

# PROCES ŠTRUKTÚROVANIA PROBLÉMU AKO SÚČASŤ FÁZY IDENTIFIKÁCIE PROBLÉMU V PROCESSE TVORBY VEREJNEJ POLITIKY

## PROBLEM STRUCTURING PROCESS AS A PART OF THE STAGE OF PROBLEM IDENTIFICATION IN THE PUBLIC- POLICY MAKING PROCESS

ANDREA ZAMBOVÁ

### ABSTRAKT

Predmetom príspevku je analyzovať proces štruktúrovania verejnopolitického problému, ktorý možno vnímať ako nevyhnutnú súčasť fázy identifikácie problému vo verejnej politike. Cieľom je poukázať na existenciu viacerých prístupov k štruktúrovaniu verejnopolitických problémov, ktorých výsledkom je formulácia jednotlivých typov verejnopolitických problémov z hľadiska ich štruktúry. Zároveň, príspevok sa snaží poukázať na stratégie a spôsoby štruktúrovania verejnopolitického problému využívané s cieľom definovať relevantný verejnopolitický problém.

*Kľúčové slová: prístupy ku štruktúrovaniu, typy problémov, stratégie štruktúrovania problémov verejnej politiky*

### ABSTRACT

The article subject is to analyze the public policy problem which can be considered as the required part of the problem identification phase in public policy. The aim is to highlight to existence of several approaches to structuring of public policy problems. The result of these approaches is formulation of different public policy types from the point of view of its structure. Also, the contribution tries to highlight to strategies and ways of structuring of public policy problems, which are used to define the relevant public policy problem.

*Key words: approaches to structuring, types of problems, strategies of public policy problems structuring*

### ÚVOD

Štruktúrovanie problému v rámci fázy identifikácie problému verejnej politiky možno chápať ako „zmapovanie rôznych aspektov určitej oblasti a perspektív, z ktorých je možné nahliadať na problém“ (VESELÝ, 2005, s. 19). Rovnako ako iné oblasti verejnej politiky, aj proces štruktúrovania problému je ovplyvňovaný a formovaný prostredníctvom rôznych prístupov, či už viac alebo menej proklamovaných.

Predmetom príspevku je v nadväznosti na vyššie uvedené poukázať na existenciu takýchto prístupov, ktoré podľa nášho názoru utvárajú samotný proces štruktúrovania verejnopolitických problémov do podoby procesu tvorby verejnej politiky ako celku vyhovujúcej. Príspevok sa ďalej zaoberá typmi verejnopolitických problémov, kde uvádzame ich možné rozčlenenie z hľadiska ich štruktúry. Nakoniec, cieľom je popísať proces štruktúrovania problémov verejnej politiky prostredníctvom jednotlivých stratégií za týmto účelom využívaných, ako aj stručne načrtnúť model štruktúrovania problémov zadaných Dunnom.

Príspevok vyúsťuje do konštatovania, že štruktúrovanie problému je nevyhnutnou súčasťou fázy identifikácie problému vo verejnej politike, keďže sa domnievame, že poznanie štruktúry problémov (teda jeho jednotlivých častí a nielen jeho komplexnosti) je predpokladom pre efektívne pokračovanie fázy identifikácie problému. Máme teda za to, že štruktúrovanie problému nie je len „bezvýznamnou“ aktivitou či „niečím navyše“, ale zasluhuje si právom svoje miesto v rámci procesu tvorby verejnej politiky.

### **Prístupy ovplyvňujúce štruktúrovanie problému**

Vo verejnej politike i v samotnom procese jej tvorby sa neustále stretávame s formuláciou viacerých prístupov, ktoré chápanie ich významu rôznymi spôsobmi ovplyvňujú. Rovnako je to i v prípade štruktúrovania problému, kde môžeme identifikovať viacero významných prístupov ovplyvňujúcich jeho priebeh.

Pri formovaní jednotlivých prístupov je určujúce, akým spôsobom je samotné štruktúrovanie problému vnímané danými verejnopolitickými aktérmi. Týmto spôsobom uvažovali aj Woolley a Pidd, keď vymedzili štyri myšlienkové prúdy, resp. prístupy ku štruktúrovaniu verejnopolitických problémov. O týchto prístupoch možno na jednej strane tvrdiť, že sú vnútorne relatívne dostatočne ucelené, avšak ich nevýhodou je to, že samy o sebe na pochopenie významu štruktúrovania problému vo verejnej politike nepostačujú. Z toho dôvodu sa tieto myšlienkové prúdy vo svojej čistej podobe v literatúre ani praxi vymedzovania verejnopolitických problémov neobjavujú. V tomto zmysle možno hovoriť o akýchsi „ideálnych“ typoch nazerania na štruktúrovanie problému: „*prúd založený na zozname postupných krokov (the check-list stream), prúd založený na identifikácii určitých prvkov (the definition stream), prúd založený na pochopení problému (the science research stream), prúd založený na sociálnych konštrukciách ľudí (the people stream)*“ (PIDD - WOOLLEY, 1980, s. 50).

