí relativně autonomní síla, která ovlivňuje politické procesy, je *sociální organizace*

¹⁹ Příkladem kritického dilematu rozhodování je rozhovor, který jsem vedl s ředitelem jednoho kojeneckého ústavu, který bránil předání dítěte do pěstounské rodiny. Při osobním rozhovoru komentoval situaci svého rozhodování následovně: „Ocitl jsem se na křižovatce, na které žádná volba není správná. Buď budu uvolňovat děti do pěstounské péče a propouštět zaměstnance, na které nebudu mít dostatek mzdových prostředků, nebo budeme o děti pečovat u nás a zajistím tím pro své zaměstnance práci.“

jejich aktérů. Jsou to ministerstva, byrokratické úřady, organizace veřejných služeb, asociace profesionálů, církve, školy, nátlakové skupiny, stejně jako různé pracovní skupiny a týmy, politické a geografické komunity, sítě interpersonálních vztahů mezi aktéry politického života. Ve všech těchto sociálních skupinách a společenstvích, které vstupují do realizace politického procesu, se utváří linie vzájemné důvěry a spoluodpovědnosti mezi politickými aktéry. Důvěryhodnost druhých lidí a pocity spoluodpovědnosti za druhé vytvářejí souhrn vzájemně propojených *očekávání*, který reguluje individuální jednání politických aktérů. Úroveň této vzájemné regulace určuje míru *soudržnosti* chování těchto společenství a *stupeň konformity jedince* vzhledem k sociální organizaci, jejímž je členem.

Hranice důvěry a odpovědnosti v sociálních vztazích politických aktérů se rozvíjí podle svých autonomních zákonitostí. Jsou formované různými způsoby komunikace a interakce mezi lidmi, charakterem společné činnosti, komplexností realizovaných úkolů. Jsou ovlivněné také komunikační a pracovní kompetencí jednotlivců v konkrétních situacích, která pramení z jejich životní, politické a pracovní zkušenosti a identity jejich osobnosti. Jsou však podmíněné také v konkrétních sociálních strukturách rozšířenými institucionálními pravidly chování a obecnými kulturními hodnotami převládajícími v daném společenství. Vývoj důvěry a odpovědnosti k druhým aktérům politického života tedy není vysvětlitelný ani souhrnem identit politiků, úředníků, sociálních pracovníků, kteří vstupují do mezilidských interakcí, ani institucionálními pravidly, které tito lidé transformují do očekávání spojených s konkrétní interakční situací v politickém procesu. Soudržné sociální vztahy vyvíjí na jedince určitý autonomní nátlak, aby se choval očekávaným způsobem. V tom spočívá obranný mechanismus společenství proti institucionálním změnám i individualistickým zájmům. Způsob sociální organizace veřejných programů tedy může vytvářet různé bariéry a bloky, které vedou k nedorozumění a nezájmu o realizaci programových cílů nebo může posilovat důvěryhodnost politických aktérů a rozšiřovat sociální rozměr jejich odpovědnosti. Právě v této funkci vidí Etzioni poslání komunit ve veřejném životě.

„Nový“ institucionalismus (March a Olsen, 1996; Kotlas, 1998) nabízí komplexní pojetí politického procesu, které bere ohled na individuální identitu aktérů jako autonomní sílu, která aktivně vstupuje do konkrétních sociálních interakcí, v nichž interpretuje a redefiniuje existující institucionální struktury. Racionalita politického procesu vychází z těchto tří dimenzí určenosti, které se vyvíjejí relativně autonomně a současně jsou sjednoceny v každém individuálním aktu politického jednání. Společně rozhodují o stabilitě či nestabilitě politických institucí, jednotě či rozpadu osobnosti politických aktérů i stupni soudržnosti sociální organizace politického života.

Zaměření na sociální sítě politických aktérů (Granovetter, 1992) nebo na komunity (Etzioni, 1994) a na hledání linií důvěry a odpovědnosti neznámá syntézu „pod-socializovaného“ a „pře-socializovaného“ teoretického východiska. Jde podle mého názoru spíše o komplementární pohled popisující a vysvětlující sociálně stabilní fáze a fragmenty politického procesu. Jsou to způsoby organizace veřejných programů, při nichž zájmy jedinců a jejich vzájemná jednota obsažená v programu mají stejný statut a směřují k rovnováze. Legitimita programu spojená s osobní angažovaností pracovníků v takovém případě vede k soudržné realizaci výsledků. Vývoj politických institucí však neprobíhá v jednotné

stabilitě. Obraz vývoje směřujícího ke stabilitě politického systému s jednoznačně zaměřenou linearitou je typický právě pro racionalistické pojetí společenských změn.²⁰ Z hlediska „nového“ institucionalismu vývoj politického procesu postupuje v „dějinných odbočkách“, různých „meandrech“ a neočekávaných proměnách. Vývojovým mechanismem není kontinuální adaptace a reforma, ale mnohem častěji nestabilita, chaos, ambivalence rozhodování a „kulturní šok“ (Schütz, 1961). Nestabilita politického procesu je doprovázena neurčitostí a variabilitou možností dalšího vývoje mezi stádii relativní stability, které jsou časově i prostorově omezené.

Pokud budeme v naznačeném kontextu politického vývoje nahlížet Etzioniho koncept „komunitarismu“ jako univerzální teoretické východisko analýz politického procesu, ukáže se být stejně parciální jako východiska, kterých měl být syntézou. Koordináty stability je třeba hledat v pochopení charakteru všech dimenzí racionality politického jednání. Institucionální pravidla usouvztažněná v symbolických příbězích a teoriích, strukturované soustavy očekávání regulující reálné interakce lidí i kulturní identita jednotlivých aktérů politického života musí být v relativní jednotě. V takové společenské situaci roste explanační a predikční síla vědecké teorie politického procesu, která předpokládá jednotnost a univerzálnost svých výchozích principů.

Pojetí politické změny, které prezentovali March a Olsen, má podle mého názoru významné důsledky pro analýzu politického procesu i studium implementace veřejných programů. Spočívají v tom, že tato „metateorie“ politické změny relativizuje univerzalistická teoretická hlediska a jejich použití ohraničuje určitým sociálně historickým kontextem. Dává tak možnost – zdánlivě paradoxně – pochopit a uznat gnozeologický i sociální statut racionalistických koncepcí politického procesu.

Racionalistické koncepce mají v určitých politických situacích (například při analýze konkrétních veřejných programů) nepochybně legitimizační i explanační funkci. Ospravedlňují například i relativně nestabilní stavy utváření a realizace politických programů. Legitimizují nedůvěru, nepochopení a konflikty mezi politickými aktéry tím, že jim nabízí důvěru v lidský rozum, vědecké poznání politiky a profesionální kontrolu politických procesů.²¹ Racionalistické představy o politice jako svobodné směně individuálních zájmů mají svou přitažlivost i v tom, že ospravedlňují nerozhodnost a malou odpovědnost politických aktérů.²²

²⁰ Jednoznačné zaměření společenského vývoje, jeho postupnost a nezvratnost, jakož i kumulativní charakter změn a sledování konečného účelu dějin jsou principy osvícenské představy dějinného vývoje vyjádřené v pojmech jako Rozum, Pokrok, Emancipace člověka. Důslednou realizaci těchto principů je systémové pojetí politických změn se svým důrazem na stabilitu a udržení systému, požadavkem účelnosti a funkčnosti a představou kontinuální adaptace na vnější podmínky.

²¹ „Okřídlená“ hesla tohoto způsobu legitimizace politiky jsou „...důvěřuj, ale prověřuj...“, „...lidé sami nejlépe vědí co chtějí...“, „...je třeba posílit kontrolní funkce veřejné správy...“

²² „Pozitivem trhu je, že rozptyluje odpovědnost. Pokud je rozhodnutí dosaženo na základě opakované volby tisíců či milionů spotřebitelů svobodně jednajících v rámci trhu, nemůžeme za takové rozhodnutí někoho, tedy žádnou osobu nebo skupinu osob, vinit... U netržních veřejných rozhodnutí je situace zcela odlišná. Rozhodnutí jsou transparentní a každý ví, komu je přičítat. Rozhodování se politizuje a podléhá veškerým typům nátlaku, jež politické rozhodování doprovázejí.“ (Bell, 1999: 195)

Praktické legitimizační úspěchy racionalistických teorií v současné politice neověřují pravdivost jejich poznatků. Explanační síla racionalistických koncepcí však byla v konkrétních sociálních a historických podmínkách opakovaně empiricky ověřena. Bylo to v situacích, kdy „formální racionalita“ velnula a prosákla do skutečného života lidí (Weber, 1972). Opevnila se ve strategických hospodářských a byrokratických institucích, vstoupila do lidských organizací a kdy ideálem osobnosti se stala rozumně myslící, spíše asketicky a na pracovní výkon orientovaná bytost. V případě, že uvedené uspořádání ztrácí svou rovnováhu a stabilitu, politické procesy se atomizují a fragmentarizují, gnozeologický statut racionalistických koncepcí politiky se stává parciální.²³ Přijetí teze, že racionalistická teoretická východiska jsou dílčí při vysvětlování podstaty politického procesu však neznamená konstatování relativnosti vědeckého poznání obecně a ztrátu aspirací na pravdivé poznávání. Do tohoto psychického stavu ústí intelektuální výkon francouzských dekonstruktivistů, který byl již výše předmětem kritiky. Pro některé analyticky implementace veřejných programů se stal dekonstruktivismus inspirací pro odmítnutí významu vědy pro vyhodnocování těchto programů. (Flax, 1990; Žizek, 1990; Fox, 1991) Tvrdím, že uvedení autoři svými evaluačními studii popřeli sami sebe. Vytvořili dílčí, ale užitečné metodické nástroje vědecké evaluace veřejných programů v rámci prosazování metodologie „de–privilegizace vědy“.

„Tento druh metodologické de–privilegizace vědy někteří odsuzují a nazývají ho 'slepotou' a 'prázdnou dírou relativismu'.²⁴ Já tvrdím opak: bez toho jsme odsouzeni k metanarativismu modernosti s jeho iluzemi Vědomostí, Pokroku, Pravdy a Racionality. Jak se snažím dokázat ve svém článku, 'racionalita' (uvozovky autora) je fragmentární fenomén, vyčarovaný místními procesy spojenými s mocí a výlučností...“ (Fox, 1991: 542)

Od naznačeného metodologického stanoviska je potřebné odlišit metodiku dekonstrukce. Metodologie končí v utopii permanentního odhalování interpretací obsahu veřejných programů a jeho implementačních postupů a fakticky tak ruší rozdíl mezi výzkumem implementace a implementačními praktikami. Metodika dekonstrukce (Derrida, 1978) může naopak posloužit jako dílčí „etnografická“ metoda rozkrývající vnitřní rozpory v interpretaci jednotlivých programových zásad a principů způsobených konkrétními situačními očekáváními a zájmy jednotlivých aktérů politického procesu.²⁵

²³ Z politických dějin je známa řada jiných v obecném smyslu teoretických koncepcí, která se pokoušela více či méně úspěšně vysvětlit a ospravedlnit politiku v časech neurčitosti a nestability. Jsou to teorie o skupinové výlučnosti a posvěcení násilí, o boji proti nepřátelům a silám zla. Náboženské vzpoury, okupace cizích území, genocida rasových skupin a národností, politické procesy v 50. letech, hon na čarodějnice, jsou hmatatelným důkazem jejich působení. Tyto „pravdivé teorie“ a ve své době legitimní události sami o sobě svědčí o institucionálním charakteru politického života, pokud přijmeme racionalistické stanovisko, že se vylučují s racionálním základem chování svobodných politických aktérů směřujících v politice své zájmy.

²⁴ D. Bell hodnotí francouzský dekonstruktivismus jako zasychající větev pozdního modernismu. Charakteristiku moderního myšlení začíná citátem I. Kanta: „...porozumění nevyvozuje zákony z přírody, nýbrž jí vkládá své vlastní.“ (cit. dle Bell, 1999: 282) Hodnocení postmodernismu končí parafrází textu z Bible: „William James kdysi řekl, že pojmy bez vjemů jsou prázdné a naopak vjemy bez pojmů slepé. Majíce na paměti, co učinil Samson v paláci Pelištejců, můžeme říci, že postmodernismus stojí v Gaze s vypíchnutými očima.“

²⁵ N. Fox použil metodiku dekonstrukce při vyhodnocování zdravotnické péče na operačních sálech nemocnice. Pomohla mu pochopit skutečnou racionalitu praktik různých skupin lékařů a středního zdravotnického

Teorie chaosu a politická změna

Gnozeologický relativismus filozofie dekonstrukce neodpovídá založení institucionální koncepce politické změny, jak ji představili March a Olsen. Jejich teoretické východisko má podle mého názoru blíže k metodologickým inspiracím matematicky a přírodovědecky (tedy racionalisticky) fundované teorie chaosu. Její základní principy se někteří autoři snaží využít při výzkumu sociálních problémů i analýze tvorby a implementace veřejných programů. T.R. Young se například domnívá, že:

„...stabilní institucionální systémy ve společnosti jsou možné jen tehdy, jestliže jsou eliminována destabilizující rozvojení (bifurkace) v majetku, moci a sociálním statutu. Postmoderní hledání v emancipační sociální vědě je výzkumem těch sil a faktorů, které produkují téměř stabilní procesy v sociální dynamice... Pomocí programů sociální politiky (plná zaměstnanost, sociální zabezpečení, sociální bydlení, zdravotní péče) bychom mohli redukovat oblasti, do nichž spadají nestabilní a neočekávané životní stavy občanů, zaměstnanců a jejich rodin.“ (Young, 1991: 295)

O jaké teoretické východisko se opírá takto ambiciózní sociálně politický program? Matematická teorie chaosu navazuje na pozitivistickou tradici moderní vědy. Přesto se sama pokládá za její revoluční překročení. Její revolučnost vychází z opačné strany vědeckého cyklu, než je teoretická imaginace a práce logických důkazů. Na jejím počátku stály radikálně nové možnosti používání technických nástrojů měření a modelování skutečnosti, které se používají posledních třicet let v přírodních vědách.

Teoretikové chaosu tedy primárně obracejí svou pozornost k nově zjištěným faktům běžně přístupného přírodního a přirozeného světa. „Na rozdíl od relativity a kvantové fyziky je chaos vědou o běžných věcech – umění, ekonomice, biorytmech člověka, dopravních zácpách a počasí.“ (Gleick, 1996: 354) Dokonalejší techniky měření a možnosti počítačového modelování a zobecňování ukázaly, že měřená, běžně dostupná skutečnost vykazuje výrazné odchylky od teoreticky předpokládaných stavů. Odchylky, výjimky, neočekávané změny se staly tak častými, že je nebylo možné odsunout s poukazem na špatnou teorii, chybu měření nebo výzkumníkovu předpojatost. Teoretikové chaosu tedy zaměřili svou kritiku na centrální princip moderního determinismu, kterým je lineární představa uspořádání světa. Od principu linearity vesmíru odvíjí moderní přírodní věda princip univerzální kauzality, řádu a koherence a univerzální poznatelnosti světa. Tedy základy, na kterých je sama postavena.

Autoři zkoumající chaos dokazují, že většina systémů v přirozeném světě naopak vykazuje nelineární chování. Mají povahu chaotických systémů. Gleick, pravděpodobně nejznámější propagátor teorie chaosu, definuje chaotický systém jako takový, „...ve kterém

personálu. Ukázal, že i když jsou jednotlivé pracovní postupy aktéry pojednány jako snažení se plnit cíle lékařské služby, zabráňují dosahování konkrétních úkolů a naopak zajišťují plnění jiných cílů, jako je udržení hierarchie, ponižování některých činností na úroveň rutinních postupů nebo jejich ignorování a odsouvání na okraj dění. Metodiku odvozenou od strukturalistického pojetí binárních protikladů popsal následovně: (1) Tvrzení : jeden pól protikladu je zdůrazněn (například osobní svoboda při prodeji práce na trhu) , ale ve skutečnosti se tento pól opírá o svůj zamlčený protiklad (2) Negace : opačný pól vyprávění, který je ve skutečnosti důležitější pro definici tvrzení (zotročení zaměstnance platem) (3) Negace negace : druhý pól vyprávění je zamlžen nebo zamlčen, aby ideologie byla legitimní a fungovala (například kapitalistické vykořisťování) (4) Dekonstrukce : legitimizační funkce ideologických konstrukcí je prokázána odhalením negativního pólu symbolických vyprávění. (Fox, 1991)

vztah mezi kterýmikoliv dvěma částmi, událostmi, proměnnými nebo stavy nemůže být předpovězen. Tyto vztahy se mění nelineárně a nepředvídatelně v čase.“ (cit. dle Young, 1991: 256) Jestliže ontologie chaosu je nelineární, pak není možné dále nutit vědecký výzkum k vytváření permanentně stabilních teorií. A nejen to. Také metoda postupných teoretických aproximací se zdá být málo citlivá k ontologicky nestabilním předpokladům.

Rozhodující tezí teorie chaosu je zjištění, že chaotické chování komplexních systémů má své vývojové zákonitosti, které lze popsat. Příroda nesměřuje k jednotnému řádu, ale nesměřuje ani k neurčitosti a nestabilitě. Pohyb přírody je tedy chápán jako transformace mezi rovnovážnými a stabilitě blízkými stavy. Stabilita je však nejméně obvyklý stav přírody, v jehož rámci podléhá systém jednotné kauzalitě. V rámci stabilního chování lze tedy popsat jeho zákonitosti a předvídat budoucí vývoj. Časoprostor stabilního chování systému nazývají teoretici chaosu „fraktál“ a v rámci fraktálu existující uspořádání označují „fraktální kauzalitou“.

Jaký je mechanismus, kterým se komplexní systémy transformují z jednoho fraktálu do jiné oblasti stabilního chování? Autoři zkoumající komplexní systémy ukázali, že při růstu komplexnosti deterministických systémů od působení určitého množství proměnných se systémy začínají chovat ambivalentně. Neurčité, rozdvojené chování bylo označeno jako „bifurkace“. Ukázalo se, že „bifurkace“ lze strukturovat. Neočekávaně se proměňující varianty chování mají svou vlastní logiku vývoje, která při dalším zvyšování komplexnosti systému vede k dalším ambivalentním stavům až přechází do fáze zcela neuspořádaného chování systému. Tato cesta od stability k nestabilitě chování je tedy způsobena komplexností objektivních faktorů, které společně ovlivňují chování systému.

Budeme-li chápat například implementaci sociálního programu jako komplexní systém, který je ovlivňován minimálně třemi skupinami relativně nezávislých faktorů: institucionální pravidla chování, sociální organizace aktérů programu a identita jednotlivých účastníků, snadno můžeme popsat různé typy „bifurkací“ a příklady ambivalentního chování. Za velmi podobných programových podmínek mohou aktéři vykazovat orientaci na hodnoty sociální rovnosti nebo efektivity systému, ve velmi podobných situacích programového uspořádání nalezneme příklady soudržnosti a spolupráce jednotlivých aktérů, stejně jako případy vzájemné manipulace a podvádění. Aktéři programu s velmi podobnou identitou mohou jednou projevovat filantropické motivy své práce, stejně jako sledovat své vlastní soukromé zájmy.

O stabilních systémech platí, že malé změny vstupních podmínek a faktorů způsobují malé rozdíly v chování systému a velké změny vstupů vyvolávají také velké změny na výstupech. Teorie chaosu však zjišťuje, že v nestabilních chaotických systémech mohou malé změny vstupů způsobovat nepředvídatelně velké rozdíly v chování, zatímco velké změny ve vstupních zdrojích a podmínkách mohou mít za následek jen minimální rozdíly v chování systému. Naznačené obecné závěry studií komplexních systémů a jejich změn přinášejí podle některých autorů novou metodologii pro studium politického procesu. Dávají poznat, že v časech relativní nestability politického systému není možné používat binární logiku, která tvrdí, že závěry výzkumů buď jednoznačně potvrzují, nebo naopak vyvracejí dané teoretické hypotézy. Young upozorňuje, že „protikladné závěry výzkumů jsou

v nestabilním sociálním systému běžné a závisí na stádiu nestability, ve které se dynamika systému nachází, na umístění předmětu studia v určitém fraktálu fázového prostoru systému a na stupnici měření, kterým je pozorování prováděno.“ (Young, 1991: 294) V nestabilním politickém procesu se proto vlivem neočekávaných rozdělení politického chování může stát, že jednání aktérů v podobných podmínkách je částečně vysvětlitelné racionalistickými a částečně institucionalistickými teoretickými východisky. Podle teoretiků chaosu je kauzalita mnohem komplexnější, než si většina sociálních vědců představuje.

Metodologické inspirace teorie chaosu obsahují ještě jednu pozoruhodnou výzvu, která je společná všem racionalistickým koncepcím. Sociální analytici inspirovaní teorií chaosu si uvědomují, že společenská věda má mít svou *sociotechnickou* či *politickou funkci*. Sociologie založená na teorii chaosu má vytvořit novou sociální technologii a politiku *stabilizace chování společenských systémů*. Jejím základním principem se má stát snižování komplexnosti společenských systémů pod kritickou hranici, která nevede ke stavům neurčitosti a nestability života jedinců a společenských skupin. Cílem politiky se má stát budování stavů, které umožňují jedincům individuální svobodné variace a současně alespoň dočasně a místně vedou k obnovení sociálního řádu.²⁶ Tato dynamická rovnováha základních sil společenského života nápadně připomíná Etzioniho „vstřícné společenství“ s vyvažováním Já a My. V naznačených požadavcích odkrývají sociálněvědní aplikace teorie chaosu svou konkrétnější tvář, která nemá jen silné, ale také slabé stránky.

Youngovo pojetí „emancipující sociální vědy a politiky“ vyvolává několik diskusních otázek. *Za prvé* jeho představa sociální dynamiky společnosti je fyzikalistická. I když upozorňuje, že mechanický pozitivismus a naturalismus vede k „falešnému povědečtování sociální dynamiky“ (Young, 1991:299), s kterým podle jeho slov započal již Comte, Pareto nebo Lundberg²⁷, sám tuto dynamiku redukuje na stavy a procesy stability, nestability a ultrastability chování společenských systémů. Zavádění pojmů obecné teorie chaosu do koncepce sociální změny a dynamiky samo o sobě nemusí být neužitečné. Interpretace sociálních

²⁶ „...Fakt, že oblast téměř stabilní dynamiky je fraktální misou výsledků chování, které jsou závislé na počtu rozdělení, znamená, že můžeme působit směrem ke společenské praxi pomocí institucionalizování přitažlivých hodnot akceptovatelných našimi protichůdnými požadavky individuální svobody a společenského řádu. Geometrická forma, kterou zaujímá tato „ultrastabilita“, je tzv. mandelbrotova sada. Je to geometrická konfigurace výsledků chování, ve které harmonické rozložení pořádku a nepořádku produkuje variace na dané téma...Principiálně je možné vytvořit tyto sady ve zdravotní péči, zaměstnanosti, bydlení nebo v jiných sociálních procesech, pokud by směřovaly k téměř stabilním stavům chování. Naopak stavy, které by byly nežádoucí a 'nepřátelské vůči přijímaným lidským hodnotám by byly minimalizovány, ne-li dokonce eliminovány.(...)

Jestliže mají například ekonomické systémy fraktální misy, v nichž se realizují oblasti stabilního chování po té, co chování systému prodělá rozdělení, pak jedna skupina přitažlivých modelů chování v ekonomickém systému může vést k racionální výrobě a distribuci a jiné skupiny modelů chování, třeba jen s malými změnami ve stejných ekonomických systémech, mohou vést k rozkrádání, podvodům, plení a drancování. ... Musíme vytvořit politickou kapacitu, která by udržela tato rozdělení pod úrovní feigenbaumovy konstanty, která určuje hranici nepředvídatelného chaosu a nestability.“ (Young, 1991:297-8)

²⁷ Georg Lundberg svůj fyzikalismus vyjádřil velmi jednoznačně následujícím způsobem: „Sociální vědy jsou zaměřeny na chování takových elektron-protonových konfigurací, kterým se říká sociální skupiny... Někdy je užitečné použít různá slova pro označení mechanismů chování odlišných systémů nebo úrovní konfiguraci elektron-proton. Ale jistě základní koncepty protonové energie a síly jsou stejně aplikovatelné na všechny druhy chování.“ (cit. dle Rickman, 1990: 299)

a politických problémů v pojmech matematické, fyzikální nebo biologické teorie může pomoci urychlit a zpřesnit systematizaci hypotéz užitečných pro další výzkum politického procesu.

Za druhé. Pozitivním přínosem metodologických východisek teorie chaosu pro výzkum politického procesu je jejich „živelný materialismus“. Přírodní vědy pracují s předpokladem ontologické danosti chaotického chování systému. Vytvořila se tím inspirativní alternativa k dekonstruktivistickému krajnímu relativismu a agnosticismu. Parcialita a relativita explanační funkce teorií politického procesu byla překlenuta fraktální kauzalitou politické skutečnosti, která ponechává teorii gnozeologické relevance v konkrétních, objektivně vzniklých časoprostorových hranicích. Na druhé straně Youngova interpretace sociálněvědní aplikace teorie chaosu představuje pozitivistickou redukci na zjišťování časoprostorových reakcí systému na vnější stimuly a síly.

Systémový pohled nebere v úvahu vnitřní dějiny sociálních či politických institucí ani biografii jedinců, kteří do nich vstupují a rozvíjejí v nich své autonomní chování. Proto autor uzavírá svou sociálně politickou výzvu univerzálním konstatováním, že „ultrastabilita je v principu možná“, aniž by se ptal na podmínky, za nichž ultrastabilní stavy rovnováhy mezi individuálními cíli a zájmy a potřebami kolektivního řádu v politických procesech platí.

Za třetí. Metoda vědecké práce, kterou Young předpokládá, je empiricistická. Aplikace teorie chaosu klade důraz na problematiku měření, kvantifikace a operacionalizace pojmů popisujících chování komplexních systémů. Zde jako by opět zaznívá odkaz na Lundbergovu metodologii výzkumné práce, která se opírá o pragmatickou koncepci poznání. Podle ní je poznávání procesem vzájemného působení lidského organismu a vnějšího prostředí. Tento operacionalistický přístup fakticky popírá objektivní obsah vědeckého poznání. Pravdivost a gnozeologická korespondence poznatku s realitou je nahrazena pragmatickým principem užitečnosti poznatků. „Měřitko pozorování, které vytváříme, určuje stupeň faktičnosti sociální reality. ...Ve výzkumu chaosu určuje také měřitko pozorování naši schopnost pozorovat změnu.“ (Young, 1991: 293–4).

Empiricismus spojený s principem pragmatické užitečnosti redukuje sociotechnické možnosti autorových sociálně politických návrhů. Jednak je omezuje orientací na bezprostředně dané a na řešení aktuálních „bifurkací“ a rozporů společenského života. V tomto smyslu vyzvedává především stabilizační funkci systému sociální politiky. Jednak důrazem na velké možnosti empirického zkoumání neúměrně vyzvedává roli výzkumníků jako „formulátorů“ sociálních problémů. V tomto kontextu vyznívá poněkud naivně apel, abychom „vytvořili politickou kapacitu pro řešení sociálních problémů“ formulovaných profesionálními výzkumníky.

Přes uvedené kritické poznámky nutno uzavřít, že teorie chaosu přinesla nesporně inspiraci pro založení analýzy politického procesu. Provádí markantní útok na univerzalistická teoretická východiska. Její pojetí politických a společenských změn dává zapomenout na postupnost, kontinuitu, pravidelnost a koherentnost vývoje. Rozbourává tedy představu jednotné racionality politického procesu předpokládanou klasickou pozitivistickou sociální vědou. Navozuje obraz politického procesu a změn, který je teoreticky vysvětlitelný jen ve svých fragmentech, podle principů fraktální kauzality.

Pojetí racionality politického procesu

Teoretická východiska racionalismu a institucionalismu se ve svých pokročilých variantách přibližují na dohled. Racionalismus se přiklání ke koncepci omezených možností racionalistického poznání neočekávaných změn chování komplexních politických systémů. Institucionalismus dospívá ke konstatování, že vnitřní vývoj politických institucí se může v určitých konkrétních podmínkách rozvíjet podle logiky ekonomické nebo technologické racionality. Oba typy koncepcí uznávají, že v nestabilních fázích vývoje politického procesu slábne jejich explanační a predikční síla. Vědomí parciality metodologických východisek zvyšuje vzájemnou toleranci a ochotu ke spolupráci reprezentantů těchto dvou hlavních teoretických paradigmat.

Přesto však uvedené koncepce politického života nejsou zaměnitelné. Liší se podle mého soudu pojetím racionality jednání politických aktérů. Racionalismus se opírá o subjekt-predikátovou logiku příčin a důsledků. Kritéria rozumnosti v tomto smyslu sledují důsledky lidského jednání. Institucionalismus přijímá racionalitu v logice požadovaného nebo přijatelného jednání. Jde o rozumnost záměrů, nikoliv výsledků lidské činnosti. Oba typy racionality jsou přitom stejně smysluplné a podstatné pro vysvětlení politického jednání. Uvedené rozlišení vede zpět k Habermasovým dimenzím lidského jednání, které původně tvoří jednotu. První dimenze souvisí s dosahováním praktických cílů v předmětném světě. Sleduje reálné důsledky jednání vzhledem k předpokládaným cílům a instrumentální využití prostředků k jejich dosažení. Klíčovým obsahem racionality je tedy stupeň vykonání záměru a efektivnost zvolených prostředků.

Druhou dimenzí je oprávněnost jednání pro dané společenství, v němž jednání probíhá. Klíčovou otázkou zde není pravdivost dosažených cílů, ale správnost takového jednání a jeho postupu. V této normativní dimenzi kolektivní normy vystupují jako kritéria kolektivní rozumnosti a poskytují jednání sociální legitimitu. Třetí dimenzi racionality tvoří důvěryhodnost, která jako kritérium rozumnosti staví vzájemnou odpovědnost za spolupráci a jednání konkrétních lidí, kteří vstupují do vzájemných interakcí. Na základě důvěry a odpovědnosti se vytváří soudržnost jednání lidských komunit a společenství v sociálním životě. Naznačené komplexní pojetí racionality lidského jednání lze aplikovat při analýze politického rozhodování při tvorbě a implementaci veřejných programů.

Oba typy teoretických východisek se sobě začínají přibližovat do té míry, v jaké začínají vnímat jednotu a provázanost uvedených dimenzí racionality politického jednání. Přesto však podstatné rozdělení zůstává. Zatímco racionalistické koncepce se zabývají efektivností dosahovaných cílů a v tomto kontextu začínají studovat vliv legitimity jednání a důvěry v interpersonálních vztazích na efektivní dosahování cílů (institucionální ekonomie), pak institucionalisté se primárně zabývají legitimitou politických aktivit a jejich důvěryhodností a v tomto rámci studují otázky efektivního programového postupu a dosahování cílů jako faktoru ovlivňujícímu ospravedlnění a důvěru k politickému programu.

Komplexní pojetí racionality tvorby a implementace veřejných programů prosazuje řada autorů, kteří analyzují a hodnotí procesy veřejné politiky. (Ringen, 1987; Fox, 1991; Offe, 1996; Sirovátka, 2000) Sirovátka podobně jako Ringen spatřuje kritéria racionality v legitimitě, efektivnosti a absenci nezamýšlených vedlejších účinků. Ringen k tomu

uvádí: „Cíle a prostředky by se měly těšit veřejné podpore, nástroje by měly být efektivní ve vztahu k cíli redistribuce zdrojů a blahobytu, realizace redistributivních politik by neměla vyvolat odpovědi v chování subjektů, které by bránily dosažení vytčených cílů v důsledku nezamýšlených vedlejších účinků.“ (Ringgen, 1987:27)²⁸ Podobně Offe pokládá za podmínky efektivnosti jednak adekvátní vymezení problému a jednak jeho adekvátní řešení. Adekvátnost řešení se vztahuje jednak k vymezenému věcnému problému a současně k přijatelnosti veřejnosti. Vedle toho se nesmí projevit nezáměrné důsledky přijatých opatření. (Sirovátka, 2000: 10–11).

Fox při analýze sociálních a veřejných programů rozlišuje mezi formální a skutečnou racionalitou jejich hodnocení. Při vymezení těchto pojmů postupuje v intencích Maxe Webera. Dále upozorňuje na to, že praxe hodnocení smysluplnosti sociálních, zdravotnických, zaměstnaneckých programů a služeb je obvykle prováděna jen podle zásad formální racionality. Těmito kritérii jsou efektivita a účinnost.²⁹ Autor dále upozorňuje na skutečnost, že v obou případech je racionalita posuzována instrumentálně vzhledem k prostředkům činnosti. Také míra odchýlení se od zamýšlených cílů, existence nezamýšlených účinků jsou při měření účinnosti chápány jako způsobené koneckonců špatným výběrem nebo použitím prostředků. Lidé organizovaní při realizaci sociálních programů, úředníci, sociální pracovníci, profesionálové a dokonce i veřejná podpora jsou definováni jako instrumenty ovlivňující účinnost implementace. V tomto kontextu je také srozumitelné označení neúčinné implementace jako „selhání“ nebo „implementační deficit“.

Dále Fox tvrdí, že vedle formálních stránek implementace je možné analyzovat také skutečnou racionalitu veřejných programů. Předpokladem je chápat implementaci jako „společenský proces, kterým jsou vstupy transformovány k výstupům, výsledkům a důsledkům“. (Fox, 1991:716) Implementace je vytvářena svými aktéry, kteří nutně vstupují do vzájemných interakcí, provádí vlastní hodnocení a reinterpretace vstupů a výstupů podle „místních zvyklostí“. Veřejný program není ve skutečnosti *jen* objektivní systém složený z věcných částí, vždy je *také* kulturním výtvozem lidí. Jakákoliv volba programových zdrojů je výsledkem kultury a příspěvkem ke kultuře. (Douglas a Isherwood, 1979) „Skutečná racionalita“ je tedy vždy racionalitou kolektivní. Zahrnuje logiku lidské činnosti založené *také* na hodnotovém závazku a na důvěře, že určité postupy a aktivity aktérů programu jsou správné, efektivní a účinné. Tyto společenské závazky a víry jsou stejně silným determinujícím činitelem politického jednání jako racionální kalkulace důsledků činnosti. Jsou nedílnou součástí skutečného posouzení důsledků lidského jednání.

Fox proto zavádí další dvě kritéria racionality politického procesu, které se řídí logikou požadovaného a přijatelného, Jsou to *legitimita veřejných programů* a *soudržnost implementačních a organizačních struktur*. Legitimita vyjadřuje míru vysvětlení, ospravedlnění a podpory, kterou jednotlivé společenské subjekty spojují s veřejným programem, jeho

²⁸ cit. dle (Sirovátka, 2000: 10)

²⁹ Efektivita podle jeho názoru vyjadřuje „připravenost nebo míru moci uskutečnit zamýšlené cíle. Je to ukazatel, který vyjadřuje vztah mezi prostředky a výsledky lidské činnosti. Účinnost označuje rozsah či míru směřování k zamýšleným cílům. Je konstruována jako vztah mezi cíli a výsledky sociálních programů“ (Fox, 1991:715)

cíli, praktikami, implementačními postupy. Legitimita se vztahuje nejen k veřejnosti a cílovým skupinám, ale také ke všem přímým aktérům tvorby a implementace politiky. Soudržnost programových struktur stanovuje míru závaznosti a odpovědnosti jednání politických aktérů v konkrétních organizačních a interakčních situacích.

„Jestliže si někdo přeje posuzovat otázky racionality na základě konkrétních hodnocení kauzálních vztahů mezi výsledky a prostředky nebo na základě soudržnosti přidělovaných zdrojů s konkrétními hodnotovými závazky, ... pak je to, o čem mluvíme, skutečná racionalita. Hodnotící studie, které berou v úvahu jak kauzalitu, tak i hodnotové závazky se tedy bezesporu týkají spíše skutečné racionality než formální racionality vykalkulování výsledků aktivit. A skutečně, když vezmeme v úvahu weberovský úhel pohledu, pak aplikace racionálního kalkulu nevede k podpoře konečných morálních nebo politických cílů, jako je například uspokojení konkrétních potřeb. Hodnocení se dostává do rozporu s přísně formální racionalitou, což zabraňuje skutečnému nebo hodnotou naplněnému racionálnímu využití zdrojů. (Fox, 1991: 716)

Soudržnost konkrétních implementačních struktur je ukazatel, který může popsat sociálně organizační podmíněnost nízké účinnosti implementace vyjádřené mírou nezamýšlených vedlejších účinků, které mohou bránit realizaci plánovaných cílů. Přesto není variantou nebo alternativou posuzování účinnosti programu. Vysoká míra soudržnosti konkrétních programových struktur může stejně tak zvyšovat výkon a efektivnost programu a zlepšovat jeho zaměřenost na plánované cíle, jakož je i snižovat a zhoršovat. Uvedený ukazatel popisuje linie důvěry a odpovědnosti mezi aktéry veřejných programů. Dává informace o míře variability reálných výsledků, která může odpovídat konkrétním potřebám cílových skupin, nebo může vypovídat o vnitřních konfliktech a „zablokování“ veřejných programů. V každém případě však přináší informace o stabilitě implementačního procesu, který vystupuje jako objektivní podmínka rozhodování oficiálních autorit. Mimo jiné může těm, kteří rozhodují, poskytnout podklady, jenž pomohou při volbě konkrétního přístupu k tvorbě a implementaci veřejného programu.

Kapitola 4

TVORBA ROZHODNUTÍ A IMPLEMENTACE

TEORETICKÉ MODELY ROZHODOVÁNÍ V POLITICE

V předchozích kapitolách jsem podrobil kritickému zkoumání tezi, že přístupy k analýze veřejných programů závisí na volbě teoretických východisek výzkumníků. Jestliže gnozeologický význam dvou naznačených filozofických východisek je uznán jako parciální a kontextuální, pak je nutné položit si otázky, jaké jsou konkrétní analytické přístupy k politickému procesu a jeho implementační fázi, za jakých podmínek jsou závislé na východních teoriích, jaké jiné faktory ovlivňují adekvátnost jejich použití.

V následujícím textu se zaměřím na uvedené otázky. Vycházím z přesvědčení, že faktory ovlivňující adekvátnost výzkumného přístupu můžeme hledat v povaze implementačního procesu samotného.

Ověření této hypotézy začnu rozbořem tvorby rozhodnutí v politickém procesu. Praktický postup rozhodování a jednání aktérů při tvorbě a realizaci programu může být chápán jako východisko pro analýzu tohoto procesu. Přístupy k analýze racionality implementace budou v takovém případě vysvětleny a ospravedlněny pojetím rozhodování a jednání aktérů v průběhu implementace. Uvedený korelační vztah platí podle mého názoru jak v rovině praktických legitimizací, tak v rovině teoretické.

Přístupy k vědecké analýze implementačního procesu se utvářely v souvislosti s diskusí o gnozeologickém statutu racionalistických a institucionálních modelů tvorby politických rozhodnutí. Uvedená souvislost je srozumitelná, když připomenu, že racionalisté chápou tvorbu rozhodnutí o cílech a postupech veřejného programu jako samostatnou fázi politického cyklu, která předchází implementaci. Přívrženci institucionálních modelů naopak vnímají rozhodování jako součást implementačních aktivit. Při realizaci programu podle nich může docházet k podstatným korekcím, které mění smysl, funkce a výstupy veřejné a sociální politiky.

Modely politického a programového rozhodování se formovaly v mnohaleté diskusi mezi přívrženci racionalistického a tzv. inkrementalistického pojetí. Diskuse započala koncem 50. let studií Ch. Lindbloma: „The science of muddling through (1959) a základní přístupy jsou zvažovány ještě v polovině let devadesátých (Hill, 1997). Během uvedeného období se do diskuse zapojila řada významných autorů.³⁰ Diskusi lze rozdělit do dvou etap. V první fázi převažovala nesmiřitelná stanoviska obou přístupů a současně existovaly názory o nutnosti hledat třetí cestu analýzy, která by využila silné stránky obou pojetí a potlačila jejich slabiny. Druhá fáze, která započala koncem 70. let, je charakteristická

³⁰ (Dror, 1964; Lindblom, 1959, 1963, 1979, 1980; Dunsire, 1978; Etzioni, 1967; Smith and May, 1980; Hogwood a Gunn, 1984; Sabatier, 1986; Gregory, 1989).

větší tolerancí a sebereflexivitou jednotlivých autorů. Jaká tvrzení tedy obsahují základní modely rozhodování v politice?

Racionalistický model tvorby rozhodnutí

Racionalistická představa o rozhodování vznikala primárně při studiu ziskových soukromých i byrokratických státních organizací. Jejich formování bývá obvykle spojováno s pracemi Henri Fayola a Maxe Webera. Obvykle bývá tento model popisován výčtem následujících kroků:

1. proces hledání cílů
2. formulace cíle
3. výběr alternativních strategií k dosažení cíle
4. evaluace výsledků

Specifičností racionalistického rozhodování je orientace na to, „jak mají být rozhodnutí prováděna, aby byla logicky správná. Aktér přistupuje k problému, formuluje cíle, pečlivě zvažuje alternativní prostředky a volí mezi nimi s ohledem jednak na jeho vlastní hodnocení prostředků a jednak k žádoucímu stavu věci, kterého chce dosáhnout.“ (Etzioni, 1967:385) Nutno říci, že Etzioniho charakteristika se hodí na dva relativně samostatné koncepty formálně racionálního rozhodování, které jsou v centru debat o tvorbě veřejných programů. Za prvé na model technologické racionality, který se vztahuje k logicky racionálnímu výběru prostředků pro dosažení daných cílů. Technologickou racionalitu byrokratického rozhodování popsal klasicky M. Weber. Za druhé je to model ekonomické racionality rozhodování, která se vztahuje k hledání co nejefektivnějšího využití zdrojů mezi konkurujícími si cíli. Tento typ racionality ztělesňuje manažerské rozhodování, které popsal H. Fayol ve svém cyklu manažerské práce.³¹ Koncepte technologické a ekonomické racionality rozhodování budu dále označovat jako jeden model tvorby rozhodnutí. Oba si činí nároky na preskriptivní i deskriptivní teoretickou funkci. Ukazují tedy nejen, jak se má správně v rámci veřejných a sociálních programů rozhodovat, ale současně tvrdí, že se takto rozhodnutí skutečně dějí. Společně vycházejí z jediného vnějšího předpokladu správného rozhodování individuálního aktéra. Racionální

³¹ Podle H. Fayola efektivní dosahování cílů v moderních organizacích vyžaduje, aby každý řídicí pracovník opakovaně prováděl několik typů činností. Je to současným jazykem řečeno plánování, organizování, vedení lidí a kontrolování. Činnosti v tomto výčtu uvedené navazují logicky jedna na druhou a tvoří relativně uzavřený **cyklus manažerské práce**. **Plánování** zahrnuje určování cílů, strategií a tvorbu dílčích plánů pro koordinaci aktivit různého druhu. **Organizování** určuje a zabezpečuje všechno, co potřebujeme k tomu, abychom dosáhli naplánovaných cílů. Organizátoři určují, *co* je všechno zapotřebí, ale také *jak* toho má být dosaženo, *kdo* má jaké úkoly splnit a *kdo* za to bude *odpovídat*. Vyjasňuje se i otázka, *jaká rozhodnutí* musí být učiněna. **Vedení lidí** souvisí s organizováním. Každá organizace snažící se dosáhnout svých cílů je tvořena lidmi. Vedení spočívá především v motivování lidí k výkonu, v zajišťování legitimity plánovaných cílů a organizačních postupů, v používání efektivní komunikace mezi nimi, řízení a řešení konfliktů, vyjednávání. **Kontrolování** spočívá v tom, že v průběhu prací na úkolech manažerů musí monitorovat chování v podniku a srovnávat ho s předpokládanými cíli. Jestliže přitom vyhodnotí významné odchylky od předpokládaného stavu, musí korigovat chování organizace. Korekce se mohou vztahovat jednak k plánovaným cílům, jednak k organizačním postupům implementovaným pro dosažení cílů.

rozhodování je závislé na úplnosti a komplexnosti informací potřebných ke konkrétnímu rozhodnutí.

Na objektivní potíže zajistit si v *rozhodovací praxi* potřebné množství informací upozornili sami zastánci racionálního modelu rozhodování. 'Behaviorální ekonomie Herberta Simona se opírá o představu tzv. ohraničené racionality rozhodování.³² Jaké jsou základní myšlenky této koncepce? Simon chápe tvorbu rozhodnutí v organizacích jako proces lidského jednání. Na tomto základě si klade otázku, co vše ovlivňuje rozhodování jednotlivých členů organizace. Rozhodování definuje jako racionální volbu alternativ, které vedou k dosažení cílů vytvořených v rámci organizace. Racionální na uvedené volbě je skutečnost, že aktér vybírá alternativu, která maximalizuje dosažení hodnot, cílů tvůrce rozhodnutí.

