

Tvorba a implementace veřejných politik

PERn4004/PERn8004

Veřejná a sociální politika a governance



6. Implementace veřejných politik

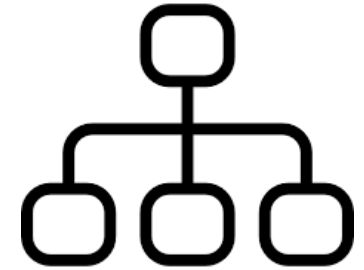
*V čem spočívá proces implementace veřejných politik
a jak je možné tento proces zkoumat?*

POVINNÁ LITERATURA



- BIRKLAND, T.A. 2020. POLICY IMPLEMENTATION, FAILURE, AND LEARNING. IN: AN INTRODUCTION TO THE POLICY PROCESS. THEORIES, CONCEPTS, AND MODELS OF PUBLIC POLICY MAKING. 5TH EDITION. NEW YORK: ROUTLEDGE, PP.343-366 (23PP.)
- HILL, M., VARONE, F. 2021. IMPLEMENTATION: AN OVERVIEW. IN: THE PUBLIC POLICY PROCESS. 8TH EDITION. NEW YORK: ROUTLEDGE, PP.206-228 (22PP.)

PROBÍRANÁ TÉMATA

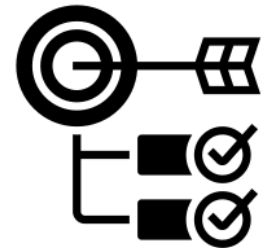


- ☐ Pojem implementace a cíle politik
- ☐ **Teoretické modely implementace** (autoritativní, participativní, model koalic aktérů, model procesu učení)
- ☐ Kritické faktory implementace
- ☐ Proces implementace
- ☐ Problém implementace
- ☐ **Teorie byrokracie a její vývoj**
- ☐ Historie výzkumu/přístupu ke zkoumání implementace
- ☐ **Současné vybrané přístupy ke studiu implementace** (SAFF, IMDSF, FSM)

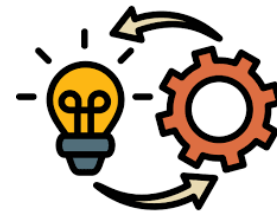
O ČEM POJEDNÁVÁ TEMATIKA IMPLEMENTACE VEŘEJNÝCH POLITIK?

= o zkoumání procesu naplňování cílů veřejných politik:

- ❑ v průběhu jejich realizace,
- ❑ různými aktéry a/nebo sítěmi aktérů (obvykle státními a nestátními organizacemi),
- ❑ na nadnárodní, národní, regionální a/nebo lokální úrovni



CO JE TO IMPLEMENTACE POLITIK?



- = **vše, co nějakým způsobem souvisí s realizací cílů**, které byly zformulovány ve fázi koncipování dané politiky, a to včetně výběru způsobů, prostředků, resp. nástrojů jejich realizace (Potůček et al 2016)
- = **proces „uskutečňování“, zavádění veřejných politik do praxe**
 - **RACIONALISTICKÁ PERSPEKTIVA:** jedna z fází politického cyklu, která je výsledkem snahy analytiků **oddělit rozhodnutí politiků** na nadnárodní a národní úrovni **od aktivit aktérů podílejících se na realizaci politik** na regionální a lokální úrovni (Hill 1997)
 - **INTERPRETATIVNÍ PERSPEKTIVA:** proces utváření politiky **interpretovatelný** institucionálním způsobem (Yanow 1987; 1990; Mayone a Wildavsky 1984; Lane 1997; Winkler 2001).

Implementací politik můžeme mít na mysli například způsob a podmínky realizace....:

- **dávek pro rodiče s dětmi** (v oblasti rodinné politiky)
- **programů sociálního bydlení** (v oblasti bytové politiky)
- **výstavby slunečních elektráren** (v oblasti politiky životního prostředí)
- **poradenských opatření pro nezaměstnané** (v oblasti politiky trhu práce)

...v EU/v ČR/v konkrétním regionu/lokalitě/vybranými aktéry a sítěmi aktérů (obvykle státními a nestátními organizacemi)

*„Implementace nemůže být úspěšná či neúspěšná, pokud nebude existovat **cíl, vůči kterému bychom výsledky implementace porovnali**“* (Pressman a Wildavsky 1973: xxii).

*V této souvislosti je nutné si všímat nejen formulace cílů politiky, ale i **programových hodnot a norem a celé kultury veřejných programů**, v rámci které jsou **programové hodnoty interpretovány a reinterpretovány** různými zájmovými skupinami a koalicemi* (Sabatier 1986; Yanow 1987; 1990; Winkler 2002).

CÍLE VEŘEJNÉ POLITIKY

Lze rozlišit **„OFICIÁLNÍ CÍLE“** politiky utvářené na **nadnárodní, národní nebo lokální úrovni** (obvykle mají podobu abstraktních a vágních termínů, apelují na široce sdílené hodnoty a normy)

(Thompson 1967; Hasenfeld 1983) a **„OPERATIVNÍ CÍLE“ reálně dosahované na lokální úrovni implementujícími organizacemi** (jsou výsledkem konkretizace oficiálních cílů manažery a liniovými pracovníky těchto organizací) (Perrow 1961)



Oficiální cíle jsou velmi široké, neurčité/obtížně specifikovatelné, rozmanité/multidimenzionální, nestabilní a často konfliktní –
důvody: ● odlišné (mnohdy konfliktní) zájmy a očekávání různorodých aktérů (politiků, implementátorů, veřejnosti, voličů),
● odlišné vnímání cílů a prostředků jejich dosažení, ● některé cíle jsou ovlivněny ideologií zájmové skupiny jejich tvůrců

TEORETICKÉ MODEL Y IMPLEMENTACE



1) AUTORITATIVNÍ MODEL

- ☐ Zdůrazňuje podněty a tok informací v hierarchické struktuře **shora-dolů** („top-down“)
- ☐ Hlavním regulátorem je **stát/vláda**
- ☐ NÁSTROJE: **direktivní řízení, plánování, kontrola, hierarchie, odpovědnost**
- ☐ **Předpoklad, že rozhodovatel zadá úlohu a vykonavatel ji beze zbytku zrealizuje, je naplněn výjimečně:**

TEORIE PRINCIPÁL-AGENT (např. POLITIK-BYROKRATICKÝ APARÁT): agent by měl sledovat zájmy principála, jeho zájmy se ale mohou lišit a nastává problém

- AGENT **disponuje časem, informacemi a/nebo dovednostmi** (které principál nemá) a PRINCIPÁL nemá možnost zcela kontrolovat agenta, zda dodržuje jeho zájmy
- AGENT tak **často sleduje své zájmy a snaží se maximalizovat svůj prospěch**, přisvojit si část užitku, který mu byl principálem svěřen do správy

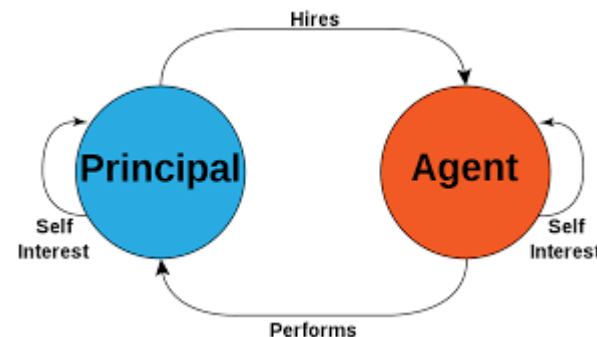
KONCEPT STREET-LEVEL BYROKRACIE (*Lipsky 1980*): **velká rozhodovací volnost poskytovatelů veřejných služeb**, kteří mají své specifické zájmy, postoje a odpovědnost, a jsou pouze **v omezené míře ovlivnitelní jejich nadřízenými, minimálně pak tvůrci rozhodnutí/politiky**