Podľa „prístupu založeného na zozname postupných krokov“ predstavuje štruktúrovanie problému určitú logickú postupnosť krokov realizovaných za účelom identifikácie príčin a týmto spôsobom je problém chápaný ako odchýlka od určitého štandardu. V tejto súvislosti je vhodné sa zamýšľať nad otázkami, čo spôsobuje narúšanie určitého štandardu, v akom čase a priestore k takejto situácii dochádza a tiež, v akom rozsahu je tento štandard narušený. Na základe zodpovedanie týchto otázok možno očakávať, že „tieto odpovede budú viesť k správne štruktúrovaniu problému“ (PIDD – WOOLLEY, 1980, s. 51). V naznačenom zmysle uvedený prístup poníma štruktúrovanie problému ako postupný proces umožňujúci „odhaliť akúsi vnútornú, inherentnú štruktúru problému“ (VESELÝ, 2005, s. 10). „*The definition stream*“ vymedzuje štruktúrovanie problému prostredníctvom jeho chápania ako procesu, v ktorom dochádza k definovaniu jednotlivých prvkov problému. Podstatou štruktúrovania problému je v tomto smere nachádzať také premenné, ktoré sa následne stanú základom pre modelovanie problému. Na tomto mieste ide teda skôr o výklad situácií, ktoré sa z hľadiska rozhodovania javia ako problémové, než o problémy určitým spôsobom štruktúrované. Týmto spôsobom možno problém ponímať ako tzv. „rozhodovací problém“. Podstatou prístupu „*the science research stream*“ je porozumenie tomu, že štruktúrovanie problému predstavuje uvedenie si existencie určitej neuspokojivej situácie. V rámci uvedeného prístupu dochádza k odhaleniu a definovaniu problému a jeho vnútornej štruktúry prostredníctvom získavania kvantitatívnych informácií a ich následnej analýzy. „*The people stream*“ vníma „štruktúrovanie problému ako sociálnu konštrukciu vznikajúcu z konfrontácie rôznych subjektívnych vnímaní ľudí“ (VESELÝ, 2009, s. 83). Na tomto mieste dochádza k proklamovaniu myšlienky poukazujúcej na subjektívne vnímanie reality a situácií jednotlivými aktérmi, ktorí sú jej dopadmi ovplyvňovaní. V naznačenom zmysle možno tvrdiť, že problémami nie sú určité konkrétne udalosti objavujúce sa a existujúce v realite. Uvedený prístup v konečnom dôsledku popiera existenciu akýchkoľvek problémov a poukazuje na to, že sa stretávame len s rozdielnym spôsobom vnímania rôznych situácií jednotlivými aktérmi. Na základe toho možno uvažovať o existencii určitej situácie odkláňajúcej sa od požadovaného stavu, avšak nikdy nehovoríme o konkrétnom, v priestore a čase existujúcom, probléme.

### **„Political stream“ a „Policy stream“**

Ak sa zameriame na verejnú politiku samotnú a na vymedzovanie verejnopolitických problémov ako jednej z jej „funkcií“, možno na tomto mieste hovoriť o dvoch hlavných myšlienkových smeroch, ktoré túto oblasť ovplyvňujú a určujú jej zameranie. Z dôvodu nedostatku potrebného množstva relevantných pojmov sú v literatúre označované ako „political

stream“ a „policy stream“. Prvý prístup si za cieľ kladie pochopenie toho, akým spôsobom sú rozličnými verejnopolitickými aktérmi verejné otázky identifikované, konceptualizované a definované, snaží sa odpovedať na otázku, prečo určité sociálne podmienky získajú status verejnopolitického problému a iné nie a aké sú dôvody rozličného definovania či zarámovania konkrétnych verejnopolitických otázok a zároveň, aké dôsledky takéto konanie prináša. Uvedený prístup je prezentovaný ako predovšetkým analytický a nenormatívny, čo predznamenáva aj jeho hlavné zameranie, ktoré je orientované oveľa viac vedecky, než prakticky, pričom sa v rámci svojho zamerania snaží popísať a vysvetliť rozličné definície či „zarámovania“ jednotlivých verejnopolitických otázok.