Na této cestě k maximálnímu sladění prostředků a cílů stojí v organizační praxi určité bariéry. (1) První skupina potíží podle Simona souvisí s problémem, že organizace nejsou homogenní jednotky a že hodnoty organizačního celku mohou být odlišné od hodnotových orientací jedinců v organizaci. První bariéra racionálního rozhodování tedy spočívá v tom, jaké hodnoty a cíle jsou užívány při tvorbě rozhodnutí. Autor v této souvislosti rozlišuje mezi rozhodnutím, které je *organizačně racionální* a rozhodnutím, které je *individuálně racionálním*. (2) Druhá skupina potíží je těsně propojena s první. Může se stát, že hodnoty a cíle tvůrců rozhodnutí jsou jiné než cíle lidí, kteří daná rozhodnutí, nařízení a pokyny realizují. Management organizace však nemůže nařídít, jak mají pracovníci chápat, jaké významy mají spojovat s obecnými nařízeními, která realizují. Výsledky potom nemusí odpovídat plánovaným cílům.(3) Ve třetí skupině potíží racionálního rozhodování Simon upozorňuje na ekonomy často diskutovaný fakt, že proces rozhodování se málokdy realizuje v podmínkách potřebných a dostatečných informací a hodnotících zjištění. Na tomto základě formuluje Simon tezi o nutnosti zdokonalování organizační racionality zaváděním lepších informačních systémů, zlepšováním kontrolních a evaluačních procesů. S těmito požadavky ovšem souvisí (4) čtvrtý okruh těžkostí uplatnění racionálního modelu rozhodování. V organizacích je velmi obtížné odlišit od sebe prostředky a cíle, fakta a hodnotové skutečnosti, věci a slova, stávající stavy od těch požadovaných. Přitom teoretický model racionálního rozhodování právě z těchto rozlišení vychází.

Uvedené těžkosti mají podle autora objektivní charakter. V praktickém životě organizací se stále v určité míře objevují. Je však možné jejich vliv omezit na přijatelnou míru. To znamená, že rozhodování bude sice zjednodušené, bude nutně vycházet z neúplných informací, ale bude poskytovat uspokojující výsledky. Ve své práci Simon navrhuje řadu pravidel, které mají zvýšit racionální tvorbu rozhodnutí. Jeho koncepce 'ohraničené racionality rozhodování' tedy modifikuje racionalistický model v tom smyslu, že rozlišuje mezi ideálním, teoreticky možným a prakticky proveditelným způsobem rozhodování. Formálně logický model zůstává v platnosti ve své preskriptivní

³² H. Simon v úvodu ke druhému vydání práce *Administrative Behavior* (1957) uvádí, že „...idea ohraničené racionality popisuje tvorbu rozhodnutí v praxi“. (s. XXIV)

funkci. Je to těžko dosažitelný ideál volby alternativ k dosažení cílů. Ohraničená, ale v důsledcích uspokojivá efektivnost rozhodování je koncept s deskriptivní funkcí, který popisuje reálné rozhodování.³³

'Inkrementalistický' model tvorby rozhodnutí

Technologické a ekonomické modely rozhodování v politickém životě se staly předmětem kritiky také Ch. Lindbloma. Jeho kritika vykazuje některé společné rysy se Simonovými myšlenkami, je však mnohem dalekosáhlejší.³⁴ Souhlasí se Simonem při popisu těžkostí racionálního rozhodování způsobených (1) nedostatkem adekvátních informací a poznatků. Rovněž podporuje myšlenku, že (2) přísné rozdělování mezi cíli a prostředky je příliš rigidní. S tímto konstatováním se však nespokojuje. Uvádí:

„ Prostředky a cíle jsou často voleny v administrativních procesech simultánně. Častá je také absence jasné vazby mezi prostředky a cíli, a to na různých stupních implementačního procesu. Jsou vybírány společně a dohromady. Výzkum politického procesu je handicapován faktem, že jednotlivé výzkumné projekty mohou málokdy zkoumat všechny etapy tohoto procesu. Ne zřídka je to, co se děje mezi jednotlivými fázemi politického procesu, nejzajímavější... Ambivalentnost prostředků a cílů a jejich vztahu je podstatně větší, než si racionální modely připouštějí.“ (Lindblom, 1959: 99)

Na rozdíl od autora koncepce ohraničené racionality Lindblom uvádí další důvody svého kritického postoje k racionalismu. (3) Pokládá racionalistické modely rozhodování za neúplné, protože zanedbávají okruh politických proměnných, které sami o sobě limitují možnosti volby mezi variantami. Doplnuje koncept rozhodování o hledisko moci či síly relevantních zájmů a cílů. Mnoho tvůrců rozhodnutí je při hodnocení alternativ podle jeho názoru omezováno vlastním politickým kontextem. (4) Dále chápe racionalistické přístupy přímo jako „utopie“. Skutečnost, že většina rozhodnutí v demokratické politice má neočekávané důsledky – což hodnotí Simon jako těžkosti – vede inkrementalisty k názoru, že racionalistické modely vyjadřují jen „sen plánovačů“. V realitě nejsou cíle tak jasné, rozhodování není dokonalé, hodnocení nejsou systematická. Ambivalentnost a neurčitost je dominantní obraz většiny procesů ve veřejné a sociální politice. McCleery k uvedené námitce dodává: „Od exekutivních cílů přenášených neurčitými politickými direktivami až do operační agendy jednotlivých programů...to vše vyžaduje spíše citlivou teorii hodnot, která by působila v kontextu administrativních studií.“ (McCleery, 1964: 161)

³³ Simonova koncepce 'ohraničené racionality' měla významný vliv na teorii i praxi managementu a správy v posledních třech desetiletích. Stala se východiskem pro mnoho autorů v oblasti sociologie organizace a institucionální ekonomie. Podnítila zájem o studium komunikačních procesů v organizacích. Vedle Müntzbergových studií japonských korporací orientovala teorii managementu na studium 'korporativní kultury'. Společně s teoretickými výsledky kybernetiky a obecné teorie systémů přispěla k praktické orientaci na budování informačních systémů v ziskových i neziskových organizacích. Srovnej Williamson (1975), Keller (1996), Robbins (1994), Haralambos and Holborn (1995).

³⁴ V literatuře doposud existuje diskuse o vztahu mezi Simonovou a Lindblomovou koncepcí rozhodování. Od názorů, že obě koncepce jsou kvalitativně odlišné se odklánějí autoři, kteří tvrdí, že inkrementalistický model je jen krajním zjednodušením Simonových názorů: „Zatímco Simon je komplexní myslitel, jeho názory bývají často zjednodušovány. To platí také v případě vůdčího exponenta inkrementalismu, Charlese Lindbloma...“ (Hill, 1997:101)

(5) Lindblom dále kritizuje racionalistický model za to, že v sobě obsahuje „hodnotový rozpor“ k racionalitě samé. Racionalisté předpokládají, že kvalita racionálních rozhodnutí nabývá různých stupňů. Lindblom popisuje klasickou tezi o dominanci vědecké teorie nad ostatními typy poznání a rozhodování. Zvláště v organizačním kontextu tento model favorizuje management a vyšší úředníky. Inkrementální kritika odhaluje ideologickou funkci formálně racionálních modelů rozhodování.

(6) Konečně považuje Lindblom racionalistické modely za nepraktické. Otázky logické správnosti rozhodování a volby strategií je možné v posledních desetiletích svěřit výpočetní technice. „Podobné výsledky“ mohou být dosaženy rychleji a s menšími náklady. (Smith a May, 1980: 157)

Na základě uvedených kritických postojů (zvláště bod 2,3,4) Lindblom navrhl vlastní alternativu k racionalistické analýze tvorby rozhodnutí v politickém procesu. Nazval ji poněkud provokativně koncepcí *'nějak si poradit'* (muddling through) nebo *'nespojitého vršení rozhodnutí'* (disjointed incrementalism).

Inkrementální model tvorby politických rozhodnutí představuje specifické pojetí politické racionality významně odlišné od racionalistických koncepcí. Je to racionalita kolektivní, která svazuje individuální rozhodování se společensko-politickým kontextem jedince a s praktickou situací, v níž se rozhoduje. Jeho představa praktické, každodenní tvorby politiky nezačíná u nějakého ideálního, přesně formulovaného cíle, ale v konkrétních politických situacích, které existují a působí na aktéry rozhodování. Tvorba rozhodnutí, která bere ohled na tento sociálně politický kontext podle Lindbloma umožňuje jen postupné (inkrementální) nebo marginální změny. Nutí aktéry, aby vnímali „problémy“ jako určené pro neustálé „redefinování“ podle dostupných prostředků pro řešení. Evaluace výsledků pak nemůže být nějaká oddělená aktivita, ale musí probíhat současně s tvorbou rozhodnutí a s implementací cílů. Lindblom předpokládá, že jeho model má nejen deskriptivní funkci – že takto ve skutečnosti politické rozhodování probíhá –, ale také preskriptivní význam. Ukazuje tedy, jak by mělo správně v demokratických podmínkách probíhat. Může být proto i vodítkem pro analýzu a hodnocení tvorby politických rozhodnutí.

Autorovo přecenění postupnosti a marginality politických změn, jeho kritika objektivicky vedené analýzy tvorby politických rozhodnutí, občasné snižování významu teorie při praktickém rozhodování a v neposlední řadě provokativní vyjadřování způsobily, že jeho pojetí bylo po řadu let obestřeno nepochopením mnohých autorů a stalo se předmětem četné kritiky, při níž ovšem zaniklo i samo myšlenkové jádro jeho pojetí. Uvedené skutečnosti zavedly diskusi o tvorbě politických rozhodnutí do slepé uličky, na kterou Lindblom reagoval ve svých pozdějších pracích (1979, 1980). Ustoupil od užívání konfusního a nejasného pojmu 'inkrementalismus' a revidoval některá svá tvrzení.

Pokusím se nyní zformulovat kritická stanoviska odpůrců inkrementalismu a potom představím základní myšlenky jeho pojetí racionality politického rozhodování jako v podstatě racionality kolektivního jednání. Jinými slovy, pokusím se interpretovat Lindbloma v duchu institucionalismu. Tvrdím, že vnímá tvorbu rozhodnutí v politice jako institucionální jednání. Jako činnosti jedinců s určitou politickou a sociální identitou. Jedinců, kteří projevují odpovědnost a ohled na zájmy a očekávání komunit a skupin, v jejichž rámci svá rozhodnutí činí.

Kritika inkrementalismu se zaměřila zejména na následující skutečnosti. Za prvé někteří autoři zdůrazňují, že jde o konzervativní přístup k tvorbě politických rozhodnutí. Přílišný důraz na okrajovost a postupnost změn a úzká vazba na 'status quo' činí z modelu konzervativní a stabilizační politický program. Dror (1964) se například domnívá, že inkrementální přístup k politickému rozhodování je validní jen v případech, kdy existující politické programy fungují a jsou dostatečně zajištěny, kdy podstata sociálních, hospodářských a veřejných problémů je stabilní a kdy potřebné programové prostředky jsou neustále dostupné. Dodává, že inkrementalismus se tak stává hlavní ideologickou zbraní inertních sil v politickém procesu:

„Racionalistický model má v důsledku výhodu v tom, že stimuluje administrátory, aby se alespoň trochu zbavili obvyklé rutiny. Lindblomův model proti tomu zajišťuje politický program 'bez námahy'. Souhrnně řečeno limitovaná validita teze 'nějak si poradit', a v jejím důsledku posílení inertnosti vytváří velmi významnou slabost.“ (Dror,1964:155)

Za druhé inkrementalismus je popisován jako přístup k rozhodování, který nehodnotí podle objektivních kritérií. Základním kritériem je akceptovatelnost a správnost rozhodnutí v dílčích situacích. Z hlediska mocenských souvislostí podporuje zájmy systematicky neprivilegovaných a politicky málo organizovaných subjektů. Nevede k podpoře zájmů mocných a silných politických skupin, které by mohly realizovat rozhodnější a celkovější změny politického procesu. V tomto smyslu je inkrementalismus nahlížen jako nedostatečný model pro „makro analýzy“ politického procesu. Racionalistická kritika přiznává Lindblomovu konceptu použití jen při detailnějším rozboru procesu tvorby rozhodnutí.

Za třetí je inkrementalismus kritizován za extrémní nákladnost. Zatímco náklady racionalistického způsobu rozhodování jsou zvyšovány o výdaje spojené s odstraňováním a korekcí selhání systému, inkrementální rozhodování je natolik rozdrobené, že mnohá dílčí rozhodnutí se musí po čase revidovat a hledání nových řešení připomíná spíše tápání. Navíc jsou celkové náklady inkrementálně realizovaného programu těžko kontrolovatelné.

Lindblomovo pojetí racionality politického rozhodování

Racionalistická kritika – jak se zdá – vyplývá z podstatného nedorozumění při interpretaci inkrementálního modelu analýzy politických rozhodnutí. Co tedy ve skutečnosti znamená 'inkrementalismus' v pojetí Ch. Lindbloma? Jaký typ racionality ve své koncepci politického rozhodování představuje? Gregory (1989) provedl pojmoslovnou analýzu termínu 'inkrementalismus', při které upozorňuje na jeho značně konfusní a nejasný význam. Dospívá při ní k názoru, že lze rozlišit šest původních významů slova 'inkrementalismus' v různých Lindblomových pracích.³⁵ Tyto významy Gregory utřídil do dvou sémantických skupin. V první skupině spojuje významy (1),(2) a (3), které se podle něj vztahují *k roli formální, teoretické analýzy při tvorbě politických rozhodnutí*. Významy (4),(5) a (6),

³⁵ Šest původních významů slova 'inkrementalismus' popsal Gregory následovně:

Za prvé. Inkrementální znamená skutečnost, že při tvorbě veřejné a sociální politiky je úroveň teoretického pochopení vztahů mezi relevantními proměnnými velmi nízká. (Lindblom, 1959)

Za druhé. Tvůrci politiky jsou ochotni měnit tyto proměnné jen marginálně vzhledem k danému stavu a velmi zjednodušují analýzu možností rozhodnutí, které jsou k dispozici. (Lindblom, 1959)

kteří tvoří druhou relativně odlišnou pojmoslovnou skupinu, se vztahují ke *společensko-politickému kontextu tvorby veřejných a sociálních programů*. Pojem 'inkrementalismus' se tedy vztahuje ke dvěma relativně samostatným oblastem politiky. Jednou k analýze tvorby politických rozhodnutí a po druhé k celému politickému procesu, který je zakotven v reálném společensko-politickém kontextu.

Gregoryho rozbor dokazuje, že krajně zjednodušená, rutinní, k formálně racionálním postupům nepřihlízející inkrementální analýza jako součást individuálního politického rozhodování (význam č.2) je jen jednou z forem „strategické politické analýzy“. (Lindblom, 1979: 518) I když ta je v Lindblomově pojetí vždy rozbořem limitovaným určitými subjektivními kalkulacemi a vědomou volbou aktérů, které ve svém důsledku vždy zjednodušují komplexnost problému při tvorbě veřejných programů. *Vykloubená, nespojitá* (disjointed) podstata strategické politické analýzy a rozhodování je přitom chápána jako funkce společensko-politického kontextu individuálního rozhodování. V tomto smyslu se obě skupiny významů inkrementalismu propojují. Lindblom si je vědom, že při tvorbě a realizaci politických programů se mísí mnohá přání a zájmy a důsledná analýza je vždy parciální a stranická. Parciálnost analýzy rozhodovacího procesu je přitom neodstranitelná. Vztahuje se k různorodým hlediskům, která jsou charakteristická pro sociální interakce v politickém procesu. Různorodost hledisek je nutně spojena se selektivním a neúplným charakterem informací. (Lindblom, 1980)

Pojetí inkrementálního modelu politického rozhodování bylo poznamenáno ostrými výtkami za konzervativismus, subjektivismus, arogantnost k roli teorie při politických rozhodnutích. Lindblom skutečně často označoval racionalistickou teoretickou analýzu za „neproduktivní ideál“. Strategická analýza inkrementalismu se mu naopak jevila jako produktivnější, protože je blíže praktickým politickým situacím. Jeho vztah k teoretické analýze je však složitější, než se domnívají mnozí jeho kritici. (Hill, 1997)

Diferencovaný přístup k teorii se ukáže jasněji při bližším zkoumání tří významů inkrementalismu v první pojmoslovné skupině. Pozici teoretického poznání při inkrementální analýze věnoval pozornost Goodin (1982). V Lindblomových textech rozlišuje tři typy inkrementální analýzy politických rozhodnutí. První typ rozhodnutí představuje malé postupné kroky, kdy se politický aktér rozhoduje cestou pokusů a omylů. Jde o zcela pragmatický proces tvorby politiky, který je nezávislý na jakémkoliv teoretickém poznání a pochopení. Dále popisuje druhý typ rozhodování, které probíhá jako proces postupné adaptace na politické podmínky. Tato adaptace je založena na testování teoretických hypotéz. Rozhodování vede k malým změnám v limitovaném okruhu proměnných, které vstupují do

Za čtvrté. Demokratický politický proces a (nebo) změna probíhá jen okrajově a postupně. To znamená, že co má být dosaženo zítra, tvůrci politických rozhodnutí neradi odlišují od toho, co je dnes. (Lindblom, 1979)

Za páté. Tvorba politiky je proces politické a sociální interakce – vyjednávání, dialogu atd. – mezi skupinami sledujícími a podporujícími různé a konfliktní cíle, zájmy a hodnoty. Uvedené interakce vytváří podle Lindbloma „stranické vzájemné zajištění“ (partisan mutual adjustment) politického procesu, který výrazně kontrastuje se systémovým pojetím politiky (Lindblom, 1965) Podle systémového pojetí je pohyb v politickém procesu zajišťován centralizovanými, na informacích založenými rozhodnutími.

Za šesté. Politická změna či změna politického procesu není výsledkem, funkcí nějaké koherentní sestavy transcendentních cílů přenášených od tvorby rozhodnutí až k jejich politické implementaci. (Lindblom, 1965)

politických rozhodnutí. Třetí typ inkrementální analýzy a rozhodování podle Goodina představují teoreticky poučené intervence, které vyvolávají malé, „experimentální“ změny. Změny však nejsou spojeny s představou či plánem budoucích možností. Menší zásahy do politického procesu mohou mít často reversibilní charakter.

Goodin tedy navrhuje rozlišovat různé typy inkrementální analýzy spojené s tvorbou rozhodnutí, které mají empirický základ. Poukazuje na různé empiricky zjištělé typy odlišného uplatnění teoretické racionality při rozhodování v rámci politického procesu. Ukazuje tak, že inkrementalismus připouští, že tvůrci politiky jsou fakticky vedeni teoretickými koncepty, i když ty mají často jen fragmentární nebo implicitní podobu. Jinak řečeno i čistě pragmatická analýza a tvorba rozhodnutí je vedena implicitní vírou a přesvědčením o možnosti nebo „časové blízkosti“ očekávaných výstupů. Tato přesvědčení můžeme nazvat „teoriemi každodenního politického života“, i když jen za předpokladu, že slovo teorie nebudeme chápat v přísně formálním smyslu jako sestavu určitých explicitně vyjádřených kauzálních hypotéz. „Každodenní teorie“ jsou charakteristické spíše nespekulativním pojetím kauzálního vztahu. Přímo velnuly do praktické zkušenosti politiků, úředníků a sociálních pracovníků. Jak ukázala Goodinova analýza, Lindblom si uvědomoval, že strategická analýza a tvorba rozhodnutí v praxi je extrémně přizpůsobivý proces. Vnímá, že má svou vlastní vnitřní racionalitu, která není totožná s racionalitou formální vědecké teorie. Nicméně jeho přístup neznamená eliminaci a nevyužívání teoretických konceptů při praktickém rozhodování.

Lindblomův důraz na marginalitu a postupnost změn politického procesu (význam č. 4), který je skutečně diskutabilní, byl jeho kritiky mylně spojován s averzí vůči racionalistickým teoriím. Jeho kritikové často argumentovali, že politické změny většího dosahu mohou být zajištěny významnější rolí formální analýzy, systémové teorie a racionálních technik kalkulace nákladů. (Gregory, 1989) Tyto argumenty opakovaně vedly Lindbloma k dokazování intelektuální i politické nereálnosti racionalistických analýz a k prokazování nevyhnutelnosti použití nespojitě inkrementální analýzy při tvorbě politiky a dosahování jen postupných a marginálních politických změn. Trvání na pouze okrajových změnách politického procesu tak zavedlo diskusi do slepé uličky. Důsledkem bylo zatemnění a nediferencované používání pojmů obsažených ve dvou sémantických skupinách slova 'inkrementalismus'.

V práci 'Politics and Markets' (1977) Lindblom rozvíjí dva modely role intelektu v sociální organizaci politického procesu. I když navazuje na své dřívější práce, termín 'inkrementalismus' se zde prakticky nevyskytuje. Je pravděpodobné, že autor koncem 70. let uznal pojem jako nepřesný a příliš zatížený málo plodnou diskusí. To, co je skutečným jádrem jeho teorie, není 'inkrementalismus' jako určitý přístup k analýze a rozhodování v politickém procesu, ale tvrzení, že tato individuální rozhodnutí jsou funkcí politického procesu samotného. „Tvorba veřejné politiky musí být v Lindblomově pojetí chápána podstatně jako politický proces než jako nějaké analytické řešení problému.“ (Gregory, 1989: 186)

Autor inkrementálního modelu rozhodování ve svých pozdějších pracích vysvětluje – přímo i nepřímo – podstatu kolektivní racionality politického procesu, kterou vytváří společensko-politický kontext individuálních či skupinových rozhodnutí. Podle Lindbloma při tvorbě veřejných a sociálních programů nemá jedinec nebo skupina monopol na pravdu, informace nebo strategickou analýzu. Moc k určování cílů a prostředků těchto programů

je sice rozdělena nerovnoměrně, ale přesto je ve společnosti sdílena. Uvedená skutečnost je faktor, který omezuje aspirace racionalistické analýzy rozhodování mnohem více než všechny technické a informační limity intelektu jednotlivých politických aktérů. Lindblom chápe tvorbu politiky jako podstatně nevědeckou aktivitu ve smyslu „umění možného“. Jednotliví političtí aktéři ve svých reálných analýzách musí měřit a hodnotit úspěch a implementační výstupy vzhledem ke své kapacitě přeměnit plány a šance v legitimní realitu politického života. Kolektivní podstata politického jednání obsahuje to, co *chceme učinit* v závislosti na tom, co *může být učiněno*. Uvedený limitující společensko-politický kontext zahrnuje aktuální politickou situaci, povahu sociálních problémů, technické i ekonomické možnosti, úroveň rozpracování vědeckých teorií, ale především morální a kulturní kontext politického života a sociální organizaci lidí, struktury vztahů mezi politickými aktéry. Požadavek legitimacy politických rozhodnutí přitom nevyklučuje zapojení formálních teoretických analýz do tvorby politiky. Jejich význam je však parciální. Je odvozen od legitimacy politického procesu, (toho, co je žádoucí a možné) a ne od integrity vědeckého poznání.

Kontextuálnost a parciálnost modelů tvorby rozhodnutí

Průběh diskuse mezi racionalisty a inkrementalisty o charakteru racionality politických rozhodnutí se postupem doby proměnil. Došlo k přehodnocení postojů k univerzálnímu používání obou teoretických modelů. Na obou diskutujících stranách posílily hlasy, které vyjadřovaly vědomí podmíněnosti užívání modelů praktickým společensko-politickým kontextem a uznání jejich parciální gnozeologické platnosti. V počáteční fázi diskuse reprezentanti obou stran spojovali své teoretické koncepce s očekáváním a naplněním jak deskriptivní funkce, tak preskriptivní funkce. Názory oponentů odmítali jako nepřijatelnou alternativu. V průběhu let jejich nesmiřitelnost slábla. Významnou roli v této tendenci hráli autoři, kteří se pokoušeli obě alternativní pojetí tvorby politických rozhodnutí spojit při hledání tzv. „třetí cesty“. Jejich cílem bylo využít silných stránek obou pojetí a potlačit jejich slabá místa. Tato „třetí cesta“ si však opět činila univerzalistické nároky. Po té, co se ukázala jako málo průchodná, objevují se od počátku 80. let pokusy o smíření racionalistických a institucionalistických stanovisek určením jejich parciálního gnozeologického statutu. Autoři se zaměřují na popis společensko-politického kontextu rozhodování, který určuje pravidla a způsoby individuálních rozhodnutí. Hledají v něm hranice gnozeologické použitelnosti jednoho či druhého teoretického modelu.

Hledání „třetí cesty“

Jeden z prvních návrhů „třetí varianty“ přístupu k analýze a tvorbě politických rozhodnutí představuje Drorův „*model normativního optima*“. (Dror, 1964) Je to koncepce tvorby politického programu, která bere ohled na existenci ne-racionálních faktorů (intuice, zvyky, běžná zkušenost) politického rozhodování. Podstata uvedeného pojetí spočívá v tom, že při tvorbě politického programu využívá některé postupy racionalistického plánování,

ale jen ve velmi zjednodušené podobě. Dror například navrhuje uplatnění racionalistických přístupů při tvorbě fundamentálních cílů a „směrnic“, které mají objasnit základní hodnoty programu, při definici očekávaných mzdových nákladů, při explicitní formulaci nástrojů stimulujících kreativitu pracovního personálu. V takto volně vytyčeném implementačním rámci by se měla uskutečňovat konkrétní rozhodnutí jednotlivých aktérů veřejných či sociálních programů.

Lindblom kritizoval uvedenou koncepci tvorby rozhodnutí za to, že nenavrhuje nic víc než sadu nespojitých ustanovení a zásad, která nemohou vést k vytvoření „modelu pro rozhodování“. Racionalistická kritika upozorňovala na zveličenou roli, která je v koncepci přiznána intuici a každodenní zkušenosti tvůrců rozhodnutí. Tyto velmi neurčité a těžko měřitelné proměnné jsou v uvedené koncepci chápány jako něco víc než jen reziduální zdroje pro ne-racionální informace. Podle kritiků model vyznívá do té míry tautologicky, v jaké předpokládá a implikuje tezi o shodě a komplementaritě racionálních a neracionálních prvků v individuálním politickém jednání.

Další variantu „třetí cesty“ analýzy a tvorby rozhodnutí v politickém procesu zformuloval Etzioni (1967). Nazval ji přístupem „smíšeného skenování“ veřejných programů (mixed scanning approach). Model „smíšeného pozorování“ nabízí proces tvorby rozhodnutí ve dvou fázích. První fáze spočívá v tom, že tvůrci rozhodnutí si vytvoří představu o možnostech a limitech politického programu. Tato představa je ve druhé fázi vyhodnocována podle předepsaných programových hodnot a kritérií v obecných a objektivních pojmech a kategoriích. Uvnitř tohoto objektivního rámce tedy probíhá tvorba rozhodnutí inkrementálně, s ohledem na stávající programový kontext. Etzioni se domníval, že:

„...dvě fáze smíšeného skenování pomohou redukovat dílčí nedostatky obou základních přístupů. Inkrementalismus redukuje nerealistická očekávání racionalismu tím, že omezuje jeho detailní požadavky při fundamentálních rozhodnutích. Kontextuální racionalismus pomůže překonat konzervativní a inertní stránky inkrementalismu využitím dlouhodobějších a dalekosáhlejších variant řešení.“ (Etzioni, 1967: 390)

Existují však autoři, kteří Etzioního optimismus nesdílejí. Smith a May (1980) upozorňují na skutečnost, že tento přístup fakticky nezajišťuje odstranění nerealistických a konzervativních prvků obou základních modelů. Podle jejich názoru hlavní slabost koncepce spočívá v tom, že přehlíží podstatu odlišnosti mezi racionalistickým a inkrementálním rozhodováním. Zatímco první volí podle stanovených cílů prostředky, druhý přístup vychází z existujících možností a prostředků. Do té míry, jak je vztah mezi cíli a prostředky v různých společensko-politických kontextech flexibilní a jeho orientace oboustranná, hrozí nebezpečí, že „...fundamentální rozhodnutí v jednom kontextu se v druhém kontextu stanou inkrementální.“ (Smith and May, 1980: 153) Bez znalosti sociálního kontextu individuálních rozhodnutí nelze s jistotou říci, podle jakých pravidel rozhodování probíhá. Taková analytická situace nevede k plánování reálnějších cílů a dosažení větší flexibility a pružnosti programů. Spíše naopak. Teoretický model „smíšeného skenování“ musí být připraven na neočekávané zvraty a selhání programu. To, co se tvůrcům rozhodnutí zdálo být reálným cílem, se po jisté době může ukázat prostředkem původně neplánovaných a nečekaných cílů jiných politických aktérů.

Po této kritice se stává srozumitelné, proč se Etzioni v 80. letech začíná podrobně zabývat myšlenkou komunitarismu. Komunity a sítě neformálních vztahů jsou sociální struktury, v nichž reálně probíhá proces sladování individuálních cílů, zájmů a přání s kolektivně uznanými možnostmi a prostředky jejich dosažení. Komunity, pracovní týmy, neformální sítě programových vztahů tvoří sociální kontext, ve kterém vzájemné „smíšené skenování“ cílů a prostředků skutečně probíhá. V těchto sociálně organizačních kontextech přestává platit kritika, že Etzionioho model „je stejně utopický jako racionální plánování a stejně tak letargický a inertní jako model 'nějak si poradit'“ (Smith a May, 1980: 154). Ukázalo se, že racionalita rozhodování proměňuje svá pravidla v závislosti na povaze sociálních struktur, v nichž je rozhodování zakotveno. Studium sociálně organizačního kontextu programových rozhodnutí může dát odpověď na otázku, kdy mají rozhodnutí fundamentální, normativní charakter a kdy je jejich racionalita čistě instrumentální, bez vazeb k hodnotám kolektivního vědomí. Zdá se, že studium sociálně organizačního zajištění veřejných programů může pomoci určit podmínky a hranice, v nichž mají různé modely rozhodování plný poznávací statut a vymezit oblasti, v nichž jejich explanační a predikční síla je parciální.

Parcialita gnozeologického statutu modelů rozhodování

S myšlenkou, že sociálně organizační kontext tvorby rozhodnutí mění pravidla rozhodování a že jeho studium současně popisuje parciální explanační sílu základních teoretických modelů, přicházejí počátkem 80. let Smith a May. Teze o parcialitě gnozeologického statutu byla současně východiskem jejich pokusu o smíření dvou dosud konfliktních stanovisek.

Autoři tvrdí, že diskuse mezi racionalistickým a inkrementalistickým modelem rozhodování v politickém procesu je do značné míry umělá. Svůj názor zdůvodňují dvojím způsobem. Za prvé se domnívají, že protagonisté obou teoretických modelů velmi často mluví o různých věcech. Krátce řečeno diskuse je planá, protože vznikla jako výsledek nedorozumění. Za druhé konstatují, že „exponenti“ obou diskutujících stran systematicky ignorují otázku vyjasnění základních pravidel o racionalitě rozhodování. Diskusi v tomto smyslu chápou jako formální a bezobsažnou, neboť nebere v úvahu reálný společensko-politický a organizační kontext tvorby rozhodnutí.

Vrátím se nyní k prvnímu argumentu o umělosti protikladu mezi racionalistickým a institucionálním (reprezentovaným inkrementalismem) pojetím rozhodování. Nedorozumění mezi aktéry diskuse prý spočívá v nediferencovaném zaměňování deskriptivní a preskriptivní funkce jednotlivých modelů rozhodování. Autoři de facto tvrdí, že racionalisté a inkrementalisté se snaží vysvětlit, jak rozhodování skutečně probíhá a současně ukázat normativní cíle procesu tvorby politických rozhodnutí, tedy jak by mělo rozhodování probíhat. Deskriptivní a normativní stránka rozhodovacího procesu jsou však dvě odlišné sociální skutečnosti, i když jsou někdy od sebe těžko oddělitelné. Smith a May uvedené nedorozumění řeší relativně velmi jednoduše. Každé z diskutujících stran přidělují jednu z naznačených funkcí. Domnívají se, že průběh diskuse ukazuje spíše na to, že každý model rozhodování je schopen úspěšně plnit jen jednu teoretickou funkci.

Jedním ze způsobů, jak je možné pokročit dále, je tvrdit, že racionalistické modely chtějí spíše podat přesný obrázek o tom, jak tvořit ideální procedury rozhodování. Kritika je pak zaměřena na skutečnost, že racionální modely jsou empiricky nepřesné a nereálné. Neukazují, jak jsou rozhodnutí ve skutečnosti prováděna.(...) Na druhé straně můžeme mít jisté sympatie pro inkrementální model, který ukazuje jak je politika dělána (nebo spíše častěji nedělána). Kritika je zde zaměřena spíše na normativní používání tohoto modelu. Inkrementální rozhodování není postup, jakým se má rozhodovat.“ (Smith a May, 1997:170)

Ponechám stranou poněkud diskutabilní závěr, že racionalistický model rozhodování má mít v demokratické politice normativní, preskriptivní funkci, zatímco inkrementální model má mít funkci deskriptivní a explanační. Činím tak jednak proto, že v tomto členění nejsou autoři nijak původní. Prosvítá zde prakticky totožné dělení Simonovo. Dalším důvodem je skutečnost, že uvedený názor byl již podroben ostré kritice za teoretickou neadekvátnost rozdělování obou funkcí teorie od sebe. (Lindblom a Woodhouse,1993)

Soustředím se na obecnější tvrzení autorů. Problém diskuse o modelech analýzy politického rozhodování podle nich nespočívá ani v odstranění rozdílných názorů, ani v konstrukci nějaké třetí varianty, která by kombinovala prvky obou základních modelů. Skutečný problém diskuse se vztahuje ke správnému poznání vztahu mezi *faktickou* a *normativní* stránkou rozhodování. Z racionalistického a inkrementalistického konceptu analýzy se stávají dílčí teorie, jejichž teze a hypotézy mají být „stavebními kameny“ , z nichž se vytvoří „metateorie“ racionality politického rozhodování.

„Jde o dosažení propracovanějšího pohledu, který by bral v úvahu vliv ideologií tvůrců politických programů. Tyto ideologie jsou o podstatě tvorby rozhodnutí, o realizaci a výstupech různých fází politického procesu. V tomto smyslu můžeme mluvit o vzniku na empirických datech založené metateorie, která precizněji odkrývá role a funkce existujících modelů tvorby rozhodnutí v rámci mašinerie politického procesu a jeho administrace...“ (Smith a May, 1997:171)

Tato „metateorie“ politického rozhodování se orientuje na konkrétní aktéry politického procesu. V identitě politika, úředníka, sociálního pracovníka a v konkrétních sociálně organizačních kontextech hledá jednoznačnou odpověď na otázku, který model rozhodování byl fakticky použit a proč. Pokouší se stanovit konkrétní hranice mezi normativně založenou racionalitou rozhodnutí a instrumentálně založenou racionalitou politického jednání.

V konkrétních organizačních strukturách převládá velká flexibilita ve způsobech rozhodování. Autoři pokládají za velmi naivní předpoklad, že členové organizací nevyužívají této flexibility k realizaci vlastních zájmů. Odvolávají se na Turnerovu (1977) myšlenku, že mezi organizačními koncepty a praktickými aktivitami jednotlivců, které tyto koncepty realizují, není nutně vztah korespondence. Organizační pravidla jsou v důsledku toho vždy poněkud neurčitá a libovolná. Tvrdí, že pravidla rozhodování jsou jednotlivými aktéry v konkrétních organizačních kontextech používána prospektivně i retrospektivně, normativně i deskriptivně, fundamentálně i instrumentálně k označení významů reálně probíhajících rozhodnutí.

Otázka, jaká konkrétní schémata pravidel jsou prakticky využívána při rozhodování, je podle Smithe a Maye předmětem empirického výzkumu. Empirický výzkum tedy může ověřit adekvátnost či neadekvátnost použití racionalistického či inkrementalistického modelu

rozhodování. Může určit parciálnost jejich uplatnění, reálné hranice a omezení rozsahu jejich použití. Na základě empirických zobecnění je možné podle jejich názoru konstruovat nové „a priori“ modely tvorby rozhodnutí, které budou vycházet ze znalostí toho, jak definují relevantní politikové, úředníci, profesionálové tvorbu rozhodnutí.

Smith a May podle mého názoru příliš podléhají dekonstruktivistické perspektivě „odhalování ideologií“ a „skrytých zájmů“. Neberou dostatečně v úvahu mocenské rozložení sil v organizaci politického procesu, které podstatně determinuje organizační rámec tvorby rozhodnutí. Nicméně jejich pojetí orientuje analýzu tvorby rozhodnutí do konkrétních sociálně organizačních kontextů (sociálních struktur). Dále je významné, že zaměřují pozornost na empirický výzkum rozhodování v těchto 'programových sociálních strukturách.

Kapitola 5

„SHORA-DOLŮ“ A „ZDOLA-NAHORU“

DVA PŘÍSTUPY K ANALÝZE IMPLEMENTACE

Z rozboru provedeného v předcházející kapitole vyplývá důležitý závěr. Hypotéza o parcialitě a pluralitě způsobů tvorby rozhodnutí podporuje tvrzení o pluralitě přístupů k implementaci veřejných a sociálních programů a o možnosti různých přístupů k *analýze* implementačního procesu. Vyplývá z něj rovněž přesvědčení, že hranice adekvátnosti použití jednotlivých přístupů k analýze implementace jsou empiricky zjištělné.

Ukazuje se tedy, že přístupy k analýze implementace jsou pravděpodobně více závislé na vnitřní povaze politického procesu, na způsobech jeho definování samotnými aktéry než na obecných teoreticko-poznávacích východiscích racionalismu a institucionalismu. Institucionální koncepce politického procesu rozšiřuje pojetí racionality politického programu o aspekty legitimacy a soudržnosti implementačních struktur. Neurčuje však sama o sobě přístup k analýze implementace. Ten závisí na charakteru implementačního procesu, který se může odehrávat stabilně a soudržně, podle konzistentně sdílených institucionálních pravidel nebo způsobem málo soudržným, nestabilním a z hlediska aktérů politického procesu někdy i nesprávným. Předstupněm analýzy implementace, určitou „metateorií“ implementačního výzkumu, se mohou stát výsledky rozboru sociálně organizačního kontextu rozhodování a jednání aktérů politického procesu.

Pokud platí hypotéza, že adekvátnost přístupu k analýze implementace závisí na charakteru implementačního procesu, pak by měla být empiricky ověřitelná na základě identifikace charakteristických podmínek a rysů programů, pro něž je určitý přístup k analýze implementace výhodnější. O uvedený empirický výzkum se v polovině 80. let pokusil P.A. Sabatier.

Přístupy k analýze implementačního procesu

Typické přístupy k analýze implementace bývají konvenčně označovány jako přístup shora-dolů (top-down) a perspektiva zdola-nahoru (bottom-up).³⁶ Rozšíření obou přístupů v odborné literatuře má svůj vývoj. Zatímco do konce 70. let se analýzy implementace prováděly téměř výhradně metodikou „shora-dolů“³⁷, od počátku 80. let se postupně rozšiřuje používání metodiky „zdola-nahoru“. V tomto období vzniká řada studií, které dokazují,

³⁶ Uvedená konvence je nutně zjednodušující a nepřesná. Zdůrazňuje hierarchický charakter implementace politiky.

Ve skutečnosti však míra hierarchického rozložení moci je jen jeden z charakteristických rysů programů, které ovlivňují analytickou perspektivu.

³⁷ Mezi významné práce tohoto druhu patří Pressman a Wildavsky (1973), Bardach (1974), Sabatier a Mazmanian (1980)

že přístupy postupující podle jednotlivých etap politického cyklu někdy selhávají. Tyto výzkumy přinášejí důkazy, že lokální aktéři na operační úrovni programů často potlačují centrálně plánované cíle a prosazují své vlastní zájmy spojené s implementací.³⁸ P.A. Sabatier se v polovině 80. let pokusil o důkladnou analýzu výzkumů prováděných oběma přístupy. Rovněž provedl detailní rozbor příslušných veřejných a sociálních programů. Jeho cílem bylo identifikovat silné i slabé stránky obou metodik. Stanovit podmínky, za nichž je určitý metodický postup úspěšnější než druhý. Pokusím se interpretovat jeho závěry.

Přístup shora-dolů

Podstatné rysy popisované metodiky spočívají v tom, že analýza začíná u tvorby programových rozhodnutí vládních úředníků (centrální či regionální úrovně podle rozsahu programu) a potom hledá odpovědi na následující otázky:

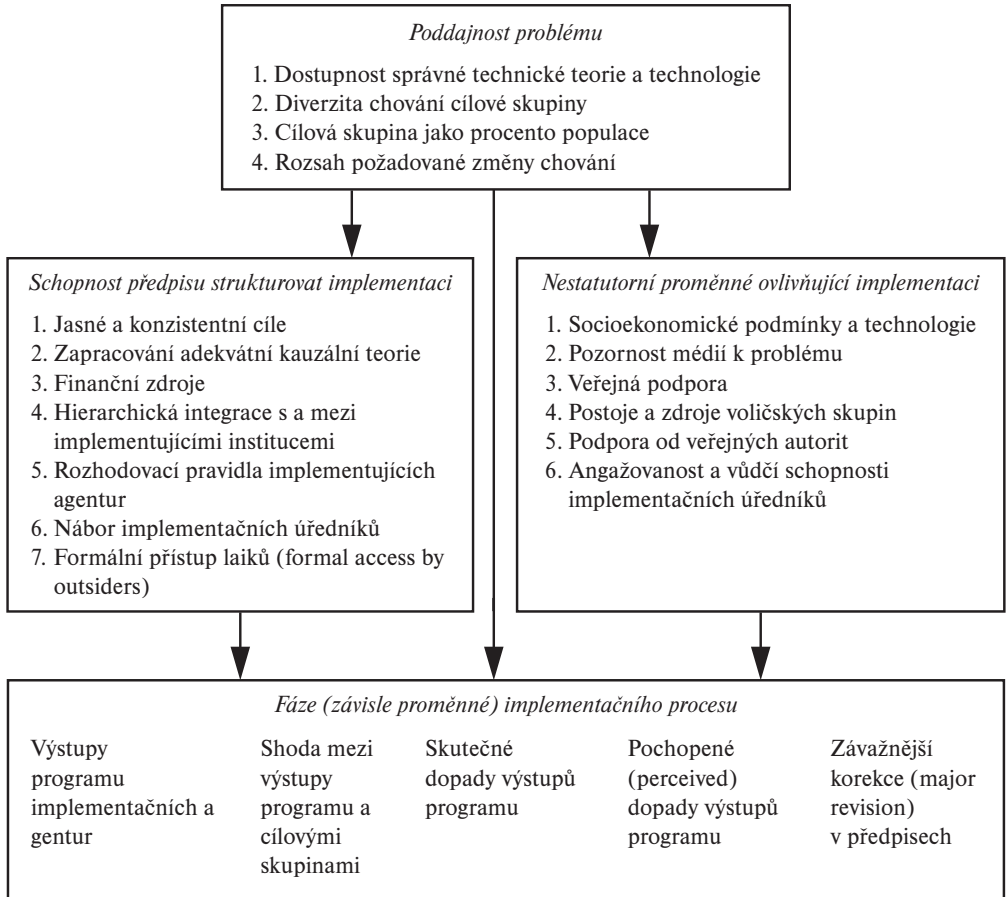
- V jakém rozsahu byly aktivity implementujících úředníků a cílových skupin konzistentní s cíli a procedurami navrženými a předepsanými od tvůrců rozhodnutí na „centrální“ úrovni?
- V jaké míře bylo dosaženo plánovaných cílů? To znamená, do jaké míry byly výstupy a výsledky programu konzistentní s těmito cíli?
- Jaké byly hlavní faktory, které ovlivnily výstupy a výsledky programu? Zkoumají se přitom faktory ovlivňující implementaci oficiálního programu, stejně jako faktory a podmínky ovlivňující neočekávané a neplánované výstupy programu.
- Jakým způsobem byl politický program korigován na základě průběžných zkušeností s implementací.

Sabatier a Mazmanian provedli rozbor více než dvaceti implementačních studií provedených tímto způsobem. Studie zahrnovaly deset politických oblastí. I když většina výzkumů je amerických, soubor zahrnoval také osm výzkumů ze šesti evropských zemí (Velká Británie, Francie, Norsko, Švédsko, Německo, Polsko). Před vyhodnocením studií autoři identifikovali širokou paletu právních, politických, organizačních a dalších proměnných, které podle jejich názoru ovlivňují implementační proces (viz obrázek č. 2). Z uvedeného souhrnu proměnných dále vyabstrahovali šest nezbytných a obecně dostačujících podmínek pro efektivní implementaci oficiálních, většinou zákonem předepsaných cílů. Těchto šest „hypotéz“ potom podrobili testování. Soubor podmínek tvoří:

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

³⁸ Mezi uvedené studie například patří Lipsky (1971), Elmore (1979), Barrett a Fudge (1981), Hjern a Hull (1982)

Obrázek č. 2 Blokové schéma proměnných zahrnutých v implementačním procesu



Pramen: Sabatier a Mazmanian, 1980:542

Uvedené „kritické faktory úspěchu“³⁹ implementace prováděné podle metodiky 'shora-dolů' autoři rozdělili do dvou skupin. Prvními třemi podmínkami se může zabývat vlastní politické rozhodování (např. zákonná norma), zatímco další tři jsou z velké části produktem objektivního sociálního, politického a ekonomického tlaku během implementačního procesu. Ačkoliv Sabatier a Mazmanian brali vážně argumenty Lipského (1971), Bermána (1978) a Elmora (1978) týkající se podstatných omezení programové hierarchické kontroly, neuznávali pesimistické závěry o nevyhnutelnosti ...adaptivní...