Příklad uplatnění vztahu principála a agenta

- ❑ **Politizace veřejné správy** - nejvýše postavení úředníci často nemohou být zcela odděleni od politické dimenze realizace rozhodnutí - téměř ve všech systémech výběru osob do úředních funkcí je uplatňována vůle politických stran (Peters, Pierre 2004)
- ❑ **Rostoucí role dalších aktérů implementace** - interních nebo externích **poradců** (specialistů, expertů) **na úrovni vlády či jednotlivých ministerstev** - jde o důsledek rostoucí složitosti a specializace výkonu státní správy
- ❑ **Postupující proměna kontextu implementace veřejných politik v procesu vládnutí** - víceúrovňovost, důraz na participaci dalších aktérů zejm. prostřednictvím sítí aktérů, začleňování aktérů z komerčního či občanského sektoru

= politici a úředníci mohou úzce spolupracovat anebo si naopak protirečit a sledovat protikladné cíle (Peters 1998)



2) PARTICIPATIVNÍ MODEL

- ❑ Má blíže k širšímu konceptu vládnutí, předpokládá **spolupráci aktérů z různých úrovní vládnutí**
- ❑ Klade důraz na tok podnětů a informací **zdola nahoru** („bottom-up“)
- ❑ **NÁSTROJE: spontánnost, koordinace, učení, adaptace, vyjednávání, spolupráce, důvěra**



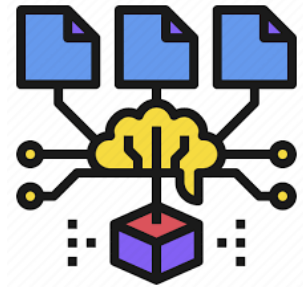
3) MODEL KOALIC AKTÉRŮ

- ❑ Předpokládá **pluralitu aktérů, kteří sdílejí společný soubor hodnot a společné cíle** (snaží se formulovat a prosazovat své zájmy)
- ❑ **Členové různých (tzv. implementačních) koalic** (Bardach 1977) **se účastní realizace politiky** tím, že vzájemně komunikují, vyjednávají, uzavírají kompromisy a průběžně tím optimalizují strukturu cílů a metod implementace, aby dosáhli nejlepšího řešení (Sabatier 1986)

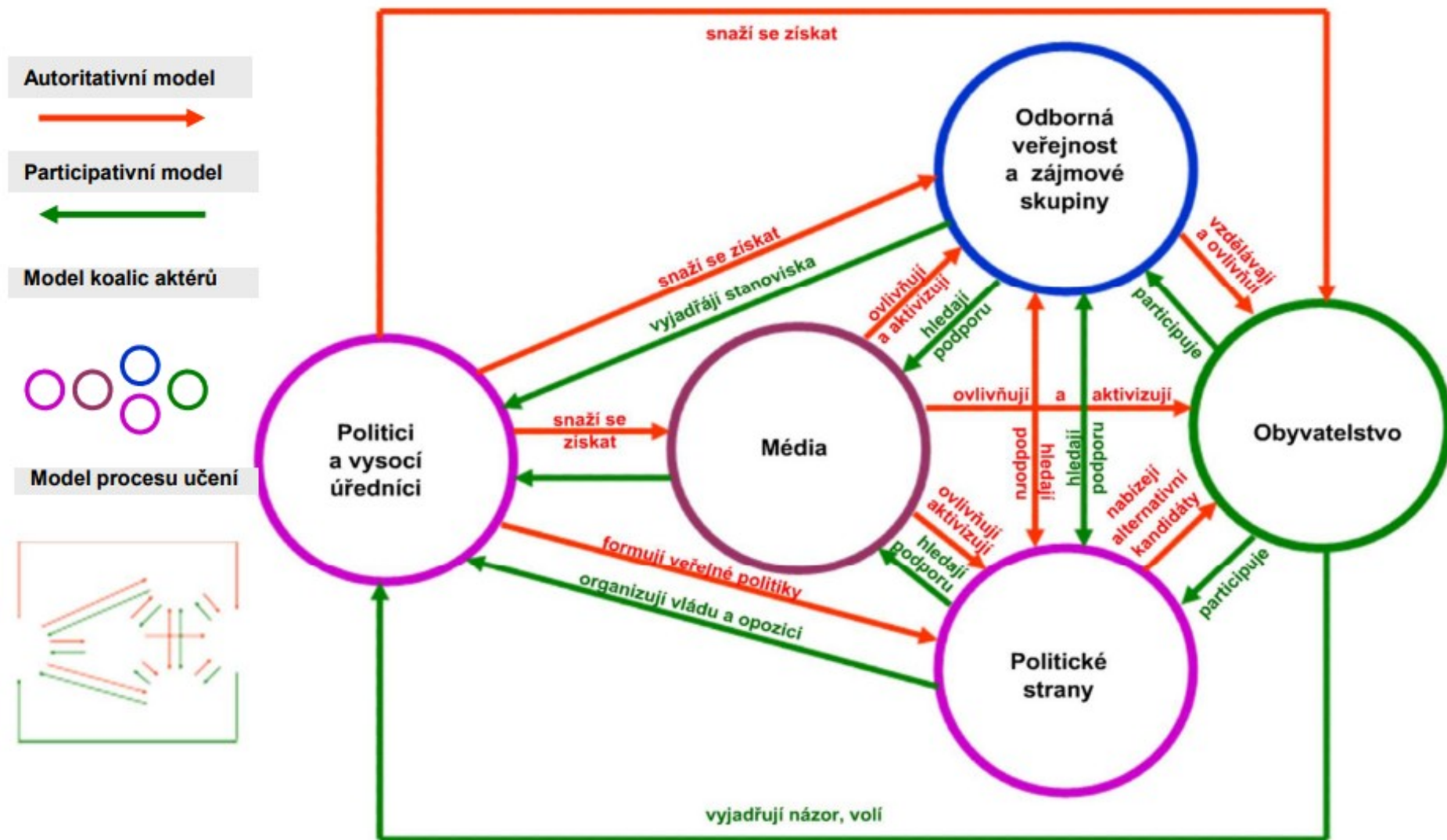


4) MODEL PROCESU UČENÍ/KULTURNÍ ZMĚNY

- ❑ Jde o postupnou optimalizaci struktury cílů a souboru realizačních technik k jejich dosažení jako výsledku **"učení se za pochodu"** často na základě **pokusů a omylu, dílčího experimentu, nebo prosté nápodoby**
- ❑ Implementace - nahlížená jako součást celého veřejně politického procesu - je chápána jako **evoluce, důsledek nutné redefinice cílů, změny nástrojů, příp. přežívání jiných cílů a nástrojů**
(Pressman, Wildavsky 1984)



Teoretické modely implementace ve vazbách



KRITICKÉ FAKTORY IMPLEMENTACE



- ❑ **KOMPETENCE IMPLEMENTÁTORA (koordinátora a facilitátora)** - mělo by jít o aktéry zaujaté pro zamýšlenou politiku (často úředníci), ochotných poskytnout čas, energii a zdroje pro úspěšnou implementaci (Weimer a Vining 2005), mohou být pozitivně ovlivněni postoji veřejností, příp. cílových skupin + komunikaci mezi aktéry potřebnou k realizaci politiky a informátory implementátorů často hrají tzv. vyjednaváči („fixers“) (Bardach 1977)