Základnou snahou druhého prístupu – „policy stream“ je čo najpresnejšia formulácia verejnopolitického problému, keďže si uvedomuje, že tento spôsob je najlepšou cestou k dosiahnutiu jeho efektívneho a účinného riešenia. Aj napriek tomu, že prístup „policy stream“ vo svojej podstate zahŕňa analýzu rozličných subjektívnych prístupov k daným problémom, fundamentálnym predpokladom pre fungovanie v zmysle uvedeného prístupu je hľadať, prostredníctvom presnej formulácie daného verejnopolitického problému, riešenia konkrétnych verejných otázok, a teda nie snaha o pochopenie dôvodov, ktoré konkrétnych verejnopolitických aktérov viedli k definovaniu danej verejnej otázky určitým spôsobom. Autori z prostredia prístupu „policy stream“ sa vo svojich aktivitách zaoberajú metodológiou a metódami využívanými pri formulácii problému. Základnou otázkou v rámci uvedeného prístupu je „aké metódy majú byť pri formulácii problému jednotlivými verejnopolitickými aktérmi využité a akým spôsobom majú byť aplikované?“ (VESELÝ, 2008, s. 66).

Aj keď na základe uvedeného možno konštatovať, že medzi týmito dvoma prístupmi ku štruktúrovaniu problému existujú značné rozdiely, je nevyhnutné vnímať tieto prístupy ako komplementárne, vzájomne sa ovplyvňujúce a doplňujúce. Kým v prípade prístupu „political stream“ sa zamýšľame nad otázkou „Čo je vlastne formulácia problému?, Čo znamená štruktúrovať problém verejnej politiky?“, v prípade druhého spomínaného prístupu sa snažíme odpovedať na otázku „Ako formulovať problém verejnej politiky? Akým spôsobom a prostredníctvom akých metód štruktúrovať verejnopolitický problém aby bolo dosiahnuté jeho efektívne a účinné riešenie?“. Ako základný rozdiel medzi týmito prístupmi možno vymedziť to, že zatiaľ čo „political stream“ sa snaží pochopiť ako a prečo určité sa sociálne podmienky stávajú verejnopolitickými problémami a aké dôsledky so sebou prinášajú odlišné formulácie toho istého problému, prístup „policy stream“ sa usiluje o formuláciu verejných otázok ako politických problémov takým spôsobom, že táto bude zároveň

zodpovedať postojom rozličných zainteresovaných aktérov i dostupným informáciám. Aj napriek týmto dištinkciám však máme za to, že kombinácia uvedených prístupov pri štruktúrovaní verejnopolitického problému vedie k jeho efektívnej a účinnej formulácii a následnému riešeniu.

### **Typy problémov v procese ich štruktúrovania**

V literatúre i praxi sa najviac stretávame s dichotómiami, ktoré delia problémy na štruktúrované a neštruktúrované či dobre definované a zle definované problémy. Avšak pred zaoberaním sa takýmito členeniami je vhodné poukázať na to, čo štruktúrovanosť, resp. neštruktúrovanosť znamená. Považujeme to za vhodné, keďže členenie problémov na štruktúrované či neštruktúrované je využívané predstaviteľmi objektivistického, subjektivistického i konštruktivistického prístupu k verejnopolitickým problémom, aj keď, vzhľadom na ich orientáciu je pojem „štruktúra“ vnímaný každou skupinou iným spôsobom. Na túto skutočnosť poukazuje Landry, keď tvrdí, že zástancovia objektivistického prístupu vnímajú „štruktúru“ ako inherentnú vlastnosť problému, pre predstaviteľov prístupu subjektivistického je „štruktúra“ problému daná mierou štruktúrovanosti problému v chápaní toho aktéra, ktorý problém „vlastní“ a pre konštruktivistov je „štruktúra“ problému určená prostredníctvom voľby reprezentácie objektu aktérom za účelom určitej intervencie (LANDRY, 1995, s. 332).