³⁹ Pojem 'kritické faktory úspěchu' zavedl do teorie managementu J. Rockart. Jsou to faktory, které jsou v určitém okamžiku rozhodující pro zabezpečení úspěšného splnění cílů. Srovnej O'Brien, 1988: 331-3

implementace, v níž se tvůrci programu musí do značné míry smířit s preferencemi street-level byrokratů a cílových skupin. Namísto toho usilovali o identifikaci řady právních a politických mechanismů pro ovlivnění preferencí a/nebo udržení chování street-level byrokratů a cílových skupin v očekávaných mezích jak při výchozím politickém rozhodnutí, tak následně během implementace. Jak jasně ukázali Pressman a Wildavsky (1973), tvůrci programu mohou implementaci hodně ovlivnit opřením programu o silnou kauzální teorii vlivu. Krátce řečeno, i když Sabatier a Mazmanian zamítli hierarchickou *kontrolu* – ve smyslu přísně vynuceného chování –, tvrdili, že chování street-level byrokratů a cílových skupin může být udrženo v přijatelných mezích, je-li splněno výše uvedených šest podmínek (Sabatier a Mazmanian, 1979:489–92, 503–4).

Udržení těchto podmínek v platnosti je však pro tvůrce programů obtížný úkol, který nelze vždy splnit. Sabatier upozorňuje, že v mnoha případech se potvrdila důležitost právní strukturace implementačního procesu. I když je logicky promyšlená strukturace obtížná, její absence byla překážkou efektivní implementace.

V mnoha případech se potvrdil význam propojení podmínek právní a normativní strukturace s existencí dobré kauzální teorie. Mnohem větší úspěch British Open University než francouzských IUT při žádání o projekty může být připsán lepší odbornosti tvůrců politiky v prvním případě. Podle autorů je patrně nejlepší evidencí rozhodujícího významu právního a normativního strukturování skutečnost, že dvě neúspěšnější případové studie – Kalifornské pobřežní komise a British Open University – byly také nejlépe konstruovanými institucemi. Tedy, že strukturovaly proces tak, aby dosáhly přiměřeně konzistentních cílů, dobré kauzální teorie, vyhovujících implementujících úředníků, přístupu podporovatelů k většině rozhodnutí a adekvátních finančních zdrojů.

Šest podmínek efektivní implementace se ukázalo být také užitečným seznamem kritických faktorů pro porozumění variací v úspěšnosti programů v čase. Zkoumání programů v delším časovém úseku vedlo k poznání důležitosti učení se v průběhu implementace a průběžného vylepšování nedostatků programu. Toto dlouhodobější zkoumání přineslo také méně pesimistická hodnocení vládních programů než předchozí generace implementačních studií. Některé programy, dříve považované za neúspěšné, se nyní ukázaly v lepším světle.

Sabatierovo hodnocení odhalilo také slabiny a nedostatky přístupu 'shora-dolů'. Za prvé. Jako problematický autor hodnotí zejména důraz kladený na „jasné a konzistentní cíle programu“. Potvrdila se skutečnost, na kterou upozorňuje řada autorů, že velmi málo veřejných programů splňuje tuto podmínku. Převážná většina programů zahrnuje množství částečně konfliktních cílů. Podle Sabatiera to ovšem nebrání možnosti hodnocení efektivitu programu. Navrhuje efektivitu jednoduše rekonceptualizovat do „prostoru přípustnosti“ (acceptability space), vyznačeného průnikem řad přijatelných hodnot každé z mnoha zahrnutých hodnocených dimenzí. Za druhé. Autor souhlasí se zjištěním Van Metera a Van Horna (1975), že pravděpodobnost efektivní implementace je nepřímě úměrná rozsahu předpokládané a plánované odchylky od *status quo ante* (předcházející stav věci).

Kritika přístupu shora-dolů

Sabatier ve svých hodnoceních přístupu shora-dolů nezastává nestranné hodnocení. Sám se pokládá za přívržence a obhájce této analytické perspektivy. Je podle něj vhodná pro rozbor řady konkrétních veřejných programů. Doplním tedy hodnocení modelu „shora-dolů“ o kritické poznámky autorů, kteří prosazují analýzu veřejných programů „zdola-nahoru“. Podle jejich názoru má hodnocený přístup několik podstatných slabín. Za prvé základním nedostatkem je skutečnost, že vychází z perspektivy „centrálních“ tvůrců rozhodnutí a má tendenci opomíjet vlivy ostatních aktérů politického procesu. (Hjern a Hull, 1982; Hanf, 1982; Barrett a Fudge, 1981; Elmore, 1979). Metodologie zastánců shora-dolů vede k závěru, že tvůrci politického rozhodnutí (např. legislativního statutu a oficiální metodiky programu) jsou klíčovými a dominantními účastníky procesu a že ostatní jsou v podstatě překážkami. To je potom vede k opomíjení strategických iniciativ přicházejícím ze soukromého sektoru, od street-level byrokratů nebo místních implementačních úředníků a od jiných subsystemů programu.

Za druhé metodologie shora-dolů jsou obtížně použitelné v situacích, kde neexistuje dominantní politická moc nebo úřad. Kde je program tvořen a implementován v podmínkách množství vládních i nevládních direktiv a účastníků, přičemž žádný z nich není převažující. I když Sabatier a Mazmanian mohou takové situace zkoumat – prostřednictvím konceptů 'neadekvátní' kauzální teorie a 'slabé' hierarchické kontroly –, mají malou schopnost předpovědět výstupy takových *komplexních* situací. S výjimkou faktu, že jimi zkoumaný program bude pravděpodobně neefektivně implementován.

Za třetí se kritika zaměřuje na to, že modely shora-dolů mají tendenci ignorovat nebo alespoň podceňovat strategie používané street-level byrokraty a cílovými skupinami k vyhýbání se záměrům centrálního programu a/nebo k jeho odklonění pro jejich vlastní záměry (Lipsky, 1977; Elmore, 1978).

Konečně za čtvrté v literatuře existuje řada argumentů, že rozlišování mezi formulací programu a implementací programu je klamné a/nebo zbytečné. Jsou to následující tvrzení. Rozlišování ignoruje fakt, že některé organizace jsou zapojeny do obou fází a/nebo že místní implementační úředníci a cílové skupiny často jednoduše ignorují centrální tvůrce legislativy a administrátory a jednájí přímo jeden s druhým (Barrett a Fudge, 1981; Hjern a Hull, 1982). Protože je obtížné izolovat politická rozhodnutí, je třeba upřednostnit názor, že mezi tvůrci programů a realizátory probíhá vztah vzájemné akce a reakce (Barrett a Fudge, 1981); a protože programy se mění s implementací, je vhodnější hovořit o evoluci či změně programu (Majone a Wildavsky, 1978).

Přístup zdola-nahoru

Perspektivu „zdola-nahoru“ představím podle metodologie B. Hjerna a jeho kolegů.⁴⁰ Na rozdíl od přístupů shora-dolů, které vycházejí z politického rozhodnutí a zaměřují

⁴⁰ Benny Hjern byl vedoucí výzkumného týmu (David Porter, Ken Hanf a Chris Hull), který ve Vědeckém centru v Berlíně v době přibližně od roku 1975 do roku 1983 vyvinul koherentní metodologii pro provádění implementační analýzy zdola-nahoru.

se na rozsah, v němž jsou cíle programu v průběhu doby dosaženy a proč, přístup zdola-nahoru vychází z :

- **Identifikace sítě oficiálních účastníků zapojených v poskytování služby v jedné či ve více místních oblastech.**
- **Zkoumání jejich cílů, strategií, aktivit a kontaktů.**
- **Potom tyto kontakty využívá jako prostředek pro rozvinutí síťové techniky k identifikaci lokálních, regionálních a národních aktérů zapojených do plánování, financování a provádění relevantních vládních i nevládních programů.⁴¹**

Přístup vyvinutý Hjernovým výzkumným týmem má několik důležitých silných stránek. Za prvé jeho členové vyvinuli explicitní a opakovatelnou metodologii pro identifikaci sítě programových aktérů. Nazvali ji „implementační strukturou“. Za druhé, protože autoři nezačínají analýzu vládním programem, ale problémy pocíťovanými jednotlivými aktéry politického procesu a se strategiemi vytvořenými pro jejich řešení, jsou schopni zhodnotit relativní míru *variability* a rozmanitosti vládních programů způsobenou participací soukromých organizací a tržních sil při řešení těchto problémů. Za třetí, Hjern a jeho spolupracovníci nezačínají analýzu zaměřením na dosažení formálních cílů programu. Mají proto volnost při zjišťování všech druhů *nezamýšlených účinků* a důsledků vládních a soukromých programů. Za čtvrté je tento přístup schopen zabývat se určitou problémovou oblastí politiky, kterou řeší široká škála veřejných a sociálních programů, aniž by upřednostňoval některý z nich. U přístupu shora-dolů představují takové případy podstatné obtíže.

Konečně za páté díky zaměření na strategie vyvíjené celou řadou účastníků politického procesu jsou zastánci přístupu „zdola-nahoru“ lépe připraveni zabývat se proměnami strategických interakcí mezi politickými aktéry v čase než zastánci přístupu „shora-dolů“. Ti mají tendenci zaměřit se na strategie oficiálních tvůrců programu a opomíjet strategie ostatních programových aktérů.

Přes všechny silné stránky má přístup Hjerna a jeho kolegů svá omezení. Sabatier se domnívá, za prvé, že zastánci přístupu „zdola-nahoru“ mohou snadno přecenit schopnost „periferie“ zkřížit plány programového „centra“. Přesněji řečeno, zaměření na cíle a strategie periferních účastníků může podcenit *nepřímý* vliv „centra“ (většinou vládních institucí) na tyto cíle a strategie. Centrální instituce programu mají totiž schopnosti ovlivnit institucionální strukturu, v níž individua a periferní agentury operují. Obvykle určují legislativní rámec, pravidla financování, základní programové postupy, cíle a způsoby kontroly výsledků programu. Za druhé Sabatier upozorňuje, že Hjern bere současné participanty v implementační struktuře jako dané, bez zkoumání předcházejících snah rozmanitých individuálních či skupinových aktérů o ovlivnění míry participace.

⁴¹ Například studie švédských programů školení pracovních sil Hjerna (1978) vycházela z interakcí odborů, vládních agentur zaměstnanosti, místních vlád a průmyslových podniků v několika oblastech, a potom odtud přešla prostřednictvím síťové techniky k identifikaci lidí skutečně zapojených v plánování, financování a provádění relevantních programů. Závěrem bylo, že úspěch programu byl více závislý na dovednostech jednotlivců v 'lokálních implementačních strukturách' než na úsilí úředníků centrální vlády.

Třetí a základní omezení přístupu zdola nahoru spatřuje Sabatier v jeho neschopnosti vyjít z explicitní teorie faktorů ovlivňujících implementaci veřejného programu. Teoretická představa o implementační struktuře a jejich změnách závisí velmi těsně na vnímání a aktivitách participantů programu. Autor se domnívá, že zastánci přístupu „zdola-nahoru“ se tak stávají „jejich vězni“, a nejsou proto schopni analyzovat faktory *nepřímo* ovlivňující jejich chování nebo dokonce faktory přímo ovlivňující takové chování, které participant nerozeznávají. Jejich síťová metodologie je užitečným výchozím bodem pro identifikaci mnoha účastníků zapojených v programové oblasti, ale je potřebné v explicitní teorii propojit implementační strukturu se sociálními, ekonomickými a právními faktory, které strukturují vnímání, názory, zdroje a strategii participace těchto účastníků.

Pokus o syntézu: analýza implementace jako kulturní změny

Na základě uvedeného rozboru je možné uvést souhrn komparativních výhod a nevýhod obou přístupů. Sabatier svým komparativním rozbohem identifikoval podmínky, za kterých je každý ze základních přístupů k analýze výhodnější. Empiricky ověřil hypotézu, že analytická a explanační síla jednotlivých přístupů koresponduje se společensko-politickým kontextem a podmínkami, v nichž se politické procesy realizují. Současně s tím ověřil tvrzení o parciálním využití jednotlivých analytických procedur. K jakým souhrnným závěrům o společensko-politickém kontextu (Gregory, 1989) či prostředí (Sabatier, 1986) jeho rozboru docházejí?

Komparativní výhody přístupu „shora-dolů“ se podle autora projevují v případech:

- **kdy ve sledované problémové oblasti politiky je dominantní jeden veřejný program**
- **kdy do politického procesu vstupuje menší počet účastníků veřejných programů s asymetrickými mocenskými pozicemi**
- **kdy existuje legislativa jasně strukturující situace veřejných programů**
- **kdy zdroje pro analýzu jsou omezené a výzkumníky zajímají spíše průměrné výsledky než regionální a lokální odlišnosti programů**
- **kdy cílem analýzy je zjistit „výhradně efektivnost programu“ (Sabatier, 1986) jako takového.**

Komparativní výhody přístupu „zdola-nahoru“ se podle autora plně projeví v situacích:

- **kdy na implementaci programu či programů jednoho problémového zaměření se podílí větší množství mocensky relativně nezávislých politických aktérů**
- **kdy neexistuje jednoznačná legislativa upravující zkoumaný politický proces**
- **kdy výzkumníky zajímají interlokální variace implementace včetně identifikace nezamýšlených efektů programu.**

Přístup „shora-dolů“ je tedy užitečnější, je-li do značné míry splněno šest výše uvedených podmínek úspěšné implementace a analyticko-výzkumné hledisko je orientováno spíše na zjišťování průměrných výsledků programů. Rozbor autor uzavírá slovy:

„Obecněji řečeno, přístup shora-dolů je užitečnější, je-li zmiňovaných šest podmínek do značné míry splněno a výzkumníka zajímají průměrné výstupy a výsledky programu. Na druhou stranu v případech, které nesplňují dostatečně oněch šest podmínek a výzkumníka zajímá inter-lokální variabilita programu, by měl být využit přístup zdola-nahoru. Jsou-li podmínky splněny středně či smíšeně, přiměřená metodologie záleží na tom, zda výzkumníka zajímají především průměrné výsledky nebo inter-lokální variabilita.“ (Sabatier, 1986: 285)

Zde však dospívá Sabatierův způsob myšlení k významnému omezení. Nespočívá ani tak v tom, že při hodnocení spojuje hledisko gnozeologické korespondence s pragmatickými hledisky výzkumníků. Limit spatřuji především v tom, že výběr analytické metody je v jeho pojetí předběžně závislý na podrobných a meritorních výsledcích analýzy. Výběr metody a přístupu k analýze významně závisí na společensko-politickém kontextu veřejných programů, který tvoří předmět analýzy. Na tuto okolnost již ostatně upozornili nejen další autoři (Lane, 1987), ale také sám Sabatier. Pokusil se proto vytvořit proceduru, která podle jeho názoru měla být syntézou obou tradičních přístupů a vyřešit praktické aplikační problémy, s nimiž se potýká každý výzkumník na počátku analýzy veřejných programů.

Uvedený ambiciózní záměr Sabatier spojil s vytvořením přístupu k implementaci jako „kulturní soustavě“ či „názorovému systému“ (Sabatier, 1986: 37), který vytváří analytické zaměření na „koalice zastánců“ (advocacy coalitions), tedy politické aktéry z různých veřejných i soukromých organizací, kteří sdílejí soubor programových názorů a snaží se dosáhnout společných cílů.

Sabatierova „syntetizující“ koncepce analýzy veřejných programů, jak se zdá, nesplňuje původní očekávání. I po její formulaci dále zůstává aktuální otázka o společensko-politickém prostředí veřejných programů. Autorův pokus o „syntézu“ dál ponechává otevřenou odpověď na otázku po kritériích užitečnosti a výhodnosti jednotlivých analytických přístupů. Přesto Sabatierův „pokus o syntézu“ stojí za podrobnější rozbor. Názorový vývoj autora naznačuje několik důležitých tendencí, kterými se ubírala proměna analýzy politického procesu ve druhé polovině 80. let a v první polovině 90. let. Za uvedené vývojové tendence lze podle mého názoru pokládat následující skutečnosti.

Za prvé. Sabatier ve svém novém přístupu k analýze implementace věnuje soustředěnou pozornost programovým hodnotám a normám a procesu jejich vývoje v průběhu implementace. Orientuje systematickou pozornost nejen na politické cíle a jejich formulaci, ale spíše na celou *kulturu* veřejných programů, na jednotlivé interpretace a reinterpetace programových hodnot různými zájmovými skupinami a koalicemi. Tato implementační kultura je chápána jako objektivní prostředí pro tvorbu programových cílů.

Za druhé. Nový přístup k analýze reaguje na změnu společensko-politického kontextu veřejných programů, ke které dochází v průběhu 80. let v USA a v některých evropských státech. Mám na mysli skutečnosti, že do tvorby a realizace veřejných a sociálních programů a služeb je vtahováno stále více relativně nezávislých politických aktérů. Vedle státu a vládních organizací jsou to nestátní neziskové organizace stejně jako některé soukromé agentury působící na základě ziskových principů. V důsledku většího množství politických aktérů, diferencovanosti cílových skupin, změněné roli státu se vnitřní i vnější prostředí veřejných programů stává *komplexnější*, než bylo dříve.

Za třetí. Sabatier v kulturním rozboru tvorby a interakce názorových koalic rozpracovává další variantu pojetí implementačního procesu a s ním související analýzy. Tím nepřímou a nezáměrně podporuje hypotézu o parcialitě a kontextuálnosti použití jednotlivých analytických přístupů k veřejným programům. Významným kritériem výhodnosti použití nového Sabatierova přístupu se stává *role „managementu“ veřejných programů*.

Jestliže se v této části textu zabývám určením kritérií pro výběr analytického přístupu k veřejným programům, pak podrobnější rozbor proměny Sabatierova pojetí implementačního procesu, může být užitečným nástrojem takového hledání. Nejdříve představím autorův „starý“ (Sabatier a Mazmanian, 1979) a „nový“ (Sabatier, 1986) přístup k analýze implementace. A dále se pokusím o jejich kritickou reflexi opřenou o názory P.E. Laneho (1987).

Implementace jako management politického procesu

Sabatierův „pokus o syntézu“ nevzniká jako projekt nestranného pozorovatele. Vychází z dřívějších autorových prací, v nichž rozvíjel jednoznačně analytické postupy „shora-dolů“. Implementace je jím v této době (1979) chápána podstatně jako racionalistický proces řízený politickým managementem. Vyhýbá se sice názorové krajnosti o možnosti úplné administrace programových cílů na základě důkladné znalosti technologie programových postupů. Jeho favoritem se však stává ekonomická racionalita efektivního řízení veřejných programů. Výsledky implementace jsou v tomto pojetí funkcí řízení veřejného programu. Teorii zabývající se implementací chápe jako sestavu návodů zabezpečující nutné a dostatečné podmínky úspěšné, a tedy efektivní implementace programových cílů. Výše uvedených šest základních podmínek implementace je výsledkem teoreticko poznávací snahy autora v tomto období. Připomenu, že mezi základní faktory, které ovlivňují úspěšnou realizaci programu, podle autora patří správný model vlivu (impact-model), jednoznačnost a nekonfliktnost cílů, schopnosti a loajalita pracovníků, podpora veřejnosti a cílových skupin, sociální a politický konsensus umožňující finanční podporu programu.

Uvedené podmínky jsou jen částečně výsledkem racionální volby managementu programů. Jen některé faktory mají pod svou kontrolou nebo je mohou alespoň v krátkém období ovlivňovat. Jiné faktory zůstávají mimo jejich aktuální vliv. Vystupují z hlediska managementu jako objektivní. Výběr cílů veřejných programů a jejich efektivní dosahování nezávisí jen na způsobu manažerské práce v této oblasti. Není důsledkem jen kvality subjektivních rozhodnutí vysokých státních úředníků, politiků a ředitelů. Do značné míry je ovlivněn objektivními faktory, které stanovují rámec a možnosti řízení veřejných programů a organizací. Konstelace těchto podmínek určuje roli a význam managementu. Určuje prostor a míru, v jaké se podaří realizovat managementem plánovaná opatření.

Sabatier svým výčtem podmínek úspěšné implementace přejímá z teorie managementu koncept vnějšího a vnitřního prostředí organizace jako objektivních faktorů manažerského rozhodování. (Robbins, 1994) Rozhodování, formální pravidla komunikačního jednání a způsob tvorby a alokace rozpočtových zdrojů v organizacích je ovlivněn řadou objektivních faktorů a podmínek, které můžeme v zásadě rozdělit na faktory vnějšího prostředí organizace a na faktory vnitřního prostředí, které teorie managementu

chápe jako organizační kulturu.⁴² Míru určitosti vnějšího prostředí veřejného programu podstatným způsobem ovlivňují jasné a konzistentní politické cíle, stav legislativy, podpora zájmových skupin a veřejnosti, jakož i stabilita sociálně ekonomických podmínek zajišťující politickou a ekonomickou podporu rozhodování v rámci politického procesu. Angažovaní a kompetentní úředníci tvoří zase charakteristiku „programové“ kultury. Jinými slovy určité vnější prostředí a silná implementační kultura orientovaná na cíle veřejného programu je podle Sabatiera podmínkou úspěšné implementace. Neurčité prostředí a slabá organizační kultura nad únosnou míru zvyšují svobodu rozhodování vedoucích pracovníků. Zvyšuje se sice dominantnost vlivu manažerských rolí na chod organizace, ale rozhodování se často stává neefektivní a neúčelné. Zkušenosti autorů z různých zemí ukazují, že řada manažerů ve státních a neziskových organizacích hodnotí míru svobody rozhodování a nejasnost podmínek v 80. a 90. letech jako příliš velikou. Míra komplexnosti a nestability prostředí, v němž se rozhodování odehrává, vede k ambivalentnosti voleb, které snižují funkčnost veřejných a sociálních programů. Rozhodovací kompetence managementu se stává spíše symbolickou.

Implementace jako kulturní změna

Velká komplexnost a dynamika vnějšího prostředí veřejných programů a slabá organizační kultura ukázaly neadekvátnost použití systémové teorie managementu při analýze implementace řady veřejných programů. Jestliže manažerská rozhodnutí reálně ztrácejí svůj vliv a kontrolu nad průběhem implementace, stává se nutností použít přístup k analýze politických programů, který nevychází z legislativních pravidel a manažerských plánů.

⁴² Specifické vnější prostředí sledovaných organizací tvoří vnější instituce, organizace nebo obecné síly, které svou činností přímo ovlivňují fungování organizace a plnění jejich cílů. Platí, že pro různé typy neziskových organizací existuje velmi diferencované vnější prostředí.

V zásadě je možné je rozlišit podle míry určitosti či neurčitosti. Tento ukazatel je složen ze stavu dvou proměnných. Za prvé je to úroveň komplexnosti vnějšího prostředí. Je určena množstvím subjektů a neočekávaných změn v činnosti subjektů ovlivňujících fungování organizace zvnějšku. Za druhé se veliká neurčitost vnějšího prostředí projevuje vysokou dynamikou neočekávaných a nepředpokládaných změn. Jako významný znejasňující faktor je hodnocena zejména neurčitá a rozporuplná legislativa upravující činnost těchto organizací. Dalším významným faktorem je nejasné a nepředvídatelné rozpočtování. Podle teorie managementu růst neurčitosti vnějšího prostředí organizací ve svých důsledcích zvyšuje prostor pro svobodu rozhodování. Manažeři ztrácejí jistotu ve svých rozhodnutích, mají nedostatek informací potřebných pro jistá a jednoznačná rozhodnutí. Rozhodování se stává v řadě případů obtížné, stresující a vyžaduje někdy i osobní statečnost.

Druhou skupinu objektivních faktorů manažerské práce tvoří organizační kultura. Je to systém zaměstnanci sdílených norem a hodnot, které určují, co je pro pracovníky významné. Podle nich lidé v organizaci orientují své pracovní chování. Znalost organizační kultury charakterizuje vnitřní možnosti lidských zdrojů v organizaci, které mohou manažeři ve své práci využít a realizovat. Koncept vlivu organizační kultury na management operuje s pojmem síly kultury. Silnou kulturu mají ty organizace, v nichž jsou intenzivně udržovány a široce sdíleny klíčové pracovní a organizační hodnoty a normy. Zaměstnanci takových organizací tedy více akceptují tyto kulturní obsahy, jsou pro ně více závazné a zvyšuje se jejich soudržnost, která může ovlivnit výkon. Pokud je kultura slabá, neexistují v organizaci ustálená, reálně fungující pravidla chování, která by byla v širší míře sdílena pracovníky. Projevuje se skutečností, že není jasné, co je a co není důležité, že chování spolupracovníků je navzájem nečitelné, vznikají časté konflikty. Manažeři v takové situaci nemají jistotu, jak budou plněny jejich úkoly, jaký styl jejich práce je vhodný, jaká rozhodnutí přijmout. Opět se tedy zvyšuje prostor svobody rozhodování na míru, která přestává být organizačně funkční a psychologicky únosná. Síla organizační kultury přitom nezávisí na stylu práce současných manažerů. Vyznačuje se trváním v čase. Její sílu a obsah proto ovlivňují spíše generace výkonných a řídicích pracovníků v minulosti. Srovnej (Robbins, 1994: 475 -7)

Sabatier proto v polovině 80. let hledá nový konceptuální rámec implementační analýzy. Jako východisko použil empirické zjištění, že průběh implementace se proměňuje v čase. Programy, které se realizují delší dobu, vykazují vnitřní vývoj (Lindblom, 1977), který vede k vyšší účinnosti a úspěšnosti implementace. (Sabatier a Mazmanian, 1979) Ukázalo se, že veřejné programy je nutné brát jako samostatné analytické jednotky se svým vlastním autonomním vývojem. Nový model implementace Sabatier opírá o dva starší teoretické koncepty. Jednak o hypotézu, že implementace probíhá jako v podstatě proces učení se na základě zkušenosti s realizací programu (Browne a Wildavsky, 1983). Dalším teoretickým zdrojem je představa „programových sítí“ (policy networks), které tvoří pluralitu programových struktur, mezi nimiž nemusí být kulturní jednota, ale naopak názorové a zájmové rozpory a konflikty. (Sharpe, 1985) V rámci těchto programových sociálních sítí se vytvářejí různé koalice zájmů, které podporují své programové cíle.

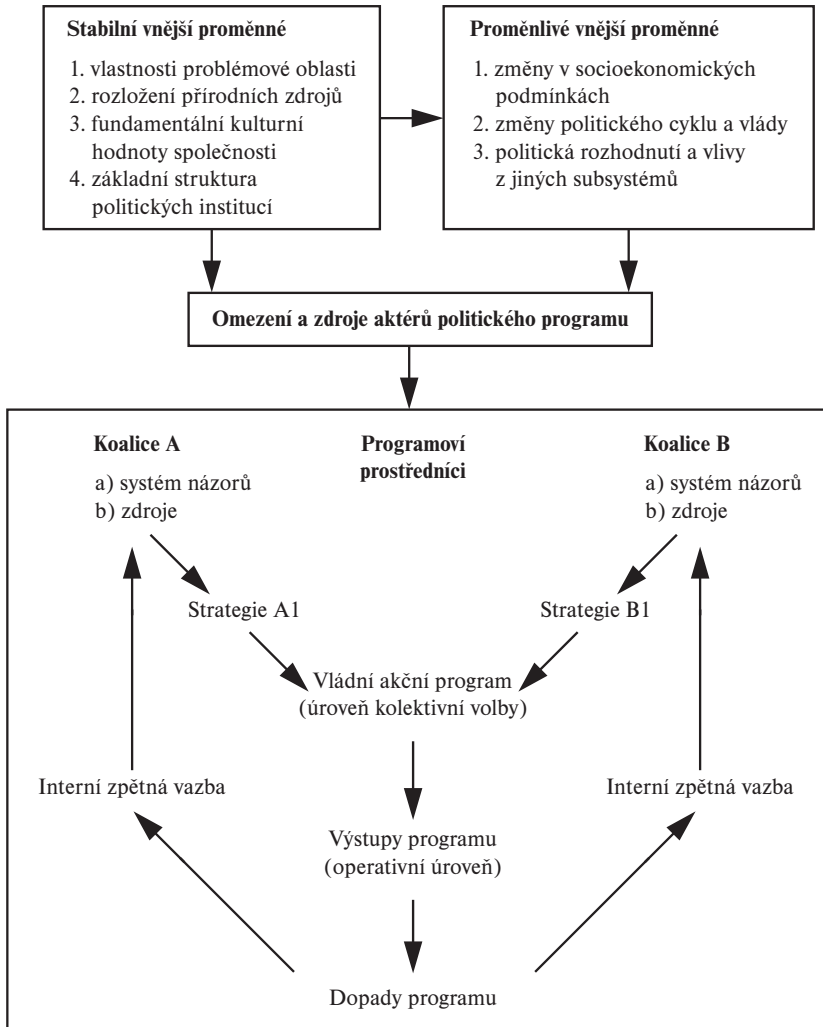
Koalice zájmů jsou tvořeny různými aktéry politického programu, kteří sdílejí jednotný nebo blízký soubor názorů a snaží se dosáhnout společných cílů. Aktéry mohou být jednotlivci, skupiny nebo různé veřejné a soukromé organizace. Protože koalice zájmů v současném politickém životě moderní společnosti není žádná specifická vládní organizace, ale spíše široká škála participantů složená z různých veřejných, občanských či soukromých organizací a společenství, koalici nelze vymezit jako mocenskou strukturu. Nejvhodnějším principem agregace implementačních struktur se podle autora stává *názorový a hodnotový systém* členů koalice.

Obrázek č.3 představuje obecný přehled „programových sítí“ a vnějších proměnných politického procesu, jak je Sabatier koncipuje ve svém novém modelu implementace jako kulturní změny. V horní části obrázku jsou dva soubory vnějších faktorů, jeden relativně stabilní a druhý dynamický, které ovlivňují zdroje a omezení programových aktérů.⁴³ Všechny vnější faktory a proměnné autor chápe jako převzaté z modelu shora-dolů. Chápe je jako objektivní faktory, které strukturují tvorbu programu.

Uvnitř programového systému autor předpokládá, že aktéři jsou agregováni do několika koalic zájmů složených z politiků, úředníků, vůdců zájmových skupin, intelektuálů, kteří sdílejí společný soubor normativních a technologických názorů na základní otázky programu. Tyto koalice přijímají průběžně strategie, které jednak čelí a reagují na programové změny a jednak slouží k podpoře vlastních cílů programu. Konflikty mezi strategiemi jsou zprostředkovávány a řešeny další skupinou aktérů, kterou autor nazývá „programoví prostředníci“ (policy brokers). Jejich hlavním zájmem je najít přijatelný kompromis, který by snížil napětí při implementaci programu. Konečným výsledkem této proměny programu při hledání kompromisů je legislativa nebo vládní nařízení stanovující nebo měnící vládní program na úrovni kolektivní volby.

⁴³ Sabatier uvádí jako příklad program zlepšení ovzduší v průmyslových zónách východního pobřeží Spojených států. Tento program je silně ovlivněn povahou kvality vzduchu jako veřejného statku, existenčními potřebami lidí, geografickými konturami „vzduchových kotlin, politickými a administrativními hranicemi, které jsou v čase prakticky stabilní. Vedle toho na program působí také dynamičtější faktory včetně změn v socioekonomických podmínkách, v politickém cyklu vlády a změn vládních koalic, které mohou být důležitým vnějším zdrojem změny programu.

Obrázek č.3: Sabatierův konceptuální model programové změny



Pro model vyjednávání koalic zájmů je charakteristické rozlišení mezi stabilními a relativně proměnlivými prvky nejen v rámci vnějších faktorů, ale také v rámci systému názorů a hodnot sdílených jednotlivými koalicemi. Na rozlišení těchto dvou typů kulturních představ je založena principiální možnost sladění a kompromisního řešení konfliktních názorových soustav. Sabatier proto rozlišuje mezi *jádrem* (core) názorového systému a *sekundárními kulturními prvky* sdílenými koalicí zájmů.

Z tohoto rozlišení vyplývá, že koalice budou velmi neochotné měnit svoje názory bezprostředně vztažené k hodnotám umístěným v jádru názorového systému. Jsou to například názory na správný rozsah státních nebo tržních aktivit programu, na způsoby orientace ve veřejném problému, který program řeší, na rozdělení kompetencí a autority mezi centrální, regionální a lokální úrovní vlády, představy o sociální potřebnosti jednotlivých skupin obyvatelstva a také základní volby vztahující se k nástrojům programu jako například upřednostnění nátlaku, stimulace nebo přesvědčování. Změna těchto fundamentálních programových postojů a strategií pro dosažení základních hodnot je tedy velmi obtížná, ale může k ní dojít, pokud zkušenost s implementací odhalí závažné těžkosti a anomálie.

V jádru názorového systému jsou umístěny fundamentální hodnotové a normativní principy politiky, které vymezují povahu člověka, životní priority, základní kritéria spravedlnosti, představy o schopnosti společnosti řešit svoje problémy atd. Změna tohoto normativního jádra je podle autora prakticky nemožná nebo velmi málo pravděpodobná. Pokud by nastala, je ji možné přirovnat k náboženské konverzi.

Od jádra více vzdálené sekundární aspekty názorového systému obsahují spíše instrumentální rozhodnutí nezbytné pro implementaci základních cílů a hodnot. Jejich změna je možná a je tématem většiny administrativních a dokonce i legislativních diskusí a opatření programu. Podle Sabatiera jde například o většinu rozhodnutí vztahujících se k administrativním pravidlům, alokaci rozpočtu, hodnocení jednotlivých řešených případů a jejich legislativní interpretace. I když tyto prvky jsou často předmětem vášnivých debat, v kontextu názorů blízkých hodnotovému jádru reprezentují spíše marginální a instrumentální rozhodnutí.

Větší kulturní změny v blízkosti hodnotového jádra programu jsou obvykle produktem působení vnějších proměnných, zvláště velkých sociálně ekonomických těžkostí nebo změn ve strategické orientaci vlády. Změny v sekundárních aspektech programu jsou spíše výsledkem učení se různých koalic nebo zprostředkovatelů v průběhu implementace programu. Programově zaměřené učení zahrnuje interní okruhy zpětné vazby, stejně jako rostoucí znalost výsledků programu a faktorů, které je ovlivňují.

Sabatierovo pojetí implementace jako vyjednávání obranných koalic aspiruje na syntézu dvou základních přístupů. Snaží se o propojení racionalistických přístupů s hodnotově normativními aspekty determinace implementačního jednání. Autor se domnívá, že se tím více přibližuje reálným politickým procesům, v nichž je jednání vždy výsledkem do určité míry svobodného rozhodování jedinců a jejich určité závislosti na existujících institucionálních, hodnotově normativních základech. Přesto jeho nová koncepce zůstává ve své podstatě racionalistická a implementační proces vysvětluje dílčím způsobem. O jaké důvody opírám uvedené hodnocení?

Za prvé. To, čím se odlišuje nová koncepce od předchozí, je postulování existence vnitřních faktorů, které modifikují implementační proces vedený „shora-dolů“. Vedle změn vnějších faktorů, které vyvolávají a vynucují adaptaci programového systému, vznikají změny v rámci implementačních struktur, které jsou důsledkem programového učení aktérů sdružených do jednotlivých koalic. Proces učení se programu je vlastně vyjednáváním a akceptováním jisté shody mezi participanty.

Za druhé. Dlouhodobé učení programovým zásadám a technologiím se podle autora podstatně vztahuje jen k instrumentálním aspektům veřejných programů. Rozdílné hodnotově-normativní jádro programových koalic však ovlivňuje také definování instrumentálních prvků programu. Pojetí instrumentálního a meritorního programového jednání je v různých koalicích různé. Sabatier nepřihlíží k okolnosti, že to, co je pro členy jedné koalice hodnotovým základem programové činnosti, může mít pro druhou koalici čistě instrumentální význam.

Za třetí. Sabatier optimisticky předpokládá, že vyjednávání koalic je zprostředkováno tzv. programovými prostředníky. Kdo však jsou tito prostředníci? Jejich bližší charakteristiku ve své koncepci neuvádí. Kde bere jistotu, že v rámci veřejných programů působí lidé (pravděpodobně na manažerských a koordinačních pozicích), jejichž zájmem je ustanovení konsensu mezi jednotlivými koalicemi? Z čeho vychází přesvědčení, že koordinační role těchto aktérů bude koalicemi akceptována a institucionalizována? Proč se autor domnívá, že program bude vyjednáváním různých koalic zájmů posílen a že díky učení uvnitř koalic s větší délkou trvání programů bude implementace cílů úspěšnější?

Výsledky empirických analýz implementačního procesu dokazují, že někteří aktéři nebo některé koalice mohou blokovat implementační proces. Jak můžeme být přesvědčeni o programové prospěšnosti prostředníků, kteří sjednávají shodu mezi koalicemi? Sabatier se domnívá, že programové koalice a jejich členové se učí několik let správně realizovat programové cíle, protože chtějí zvýšit funkčnost výsledků. Musím souhlasit s J. E. Lanem, který odpovídá: „Možná tomu tak je, ale možná také ne.“ (Lane, 1987: 540) Pravděpodobnější je zřejmě názor, že vyjednávání programových koalic je jeden z řady konceptů popisujících implementační proces.

Jan-Erik Lane a třetí přístup k implementaci

Lane (1987) se domnívá, že implementace je komplexní proces, který v konkrétních situacích a společensko organizačních kontextech může nabývat rozličných podob. Rozlišení dvou základních přístupů „shora-dolů“ a „zdola-nahoru“ přijímá jako pro teorii implementace užitečné. Současně však tvrdí, že neexistuje určitá „demarkační čára“ mezi těmito přístupy. Vnímá je spíše jako základní teoretické modely. Skládáním a kombinací jejich prvků je umožněn bližší popis a utřídění jednotlivých typických empirických stavů implementačního procesu. Ve studii „Implementation, accountability and trust“ (1987) se pokusil o utřídění různých pojetí implementace v dostupné odborné literatuře. Rozlišuje následující uspořádání implementačního procesu, které mají svou vlastní racionalitu:

1. implementace jako úplná administrace cílů (Hood, 1976)
2. implementace jako management politického programu (Sabatier a Mazmanian, 1979)
3. implementace jako organizační rozvoj a vývoj programu (Wildavsky a Majon, 1978)
4. implementace jako proces učení se programovým postupům (Brown a Wildavsky, 1983)
5. implementace jako aktivity neformální implementační struktury (Hjern, 1982)

- 6. implementace jako programové výsledky (Barrett a Fudge, 1981)**
- 7. implementace jako perspektiva přístupu k programu (Williams, 1980)**
- 8. implementace jako politický symbol (Barrett a Fudge, 1981)**
- 9. implementace jako vyjednávání programových koalic (Sabatier, 1986)**

V některých situacích může organizační uspořádání veřejných programů připomínat (1) „weberovský“ ideální typ úplné a přesné implementace plánovaných cílů. Je to v podmínkách jednotného administrativního systému s vyhraněnou mocenskou hierarchií, kontrolou a úplnou koordinací jednání aktérů. V jiných podmínkách (2) se může jevit jako dominantní typ uspořádání veřejného programu manažerské posuzování vstupů a výstupů vzhledem k dosahování plánovaných cílů. (3) V dalších programových situacích může být nejadekvátnější chápat implementaci jako organizační rozvoj. Jako ve své podstatě nikdy nekončící proces inovací a redefinicí programových cílů. (4) Určitou optimistickou variantou tohoto pohledu je představa, že v některých situacích vývoj programu má podobu učení se a adaptace aktérů politického procesu na změněné vnější i vnitřní programové podmínky.

Při studiu dalších programů a realizace jejich cílů se může prokázat jako podstatný (5) vliv postojů a názorů lokálních úředníků, sociálních pracovníků a ostatních aktérů implementace zapojených do implementačních struktur. (6) Někdy se může stát, že program je organizován natolik „nespojité“ a chaoticky, že mezi způsobem činnosti jednotlivých aktérů a výsledky programu neexistuje žádný kauzální vztah. Je to v situacích, kdy je rozhodující pro aktéry „něco udělat“, „nějak si pomoci“, kdy důležitější jsou kompromisy při volbě prostředků než spolupráce při dosahování programových cílů. (7) V jiné situaci nemusí být praktická orientace aktérů implementace čistě instrumentální. Nahlíží však cíle a prostředky implementace z různých normativních perspektiv, které mohou vyvolávat konflikty či nedorozumění. Rozhodujícím cílem implementační aktivity se může stát prosazení vlastních názorů, tedy implementace vlastní implementační perspektivy. (8) V některých situacích může být veřejný program smysluplný a racionální jen jako symbolické chování. Efekty programu pak spočívají v nějakém sdělení. Například „V naší společnosti existují vládní programy sociální pomoci“. Uvedený smysl veřejný program může získat v situacích, kdy vzrůstá nebezpečí organizační anarchie, programové cíle jsou konfusní, programové technologie jsou slabě rozvinuté, kdy participace jednotlivých aktérů implementace je proměnlivá a nestabilní. (9) Konečně lze identifikovat empirická fakta, která dosvědčují, že v určitém omezeném prostoru a čase se programy vyvíjejí na základě vyjednávání a interakcí různých „obraných koalic“.

Lane se dále zabývá otázkou, čím je podmíněna velká variabilita pojetí a podob implementačního procesu? Snaží se objevit společného jmenovatele, který by dokázal vysvětlit různorodost průběhu a výsledku implementace, jakož i nečekané transformace a přesuny mezi různými stavy implementačního procesu. Domnívá se, že způsob implementace je podstatně determinován jeho sociální organizací a jejím kulturním kontextem. Vnitřní organizační zajištění programu tvoří lidé, kteří jsou závislí na různých sociálních a kulturních kontextech, různým způsobem interpretují programové cíle a prostředky, a tím ovlivňují

a modifikují výsledky. Organizační struktury programu potom určují, jací lidé budou mít jaký vliv na průběh a výsledky implementace. Lane v této souvislosti uvádí:

„Zajištění implementace není mechanické. Závisí na tom, jak je proces interpretován prostředím, ve kterém probíhá. Některé programové cíle mohou být proto částečně implementovatelné nebo nerealizovatelné již od samého počátku. Jestliže tomu tak je, měl by být tento fakt brán v úvahu při evaluaci. Implementační analýza vyžaduje evaluační kritéria, která nejsou striktně intersubjektivní. Jestli dosáhneme či nedosáhneme konkrétního cíle, závisí na tom, jak jsou cíle a výsledky vnímány aktéry začleněnými do implementace...“

Úspěch či selhání programu je ovlivněn skutečností, jak aktéři vnímají prostředí a jak posoudí implementovatelnost programových cílů nebo prostředků. Co je úspěšnou implementací pro jednu skupinu aktérů, je pro druhou skupinu selháním, protože tato skupina vnímá cíle, prostředky a výsledky různě. Z toho plyne závěr, že řešením analýzy implementace není jednoduše srovnání cílů s výsledky. Je přítom nutně poznat, jak je proces implementace vnitřně strukturován.“ (Lane,1987:539)

Pro analýzu vnitřní struktury implementace navrhuje autor dvě základní proměnné, které zásadním způsobem ovlivňují tento proces. Jsou to struktury *vyžadované odpovědnosti k organizačním pravidlům* a *důvěry* mezi aktéry implementace. Rozložení odpovědností mezi jednotlivé aktéry implementační struktury a jejich obsah je podle autora první aspekt jednání aktérů, který podstatně ovlivňuje vztah mezi plánovanými cíli a programovými výsledky. Implementace veřejných programů je realizovatelná jen za situace, kdy jednotliví pracovníci berou ohled na hodnoty a normy, které omezují „volnou hru efektů“ veřejných programů. Odpovědnost má konkrétní obsah. Aktéři implementace mají vždy nějakou politickou, administrativní nebo profesionální odpovědnost, vždy se orientují na určité institucionální hodnoty a pravidla chování. Skutečnost, že cíle programu často nejsou totožné s výsledky a výsledky jsou někdy neplánované a neočekávané, neznamená, že aktéři při implementaci jednájí neodpovědně. Pravděpodobnější je okolnost, že při interakcích mezi politiky, administrátory, sociálními pracovníky a klienty veřejných programů se srážejí různé referenční rámce odpovědnosti, různé hodnotové a normativní orientace, a že odpovědnost je různě vyžadována a kontrolována.

Lane dále popisuje druhý aspekt implementace, který se vztahuje k dosahování výsledků. Je to vzájemná důvěra členů implementačních struktur a vzájemná důvěryhodnost jejich jednání. Autor vychází ze skutečnosti, že základem demokratického politického procesu je svěřeni veřejné moci do rukou politiků, úředníků, administrátorů nebo profesionálů. Od implementačních pracovníků se *očekává* poskytování určitých politických služeb a opatření. Tato očekávání jsou základním omezením prostoru *svobody rozhodování* politiků nebo implementačních pracovníků vzhledem k občanům či zadavatelům (principals) veřejných či sociálních služeb. Otázka, jak jsou realizovány cíle politického programu, tedy směřuje k implementačním pracovníkům, kteří mají určitou odpovědnost a současně také autonomii ve svém jednání. Organizační a programová autonomie implementačních pracovníků je nezbytná, neboť jedině v jejím rámci mohou užívat své kapacity pro tvorbu rozhodnutí o tom, které prostředky v dané situaci podporují realizaci cílů a adaptaci ke změnám programového prostředí.