- ❑ **MÍRA SDÍLENÍ HODNOT (MOTIVACE A POLITICKÉHO POZADÍ) MEZI ZÚČASTNĚNÝMI AKTÉRY** - i mírně odlišné perspektivy, priority a časové horizonty mezi aktéry mohou způsobit zpoždění, zkreslení anebo i úplné selhání implementace (Pressman, Wildavsky 1984)



- ❑ **MÍRA SLADĚNÍ PRVKŮ NUTNÝCH K REALIZACI VEŘEJNÉ POLITIKY = lidí a jejich kvalifikace, finančních, hmotných a nehmotných prostředků** - vyšší počet prvků a aktérů zvyšuje složitost a tím i náročnost implementace, resp. riziko výskytu implementačních problémů

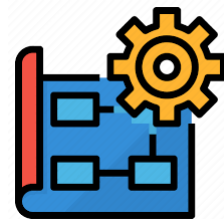
PODMÍNKY EFEKTIVNÍ IMPLEMENTACE

(Bardach 1977, Sabatier a Mazmanian 1980)

- ❑ **Trvalá politická podpora**, politická legitimita a podpora silných zájmových skupin
- ❑ **Schopnost odolávat vlivu oponentů** dané politiky, ubránit se jejich destruktivním pokusům
- ❑ **Právně strukturovaný implementační proces**, vymezená správní odpovědnost, loajální a kompetentní vykonavatelé
- ❑ **Dostatečné zdroje** (institucionální, intelektuální, sociální a finanční kapitál, lidský potenciál)
- ❑ **Efektivní koordinace**
- ❑ **Stabilita politických a sociálně ekonomických podmínek**



PROCES IMPLEMENTACE

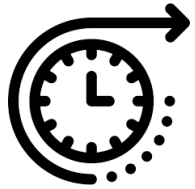


1. **ROZHODNUTÍ O IMPLEMENTÁTOROVI A O USTAVENÍ IMPLEMENTAČNÍ ŠTRUKTURY JAKO SPECIALIZOVANÉ ADMINISTRATIVNÍ JEDNOTKY** - implementátor s odpovědností za realizaci politiky, schopný **tlumit konflikty zájmů, podporovat uzavírání dohod mezi aktéry, vyhodnocovat plnění politik**
2. **NÁVRH IMPLEMENTAČNÍHO PROJEKTU** využitím projektového řízení, které zahrnuje:
 - **VOLBU VHODNÉHO REGULÁTORU** (trh, správa, občanský sektor) odpovídajících politiky a volbu konkrétního nástroje realizace
 - **MOŽNOST VYUŽÍT CESTOVNÍ MAPY** („road map“), která stanoví strategické cíle, klíčové prvky a potřebné zdroje/rozpočtu, psaní scénářů implementace
 - **ustavení ANALYTICKÝCH A HODNOTÍCÍCH SKUPIN a skupin podporujících správní aspekty realizace**, které by spolupracovaly s vedoucím implementačního procesu
 - **PROVĚŘENÍ PROVEDITELNOSTI projektu a minimalizace možných rizik** - jde zejména o odhad/zhodnocení (a) politické průchodnosti zvoleného postupu ve vztahu k dílčím zájmům, (b) příhodnosti doby /okna příležitosti, (c) možných reakcí veřejného mínění
3. Následná **ROZHODNUTÍ AKTÉRŮ REALIZUJÍCÍCH POLITIKU A SAMOTNÁ REALIZACE** - rozhodnutí koordinátorem, která spadají do jeho kompetence, pověření dalších odpovědných aktérů řízením a realizací kroků
4. **PRŮBĚŽNÁ KONTROLA A HODNOCENÍ PRŮBĚHU IMPLEMENTACE, ŘEŠENÍ VZNIKLÝCH PROBLÉMU**



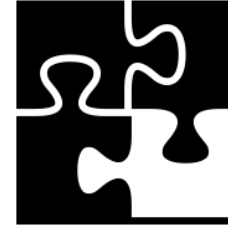
PROBLÉM IMPLEMENTACE

- ❑ **Obtížná předvídatelnost budoucnosti**
- ❑ **Nechtěné důsledky politik** (např. prohibice v USA ve 20. letech vedla k nárůstu kriminality)
- ❑ **Rostoucí komplexita společností a její obtížná ovlivnitelnost** („gumovost“) (Kepinski 1996)
- ❑ **Střety, souznění a nechtěné důsledky souběžného uplatňování velkého množství koexistujících politik** („paralelogram politik a sil jejich aktérů“)
- ❑ **Ovlivnitelnost, ale obtížná říditelnost společenského vývoje** (Ringen 1987)
- ❑ **Setrvačnost hodnotových orientací a chování lidí a institucí**
- ❑ **Simulace politik, u kterých je předstíráno, že jsou realizovány, i když zájem jejich nositelů směřuje jinam** (např. falešné vykazování zdravotních parametrů obyvatel Československa v 80. letech 20. století pro WHO a předstírání, že je prosazován program „Zdraví pro všechny do roku 2000“)



PROBLÉM IMPLEMENTACE

- ❑ Implementační deficit
- ❑ Nepoměr mezi energií, která byla skutečně vynaložena na realizaci dané politiky, a energií kterou by bylo potřeba investovat pro úspěšné naplnění vytyčených cílů



TEORIE BYROKRACIE A JEJÍ VÝVOJ



KLASICKÝ WEBERŮV MODEL

- ❑ Neosobní výkon moci
- ❑ Rozhodnutí jsou činěna na základě **formalizovaných pravidel**
- ❑ Je definována a dodržována **hierarchie pravomoci a odpovědnosti**
- ❑ Výběr úředníků je založen na kritériu **kompetence a výkonnosti**
- ❑ **Odměňování** úředníků se děje podle jasných, **předem vymezených pravidel**
- ❑ Žádný z úředníků nemá vlastnický zájem na majetku, který spravuje
- ❑ Je uplatňována **disciplína a přísná kontrola výkonu** úředních povinností



NOVÉ (NEO-) PRVKY

- ❑ Posun důrazu z orientace na pouhou znalost zákonů a uplatňování vnitřních byrokratických pravidel **k manažersky kompetentnímu uspokojování potřeb a přání občanů**
- ❑ Doplnění nástrojů reprezentativní demokracie **nástroji demokracie deliberativní (konzultativní), korporativní, participativní a přímé**
- ❑ Modernizace způsobu veřejného financování – posun důrazu z pouhého korektního dodržování rozpočtových pravidel **k orientaci na dosahování zadaných úkolů**



HISTORIE VÝZKUMU/PŘÍSTUPU KE ZKOUMÁNÍ IMPLEMENTACE POLITIKY

Počátky studia implementace a důvody jejich vzniku

Od začátku 70. let vznikaly případové studie v oblasti vzdělávání (rozdělování škol, kontraktování výkonu), sociálních služeb (nezaměstnanost a pracovní výcvik) a rozvoje regionů (komunitních služeb, bydlení, ekonomický rozvoj měst) (Elmore 1978; Williams 1980) - důvody:

- ❑ **Politiky nebyly schopny řešit aktuální sociální problémy očekávaným způsobem, protože všeobecná nařízení** vytvořená zákonodárci, výbory a vedoucími pracovníky **byla lokálními implementujícími organizacemi odlišně zaváděna** (Baier, March a Saetren 1986; Lester a Goggin 1998)
- ❑ **Při realizaci politik na lokální úrovni nebyly sledovány cíle vytvořené tvůrci politiky na nadnárodní či národní úrovni** = mezi cíli a výsledky byl často shledán významný rozdíl („**implementation gap**“/“**deficit**“) (Pressman and Wildavsky, 1973; Dunsire, 1978)