V literatúre zaoberajúcej sa štruktúrovaním problémov boli naformulované štyri základné prístupy k ponímaniu „štruktúry problému“, na základe čoho dokážeme následne vymedziť, čo sú „dobre štruktúrované problémy“ a čo „zle štruktúrované problémy“. Na tomto mieste hovoríme o nasledujúcich prístupoch: *„konceptualizácia cieľového stavu; konceptualizácia problémového poľa; konceptualizácia nedostatkov poznania; konceptualizácia procesov“* (SMITH, 1988, s. 1492). Prvý zmienený prístup chápe problém ako neštruktúrovaný v prípade, že ciele, ktoré majú byť dosiahnuté nie sú vymedzené dostatočným spôsobom. Druhé poňatie poukazuje na to, že štruktúrovanosť je daná konceptualizáciou problémového poľa zdôrazňuje explicitné a predovšetkým kvantitatívne vymedzenie verejnopolitického problému, ak tento máme považovať za dobre štruktúrovaný. V tomto uhle pohľadu možno za zle štruktúrované problémy považovať všetky tie problémy vo verejnej politike, ktoré nie sú štruktúrované dobre. Simon pritom definuje kritériá, ktoré umožňujú definovať dobre štruktúrované problémy: *„existencia problémového poľa s určeným východným stavom, cieľovým stavom a všetkými možnými medzistavmi; v problémovom poli môžu byť znázornené všetky dosiahnuteľné zmeny alebo transformácie stavu; v problémovom*

*poli môžu byť znázornené všetky relevantné poznatky; problémy týkajúce sa činností v reálnom svete majú tzv. stavové polia (state spaces) izomorfné so stavmi v reálnom svete, pokiaľ ide o zmeny stavov a ich účinky“* (VESELÝ, 2009, s. 60-61). Tretí prístup chápania podstaty „štruktúry problému“ sa značným spôsobom odlišuje od predchádzajúcich, keďže v zmysle konceptualizácie nedostatkov poznania nie je štruktúrovanosť problému daná samotným problémom, ale rozsahom vedomostí, ktorými jednotliví aktéri disponujú, a to najmä vedomostí týkajúcich sa povahy problému. Posledný prístup považuje za zle štruktúrovaný problém situáciu, kedy verejnopolitický aktér zodpovedný za jeho riešenie nedisponuje stratégiou zodpovedajúcou dostatočnej úrovni efektívnosti na jeho vyriešenie.

Aj v prípade týchto prístupov platí, rovnako ako v predchádzajúcich, že pri štruktúrovaní problémov v praxi dochádza k ich kombinácii. Niektorí autori poukazujú na to, že problém je dobre štruktúrovaný v prípade, že je presne definovaný počiatkový stav, požadovaný stav, ako aj sústava jednotlivých krokov a procesov, na základe ktorých sa bude možné dostať od počiatkového stavu (t.j. určitej problémovej situácie) k požadovanému stavu (t.j. vyriešeniu verejnopolitického problému). Obdobne, Jonassen vymedzuje dobre štruktúrovaný problém ako taký problém, ktorý obsahuje „ kvalitné vymedzenie úvodného stavu (toho, čo je známe), cieľového stavu a obmedzenej sústavy eventuálnych logických procesov pre vyriešenie problému“ (JONASSEN, 2000, s. 67).

Na základe uvedeného možno súhlasiť s názorom Dunna, ktorý o dobre štruktúrovanom probléme hovorí ako o probléme, kde sa vyskytuje jeden alebo niekoľko málo aktérov zodpovedných za jednotlivé rozhodovacie procesy, kde existuje obmedzené množstvo alternatív jeho riešenia, konsenzus je základnou hodnotou sprevádzajúcou proces riešenia verejnopolitických problémov, možno stanoviť pravdepodobnosť jeho vyriešenia, pričom výstupy sú definovateľné prostredníctvom istoty alebo rizika (VESELÝ - NEKOLA, 2007, s. 195). V nadväznosti na uvedené možno zle štruktúrované problémy definovať ako problémy, kde sa jednotlivých rozhodovacích procesov za účelom ich riešenia zúčastňuje mnoho aktérov, rovnako je naformulovaných množstvo nepresných alternatív jeho riešenia, vyjednávanie aktérov je uskutočňované v prostredí konfliktu, nie sú známe výstupy procesov realizovaných pri riešení daných problémov a tiež nie je možné stanoviť, s akou pravdepodobnosťou dôjde k jeho vyriešeniu. V súvislosti s uvedeným delením však možno tiež hovoriť o stredne štruktúrovaných problémoch, ktoré sa v prípade aktérov zúčastňujúcich sa jednotlivých rozhodovacích procesov, množstva existujúcich alternatív riešenia, ako aj hodnoty sprevádzajúcej proces riešenia verejnopolitických problémov zhodujú s vymedzením dobre štruktúrovaných problémov, avšak rozdiel možno vnímať v tom, že pri stredne štruktúrovaných