Rozložení požadované odpovědnosti a důvěry mezi aktéry implementačního procesu spolu úzce souvisejí a vzájemně se ovlivňují. Na jedné straně úplná autonomie některých

implementačních pracovníků, kterou můžeme chápat jako totální absenci programových a organizačních omezení jejich chování, popírá předpoklad fundamentální odpovědnosti v interakci mezi občany, politiky, implementačními pracovníky. Na druhé straně většina restrikcí chování implementačních pracovníků je vyvolána nedůvěrou ostatních účastníků politického programu v jejich schopnosti dovést implementaci do úspěšného konce a detailně rozhodnout, jaké cíle mají být dosaženy.

Odpovědnost a důvěra jsou podle Laneho dva nezávislé základní faktory sociální organizace implementačního procesu. K jejich dosažení však nedochází souběžně. Odpovědnost jednotlivého programového pracovníka vůči klientům, nadřízeným, kolegům, občanům se vyvíjí podle jiných zákonitostí než jejich důvěra k němu. Mezi aktéry implementačních struktur se proto mohou vytvořit vztahy a interakce založené především na požadavku odpovědnosti nebo vztahy založené spíše na důvěře mezi jednotlivými aktéry. Lane se domnívá, že všechny „top-down“ modely implementace kladou zvýšený důraz na „odpovědnostní“ stránku implementace. Spočívá v různých formách přinucení a omezení svobody implementačního jednání podřízených pracovníků v situacích, kdy jejich vlastní představy o implementačním procesu jsou neurčité. Jestliže důraz na jejich odpovědnost vůči institucionalizovaným hodnotám a normám je přehnaný, existuje mnoho omezení implementačních pracovníků při volbě alternativních postupů pro dosažení cílů. „Botom-up“ modely jsou založeny spíše na předpokladu důvěry a existence vztahů důvěry mezi aktéry implementačního procesu. Předpokládají vysoký stupeň svobody rozhodování implementačních pracovníků při volbě nástrojů pro řešení neurčitých a komplexních situací. Jestliže důvěra slouží jako základ implementačních aktivit, pak jednotliví administrátoři a sociální pracovníci jsou málo omezováni při přeměně původních cílů implementace cíli novými.

Lane ve svém pojetí implementace jako rozložení požadované odpovědnosti a poskytované důvěry mezi aktéry nepředkládá jednoduchý model výkonu veřejného či sociálního programu, který vede k úspěšnému dosažení cílů. V jeho implementační teorii je naznačena možnost několika vzorců či způsobů sociální organizace implementačního procesu, které s vysokou pravděpodobností mohou vést k dosažení cílů programu. V průběhu implementace mohou nastat různé kombinace odpovědnosti a důvěry ve vztazích mezi občany a ostatními politickými aktéry a také ve vztazích mezi politiky, úředníky, sociálními pracovníky a klienty v rámci jednotlivého programu. Představa různých způsobů sociální organizace implementačního procesu vytváří možnost vysvětlit různé modely implementace. Je pravděpodobné, že bližší zkoumání různých způsobů rozložení odpovědnosti a důvěry ve vztazích mezi programovými pracovníky může odstranit kontraverze mezi autory, kteří v implementační teorii prosazují kontrolu, plánování a mocenskou hierarchii, a těmi, kteří podporují spíše spontánnost, učení a adaptaci jako techniky řešení implementačních problémů. Laneho důraz na studium sociální organizace implementačního procesu je možné chápat skutečně jako „reorientaci implementační teorie“ (Lane, 1987), jako „třetí přístup k implementačnímu procesu“ (Hill, 1997).

Kapitola 6

IMPLEMENTAČNÍ A ORGANIZAČNÍ KULTURA

NÁVRH „TŘETÍHO“ PŘÍSTUPU K ANALÝZE IMPLEMENTACE

V předchozí kapitole jsme zjistili, že jádro diskusí o analytických přístupech k implementaci se vztahuje k rozložení požadavků odpovědnosti k programovým pravidlům a poskytované důvěry spojené s volností rozhodování jednotlivých aktérů. Tyto vzájemně propojené linie odpovědnosti a důvěry se vytvářejí a rekonstruují v konkrétních interakcích mezi programovými aktéry. Konstrukce linií odpovědnosti a důvěry odpovídají na základní otázku každé sociální organizace politického programu: jak dosáhnout stability výkonu úředníků a sociálních pracovníků opřené o institucionalizovaná pravidla a současně umožnit životaschopnost organizačního systému spojenou s reagováním jedinců na změny v programovém prostředí. Tato reakce na neočekávané změny vyžaduje určitou míru důvěry v jednotlivé aktéry spojenou s volností a nezávislostí při interpretaci programových pravidel v konkrétních situacích. Trvání více či méně institucionalizovaných pravidel stejně jako i jejich změna podléhá vlastním vnitřním zákonitostem sociální organizace politického procesu. Cílem kapitoly je popis těchto vnitřních zákonitostí sociální organizace veřejných programů.

V průběhu společenského života lidé vytvořili několik institucionalizovaných forem vzájemných interakcí, které se od sebe liší odlišnou mírou důrazu na odpovědnost jednotlivce vůči hodnotám a normám společné činnosti a rozdílnou mírou důvěry, se kterou ponechávají účastníci interakcí určitou část jednání ostatních mimo rámec společně přijímaných pravidel. V této souvislosti je možné rozlišovat *hierarchické* uspořádání mezilidských vztahů, *tržní* uspořádání a *komunitní* modely interakce.⁴⁴ Hierarchické uspořádání klade velký důraz na odpovědnost jednotlivce vzhledem k organizačním, nadindividuálním pravidlům a současně počítá s důvěrou jednotlivců ve správnost těchto nadindividuálních neosobních pravidel a v jejich dodržování ostatními lidmi. Důvěra spojená s osobní svobodou rozhodování jednotlivce je velmi malá. Tržní uspořádání interakcí naopak poskytuje velkou míru osobní svobody a nezávislosti v rozhodování jednotlivým aktérům společného života a vyžaduje malou odpovědnost ke společným organizačním pravidlům. Důvěra se transformuje v sebedůvěru ve vlastní schopnosti realizovat směnný vztah a odpovědnost se orientuje na dosažení vlastního užitku prostřednictvím vyjednávání a v důsledku toho na udržení vyjednávání jako obecně rozšířeného způsobu alokace zdrojů. Komunitní uspořádání vzniká v situacích, kdy se míra odpovědnosti jednotlivce

⁴⁴ Vztahy mezi různými formami společenských interakcí, které regulují individuální chování v politickém životě, se podrobně zabývá M. Potůček. Konkretizuje tyto formy jako stát, trh a občanský sektor a zabývá se podrobně povahou a vlastnostmi jednotlivých regulátorů politického života. Viz. (Potůček, 1997)

a důvěry poskytované jednotlivci ostatními lidmi vzájemně ovlivňují a vyrovnávají. Kdy důvěryhodnost jednotlivého aktéra pro ostatní je ovlivňována jeho odpovědností ke společným pravidlům soužití a spolupráce. Mezi jednotlivými členy komunity dochází ke konsensu společných záměrů a hodnot. Hierarchii, trh a komunitu je možné chápat jako tři základní formy organizačního uspořádání kolektivního života, které se od sebe liší odlišnou mírou zastoupení požadavku odpovědnosti a důvěry v mezilidských vztazích.

Základní formy rozložení odpovědnosti a důvěry v mezilidských vztazích se vytvářely v závislosti na povaze společné činnosti, která je pomocí těchto vztahů organizována. Významnou roli hraje zejména složitost cílů a úkolů kolektivní činnosti a jejich vzájemná provázanost. Na druhé straně působí jako významný faktor charakter jednotlivců organizujících se do sociálních struktur. Mám na mysli zejména heterogenitu či homogenitu vlastností individuálních identit členů společenství. Svou roli hraje také prostorové a časové rozložení organizačních aktivit či povaha komunikačních prostředků umožňující interakce mezi členy. Autoři v této souvislosti hovoří často o *organizačním kontextu*, který ovlivňuje rozšíření určitých forem sociálních interakcí. M. Hill se domnívá, že charakter organizačního kontextu podstatně určuje proměnná, kterou nazývá „*komplexnost*“ kolektivních aktivit. (Hill, 1997: 153) Dále tvrdí, že čím více je organizační kontext komplexní, čím více relativně nezávislých aktérů je společně organizováno, čím více vzájemně provázaných aktivit splnění cíle vyžaduje, tím více se prosazuje tendence k hierarchičtějšímu uspořádání vztahů mezi lidmi v organizaci. V takto uspořádaném celku se podle jeho názoru zvyšuje variabilita různých situací, v nichž jednotliví aktéři interpretují a redefinují institucionalizovaná pravidla organizačního chování. Proto se zvyšuje důraz na odpovědnost jednání členů vzhledem k cílům, hodnotám a pravidlům organizačního celku a zvyšuje se také důraz na efektivnost a účinnost dosahování organizačních cílů, které je problematictější.

Organizační kultura veřejných programů

Rozložení odpovědnosti a důvěry v organizačních vztazích však není bezprostředně závislé na „organizačním kontextu“. Ten lze chápat pouze jako podmínku vlastního vnitřního uspořádání. Bezprostředním faktorem určujícím odpovědnost a důvěru ve vztazích mezi aktéry politického programu je souhrn pracovních, formálně i neformálně vzniklých pravidel, podle nichž se řídí reálné chování aktérů veřejné politiky v dané programové oblasti. Tato pravidla vzorují struktury relativně stabilních vztahů mezi nadřízenými a výkonnými úředníky, mezi politiky a odborníky, kteří formulují programové cíle a strategie a realizátory těchto programů, mezi sociálními pracovníky a jejich klienty či mezi pracovníky různých organizací, kteří při realizaci sociálních programů musí nutně kooperovat. Popsaný souhrn pravidel budeme označovat jako *organizační kulturu*⁴⁵ *veřejných programů*.

Při analýze organizační kultury programové činnosti budu rozlišovat mezi institucionalizovanými, mezi aktéry rozšířenými a sdílenými pravidly a organizačními postupy a mezi konkrétními programovými situacemi a interakcemi, v nichž jednotliví aktéři interpretují

⁴⁵ Z hlediska teorie sociálních systémů definuje organizační kulturu I. Nový jako: „...soubor hodnot, norem, vzorů jednání a institucí v celku, který určuje způsob a podoby chování členů, vztahy uvnitř sociálního systému i vztahy navenek...“ (1997: 55)

a redefinují více či méně institucionalizovaná pravidla programového chování do podoby konkrétních situačních očekávání. Programových situací je zpravidla velké množství. Vykazují variabilitu, v níž dochází k reinterpetaci institucionalizovaných pravidel programového chování. Tyto dvě dimenze organizačního zajištění implementace budu označovat jako *kulturní modely organizace* politického programu a jako *sociální organizaci* programu, v níž se aktéři dostávají do konkrétních interakcí s druhými. V jejich rámci interpretují a reinterpetují význam programových cílů, hodnot a norem chování vzhledem k danému situačnímu kontextu. Vytváří si sestavy vzájemně spojených očekávání, které determinují jejich jednání.⁴⁶

Organizační kultura jako struktura a proces

Kulturní regulativy a sociální organizace institucionálního jednání jsou dva aspekty veřejného programu, které v realitě nelze od sebe oddělit. První vystihuje spíše strukturální a synchronní přístup k organizační kultuře. Představuje programová pravidla jako provázaný systém nebo souhrn postupů a rutin, kterých se jednotliví aktéři veřejných programů více či méně přidržují, neboť je pokládají za správné. Druhý popisuje spíše reálné kulturní procesy objektivizace a subjektivizace hodnot a norem programového chování v konkrétních programových situacích. Jejich rozdělení má v následujícím textu jen analytický a metodický význam.

Rozlišování uvedených aspektů organizační kultury podporují také různá metodologická východiska ke studiu organizačního chování. Lze říci, že pojetí organizační kultury se vyvíjelo v souvislosti s utvářením organizační teorie. Dosavadní studium organizací se opíralo především o dvě teoretická východiska, která významně modifikovala pohled na organizační kulturu. Mám na mysli *strukturalistický přístup* ke studiu organizačních jevů a *teorii jednání*, která se zaměřovala na komunikační a interakční aspekty formování kultury organizace. Strukturalistický přístup reprezentuje například *obecná teorie systémů*. Organizace je v jejím podání chápána jako nástroj pro dosažení koherentních cílů. Organizační procesy jsou chápány v tomto instrumentalistickém rámci jako funkční nebo nefunkční pro dosažení očekávaných cílů. Základním tématem systémového studia je zvýšení organizační kapacity pro dosažení účelu.

⁴⁶ Rozlišení kulturních regulativů (modelů, hodnot, norem chování) a sociální organizace kolektivní činnosti (systém vzájemných očekávání spojených s interakcemi) provedl klasickým způsobem Bronislaw Malinowski. V práci *Vědecká teorie kultury* provádí analýzu institucionálního jednání podle funkcionalistické perspektivy. Každá sociální instituce se podle něj skládá s určitého množství prvků. Mezi prvky každé instituce patří (1) kulturní hodnoty, (2) kulturní normy, role a sankce, (3) populace lidí jednající podle instituce, (4) nástroje a materiální technologie, (5) jednání podle institucionálních pravidel, (6) funkce a důsledky tohoto jednání. Cíle, hodnoty, strategické potřeby lidí jsou důvodem, proč nějaká instituce vzniká. Malinowski tyto okolnosti, které stojí v záhlaví instituce, nazývá charta. Normy a sankce chování se vztahují na konkrétní situace chování. Ukazují, jak mají jedinci v rámci všeobecně přijatého způsobu chování jednat. Populace lidí dané instituce má svou sociální organizaci a rozvrstvení těchto lidí. Jsou to soustavy vztahů mezi nimi, které se utvářejí na základě jejich mocenského postavení při realizaci institucionálních požadavků. Je to souhrn lidí, kteří vstupují do vzájemných interakcí, vytváří různá společenství, organizují se do skupin. Postupují přitom podle institucionálních norem, aby mohli realizovat cíle a hodnoty, řešit problémy, které stojí v záhlaví institucionálních způsobů chování. (Malinowski, 1969)

Takové „přísně vědecké“ pojetí organizace se projevuje v racionalistické teorii rozhodování, v důrazu na zvyšování manažerské kontroly nad organizací a v hodnocení manažerské pozice jako dominantní. Organizační kultura je chápána jako závisle proměnná řídicího procesu. Je vnímána jako koneckonců produkt manažerské práce.⁴⁷

Systémový přístup se stal předmětem kritiky tzv. *sociálních strukturalistů* (neomarxismus, H. Bravermann, V. L. Allen). Tito autoři opouštějí úzce racionalistický přístup teorie systémů. Tvrdí ovšem, že analýza organizace musí překročit popis chování aktérů organizačního života. Jednání členů organizace není podle nich objasnitelné na základě formálního uspořádání interakcí uvnitř organizace, ale jen při odhalení organizačního kontextu, v němž působí sociálně historické faktory.

Tento kontext tvoří především vztahy mezi ekonomickou strukturou společnosti, třídními a pracovními právními vztahy, ideologiemi formovanými politickými a zájmovými skupinami. Strukturalisté při analýze organizační kultury berou v úvahu takové okolnosti, jako je rozložení moci v organizaci i jejím společenském prostředí. Tímto způsobem prohlubují instrumentalistickou orientaci při studiu organizací. Organizaci chápou jako prostředek kontroly a dosažení resp. udržení existujícího způsobu mocenského uspořádání ve společnosti. Vrací se tak druhými dveřmi k tématům, které můžeme označit jako problém řízení organizací a současné společnosti. Organizační kultura v jejich pojetí vytváří objektivní limit manažerského rozhodování, ale současně je nástrojem prosazování a udržování určitých sociálních a mocenských vztahů v organizacích a společnosti jako celku.

Jiné východisko analýzy organizační kultury představuje *teorie sociálního jednání*. Základní teze představitelů této orientace tvrdí, že aktivity členů organizace jsou pochopitelné jen v kategoriích subjektivního významu, které aktéři přisuzují určitým organizačním situacím. Analýza organizačního chování se tedy soustředí na významovou strukturu jednotlivých aktivit. Na významy, které aktéři spojují se svým jednáním a které přisuzují aktivitám druhých lidí. Zabývá se otázkami, jak je konstruován a utvářen, případně měněn, organizační život jednotlivými aktéry ve vzájemných interakcích, jak se vyvíjí, případně mění, společná, vyjednaná pravidla organizačního života. V této perspektivě nemůžeme vnímat organizační kulturu jako cílově zaměřený nástroj, neboť je zpochybněna samotná existence předem daných, koherentních cílů. Spíše je vnímána jako určitá struktura uspořádávající vztahy mezi členy organizace, která vzniká v kontinuálním procesu vyjednávání. Administrátoři a manažeři pak nejsou vnímáni jako aktéři výhradně určující a implementující organizační cíle, ale náplň jejich činnosti spočívá spíše v dosahování relativně stabilního, vyjednaného řádu, pravidel vnitřního života organizace i pravidel chování mezi organizacemi navzájem.

⁴⁷ V posledních třech desetiletích se stal tento čistě pozitivistický konstrukt předmětem zpochybnění v rámci samotné systémové teorie. (P. Degeling, H. Colebatch, 1997) Stále častěji se autoři zabývali důsledky, které na fungování systému mají faktory stojící mimo systém. Jako problematické se ukázalo samotné stanovení hranic systému. Tématem studia se stával vliv mocenské závislosti na racionalitu rozhodovacích procesů, zvyšoval se zájem o poznání podstaty organizačního konfliktu, zejména v souvislosti s analýzou organizačních změn. Systémová studia se více zaměřovala na význam vyjednávacích procesů, které mohou být využity při realizaci racionálně koncipovaných cílů.

Organizace veřejných programů a její aktéři

Strukturalisté i teoretici sociálního jednání vytvořili postupem doby zvláštní typ kooperujícího společenství. Vzájemná kritika jim slouží pro oporu a třibení vlastních konceptů. Otevřela se široká diskuse o vztahu mezi strukturou a jednáním, mezi strukturálními a procesními stránkami organizačního života a jeho kultury. Strukturalisté zdůrazňují význam za prvé sociálních a historických kontextů pravidel organizačního jednání, za druhé kontinuuálně existující mocenské struktury působící při realizaci veřejných programů, kde kultura plní také legitimizační funkci a za třetí skutečnosti, že samo organizační jednání znovu utváří a upevňuje asymetrické mocenské vztahy dominance a závislosti. Teoretici jednání naopak zdůrazňují relativní nezávislost jednotlivých aktérů programového a organizačního jednání při interpretaci významu jednotlivých aktivit a při volbě mezi různými institucionálními modely a pravidly vlastního jednání.

Na tento rozpor sociální teorie upozornil například A.V. Cicourel (1981), když chápal stanovení rozdílů mezi tzv. makrostrukturami a událostmi každodenního života jako konvenční a arbitrální. J. Habermas (1971) se pokusil překlenout tento rozpor mezi strukturou a jednáním teorií tzv. komunikačního modu, který se rozvíjí v určitém sociálně historickém kontextu. Další fundamentální příspěvek k řešení vztahu mezi organizační strukturou a jednáním jednotlivých aktérů předložil P. Bourdieu. Zatímco teoretici komunikačního jednání neprezentují ve svých úvahách problematiku individuálních zájmů, který je významným faktorem změny institucionálních pravidel programového chování, Bourdieu chápe jednání jako výsledek propojení „objektivizované“ a „ztělesněné“ historie.

Objektivizovanou historii chápe jako strukturované praktiky, vědomí a strukturované vztahy moci, v nichž je poznatelný dřívější vývoj. Organizace sociálních a veřejných programů má vždy svou historii, která se promítá diferencovaným způsobem do vztahů mezi jednotlivými aktéry sociální a veřejné politiky i v současné době.

Ztělesněnou historii chápe ty aspekty historické zkušenosti, které jsou internalizované jednotlivými aktéry implementace programů *jako části jich samých*. Tímto způsobem autor zajišťuje, že sociální jednání členů organizace nemůže být chápáno jen jako produkt strukturálních sil (včetně institucionalizovaných pravidel organizačního chování) mimo své aktéry. Nikdy nemůže být organizační jednání vysvětlováno prostřednictvím toho, co je formulováno jako objektivní, mimo aktéra stojící cíl organizace. Pro identifikaci sociálních vztahů v organizaci a jejich interpretaci jsou důležité také výsledky aktivity druhých lidí, minulých i přítomných, dominantních i podřízených, spokojených i nespokojených s průběhem organizačních procesů.

V průběhu těchto vyjednávání jsou restrukturována ne nutně měněna pravidla organizačního chování a dochází k „polidšťování“ institucionálních forem, které nejsou vytvářeny čistě instrumentálně a racionálně. To však neznamená, že vyjednaná pravidla organizačního chování favorizují všechny aktéry stejně. Naopak. Praktické postupy a pravidla uplatňovaná pro alokaci zdrojů, provádění kontroly, zajišťování legitimacy vedoucích, rozhodování o prioritách jsou důležitým faktorem strukturujícím nerovnost v organizacích. Na základě své ztělesněné historie například jednotliví pracovníci posuzují

nároky a poskytují služby svým klientům. Současně tím realizují a restrukturují pravidla organizačního chování. Tímto způsobem mohou vznikat rozpory a konflikty, které mají neočekávané důsledky pro implementaci veřejných programů.

Výzkumy organizační kultury veřejných programů se tedy mohou realizovat ze dvou teoretických hledisek. Jednak mohou vycházet ze strukturalistické perspektivy, která popisuje relativně stabilní struktury vzájemně provázaných implementačních pravidel. Tyto struktury regulují chování jednotlivých aktérů veřejných programů. V současných implementačních procesech lze identifikovat různé modely programových struktur. Jednak může empirický výzkum vycházet z analýzy konkrétních interakčních procesů, v nichž se kulturní pravidla utvářejí a realizují ve smysluplném jednání aktérů.

Kapitola 7

KULTURNÍ MODELY IMPLEMENTACE

ANALÝZA ORGANIZAČNÍCH PRAVIDEL

V následující kapitole se budu zabývat popisem normativních modelů organizace implementačního procesu ve veřejné politice. Vycházím přitom ze starší práce R.E. Elmora (1978), v níž provádí popis čtyř organizačních modelů implementace: *managementu sociálních systémů*, *byrokratické správy*, *organizačního rozvoje* a konečně *konfliktu a vyjednávání*. Přesto dále předložená typologie vykazuje dvě podstatné odlišující charakteristiky. Za prvé Elmore při popisu modelů nerozlišoval mezi normativními a deskriptivními prvky organizace implementačního procesu. Nerozlišoval tedy mezi představami aktérů, jak má implementace správně probíhat a tím, jak skutečně probíhá. Rozlišit normativní a deskriptivní stránku v názorech a hodnoceních aktérů politických programů je skutečně velmi obtížné. Na druhé straně podle mého názoru teprve abstrakce různých soustav hodnotového a normativního zajištění dává smysl praktickým aplikacím myšlenky o existenci alternativních organizačních modelů, jejichž použití v různých organizačních kontextech přináší různé výsledky. Za druhé se Elmore ve své práci nezabývá popisem významného modelu organizačního zajištění veřejných a sociálních programů, kterým je profesionální poskytování služeb. Institucionální struktury profesionalismu jsou přitom klasicky popsány řadou autorů (R. Münch, 1992; M. Hill, 1997). Doplnuji tedy přehled kulturních modelů implementace o profesionální poskytování veřejných a sociálních služeb.

Implementace jako byrokratická správa

Model byrokratické správy předpokládá následující normativní principy organizačního uspořádání:

- Dvěma základními atributy organizací jsou volnost jednání a rozhodování a rutina a návyk jednotlivých aktérů byrokratického procesu
- Dominantní postavení volnosti a rutiny znamená, že moc v organizacích má tendenci drobit se a rozptylovat mezi mnoho malých jednotek, které mají relativně silnou kontrolu nad specifickými úkoly v jejich sféře vlivu. Míra kontroly, kterou může jakákoliv jednotka uplatnit na jinou laterálně či hierarchicky je omezována tím, jak se organizace stávají komplexnějšími, jednotky specializovanějšími. Tímto způsobem dosahují organizační jednotky větší kontrolu nad svými interními operacemi,
- Rozhodování se skládá z kontroly volnosti jednání a měnění rutinních postupů
- Implementace se skládá z identifikace oblastí organizační volnosti a nezávislosti, ze zjištění, které rutinní postupy organizace potřebují změnit, z vymýšlení alternativních rutin a vedení organizačních jednotek k nahrazení starých rutin novými.
- Byrokratická správa předpokládá význačnou důvěru členů organizace ve formální autority.

Weber chápal byrokracii jako především administrativní stránku každé organizace. Vnímal ji jako způsob správy vyznačující se typickou legálně racionální kulturou administrativního systému. Připomeňme, že podle něj se vyznačovala nejvyšší mírou hierarchie mocenských pozic, funkcionálně specializovanou strukturou činností, rutinně a metodicky připravenými procedurami, očekáváním disciplíny, kvalifikací specializovaných expertů, placenými zaměstnanci odměňovanými podle neosobních pravidel a celkovou redukcí osobních zájmů členů organizace. Role úředníka v byrokratické správě předpokládá standardní výkon podle předem připravených postupů a krajně redukuje jeho osobní iniciativu ve správních funkcích na úroveň rutiny.

Podle Elmora spočívá podstata modelu byrokratického uspořádání ve dvou základních prvcích: volnosti jednání specializovaných jednotek a v rutinních postupech. Čím jsou byrokracie větší a komplexnější, tím více koncentrují specializované úkoly na podřízené jednotky. S růstem specializace roste také organizační nezávislost. S organizační autonomií jednání těchto jednotek přichází také růst rutiny. Specializace činnosti vede k „rozdrobení“ celkové aktivity organizace. Za předpokladu důvěry jednotlivců a podřízených jednotek ve smysluplnost a racionalitu organizačních cílů a postupů vede takové uspořádání ke stabilní a mechanické implementaci cílů.

Individua a podřízené jednotky ovládají prostor vlastních specializovaných aktivit za účelem udržení a zlepšení vlastní pozice v organizaci. Vytvářejí pracovní rutiny zčásti k ulehčení své práce, ale také k demonstraci vlastních specializovaných dovedností pro vykonávání přidělených úkolů. Výkonní pracovníci odolávají pokusům o změnu jejich organizační nezávislosti či pracovní rutiny. Jinými slovy odolávají hierarchickému řízení. Standardní normou práce vedoucích úředníků je tvorba předpisů, postupů a rutin pro podřízené. Kontrolní činnosti mají v ideálně fungující byrokracii jen doplňkový význam. Techniky hierarchického managementu – rozpočtové a plánovací cykly, vyžadování zpráv, vyhodnocovací systémy atd. – jsou prostředky, kterými se vyšší administrátoři snaží zvýšit kontrolu nad organizací v situaci, kdy podřízení přestávají plnit ideál „mlčící organizace“, nebo v situacích nutné změny. Pro výkonného pracovníka jsou tyto techniky často pro jeho skutečnou činnost nepodstatné. Jeho hlavním zájmem je naučit se vypořádávat s okamžitým tlakem pracovních úkolů, a to vyžaduje vynalézání a učení se relativně komplexní sady pracovních rutin v příslušné specializované oblasti odpovědnosti.

Model byrokratického procesu spatřuje dominantní charakteristiku organizace v její rezistenci vůči změně. Nejde o pouhou setrvačnost. V modelu byrokratického procesu budou podřízené jednotky dělat to, co doposud, dokud se nenajde nějaký způsob, jak je donutit, aby dělali něco jiného. Necitlivost velkých státních byrokracií na nové veřejné programy je možné přičítat neschopnosti spojit „velké myšlenky“ tvůrců nového programu s každodenními pracovními rutinami a mechanismy implementátorů.

Implementace jako management programového systému.

Základní normativní předpoklady modelu tvoří následující principy:

- Organizace by měla racionálně maximalizovat hodnoty. Základním produktem organizace je cílově zaměřené chování.
- Hierarchická struktura. Největší díl odpovědnosti má „top-management“. Dává úkoly podřízeným a monitoruje jejich plnění.
- Každý úkon, který organizace provádí, má nějakou optimální alokaci odpovědnosti a důvěry mezi podřízenými jednotkami k zabezpečení maximalizace celkového výkonu organizace. Rozhodování v organizaci spočívá v kontinuálním hledání tohoto optima.
- Implementace spočívá v detailním definování sady cílů, které přesně odrážejí záměr daného programu. Dále se skládá z delegování odpovědnosti a určování standardů pro rozhodování podřízeným jednotkám a z monitorování výkonu systémů a vnitřního přizpůsobování a korekci.
- Důležitým principem práce managementu se stává budování důvěry u podřízených složek systému v organizační cíle a pravidla.

Model vychází z normativního předpokladu, že efektivní realizace cílů se dosahuje cílově zaměřeným chováním maximalizujícím účel. Představa manažerského poskytování veřejných služeb je založena na východisku, že integrované systémy vyžadují kontrolní a koordinační autoritu. V modelu managementu systémů se tato autorita nazývá „subsystém managementu“. Ostatní části systému a vnější prostředí jsou chápány jako předmět koordinace a manipulace řídicího systému. Transformace manažerských cílů do realizační fáze spočívá v racionálně promyšleném procesu, v němž jsou cíle rozpracovány do specifických úkolů.

Přestože uvedený model předpokládá dominantní organizační postavení managementu a hierarchickou strukturu, umožňuje větší volnost jednání na nižších organizačních úrovních. Od manažerů se očekává, že budou delegovat odpovědnost za rozhodnutí a že poskytnou nezbytnou důvěru svým podřízeným. Principem distribuce odpovědnosti a důvěry v organizaci je hledání „optimálního mixu“ hierarchické kontroly a volnosti rozhodování na nižších úrovních. Uvedená optimalizace je ovšem procesem hledání optimálních nebo téměř optimálních řešení spíše pro dílčí problémy, kterými se zabývají jednotlivé organizační jednotky. Nevztahuje se k delegování odpovědnosti za splnění celkových cílů organizace. Hitch a McKean proto tomuto procesu říkají „suboptimalizace“ (Hitch, 1963). Kritériem úspěšného delegování odpovědnosti a důvěry je skutečnost, že výstupy delegovaných rozhodnutí jsou konzistentní s celkovým cílem organizace. V takovém případě se vytváří prostor pro jistou volnost ve výběru prostředků pro dosažení těchto výstupů.

„Suboptimalizace“ zvyšuje význam manažerských nástrojů kontroly a zvyšování angažovanosti a důvěry podřízených jednotek vzhledem k organizačním cílům. Většina práce výše postavených manažerů v procesu implementace spočívá v předvídaní periodických problémů na nižších úrovních systému a ve snaze programovat chování podřízených tak, aby s těmito problémy zacházeli standardním způsobem. Podstata kontroly v managementu organizačních systémů spočívá za prvé v tvorbě pravidel a specifikaci předpokladů

pro racionální rozhodování podřízených. Uvedený způsob kontroly bývá označován jako *racionální regulace chování* organizačního systému.

„Chování racionální osobnosti může být kontrolováno, jestliže hodnoty a faktické předpoklady, na nichž je rozhodování založeno, mohou být pro ni určeny. Kontrola může být úplná nebo částečná – buď mohou být určeny všechny předpoklady pro rozhodování, nebo některé mohou být ponechány na jejím volném rozhodnutí. Vliv managementu je tedy veden prostřednictvím kontroly nad předpoklady rozhodování.“ (Simon, 1957: 223)

Za druhé, důležitou složkou kontroly se stává míra socializace lidí v organizaci. Organizace často po jednotlivcích požadují, aby nároky svých formálních rolí nadřadili svým vlastním požadavkům. Cílem je zvýšit určitost a očekávatelnost chování podřízených prostřednictvím zvyšování organizační soudržnosti a budování silné organizační kultury. Tyto nástroje jsou označovány jako *sociální regulace chování* v organizaci. Na rozdíl od prvního typu kontroly v tomto případě nejsou formována rozhodnutí, ale jsou formováni a vychováni sami rozhodvatelé.

Z perspektivy tohoto modelu vyžaduje efektivní proces implementace čtyři základní předpoklady: (1) jasně specifikované úkoly a ukazatele, které přesně odrážejí záměr programu, (2) plán managementu, který alokuje úkoly a standardy výkonu podřízeným jednotkám, (3) objektivní způsoby měření výkonu podřízených jednotek (4) a systém kontrolních mechanismů a sociálních sankcí dostatečných pro zabezpečování odpovědnosti podřízených za jejich výkon. Selhání implementace jsou z normativní definice chybami plánování, specifikace a kontroly. Analýza implementace se skládá z hledání nebo anticipování těchto selhání a navrhování jejich nápravy.

Úspěch či selhání organizace je posuzováno pozorováním diskrepance mezi deklarací programu a chováním podřízených. Analytik se zaměřuje na jasnost, přesnost, úplnost a přiměřenost (racionálnost) prvotního programu, na technickou kapacitu k implementaci a na rozsah, ve kterém se skutečné výstupy organizace změnil v požadovaném směru po zavedení inovace. Ovšem aby takováto koncepce analýzy měla smysl v organizačním slova smyslu, musíme se nejprve ujistit, že tvůrci programu, administrátoři a analytici chápou program stejně jako jejich podřízení. Pouze v takovém případě mají dostatečnou kontrolu nad implementačním procesem.

Implementace jako profesionální intervence programu

Další model organizačního uspořádání je založen na následujících hodnotách a normách profesionální kultury:

- **Důvěra k profesionálovi.** Klient je za normální situace přesvědčen, že pro řešení jeho konkrétních problémů existují „technologické“ postupy přijaté a institucionalizované profesionálním společenstvím. Klient tedy argumenty odborníka přijímá za vlastní.
- **Dosažení názorového konsensu mezi odborníkem a klientem.** Aby odborník realizoval svou roli experta, musí udržovat s klientem konsensus. Tato shoda je prostředkem motivace obou partnerů k rolovému chování. Ve vztahu profesionál klient však najde jen o názorovou shodu, ale také o provádění společných rozhodnutí.
- **Existence rozhodovací volnosti pro odborníka.** V rámci institucionalizovaných postupů řešení

sociálních či veřejných problémů má odborník pravomoc rozhodnout o adekvátním postupu. Ne-
ní svazován mocenskou hierarchií jako úředník byrokratické správy.

- **Existence negativních sankcí.** V případě, že se reálné chování klienta začne odchylovat od profesio-
nálních očekávání, má odborník k dispozici negativní sankce, které mají vést k tomu, aby kli-
ent opět akceptoval odborníkovo rozhodnutí. Pokud se klient odmítá řídit jeho doporučením,
může odborník službu v krajním případě odmítnout.
- **Profesionální loajalita.** Odmítnutí profesionální služby je umožněno díky existenci profesionál-
ních pravidel postupu institucionalizovaných celým odborným společenstvím. Odmítnutí služby
jedním expertem je potom ve skutečnosti odmítnutím z hlediska celého odborného společenství.
Uplatnění těchto tvrdých trestů je podřízeno přesným pravidlům, které platí před vším ostatním
ve vztahu expert–klient. Odmítnutí služby působí jako sankce jen za podmínky, že odborné spo-
lečenství má ve společnosti monopol na důvěru ve svou odbornost.

Ne všechny sociální služby byly realizovány podle byrokratických principů. Příkladem
jsou některé zdravotnické či vzdělávací služby nebo některé kvalifikované osobní služby
(pomoc drogově závislým, právní ochrana atd.). Působení profesionálních pracovníků
a možnosti jejich odborné intervence jsou založeny na autoritě odborného, vědeckého po-
znání experta. Příjemci těchto služeb akceptují intervence na základě důvěry, že poznání
odborníka je lepší než jejich vlastní. Autorita profesionála však není vytvářena jen převahou
systematické teorie nad poznáním zdravého rozumu, ale také dalšími charakteristikami pro-
fese, z nichž M. Hill (1997) zdůrazňuje především profesionální etický kodex a profesionál-
ní kulturu. Tvoří ji hodnoty, normy a pravidla rozšířená v profesionálním společenství.

Podstatným prvkem profesionální kultury je princip volnosti a autonomie profesionála
při provádění rozhodnutí. Rozhodovací volnost profesionála nevyplývá ze znalosti techno-
logických postupů a metod, ale je součástí jeho společenského statutu. Profesionální kul-
tura v tomto smyslu spojuje odborníka těsně s určitou společenskou vrstvou, která má od
ostatních částí společnosti, jako jsou stát či skupiny klientů, důvěru k monopolnímu výko-
nu veřejných služeb a programů. Tato důvěra zahrnuje také monopol na kontrolu nad pro-
fesionálním vzděláním a celým socializačním procesem profesionála. Pro společenství pro-
fesionálů je tedy typická podpora a ochrana volnosti rozhodování profesionálů vzhledem
k neprofesionálům a současně rozvinutá vnitřní kontrola profesionálního jednání prostřed-
nictvím hodnot, norem a sankcí, které jsou součástí profesionální kultury. Tento vnitřní
kontrolní aparát zajišťuje relativně velkou soudržnost a loajalitu mezi profesionály.

Uvedené principy vyvolávají podstatný rozpor mezi byrokratickým či manažerským mo-
delem organizace veřejných a sociálních služeb a profesionálním uspořádáním jejich
implementace. Kontrola formálních autorit je v tomto modelu nahrazena vnitřními kon-
trolními mechanismy profesionálního výkonu, které představují morální orientace na eti-
ku a kulturu profesionálního poskytování veřejných služeb. V kontaktu s profesionály (na-
příklad s lékaři) jako zadavatelé či klienti obvykle důvěřujeme a respektujeme jejich
rozhodnutí, neboť předpokládáme individuální odpovědnost k hodnotám a normám pro-
fesionálního společenství. Argumenty podporující profesionalizaci implementace veřej-
ných programů vycházejí právě z předpokladu, že nesprávné postupy a metody práce ne-
jsou přijatelné pro samotné profesionální společenství.

Dalšími principy profesionální kultury jsou důraz na čestnost a otevřenost jednání profesionála vůči ostatním členům odborného společenství i společnosti jako celku. Otevřenost jednání profesionála na individuální úrovni může například vyžadovat, aby odborník vyjasnil klientovi, co je a co není profesionální službou řešitelné, a také, aby podal vysvětlení celé škály dostupných možností, jak daný klientův problém řešit. Na strukturálnější úrovni se může otevřenost projevovat v zajištění vlivu klientů na definování profesionálních dovedností a znalostí používaných při poskytování služeb. Otevřenost nachází své vyjádření také ve veřejném charakteru diskusí v rámci příslušných profesionálních společenství. Čestnost a otevřenost profesionálního chování těsně souvisí s další hodnotou profesionální kultury, kterou je dosažení konsensu mezi odborníkem a klientem. Má-li mít profesionál neformální důvěru klienta, musí mezi nimi existovat názorová shoda v každé konkrétní situaci řešení klientových problémů. Principiální otevřenost jednání ke klientovi se zdá být předpokladem navázání názorového konsensu.

Konsensuální vztah mezi profesionálem a klientem se ukazuje být „pandořinou skříňkou“ profesionální kultury. Souhlasný vztah mezi nimi se nevytváří vždy jako jednostranné ovlivnění profesionála klientem a klient není vždy „odsouzen“ důvěřovat profesionálovi. Například lékaři užívají systematické teorie a odborných poznatků k tomu, aby definovali veřejnou hodnotu zdraví. Ale řada výsledků lékařských postupů a metod je měřitelná a vyhodnocovaná i klienty.

V konkrétních situacích profesionálního poskytování veřejných služeb se na jedné straně projevuje asymetričnost vzájemného vztahu. Profesionál je při svém rozhodování klienty těžko kontrolovatelný. Profesionální postupy jsou obtížně pozorovatelné. Detailní dohled a kontrola profesionální práce je nemožná i ze strany zaměstnavatelů a objednavatelů profesionálních služeb. Profesionalita práce je jakoby „neviditelná“. Na druhé straně jsou mnohé situace profesionálních služeb velmi neurčité. Jejich komplexnost neumožňuje vždy jednoznačně určit profesionální postup a metody implementace cílů. Jestliže v těchto situacích je obtížné najít potřebné řešení problému, pak bezradnost či otevřené přiznání neschopnosti najít řešení může být důvodem k růstu nedůvěry klientů a laiků k profesionálům. Dochází k narušení profesionální autority, která je základním předpokladem fungování profesionálního modelu fungování veřejných a sociálních služeb.

Ukazuje se, že model profesionální implementace opírající se o striktní profesionální autonomii v sobě obsahuje vnitřní kulturní rozpor. Na jedné straně princip volnosti rozhodování profesionála a na straně druhé požadavek názorového konsensu s klientem a otevřenost profesionálního jednání, které připouštějí principiální omezení autonomie profesionála. Profesionálové jako jednotlivci i jako strukturované společenství jsou závislí na důvěře ostatních společenských skupin a vrstev. Materiální i duchovní (prestižní) zdroje profesionální činnosti závisí na míře autority, kterou jednotlivé profese mají ve státě a společnosti.

Naznačený vnitřní konflikt profesionálního modelu poskytování veřejných služeb vedl v řadě evropských zemí v posledních dvaceti letech ke „krizi ortodoxního profesionalismu“ (Hugman, 1998). Otevřenost vzhledem ke klientům a veřejnosti transformovala jednostrannou důvěru v profesionála ve více symetrický vztah. Profesionál je stále více nucen důvěřovat klientům a laikům, že problémy, které společně řeší, nejsou pro ně příliš složité a nepochopi-

telné. Aby udržel názorový konsensus a svou neformální autoritu, začíná hledat cesty, jak sdělit informace tak, aby mohli být přijaty klienty služeb a aby na ně mohli tito uživatelé reagovat. Postupně se vytváří nový kulturní model profesionálního poskytování veřejných služeb, který neopouští důraz na podporu odborných dovedností a znalostí a navíc hledá cesty, jak tyto dovednosti a poznatky učinit otevřenější a přístupnější pro uživatele veřejných služeb. Ukazuje se, že profesionální uspořádání veřejných programů není zcela regulováno jen kulturními principy a sankcemi profesního společenství. Odborníci jsou nuceni konkrétní programové situace interpretovat také z hlediska politických tvůrců programů a jejich uživatelů. Mezi profesionály a veřejností se v rámci nového kulturního modelu vytváří svého druhu sociální kontrakt, v němž tvůrci profesionálních rozhodnutí mají veřejnou důvěru k výkonu volnosti rozhodování i v situacích, které jsou neurčité a nepřehledné. V rámci profesionálního poskytování veřejných služeb se tedy v posledních letech rozvíjejí prvky, které jsou typické pro následující kulturní model implementace veřejných a sociálních programů.

Implementace jako organizační rozvoj programu

Normativními předpoklady následujícího modelu jsou:

- Organizace by měla fungovat tak, aby uspokojovala základní psychologické a sociální potřeby jednotlivců do ní začleněných – potřebu autonomie a kontroly vlastní práce, potřebu participace na rozhodnutích ovlivňujících je a potřebu angažovanosti v činnosti organizace.
- Organizace by měla být strukturována tak, aby maximalizovala individuální kontrolu, spolupráci a angažovanost na všech úrovních. Hierarchicky strukturované byrokracie maximalizují tyto atributy u lidí ve vyšších úrovních organizace na úkor podřízených. Nejlepší organizační struktura je tedy taková, která minimalizuje hierarchickou kontrolu a distribuuje odpovědnost za rozhodnutí mezi všichni úrovně organizace.
- Efektivní rozhodování v organizacích závisí na vytvoření efektivních pracovních skupin. Kvalita interpersonálních vztahů do značné míry determinuje kvalitu rozhodnutí. Efektivní programová společenství jsou charakteristická vzájemnou shodou na cílech, otevřenou komunikací mezi individui, vzájemnou důvěrou a podporou mezi členy skupin, plným využitím schopností každého člena a efektivním řízením konfliktů. Rozhodování spočívá především v hledání konsensu a v podpoře silných interpersonálních vazeb mezi členy skupin a programových společenství.
- Implementační proces je nezbytně hledáním konsensu a přizpůsobováním se mezi tvůrci a realizátory programu. Hlavním problémem není, jsou-li implementační pracovníci konformní s předepsanou politikou/programem, ale zda proces implementace vede ke konsensu v cílech, individuální autonomii a k participaci těch, kteří program provádějí.