1. PRVNÍ GENERACE IMPLEMENTAČNÍCH STUDIÍ

/ 70. léta ms



= **PŘÍSTUP TZV. „SHORA-DOLU“** („top-down“, „top-bottom“, „forward mapping“), je založen na předpokladu, že **politika je formulována na federální či státní úrovni tvůrci politiky** (tzv. „nahore“) a následně je převedena do instrukcí pro ty, kteří politiku mají v souladu s cíli implementovat na lokální úrovni (tzv. „dole“) (Younis a Davidson, 1990)

= **Analýza formálně přijatých cílů politiky a vhodných indikátorů výkonu aktérů na federální, státní a lokální úrovni, a faktorů, které tento výkon mohou ovlivňovat** (Pressman and Wildavsky, 1973; Bardach 1974; Sabatier and Mazmanian 1980)

- ☐ **Explorativní studie** /předběžné zkoumání výchozí situace/
- ☐ **Implementace je vnímána jako jedna z fází politického cyklu**
- ☐ **Centrem zájmu implementační selhání** („implementation gap“) popisované z perspektivy tvůrců politiky z ústřední vlády, snaha identifikovat faktory, které ho vysvětlují

KRITIKA: zaměřuje se výhradně na implementačního selhání

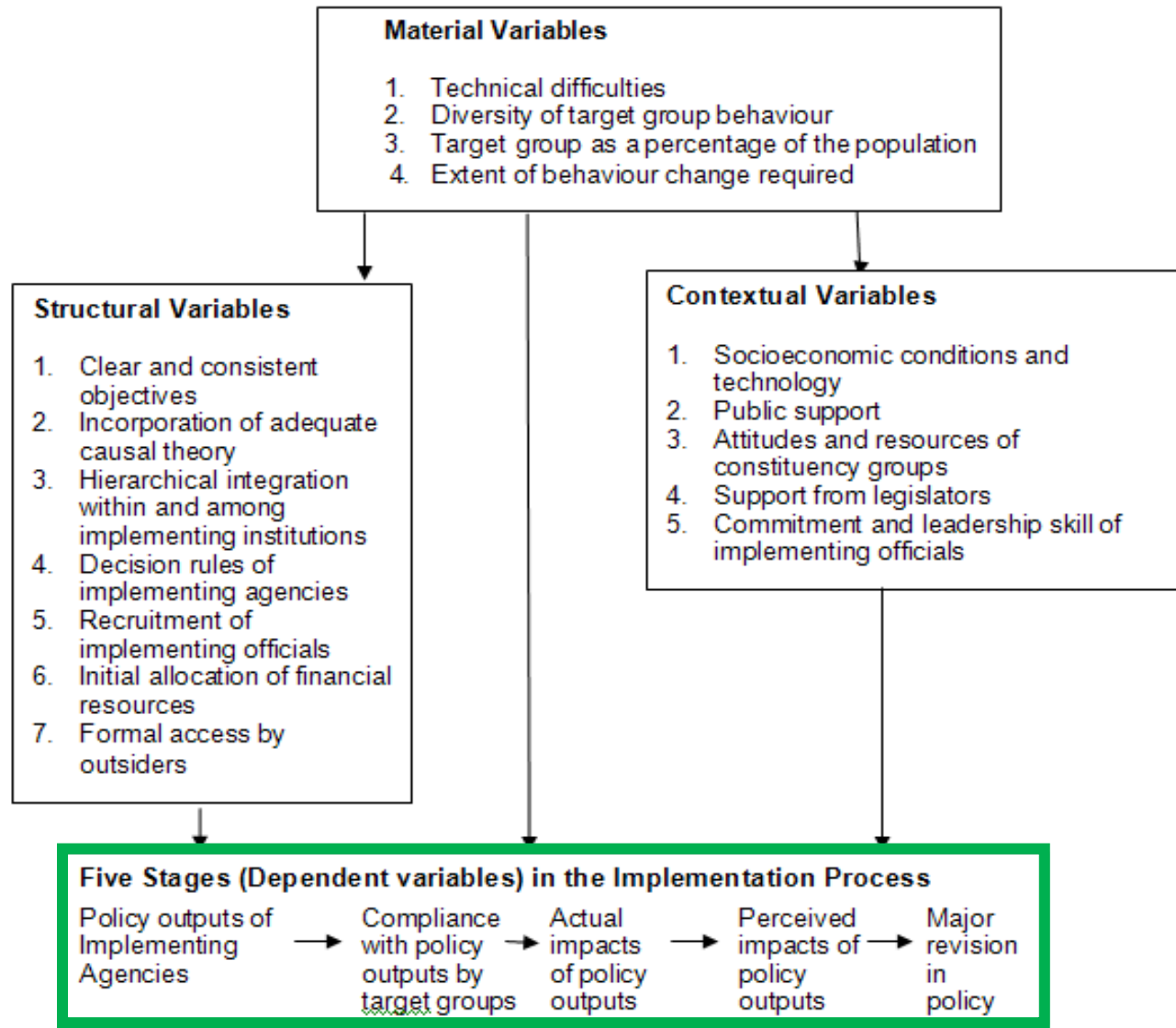
Tematické oblasti přístupu top-down

(Goggin et al 1990: 59)



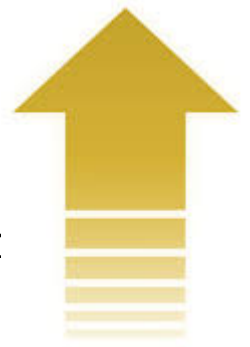
- ❑ **Splnění požadavku platné kauzální teorie politiky a programů** (aby nedošlo k neočekávaným následkům),
- ❑ **Zajištění dostatečných zdrojů jakéhokoli druhu** potřebných pro výkon práce implementátorů (a nejsou-li zneužívány),
- ❑ **Srozumitelnost cílů politiky a programů** vytvářených ve fázi tvorby politiky a jejich následné dodržování správně kontrolovanými podřízenými,
- ❑ **Dochází-li k vzájemné interakci (kooperaci) mezi administrativními jednotkami** a nedochází-li přitom k selekci informací

Policy Implementation Framework (PIF)



2. DRUHÁ GENERACE IMPLEMENTAČNÍCH STUDIÍ / počátky 80.let ms

(Weatherly a Lipsky 1977, Lipsky 1980, 1991; Barrett a Fudge 1981; Hjern a Hull :



= Kritika top-down autorů za vnímání implementace jako čistě administrativního procesu

= Byly vytvořeny nové analytické modely a rámce doprovázené debatou mezi přístupem shora-dolu a zdola-nahoru s cílem:

- ☐ **Identifikovat kontextuální a liniové proměnné na lokální úrovni**
(Lipsky 1980, street-level bureaucracy),
- ☐ **Porozumět interakcím aktérů v různých sektorech politiky,**
- ☐ **Zaměřit se na jednání lokálních implementátorů a důležitost implementačních struktur nebo sítí, ve kterých se pohybují**
(Scharpf 1978, 1982; Hjern and Hull 1982),
- ☐ **Porozumět povaze řešeného sociálního problému**

KRITIKA: přílišný důraz na autonomii liniových zaměstnanců, absence teorie, která by vysvětlila proces implementace a jeho změnu

3. TŘETÍ GENERACE IMPLEMENTAČNÍCH STUDIÍ /druhá polovina 80. let

(Scharpf 1978, Elmore 1978, Sabatier 1986, Lane 1987, Malcolm a Goggin 1990, Matland 1995)



= Snaha sladit přístup „top-down“ a „bottom-up“ vytvořením syntetizovaných „modelů“ a „rámců“ pro lepší porozumění implementace (*Model integrované implementace, Komunikační model mezivládní implementace politiky, Model nejednoznačnost-konflikt*)