problémoch sú jednotlivé výstupy definovateľné „len“ prostredníctvom neistoty a zároveň pravdepodobnosť ich vyriešenia sa nedá stanoviť. O neštruktúrovanosti problému hovoríme vo všeobecnosti ako o situácii, kedy nie sú jasné ciele, t.j. nie je zadefinované presne, čo sa má prostredníctvom výsledku danej činnosti dosiahnuť, nie je presne stanovená úloha, t.j. hranice a rozmery problému a nie je jasne určený algoritmus riešenia problému. Dunn zároveň poukazuje aj na to, že rôzne typy problémov je možné spájať aj s jednotlivými úrovňami rozhodovania (národná úroveň, regionálna úroveň, miestna úroveň), pričom platí, že „čím vyššie v tejto hierarchii, tým viac sú problémy previazanejšie, komplexnejšie, subjektívnejšie, umelejšie a dynamickejšie“ (DUNN, 2003, s. 78).

Hisschemöller a Hoppe proklamujú skutočnosť, že „verejnopolitické problémy nemôžu byť nikdy objektívne definované a ide o sociálne konštrukty“ (VESELÝ, 2009, s. 100), pričom sa snažia poukázať na to, že jednotliví aktéri môžu štruktúrovať problémy rôznymi spôsobmi. Hoppe v nadväznosti na toto tvrdenie využíva kombináciu dvoch dimenzií za účelom rozlíšenia štyroch skupín štruktúrovanosti verejnopolitických problémov (HOPPE, 2002, s. 309). V naznačenom zmysle teda prostredníctvom kombinácie *stupňa istoty poznania* ako prvej dimenzie a *miery prijatia relevantných štandardov (konsenzus o relevantných normách a hodnotách)* ako druhej dimenzie hovoríme o *štruktúrovaných problémoch*, *neštruktúrovaných problémoch*, *stredne štruktúrovaných problémoch z hľadiska cieľov* a *stredne štruktúrovaných problémoch z hľadiska prostriedkov* (HOPPE, 2002, s. 309). V zmysle uvedených dimenzií potom pre štruktúrované problémy platí, že je pre ne charakteristický vysoký stupeň istoty poznania i konsenzu, pričom tento typ problémov môže byť riešený prostredníctvom často kvantitatívnych štandardných techník a metód. Tieto typy problémov vzhľadom na ich povahu sú označované aj ako technické. Typickým príkladom štruktúrovaných problémov vo verejnej politike je napríklad údržba ciest. Ako uvádzame vyššie, v klasifikácii verejnopolitických problémov proklamovanej Hoppeom sa stretávame s dichotomickým nazeraním na problematiku stredne štruktúrovaných problémov, keď na jednej strane ide o stredne štruktúrované problémy z hľadiska cieľov a na strane druhej o stredne štruktúrované problémy z hľadiska prostriedkov. Pre prvý typ stredne štruktúrovaných problémov je charakteristická vysoká zhoda o relevantných hodnotách, čo znamená, že medzi relevantnými hodnotami (to, čo má byť alebo čo je správne) a príslušnými cieľmi neexistuje rozpor, avšak značný stupeň nezhôd možno badať v prípade hľadania efektívnych a účinných prostriedkov verejnopolitickými aktérmi a tiež v oblasti, najmä, finančných zdrojov, ktoré majú byť na riešenie problému verejnej politiky alokované (HOPPE, 2002, s. 309). Zjednodušene povedané, existuje tu pochybnosť o poznaní konkrétnej stratégie