Častým vysvětlením selhání implementace je odkaz na skutečnost, že lidé implementující program se zřídka kdy účastní rozhodnutí, která jej determinují. Pro implementační pracovníky, kteří se cítí být kompetentními a soběstačnými „dospělými“, je obtížné podřídit se politice, která je staví do role pasivních vykonavatelů něčí vůle. Modely byrokratického procesu a managementu systémů podporují a udržují naznačenou situaci. Existuje stereotypní představa, že politický program je tvořen nahoře a implementován dole. Realizátoři programu mají zapomenout na vlastní názor a podřídit se nadřazené autoritě a kompetenci tvůrců programu a vyšším administrátorům.

Teoretický i praktický zájem o tento rozpor vedl v průběhu druhé poloviny 20. století ke konstituování alternativy k uvedeným modelům organizačního uspořádání implementačního procesu. Elmore tuto alternativu označil „organizačním rozvojem“ (1978). Podle naznačeného normativního modelu efektivita organizace závisí především na kvalitě interpersonálních vztahů v pracovních skupinách. Jejich kvalita vyžaduje speciální dovednost, kterou Argyris nazývá „interpersonální kompetence“ – narozdíl od čistě technické kompetence, získané z rutinní práce. Individua jsou interpersonálně kompetentní, když jsou schopna dávat a přijímat zpětnou vazbu způsobem, který vyvolává minimální obranné reakce, když otevřeně vyjadřují své pocity, hodnoty a názory a zůstávají otevření k novým myšlenkám.

Výsledkem této nové kvality interpersonálních vztahů je soudržnost mezi členy organizace. Soudržnost pracovní skupiny či implementačního společenství budeme chápat jako stav, kdy jsou jednotlivci k sobě přitahováni navzájem při plnění skupinových cílů. Kdy při své práci jednájí odpovědně k očekáváním ostatních členů komunity a současně jejich odpovědné jednání je podmínkou důvěry ostatních k nim. Efektivní organizace je tedy taková, která je současně soudržná. Toho lze dosáhnout, když (1) většina odpovědnosti za rozhodnutí je delegována na nižší stupně organizace, (2) ohniskem organizační aktivity se stává pracovní skupina složená z lidí pracujících na společném úkolu a (3) když informace – posílání, hodnocení, požadavky na změny – jsou ihned vyměňovány bez negativních sociálních konsekvencí na všech stupních organizace.

Všechny tyto vlastnosti vycházejí z jednoduchého závěru, že lidé budou pravděpodobněji pracovat a spolupracovat na maximum, bude-li jejich práce minimálně ovládána shora, budou-li maximálně participovat na rozhodnutích, která se jich týkají a budou-li tak maximalizovány stimuly pro angažovanost na cílech skupiny. Selhání implementace není výsledkem pouze špatné kontroly managementem či přetrváváním byrokratických rutin, ale vzniká i nedostatkem konsensu a soudržnosti mezi implementačními pracovníky. Vlastnosti implementačního procesu, které nejvíce ovlivňují jeho průběh a výsledek, jsou ty, které zvyšují individuální motivaci a interpersonální kooperaci a ne ty, které posilují hierarchickou kontrolu. Naopak úspěch implementačního procesu může být dosažen zaměřením se na větší rozsah, ve kterém jsou implementační pracovníci zapojeni do formulace programu, na vyšší míru podpory nezávislého úsudku při determinaci jejich chování a podpory vzniku soudržných pracovních skupin.

Dalším charakteristickým rysem popisovaného modelu je malý význam centrálních úřadů při tvorbě programu a důraz na lokální komunity a sítě spolupracovníků veřejných programů. K podpoře organizační soudržnosti implementačního procesu může přispět existence silného lokálního školení/tréninku/ implementačních pracovníků, využití místní expertní a technické pomoci při implementaci projektu, časté a pravidelné schůzky personálu, lokální zpracování podkladových materiálů pro projekt a využití dobrovolných motivovaných spolupracovníků.⁴⁸

⁴⁸ Milbrey McLaughlin, autorka velké studie o lokální organizaci vzdělávacích programů, shrnuje výsledky následujícím způsobem: „Společná práce na vývoji materiálů ... přinesla personálu programu pocit ...vlastnictví... projektu. Zbořila také tradiční izolaci učitele a dodala smysl pro profesionalitu a spolupráci, které ve školním prostředí

Hlavním principem modelu organizačního rozvoje je okolnost, že v podstatě obrací proces implementace na hlavu. Poselstvím tohoto modelu je to, že kapacita implementovat se nachází na operační úrovni organizace, ne na vrcholu. V každém z předcházejících modelů bylo hlavním problémem, jak tvůrci programu a vysoce postavení administrátoři byli schopni ovlivňovat chování implementačních pracovníků používáním standardních nástrojů hierarchické kontroly a zdůrazňováním odpovědnosti podřízených k organizačním pravidlům. Model organizačního rozvoje naopak předpokládá, že tyto nástroje téměř nevysvětlují variaci ve výstupech implementace. Faktory, které ovlivňují chování implementátorů, leží vně domény přímé kontroly managementem – v individuální motivaci a angažovanosti a v interakci a vzájemné podpoře lidí v soudržných programových skupinách. Posiluje důvěryhodnost jedince v organizačních vztazích.

Role vrcholového managementu systému je potom nutně reziduální. Může poskytovat zdroje, které implementační pracovníci potřebují ke své práci, ale nemůže uplatňovat přímou kontrolu nad faktory, které determinují úspěch či neúspěch programu. Proto koncepce organizačního rozvoje zdůrazňuje budování konsensu a přizpůsobování mezi tvůrci programu a implementačními pracovníky. Vzájemná adaptace neexistuje proto, že je to příjemné či demokratické, ale protože je to jediný způsob, jak zajistit, že výkonní pracovníci budou mít přímý osobní zájem na výkonnosti své práce. To je skutečný smysl tvrzení, že demokratičtější organizace jsou také efektivnější.

Směřování modelu ke konsensu, kooperaci a silným interpersonálním vazbám ignoruje či snižuje roli konfliktu v organizacích. Model se zdá být přiměřený v podmínkách důvěry, pravdy, přátelství a spolupráce. Ale co v podmínkách soutěžení, konfliktu, rozporů a manipulace? Základním problémem nedostatečnosti v modelech změny spojených s organizačním rozvojem je to, že se systematicky vyhýbají problému moci či politiky změny. Ta stejná kritika může být do určité míry použita proti každému ze zmiňovaných modelů, protože žádný z nich přímo nekonfrontuje, co se stane v organizacích při selhání rutiny, kontroly, vědecké technologie a konsensu. Široká škála implementačních problémů může být chápána jako problémy konfliktu a vyjednávání.

Implementace jako konflikt a vyjednávání programových aktérů

Uvedený kulturní model organizačního zajištění předpokládá následující normativní principy:

- **Organizace jsou arény konfliktu, v nichž jednotlivci a dílčí jednotky se specifickými zájmy soutěží o relativní výhodu v usilování o moc a alokaci vzácných zdrojů.**

obvykle nejsou dostupné. Ještě důležitější je to, že tvorba materiálů poskytla příležitost myslet skrze koncepty, které podtrhují projekt v praktických, operačních podmínkách. I když se takové ...znovuobjevování kola... může zdát v krátkém období neefektivní, ukazuje se být kritickým faktorem individuálního učení a rozvoje nezbytného pro podstatnou změnu. Zde, na konkrétním příkladu implementace na úrovni projektu, vidíme základní elementy modelu organizačního rozvoje: důraz na individuální motivaci a angažovanost (smysl pro zapojení, vlastnictví projektu), důležitost soudržných a otevřených pracovních skupin (zlomení tradiční izolovanosti učitelů, posílení profesionalismu a kooperace), a explicitní kritika konvenčních představ organizační efektivnosti (užitečnost znovuobjevení kola.“ (McLaughlin, 1976: 172)

- Uvedené organizační uspořádání je založeno na vzájemné důvěře a sebedůvěře aktérů, že jsou schopni realizovat kolektivní vyjednávání svých zájmů a prosadit svůj vliv. Pro implementaci je rozhodující autorita moci.
- Distribuce moci v organizacích není nikdy stabilní. Závisí výhradně na dočasné schopnosti jednoho individua či jednotky mobilizovat dostatečné zdroje k manipulování chování ostatních. Formální pozice v hierarchii organizace je pouze jedním z mnoha faktorů, které ovlivňují rozložení moci. Dalšími faktory jsou speciální znalosti, ovládnutí materiálních zdrojů, a schopnost mobilizovat externí politickou podporu. Usilování o moc v organizacích pouze slabě koreluje s jejich formální strukturou.
- Rozhodování o programových aktivitách spočívá ve vyjednávání mezi mnoha organizačními jednotkami. Rozhodnutí na základě vyjednávání jsou výsledkem konvergence mezi účastníky s rozdílnými preferencemi a zdroji. Vyjednávání nevyžaduje, aby se strany shodly na společném souboru cílů, ani aby všechny strany souhlasily s výsledkem vyjednávacího procesu. Vyžaduje pouze to, aby souhlasily se vzájemným přizpůsobením svého chování v zájmu zachování vyjednávání jako normativně daného prostředku alokace zdrojů.
- Implementace sestává z komplexní série vyjednaných rozhodnutí odrážejících preference a zdroje účastníků. Úspěch či neúspěch implementace nemůže být posuzován porovnáním výsledku s deklarací záměru, protože žádná sestava záměrů nemůže poskytnout interně konsistentní prohlášení zájmu všech stran zúčastněných ve vyjednávacím procesu. Úspěch může být posuzován pouze relativně k cílům jedné strany vyjednávacího procesu nebo ve smyslu zachování procesu vyjednávání jako takového.

Často se tvrdí, že implementační proces selhává proto, že v jeho rámci neexistuje žádná organizační jednotka, která by byla dostatečně mocná, aby donutila ostatní ke konformitě s jednotnou koncepcí politického programu. Protože se každý aktér snaží prosadit svůj vlastní záměr, nevychází implementace z jednotné deklarace záměru směrem k výsledku, ale je charakteristická konstantním konfliktem záměrů a představ o výsledcích a snahou o dosažení relativní výhody prostřednictvím vyjednávání. Uvedenou skutečnost chápe normativní model konfliktu a vyjednávání jako svůj základní předpoklad. Rozdílnost a konfliktnost záměrů a cílů vede některé politické aktéry k negativní charakteristice výsledků implementace a jiné k pozitivní, podle jejich pozice ve vyjednávacím procesu.

Konflikt a vyjednávání může probíhat jak uvnitř organizací, tak mezi organizacemi. Na jednotlivé organizace můžeme nahlížet jako na vyjednávací koalice a na politický proces jako na vyjednávání mezi jednotlivými organizacemi. Vyjednávání může být explicitní nebo „skryté“. Máme tendenci spojovat si pojem vyjednávání pouze s přímými konfrontacemi mezi jasně definovanými protivníky – pracovní vyjednávání, rozhovory o omezení zbrojení, mírová jednání. Ovšem mnoho forem vyjednávání, zvláště těch v implementaci veřejných programů, probíhá bez přímé komunikace a s nedokonalou znalostí jedné strany o motivech a zdrojích strany druhé. Viděno z tohoto úhlu, stává se implementace v podstatě sérií strategických kroků individuálních politických aktérů i vládních organizací, snažících se ovlivnit chování ostatních k vlastnímu prospěchu.

Klíčem k porozumění tohoto kulturního modelu organizace je poznání, že konflikt implikuje závislost. I nejsilnější protivníci musí vzít v úvahu postupy a kroky svých oponentů při formulování vyjednávací strategie. Navíc je tu mocný společný zájem dosáhnout výsledků, které nejsou enormně destruktivní pro obě strany. V implementaci, stejně jako

ve všech vyjednávacích problémech, jsou strany se silně rozporuplnými zájmy připoutány k sobě jednoduchým faktem, že musí uchovat vyjednávací proces, aby něčeho dosáhly. Neschopnost vyjednávat znamená pro aktéry vyloučení z procesu alokování zdrojů.

Tento model poskytuje zřetelně odlišnou alternativu k omezujícím předpokladům předchozích modelů. Implementace může probíhat za absence vnějšího kontrolního mechanismu, jako je rutina, hierarchická kontrola, uznání odborným společenstvím či skupinový konsensus. Vyjednaná rozhodnutí vznikají z konvergence a přizpůsobování mezi jedinci snažícími se o nezávislé cíle. Mechanismus konvergence závisí na „vzájemné závislosti očekávání“ (Elmore, 1978). Strany vyjednávacího procesu musí předpovídat své činy nejen podle očekávání reakcí ostatních, ale musí také vzít v úvahu, že ostatní generují svá očekávání o nich. Tedy vyjednávání závisí stejně tak na sdílených očekáváních jako na konkrétních aktivitách. Vyjednávání konfliktu je tedy specifický sociální vztah, vyžadující jistou úroveň odpovědnosti a důvěry mezi konkrétními stranami vyjednávání.

Výstupy vyjednávacího procesu jsou zřídka „optimální“ v objektivním slova smyslu. Častěji jsou prostě vyhovujícím dočasným výsledkem. Může se stát, že všechny strany mohou odcházet z vyjednávání nespokojeny s výsledkem. Pokud zůstává šance obnovit vyjednávání, zřídka jde o konečné výsledky; všechna řešení jsou dočasná. Nelze tedy očekávat, že by vyjednávací proces vedl účelně od záměru k cíli.

Tradiční teorie organizace – normativní ekonomická teorie a sociologie organizace – má tendenci spojovat sociální organizaci s určitou úrovní společného zájmu, který jednotlivcům umožňuje kooperovat na společném souboru cílů. Před časem se teorie organizace od tohoto závěru odvrátila. Cyert a March, představitelé „nového institucionalismu“ vypracovali alternativní teorii, založenou na předpokladu, že organizace jsou v podstatě vyjednávacími koalicemi. Proces rozhodování v organizaci podle nich spočívá v kontinuálním konfliktu mezi dílčími jednotkami, které definují své specifické zájmy. Souhrnné cíle organizace jsou podle nich dost vágní a v podstatě nepoužitelné jako vodítko k rozhodování. (March, 1963) Organizace tedy nejsou definovány souhlasem se souhrnnými záměry, ale pouze procesem konfliktu, vyjednávání a budování koalicí mezi dílčími jednotkami. Absence shody na celkových cílech není v tomto modelu znamením selhání organizace, ale vodítkem upozorňujícím na existenci konfliktu a vyjednávání jako nezbytné součásti reálného organizačního života.

Skutečná struktura organizací je spíše spatřována v jejich vyjednávacím procesu než v jejich formální hierarchii či v technologických rutinách. Pojem organizační hierarchie má v tomto modelu organizačního uspořádání malý význam. Formální pozice v organizaci je jen jedním z mnoha zdrojů moci. K posílení vyjednávací pozice podřízených vzhledem k nadřízeným a naopak může být použito mnoho dalších zdrojů – zběhlost ve speciálních znalostech, možnost libovolně nakládat se zdroji, silná externí podpora atd. Nelze stanovit jednoduchá pravidla determinující distribuci moci v organizacích. Stabilita, je-li jaká, je krátkodobým produktem vyjednávání o specifických rozhodnutích.

Nejdůležitější charakteristickou vlastností modelu konfliktu a vyjednávání je, že *nespočívá na předpokladu o společných záměrech*. Úspěch či neúspěch implementace je proto značně relativním pojmem, determinovaným pozicí v procesu. Je docela možné, aby proces

pokračoval i přesto, že jej všichni účastníci považují za neúspěšný, protože cena odmítnutí vyjednávání může převyšovat cenu nevýhodného vyjednávacího vztahu. Za těchto podmínek je jediným objektivním měřítkem úspěchu či neúspěchu zachování vyjednávacího procesu samotného. Nehledě na úroveň konfliktu v sociálních programech, mají všichni účastníci zájem na jejich zachování tak dlouho, dokud získávají užitky jinak nedosažitelné. Důležité je přitom spíše zaujetí takového postoje a očekávání než dosažení faktického stavu osobního užitku.

Extrémní rozptýlenost a proměnlivá povaha organizačních vztahů při implementaci vzdělávacích programů vedly K. Weicka k charakterizování vzdělávacích organizací jako „nesoudržně spojených systémů“. (Weick, 1976) Tato charakteristika se na první pohled zdá velmi příznačná pro perspektivu modelu konfliktu a vyjednávání organizačních vztahů. Nestabilita organizační struktury a její determinace, absence účelově řazených událostí, rozptýl zdrojů a odpovědnosti, a relativní absence závazných pravidel dávají dohromady druh systému, ve kterém je společná akce možná pouze prostřednictvím skrytého nebo explicitního vyjednávání mezi relativně nezávislými účastníky.

Přesto se domnívám, že Weickova charakteristika není zcela přesná. V programových situacích blížících se ideálnímu modelu vyjednávání a konfliktu se setkáváme se vzájemně vyladěnými očekáváními, s odpovědností k základním hodnotám a pravidlům vyjednávání a řešení konfliktů, jako je preference individuálních zájmů, kalkulativní posuzování užitečnosti, víra v osobní svobodu rozhodování jedince. Vzájemná očekávání předpokládají důvěru, že všichni účastníci konfliktu mají zájem na pokračování vyjednávacího procesu. Vzniká situace, kdy aktéři konfliktu a vyjednávání jsou na sobě vzájemně závislí. V popísaném organizačním modelu lze tedy předpokládat soudržnost vzájemných očekávání a vztahů mezi aktéry, i když jejím obsahem není společná formulace cílů programové činnosti. Při soudržnosti těchto představ a očekávání může být konfliktní organizace různých zájmových politických koalic sice nestabilní a proměnlivá, ale současně může mít jako způsob uspořádání relativně dlouhé trvání v čase.

Hlavní „slabinou“ modelu je skutečnost, že nedovoluje postulovat objektivní definici úspěchu či neúspěchu, protože všechny normativní soudy jsou prostě konstatováním relativní výhody ve vyjednávacím procesu. Racionální kritikou modelu vyjednávání a konfliktu je, že zvyšuje zmatek a bezmyslenkovité posuny na princip, že poskytuje snadnou omluvu pro smířlivost s výsledky neuspokojivými nikoho a že neposkytuje základnu pro zlepšení implementačního procesu. Kritice se těžko čelí, kromě konstatování, že neschopnost porozumět objektivní komplikovanosti vyjednávání je někdy dražší než neschopnost shodnout se na objektivním měřítku úspěchu.

Flexibilita organizace a volnost rozhodování jedince

Uvedená typologie modelů organizační kultury je založena na rozdílnosti kvalitativních i kvantitativních rysů. Jednotlivé soustavy organizačních pravidel se od sebe liší jako obsahově odlišné způsoby uspořádání. Současně se však od sebe liší různou mírou vyžadování odpovědnosti jedince k organizačním pravidlům a mírou institucionalizované důvěry v individuální chování programových aktérů. Tato skutečnost zakládá možnost měření reálné

organizační kultury podle uvedených kritérií. Ukazuje se, že normativní organizační modely se od sebe liší mírou stability, respektive flexibility organizačního chování, které regulují. Jestliže k organizačním pravidlům patří posilování individuální odpovědnosti k ustáleným, neosobním nebo jednotně předepsaným organizačním normám, pak při realizaci uvedeného pravidla lze očekávat stabilizaci výkonu implementace v různých programových situacích. Jestliže k organizačním pravidlům patří ponechávat relativně velkou volnost jedincům pro vlastní adaptaci chování na konkrétní programové situace, pak lze při dodržování těchto pravidel předpokládat zvýšenou proměnlivost implementačních postupů.

V odborné literatuře existuje několik měřících metodik, které umožňují pozorovat míru stability a flexibility organizačního chování.⁴⁹ Teoretickým východiskem většiny z nich je klasická práce britských výzkumníků Burnse a Stalkera (1961), nazvaná „The Management of Innovation“. Tito autoři vycházeli ze systémové teorie managementu. Zkoumali „efektivitu“ uspořádání organizačních struktur průmyslových organizací vzhledem k charakteru organizačních cílů. V průběhu výzkumu formulovali rozdíl mezi tzv. mechanickými a organickými manažerskými systémy. Touto typologií položili základy kontingenčního přístupu ke studiu organizačního uspořádání.

Burns a Stalker chápali *mechanický organizační systém* jako srovnatelný s weberovským modelem racionální byrokratické organizace. Vyznačuje se podle nich rigidními hierarchickými vztahy, fixně přeuročenými povinnostmi a odpovědnostmi jednotlivých členů, vysokým stupněm formalizace vztahů, převahou formálně stanovených komunikačních toků a sítí, vysokým stupněm centralizace rozhodování. V mechanické organizaci hraje velkou roli kontrola a dohled nadřízených nad členy organizace. Rozpětí kontroly má proto tendenci se smršťovat a naopak roste množství organizačních úrovní. Zvětšuje se tedy distance mezi lidmi na nejvyšším a nejnižším organizačním stupni. Vrcholový management je proto nucen klást větší důraz na dodržování organizačních pravidel. Autoři dospívají k závěru, že uvedený typ organizace je vhodný pro plnění stabilních, neproměňujících se organizačních cílů a úkolů.

Organický organizační systém Burns a Stalker definují jako přímý protiklad výše uvedeného. Vyznačuje se menší komplexností organizačního celku, nižší úrovní formalizace a decentralizací rozhodování. Organická organizace ponechává větší prostor pro spolupráci mezi jednotlivými členy ve vertikálním i horizontálním směru, připouští a vyžaduje adaptabilitu organizačních pravidel. Na tvorbě organizačních vztahů se podílí významně neformální komunikace, rozhodovací autorita je decentralizovaná. Organické uspořádání je chápáno jako vysoce adaptabilní a flexibilní. Je proto vhodné v nestabilních podmínkách, kdy problémy a pravidla jejich řešení nejsou distribuovány specialisty a jasně definovány organizační hierarchií. Podstatu flexibilního organizačního uspořádání autoři popisují následujícím způsobem:

„Jedinci provádějí své speciální úkoly z hlediska své interpretace cílů firmy jako celku. Práce postrádá svou formální definici v termínech metod, povinností, pravomocí, které jsou kontinuálně redefinovány v interakcích

⁴⁹ Popis některých měřících nástrojů organizační kultury poskytuje například Hofstede (1990) a O'Reilly (1991)

s ostatními participanty. Interakce probíhají stejně tak laterálně jako vertikálně. Komunikace mezi lidmi různých druhů odbornosti a pracovního zaměření tenduje spíše ke vzájemným konzultacím a vyjednáváním než k příkazům...“ (Burns a Stalker, 1961:5-6)

V organickém uspořádání mají tedy jedinci institucionalizovanou volnost rozhodování a jednání. Jejich práce je založena na dělbě činností, ale není standardizována předpisy. Zaměstnanci mohou směřovat k profesionalizaci, která jim dává možnost technicky zvládat a řešit různorodé pracovní problémy, ale jen v jedinečných vzájemných konzultacích. Jednotliví členové organizace mohou prosazovat své individuální zájmy a dostávat se přitom do konfliktů, ale mohou je řešit jen vzájemným vyjednáváním.

Burns a Stalker svou typologii vytvořenou počátkem 60. let do značné míry anticipovali další vývoj v sociologii organizace. V následujících letech někteří autoři začali tvrdit, že pro postindustriální vývoj společnosti je typický útlum mechanických organizačních forem a rozvinutí organických organizačních systémů. Tento názor podporuje Burnsovo a Stalkerovo tvrzení, že mechanické systémy se chovají neefektivně v komplexních podmínkách při plnění nestabilních úkolů. Mezi následovníky autorů popisované typologie patří H. Mintzberg, který původní typologii rozvinul do komplexnější podoby. Flexibilita organického modelu organizace založeného na posílení role jedince našla výraz v jeho označení „*adhocracy*“, které se v teorii managementu široce vžilo. (Mintzberg, 1983)

Kapitola 8

SOCIÁLNÍ ORGANIZACE IMPLEMENTAČNÍHO PROCESU

ANALÝZA ORGANIZAČNÍ SOUDRŽNOSTI

Sociální organizace veřejných programů zahrnuje velké spektrum politických aktérů, kteří vstupují při implementaci do vzájemných vztahů. Tito aktéři vytvářejí komplexní, vzájemně nesourodý programový celek státních i nestátních veřejných organizací, soukromých firem a agentur, zájmových skupin, obranných koalic, pracovních týmů a jedinců. V jeho rámci se mohou uplatňovat různé představy a názory o cílech programu, o způsobech participace a normách programového chování. V konkrétních programových situacích vznikají velmi různorodé typy interakcí a chování mezi aktéry, které lze jen obtížně zařadit a vysvětlit některým dříve uvedeným kulturním modelem organizace implementačního procesu. S velkou pravděpodobností lze předpokládat, že jednotlivé modely kulturní regulace budou působit v konkrétních situacích společně, budou se různě srážet a dostávat do vzájemných konfliktů, které v důsledku povedou k redefinici těchto institucionálních pravidel jednotlivými programovými pracovníky. Cílem kapitoly je prozkoumat zákonitosti této kulturní reinterpretace pravidel organizačního zabezpečení v konkrétních programových situacích a procesech.

Implementační struktura

Z hlediska povahy vztahů mezi aktéry veřejných programů má jejich sociální organizace specifický charakter. B. Hjern a D. Porter se domnívají, že tuto specifčnost způsobuje skutečnost, že vztahy mezi aktéry se utvářejí v rámci jednak intra-organizačního a jednak inter-organizačního kontextu. Pro vystižení tohoto dvojího kontextu organizace veřejných programů zavádějí pojem „*implementační struktura*“ (Hjern a Porter, 1981)

Při své úvaze vycházejí z empirické evidence, že po druhé světové válce v evropských zemích dynamicky vzrůstá počet formálních organizací, asociací či komunit, které se zapojují do demokratického politického života. Státní sektor poskytování veřejných a sociálních služeb dnes působí ve velmi rozptýleném a heterogenním prostředí. V tomto novém organizačním kontextu, jsou některé veřejné programy implementovány spíše neviditelnou rukou trhu a jiné spíše železnou rukou silné státní byrokracie. Stále častěji se podle autorů stává, že v rámci jednoho programu se některé části implementují pomocí byrokratické administrace státu a jiné spíše na základě vyjednávání konfliktu zájmů.

Jednotliví aktéři pak operují v heterogenním prostředí státních byrokracií, profesionálních komunit i tržní konkurence. V takových situacích se podle Portera stává, že očekávání pracovníků jsou orientována souběžně na různé institucionální struktury regulující implementační chování politiků, úředníků či sociálních pracovníků. Může se například

stát, že byrokratická pravidla vstupují do regulace chování pracovníků soukromých agentur, že institucionální pravidla konfliktu a vyjednávání zájmů uplatňují ve svém jednání úředníci státních programů a že profesionální sociální pracovníci přistupují k poskytování služeb manažersky efektivním způsobem. Naznačené kulturně heterogenní prostředí regulující implementační proces má být právě studováno zavedením pojmu implementační struktura. Připomínám, že vymezení implementační struktury konkrétního programu podle autorů spočívá ve třech základních krocích.

1. Rozbor legislativních imperativů včetně identifikace oficiálních aktérů programu.
2. Dále se zkoumají jejich cíle, aktivity a kontakty spojené s programem.
3. Zjištěné kontakty se využívají pro identifikaci sítě lokálních, regionálních a národních aktérů, kteří jsou zapojeni do plánování, financování a implementace veřejných programů.

Nejdříve je nutné analyzovat „administrativní imperativy“ programu obsažené v legislativních normách strukturujících implementační proces. Tyto *formálně* předepsané struktury definují souhrn základních organizací a aktérů, kteří zajišťují realizaci politického programu.⁵⁰ Pro definici implementační struktury veřejných a sociálních programů (například sociálních dávek) je podle Hjerna a Portera důležitá okolnost, že organizace začleněné do implementační struktury *netvoří nutně administrativní jednotky* politického programu. Jsou pouze „surovinou“, z níž jsou formovány výkonné implementační struktury. Jinak řečeno, konkrétní regionální organizace a jejich jednotky dostávají mandát z centrální úrovně programu pro jeho implementaci. Na své úrovni potom rozvíjejí vlastní implementační aktivitu. Hledají potřebné informace o klientech, vedou vlastní vyjednávání na lokální úrovni, které směřuje k zabezpečení veřejného programu podle jejich interpretace programových cílů a hodnot. Dalším krokem definice implementační struktury je tedy analýza *neformálních* aktivit a programových postojů regionálních a lokálních aktérů. V jejím rámci se zpřesňuje a doplňuje formálně stanovená implementační struktura.

Programová a organizační racionalita

V důsledku heterogenní povahy implementační struktury a faktu, že organizace spolupracující na implementaci programu *netvoří vždy administrativně provázané jednotky*, vyplývá jejich větší vzájemná nezávislost (autonomie). Projevuje se v rozdílnosti či rozpornosti programových a organizačních pravidel, která regulují chování jednotlivých implementačních pracovníků. Hjern a Porter (1981) tato odlišná kulturní pravidla nazývají *programovou a organizační racionalitou*.

⁵⁰ Například v případě dávek sociální pomoci v ČR tyto formální normy předpokládají a vyžadují spolupráci mezi národními a regionálními státními orgány Správy sociálního zabezpečení. Přitom dochází mezi nimi k dělbě činnosti. Na úrovni ministerstva je vytvářen všeobecný rámec pro regulaci a alokaci zdrojů programu. Regionální a lokální aktéři programu jsou odpovědní za testování, vyměřování a vyplácení sociálních dávek. Implementace zahrnuje sestavu lokálních výkonných pracovníků začleněných organizačně do struktur okresních či městských úřadů, kteří při své práci nutně spolupracují s regionálními úřady práce, se strukturou lékařských posudkových komisí a lékaři, s regionální strukturou finančních úřadů atd.

Organizační cíle a hodnoty jsou podle jejich názoru resistantní k racionalitě jednotlivých programů, protože cíle programů jsou většinou spojeny s aktivitami dílčích částí nebo skupin v organizacích. Lidé začlenění do jejich realizace mají často tendenci adaptovat programové cíle v zájmu organizačního celku. Programové činnosti jsou v organizačním kontextu často chápány jako nástroje pro přežití a rozvoj organizace. Na druhé straně většina veřejných programů není implementována jedinou organizací. Implementační strukturu tvoří „klastry“ různých veřejných i soukromých organizací, asociací či komunit. Pro aktéry programu jsou tedy implementační struktury administrativními jednotkami pouze v rámci organizace, v níž jsou zaměstnáni.

Z těchto skutečností podle autorů vyplývá rozdíl a mnohdy i rozpor mezi kulturními pravidly, které uspořádávají vztahy v rámci implementačních a organizačních struktur. Tyto rozdíly spátrují zejména v následujících okolnostech:

- 1. Implementační struktury jsou více dynamické a proměnlivé než vztahy uvnitř formálních organizací. „Klastry“ programových aktérů nemají obvykle právní subjektivitu, nemají vlastní formální stavbu a korporativní charakter**
- 2. Implementační struktury jsou méně formální. Jsou spíše založeny na neformální moci a autoritě.**
- 3. Rozhodnutí o participaci na programu jsou více založena na vyjednávání a hledání programového konsensu než na autoritě příkazů a formálních donucení. Implementační struktury jsou výrazněji formovány iniciativou jedinců orientovanou na společné programové cíle a aktivity. Zpravidla předpokládají více vzájemné důvěry mezi jednotlivými aktéry a vytváří větší autonomii pro individuální rozhodnutí.**

Uvedené charakteristiky rozdílů mají pro Hjerna a Portera významné teoretické i metodologické důsledky. Za prvé je vedou k závěru, že implementační struktury jsou alokační a administrativní jednotky, které svým charakterem stojí někde mezi tržním uspořádáním a hierarchickou mocenskou administrací byrokratického typu.

„Finanční prostředky a statky jsou rozdělovány mezi klastry autonomních a napůl autonomních aktérů, tak jako na trhu. Současně jsou stanovovány programové cíle, formulují se plány činnosti, zdroje jsou alokovány tak, aby byly v pravý čas na pravém místě. Provádění programových aktivit je kontrolováno a vyhodnocováno podobně jako v byrokraticky nebo manažersky řízených organizacích“ (Hjern a Porter, 1981:211)

S trhem mají implementační struktury veřejných programů tedy něco společného a současně něco odlišného. Podobné jsou v tom, že potřebují komplexnost úkolů a neurčitost programových situací redukovat nezávislými autonomními aktivitami jednotlivých participantů. V rámci implementačních struktur je velmi obtížné prosadit soustavu pravidel, které autoritativně regulují chování relativně autonomních aktérů. Na rozdíl od trhu jsou však implementační struktury administrativní jednotky organizované okolo a pro plnění specifických programových cílů. Diferentní a heterogenní tržní poptávka je něco zcela jiného než cíle veřejného programu.⁵¹

Současně se implementační uspořádání liší od hierarchických struktur moci, které vyžadují od svých členů velkou míru odpovědnosti k organizačním pravidlům. Hierarchie

⁵¹ Tento podstatný rozdíl mezi tržními a implementačními strukturami, byl nešťastně překryt například teorií veřejné

redukuje komplexnost úkolů a situací takovým způsobem, že cíle jsou rozděleny na velký počet malých úkolů, které jsou přiděleny různým jednotkám v rámci organizace. Proces rozdělení úkolů a kombinování navazujících pracovních činností je autoritativně koordinován hierarchií moci. Obecné cíle jsou určeny osobami na vrcholu této hierarchie. Pro mnohé implementační procesy je takové uspořádání nepoužitelné, protože rozložení moci v těchto strukturách je mnohem symetričtější a vychází z kombinovaných mocenských zdrojů. Vedoucí administrátoři při řízení programů často pocívuji bezmocnost. Ne vše je uspořádáno, nepůsobí formální mechanismy alokace úkolů a zdrojů. Prosazování rozhodnutí je neefektivní, protože programoví spolupracovníci jsou zaměstnáni v různých organizacích.

Na základě uvedených úvah Hjern a Porter dospívají za prvé k závěru, že pro implementační strukturu je typické působení různých pravidel utváření vztahů mezi aktéry v rámci jedné struktury. V jedné implementační struktuře veřejného programu mohou být typově různé „oblasti stability chování“, které jsou jednou regulovány spíše pravidly konfliktu autonomních zájmů a jeho vyjednávání, podruhé pravidly hierarchicky uspořádané moci (např. byrokratické administrace nebo managementu systémů). Implementační struktury chápou jako proměnlivé, difúzní a dynamické útvary sociální organizace cílevědomé kolektivní činnosti. V této souvislosti odmítají přístupy „jednodimenzionálních teorií“ (Hjern a Porter, 1981). Podle autorů k nim patří „teorie hledání jednotného organizačního cíle“ (Simon, 1957), ekonomické teorie byrokracie zdůrazňující hledisko maximalizace individuálních zájmů (Downs, 1967; Tullock, 1965; Niskanen, 1971), interorganizační teorie směny (White, 1978), stejně jako Olsonova teorie kolektivního jednání (Olson, 1965). Autoři se domnívají, že jejich pojem implementační struktura umožňuje multidimenzionální vysvětlení programového chování. Proto ho chápou jako *novou a alternativní jednotku teoretické analýzy* politického procesu.

Za druhé dospívají k závěru, že pro organizační zajištění implementace mají specifický význam *neformální vztahy mezi participanty*. Sociální síť neformálních vztahů tvoří v jejich pojetí důležitý mechanismus integrace a redukce neurčitosti programových situací. Při utváření implementačních struktur hraje významnou roli skutečnost, že participanti se začleněním do veřejného programu souhlasí nebo se participace uskutečňuje přímo jejich samovýběrem. Tímto způsobem může být komplexnost programových situací redukována bez ohledu na „neviditelnou ruku trhu“ či „železnou ruku“ formální mocenské hierarchie. Přitom podle názoru autorů není znemožněna administrativní a seberegulační funkce programových sociálních sítí. Ovšem otázku, jak může být za pomoci těchto mechanismů rozvíjena strategie pro plánování, rozpočtování, financování, vedení a vyhodnocování implementačních struktur však nechává Hjern a Porter otevřenou.

volby. Teorie veřejné volby předpokládá soutěžení a konkurenci (tedy nesouhlasnou aktivitu) v rámci daného institucionálního uspořádání. Hledá potom racionální pravidla tohoto uspořádání, která formuluje například v teorii volebního systému, průměrného voliče či politické koalice. (Podrobněji viz. McLean, 1987) Nemůže se přitom vyhnout identifikaci limitů a paradoxů racionalistické perspektivy (Arow, 1951). Chceme-li pochopit racionalitu chování členů implementačních struktur, musíme podle Hjerna a Portera vycházet právě z opačných předpokladů. Implementace vyžaduje určitou míru souhlasu aktérů s programovými cíli a aktéři přitom prakticky postupují v „relativně nesladeném a nesoudržném institucionálním uspořádání.“ (Hjern a Porter, 1981: 213)

Za třetí má podle autorů naznačená charakteristika významné metodologické důsledky pro empirický výzkum. Domnívají se, že významný vliv neformálních vazeb a vztahů při implementaci umožňuje volit při jejím empirickém popisu a analýze fenomenologický přístup. Jsou toho názoru, že v rámci volněji uspořádaných struktur vztahů, které poskytují více důvěry pro individuální rozhodování jednotlivých aktérů, se vytváří větší prostor pro „sítě jedinců s manažerskými schopnostmi“ (1981: 212), kteří dokáží nalézat řešení i v nepřehledných programových situacích. V rámci formálních organizací jsou projevy a neformální iniciativy individuálních manažerských schopností málo očekávatelné, neboť chování jedince je v nich více strukturováno a kontrolováno formálními skupinami i klikami uvnitř organizace. Větší vliv individuálního chování na podobu implementačních struktur slouží autorům jako argument pro jejich pojmání jako „*fenomenologických administrativních jednotek*“, které jsou částečně definované samotnými aktéry. V tom spatřují podstatnou odlišnost od formálních organizačních struktur.

Větší volnost pro rozhodování implementačních pracovníků a programových jednotek se projevuje v několika empiricky zjištěných skutečnostech. Za prvé aktéři začlenění do implementačních struktur mají různé cíle a motivy spolupráce. Je sice podle autorů možný společný zájem například na vzdělávání a tréninku pracovních sil nebo na poskytování sociálních dávek potřebným, ale aktéři participují na programech také z vlastních motivů. Tyto vlastní cíle a motivy spolupráce tvoří specifickou programovou racionalitu a kulturu implementačních struktur, která je sice odlišná od kultury formálních organizací do implementace programu zapojených, ale současně není bez rozboru cílů a pravidel těchto organizací pochopitelná.

Za druhé se implementační struktury vyznačují větší komplexností a provázaností zdrojů moci. Zatímco hierarchická formální autorita v nich omezuje svůj vliv, posiluje se podle autorů vliv autority profesionálů, koordinačních kompetencí a potenciální i reálné moci vyplývající z kontroly programových zdrojů.

Konečně třetí specifikum implementačních struktur vzhledem k formálním organizacím se projevuje v lokální a regionální nezávislosti. Tedy autoři zjišťují, že neexistují jednotné implementační struktury celonárodních veřejných programů. Spíše je podle nich možné mluvit o „celé škále“ typově různých lokálních implementačních struktur, které jsou složeny z odlišné sestavy veřejných i soukromých aktérů. Uvedené skutečnosti autoři chápou jako empirické potvrzení oprávněnosti použití specifické fenomenologicky orientované metodiky určení a analýzy implementační struktury veřejného programu.

Kritika pojetí implementační struktury

Hjern a Porter zavedli na počátku 80. let do analýzy veřejných programů nesporně velmi dynamický pohled na organizační zabezpečení politického procesu. V jejich pojetí implementační proces prochází různými typy a stádii uspořádání v závislosti na programových situacích. Prostor dočasné organizační stability se v jejich perspektivě proměňuje, přechází do méně stabilních fází programové spolupráce, konfliktů zájmů a vyjednávání. Takový obraz implementačního procesu se jeví pro řadu veřejných programů jako velmi pravděpodobný. Specifickým metodologickým přínosem je analýza *organizačních fenoménů*

jako projevů identity jednotlivých aktérů implementačního procesu. V těchto subjektivních postojích, očekáváních a názorech jsou interpretována institucionální programová pravidla. Empirický výzkum v této perspektivě může přispět k popisu změn, anomálií a deviací původních záměrů v rámci implementace veřejných programů. Přesto se domnívám, že Hjerno a Porterovo pojetí implementační struktury jako nové jednotky teoretické analýzy je diskutabilní v několika bodech.

Za prvé. Podle mého názoru neexistují důvody pro jednostranné zdůraznění významu neformálních vztahů a jejich sítí při organizování veřejných programů. Existuje celá řada komplexních veřejných programů, v nichž zůstává mezi aktéry asymetrické rozložení moci. Motivace meziorganizační spolupráce na veřejných programech nemusí nutně vycházet z mocensky symetrické situace, kdy jednotliví aktéři implementace mají ze vzájemné interakce prospěch (White, 1978). Mnozí autoři upozorňují na skutečnost, že někdy je meziorganizační interakce a spolupráce výsledkem mocenské závislosti jednoho aktéra na druhém. K vytvoření vztahu mezi organizacemi v takovém případě dochází za předpokladu, že motivující strana je natolik vlivná, že může druhou stranu ke spolupráci donutit (Aldrich, 1972; Kochan, 1975). V takových situacích jsou vytvořeny podmínky pro formalizaci vztahů uvnitř implementačních struktur. V mocensky dominantní roli vystupuje v řadě programových situací stát či státní organizace, které se snaží udržet kontrolu zejména nad finančními zdroji veřejných programů. Větší pluralita politických aktérů v posledních třech desetiletích a s ní spojená decentralizační tendence při organizování politických procesů je doplňována také tendencemi opačnými. Zejména státní organizace se snaží centralizovat určité typy programových rozhodnutí a formalizovat a legislativně strukturovat vztahy v rámci implementačních struktur. Této skutečnosti autoři nevěnují dostatečnou pozornost.

Za druhé. Autoři předkládají slibnou koncepci implementační struktury jako dynamického, nestabilního sociálně organizačního útvaru. Podle mého názoru však nedostatečně rozlišují mezi flexibilním organizačním zajištěním, které probíhá podle institucionalizovaných pravidel, a chaotickými programovými změnami, při kterých dochází k postupným institucionálním změnám. Zatímco první typ programových změn probíhá podle očekávání a jeho předpokladem je určitý stupeň soudržnosti implementačních struktur, druhý typ změn probíhá pro aktéry neočekávaně, vyznačuje se ambivalentním a deviantním chováním aktérů, které narušuje organizační soudržnost implementace a může vést k nečekaným a nežádoucím programovým důsledkům. Nedostatečné rozlišování těchto dvou skutečností vede autory ke konstatování, že proměnlivost implementačních struktur se projevuje v jejich odlišné kohezivitě v prostoru a čase:

„ Stav interakcí v rámci dílčích implementačních struktur se proměňuje v prostoru a čase. Některé struktury jsou vysoce rozvinuté a stabilní, jiné jsou nerozvinuté a vzniklé ad hoc. Rozvinuté a stabilní struktury mohou být korektně popsány spíše jako sítě vztahů, ve kterých mají aktéři pevně ustavená vzájemná očekávání o dalších participantech a jejich aktivitách. Tyto představy se vztahují ke vzorcům interakcí více méně sdílených v rámci kohezivních organizací. V méně rozvinutých a ad hoc vzniklých implementačních strukturách nejsou očekávání aktérů pevně ustavena. Institucionální vzorce užitečných interakcí jsou jen slabě přijímány a nejsou ani v interakcích vyjednávány.“ (Hjern a Porter, 1981: 213)

Proměnlivost interakcí mezi aktéry implementace nemusí nutně souviset s existencí nesoudržných, chaoticky se chovajících struktur. Podle autorů relativní nesoudržnost a nestabilita je podstatný znak, který odlišuje struktury implementační vztahů od vztahů vznikajících v rámci formálních organizací.

Za třetí. Domnívám se, že neexistuje dostatek teoretických argumentů k přísnému rozlišování mezi implementační strukturou veřejných programů a vztahy uvnitř formálních organizací. Současná literatura ze sociologie a teorie organizace přináší řadu důkazů, že i v rámci relativně stabilních formálních organizací (1) vznikají významné oblasti organizační nestability. V jejich rámci dochází k neočekávaným projevům organizačního chování, k zablokování realizace organizačních cílů, k nedorozuměním a kulturním konfliktům. (2) Rovněž ve formálních organizacích hrají významnou roli neformální vztahy a jejich sítě, které mohou modifikovat a reinterpretovat oficiální cíle organizace. (3) Dále se potvrzuje, že interorganizační a intraorganizační vztahy se vzájemně prostupují a ovlivňují. Růst komplexnosti implementačních struktur programu jako celku působí změny i uvnitř organizačních vztahů, vede k jejich narušování a větší nestabilitě.

Tyto okolnosti podle mého názoru vedou k závěru, že apriorní rozlišování „implementačních“ a „organizačních“ struktur jako odlišných jednotek teoretické analýzy je spíše umělé a schematizující. Analytický rámec implementační struktury, který nezahrnuje oblast organizačních vztahů a interakcí jedinců v nich zapojených, je nutně neúplný.