- ☐ Implementace je vnímána jako „komplexní celek“ (Goggin, Bowman a Lester 1990; Winter 1990), „evoluce“ (Lane 1990), „kontinuum politika-jednání“, ve kterém probíhá proces interakce a vyjednávání v čase, mezi aktéry tvořícími politiku na nadnárodní a státní úrovni a těmi, kteří realizují politiku na regionální a lokální úrovni (Barrett a Fudge 1981)
- ☐ Neexistuje jeden model realizace politiky, který by zaručoval její úspěch, protože realizace politiky je ovlivněna jednáním a vyjednáváním mezi aktéry (Lester a Goggin 1998; Goggin, Bowman a Lester 1990; Hill a Hupe 2002)
- ☐ Snaha používat rigorózní metodologii výzkumu (longitudinální výzkumy, srovnávací mnohočetné případové studie ke zvýšení počtu pozorování)

Tematické oblasti syntetizujícího přístupu

- ❑ Implementace jako **proces, který je proměnlivý a má očekávané a neočekávané následky**
- ❑ **Tlaky vytvářené „shora“** zákonodárci a nadřízenými v hierarchické struktuře a zdroji i **„zdola“** od cílových skupin příjemců služeb,
- ❑ **Omezení**, která na úrovni lokálních implementujících organizací **formují výsledná chování street-level byrokratů**, kteří by měli mít důvěru od tvůrců politiky (Lane 1990)
- ❑ **Inter-organizační vztahy** (Goggin, Bowman a Lester 1990)

4. SNÍŽENÍ ZÁJMU O VÝZKUM „IMPLEMENTACE POLITIKY“/90. léta



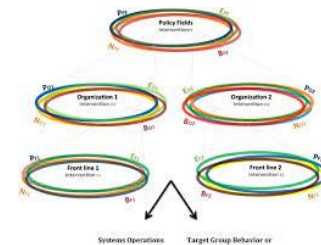
- ❑ **Termín implementace se (sice) stal méně populární, ale současně byly vytvářeny četné studie v různých oblastech politiky zaměřené na stejné faktory** (např. na vztah mezi tvorbou politik a jejich účinky na více úrovních vlády = ACF, MLG)
- ❑ **Centrem zájmu reakce na změny, k nimž došlo v mnoha průmyslových zemích ve vztazích mezi státem a společností** (od jednostranných a hierarchických k recipročním a horizontálním vztahům, větší spoléhání se na nástroje tržní politiky a méně vládních intervencí)
- ❑ **Používání nových termínů popisujících implementační procesy spojené s novými formami „vládnutí“** (New Public Management)
- ❑ **Zkoumána nová témata:**
 - účinky institucionálních a mezi-organizačních vztahů
 - vládnutí a politické sítě
 - limity tvorby politik shora dolů
 - vládnutí sítěmi /network governance (konzultace a spolupráce s poskytovateli služeb, zájmovými skupinami a uživateli služeb)

SOUČASNÉ PŘÍSTUPY KE STUDIU IMPLEMENTACE

- ❑ **VÝZKUM IMPLEMENTACE JE V SOUČASNOSTI MULTIDISCIPLINÁRNÍ A ROZMANITÝ** - na pomezí mezi veřejnou správou, teoriemi organizace, výzkumem veřejného managementu a politologickými studiemi, v časopisech mimo tradiční oblast veřejné správy (Nilsen et al. 2013)
- ❑ Vybrané přístupy:
 - **Rámec strategického akčního pole** (Moulton, Sandfort 2017)
 - **Model integrující design politiky, implementační styl a zpětnou vazbu** (Tosun, Treib 2018)
 - **Model pětivláňkového politického procesu** (Howlett 2018)

RÁMEC STRATEGICKÉHO AKČNÍHO POLE

(The Strategic Action Field Framework, SAFF, Moulton, Sandfort 2017)



Je založen na **teorii sociálních dovedností** (sociálně kvalifikovaných aktérech) a **teorii strategických akčních polí** (sociálních rádech střední úrovně)

1) TEORIE SOCIÁLNÍCH DOVEDNOSTÍ (social skill theory)

- ❑ **Sociálně kvalifikovaní aktéři využívají znalostí o dynamice oblasti (pole), ve které se pohybují, k ovlivňování ostatních**, aby došlo k reprodukci stávajícího pořádku anebo k jeho změně
- ❑ **Zaměřuje se na schopnost aktéra navodit spolupráci** apelováním a pomocí s vytvářením sdílených významů a kolektivních identit, které přispívají ke vzniku, udržování a transformaci společenských řádů a tím utvářejí sociální dynamiku nátlaku, konkurence a **spolupráce s využitím dovedností a taktik**, o kterých se domnívají, že jsou vhodné jak pro kontext, tak pro jimi požadovaný výsledek – jsou jimi:

- využívání formální autority,
- nastavování aktivit (akčních agend) pro ostatní,
- využívání neočekávaných příležitostí,
- koncipování možností voleb jednání v souladu se zájmy ostatních,
- zprostředkování dohod jako neutrální strany,
- zkoušení více řešení,
- vytváření sítí s izolovanými aktéry, a
- vyprávění příběhů, které jsou souladu s identitami ostatních aktérů

2) STRATEGICKÁ AKČNÍ POLE (Strategic Action Fields, SAFs)

- ❑ Jsou sociálními řády na střední úrovni, kde dochází ke **kolektivní akci** na základě: ● sdíleného porozumění o záměru oblasti (pole), ● vztahů k ostatním aktérům v oblasti (poli) a ● pravidel upravujícím legitimní jednání v oblasti (poli) (Fligstein 1997, 2001, 2008; Fligstein a McAdam 2011, 2012)
- ❑ ZABÝVAJÍ SE TÍM: ● **jak sociální struktury formují společenské výstupy** a ● **rolí „lidské agentury“ při moderování těchto struktur, ve kterých aktéři implementace** (tvůrci politik, veřejní manažeři, poskytovatelé služeb, dárci nebo servisní personál):
 - **pracují v ohraničeném sociálním prostředí** [bounded social setting],
 - **využívají sociálních dovedností k interpretaci a přizpůsobení veřejných intervencí** způsoby, které budují společné porozumění a sladují konkurenční zdroje autority, aby umožnily kolektivní akci a
 - **kde různá sociální dynamika napříč SAF vede k rozdílům v tom, jak se intervence zavádějí do praxe**, což přispívá k proměnám ve výstupech systému směřovaných vůči cílové populaci politiky

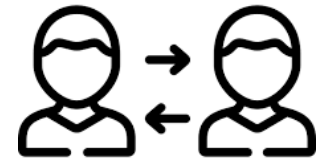
V SAFF sociální systém, který obklopuje realizované veřejné intervence, jednak omezuje a jednak umožňuje, co je možné v průběhu implementace změnit. Pro jednotlivé intervence přitom existuje ihned několik často překrývajících se strategických akčních polí, ve kterých se aktéři snaží porozumět intervenci a práci s ostatními k rozvoji procesů a k tvorbě rozhodnutí o tom, která pravidla jednání jsou nejdůležitější

SAFF sestává ze tří komponent a společných prvků

Ty umožňují specifikovat proměnné a generovat otázky související s implementací politiky:

1) INTERVENTENCE (POSKYTOVANÝCH) PROGRAMŮ

se změnami v procesech, koordinaci a výsledcích, které lze identifikovat pomocí těchto prvků:



- a) **PROCESY ZMĚNY:** ● stupeň složitosti měřitelných **mírou rutinizace**, počtem kroků nebo předvídatelností; ● cílená změna v podobě **změn příjemců intervencí vs změn ve zpracovávání příjemců**,
- b) **METODY KOORDINACE:** ● míra spoléhání se na **technické znalosti**, ● variace v **posloupnosti úkolů**, ● **využívané nástroje** s různou mírou donucovací schopnosti, přímosti, automatickosti a viditelnosti
- c) **ZMĚNA V PROVOZU SYSTÉMU:** ● **změny v procesech používaných agenturou** (efektivita, přístupnost) a míra integrace intervence do každodenních praktik; ● **změna chování nebo podmínek cílové skupiny** (změny zkušeností cílové skupiny a stupeň změny jejich chování nebo podmínek)

2) ROZSAH ANALÝZY V OBLASTECH, KDE DOCHÁZÍ KE STRATEGICKÉMU JEDNÁNÍ NA RŮZNÝCH ÚROVNÍCH, které rámuje „aktéry“, „zdroje“ a jejich „role“, které lze identifikovat pomocí těchto prvků:



- a) OBLAST POLITIKY:** ● typy používaných struktur
● historické vztahy, ● novost oblastí
- b) ORGANIZACE (OPERACIONALIZACE):** ● stupeň sladění intervencí s jinými procesy a technologiemi programu
- d) LINIOVÁ ÚROVEŇ (UZÁKONĚNÍ):** ● míra rozhodování,
● míra participace s cílovou populací



**3) AKTIVACE RŮZNÝCH ZDROJŮ AUTORITY
PROSTŘEDNICTVÍM SOCIÁLNÍCH DOVEDNOSTÍ,**
které poskytují motor pro „změnu nebo stabilitu
intervence veřejných služeb“, kterou lze identifikovat
pomocí těchto prvků:

- a) ZDROJE AUTORITY:** míra vnímaného vlivu
 - politické authority, ● ekonomické authority,
 - norem, ● přesvědčení a hodnot
- b) SOCIÁLNÍ DOVEDNOSTI:** ● stupeň využití
taktik jako je interpretace, rámování,
zprostředkování a přemostění
- c) VNĚJŠÍ ŠOKY:** ● stupeň stability nebo
nestability; ● změny ve financování, ●
legislativě nebo ● aktérů

Jednotlivé komponenty SAFF nabízejí způsob, jak konceptualizovat změnu a stabilitu intervence veřejné služby (ke které dochází ve víceúrovňovém systému implementace) následujícím způsobem:

- 1) SAFs**, představující jednotky analýzy pro implementační výzkum, **fungují na politické, organizační a liniové úrovni, přičemž jádrem je intervence veřejné služby,**
- 2) Zdroje authority** aktivované sociálně kvalifikovanými aktéry na každé úrovni (politická autorita, ekonomická autorita, normy, víry a hodnoty) **vytvářejí hranice legitimních jednání,** které jsou ve vztahu k intervenci považovány za možné, ale samotné hranice jsou dynamické,
- 3) Aktivita týkající se intervence veřejné služby formují jak logiku přijatých změn, tak i materiály a struktury využívané ke koordinaci činností,** což má kauzální význam pro určování výsledků;
- 4) Existují dva výsledky implementačních aktivit: změna v provozu systému a změna chování nebo podmínek cílové skupiny politiky**

Table 1. A Strategic Action Field Framework for Implementation Research

Component	Elements	Examples of Variation
<i>Program Intervention</i>	Processes of change	Degree of complexity as indicated by routinization, number of steps, or predictability; targeted change (e.g., people changing vs. people processing)
	Methods of coordination	Degree of reliance on technical expertise; variation in the sequencing of tasks (e.g., sequential, pooled, interdependent); tools in use with varying coerciveness, directness, automaticity, and visibility
	Change in system operations	Alterations in processes used by agency (e.g., efficiency, accessibility), as well as degree of integration of intervention into everyday practices (normalization)
	Change in target group behavior or conditions	Alterations in target group experiences, as well as degree of change in their behavior or conditions
<i>Scale of Analysis</i>	Policy field (assembly)	Types of structures in use, historical relationships, newness of the field
	Organization (operationalization)	Degree of intervention alignment with other program processes and technologies
	Frontlines (enactment)	Degree of worker discretion; degree of engagement with the target population
<i>Drivers of Change and Stability</i>	Sources of authority	Degree of (perceived) influence from political authority, economic authority, norms, beliefs, and values
	Social skills	Degree of use of tactics such as interpreting, framing, brokering, and bridging
	Exogenous shocks	Degree of stability or instability; changes in funding, legislation, or field actors

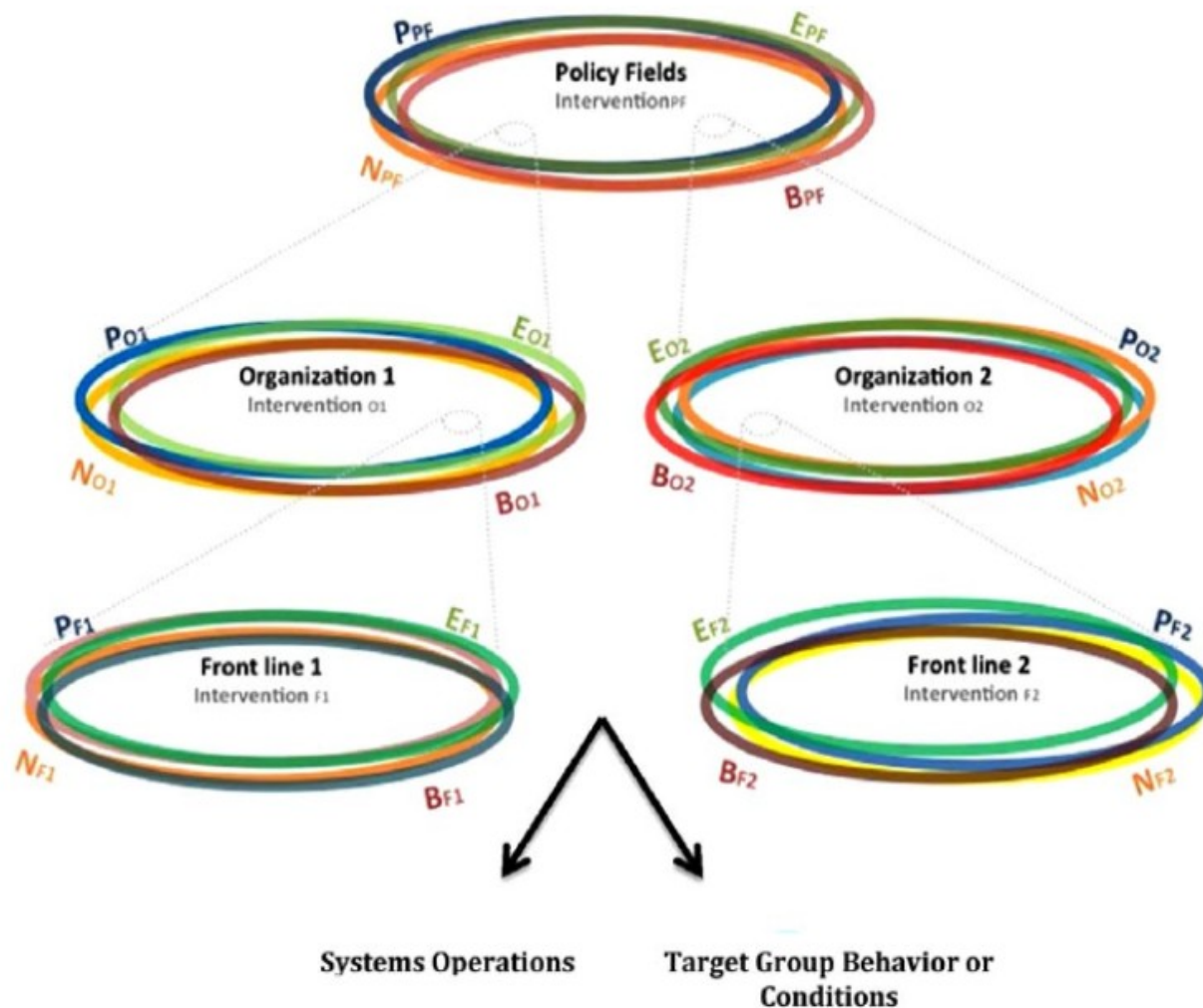


Figure 1. Framework of Strategic Action Fields in Complex Implementation Systems.