aplikovanej za účelom riešenia daného problému. Vhodným príkladom stredne štruktúrovaných problémov z hľadiska cieľov sú viaceré problémy týkajúce sa dopravnej bezpečnosti, keďže v tejto oblasti sa stretávame s vysokou podporou zadaných cieľov zo strany prevažnej väčšiny verejnopolitických aktérov i ďalších subjektov, ktorých sa táto problematika týka, avšak ani jedna zo zvolených stratégií riešenia, či už hovoríme o rokovaniach verejnopolitických aktérov, o zavádzaní rôznych pilotných projektov či samotnom výskume nezaručuje definitívne riešenie tohto problému. Pre stredne štruktúrované problémy z hľadiska prostriedkov je typická podstatná zhoda v rámci stupňa poznania, avšak pri stanovovaní relevantných hodnôt a cieľov, ktoré majú byť sledované je miera zhody veľmi nízka, resp. žiadna. Typickými príkladmi uvedeného typu verejnopolitických problémov sú také problémy, v rámci ktorých sa jednotliví verejnopolitickí aktéri, ale i samotná verejnosť značnou mierou názorovo odlišujú, resp. sa možno stretnúť aj s úplnými extrémami, keď jedna skupina úplne súhlasí so stanovenými hodnotami a cieľmi a druhá skupina aktérov úplne nesúhlasí. V praxi ide o problémy, akými sú eutanázia či trest smrti. V tomto zmysle ide totiž o problémy, kedy je jednoduché zo strany relevantných verejnopolitických aktérov stanoviť smerovanie konkrétnej verejnej politiky, avšak aj napriek takémuto postupu nezhody týkajúce sa etickej vhodnosti či akceptovateľnosti takýchto hodnôt a cieľov budú naďalej pokračovať a naberať na intenzite. Nakoniec, na opačnej strane spektra existujú problémy, pre ktoré je typické, že obe dimenzie, t.j. poznávací základňa i etická podpora ostávajú ostro protichodné. Tento typ problémov sa prejavuje svojou rozptýlenosťou a výraznou nejasnosťou hraníc, kedy dochádza k oddeleniu jedného problému od druhého, čo môže mať často za následok jeho nesprávne zadefinovanie a následné neefektívne a neúčinné riešenie z toho dôvodu, že v praxi verejnej politiky je nevyhnutné na jednotlivé problémy nazerať ako na celok a nie je možné ich od seba oddeľovať, keďže sa navzájom ovplyvňujú a len ich riešením ako celku je možné dosiahnuť naplnenie stanovených cieľov. Pre neštruktúrované verejnopolitické problémy teda platí, že metódy pre ich riešenie nie sú dostatočne zadefinované, okolo podporovaných hodnôt existuje množstvo konfliktov, do ich riešenia sa zapája veľa aktérov, avšak títo vystupujú s výrazne protichodnými názormi. S neštruktúrovanými problémami sa stretávame v politickej oblasti, pričom ich štruktúrovanie je považované za politickú aktivitu.

### **Štruktúrovanie problému vo verejnej politike**

Okrem prác snažiacich sa porozumieť definovaniu jednotlivých verejnopolitických problémov, v praxi sa čoraz viac stretávame aj s prácami navrhujúcimi spôsoby, akými by bolo vhodné pokračovať vo vymedzovaní problémov verejnej politiky. V súvislosti s naznačeným



dochádza k vzniku viacerých metód, ktorých snahou je do procesu vymedzovania problému vniesť prvok racionality a systémovosti, a tým eliminovať výskyt zásadnej analytickej a praktickej chyby, ktorej sa verejnopolitickí aktéri vo svojej činnosti častokrát dopúšťajú, a to riešenie nesprávneho problému. Prax verejnej politiky totiž ukazuje, že analytici i aktéri verejnej politiky sa stretávajú predovšetkým s vážne definovanými problémami, čo spôsobuje ich neschopnosť stanovovať vhodné stratégie ich účinného riešenia. Z toho dôvodu máme za to, že je nevyhnutné venovať čo najviac času vymedzovaniu problému (teda jeho identifikácii, formulácii, definovaniu) a nie samotnému riešeniu problému. Ak totiž verejnopolitickí aktéri zvolia opačný postup, je veľká pravdepodobnosť, že problémy, ktoré sú skutočne závažné ostanú nielen naďalej nevyriešené, ale ostanú dokonca opomenuté.

Snahou o poskytnutie určitých návodov a stratégií, ktorými by sa mohlo dosiahnuť zlepšenie procesu vymedzovania a štruktúrovania problémov vo verejnej politike sa zaoberá vyššie uvedený myšlienkový prúd „policy stream“. V prvom rade je však potrebné hľadať odpoveď na otázku, akým spôsobom možno problém verejnej politiky štruktúrovať. Ako uvádza aj Lei a Thissen, „množstvo súčasných problémov týkajúcich sa verejnej politiky, organizačných stratégií či organizačnej zmeny sú charakterizované ako neštruktúrované rozhodovacie problémy“ (LEI – THISSEN, 2008, s. 1198). Zastávame teda názor, že je nevyhnutné venovať náležitú pozornosť tomu, prostredníctvom akých postupov a metód sa z neštruktúrovaného verejnopolitického problému stane problém štruktúrovaný, a teda riešiteľný.