Pojem formální organizace

V průběhu 20. století došlo v Evropě k velkému rozšíření formálních organizací ve veřejném sektoru. Například po druhé světové válce rostl počet těchto organizací ve skandinávských zemích rychleji než populace obyvatelstva. Podmínky pro rozvoj „organizační společnosti“ významně souvisejí s posilováním pozice národních, respektive sociálních států do poloviny 70. let minulého století. Formální organizace tvoří dnes významný a mnohdy dominující kontext, v němž probíhá implementace veřejných programů. V následující části se pokusím popsat základní charakteristiky formálních organizací z hlediska mechanismů utváření jejich organizační kultury a vytváření organizační soudržnosti. Tyto skutečnosti mohou mít vliv na formování tzv. implementačního deficitu veřejných programů.

V rámci formálních organizací můžeme rozlišit struktury formálních a neformálních vztahů.⁵² V čem spočívá toto rozdvojení interakcí, které naznačuje možnost rozdvojení a ambivalence chování jedince a identity osobnosti v organizaci? V čem je příčina formalizace vztahů v rámci uvedeného sociálně organizačního útvaru? Připomínám, že obecným důvodem formalizace sociálních vztahů je skutečnost, že skupinový život není naplněn jen

⁵² Tvůrce pojmů formální a neformální vztahy P. Barnard (1938) charakterizoval formální vztahy jako někým stanovené. Jsou to explicitně a oficiálně sepsaná pravidla chování uvnitř nějakého společenství či skupiny, které členové více či méně akceptují a regulují podle nich své chování. Neformálně vzniklé sociální vztahy vznikají spontánně vyjednáváním všech členů skupiny. Ty skupiny, v nichž vznikly pouze neformální vztahy mezi členy, nazýváme neformální. Neformální skupiny jsou přirozené sociální útvary, které vznikají jako reakce na lidské potřeby sociálních kontaktů a interakcí. Ty skupiny, ve kterých vedle neformálních vztahů existuje také struktura formálních vztahů mezi členy, nazýváme formální skupiny. Neformální vztahy jsou tedy přirozeným produktem života každého delší dobu trvajících lidského společenství.

kooperací, ale také konflikty. Pokud v delší dobu trvajícím lidském společenství převládou konfliktní zájmy a interakce, pak dosahování společných cílů je ohroženo.

V takové situaci záleží na rozložení moci členů skupiny. Není-li dosažena shoda o cílech, postupech a normách chování, pak efektivní uskutečnění cíle je možné jen tak, že nejmocnější část skupiny uplatní svůj vliv, potlačí méně vlivné členy skupiny s odlišnými názory a postoji a svá pravidla oficiálně vyhlásí jako závazná pro všechny. Dojde k formalizaci skupinových vztahů. Lidské asociace, tedy účelové skupiny, se od sebe liší mírou formalizace skupinových vztahů podle toho, jak intenzivní konflikty zájmů mezi členy jsou a podle plurality rozložení kontroly různých mocenských zdrojů.

Uvedený mechanismus působí v dějinách univerzálně. K formalizaci vztahů nedochází pouze v současné době. Moderní formální organizace jako jsou veřejné úřady, soukromé i státní podniky či agentury se však od formálních struktur minulosti liší relativně vysokým stupněm racionalizace organizačního života.⁵³ Racionalizace v moderních organizacích znamená, že formálně stanovené postupy a pravidla chování jsou podrobovány racionální kalkulaci, která vyvolává jejich kontinuální změny. Převažujícím kritériem této racionální kalkulace a hodnocení je *princip dosahovat cíle při co nejefektivnějším vynakládání prostředků*. Toto neustálé podrobování činnosti racionální kalkulaci je však v pravomoci jen části členů organizace, kteří zaujímají mocenskou pozici umožňující kontrolu ostatních pracovníků či členů.

Rozvoj formálních organizací v moderní společnosti byl dále podmíněn vznikem nových společenských konfliktů zejména sociálně ekonomické povahy mezi zaměstnavateli a zaměstnanci. Spolupráce lidí s odlišnými a konfliktními zájmy a cíli si vynutila *posílení mocenské kontroly* prostřednictvím formalizace vztahů uvnitř organizací.

Významným faktorem posilujícím formalizaci mezilidských vztahů je rozměr moderního organizačního života. Veřejné i soukromé organizace moderní společnosti vytvářejí velké sociální celky, které zahrnují často několik stovek či tisíc členů. *Velikost moderních organizací* vytváří podmínky pro růst intenzity konfliktů mezi členy a vynucuje si formalizace vztahů mezi nimi.

Růst počtu velkých soukromých i státních organizací vedl k růstu ocenění manažerské a koordinační práce. V rámci velkých organizací je nemožné udržet efektivní spolupráci bez specializovaných pracovníků, kteří se nezabývají prováděním nějakého pracovního úkolu, ale koordinaci ostatních lidí. Řídící pracovníci se *vydělují jako samostatná specializace a profese*, protože ve složitých organizacích nedostatečně fungují primární sociální regulátory organizačního chování: osobní sympatie a antipatie, zvyky a obyčeje, neformální důvěra a pod. Koordinace lidí při práci přestala být samozřejmou a spontánně prováděnou činností. *Uvědomělá snaha o koordinaci činností* je tedy další podstatný znak formálních organizací.

⁵³ Oficiální a předepsané způsoby chování nemusí nutně souviset s racionálním charakterem organizačních předpisů. Oficiální pravidla chování byla typická také v tradiční společnosti. Tyto postupy skupinového života však vycházely z akceptování skutečnosti, že něco se dělalo tradičně, po staletí stále stejným způsobem. Takto byl například upraven život na panovníkově dvoře nebo v církvi řadou ceremonií a obřadů.

Kulturní regulace organizačního chování

Formální vztahy jsou řídicími pracovníky organizace stanovené postupy organizačního chování určené pro koordinaci a kontrolu členů při dosahování společných cílů. Tvoří *racionální (racionálně kalkulovaný) kontrolní a regulační aparát* každé organizace. Vedle oficiálního regulačního aparátu v organizaci existuje struktura neformálních vztahů, na jejichž základě se vytvářejí primární nebo sekundární vazby mezi členy. Tyto vazby tvoří neoficiální, *sociální kontrolní a regulační aparát* chování jedince v organizaci.⁵⁴

Formální a neformální vztahy v organizaci se vzájemně doplňují a společně tvoří celkovou organizační strukturu. Obě struktury se vzájemně ovlivňují a spoluurčují dosažené cíle a výsledky. Vedoucími pracovníky předepsané normy a předpisy jsou realizovány jen do té míry, jak jsou neformálně akceptovány ostatními členy.

Neformální vztahy v organizaci vznikají zpravidla z osobních kontaktů. Realizují se v menších neformálních skupinách a sociálních sítích. Mohou nabývat podoby přátelských kruhů nebo zájmových skupin jako jsou kliky či kabaly.⁵⁵ Jsou založeny na vzájemné důvěře a loajalitě. V neformálních skupinách převládá vysoká míra soudržnosti, vyplývající ze shody sdílených hodnot a norem nebo z vědomí vzájemné užitečnosti členů. Neformální skupiny v organizacích mohou často plnit pro jedince funkci primárních nebo referenčních skupin. V této skutečnosti spočívá význam neformálních struktur v organizaci. Mnozí autoři (Barnard, 1938:122; Smelser, 1963:75) spatřují hlavní funkci neformálních struktur v organizaci v „*podpůrné komunikaci*“, která má podpořit sdílení formálně stanovených cílů, hodnot a norem organizačního chování. Neformální vztahy podle nich podstatnou měrou přispívají k osobní identitě členů organizace a ovlivňují míru začlenění jedince do její činnosti. Mohou tak zvýšit organizační soudržnost a individuální motivaci k pracovnímu výkonu (Robbins, 1994). Na druhé straně však neformální vztahy mohou narušovat a limitovat plnění oficiálních organizačních cílů. Růst konfliktů mezi formální

⁵⁴ Formální pravidla chování v organizaci většinou regulují a upravují následující skutečnosti: (1) Rozdělení práce a činnosti mezi členy organizace. Jednoduše řečeno určují náplň jednotlivých pracovních funkcí a rozdělení činnosti do jednotlivých útvarů organizace. (2) Podíl na formální autoritě jednotlivých pracovních funkcí. (3) Způsoby komunikace mezi členy organizace. Tedy kdo, s kým, v jaké situaci a jakými prostředky má komunikovat. (4) Způsoby přijímání rozhodnutí. Tato pravidla odpovídají na otázku, kdo je oprávněn přijímat jaká rozhodnutí. (5) Způsoby výběru vedoucích a manažerů v organizaci. (6) Soubor pozitivních a negativních sankcí. Zahrnuje zejména systém odměňování a mzdové politiky a také disciplinární řád organizace.

Neformální vztahy v organizaci zahrnují (1) přirozené reakce pracovníků na oficiální příkazy manažerů, jejich podporu nebo odmítání. Dále (2) neformální vztahy mezi jednotlivými odděleními a organizačními jednotkami, (3) strategie budování kariéry jednotlivých pracovníků, (4) existenci neformálních skupin v organizaci, (5) působení neformálních zájmových skupin, jako jsou kliky a kabaly, (6) činnost odborů v organizaci atd.

⁵⁵ Kruhy přátel jsou neformální skupiny vzniklé na základě vytvoření důvěrných, citových vazeb mezi členy organizace. Do těchto skupin je pracovník začleněn celou svou osobností a je silně spjat s hodnotami a normami takové neformální skupiny. Jiný typ neformálních skupin v organizaci tvoří zájmové skupiny. Pokud společným zájmem lidí je prosadit v organizaci svůj vliv tím, že budou rozvíjet a šířit hodnoty a normy organizačního chování, které jsou v rozporu s dominantními hodnotami a normami, mluvíme o existenci neformálních klik. Kliky jsou obvykle zaměřeny proti nadřízeným pracovníkům. Kabaly jsou neformální zájmové skupiny, jejichž členové chtějí prosadit svůj organizační vliv tím, že budou rozvíjet a šířit hodnoty a normy organizačního chování, které podporují a jsou v souladu s dominantními hodnotami a normami v organizaci. Kabaly většinou tvoří mladší pracovníci, kteří usilují o kariérní postup. Kabaly jsou zaměřeny na podporu některých nadřízených.

a neformální strukturou vztahů může vést k izolaci vedoucích pracovníků a k růstu resistance členů organizace vzhledem k oficiálním pravidlům organizačního života.

Vliv formálních a neformálních struktur vztahů ve veřejných organizacích je vzájemný a projevuje se jak v individuálním chování členů organizace, tak v reálně sdílené organizační kultuře. Argumenty k tomuto tvrzení předložila celá řada autorů. Například A. Fox (1974) ukazuje, že charakter formálních pravidel má souvislost s úrovní vzájemné důvěry jednotlivců v organizaci. Ve svém výzkumu ukázal, že detailně předepsaná a kontrolovaná pravidla chování shora-dolů vytvářejí menší vzájemnou důvěru mezi podřízenými. Lidé v těchto organizačních situacích ztrácejí důvěru k vlastním rozhodnutím a přesvědčení o schopnosti podávat adekvátní výkon vzhledem k požadovaným cílům a hodnotám.

Pojetí regulace chování v organizaci

Chování členů organizace je regulováno souhrnem formálně i neformálně vzniklých a členy organizace akceptovaných hodnot a norem, které určují rolové chování členů na určité organizační pozici v různých programových situacích. Jak bylo uvedeno výše, v moderních organizacích můžeme vydělit dvě *vzájemně propojené* stránky regulace pracovníků: za prvé systém formálně stanovených norem organizačního chování, který představuje racionální kontrolní a regulační aparát a za druhé neoficiální vlivy, očekávání a zájmy jednotlivých pracovníků, které tvoří sociální kontrolní a regulační aparát. Oba systémy regulují chování členů organizace jen za předpokladu, že v konkrétních situacích mezi členy organizace existuje odpovědnost k vyjednaným pravidlům a důvěra v chování jednotlivých aktérů.

Uvedené dvě struktury organizačních pravidel a očekávání lze od sebe tedy oddělit jen teoreticky, v myšlenkové abstrakci. Různá teoretická hlediska vysvětlování regulace chování v organizacích se od sebe liší mírou významu, který přisuzují těmto dvěma regulačním mechanismům. V následujícím textu budu charakterizovat pojetí vztahu mezi formální a neformální strukturou (1) vědecké teorie řízení, (2) teorie sociálních systémů, (3) marxistické teorie konfliktu zájmů v organizaci, (4) Croziérový teorie organizačního jednání.

1) *Vědecká teorie řízení* zdůrazňuje význam racionální regulace organizačního chování a nebere ohled na význam neformálních osobních i skupinových snah a aktivit. Předpokládá, že všichni členové organizace sdílejí stejné hodnoty a zájmy. Vědeckou teorií řízení vyškolení manažeři předpokládají, že všichni pracovníci (profesionálové, kvalifikovaní i nekvalifikovaní pracovníci, muži i ženy atd.) budou mít prospěch z toho, když organizace jako celek bude efektivně a racionálně fungovat, neboť jí tento postup přivede k prosperitě a úspěchu. Jsou toho názoru, že pracovníci se spontánně podřídí autoritě racionální kalkulace. Lidé v organizaci jsou chápáni jako neosobní pracovní síla, jejíž osobní iniciativa bývá metodicky potlačována. Předpokládá se, že jedinci v organizaci mají odpovědnost a důvěru k neosobně předepsaným organizačním pravidlům a ne k jednotlivým aktérům organizačního života.

2) *Teorie sociálních systémů* klade rozhodující důraz na hledisko celku. Chápe organizaci jako funkční celek, pro jehož existenci a plnění cílů jsou nezbytné racionálně koncipované formální normy a předpisy organizačního chování. Na rozdíl od vědecké teorie

řízení však kladou důraz i na význam lidského faktoru (sociálně psychologických vztahů) v organizaci. Sociální vztahy se v této teoretické perspektivě mohou stát objektivní bariérou a limitem efektivního dosahování celkových cílů. V organizaci může docházet ke konfliktům mezi oficiálně předepsaným a neformálně prováděným chováním. Úkolem managementu je tyto rozdíly tlumit a využívat neformálních vztahů k podpoře celkových cílů organizace. Mezi racionální a sociální regulací organizačního chování má nastat jednota, která povede k tzv. synergickému efektu regulačního působení na chování pracovníků. Integrujícím prvkem těchto sociálních systémů má být jednotná a silná organizační kultura.

Mnoho autorů však zastává názor, že jednotná a silná organizační kultura v organizaci není možná. Domnívají se, že podstatou organizačního života jsou rozdíly v zájmech a hodnotách různých skupin lidí v organizacích. Zabývají se pak mocí (vlivem), kterou jednotlivé skupiny mají, a konflikty, které mezi nimi vznikají. Tyto rozdílné zájmy se většinou projevují v rozporech a konfliktech mezi formálními a neformálními vztahy v organizaci. Jinak řečeno, projevují se v tom, do jaké míry jsou formální nařízení a předpisy modifikována a měněna jednotlivými pracovníky v organizaci. Mezi hlediska, která vysvětlují organizační chování na základě konfliktů mezi členy, můžeme začlenit následující perspektivy.

3) *Marxistické pojetí moci a konfliktů v organizaci.* Marxisté odmítají stanovisko, že zájmy kapitálu a práce, tedy vlastníků na jedné straně a výkonných pracovníků na straně druhé, jsou souhlasné. Domnívají se, že mezi zájmy kapitálu a práce existuje neodstranitelný konflikt. Zatímco kapitalista usiluje o maximalizaci svého zisku a nástrojem k tomu může být buď snižování mezd, nebo investování do nových technologií, zájmem dělníků je maximalizovat užitek ze své práce a uspokojit své potřeby.

Vlivný neomarxistický teoretik organizace H. Braverman kritizuje zvláště přívržence tzv. vědeckého řízení. Tvrdí, že manažeři jsou prostředkem zesílení dominantní moci kapitálu nad prací. Vědecké, tedy racionální a efektivní řízení se podle něj přeměnilo v nástroj přeměny dělníka v instrument kapitálu. Detailní rozpracování pracovních postupů pomocí formálních předpisů drasticky redukuje kontrolu pracovníků nad vlastní prací a umožňuje využívání a vykořisťování jejich práce v zájmu kapitálu.

Míra kontroly a vlivu vlastníků a manažerů nad různými skupinami pracovníků však není stejná. Nejvíce využívání a bezmocní jsou málo kvalifikovaní dělníci. Často se stávají tzv. rezervní armádou práce, tedy nezaměstnanými. Hrozba vytěsnění z pracovního trhu způsobuje, že málo kvalifikovaní pracovníci jsou disciplinováni a konformní k požadavkům nadřízených.

Mocenská pozice kvalifikovaných výkonných pracovníků je podle Bravermana silnější. Stejně jako jejich nekvalifikovaní spolupracovníci však nevlastní zdroje organizační činnosti. Jejich technické poznatky a znalost výrobní technologie však zvyšují jejich kontrolu nad pracovními prostředky, které ve své práci využívají. V některých situacích tato kontrola může způsobit, že kvalifikovaní výkonní pracovníci mají v organizaci silnou mocenskou pozici a jsou ve svém chování relativně autonomní na rozhodování vlastníků či managementu organizace. Je to v případě, kdy jejich schopnosti jsou pro organizaci nezbytné a na trhu práce neexistuje dostatečná náhrada pracovníků se stejnými schopnostmi.

Mezi výkonnými pracovníky a vrstvou vlastníků či jejich reprezentantů existuje zprostředkující skupina pracovníků, jako jsou kontroloři (manažeři nejnižší úrovně), manažeři a profesionálové. Stejně jako manuální pracovníci nejsou vlastníky produkčních prostředků. Ale na rozdíl od nich mají kontrolu nad metodami produkce v organizaci. Tyto skupiny pracovníků mají větší organizační volnost v rozhodování o své práci.

Souhrnně lze konstatovat, že neomarxisté zdůrazňují při analýze formální organizace vliv vnějších faktorů, především ekonomického systému společnosti, ideologií, politických institucí. Vztahy v moderních organizacích tedy významně předurčuje *základní konflikt ekonomických zájmů* reprezentantů kapitálu a práce.

4) *Crozierova teorie organizačního chování a moci*. Francouzský analytik formálních organizací M. Crozier se ve své teorii nechává inspirovat strukturalistickými vlivy i koncepty vycházejícími z interpretativní teorie jednání. Navazuje na kritiku weberovské koncepce racionálně fungující byrokracie jako krajně formalizované a neosobní organizační struktury. Vychází přitom zejména z kritiky Mertonovy, Selznickovy a Gouldnerovy, kteří položili klasický základ teorie organizačních dysfunkcí. Dále byl ovlivněn modelem omezené racionality lidského jednání, který zformuloval Simon společně s Marchem. Jeho teorie vychází z jednoduché myšlenky, že kooperace většího počtu lidí vyžaduje nezbytnou míru konformity a soudržnosti všech účastněných členů. K dosažení společných cílů a k realizaci efektivního výkonu je tedy nezbytné, aby všichni členové stejně nebo podobně přijímali organizační pravidla.

Novost Crozierova přístupu spočívá v tom, že rehabilitoval organizační statut jedince. Zatímco starší kritici organizačních dysfunkcí chápali odchýlné individuální adaptace členů organizace jako obranu proti tlaku formálních pravidel, Crozier ukázal, že jednotlivci v organizaci nejsou „oběťmi“ (Keller, 1996) objektivního organizačního prostředí, ale spíše aktéři, kteří se na dysfunkčních projevech sami podílejí. Tím, že vytvářejí a reinterpretovali organizační pravidla způsobem, který jim vyhovuje a odpovídá jejich individuálním zájmům.

Mechanismus, který umožňuje tyto individuální reinterpretace realizovat, spočívá v tom, že jedinci vždy disponují určitou mírou *organizační nezávislosti*, kterou užívají při prosazování individuálních strategií v různých typech interakcí. Logika jejich interakcí přitom podléhá situačním nahodilostem. Má charakter nikoliv formálně logické či vědecké, ale omezené racionality lidského jednání. Mohou proto sami vyvolávat oblasti neurčitosti a nestability organizačního chování.

V čem spočívá podle autora teoretické založení individuální strategie organizačního jednání? Podle jeho názoru je jedinec vždy strukturován a omezován objektivními strukturami organizačních pravidel a očekávání. Zcela determinován však nebývá nikdy. I rezistence a pasivita jsou výsledkem aktivní volby jedince. Individuální strategie jsou tedy trajektorii dvou sil či „dimenzí“ (Keller, 1996: 96). Na jedné straně aktér ofenzivně využívá všech prostředků – včetně objektivně existujících organizačních pravidel – aby dosáhl svých zájmů a zlepšil vlastní užitek. Na druhé straně rozvíjí jisté obranné mechanismy, které mu mají zajistit nezbytný prostor svobody pro jeho aktivní strategické jednání. Svobodné jednání v organizaci přitom nepředpokládá jeho očekávatelnost a předvídatelnost pro druhé aktéry. Při prosazování individuálních strategií je naopak soudržnost organizačních

očekávání často bariérou prosazení vlastních zájmů. Jedinci tedy mohou mít v řadě situací zájem na využívání nebo budování *oblastí nejistoty a neurčitosti pravidel organizačního chování*. Zvětšují si tím prostor své autonomní volby.

Oblasti neurčitosti organizačního chování mají ve formálních organizacích objektivní zdroje. Lze je v tomto smyslu chápat jako zdroje moci nutně vznikající v rámci každé organizace kolektivní činnosti lidí. Podle Croziéra tyto zdroje tvoří velmi různorodé spektrum faktorů organizační neurčitosti a nestability chování, které nejsou závislé na hierarchii formální moci. Patří k nim následující skutečnosti:

- **Zvládnutí odborné či funkční technologie.** Profesionál či funkční specialista disponuje poznatky a vědění, které mu umožňuje řešit problémy v rámci jeho pracovních kompetencí.
- **Organizační pozice na hranici organizace a jejího vnějšího prostředí.** Lidé na těchto pozicích kontrolují utváření vztahů s okolím. Mají tudíž v organizaci zvláštní vliv spočívající v možnosti kontrolovat a zprostředkovat utváření těchto vztahů.
- **Komunikačně exponované organizační pozice a zvládnutí komunikačních dovedností.** Aktéři organizačního života na těchto pozicích mají možnost kontrolovat komunikační a informační toky v organizaci, provádět významové reinterpretace a informační manipulace.
- **Aplikace obecných organizačních pravidel na konkrétní interakce a situace.** ⁵⁶

Volnost rozhodování a autonomie jednání jednotlivce

Crozierovy úvahy ukazují v plné hloubce diferenci mezi různými kulturními modely organizačního uspořádání a realitou organizačních interakcí jednotlivých aktérů. Kulturní pravidla definují rozsah odpovědnosti a důvěry, kterou organizace vyžaduje a poskytuje jednotlivcům. V této souvislosti jsou vytvářena také organizační očekávání spojená s rozsahem volnosti rozhodování poskytovaným jedincům v rámci řešení programových či organizačních úkolů.

Na druhé straně reálná organizační součinnost implementačních aktérů vytváří vždy určité oblasti svobody individuálního rozhodování, v nichž mohou jedinci projevit své zájmy a kulturní identitu. I velmi těsně kontrolovaná pravidla organizačního chování – ať zahrnují předpoklad jakéhokoliv stupně odpovědnosti k organizaci či důvěry věnované jedincům – nezabrání ve svobodné volbě aktérům v určitých reálných programových situacích.

Je tedy nutné přesně rozlišovat mezi normativním předpokladem volnosti jednání členů organizace jako sdíleným prvkem organizační kultury a deskriptivně evidovanou svobodou jednání a organizační nezávislostí jednotlivých aktérů. Volnost rozhodování lze chápat jako součást organizačních pravidel a očekávání. V tomto smyslu činí jedince závislým na ostatních členech relativně soudržné organizační struktury veřejných programů. Svobodu jednání chápou jako nezávislost jedince na ostatních aktérech v konkrétních programových

⁵⁶ Keller interpretuje uvedený zdroj organizační neurčitosti následujícím způsobem:

„...Obecně se připouští, že pravidla jsou prostředkem, který mají k dispozici nadřízení, aby dosáhli konformního chování svých podřízených. Tím, že pravidla podrobně vymezují, redukuje rozsah volnosti jednání svých podřízených a posilují tak moc nadřízených. Na celý vztah lze však pohlížet také z jiného hlediska. Pravidla, která redukuje volnost podřízených, omezují zároveň také rozsah možné libovůle nadřízených... Pravidla se tak lehce stávají prostředkem obrany podřízených před libovůlí nadřízených. (Keller, 1996: 97)

situacích. Svobodné, autonomní chování je proto možné jen v podmínkách narušení organizační soudržnosti. Jeho pravděpodobným důsledkem je růst nestability a neurčitosti chování organizace jako celku.

V organizacích lze tedy očekávat dva relativně nezávislé procesy, které mohou v tomto prostředí probíhat souběžně. Jedním je proces institucionalizace svobodného a nezávislého rozhodování jedinců v pravidlech určujících volnost jejich rozhodování. Autonomní jednání jedince se stává legitimním a očekávaným způsobem chování. Druhým je porušování a zneužívání sdílených organizačních pravidel s cílem zvýšit rozsah autonomie rozhodování jednotlivce.

Crozierovu koncepci zdrojů nejistoty organizačního chování a z ní vyplývající pojetí nezávislého rozhodování jednotlivce v organizaci podporuje řada empirických evidencí a generalizací, které publikování této teoretické koncepce předcházely či byly provedeny až po něm. Mezi prvními na autonomii jednání organizačních aktérů upozornil H. Simon. Ve své klasické práci *Administrative Behavior* tvrdí, že „v rámci organizačního systému vznikají různé oblasti svobody rozhodování, v nichž jedinci mají volnost při interpretaci vlastních cílů v rámci obecných pravidel vytvořených nadřízenými“. (Simon, 1957: 224) Podobně A. Dunsire zajímavě referuje o chování podřízených v kontextu hierarchických mocenských struktur. Organizační aktivity podřízených popisuje jako „programy uvnitř programů“ (1978: 221). Na konkrétních příkladech veřejné správy ve Velké Británii odmítá obvyklý předpoklad, že podřízení jsou ve své činnosti závislí na nadřízených. Ukazuje, že ve skutečnosti rozhodování nadřízených a podřízených zahrnuje velmi různorodé aktivity. Rozhodnutí na vyšších organizačních úrovních jsou obvykle vyšší obecností, zatímco rozhodnutí na nižší úrovni jsou specifitější. Při této konkretizaci podle něj dochází k programové transformaci, při které se mohou vstupní záměry míjet nebo stát přímo v rozporu k sobě. Hierarchie formální moci tedy nezaručuje na vyšších úrovních větší reálnou svobodu a nezávislost rozhodování, i když na těchto pozicích je formálně stanovená volnost rozhodování vyšší. A. Dunsire dále upozorňuje, že tato organizační autonomie podřízených se zvyšuje v profesionálních organizacích, jako jsou nemocnice nebo školy. Na vzájemnou závislost podřízených a nadřízených upozornil ve svých výzkumech také A. Gouldner. V práci *Patterns of Industrial Bureaucracy* (1954) popisuje organizační situaci, kdy část podřízených pracovníků v situacích organizačního konfliktu „hraje hru o podpoře organizačních pravidel“ (s. 198), která jsou v souladu s jejich zájmy.

Z uvedených empirických evidencí zdrojů neformální moci jedinců v organizaci dále vyplývá důležitá okolnost: neformální zdroje organizační nejistoty jsou využívány k destrukci nebo reinterpretaci formálně předepsaných pravidel různého kulturního obsahu.⁵⁷ Simon, Gouldner, Crozier či Dunsire nabádají k opuštění tradičního důrazu racionalistických teorií organizace na perspektivu podřízenosti a nadřízenosti, kdy nadřízení limitují svobodu rozhodování podřízených. Jejich pozornost je nasměrována na individuální aktivity aktérů, kteří mají moc neformálně vyjednávat organizační pravidla v určitých konkrétních situacích.

⁵⁷ V organizaci je možné předpokládat formalizaci a předepisování pravidel nejen byrokratické administrace či manažerské dominance, ale také profesionalismu, důrazu na týmovou odpovědnost a vyjednávání spolupráce nebo podpory konfliktů zájmů a konkurence mezi organizačními jednotkami.

Tento situační kontext probíhá přes rámec formálních hierarchií. V této souvislosti je však potřebné zdůraznit okolnost, že aktivity členů organizace jsou regulovány nejen formálně stanovenými pravidly, ale celou organizační kulturou. Obsah kulturních modelů nebo struktur institucionalizovaných pravidel vystupuje jako relativně samostatný faktor ovlivňující průběh interakcí a míru volnosti a svobody individuálních rozhodnutí. Obsahová stránka modelů organizačního zajištění má v konkrétních situacích vliv na soudržnost organizačních činností.

Na tuto okolnost jako jeden z prvních upozornil A. Etzioni. Ve své známé typologii organizací také počítá s významným statutem individuálního aktéra při utváření organizačních vztahů. Vedle toho však diferencuje mezi různými pojetími organizační autority, kterou disponují řídicí pracovníci organizací. Rozlišuje v této souvislosti moc koercivní, utilitární a normativní. Současně rozlišuje odcizující, utilitární a morální motivace podřízených k začlenění do organizační spolupráce.⁵⁸ Charakter organizačních pravidel a individuální motivy začlenění do organizace mohou být podle Etzionihovo buď souhlasné, nebo nesouhlasné. Smyslem těchto úvah je konstatování, že při nesouhlasném vztahu mezi individuálními motivy a prosazovanými organizačními pravidly se může stát kulturní regulace individuálního chování problematická. Tyto nesouhlasné situace mohou vyvolat rozpad vzájemných očekávání. Vyvolávají relativní nedůvěru a ztrátu soudržnosti mezi jednotlivými aktéry organizačního života. Dochází k oslabování organizační kultury a k „erozi morálních orientací v organizaci“. (Hill, 1997: 191) Jedinec se stává vnitřně nezávislým na převažujících očekáváních. Záleží pak na konkrétní organizační situaci a na míře její nestability, která umožňuje svobodně, organizačně autonomní jednání jedince nebo skupiny lidí.

Na druhé straně M. Hill (1997: 192–3) upozorňuje, že i souhlasný vztah mezi individuální motivací a charakterem institucionálních pravidel může vyvolávat organizační změny a flexibilitu, vést k inovacím a volnosti individuálního rozhodování. Je to v podmínkách rozšíření organizační kultury, která v sobě začleňuje vzájemnou důvěru a větší volnost rozhodování jednotlivců. Volnost rozhodování v takovém případě nepředpokládá institucionální změny organizačních pravidel. Mohou vznikat i zvláštní přechodné situace, kdy jedinci jsou nuceni se rozhodovat svobodně a nezávisle na organizačních pravidlech a jejich svobodné rozhodování je ostatními tolerováno nebo pokládáno za legitimní. Je to v situacích, ve kterých jsou kulturní pravidla organizačního chování konfliktní, ambivalentní nebo kdy jsou některá pravidla pokládána za neefektivní a zbytečná, přesto neodstranitelná. V těchto situacích se svobodná volba realizuje mezi pravidly nebo v duchu, v němž je tato volba ostatními respektována. P. Blau a M. Meyer (1971: 130) například ukazují, jak výkonní byrokraté (front line bureaucrats) využívají typově různých organizačních pravidel k dosažení větší efektivity prosazení svých zájmů nebo zájmů veřejnosti, které poskytují správní služby. Svým výzkumem tak předjímají výsledky, ke kterým o něco později dospěl M. Lipsky.

Organizační změna, svoboda a volnost jednání aktérů se tedy realizuje různými způsoby. Uvedený krátký exkurs do této problematiky naznačuje oprávněnost rozlišení mezi organizační autonomií a volností jednání aktérů politických programů. Vyhneme se tím

⁵⁸ Podrobný popis a komentář Etzionihovo typologie provedl J. Keler (1996)

představě o konfusním charakteru organizační teorie, kterou sdílí někteří současní analytici implementačních procesů:

„...chápaní volnosti v organizační teorii ukazuje, že existuje mnoho příčin volnosti rozhodování... Současně se rozvíjí myšlenka organizační flexibility, v níž je volnost organizačního chování jedince – zvláště profesionála – akceptována jako podstatný kulturní prvek a myšlenka konfliktu mezi formálními požadavky a neformálním chováním (nebo explicitněji mezi tvorbou a posilováním pravidel a jejich reinterpetací a změnou). Tato konfuse teorie může být reflexí faktu, že tyto fenomény jsou konfusní v realitě. Organizace nejsou jednoduše fixní entity, ve kterých je rozvíjeno neformální chování a interakce členů. Jsou v permanentním stavu změny, v němž nová pravidla a současně nové formy porušování pravidel vystupují v interakci konfliktních zájmů.“ (Hill, 1997: 192)

Zavedení pojmů volnost jednání a organizační autonomie umožňuje pochopit dvě zcela rozdílné skutečnosti organizačního života. Jejich rozlišení přitom nemusí být snadné. Projevují se společně a souběžně v individuálním chování programových aktérů. V tomto smyslu podpora volnosti jednání může být součástí obecně přijímaných formálních pravidel organizace nebo neformálním projevem odporu a nedůvěry v organizační realitu. Podobně nové limity a ohraničení autonomie rozhodování jedinců mohou vyplývat z důrazu nadřazených na dodržování jejich hierarchických práv nebo z aspirací podřazených dosáhnout větší určitosti situací jejich vlastních aktivit. V tomto smyslu nemůžeme klást jednoduše rovnítko mezi tvorbu pravidel a hierarchickou kontrolu nebo mezi volností rozhodování a nezávislostí podřazených.

Nekonzistentní pozice v organizaci veřejných programů

Vznikají otázky, v jakých konkrétních situacích se projevuje organizační autonomie jedince a jak souvisí s jeho pracovní a programovou identitou. Již dříve jsem uvedl že oblasti nestability organizačního chování lze podle Croziera chápat jako nekonzistentní organizační pozice. Na těchto pozicích mají jedinci reálnou moc volit mezi různými organizačními pravidly nebo se rozhodovat nezávisle od převažujících pravidel a očekávání. Oblasti nestability organizačního chování jsou dále ovlivněny typem autority, kterou jsou obdařeni jedinci na těchto pozicích. Autorita⁵⁹ členů organizace je určována organizačními pravidly a očekáváními. Lze ji chápat jako míru důvěry, kterou členové organizace spojují s jednotlivci na určité organizační pozici. Na základě této důvěry definují také jejich volnost rozhodování. Různé kulturní modely organizačního uspořádání přitom definují důvěru jednotlivcům různě. V situaci, kdy se v organizaci souběžně ustaví institucionálně různá pravidla organizačních vztahů, lze předpokládat, že s jednou organizační pozicí mohou být spojena různá kritéria pro zjišťování autority. Nekonzistentní mocenská pozice v organizaci pak znamená situaci, kdy míra vlivu podle jednoho kritéria je výrazně odlišná od míry vlivu podle kritéria jiného. Popíšu několik nekonzistentních pozic a s nimi spojených konfliktních rolí, které jsou typické pro formální organizaci. Dále popíši některé typické způsoby individuální adaptace na

⁵⁹ Organizační moc budeme chápat jako reálnou schopnost mít vliv na průběh procesů v organizaci. Přitom není rozlišeno, zda-li tento vliv je ostatními lidmi přijímaný a akceptovaný nebo nikoliv. O autoritě v organizaci mluvíme tehdy, když skutečnost, že někdo má na ostatní lidi vliv, je členy organizace akceptována. Akceptovat něčí autoritu znamená, dobrovolně se zdržet ověřování a přezkušování toho, co je dáno autoritou. Autorita tedy vyžaduje neformální přijetí ostatních lidí v organizaci.

výkon konfliktní role. Adaptaci v této souvislosti nechápu jako pasivní přizpůsobení, ale jako rozvíjení individuální strategie v nestabilních organizačních podmínkách. Budu se zabývat rolí profesionála, rolí vrcholového manažera, manažera střední úrovně, a rolí výkonného úředníka (tzv. street level byrokrata).

Profesionál ve formální organizaci

Zdrojem reálné organizační autority profesionálů jsou znalosti umožňující odborně správné řešení specifických pracovních problémů (lékař, právník, učitel, atd.). Jejich pozice se stává nekonzistentní a role profesionálů může být konfliktní v situaci, kdy jsou s jejich aktivitou spojována rozporuplná očekávání. Stává se to proto, že jsou současně členy organizace a současně jsou členy profesionálního společenství, které z jejich činností často spojuje jiná očekávání než vedení organizace. Objektivně daná nekonzistentnost pozice profesionála spočívá ve skutečnosti, že tento pracovník zastává odlišné postavení ve dvou typech hierarchie moci a autority: *profesionální a formálně legální (byrokratické)*.

Profesionální autorita je založena na poznatcích a expertizách odborníků. Ostatní členové organizace *důvěřují* profesionálovi, že zná správné postupy na řešení složitých pracovních problémů. Byrokratická autorita je založena na zařazení (české slovo „úřad“ naznačuje souvislost se zařazením) v mocenské struktuře organizace. Není spojena s konkrétní osobou, ale s pozicí, kterou daná osoba zastává. Způsob prosazování byrokratické autority vyplývá z *dohody* mezi členy organizace.

Profesionální jednání vychází z individuálních rozhodnutí, která se opírají o specialistovo poznání. Profesionálové tedy mají při své práci velkou míru volnosti pro rozhodování. Při své práci se orientují na správnost použitého postupu. Kritéria správnosti jsou přitom určována odborným společenstvím, kterého je profesionál členem. Byrokratické jednání má jiný základ. Probíhá podle stanovených organizačních norem a pravidel a je přímo nebo nepřímo kontrolováno nadřízeným „úředníkem“. Úřední jednání je tedy pod organizační kontrolou nadřízených. V situaci, kdy profesionál je v organizaci podřízen neprofesionálovi v dané oblasti, vzniká často konflikt role profesionála. Konflikt spočívá v tom, že profesionální práce na jedné straně vyžaduje volnost pro rozhodování a na druhé straně je profesionál pod organizační kontrolou svých nadřízených, kteří od něj vyžadují odpovědnost k formálně stanoveným organizačním pravidlům.

Pozice profesionála v organizaci může být zdrojem konfliktů dvojího druhu. Za prvé, konflikt vnitřní identity profesionála, když se profesionální hodnoty a normy dostanou do rozporu s cíli a zájmy vedení organizace nebo jejich klientů a zákazníků, kterým se profesionál snaží vyhovět. V takovém případě hrozí rozpad profesionální morálky odborníka. Jeho práce totiž předpokládá, že (1) zaměstnavatel nebo klient důvěřují, že odborník zná správný postup a cílový stav řešení úkolů, který má splnit, a že (2) skutečně existuje odborným společenstvím uznaná technologie a cílové normy kvality, jak daný veřejný problém nebo situaci klienta řešit. Pokud jedno či druhé neplatí, stojí profesionál před vnitřním dilematem rozhodování.⁶⁰

⁶⁰ Typické neformální adaptace profesionála na tento vnitřní konflikt v organizaci lze popsat například následujícím

Za druhé, profesionální výkon v organizaci může být také zdrojem vnějších konfliktů mezi odborníkem a řídicím pracovníkem. Pokud při rozporných stanoviscích osob na uvedených pozicích profesionál neustoupí, vznikne v organizaci těžko řešitelný problém dvou druhů nezávislých autorit. Na jedné straně stojí neformální autorita odborníka, která plyne z monopolu na provádění odborné činnosti a na druhé straně formální autorita vedoucího, která vyplývá z formální mocenské pozice v organizaci. Rozpornost těchto dvou autorit se prohlubuje s mírou formalizace organizačních vztahů při byrokratickém způsobu uspořádání organizace (Smelser, 1963: 77) a v souvislosti s mírou odlišnosti vzdělání profesionálních expertů (staff) a „liniových manažerů“ (Merton, 1957: 207–224).

Vrcholový manažer veřejného programu

Při implementaci, která je organizována podle kulturního modelu managementu systémů, spočívá odpovědnost za úspěšnost programu na vrcholovém managementu. Specifičnost jeho práce vzhledem k činnosti výkonných pracovníků spočívá v racionálním rozhodování o práci druhých lidí. K snadnějšímu prosazení svých rozhodnutí proto manažeři disponují *formální autoritou*. Tato autorita představuje legitimní schopnost mít vliv v organizaci, který není spojen ani s osobou manažera ani s jeho profesionálními schopnostmi, ale s jeho správní pozicí.

Podstatou řídicí práce je *činit racionální rozhodnutí*, aby implementace byla efektivní a účinná. Efektivnost a účinnost spolu úzce souvisejí. Hlavním problémem manažerské práce je činit taková rozhodnutí, aby při organizování programu bylo dosaženo rovnováhy mezi požadavky na efektivitu a dosažením stanovených cílů. Jejich činnost spočívá v detailním definování sady postupných cílů, které přesně odrážejí záměr veřejného programu, v delegování odpovědnosti na podřízené jednotky a v monitorování výkonu systému. Pro zajištění takto chápané racionality jsou nezbytné informace o průběhu formálních i neformálních vnitřních aktivit v organizaci i o změnách vnějšího prostředí, které mohou ovlivňovat výsledky činnosti organizace. Tato komplexní činnost tedy vyžaduje včasné, komplexní, přesné a přitom ne nadbytečné informace o všech podstatných stránkách organizačních aktivit. Získat takové informace je problematické. Manažeři se často nacházejí v situaci informačního deficitu, který snižuje jejich mocenské postavení. Volnost rozhodování se stává obtížnou povinností, která je spojena s ambivalentním rozhodováním. Nekonzistentnost pozice vrcholového manažera je proto často spojena s konfliktem reálné moci a jeho formální autority. Od vrcholového manažera se tedy očekává, že se bude efektivně rozhodovat v podmínkách nedostatku času a neurčitosti informací. Tento konflikt manažerské pozice klasicky popsal H.A. Simon ve své koncepci „omezené racionality“ rozhodování.

způsobem. Za prvé se chová jako „**zkorumpovaný profesionál**“. Odklání se od cílových hodnot, které mu pro jeho práci ukládá profese. Zneužívá svých profesionálních znalostí, aby vyhověl přáním a zájmům neodborníků. Propůjčuje například svou profesionální prestiž podpoře a reklamě neověřených léků, zveřejňuje výsledky psychologických vyšetření třetí osobě, využívá mezer v zákonech ve prospěch nekalých zájmů klienta, léčí pacienta levnými, ale málo účinnými léky atd. Za druhé se chová jako „**profesionální mág**“. Využívá profesionální postupy, aniž si je jist, že vedou k očekávanému cíli. Dochází k ritualizaci profesionálních postupů. Například lékař pokračuje v léčení nevyléčitelného člověka, odborník na strategické plánování pokračuje v návrhu strategických změn, i když pochybuje o možnosti jejich realizace atd.

Rozhodování v podmínkách neurčitosti tedy oslabuje dominanci manažerské role v organizaci a činí ji někdy spíše symbolickou. N. Smelser (1963) popsal různé individuální strategie, které manažeři v této situaci přijímají. Podle jeho názoru se často adaptují sebedůvěrou a *vírou*, že se jim podaří neurčitost rozhodovací situace nějakým způsobem redukovat. Přijímají přitom různé stereotypy manažerského chování.⁶¹

Se symbolickým charakterem manažerské role je často spojena malá neformální autorita vedoucích. Malá neformální autorita vedoucích manažerů je však relativně samostatným zdrojem nekonzistentní pozice. Má své samostatné příčiny. Formální moc vedoucích vyplývající ze zastávané funkce je často vykoupena malou osobní prestiží a důvěrou u podřízených. Od vrcholového manažera je očekáváno navazování věcných, racionálních vztahů, které jsou podřízeny účelnému fungování organizace. Tato okolnost ho nutí, aby potlačoval osobní vztahy se členy organizace. Na druhé straně řídicí pracovník jako každý člověk má tendenci vstupovat do důvěryhodných a osobních vztahů na pracovišti. V takové situaci dochází ke konfliktu formálních a neformálních pravidel chování manažera v organizaci. Řídicí pracovníci se často dostávají pod tlak nekompetentních podřízených, které si vybrali z řad svých přátel nebo z okruhu osob, s kterými jsou nějak sociálně svázáni. Na situaci činit věcná rozhodnutí s malým ohledem na osobní přání a motivace svých spolupracovníků se manažeři adaptují opět rozdílnými strategiemi manažerského chování.⁶²

V literatuře analyzující implementaci veřejných programů existuje jen „málo příkladů o úspěšné implementaci prováděné managementem systémů.“ (Elmore, 1978: 192) Obvyklá vysvětlení konstatují, že implementace trpí chronicky špatným managementem. Takový závěr je však minimálně nepřesný. Jako velmi pravděpodobný důvod se jeví nedostatek potřebných informací o velmi komplexním vnějším i vnitřním prostředí veřejných programů. Míra moci manažerů je při implementaci omezena velmi často federalismem veřejných programů. Nehledě na to, jak dobře je organizace nebo úřad organizována, její schopnost úspěšně implementovat programy závisí na ostatních prvcích implementační struktury. I státní organizace se mohou jen obtížně vzájemně ovlivnit, pokud spadají do jiných vládních resortů.