Key: P, political authority at different levels in the system; E, economic authority at different levels in the system; N, norms at different levels in the system; B, beliefs and values (mechanisms of culture), at different levels in the system.

MODEL INTEGRUJÍCÍ DESIGN POLITIKY, IMPLEMENTAČNÍ STYL A ZPĚTNOU VAZBU

(An integrated (macro-) model of policy design, implementation style and policy feedback, IMDSF) (Tosun and Treib 2018)

- ❑ Spojuje „**design politiky**“ a „**implementační styl**“ pomocí „**zpětné vazby**“
- ❑ Je empiricky **testovatelný** pomocí **komparativní analýzy případových studií** a **kvantitativní analýzy**

DIMENZE IMPLEMENTACE POLITIKY (dle Winter 2012 a Vancoppenolle a kol. 2015):

- 1) „**IMPLEMENTAČNÍ STRUKTURA**“
- 2) „**AGENTURNÍ ROZHODOVÁNÍ**“ - utváření konkrétních, proveditelných právních ustanovení konkretizací a vypracováním postupů pro poskytování služeb včetně prostoru pro rozhodování manažera a rozsahu a povahy zapojení liniových pracovníků
- 3) „**CHOVÁNÍ CÍLOVÉ SKUPINY**“ - např. pravidelné schůzky příjemců s případovými manažery, změny v chování cílových skupin
- 4) „**VÝSLEDKY POLITIKY**“ - výsledek procesu implementace, který může odpovídat záměrům politiky nebo se od nich odchýlit

IMDSF umožňuje porozumět tomu:

- 1) **jak rozhodnutí týkající se tvorby politiky** ● **o cílech a nástrojích politiky na úrovni vlády a organizace odpovědné za realizaci politiky** (výběr zúčastněných aktérů, jimi preferovaný design politiky a jejich role v rozhodování vymezeného příslušnými pravidly a institucemi)/
- 2) **a implementační styl** - tj. ● **použití různých nástrojů politiky** ● **ve specifické implementační struktuře** tvořené dvěma nebo více ministerstvy nebo organizacemi odpovědnými za implementaci politiky, které jsou horizontálně a vertikálně koordinovány a často zahrnují soukromé aktéry/
- 3) **mohou být důležité pro vytváření zpětných vazeb** /které mohou být ● **pozitivní nebo negativní** a ● **mohou stimulovat nebo posilovat politické učení v závislosti na ochotě a schopnostech tvůrců politiky učit se/** **a tedy jak zpětné vazby minulých politik formují budoucí politiky**

VÝCHOZÍM BODEM IMDSF JE (Tosun a Treib 2018: 14)

FÁZE DESIGNU/NÁVRHU POLITIKY, KTERÁ VEDE K VÝBĚRU NÁSTROJŮ POLITIKY, která závisí na:

- ☐ kapacitě vládnutí a
- ☐ analytické kapacitě, které určují kvalitu výsledků designu/návrhu politiky,
- ☐ zaběhlých procedurách („path dependency“) a
- ☐ inkrementalismu

A VÝBĚR IMPLEMENTAČNÍCH STRUKTUR, který se týká:

- ☐ počtu organizací podílejících se na implementaci,
- ☐ rozhodnutí o tom, kolik diskrece mají k dispozici organizace a byrokraté uvnitř těchto agentur,
- ☐ toho, zda je implementační styl **centralizovaný (CIS)** nebo **decentralizovaný (DIS)**:

CIS: *malý počet implementačních agentur, které mají malou až žádnou diskreční pravomoc, souvisí s logikou implementace shora dolů, která zajišťuje, aby nedošlo k odchylce od původního návrhu politiky*

DIS: *umožňuje organizacím, aby se do určité míry odchýlily od ustanovení politiky, aby zohlednily místní kontext*

Zpětné vazby politiky ukazují, že:

- ❑ **míra centralizace implementační struktury ovlivní, jaké informace mohou vlády vyvodit z implementačního procesu pro budoucí politické procesy** (pokud je politika implementována v souladu anebo podobným způsobem, jako je design/návrh politiky a jsou získávány informace o kvalitě poskytovaných nástrojů)
- ❑ **decentralizovaná implementace může mít za následek změnu původního designu politiky původně přijatého tvůrci politiky** a úspěch implementace politiky tak závisí na tom, zda proces implementace usnadnil učení, budování kapacit a budování podpory zúčastněných aktérů

- ❑ Při decentralizované implementaci je sledována politika, která je přizpůsobena lokálním podmínkám a fakticky jde o sledování experimentu s implementací politiky, který bude v některých regionech úspěšný a jinde selže.
- ❑ Tato variace účinnosti (přizpůsobené) politiky představuje **cenný zdroj pro budoucí zlepšení kvality designu politiky**
- ❑ **Sběr a využití těchto informací jako zpětné vazby o politice ale vyžaduje vysokou úroveň analytické kapacity a současně bývá často limitováno nekonzistentními nebo protichůdnými informacemi** poskytovaných různými implementujícími organizacemi

K posouzení konzistentnosti tohoto makro-modelu je doporučeno využít srovnávacího výzkumu, který se zaměří na tři charakteristiky:

- 1) IMPLEMENTAČNÍ STRUKTURU** k určení, jak často a kdy si tvůrci politik volí centralizovanou nebo decentralizovanou implementační strukturu
- 2) CHARAKTERISTIKY POLITICKÉHO SYSTÉMU** k rozlišení:
 - a) mezi **centralizovaným a decentralizovaným institucionálním prostředím** politiky [polities],
 - b) mezi **jednostranickou a vícestranickými vládami** a
 - c) **ideologickými preferencemi** vládních stran ve vazbě na výběr nástrojů politiky (aby bylo možné sledovat, zda existují rozdíly v procesu a výstupu designu politiky v závislosti na konkrétních institucionálních charakteristikách politik jako je míra federalismu a stranického složení vlád)
- 3) ANALYTICKÁ KAPACITA VLÁD** ve smyslu **nástrojů**, které tyto agentury využívají k analýze politických výsledků, a jaká **měřítko** využívají k **porovnávání výstupů politiky**

Dalším krokem je zjistit, kdy informace o účinnosti a o přijetí politik vytvářejí zpětné vazby a zda výše uvedené úvahy platí