Smith poukazuje na to, že v literatúre vo všeobecnosti hovoríme o troch možných stratégiách, prostredníctvom ktorých možno pristupovať k procesu štruktúrovania problému vo verejnej politike (VESELÝ, 2009, s. 109). Prvou stratégiou je tzv. modelovanie problému, ktorého cieľom je formálna reprezentácia problému, pričom na tomto mieste dochádza k stanoveniu základných prvkov modelu prezentujúceho problém a zároveň definovaniu vzťahov medzi týmito prvkami. Cieľom tejto stratégie v rámci štruktúrovania problému verejnej politiky je „schematicky zachytiť príčiny a dôsledky substantívneho problému, t.j. reprezentovať skutočnú realitu a nie predstavy zúčastnených aktérov“ (VESELÝ – NEKOLA, 2007, s. 213). Základom modelovania je predovšetkým tradičná policy analysis, avšak je potrebné sa na jeho chápanie pozeráť v širšom kontexte. Tradičné chápanie modelovania sa totiž obmedzuje na výber relevantných empirických premenných, avšak domnievame sa, že modelovanie problému sa popri tejto činnosti má zamerať najmä na snahu o vysvetlenie vnútornej štruktúry problému verejnej politiky. Druhou stratégiou umožňujúcou štruktúrovanie problému je reformulácia problému. Predpokladom využitia reformulácie problému ako

stratégie štruktúrovania problému je, že problém sa do priestoru verejnej politiky dostáva ako neštruktúrovaný, a to z dôvodu nesprávnej reprezentácie problémovej situácie ako problému tým verejnopolitickým aktérom, ktorý je zodpovedný za jeho riešenie. Taylor poukazuje na to, že k reformulácii konkrétneho verejnopolitického problému bude dochádzať dovtedy, dokiaľ nebude naformulovaný tým spôsobom, ktorý bude zodpovedať najvhodnejšej stratégii jeho riešenia (VESELÝ, 2009, s. 110). Nakoniec, treťou stratégiou využívanou za účelom štruktúrovania problému je tzv. dekompozícia problému, ktorá poukazuje na skutočnosť, že komplexnosť problému je príčinou neschopnosti zadefinovať stratégiu jeho úspešného riešenia. Z toho dôvodu je v naznačenom zmysle na dosiahnutie cieľa, ktorým je vyriešenie verejnopolitického problému, potrebné komplexný problém rozložiť na jednotlivé časti, ktoré budú zrozumiteľné a jasné pre verejnopolitických aktérov za riešenie daného problému zodpovedných. Prostredníctvom tejto stratégie teda bude cez rozloženie problému do častí a ich postupné riešenie možné dosiahnuť aj vyriešenie problému ako celku. Aj v prípade využívania vyššie uvedených stratégií štruktúrovania problému platí, a k tomuto názoru sa prikláňame, že najlepšou cestou smerujúcou k úspešnej formulácii problému a jeho efektívnemu a účinnému vyriešeniu je ich vzájomná kombinácia. Pravdepodobnosť vyriešenia verejnopolitického problému podľa nášho názoru sa zvyšuje, keď sa za účelom jeho riešenia aktéri verejnej politiky snažia jednak zlepšiť reprezentáciu problému, zároveň o jeho prípadné preformulovanie do podoby pochopiteľnej pre väčšinu verejnopolitických aktérov a tiež komplexný problém rozložiť na časti lepšie zvládnuteľné a zrozumiteľné.

### **Proces štruktúrovania verejnopolitického problému podľa W. Dunna**

V literatúre sa možno stretnúť s rôznymi definíciami snažiacimi sa objasniť proces štruktúrovania verejnopolitických problémov. Woolley a Pidd (1981) štruktúrovaním problému označujú „proces, ktorým sa pôvodne prezentovaný súbor podmienok premieňa na súbor problémov, problémových tém a otázok, ktorý je natoľko dobre definovaný, že je možné uskutočniť konkrétne výskumné kroky“ (VESELÝ, 2009, s. 65). Pidd tvrdí, že „štruktúrovanie problému je formálny či neformálny proces, prostredníctvom ktorého z určitých, pôvodne prezentovaných, podmienok a požiadaviek vzniká súbor problémových tém určených k podrobnému výskumu“ (PIDD, 1988, s. 115). Štruktúraciu problému teda môžeme chápať ako určitý analytický proces snažiaci sa plne rešpektovať existujúcu roztrieštenú, kolektívnu, subjektívnu a politickú povahu problémov verejnej politiky. Verejnopolitickí aktéri sa totiž len málokedy stretávajú s jasne, presne a zrozumiteľne definovanými problémami. Práve naopak, vo väčšine prípadov sa musia zaoberať množinou vzájomne previazaných situácií, ktoré sú

rôznymi aktérmi, v rôznej miere a rôznymi spôsobmi vnímané a prezentované v rámci celého procesu tvorby verejnej politiky ako problémové. Na základe uvedeného možno W. Dunna považovať za autora, ktorý vyčerpávajúco popísal proces štruktúrovania problému, keďže tvrdí, že „analýza politiky väčšinou nezačína s presne definovanými problémami, ale skôr s neurčitými pocitmi, že „niečo nie je v poriadku“, niečo by sa malo urobiť a teda, že tu existuje určité napätie“ (DUNN, 2003, s. 280).