Manažer střední úrovně řízení

Řídicí pracovníci veřejných a státních organizací při implementaci politických programů často plní spíše roli manažerů střední úrovně. Manažeři na středním a nižším článku

⁶¹ Za prvé. Řídicí pracovník jako „**muž akce**“, který jedná a rozhoduje impulsivně a energicky. Chová se netrpělivě, kriticky ke svým podřízeným. Věří, že vloženu velkou energií se mu podaří eliminovat případné chyby při rozhodování. Za druhé. Řídicí pracovník – „**intuitivista**“, který věří, že je obdarován zvláštní intuicí pro správná rozhodnutí. Takový manažer disponuje velkou sebedůvěrou ve své rozhodovací schopnosti. Za třetí. Manažer „**zdravého rozumu**“, který věří svým dosavadním zkušenostem. Ze zkušenosti ví, že v podobné situaci v minulosti jednal určitým způsobem, a bylo to správné. Použije tedy stejný postup rozhodování. (Smelser, 1963: 75–76)

⁶² Za prvé, velmi běžnou adaptací je stereotyp „**tvrdohlavého vedoucího**“. Řídicí pracovník vychází z předpokladu, že sám se pohybuje v tvrdých konkurenčních a rizikových podmínkách, a proto musí být tvrdý a nekompromisní i ke svým podřízeným. Odmítá vstupovat do osobních vztahů s podřízenými, přichází o své bývalé přátele na pracovišti. Druhou typickou adaptací na uvedený konflikt manažerské role je řídicí pracovník – „**sedá eminence**“. Taková adaptace předpokládá, že se manažer zbavuje nepříjemných a nepopulárních opatření a rozhodnutí tím způsobem, že je deleguje na své spolupracovníky. Sám si uchovává tvář přívětivého a sympatického vedoucího.

řízení organizace disponují reálnou mocí spojenou se skutečností, že zprostředkovávají vertikální informační a komunikační toky. Jejich vliv se posiluje v organizacích s několika stupni řízení. Jejich autonomní chování vyplývá z faktu, že záleží na jejich rozhodnutí, jaké informace nadřízeným předají, případně odfiltrují, a jak budou interpretovat a konkretizovat jejich příkazy podřízeným. Jejich chování se přitom vyznačuje také nekonzistencí.

Jednak jsou vystaveni, podobně jako vrcholoví manažeři, nekonzistentním očekáváním vyplývajícím z „omezené racionality“ rozhodování. Vedle toho jsou vystaveni specifickému rolovému konfliktu, který formuje jejich identitu: *plní současně rozporuplné role nadřízeného a podřízeného*. Uvedené dvojznačné formální postavení v organizaci je psychologicky náročné a stresující.

Často se manažeři střední úrovně na tuto rozporuplnou dvojroli adaptují dvěma typickými způsoby. Jednak přejímají hodnoty, názory svých nadřízených a stávají se „prodlouženou rukou“ vedení organizace, jednak se stávají obhájci a „reprezentanty podřízených“. A. Gouldner na adresu manažerů střední úrovně poznamenává, že při těchto individuálních strategiích velmi často uplatňují i symbolické chování v situaci, kdy referenční skupina nadřízených či podřízených je člensky uzavřená. (Gouldner, 1963)⁶³

„Street-level bureaucracy“ a formální organizace

Každá organizační forma implementace veřejných programů musí počítat s nejnižší organizační úrovní jako se základním prvkem, který ovlivňuje plnění předepsaných cílů. Termín „street level“ byrokrat popisuje pracovníka veřejných a sociálních služeb, který je v průběhu své práce v přímé interakci s občany a který přímo vykonává veřejné služby. Podle Lipského (1980) je uvedené označení typické pro lékaře, učitele, sociálního pracovníka, úředníka sociálního zabezpečení, domácí pečovatelku apod. Zahrnuje široký okruh výkonu činností, který je zabezpečován profesionály i neprofesionály.

Ústřední kategorií Lipského analýz je úroveň moci „street level“ byrokratů v procesu implementace. Co je zdrojem jejich vlivu? Tím, že tito pracovníci přímo vykonávají veřejnou a sociální práci s klientem, mohou modifikovat nebo ukončit implementaci v situaci, kdy jejich vlastní volba (rozhodnutí) je v rozporu se strategií prosazovanou jejich organizací. Je proto příznačné, že Lipsky nemluví o moci, ale o dilematech rozhodování na úrovni „street level“ byrokracie. Základem moci těchto pracovníků je právě neodstranitelná, imanentní autonomie jejich rozhodování o druhých lidech při poskytování veřejných služeb.

⁶³ Za prvé přejímají externí symboly vyšší správní pozice v organizaci. Přibližují se tedy svým symbolickým chováním vyšším manažerům a snaží se zmenšit distanci ke svým bezprostředním nadřízeným. Symboly vyšší formální mocenské pozice přitom mohou být nejrůznější skutečnosti. Způsob oblékání, větší počet telefonních linek v kanceláři, počet sekretářek, počet a umístění stolů v pracovně, neformální kontakty s nadřízenými, snaha o periferní styk s vnějšími klienty. Při těchto aktivitách se zvyšuje jejich informační moc a také sociální prestiž u členů organizace. Takové chování má tedy pro manažera nižší úrovně reálné důsledky a může zvýšit jeho celkový vliv v organizaci. Za druhé. Přejímají externí symboly nižší organizační pozice. Přibližují se tedy symbolickým chováním svým podřízeným a snaží se zmenšit svou sociální distanci k nim. Symbolem nižší mocenské pozice může být způsob oblékání, styl řeči, snaha o neformální kontakt s podřízenými. Tímto chováním zvyšují svou sociální prestiž a důvěryhodnost u podřízených a mohou se stát jejich neformálními vůdci. Viz. Smelser, 1963: 76.

Autonomie těchto pracovníků se ukazuje jako problém zejména při byrokratickém uspořádání implementačního procesu. Zdroj jejich moci spočívá jednak v tom, že zprostředkovávají kontakt s klienty programů a jednak ve funkční specializaci, která brání administrátorům vyšší úrovně monitorovat a kontrolovat jejich práci. Organizační autonomie je posilována volností rozhodování danou pravidly byrokratického uspořádání. Tato koncentrace svobody rozhodování na nižších úrovních byrokratického uspořádání má „paradoxní kvalitu“ (Elmore, 1978: 189). Hlavním zájmem „street-level bureaucracy“ je zvládnutí stresu vyplývajícího z komplexnosti každodenní práce. Z tohoto zájmu vyrůstá strategie tvorby řady neformálních rutin, s kterými většinou nepočítají tvůrci programů.

Lipsky se proto zaměřil na popis technik rozhodování užívaných pracovníky na této organizační úrovni při rozdělování zdrojů mezi „soutěžící klienty“. Orientoval se na pochopení subjektivních motivačních faktorů, které zakládají způsob interakce s klientem. Při této analýze identifikoval tři zdroje moci uvedených pracovníků. Za prvé je to modifikace klientových očekávání situace poskytnutí sociální služby, za druhé možnost modifikace očekávání spojených s vlastní prací a za třetí modifikace vlastních očekávání a představ o klientovi.

Změna situace poskytnutí veřejných služeb se nejčastěji promítá v modifikaci poptávky klientů po těchto službách. Tímto způsobem „street level“ pracovníci přebírají kontrolu nad poptávkou po vlastních službách. Kontrolu nad klientem přináší různé praktiky limitující interakci s klientem a zabezpečující tím její asymetrii. Jde například o prodlužování termínů, filtrování informací klientovi, stigmatizace procesu poskytování sociálních služeb nebo prezentace navrhovaného postupu jako neškodného a vždy v nejlepším zájmu klienta. „Street level“ byrokraté mohou pozměňovat standard umístění interakce, obsah, čas a rychlost jejího průběhu. Využívají komunikační situaci, kdy klienti jsou vzájemně izolováni, což zvyšuje jejich odpovědnost k projednávané situaci, zatímco sociální pracovníci mají tendenci být resistantní vzhledem k chování klientů.

Modifikace očekávání a představ o vlastní práci zpravidla znamená změnu pracovních cílů tak, aby byly lépe a snadněji proveditelné. Vzniká často vědomá diskrepance mezi tím, co je očekáváno, a tím, co je aktuálně činěno. Pro pracovníka v této roli je typické spíše akceptovat limity své práce než se pokoušet o problematrické inovace.

„Street level“ pracovníci modifikují také svou představu o klientech. Některé výzkumy ukazují, že mají tendenci rozdělovat klienty a racionalizovat si jejich typizaci podle toho, jaké důsledky klienti mohou mít pro splnění formálních cílů organizace, nebo podle toho, zda si veřejnou službu zaslouží či nezaslouží.

Autonomie chování „street-level bureaucracy“

Nyní vzniká otázka, zda-li pracovníci sociálních služeb na nejnižší organizační úrovni mohou tyto modifikující aktivity provádět nezávisle na organizaci, ve které pracují, resp. autonomně a nezávisle na svých nadřízených. Lipsky dokládá na řadě příkladů, že je to možné. Ukazuje, že orientace na organizaci omezuje individuální svobodu rozhodování. Pracovníci veřejných a sociálních služeb jsou však podle autora orientováni ve svém chování na různé strukturální komponenty činnosti. Rozlišuje orientaci na organizaci, orientaci

na právní normy, orientaci na spotřebitele sociálních služeb a konečně orientaci na profesionální normy. Všechny tyto normativní orientace pracovníků vnímá jako problematické z hlediska výkonu. Tato okolnost je projevem autonomie rozhodování byrokratů na nejnižší organizační úrovni.

1) *Orientace na organizaci.* „Street-level“ pracovníci se orientují ve svém chování na požadavky zaměstnavatelské organizace. Nadřízení využívají administrativní kontrolu (odměny a tresty) pro zvyšování kongruence mezi chováním úředníka a organizací. Velmi často je však chování „street-level“ byrokrata na tyto formální požadavky pouhou hrou. Pouze formálnímu či neúplnému plnění organizačních požadavků podle Prottase (1978) přispívá nepružnost personálního a mzdového systému byrokratických organizací. Relevance příjmu a udělování odměn podle výkonu je velmi slabá. Je to způsobeno skutečností, že pro státní organizace je obtížné účinnou kontrolu v oblasti veřejných a sociálních služeb uplatňovat. Požadovaný výkon „street-level“ byrokratů lze jen těžko definovat a měřit.

2) *Orientace na právní normy.* Pokud právní procesy slouží k zajištění veřejných a sociálních služeb, je míra rozhodovací volnosti „street level“ byrokratů velmi malá. Pracovníci na nejnižší úrovni pouze přenášejí klientům informace z jiných úrovní státní správy. Přesto je tento postup zajištění veřejných služeb užíván často. Vyvolává to představu, že „street-level“ byrokratům vyhovuje. M.Lipsky je však v tomto ohledu skeptik. Upozorňuje na skutečnost, že sociálně politické procedury orientující se na právní normy vykazují následující problematické vlastnosti. Za prvé. Sociální pracovníci tyto postupy musí pojmát jako všeobecně dostupné a přístupné. Například volba o poskytnutí sociálních dávek musí být nezávislá od všech zúčastněných stran. Ve skutečnosti jsou však procedury nepřístupné nepriviligovaným skupinám občanů. Za druhé. Poskytování sociálních služeb na základě právních norem je nákladné v situacích sporů, které musí být řešeny soudní cestou na základě profesionálního výkladu práva. Tyto procedury jsou dlouhodobé, zřídka kdy úspěšné a pokud ano, těžko zveřejnitelné.

3) *Orientace na spotřebitele veřejných a sociálních služeb.* Východisko pro větší autonomii a volnost rozhodování klientů veřejných a sociálních služeb v interakci s úředníkem spočívá ve zjištění potenciálu klientů ovlivňovat a měnit vztahy s úředníky. Rozšíření této orientace je podporováno i některými vedoucími pracovníky státních veřejných služeb. Existují dvě hlavní motivace podporující uvedenou orientaci. Za prvé snaha eliminovat „street level“ byrokraty jako nepoddajný mezičlánek mezi vládou a občany a za druhé zvýšit suverenitu konzumentů sociálních služeb, zvýšit jejich zodpovědnost za vlastní sociální a životní situaci.

4) *Orientace na profesionální normy.* Lipsky tvrdí, že pracovníci se většinou brání významnému omezování volnosti rozhodování, které omezuje autentickou interakci s klientem a nutí jen umírněně alternovat byrokratickou strukturu. Upozorňuje na význam morální motivace a sociální odpovědnosti mnohých praktiků veřejných služeb. Tento druh motivace je však podle jeho názoru často podkopáván každodenními pracovními situacemi a organizační strukturou.

Řešení vidí autor ve zvýšení úrovně profesionalismu jako způsobu řešení problémů „street-level“ byrokratů. Kontrola jejich práce v tomto způsobu organizace přichází zevnitř, od členů profesionálního společenství. V této výhodě však současně spočívá i úskalí

profesionalismu: předpokládá totiž konstituované profesionální společenství, s institucionalizovanými pravidly profesionálního chování. Existence soudržných profesionálních společenství v řadě oblastí sociálních a veřejných služeb není samozřejmostí. Naopak velmi obtížně se prosazuje. Navíc deklarovaná svobodná interakce profesionála s klientem je také diskutabilní, neboť na street-level úrovni je odborník omezován kontrolními mechanismy své profese.

Z myšlenek, které uvádí M. Lipsky, vyplývá závěr, že organizační autonomie umožňuje „street-level“ byrokratům ve velmi podobných organizačních podmínkách uplatňovat velmi odlišné druhy adaptace na vnitřně konfliktní organizační pravidla. Mají tak možnost různým způsobem reinterpretovat programové cíle a požadavky, které jsou v rozporu s jejich individuálními zájmy.

Vzniká otázka, zda-li tyto reinterpretace nutně prodražují výkon programu, snižují účinnost programu či způsobují programové výsledky, které jsou z hlediska potřeb cílových skupin nefunkční. Je velmi pravděpodobné, že tomu tak být nemusí. V průběhu výzkumu sociálních pracovníků na odborech sociálních věcí okresních úřadů (Sirovátka, 2000) jsme ve stejných organizačních kontextech identifikovali značně odlišné typy individuálních adaptací testování sociálních dávek. (Winkler, 2000b) Jednou z forem adaptace byl jistý stupeň *ignorování existujících oficiálních předpisů a norem pracovního chování*. Patřilo k nim například neúplné a nedostatečné informování klientů nebo opomenutí některých kontrolních činností. Michael Hill v této souvislosti mluví o tzv. *sankcionizujícím nezájmu „street-level“ byrokratů*. (Hill, 1997: 207) Důsledkem těchto kroků bylo zjednodušení osobní pracovní situace. Šlo o specifický druh vzpoury, jejímž smyslem bylo vyhovění spíše potřebám a hodnotám každodenní práce. Pracovně pobídková funkce sociálních dávek byla v tomto případě mimo perspektivu pohledu sociálních pracovníků a nebyla naplňována.

Jiným typem neformální adaptace, který naznačila naše studie, bylo přistoupení na „*neformální kontrakt s klientem*“. Tyto kontrakty neměly explicitní podobu. Projevovaly se prostým přistoupením na požadavky a přání klientů. Ukázalo se, že neformální kontrakt s klientem může být z hlediska systému sociálních dávek funkční i nefunkční. V situacích, kdy hodnotová orientace referentek byla zaměřena na programem uznávané hodnoty (péče o děti, zájem o práci), představují neformální kontrakty žádoucí inovaci systému sociálních dávek. Častěji se však vyskytovaly situace, kdy neformální kontrakt byl projevem rezignace na dostatečnou schopnost kontroly a na sankcionování zneužívání systému. Lze vyslovit hypotézu, že důsledkem uvedeného postupu je pravděpodobně narušení funkce rovnoprávné sociální ochrany, pracovně pobídkové funkce i šetřící funkce nového systému sociálních dávek v České republice.

V podmínkách spíše direktivního stylu vedení a narušení organizačních vztahů mezi nadřízenými a podřízenými jsme zaznamenali jinou formu adaptace referentů. Její podstata spočívala naopak v *důsledné formalizaci pracovního chování* a v převedení organizačního konfliktu do latentní podoby. Pracovníci měli tendenci odmítat jakoukoliv rozhodovací volnost, požadovali zpřesnění a doplnění zákonných předpisů. Postupovali striktně podle zákonných norem a ztotožňovali sociální potřebnost se zákonnou oprávněností a dodržováním byrokratických postupů. Uvedená zjištění podporují hypotézu, že tento typ adaptace posiluje

instrumentální pracovní orientaci výkonných pracovníků a zaměřuje jejich pozornost na mimopracovní cíle a hodnoty jejich každodenního života.

Důsledkem uvedeného postupu je pravděpodobně narušení rovnoprávné sociální ochrany občanů systémem sociálních dávek i růst nedůvěry klientů k systému a jeho zneužívání. Předběžně lze předpokládat, že čistě formální postup referentek také umožňuje žadatelům obcházení zákonů a hledání bílých míst v předpisech. Tímto způsobem je usnadněn přístup k sociálním dávkám a je potlačena i pracovní stimulační funkce systému. Lze však očekávat také situace, kdy čistě formální lpění na předpisech může ztížit přístup k sociálním dávkám a stimulovat žadatele k jiným strategiím zajištění příjmu.

Ukazuje se, že sociální organizace veřejných programů vytváří řadu nestabilních situací a pozic, které jsou průsečíkem různých kulturních očekávání. Popsali jsme v této souvislosti chování profesionála v byrokratické organizaci, chování manažera v podmínkách velké volnosti rozhodování, obtíže rozhodování manažera střední úrovně nebo neočekávané změny chování „street-level bureaucracy“.

Nekonzistentní organizační pozice a s nimi spojená autonomie individuálního chování vytvářejí možnost narušení soudržnosti organizačních pravidel. Současně jsou však dynamickým činitelem, který umožňuje realizovat programové a organizační změny v průběhu implementace. I když povaha těchto změn je často nečekaná a těžko předvídatelná, nemusí nutně přinášet nefunkční programové výsledky.

Je záležitostí systematického výzkumu, aby odkryl vnitřní zákonitosti procesu změny veřejných programů v průběhu jejich implementace. V takové situaci bude pravděpodobně možné předcházet takovým chaotickým změnám, které povedou k nefunkčním programovým výsledkům nebo k neefektivnímu využívání jejich zdrojů. Racionální tvorba a realizace veřejných či sociálních programů se nemůže realizovat bez konkrétní znalosti organizačních struktur a personálu, které má k dispozici.

Kapitola 9

ZÁVĚRY

SOCIÁLNÍ ORGANIZACE A RACIONALITA VEŘEJNÝCH PROGRAMŮ

Studie předložila čtenáři řadu teorií, koncepcí a idejí, které se z různých hledisek a z různých úrovní obecnosti snaží odpovědět na otázku, jaký je vztah mezi sociální organizací veřejného programu a jeho implementačními výstupy a výsledky. Pokusím se nyní shrnout hlavní zjištění a v diskusi navrhnout některé další hypotézy a výzkumné implikace.

Za prvé. Dospěli jsme k závěru, že analýzy politického procesu v moderní společnosti vycházejí v zásadě ze dvou obecných teoretických směrů. Můžeme je označit jako „racionalismus“ a „institucionalismus“. Obě filozofické koncepce mají dlouhodobě ve vědecké obci legitimitu. Mají řadu reprezentantů a zastánců. Diskuse o jejich poznávacím statutu v posledních letech končí v oboustranném uznání parciality vlastní explanační síly (např. K. Popper, T.R. Young mezi racionalisty, J.G. March a M. Olsen mezi institucionalisty).

Ukazuje se, že tyto výchozí koncepce nemusí vystupovat jako nesmiřitelné alternativy. Začínají se vzájemně tolerovat a sblížovat svá hlediska, i když jejich podstata zůstává rozdílná. Ústředním bodem teoretické diskuse i spolupráce autorů se stává **pojetí racionality politického jednání**. Ukazuje se, že obě koncepce kladou důraz na jiné aspekty „rozumnosti“ politické akce. Při analýze politického procesu se tedy mohou spíše doplňovat než si konkurovat. Jejich rozdělování je do značné míry umělé.

Konstatovali jsme, že racionalismus se opírá o subjekt-predikátovou logiku příčin a důsledků. Kritéria rozumnosti proto sledují výsledky politického jednání. Institucionalismus přijímá racionalitu spíše v logice požadovaného nebo přijatelného jednání. Jde o rozumnost záměrů, nikoliv výsledků politické činnosti. Obecně lze tvrdit, že politické jednání podléhá oběma typům závislosti. Oba typy racionality jsou stejně smysluplné a podstatné pro vysvětlení politických aktivit.

Takový směr myšlení studii sblížil s Habermasovým pojetím dimenzí lidského jednání. Na základě jejich rozboru je možné definovat racionalitu politického procesu v komplexu vzájemně provázaných kritérií jako jsou efektivita politických prostředků, programová účinnost, společenská legitimita politického jednání a soudržnost chování programových aktérů. Konkrétní podoby normativní a také instrumentální racionality politického jednání a rozhodování jsou tedy ovlivněny charakterem společenských vztahů, v nichž politické jednání probíhá. Do té míry, v jaké chápeme implementaci veřejných programů jako kolektivní činnost, můžeme analyzovat vlivy kolektivního uspořádání, tj. sociální organizace programu na jeho výstupy a výsledky. Na metodologické úrovni se utvořil prostor pro sociologickou analýzu a hodnocení racionality a úspěšnosti politického programu vzhledem k možnostem

jaké dává jeho organizační uspořádání a převládající politická kultura. Teoreticko-empirickou analýzu sociálního kontextu programových rozhodnutí chápu jako perspektivní výzkumnou oblast implementačních a procesních studií politiky. Výsledky této analýzy by bylo možné v budoucnu využívat při evaluační praxi implementačního procesu.

Za druhé. Studie ukázala, že konkrétní podoby racionality jednání účastníků politického procesu a politická kultura jsou prostorově i časově velmi variabilní proměnné. Politické procesy se nevyvíjejí podle univerzální kauzality v jednoznačném nasměrování. Tvorba a implementace veřejných a sociálních programů prochází různými cestami a způsoby uspořádání. Racionalita fází tohoto vývoje může být rozdílná a fragmentární. Je střídána obdobími a oblastmi politické a organizační nestability, kdy chování aktérů programů je neočekávané a nepředvídané.

Studie popsala některé konkrétní situace a zdroje této neurčitosti a nestability programového chování. Byly popsány vybrané nekonzistentní organizační pozice (profesionál, manažer, „street-level“ byrokrat), které v konkrétních programových situacích dávají jednotlivcům prostor nezávisle se rozhodovat a jednat podle pravidel vlastní identity. Zdá se oprávněný závěr M. Croziéra, že tyto individuální modifikace organizačních pravidel jsou neodstranitelné. Nicméně vzniká otázka pro budoucí výzkum, jaké programové faktory a podmínky zvyšují pravděpodobnost neočekávaných programových změn za mez, která narušuje soudržnost programového působení. Budoucí výsledky by mohly konstituovat specifickou **teorii programové změny**, která by rozlišovala mezi různými stavy a formami změn veřejného programu od změn plánovaných a řízených až po změny nečekané a chaotické. Jako oprávněný příspěvek ke konstituování této teorie se jeví konkrétnější rozpracování pojmové dichotomie „organizační nezávislost jedince“ a „institucionalizovaná volnost individuálního jednání“ v rámci specifické organizační teorie.

Za třetí. Dynamický a proměnlivý charakter racionality veřejných programů je vyvolán souběžným působením několika relativně nezávislých faktorů, které ovlivňují jejich organizační uspořádání i výkon jednotlivých aktérů. Jsou to (1) identity aktérů veřejného programu, pojetí vlastního Já politiků, výkonných úředníků, sociálních pracovníků a samotných žadatelů či klientů. (2) Síť sociálních vztahů v rámci programu, v nichž se rozvíjí linie důvěry a odpovědnosti mezi jednotlivými aktéry tohoto politického procesu. (3) Organizační pravidla rozdělení schopností a možností vykonávat programové aktivity. Způsoby, kterými jedinci interpretují a realizují právní normy, pravidla rozhodování, rozdělování finančních zdrojů, pravidla komunikace při zabezpečení programových cílů a hodnot. (4) Symbolické legitimizace pracovních a programových postupů, které zdůvodňují a ospravedlňují programové aktivity. Jsou to hodnotové orientace a názory na oprávněnost a potřebnost sociálních a veřejných služeb, definice sociální situace klientů, interpretace cílů sociálního programu atd. Uvedené skutečnosti můžeme společně označit jako prvky kultury, která se utváří v rámci činností spojených s tvorbou a implementací veřejných programů.

Rozbor organizační a programové kultury představuje relativně samostatný přístup k poznání a hodnocení implementace politického programu. Nepřístupuje k implementaci „shora“ ani „zdola“, ale spíše „od středu“. To znamená od analýzy institucionálních a orga-

nizačních struktur implementace. V tomto přístupu **pro analýzu implementačních výsledků představuje rozbor organizační kultury svého druhu „metateorii“**, která charakterizuje stav implementačních struktur jako objektivně existujících institucionálních prostředků, které podmiňují dosahování výsledků i tvorbu cílů. V tomto smyslu organizační soudržnost a obsah implementačních pravidel spoluurčuje výsledky implementace a je nutno je chápat jako samostatné kritérium pro hodnocení úspěšnosti programu a jako východisko pro stanovení konkrétní metody analýzy.

Analýza organizačních struktur pravděpodobně může popsat a vysvětlit velkou variabilitu implementačního procesu. Ukazuje se, že neexistuje kauzální souvislost mezi způsobem organizace a výsledky implementace veřejných programů. Jinak řečeno, neexistuje jeden optimální způsob strukturace programového procesu, který by vedl k úspěšné realizaci cílů. Naopak, **existují různé způsoby organizačního zajištění, které mohou být v různých situacích stejně úspěšné**. Tato distinkce mezi implementací jako konečným stavem a implementací jako procesem je významným metodologickým východiskem pro empirické výzkumy v dané oblasti. Orientuje empirickou analýzu na identifikaci různých typů organizačního zajištění a zjišťování jejich souvislosti s programovými výstupy a výsledky v konkrétních podmínkách.

Studium organizace implementačního procesu je dále využitelné pro detekci hodnotových transformací a změn cílů programu, redefinování postupů a rutin v průběhu implementace, které mohou narušit nebo případně zcela znemožnit úspěšné dosažení plánovaných cílů. Diskrepance a konflikty mezi inovativními a konsolidačními cíli (rozdíl mezi tím, co má být a tím, co je), mezi cíli dlouhodobými a krátkodobými, záměny mezi cíli a prostředky systému mohou vést k ambivalentním a nestabilním stavům veřejného programu. Lze předpokládat, že uvedenou nestabilitu je možné popsat teprve **dlouhodobou analýzou soudržnosti programových vztahů a očekávání** aktérů programového systému.

Za čtvrté. Výzkum sociální organizace poskytování veřejných programů umožňuje konkretizovat a zpřesnit pozici implementační fáze politického procesu. V této souvislosti také umožňuje zpřesnit roli jednotlivých aktérů tohoto procesu v konkrétních programech. Na základě rozboru uspořádání veřejných programů mohou jejich analytici soustředit svou pozornost na „kritické faktory úspěchu“. Mohou je hledat mezi bezprostředními poskytovateli veřejných služeb nebo se více zabývat poznáním role vrcholových manažerů a tvůrců systému. V určitých programových situacích jsou výkonní pracovníci ve značně determinované pozici, a to nejen legislativně-normativním programovým systémem a svými nadřízenými, ale i postoji klientů a veřejnosti. V jiných situacích naopak nezávislost a volnost jejich jednání narůstá a implementační pracovníci se současně stávají tvůrci programu. Znalost sociálně organizačního kontextu veřejných programů má tak nejen analyticko-poznávací význam, ale může se stát **bezprostředním praktickým nástrojem plánování a řízení veřejných a sociálních programů**.

Za páté. Organizační zajištění programového systému nelze redukovat pouze na vytvoření organizační kultury. Existují jiné významné sociální a technické faktory a podmínky, které spolurozhodují o kapacitě veřejných programů dosahovat svých cílů. Tyto faktory objektivně ovlivňují formování organizačních pravidel. Patří mezi ně například personální

politika a zajištění pracovníky s určitou osobnostní a pracovní identitou. Důležitý je také stav legislativní strukturace politického programu. Dalším důležitým faktorem je systém odměňování pracovníků veřejné správy v dané oblasti. Možnosti organizace významně ovlivňuje dostupná informační technologie, včetně zajištění potřebných informačních toků. Důležitá je také prostorová stránka realizace programových cílů s jejich realizovatelností v celé cílové skupině. Všechny naznačené aspekty na sebe vzájemně působí, ovlivňují pravidla chování jednotlivých aktérů a spolurozhodují o splnění očekávaných cílů v podmínkách daného společenského systému. Přesto se domnívám, že **výzkum utváření a identifikace organizační kultury veřejných programů tvoří perspektivní, relativně samostatnou a doposud málo probádanou oblast vědecké práce u nás.**

Při koncipování empirických výzkumů organizační kultury a sociální organizace veřejných programů v České republice je možné zformulovat **několik výchozích hypotéz.** V našich společenských podmínkách dochází v posledním desetiletí k významným změnám sociální situace občanů. Roste počet klientů veřejných služeb a mění se jejich struktura. Změnil se rovněž systém zákonných pravidel sociální a veřejné politiky. Došlo ke změnám personálního zabezpečení sociálních a správních referátů a organizačních jednotek. Uvedené okolnosti vedou k závěru, že se destabilizovaly a transformují se institucionální struktury, které zabezpečovaly poskytování veřejných programů v uplynulých desetiletích.

Před analýzou stávajících kulturních pravidel poskytování sociálních a veřejných programů tedy předpokládám souběžné působení typově různých institucionalizovaných hodnot a norem pracovního a organizačního chování. Očekávám, že pracovníci programových systémů budou orientováni na pravidla byrokratické kultury, stejně jako na individuální vyjednávání konfliktů s klienty a ostatními účastníky politického procesu. Předpokládám, že poskytování veřejných a sociálních služeb u nás není dostatečně zabezpečeno informační a komunikační infrastrukturou potřebnou pro manažerské rozhodování. Rovněž v implementačním systému nepůsobí dostatek vysokoškolsky vzdělaných sociálních pracovníků. Předpokládám, že v reálné organizační kultuře implementace státních veřejných programů budou slabě zastoupeny prvky manažerského i profesionálního organizačního modelu. Organizační kultura veřejných programů v České republice je pravděpodobně slabá a heterogenní. Lze očekávat, že heterogenní pravidla organizace poskytování veřejných služeb se projeví v různé míře volnosti rozhodování a jednání jednotlivých aktérů veřejných programů, která je institucionalizována a pracovníky očekávána. Tato různá míra volnosti rozhodování je identifikovatelná jednak na nejnižší organizační úrovni výkonných pracovníků a jednak na úrovni politických vůdců a manažerů.

Za šesté. Organizační kulturu implementace veřejných programů v České republice je možné empiricky zkoumat na základě strukturalistických teoretických východisek i na základě teorie jednání a sociální interakce. Konkrétní pracovní interakce programů jsou sociálně regulovány specifickými, více či méně institucionalizovanými pravidly. Současně v konkrétních programových situacích a interakcích dochází k reinterpretaci a restrukturalizaci těchto pravidel v jednání individuálních aktérů. Pro strategii založení empirického výzkumu tedy navrhuji **kombinovanou proceduru** dvou různých výzkumných metod, které

nejsou alternativní, ale naopak komplementární. První vychází spíš z pozitivistické perspektivy sociálněvědního výzkumu. Uvedené hledisko předpokládá, že chování aktérů programu je spíše determinováno vnějšími, objektivními kulturními faktory, tedy strukturami pravidel organizační kultury rozšířenými v rámci organizačních a správních jednotek. Z této strukturalistické perspektivy lze předpokládat, že je možné výzkumem výkonných pracovníků a jejich nadřízených identifikovat ucelené struktury organizačních vztahů, které regulují jejich chování.

Druhá výzkumná strategie vychází z interakcionistické perspektivy analýzy programových situací jednotlivých aktérů. Tato perspektiva teorie sociálního jednání vychází ze subjektivních motivací jednání jednotlivých programových aktérů. Pochopit a vysvětlit jejich jednání je tedy možné pouze na základě interpretace subjektivních významů pravidel organizační kultury uplatňované při implementaci veřejného programu. Zatímco první přístup podává synchronní obraz o celé struktuře organizačních pravidel, druhá metoda umožňuje lépe zachytit proces utváření a restrukturalizace organizačních pravidel v reálných interakcích.

SUMMARY

Formulation of a problem:

The public programmes are understood as purposeful activities that are planned to solve the social or group problems and interests, that are publicly accredited. They are sponsored mainly from the public means and they are usually directly or indirectly organized by the state. The meaning of the word implementation in this study, is understood as a process or output of some political programme.

The implementation of public programmes and its analyses in the Czech Republic represents a significant practical-political, theoretical-methodological and also a research problem. In the second half of '90 was registered an increase of demand for public and social programmes and services. The increase of demand for them is incommensurate to the grow of its proposal. One of the main reasons are the limited sources from the national budget. The expenses connected with the functioning of the social state, had risen a practical interest in perception of effectiveness and intent on the public programmes and services. The necessity to cut the expenses became an immediate practical reason for the political interest in the rational and effective implementation of the public programme aims and revived the interest in rationality of implementational process, also among the experts.

The first authors of the implementational studies (Pressman,1973; Hood,1976) described a process of „transformation” or „disintegration” of the original aims in the act of their realization. Like this were the implementational studies directed to the main subject of the „implementational deficit”. In the following period among the authors of the implementation research started a **methodological discussion** about the „technology” of production and implementation of public programmes. The basis of this discussion was a critical **reflection of rational approach** to the creation and analysis of the public services, that comes out from so-called top-down model of political process. Then from the idea that the public programmes are created gradually from the governmental politicians and professionals for the creation of a programme to the implementational workers and clients. The result of the discussion was an investigation of the normative and institutional scope of this approach to implementation. It consists in a „static” interpretation of a democratic state as a implementator of the social and public services. The state as a strong bureaucratic structure does not give much space for the discussion of the political programmes from below, what means to the civic associations, to the interest groups and to the implementational workers. Besides the rational attitude to the political process, that basically understands implementation as a means for realization of the programme aims, was gradually crystallizing an institutional attitude, that understands implementation as a collective

process and the implementational tools and structures as relatively independent factor that influences the results of the political programme.

In the last decade the research studies tend more towards concrete interpretation of „implementational deficit”. They are dealing with searching and a description of the individual factors, that could cause a little effectiveness and efficiency of public programmes. From all the spectrum of the analytical studies in '90 are gradually separated researches, that are dealing with the **organizational support of implementation**. They suppose that the way of organization of the public programme can mainly influence the implementational result. Some of the researches in the Czech Republic in the last decade warn of the connections between the way of the organization of the public programme, its results and its evaluation. For example the study of *Deciding communication and financing in public policy* (Purkrabek, 1999) or the publication *Česká sociální politika na prahu 21. století* (Sirovátka, 2000) belong to such researches.

Even if the development of analysis of the organization of the public programmes is obvious, up to this time does not exist much classified and homogenous information about this subject of research. Furthermore in conditions of the Czech Republic exist relatively little attempts to describe, systematically and empirically, the principles of the organizational behaviour in the implementational scope of the public and social programmes and to catch the trends of their formation in the public policy. **That is why the presupposed study sets an aim (1) to sort the existing theoretical information about the methods of organizing the public programmes and (2) to give theoretical reasons for the methodical approaches to their empiric analysis.**

Rationalism and institutionalism

There exist two theoretical perspectives, two basic theories about the base of rationality of the political life, that reached in the modern society a predominant meaning and they also create a basic methodological scope for the analysis of the public and social programmes. The first theoretical perspectives take the political life as organized by the rational alteration. Policy is a market for the trade with individual and group interests, that are realized by the rationally acting politicians. The alteration proceeds by discussions of various political coalitions and has essentially a voluntary character. The second theoretical perspective understands **policy as a collective institution**. This policy is understood as more integrated social unit, that was developed on the cultural, created political identity of the actors. Existing political institutions structure the political life to specific order and facilitate the individual choice for the individuals.

The rational theoretical concept, regards the base of the political life as a complex of individual preferences and interests integrated to the collective debates via the negotiating procedure, formation of coalitions and political dialogue. (Coleman, 1966; Downs, 1967; March, 170; Niskanen 1971). In this conception the individual interests and preferences has the priority and indicates the attractiveness of the expected political consequences. Then the possibility to negotiate depends on the ability of the possible partners to offer something, and on their „success” in the negotiating process.

The rational type of explanation of the political process has **two different variants**. In one version at alteration of the individual wishes and interests is reached so called parental optimum. It's a condition when, thanks to the shift, all the participants are in better conditions now than before its beginning. An example could be a standard liberal economy or the theory of social contract in the XVII century. By the second version during alteration occur various forms of suasion. In such case the „voluntary” character of alteration is transforming into a condition, when one group of political actors manipulates and force their volition on the others. Asymmetrical relations on the market are able to be identified by the terms of present economical theory: as externality, market failure and a market monopoly. Unequal position at the political alteration found its rational substantiation already in the ideas of philosophers of the Enlightenment.

The concept of the political life, as individual and group interest shifts that are realized by the rationally behaving actors in the scope of civic society, was completed and enlarged by the other rational conception that glorifies freedom and human intellect. Where the rational alteration of the actors' political interests in the public life fails and is inefficacious for an accomplishment of the general progress and benefit in society where the common sense of the citizens is not competent enough in making decisions about the public matters, then there is a place for science, expertise, positive education of specialists for solving the public and social problems. The perspectives of the philosophers of the Enlightenment was a optimistic belief that the scientific ideas will be naturally legitimated by the civic society as obvious. Objective truths of specialists could become a legitim part of the individual wishes of laymen. The process of scientific rationality in social sciences became for the philosophers of the Enlightenment and positivists a way to establish a harmonic order and progress in society as a whole, and especially in the public life. Even the present authors keeps a suggested parallel and ambiguity of rationalistic and theoretical perspective of interpretation of the basis of the political process. Lindblom (1977) describes two models of public policy, that differs by the possibility of rational control and regulation of society. He distinguishes a model of society that is controlled by the intellect (the Enlightenment, positivism, marxism) and a model of society with limited capacity of human intellect for leadership. Popper characterizes this parallel as so called closed and opened society.

Institutionalism describes a political life in the modern society with emphases on the role of social institutions. This conception see the individual and the political actor, as dependently variable in the culture. In its basis as a flexible and socially created human being. A purposeful acting of a person in politics is based and deep-rooted in the cultural principles and institutions, that are the result of collective constitutionalization of previous generations of political actors that continues in a period of time and is again interpreted by individuals in the social life. So that the behaviour of politicians, officials and citizens that goes on according to this principles, is then collectively expected and accepted.

The institutions and the objective social relationship structures **creates** and **legitimizes** the debates of political actors. They offer them a consistent and socially accepted behavioral principles, the concepts of reality and the social problems in it, the standards of

measuring and perception of social and political events. Mentioned cultural works creates sources and capacity for purposeful activity of persons in the political process. The political acting is based on the rationality, acceptability and engagement of the used principles, routine processes, legal standard, organizational obligations or programme procedures.

The institutional conception says that policy is not realized by mere negotiation of coalitional and individual interests in the scope of given rules, legal standards and financial or other sources. The political process outreaches this systematic scope because is being developed by its own independent way, it constructs its history, its agents and itself.

Which are the internal forces and factors of political institutions that are creating the rules of their autonomous development? In other words, which are the independent variables that determine the internal development of creation and realization of some political programme? *At first*, they are the unique actors of political programme. Politicians, officials, citizens and social workers with their independent personality. The **identity of these actors** is developing in its own way in the scope of political process, that contains interpersonal conflicts, public discussions, civic or professional education and socialization. On this level the agents of the political programmes comes out with the *autonomous interests and wishes*. The mechanisms of their creation are directly subjective. They consist in rational calculations, memory and life experience. They are influenced by the individual, by his talent and abilities and also by his political or working biography. The identity of political actors gives to their individual life and job its own order and conceptualization. It contains its own logic of individual behaviour. That is why the individual protects its identity and all his personality resist to admit the institutional principles, demands and obligations that are in contrast with the identity.

At second, there are the institutional rules of political behaviour. *They are formed by the moral and political values, legal and organizational standard, scientists' opinions and given and also obviously arisen procedures*, that regulate individual behaviour of the actors of the political process and they justify their acting. They have a **form of symbolic worlds** (Berger, 1999) or of their fragments. The institutional rules are expressed symbolically and that is why they are culturally transferable and they can be shared in the political society. In wide sense of term, the theories and ideologies, that are interpreted and reinterpreted in specific historical and local conditions by individual actors. Like that they get a shape of merit orientations and attitudes of the individual.

Existing institutions do not want to accept the changes. They have their autonomy that appears in the stabilization function of the symbolic systems. The institutional theories and stories create an order of the political process, that, only locally and temporary, explain and legitimize the political activities. Like that the institutions **simplify the output and decisions of single political actor**. Thus they gain their reliance. If the institutional are reliable, in the way how they legitimize and explain the political processes, then the individuals are interested in the relative stability of institutional principles. If they loose their credibility, the individuals stop to follow them or they change them.

The third and relatively autonomous force, the one that influences the political processes, is the **social organization of their actors**. They are the ministers, bureaucratic offices, organization of the public service, association of professionals, the church, schools,

pressure groups, as well as various labor groups and teams, political and geographical communities, network of interpersonal relationships among the actors of political life. In all these social groups and communities, that enter to the realization of the political process, are created the lines of reciprocal credibility and liability among the political actors. Reciprocal credibility and the feelings of liability of other people or fulfillment of the aims, create a summary of mutually connected **expectations**, that regulates individual actions of political actors. The level of this reciprocal regulation determine a grade of **cohesiveness of behaviour of these communities** and the grade of conformity of the individual in the view of the social organization, that he is a member of.

The limits of credibility and responsibility in the social relationships of the political actors are developing according to their autonomous rights. They are formed by various ways of communication and interaction among the people, by the character of the collective activity, comprehensiveness of the realized tasks. They are also influenced by the communications and by the working competence of individuals in **concrete situations**, that arises from their life, political and working experience and identity of their personality. But they are also limited in concrete social structures that are broaden by the institutional rules of behaviour and by general cultural values that predominates in such society. Cohesive social relationships create an autonomous pressure to the individual to make him behave in an expected way. It consists in a defensive mechanism of political or programme society against the institutional changes and individualistic interests.

Political process and its change

„The new” institutionalizm (March and Olsen, 1996; Kotlas, 1998) offers a complex conception of political process, that takes in consideration the individual identity of the actors as an autonomous force, that vigorously enters to the concrete social interactions in which interprets and redefines the existing institutional structures. **The rationality of the political process comes from this three definite dimensions, that are created relatively autonomously, and simultaneously they are united in each individual act of political acting.** Together they decide the questions about stability or destability of political institutions, about unity or disintegration of the political actors and about the level of cohesion of social organization of the political life. In other words, they influence the character of the changes of the political process.

The change of institutional rules is a „story of many false experiments and misunderstandings”. (March and Olsen, 1996) The individual interpretations and adaptations of these institutional forms of political habits, usually leads to their higher indefiniteness and spontaneity. It is being like this because the political actors interpret such rules according to the order of their own identity. Institutional **changes goes on mostly without continuity** and some individuals experience them as problematic.

In such breaking moments, the procedure of political institutions (the actors of many false experiments and misunderstandings) is to mobilize available sources and to **change the definition of that, that is demanded** and acceptable. Such redefinitions happen especially by the communicative process. Meaning of single ruler can be transformed

during the transfer from one generation or group of actors to the other one. Concrete forms of studying the cultural principles can be various: rational judgment and calculations, educational affection, simulation of some procedures or individual adaptation of rules.

Political processes are not developing according to the universal causality in definite direction. Creation and implementation of the public and social programmes is as well going through various ways and style of arrangement. Rationality of these phases of development could be different and fragmentary. It is alternated by the periods and fields of political and organizational instability, indefiniteness, when the behaviour of the actors of the programme is unexpected and unpredictable. In such conditions is principally possible that in some phases the rational model of political process has higher explanatory power, and in other concrete situations, from epistemological point of view, is the institutional model more important. In some periods the reality could be explained only partially as from rational as from institutional recourse. Explanative power of the theories of both types is increasing with alternation of the arrangement of the social and political processes during creation and implementation of the programmes. So the apparent paradox is that, that even the rational „substantiation of policy” is more adequate at institutionalization of scientific and rationalistic procedures in the political process.

The conception of the rationality of the political process

Theoretical perspectives of rationalism and institutionalism are in their advanced variants coming closer. Rationalism agrees more with the conception of limited possibilities of the rational knowledge of unpredictable changes in behaviour of complex political systems. (K. Popper, T.R. Young) Institutionalism claims that in concrete conditions the inner development of political institutions can develop according to the economic or technological logic of rationality. (March, Olsen) Both types of conceptions acknowledge that in unstable phases of the development of policy process, their explanation and predictational power become weaker. Awareness of partiality of methodological perspectives heighten the mutual tolerance and willingness of the representatives of these two main philosophical orientations to collaborate with each other.