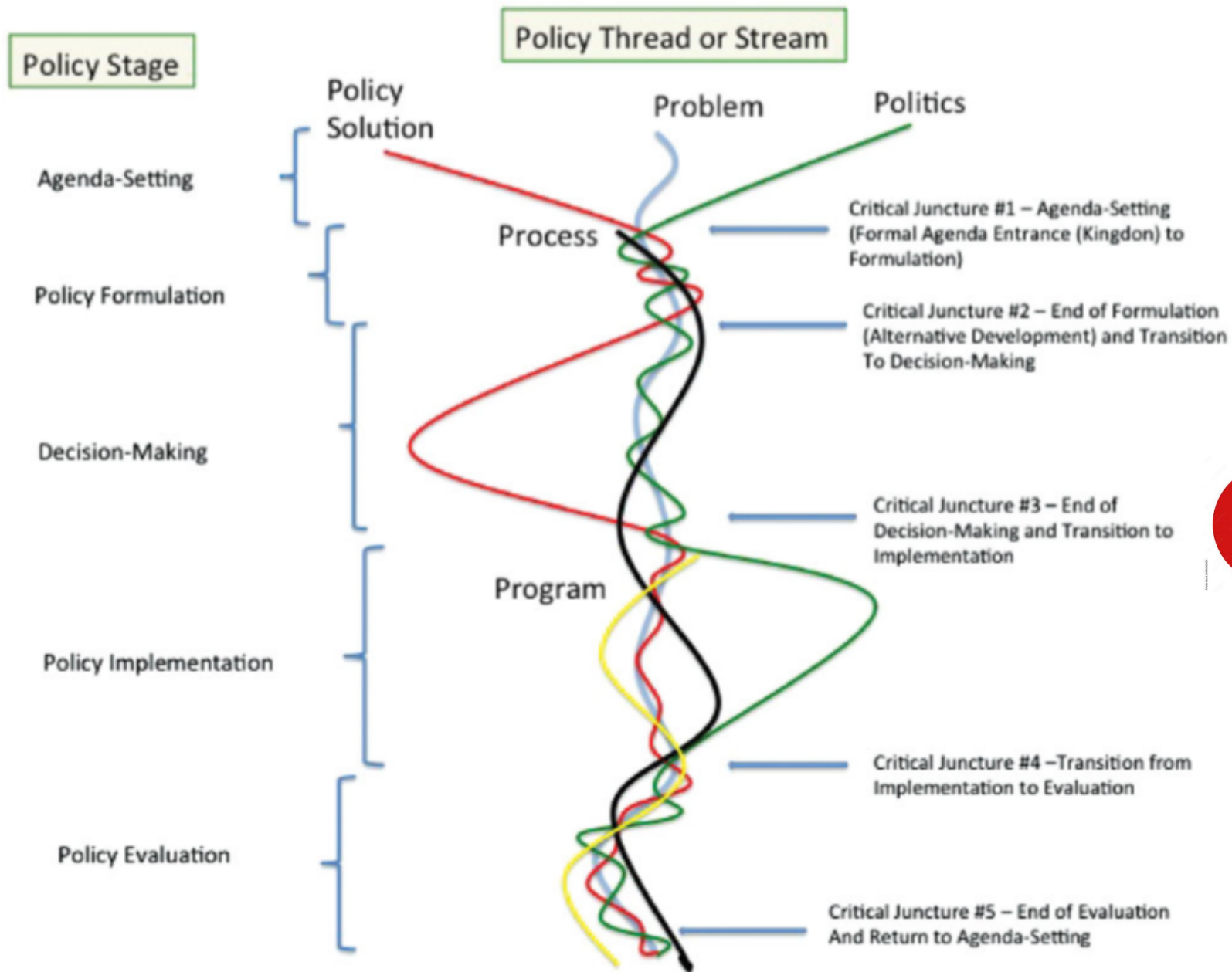
MODEL/RÁMEC PĚTIVLÁKNOVÉHO POLITICKÉHO PROCESU

(Five thread (stream) model/framework of the policy proces, FSM) (Howlett 2018)

- ❑ **Propojuje „model více proudů“** (Kingdon 1984), **„rámec zástupných koalic“** (Sabatier 1986) **a „model politického cyklu“**
- ❑ **Primárně staví na konceptuální architektuře a analytickém slovníku „modelu více proudů“**

Vznikl ze dvou důvodů:

- ❑ **Zkoumání implementace politiky je v současnosti (stejně jako v minulosti) roztržštěné, popisné a špatně integrované s jinými pracemi v politických vědách** (Durlak a DuPre 2008; Hill a Hupe 2002; Hupe a Hill 2016; Hupe a Saetren 2015; O'Toole 2004)
- ❑ **Žádný z politických rámců často používaných v současných politických vědách nebyl použit ke studiu „implementace politiky“**



PŘÍNOS MODELU FSM

- ❑ Upozorňuje na **různé proudy aktérů a událostí aktivní ve fázi implementace** utvářené veřejné politiky
- ❑ Zachycuje v plném rozsahu **dynamiky tvorby politiky napříč jednotlivými fázemi politického procesu**
- ❑ Umožňuje lépe **identifikovat a porozumět implementačním aktivitám ve studiích veřejné politiky** a zařadit tím zpět tematiku implementačních studií do hlavního centra zájmu vědy o politice

V RÁMCI FSM MŮŽEME IDENTIFIKOVAT PĚT PROUDŮ/VLÁKEN, která se týkají:

- 1) **PROCESU** – představuje celkový „proces“ zahrnující **jednotlivé fáze politiky** od stanovení agendy až po její výsledné hodnocení (stanovuje základní soubor úkolů a událostí, které vedou k výstupům politiky)
- 2) **PROBLÉMU** – zaměřuje se na **artikulaci/identifikaci nebo rámování/definování politických problémů** klíčovými skupinami aktérů zapojenými do definování politických témat („epistemickými komunitami“ tvořených vědci, příslušníky politických stran a dalšími aktéry), **které vedou k vydefinování širokých nebo specializovaných implementačních témat nebo problémů**

3) POLITIKY - sestává ze skupin/sítí aktérů složených z členů akademické obce, politického poradenství, veřejné správy a občanské společnosti (tzv. **zástupci „nástrojových volební obvodů“** [instrument constituencies]), kteří mají specifické znalosti o politickém problému, **zaměřují se na jeho řešení prostřednictvím nástrojů politiky, poskytují tvůrcům politik informace o designu a mechanismech těchto nástrojů**

4) POLITIKŮ - politicky **aktivní političtí aktéři tvořící zástupné koalice** (prezident, vysoce postavení jmenovaní úředníci, členové kongresu, média a aktéři vztahení k volbám typu politických stran a účastníků kampaní v USA), **kterí soutěží o výběr jimi navrhovaného vymezení a řešení problému** a jednají v průběhu implementačních aktivit

5) PROGRAMU - všichni výše uvedení aktéři (epistemické komunity, nástrojové volební obvody a členové politických koalic), kteří mohou ovlivňovat a omezovat design programu **spolu s dalšími aktéry zapojenými do poskytování, distribuce nebo využívání realizovaných programů** (státní a administrativní úředníci na různých úrovních vlády a nevládní aktéři zapojení do koprodukce a sdílených nebo společně poskytovaných služeb)

VE FSM EXISTUJÍ TŘI KLÍČOVÉ BODY, KDE SE JEDNOTLIVÉ PROUDY SLOUČÍ:

- 1) **ve „fázi nastavování agendy“**, když se proud politiků a politiky dočasně spojí v „politickém okně“, čímž se vytvoří proud procesu politiky, který se stane centrální cestou, ke které se další proudy následně přibližují
- 2) **ve „fázi formulace politiky“**, když je rozhodnutí přijato
- 3) **na konci „fáze rozhodování“**, když se problém stane součástí vládní politiky a politika vyžaduje implementaci (do procesu se zapojí noví aktéři, nové taktiky a nové zdroje)

Tyto body představují „okna“, která vyžadují různou konfiguraci politických vstupů a mají podobu různých vzorců politiky, ke kterým dochází v jednotlivých proudech/vlákněch, tj.:

- ☐ ve fázi nastavení agendy
- ☐ na konci formulace a při přechodu k rozhodování
- ☐ na konci rozhodování a přechodu k realizaci
- ☐ při přechodu od realizace k hodnocení
- ☐ na konci hodnocení a při návrat k nastavení agendy

V tomto procesu politiky vznikají **kritické styčné body** („critical junctures“), které představují impuls pro úvahy o politice, vytvářejí počáteční podmínky pro další postupy (nebo ústupy) a **stávají se v podstatě proudem „volby“** (“choice stream“)