Nevertheless, these conceptions of political life are not changeable. According to my opinion they differ in their conception of rationality of the political actors. Rationalism is based on the subject-predicate logic of cause and consequence. Criteria of reasonability, in this sense, follow the consequences of human acting. Institutionalism accepts rationality in the logic of required or acceptable acting. It deals with rational intentions, not with results of human acting. Both types of rationality are in the same way sensible and essential for the explanation of the political acting. Mentioned differentiation leads towards **Habermas three dimensions of rationality of the human behaviour**, that originally creates a unity. The first dimension is connected with the reach for the practical aims in material world. It follows the real consequences of behaviour regarding to the presupposed aims and the instrumental utilization of the means to reach them. The second dimension is the

authorization of acting for that community in which the action is taking place. The key question is not the truthfulness of reached aims, but the rightfulness of such behaviour and its proceeding. The third dimension of rationality is credibility, that as criteria of reason puts reciprocal responsibility behind the cooperation and action of concrete people, who enter into reciprocal interactions. On the credible and responsibility bases is created a cohesive acting of human communities and groups in social life. Suggested complex conception of rationality of the human behaviour can be applied during the analysis of the political decisions during the creation and implementation of the public programmes.

For example Fox indicates, that the practice of valuation of the sensibility of social, health, employee programmes and services is often done only by the principles of formal rationality. These criteria are the efficiency and effectiveness. The author states, that in both cases is rationality considered instrumentally according to the means of action. According to his opinion, **effectivity** expresses readiness or grade of power for realization of designed aims. It is a sign that expresses the relationship between means and results of human acting. **Effectiveness** indicates the extent or the grade of direction towards designed aims. It is constructed as a relationship between aims and results of social programmes.

Besides the formal sides of implementation, is possible to analyze the real rationality of public programmes. The presumption is to understand the implementation as a „ social process, by which the inputs are transferred towards the outputs, results and consequences”. (Fox, 1991:716) That is why, Fox introduces other two criteria of rationality of the political process, that follow the logic of required and acceptable; which are legitimacy of public programmes and cohesion of implementational and organizational structures. Legitimity expresses the grade of explanation, justification and support that is connected by the single social subjects, with public programmes, its goals, its practice and its implementational process. **Legitimity** does not relate only to the public and to the destination groups but also to the all-direct actors of implementation and creation of policy. **Cohesiveness** of the programme structures determines the grade of obligatory character and responsibility of acting of the political actors in concrete organizational and interactional situations. Cohesiveness of concrete implementational structures is the indicator that could describe socially-organizational conditionality of low effect of implementation expressed by the grade of unintended side effects, that would not like to realize the planned aims. Nevertheless, that is not a variant or alternative for considering the effect of the programme. The high grade of cohesion of concrete programme structures can as well heighten the output and effectivity of a programme and improve its focus on planned aims, as to lower them and make them worse.

Effectivity, effectiveness, legitimacy and cohesiveness of the implementation structures are different indicators of rationality of the political programme. They are not presented as alternatives but on the contrary during analysis and evaluation of the implementational process, they complementary supplement each other. Mentioned sides of the political programme mutually cohere. If we study them, then we are able to explain the implementational process in more complex way. It seems probable, that the recouring theoretical conception of realism and institutionalism does not have to act as irreconcilable alternatives.

They begin to tolerate each other and they try to bring together their points of view even if their bases remains various. Both conceptions put emphasis on different aspects „ of rationality” of the political process. During the analysis of the political process they can rather complement one another that to compete with each other.

Approaches towards implementation analysis:

If the gnozeological significance of the two indicated philosophical principles is acknowledged as partial and contextual, with these principles, in a concrete political process analysis, rather being able to complement each other and become closer to each other, it is necessary to ask (a) what the concrete analytical approaches to a political process and to implementation are, (b) to what extent these approaches depend on the underlying theoretical conceptions, (c) which other factors have an influence on their adequate use.

In my study I formulate the hypothesis that several factors make up the decision about the choice of the approach towards the implementation process analysis. These are firstly the phase in which the development of the political life itself is in, the condition for the organization of the political activities, the structure of the attitudes and interests of the citizens, officials, politicians. They are further the development of the scientific understanding in what concerns the indicated theoretical principles and finally also the education, pursuit of learning and the intentions of the individual research workers.

The approach towards implementation analysis thus depends not only on the choice of the theoretical principles. This statement can be verified in connection with an examination of the discussion about the gnozeological status of the rationalist and institutional models of political decision making. The above connection becomes intelligible when I call up the rationalists' understanding of forming decisions about the public programme's aims and processes to be an independent political cycle phase preceding implementation. On the other hand, followers of institutional models perceive decisionmaking as a part of implementation activities. According to them substantial corrections occur during the programme's realization, altering the purport, functions and the outputs of public and social politics.

The models of political decisionmaking were formed during a many years' debate between followers of the rationalist and the so called „incremental“ approach. In the first phase irreconcilable standpoints of both approaches prevailed and at the same time the belief in the necessity of searching for a third way of analysis which would employ both attitudes' strong sides and would suppress their weak points, existed. However, this third way claimed universalism too. After the third way proved to be of little use, attempts have been occurring from the beginning of the nineteen-eighties to conciliate the rationalist and the institutionalist standpoints by defining their partial gnozeological status. The period from the beginning of the nineteen-eighties may be described as the second phase of the discussion characteristic by the authors' greater tolerance and self-reflection. Authors increasingly describe the **socially political context of decisionmaking**. This context determines the rules and methods of individual decisions. The authors search it for limits of the gnozeological applicability of one or the other theoretical model.

The hypothesis about the partiality and contextuality of the approach towards decision-making anticipates the rationality of decisionmaking to change its rules dependently on the character of the social structures in which the decisionmaking is anchored. By studying the socially organizational context of the programme decisions the question may be answered as to at which point the decisions have a fundamental, normative character and at which point their rationality is purely instrumental, with no bond to the values of collective consciousness. It seems that studies of the public programmes' social organization can help to determine the conditions and limits in which various decisionmaking models have full cognitive status and to define the areas where their power to explain and to predict becomes weaker.

The question of which specific rule schemes are practically employed at decisionmaking is the subject of empiric research. Empiric research can prove the employment of the rationalist or „incremental“ decisionmaking model to be adequate or inadequate. It can determine the partiality of their employment, their realistic limits and the limits of their employment's extent. On the basis of empiric generalizations new and a priori“ decision-making models which will ensue from the knowledge of how decisionmaking in public politics is defined by the relevant politicians, officials, professionals, may be constructed.

The large quantity of decisionmaking methods and their evidence support the statement about the large quantity of practical approaches to the implementation of public programmes. It further gives evidence about the possibility to approach the implementation process *analysis* in various ways. We can see that the approaches to implementation analysis probably depend more on the inner character of the political process, on the ways its participants themselves define it rather than on the general theoretical principles of rationalism and institutionalism.

The hypothesis that the adequacy of the approach towards implementation analysis depends on the character of the implementation process itself then should be empirically verifiable on the basis of the identification of the characteristic conditions and features of the programmes for which an established approach towards implementation analysis is of greater advantage. P. A. Sabatier tried to carry out the mentioned empiric research in the mid nineteen-eighties.

Top-down“ and bottom-up“ approaches

The standard approaches towards implementation analysis often are conventionally designated as the top-down approach and the bottom-up perspective. The top-down“ approach anticipates the commencing of the analysis by an examination of the forming of programme decisions by government officials on central or regional level, thus by analysing the officially stated programme aims. Then it looks for answers to the following questions: (1) To what extent are the implementing workers' activities consistent with the aims and procedures designed and requested by the official creators of the programme? (2) To what extent are the outputs and results of the programme consistent with the planned objectives? (3) Which main factors have influenced the outputs and the results of the programme? (4) In what way was the programme corrected on the basis of continuous

experience? The bottom-up“ approach, on the contrary, is based on (1) the identification of the official network of the participants joined into the programme. (2) Further, their aims, strategies, activities and contacts connected to the programme are examined. (3) The found out contacts are used for the network identification of the local, regional and national programme participants who are joined into the planning, financing and implementing of the public programme.

Sabatier succeeded in making the social and political context as well as the research situation of the implementation process which is suitable for the employment of one or the other analytical approach more precise. His way of thinking has, however, a significant limitation. This lies not so much in his evaluation 's connecting the viewpoint of the gnozeological correspondence with the researchers ' pragmatic viewpoints. The limitation I see mainly in **the choice of the analytical method in his conception being preliminarily dependent on detailed and fact-based results of the analysis**. The choice of the method and of the approach towards the analysis significantly depends on the public programmes ' social-political context forming the object of the analysis.

The third approach to implementation

Lane (1987) believes implementation to be a complex process which can acquire various forms in particular situations and socially organizational contexts. He engages in the question as to what the large variability of the conceptions and forms of the implementation process depends on. He endeavours to discover a common denominator that would be able to explain the heterogeneity of the course and result of implementation as well as the unexpected transformations and the shifts between the implementation process 's various states. He believes that the process of implementation is substantially determined by its **social organization and its cultural context**. The organization of the programme consists of people who depend on various social and cultural contexts, who interpret the programme 's aims and means in various ways and thus have influence on and modify the results. The organizational structures of the programme then determine which people will have what impact on the course and results of the implementation.

To analyse the inner structure of implementation the author suggests two basic variables by which this process is influenced fundamentally. These are the structures of the requested responsibility of the individual and of trust among the individual participants of implementation. The spacing of responsibility and the spacing of trust among the implementation process 's participants affect each other. On one hand, the full autonomy of some implementation workers, which may be understood as a total absence of organizational and programme limitations of their behaviour, denies the anticipation of fundamental responsibility in the interaction between citizens, politicians, implementation workers. On the other hand, the majority of the implementation workers ' behaviour restrictions is caused by the other political programme participants ' not having confidence in these workers ' capability to bring the implementation to a successful end.

At the same time it is accepted that relationships of trust and responsibility do have their own independent development. They appear as two independent basic factors of the implementation process's social organization. They cannot be reached parallelly, however. The individual programme worker's responsibility towards his clients, superiors, colleagues, citizens develops according to different principles than these people's trust towards him / her. Therefore relationships and interactions can arise among the implementation's participants, based above all on responsibility towards prevailing rules, or relationships based rather on the trust among individual participants. Lane believes all top-down" implementation models to exaggeratedly emphasize the responsibility side" of implementation. The bottom-up" models are based rather on the anticipation of trust and the existence of relationships of trust among the participants of the implementation process.

The indicated analysis of this new perspective brings along **several conclusions** with crucial consequences for the evaluation of the social programme's implementation and for the analysis of its organization.

Firstly. The emphasis on the studies of the social organization of the implementation process may really be understood as a reorientation of the implementation theory" (Lane, 1987), as the **third approach towards the implementation process**" (Hill, 1997). He approaches implementation neither from above nor from below, but rather from the middle". This means, from the analysis of the institutional and organizational structures of implementation.

Secondly. For the analysis of implementation results this approach represents a **metatheory**" of its kind, characterizing the state of the implementary structures as objectively existing institutional means forming the conditions for the reaching of results as well as for the creation of aims. In this sense the organizational cohesion and the content of the implementation rules co-determine the implementation's results and it is necessary to understand them as an independent criterium in the evaluation of the programme's success.

Thirdly. The analysis of organizational structures probably is able to describe and explain the large variability of the implementation process. It is becoming evident that no causal connection exists between the way of organizing and the results of the implementation of public programmes. In other words, a single optimum programme-process structuring method that would lead to a successful realization of the aims does not exist. On the contrary, **there exist various kinds of organization and these can be of the same success in different situations**. This distinction between implementation as a final state and implementation as a process is a significant methodological basis of empiric work. It orientates the empiric analysis towards the identification of various kinds of organization and towards discovering their effectiveness and purposeness in concrete programme conditions.

Organizational culture of the implementation process:

Lane does not present, in his conception of implementation as an allocation of responsibility- and trust requests among its participants, a simple fulfilment model of the public or the

social programme, leading to a successful achievement of the goals. In his implementation theory he indicates the possibility of there being several models or ways of the implementation process's social organization, leading with high probability to the achievement of the programme's aims. These different ways to space out responsibility and trust are social forms and are therefore of cultural character. The question arises as to which cultural values and norms regulate and organize the implementation process in democratic politics.

Various cultural constructions of responsibility and trust lines answer the **basic question of each social organization in a political programme**: how to reach the officials' and social workers' stable performance based on institutionalized rules and at the same time make the organizational system's life, linked to the individuals' reacting to changes in the programme area, possible? This reaction to unexpected changes requests a certain measure of trust towards the individual participants which is connected with discretion and independence at interpreting the programme's rules in concrete programme situations.

In the course of social life people created several institutionalized forms of mutual interactions which differ from each other by a diverse measure of emphasis on the responsibility of the individual towards the values and norms of shared activities and by a different measure of trust with which the participants in the interactions leave a certain amount of the others' actions out of the bounds of the rules they jointly accept. It is possible to distinguish a **hierarchical arrangement** of relationships between people, a **community arrangement** and **market models** of interaction. Whereas the hierarchical arrangement stresses more the responsibility of the individual towards the social organization he / she is part of, the market models of interaction give the individual participants greater freedom in decisionmaking and in their actions.

Within the implementation process's organization the indicated forms of interactions between people acquire a concrete expression in the form of the organizational culture's different models. The **organizational culture** of public programmes is a direct factor determining the responsibility and trust inside the relationships between the participants of the political programme. It is a total of the formally and informally created working rules which the actual behaviour of the participants in public politics adheres to in the given programme area. These rules pattern the structures of relatively stable relationships between the superiors and the executive officials, between the politicians and the experts who formulate the programme's aims and strategies and the realizers of these programmes, between the social workers and their clients or the workers of various organizations, who all necessarily have to cooperate in the realization of the social programmes.

In my analysis of the organizational culture of public programmes I will distinguish between institutionalized rules and those spread and shared among the participants, as well as between organizational proceedings and concrete programme situations and interactions in which the individual participants interpret and redefine more or less institutionalized rules of programme behaviour into the form of concrete situational expectations. These two dimensions of organization of public programmes I will designate as **cultural models of organization** of a political programme and as the **programme's social organization** in which participants enter concrete interactions with others. Within them they interpret and

reinterpret the relevancy of the programme's aims, values and behaviour norms in view of the given situational context. They restructuralize - not necessarily transform - the current organizational norms.

Cultural models of the organization of public programmes

In my work I analyse and describe in detail the following normative models of the implementation process's organization in public politics. These are the *bureaucratic committee*, *the management of the social systems*, *professional intervention*, *the model of organizational development* and *the model of organizational conflict and its negotiations*. The stated typology of the organizational culture models is based on the diversity of the qualitative as well as quantitative characteristic features. The individual systems of organizational rules are distinguished as, in their content, different ways of arrangement which can unfold in qualitatively different social and organizational conditions. At the same time, however, they **differ** from each other **by a diverse measure of responsibility** towards the organizational rules **requested** of the individual **and the measure of institutionalized confidence** in the individual behaviour of the programme participants. This fact gives rise to the possibility to measure a real organizational culture quantitatively according to the stated criteria. It is becoming evident that the normative organizational models differ from each other by the measure of the organizational behaviour's stability or flexibility, respectively, which are regulated by them. The descending measure of responsibility towards organizational rules and the growth of confidence and the individual participants' discretion connected with it have been described, within typology, in the above stated order, from the bureaucratic committee to the institutionalized forms of interest conflict negotiations.

In expert literature several measurement methodologies exist which make it possible to observe the amount of stability and flexibility in organizational behaviour. The theoretical basis of most of them is the classic work of the British research workers Burns and Stalker (1961). These authors examined the effectiveness“ of the arrangement of organizational structures in industrial organizations, regarding the organizational aims' character. In the course of the examination they expressed the difference between the so called mechanical and organic management systems.

Burns and Stalker understood the **mechanical organizational system** as comparable to the Weber model of a rational bureaucratic organization. According to them it is characteristic by rigid hierarchical relationships, fixedly predetermined duties and responsibilities of the individual members, a high degree of relationship formalization, a prevalence of formally stated communication flows and networks, a high degree of decisionmaking centralization. The authors conclude that the stated type of organization is suitable for the performance of stable, unchanging organizational aims and tasks.

The organic organizational system is defined by the authors as a direct opposite of the above. It is characteristic by a lesser complexity of the organizational entirety, a lower level of formalization and the decentralization of decisionmaking. The organic organization leaves a larger space for the cooperation between individual members, in the vertical as well as horizontal direction, it admits and requests adaptability of the organizational

rules. Informal communication plays a significant role in the creation of organizational relationships, the decisionmaking authority is decentralized. The organic arrangement is understood as highly adaptable and flexible. Therefore it is convenient in unstable conditions when problems and the rules to solve them are not distributed by specialists and clearly defined by the organizational hierarchy.

The social organization of the implementation process

Cultural models and the ways responsibility and trust are spaced in the relationships between people develop dependently on the character of the shared activity organized with the help of these relationships. The aims and tasks of teamwork are complex and interconnected which is of great significance. Also the personalities of the individuals organizing themselves into social structures play an important part. Especially I have in mind the heterogeneity or the homogeneity of the nature of the community members' individual identities. The space and time spreading of the organizational activities or the character of the means of communication making interactions between the members possible are of great significance, too. Authors often speak in this connection about the **organizational context** influencing the expansion of certain ways and models of organizational behaviour. M. Hill believes the character of the organizational context to be essentially determined by a variable which he calls **complexity** of team activities. (Hill, 1997: 153)

The social organization of public programmes comprises a high range of political participants who enter reciprocal relationships during implementation. These participants create a complex, incongruous programme-entirety of state as well as non-state public organizations, private companies and agencies, groups of interest, defence coalitions, work-teams and individuals. Within it the participants can get into very **heterogeneous programme situations**, they can apply various ideas and opinions on the programme's aims, the ways of participation and norms of the programme behaviour. With high probability it can be anticipated that in concrete situations individual models of cultural regulation will function together, they will collide in various ways and come into mutual conflicts which in their consequence will lead to redefinitions of these institutional rules by individual programme workers.

The incongruity and complexity of the public programmes' organizational structures led some authors to the conviction that the public programme participants' social organization is of a particular character, regarding the nature of their reciprocal relationships. B. Hjern and D. Porter assume that this particularity is caused by the fact of the relationships among the participants being formed within (a) the intra-organizational, (b) the inter-organizational context. To express this double context of the organization of public programmes they introduce the term **implementation structure**. (Hjern and Porter, 1981)

The individual participants in the programme often operate in the heterogeneous surroundings of state bureaucracies, professional associations and communities as well as of market competition. In consequence of the heterogeneous nature of implementation structure and of the fact that the organizations cooperating on the programme's implementa-

tion do not always form administratively interlinked units greater mutual independence (autonomy) of the programme participants arises. It becomes evident by the diversity or by the contradictory character of the programme- and organization rules regulating the behaviour of the individual implementation workers. Hjern and Porter (1981) believe the stated contradictory character to be of such consequence as to necessitate the **differentiation between the so called „programme“ and „organizational“ rationality**. The implementation structures are more dynamic in their view than the relationships in formal organizations, they are more strongly based on informal power and authority, the decision about the individual members' participation is more strongly based on volunteering, the individuals' initiative and on mutual trust than in formal organizations.

Contemporary expert literature conveys a range of evidence that also within relatively stable formal organizations (a) significant areas of organizational instability arise and that (b) also in formal organizations a significant part is played by informal relationships and their networks which are able to modify and reinterpret the organization's official goals.

Also in formal organizations the effect of institutionalized behaviour rules becomes evident on one hand, and the influence of individual participants in the organizational life who are endowed with a certain organizational identity, work experience and orientation, on the other hand. This two-sided impact becomes evident in the organizations by the existence of **formal and informal relationship structures**. In modern organizations two *mutually interconnected* sides of worker-regulation can be classified: firstly the system of the formally established norms of organizational behaviour, representing a so called *rational* control and regulation apparatus and secondly unofficial influences, expectations and interests of the individual workers, forming a so called *social* control and regulation apparatus.

The power structure of the formal organization

The mechanism of the reciprocal effects of formal and informal relationships in the regulation of organizational behaviour was described by M. Crozier. He sees it in the differentiated distribution of organizational power and in the resulting organizational autonomy among individual members. The newness of Crozier's approach lies in his having rehabilitated the organizational status of the individual. He demonstrated that the individuals in an organization are not victims of an objective organizational area but that they rather create and reinterpret organizational rules in a way that suits them and responds to their individual interests and aims.

The mechanism that makes the realization of these individual reinterpretations possible lies in **the individuals' incessant disposal of a certain amount of organizational power and independence** which they use to carry through individual strategies in various types of interaction. Doing this the logic of their interactions succumbs to situational fortuities. Its character is not of formally logical or scientific, but of the limited rationality of human deeds. They themselves may therefore occasion spheres of uncertainty and instability of organizational behaviour.

The areas of uncertainty of organizational behaviour have objective power sources in formal organizations. According to Crozier these sources form a very heterogeneous range

of factors which do not depend on the formal hierarchy of power. The following realities belong to them.

- **The mastery of expert or function technology. An expert or a function-specialist dispose of information and knowledge which enable them to solve problems within their work competences.**
- **Organizational positions on the organization's border with its outer environment. The people in these positions control the making of relationships with the surroundings. Thus they have a special influence inside the organization, lying in the ability to control and mediate the forming of these relationships.**
- **Communicatively exposed organizational positions and the mastery of communicative skills. The participants of organizational life in these positions have the possibility to control the organization's communicative and information flows, to carry out purport reinterpretations and information manipulations.**
- **Individual application of conventional organizational rules to concrete interactions and situations. It is admitted generally that rules are a means at superiors' disposal enabling them to acquire their subordinates' conforming behaviour. The entire relationship can, however, be regarded also from a different point of view. The rules which reduce the subordinates' freedom do limit at the same time the extent of possible arbitrariness of the superiors. They are a means of defence of the subordinates.**

The individual's freedom of decisionmaking and autonomy of action

The theoretical analysis carried out so far shows the difference between various cultural models of organizational arrangement and the reality of the individual participants' organizational interactions in full depth. Cultural rules define the extent of responsibilities and trust which is granted to individuals by the organization. In this context the amount of decisionmaking-freedom granted to individuals within the solving of programme- and organizational tasks is regulated, too. On the other hand, a real organizational cooperation of the implementation participants always creates certain areas of individual decisionmaking-freedom where individuals can display their interests and identity. Therefore it is necessary to distinguish exactly between the normative presumption of the organization members' discretion as a shared element of organizational culture and the descriptively registered discretion and organizational autonomy of the individual participants.

The **freedom of decisionmaking** may be understood as part of the organizational rules and expectations. In that sense it makes the individual dependent on the other members of the relatively cohesive public programmes' organizational structure. The **organizational autonomy** and discretion I understand as the individual's independence on the other participants in concrete programme situations. Free, autonomous behaviour is thus possible only in conditions of the organizational cohesion's disturbance. Its plausible consequence is an increase in instability and uncertainty of behaviour of the organization as a whole.

An important occurrence ensues from the existence of the individuals' informal power sources inside the organization: informal sources of organizational uncertainty **can be** employed to destroy or reinterpret the formally stated rules. The attention is to be directed towards the individual activities of the participants who have the power to negotiate organizational rules informally in certain situations. A substantial **factor of organizational stability or instability is the identity of the organizational participants**, their value-normative orientation and work motivation. In concrete situations the content-aspect of the models of implementation and the individual members' value-normative orientation both have an effect on the cohesion of the organizational activities. Etzioni, in his well known typology of organizations, was one of the first to draw attention to this situation.

Within a public or social programme organization the distinction between the individual participants' freedom and independence has not only a **theoretical-methodological significance** which lies in giving a more precise definition to the analysis of changes in organizational behaviour. **In analytical- and evaluation practice** it allows, above all, a distinction between the chaotic organization of the implementation process, characteristic by the programme workers' unexpected behaviour connected with the programme aims-realization's unexpected effects, and between the liberal programme-organization which is filled with the individual participants' reciprocal trust and mutual responsibility during the fulfilment of the programme's, or the group's, interests and goals.

Organizational autonomy and street-level bureaucracy

The criticism of the rationalist conceptions of the implementation process's organization endeavours to disclose areas of organizational instability which bestow substantial autonomy of action on individual participants. If, in specific areas of the organization, the formal authorities do not have the possibility to control rationally established rules of responsibility and trust among the members of the programme structures, **inconsistent positions** originate in these areas, and such positions may be disturbing to the organization's cohesion.

A typical inconsistent position within the organizational structure of the public programmes is the street-level" bureaucrat. The stated term describes a public and social services worker who during his work is in direct interaction with the citizens and who carries out social and public services directly. According to Lipsky (1980) the stated designation is typical for medical doctors, teachers, social workers, social security officials, home nurses etc. It covers a large area of activities performed by professionals as well as non-professionals.

What is the source of their organizational power? By performing social work directly with the client these workers can modify or finish implementation in a situation where their own choice (decision) is at variance with the strategy applied by their organization. The power of these workers is founded on just the **unremovable, immanent autonomy of their making decisions about other people whilst bestowing social and public services.**

The autonomy of these workers appears as a problem especially **in the bureaucratic arrangement of the implementation process.** In the bureaucratic organization the source of their independence lies (a) in their mediating of the contact with the programmes' clients,

(b) in their functional specialization which inhibits higher level administrators to watch and control their work. The organizational **autonomy is reinforced by the freedom of decisionmaking given by the rules of the bureaucratic arrangement**. This concentration of freedom of decisionmaking on lower levels of the bureaucratic arrangement is of paradoxical quality“ (Elmore, 1978: 189). The main concern of street-level bureaucracy is to manage the strains arising from the complexity of everyday work. This concern brings about strategies of creating a range of informal routines the programme makers usually do not take into account. Thus the programme is being modified.

Lipsky proves by a number of examples that executive social services workers are oriented in their behaviour towards structural components of various organizational models of activity. He distinguishes **orientation towards organization, orientation towards legal norms, orientation towards the consumer of social services and finally orientation towards professional norms**. All these normative orientations of social workers he perceives as more or less problematic in the viewpoint of the organizational perform.

LITERATURA

- Aldrich, H.** (1972) *An Organization-environment Perspective in Cooperation and Conflict in the Manpower Training System*. In: Conflict and Power in Complex Organizations. Kent OH, Kent State University Press.
- Aron, R.** (1993) *Demokracie a totalitarismus*. Brno, Atlantis.
- Arrow, K. J.** (1951) *Social Choice and Individual Values*. New York, Wiley.
- Barnard, Ch.** (1938) *The Functions of the Executive*. Cambridge MASS, Harvard Un. Press.
- Bauman, Z.** (1997) *Myslet sociologicky*. Praha, SLON.
- Bardach, E.** (1974) *The Implementation Game*. Cambridge MA, MIT Press.
- Barret, S., Fudge, C.** (1981) *Policy and Action*. London, Methuen.
- Becker, G. S.** (1958) *Economics of Discrimination*. Chicago, The Un. of Chicago Press.
- Becker, G. S.** (1976) *The Economic Approach to Human Behavior*. Chicago, The Un. of Chicago Press.
- Bell, D.** (1999) *Kulturní rozpory kapitalismu*. Praha, SLON.
- Berger, P.** (1999) *Sociální konstrukce reality*. Praha, CDK.
- Berman, P.** (1978) *The Study of Macro- and Micro-Implementation*. In: Public Policy, 26, pp. 157-184.
- Blau, P., Meyer, M.** (1971) *Bureaucracy in Modern Society*. 2nd ed., New York, Random House.
- Bourdieu, P.** (1990) *In Other Words*. Cambridge, Polity.
- Browne, A., Wildavsky, A.** (1983) *Should Evaluation become Implementation?* In: J. Pressman (ed.), *Implementation*. Berkeley, Un. of California Press, pp. 206-231.
- Burns, T., Stalker, G.M.** (1961) *The Management of Innovation*. London, Tavistock.
- Cicourel, A.V.** (1981) *Advances in Social Theory and Methodology*. London, Routledge & Kegan Paul, 120 p.
- Coleman, J.S.** (1966) *The Possibility of a Social Welfare Funktion*. In: American Economic Review, 56, pp. 1105- 1122.
- Collier, R.B.** (1991) *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin Amerika*. Princeton, Princeton Un. Press.
- Degeling, P., Colebatch, H.** (1997) *Structure and action as constructs in the practice of public administration*. In: The Policy process, London, pp.353 - 364.

- Denhardt, R.B.** (1981) *Toward a critical theory of public organisations*. In: *Public Administration Review*, 41 (6), pp.628 - 635.
- Derrida, J.** (1978) *Writing and Difference*. Chicago, The Un. of Chicago Press,
- Downs, A.** (1957) *An Economic Theory of Bureaucracy*. New York, Harper and Row, 390 p.
- Downs, A.** (1967) *Inside Bureaucracy*. Boston, Little Brown.
- Dror, Y.** (1964) *Muddling Through - „Science“ or Inertia?* In: *Public Administration Review*, 24 (3), pp. 153-157.
- Dror, Y.** (1986) *Policymaking Under Adversity*. New Brunswick, Transaction Books
- Douglas, P.A. , Isherwood, J.** (1979) *The World of Goods*. London, Allen Lane.
- Dunsire, A.** (1978) *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford, Martin Robertson.
- Dunsire, A.** (1986) *Cutback Management in Public Bureaucracies*. New York, Cambridge Un. Press, 254 p.
- Durkheim, E.** (1902) *De la division du travail social*. Paris
- Easton, D.** (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York, Wiley.
- Edelman, M.** (1971) *Politics as Symbolic Action*. Chicago, Markham.
- Elmore, R.** (1978) *Organizational Models of Social Program Implementation*. In: *Public Policy*, 26, pp. 185-228.
- Elmore, R.** (1979) *Backward Mapping*. In: *Political Science Quarterly*, 94, pp.601-616.
- Elster, J.** (1989) *The Cement of Society*. Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Etzioni, A.** (1961) *A Comparative Analysis of Complex Organisations*. New York, Free Press
- Etzioni, A.** (1967) *Mixed Scanning: a „Third“ Approach to Decision-Making*. In: *Public Administration Review*, 27 (5), pp. 385-392.
- Etzioni, A.** (1968) *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*. New York, Free Press.
- Etzioni, A.** (1993) *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and Communitarian Agenda*. New York, Crown Publishers.
- Etzioni, A.** (1994) *Who should Pay for Care?* *The Sunday Times*, 3 July.
- Etzioni, A.** (1995) *Morální dimenze ekonomiky*. Praha, Victoria Publ. 243 s.
- Flax, C.** (1990) *Thinking Fragments*. Berkeley, Un. of California Press.
- Fox, A.** (1974) *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations*. London, Faber.
- Fox, N.** (1991) *Postmodernism, Rationality and the Evaluation of Health Care*. In: *The Sociological Review*, 39 (4), pp.530-551.

- Gleick, J.** (1996) *Chaos*. Praha, Ando Publishing.
- Goodin, R. E.** (1982) *Political Theory and Public Policy*. Chicago, Chicago Un. Press.
- Gordon, I., Lewis, J., Young, K.** (1977) *Perspectives on Policy Analysis*. In: Public Administration Bulletin, 25, pp.26-30.
- Gouldner, A. W.** (1954) *Patterns of Industrial Bureaucracy*. Glencoe IL, Free Press.
- Gouldner, A. W.** (1963) *Modern Sociology*. New York, Harcourt, Brace and World.
- Granovetter, M.** (1992) *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. In: Svedberg, R. (eds.) *The Sociology of Economic Life*. Oxford, Westview Press.
- Gregory, R.** (1989) *Political Rationality or „Incrementalism“?* In: *Policy and Politics*, 17 (2), pp. 139-153.
- Habermas, J.** (1971) *Toward a Rational Society*. London, Heinemann.
- Hanf, K.** (1982) *The Implementation of Regulatory Policy: Enforcement as Bargaining*. In: *European Journal of Political Research*, 10, pp.159-172.
- Haralambos, M., Holborn, M.** (1995) *Sociology*. London, Harper Collins.
- Hill, M.** (1997) *The Policy process in Modern State*. London, Prentice Hall.
- Hitch, Ch., McKean, R.** (1963) *The Economics of Defense in a Nuclear Age*. Cambridge MA, Harvard Un. Press.
- Hjern, B. ed.** (1978) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London, Sage,
- Hjern, B., Hull, Ch.** (1982) *Implementation Research as Empirical Constitutionalism*. In: *European Journal of Political Research*, 10, pp. 105-116.
- Hjern, B., Porter, D. O.** (1981) *Implementation Structures: a New Unit of Administrative Analysis*. In: *Organization Studies*, 2, pp. 211-227.
- Hofstede, G. et al.** (1990) *Measuring Organizational Culture*. In: *Administrative Science Quarterly*, June, pp. 286-316.
- Hogwood, B.W., Peters,B.G.** (1983) *Policy Dynamics*. Brighton, Harvester.
- Hogwood, B.W., Gunn, L.A.** (1981) *The Policy Orientation*. Un. of Strathclyde, CSPP.
- Hogwood, B.W., Gunn, L.A.** (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford Un. Press.
- Hood, C.C.** (1976) *The Limits of Administration*. London, Wiley.
- Horster, D.** (1995) *Jürgen Habermas*. Praha, Svoboda.
- Hudson, B.** (1997) *Michael Lipsky and Street level bureaucracy: A neglected perspective*. In: *The policy process*, London, pp. 393 - 403.

- Hugman, R.** (1998) *Social Welfare and Social Value*. London, Macmillan. **Jenkins, W.I.** (1978) *Policy Analysis*. London, Martin Robertson.
- Keller, J.** (1996) *Sociologie byrokracie a organizace*. Praha, SLON.
- Kochan, T. A.** (1975) *Determinants of the Power of Boundary Units in an Interorganizational Bargaining Relation*. In: *Administrative Science Quarterly*, 20, pp. 434-452.
- Kotlas, P.** (1998) *Sítě aktérů jako aktivní faktor veřejné politiky*. In: M. Purkrábek (ed.) *Centrální politické rozhodování v ČR.*, Praha, Fakulta sociálních věd UK.
- König, R.** (1976) *Emile Durheim: Der Soziologe als Moralist*. In: *Klassiker des Soziologischen Denkens*. Band 1, München, Beck Verlag.
- Krasner, S.D.** (1988) *Sovereignty: An Institutional Perspective*. In: *Comparative Political Studies*, 21, pp. 66-94.
- Lane, J.E.** (1987) *Implementation, Accountability and Trust*. In: *European Journal of Political Research*, 15 (5), pp. 527-546.
- Lindblom, Ch.** (1959) *The science of „muddling through“*. In: *Public Administration Review*, 19, pp. 78-88.
- Lindblom, Ch.** (1965) *The Inteligence of Democracy: Decision Making Through mutual Adjustment*. New York, Free Press.
- Lindblom, Ch.** (1977) *Politics and Markets*. New York, Basic Books.
- Lindblom, Ch.** (1979) *Still Muddling, Not Yet Through*. In: *Public Administration Review*, 39 (6), pp. 517-526.
- Lindblom, Ch.** (1980) *The Policy Making Process*. 2nd edn, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Lindblom, Ch., Woodhouse, E.J.** (1993) *The Policy Making Process*. 3rd edn., Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Lippman, W.** (1921) *Public Opinion*. New York, Macmillan.
- Lynn, J.; Jay, A.** (1981) *Yes Minister: The Diaries of a Cabinet Minister*. Vol.1, London, BBC Press.
- Lipsky, M.** (1971) *Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*. In: *Urban Affairs Quarterly*, 6, pp. 391-409.
- Lipsky, M., Weatherly, R.** (1977) *Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-educational Reform*. In: *Harvard Educational Review*, 47 (2), pp. 171-197.
- Lipsky, M.** (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York, Russel Sage Foudation, pp 14 - 25.
- Majon, G., Wildavsky, A.** (1978) *Implementation as Evolution*. In: *Policy Studies Review Annual - 1978*, Beverly Hills, Sage.
- Malinowski, B.** (1969) *Vědecká teorie kultury*. Brno, FF UJEP.
- March, J. G.** (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall.

- March, J. G.** (1970) *Politics and the City*. In: K. Arrow (ed.) *Urban Processes as Viewed by the Social Sciences*. Washington DC, The Urban Institut Press.
- March, J. G.** (1996) *Institutional Perspectives on Political Institutions*. In: *Governance*, 9 (3), pp. 248-264.
- Marshaw, J. L.** (1983) *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*. New Haven, Yale University Press, pp. 21 - 46.
- McCleery, M.** (1964) *On Remarks Taken Out of Context*. In: *Public Administration Review*, 24, pp. 157-171.
- McLaughlin, M.** (1976) *Implementation as Mutual Adaptation*. In: W. Williams, R. Elmore (eds.), *Social Program Implementation*, New York, Academic Press, pp.160- 181.
- McLean, I.** (1987) *Public Choice: An Introduction*. Oxford. Blackwell.
- McQuail, D.** (1991) *Mass Communication Theory*. London, Sage 350 p.
- Merton, R.K.** (1957) *Social Theory and Social Structure*. Glencoe IL, Un. of Chicago Press.
- Mintzberg, H.** (1983) *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. London, Prentice Hall.
- Münch, R.** (1992) *Die Struktur der Moderne*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Nakamura, R.** (1987) *The Textbook Policy Process and Implementation Research*. In: *Policy Studies Review*, 7, pp.142-154.
- Návrh** (1999) *Návrh koncepce reformy veřejné správy*. Praha MV ČR
- Niskanen, W.A.** (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldin.
- Nordhaus, W.D.** (1975) *The Political Bussiness Cycle*. In: *Review of Economic Studies*, 42, pp.169-190.
- North, D.C.** (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Nový, I.** (1997) *Sociologie pro ekonomy*. Praha, Grada.
- O`Brien, J.A.** (1988) *Information Systems in Bussines Management*. Homewood ILL, Irwin.
- O`Reilly, Ch.A., Chatman, J.G.,Caldwell, D.F.** (1991) *People and Organizational Culture*. In: *Academy of Management Journal*, Semptember, pp. 487-516.
- Offe, C.** (1996) *Modernity and the State: East, West*. Cambridge. Polity Press.
- Olson, M.** (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Parsons, W.** (1995) *Public Policy*. London, Edward Elgar.
- Polanyi, K., Arensberg, C.M., Pearson, H.W.** (1957) *Trade Market in the Early Empires*. New York, Free Press.
- Potůček, M.** (1997) *Nejen trh*. Praha, SLON.
- Potůček, M. ed.** (1997a) *Věřejná politika*. Praha, FSV UK.

- Potůček, M.** (1999) *Křižovatky české sociální reformy*. Praha, SLON.
- Pressman, J., Wildavsky, A.** (1973) *Implementation*. Berkeley, Un. of California Press.
- Prottas, J.D.** (1978) *The power of the street level bureaucrat in public service bureaucracies*. In: *Urban Affairs Quarterly*, 13(3) pp. 153 - 175.
- Purkrábek, M., Potůček, M., Háva, P.** (1999) *Kvalita centrálního rozhodování - klíč k rozvoji veřejné politiky a společnosti*. Praha, UK.
- Rickman, H.P.** (1990) *Science and Hermeneutics*. In: *Philosophy and Social Science*, 20 (3), pp 291-302.
- Riesman, D.** (1967) *Osamělý dav*. Praha, Svoboda.
- Ringen, S.** (1987) *The Possibility of Politics*. Oxford, Oxford Un. Press.
- Robbins, S.P.** (1994) *Management*. New Jersey, Prentice-Hall.
- Sabatier, P.A.** (1986) *Top-down and bottom-up approaches to implementation research*. In: *Journal of Public Policy*, 6, 1986, pp. 21-48.
- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.** (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder, Columbia.
- Sabatier, P.A., Mazmanian, D.** (1979) *The Conditions of Effective Implementation*. In: *Policy Analysis*, 5, pp. 481-504.
- Sabatier, P.A., Mazmanian, D.** (1980) *A Framework of analysis*. In: *Policy Studies Journal*. 8, pp. 538-560.
- Salaman, G.** (1974) *Community and Occupation*. Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Selznick, P.** (1992) *The Moral Commonwealth*. Berkeley, Un. of California Press.
- Sharpe, T.** (1985) *Central Coordination and the Policy Networks*. In: *Political Studies*, 33, pp. 361-381.
- Schütz, A.** (1932) *Der sinnhaften Aufbau der sozialen Welt*. Wien, Springer Verlag.
- Schütz, A.** (1961) *Gesammelte Aufsätze*. Band 1, München, Springer Verlag.
- Simon, H.A.** (1957) *Administrative Behaviour*. 2nd edn., New York, Macmillan.
- Sandel, M.** (1984) *Liberalism and its Critics*. New York, N.Y. Un. Press.
- Sirovátka, T. ed.** (1997) *Sociální zabezpečení (vybrané texty)*. Brno, Ekonomicko-správní fakulta MU.
- Sirovátka, T.** (2000) *Česká sociální politika na prahu 21. století*. Brno, Fakulta sociálních studií MU.
- Smelser, N.J.** (1963) *The Sociology of Economic Life*. Englewood Cliffs NJ, Prentice Hall.
- Smith, G., May, D.** (1980) *The Artificial Debate between Rationalist and Incrementalist Models of Decision Making*. In: *Policy and Politics*, 8(2), pp. 147-161.
- Smith, G., May, D.** (1997) *At the Artificial Debate between Rationalist and Incrementalist Model of Decision Making*. In: M. Hill (ed.), *The Policy Process*. London, Prentice Hall, pp. 163-174.

- Spicker, P.** (1995) *Social Policy: Themes and Approaches*. London, Prentice Hall.
- Srubar, P.** (1989) *Kosmion*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Stone, D.A.** (1989) *Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*. In: *Political Science Quarterly*, 104, pp. 281-300.
- Svedberg, R.** (1996) *Economics and Sociology*. Princeton NJ, Princeton Un. Press.
- Taylor, C.** (1985) *Atomism*. In: *Philosophy and Human Sciences*, vol. 2, Cambridge, Cambridge Un. Press.
- Tulock, G.** (1965) *The Politics of Bureaucracy*. Washington, Public Affairs Press.
- Turner, S.** (1977) *Complex Organizations as Savage Tribes*. In: *Journal for the Theory of Social Behavior*, vol.7, pp.99-127
- Van Meter, D., Van Horn, C.E.** (1975) *The Policy Implementation Process: a conceptual Framework*. In: *Administration and Society*, 6(4), pp. 445-488
- Vos, J.** (1994) *Výkonné orgány sociálního státu*. In: Bohannes, J. (ed.): *Problémy sociálního státu*. Brno, Mezinárodní politologický ústav MU.
- Watson, T. J.** (1995) *Sociology Work and Industry*. London, Routledge.
- Weber, M.** (1921) *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen, J. Möhr Verlag.
- Weber, M.** (1972) *G.A. zur Religionssoziologie*. Band 1, Tübingen, Mohr-Siebeck.
- Weick, K.** (1976) *Educational Organizations as loosely coupled Systems*. In: *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-18.
- White, H. C.** (1981) *Where Do Markets Come From?* In: *American Journal of Sociology*, 87(November), pp. 517-547.
- Williams, W.** (1980) *The Implementation Perspective*. Berkeley, Un. of California Press.
- Williamson, O.E.** (1975) *Markets and Hierarchies*. London, McMillan.
- Wilson, W.** (1987) *The Study of Administration*. In: *Political Science Quarterly*, 56 (2), pp.481-506.
- Winkler, J.** (1998) *Komunikace v organizacích*. Brno, MU
- Winkler, J.** (1998) *Komunikace a interakce správních úřadů s občany*. In: *Příručka pro zastupitele měst a obcí*. Brno, MU, s. 67 -82.
- Winkler, J.** (1999a) *Strategie a realizace změn v neziskových organizacích*. In: *Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací*. Brno, MU, s.63 – 75.
- Winkler, J.** (1999b) *Veřejné mínění jako projev veřejného zájmu*. In: I. Malý (eds.) *Problémy definování a prosazování veřejného zájmu*. Brno, MU, s. 87-99
- Winkler, J.** (2000) *Ekonomika a společnost*. Brno, MU.
- Wolin, R.** (1994) *Antihumanism in the Discourse of French Postwar Theory*. In: *Common Knowledge*, 3, pp. 65-78.

- Wrong, D.A.** (1961) *Oversocialized Concept of Man in Sociology*. In: *American Sociological Review*. 26 (2), pp. 183-193.
- Yack, B.** (1985) *Concept of Political Community in Aristotle`s Philosophy*. In: *Review of Politics*. 47, pp. 92-112.
- Young, T.R.** (1991) *Chaos and Social Change: Metaphysics of the Postmodern*. In: *The Social Science Journal*, 28 (3), pp.289-305.
- Young, T.R.** (1991a) *Chaos Theory and Symbolic Interaction Theory: Poetics for the Postmodern Sociologist*. In: *Symbolic Interaction*, 14 (3), pp.321-334.
- Young, T.R.** (1992) *Chaos Theory and the Social Science*. Essex, Mich., Red Feather Institut.
- Zizek, P.** (1990) *The Sublime Object of Ideology*. London, Verso.