Proces štruktúrovania verejnopolitického problému v zmysle vyššie uvedeného začína pociťovaním určitej problémovej situácie, ktorú takýmto spôsobom vnímajú či už jednotlivci ako súčasť verejnosti alebo relevantní verejnopolitickí aktéri. Možno sa však stretnúť aj s abstraktnejšími formami problémových situáciách, keď dochádza k hľadaniu odpovedí na otázku „dokiaľ je ešte možné zvládať danú situáciu?“. V naznačenom zmysle vychádzame z predpokladu, že problémy sú umelé výtvary, ktoré vznikajú pri transformácii subjektívnych skúseností. Aj z toho dôvodu sa domnievame, že aj vnímanie určitej situácie ako problémovej (ako začiatok procesu štruktúrovania problému) sa bude odlišovať v závislosti od vnímania reality zo strany jednotlivých verejnopolitických aktérov.

Proces štruktúrovania problému verejnej politiky po uvedomení si problémovej situácie pokračuje procesom hľadania problému, čím dochádza k identifikácii tzv. metaproblému, t.j. problému problémov (VESELÝ – NEKOLA, 2007, s. 204). Prostredníctvom hľadania problému analytici politiky i samotní verejnopolitickí aktéri analyzujú všetky eventuality spôsoby nazerania na daný problém a spôsoby jeho reprezentácie, to znamená, že táto činnosť sa neobmedzuje len na prezentáciu spôsobu ponímania daného problému zo strany zadávateľa analýzy. Avšak metaprblém je považovaný za neštruktúrovaný problém, čím možno nadobúdať dojem, že ho nie je možné ohraničiť. Ako uvádza aj Halásek, „metaprblém je spravidla príliš široký na to, aby bol kognitívne zvládnuteľný, nieže aby bol riešiteľný“ (HALÁSEK, 2011, s. 40). V tomto zmysle teda môže byť metaprblémom aj všeobecný výrok, ktorý je podporený konsenzom medzi relevantnými aktérmi verejnej politiky. Ako vhodný spôsob lepšieho pochopenia metaprblému sa preto javí špecifikovať ho prostredníctvom vymedzenia len určitých konkrétnych aspektov, snažiť sa neopomenúť žiadnu z jeho perspektív a zároveň dbať na to, aby sa diskusie o tomto probléme zúčastnili všetci zainteresovaní aktéri.

Následne je potrebné prejsť od metaprblému k ďalšiemu kroku, ktorým je definovanie problému, čo umožňuje stanoviť tzv. substantívny problém, ktorý už nadobúda podobu určitého konceptuálneho rámca, ktorý prezentuje konkrétne hodnoty, presvedčenia a špecifický uhol pohľadu na daný problém (BOLFÍKOVÁ, 2013, s. 28). Tento konceptuálny rámec je však na

jednej strane pravdivý a užitočný, na strane druhej ešte stále nejasný a určitým spôsobom limitujúci a kapciózny.

Po stanovení substantívneho problému je možné prostredníctvom špecifikácie a formalizácie stanoviť formálny problém, čo predstavuje tvorbu určitého modelu daný problém reprezentujúceho. Ako nevýhoda sa však javí, že častokrát ide o neštruktúrované problémy, ktorých je vo verejnej politike prevažná väčšina, a pre tieto platí, že je komplikované podrobiť ich jednoduchej formalizácii. Z toho dôvodu je preto hlavným cieľom dospieť k zadefinovaniu samotného problému, pričom kľúčovým v tomto zmysle sa stáva odpoveď na otázku, do akej miery zodpovedajú stanovené substantívne a formálne problémy pôvodnej situácii pocitovanej ako problémovej (VESELÝ, 2005, s. 18). V prípade, že tieto problémy sa nezhodujú s pôvodne zadefinovanou problémovou situáciou, dochádza k tzv. chybe tretieho typu, teda k riešeniu nesprávneho problému. Táto chyba je definovaná ako „správna odpoveď na nesprávnu otázku“ (VESELÝ, 2009, s. 114). Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v takom prípade dochádza síce k formálne správne postupu riešenia určitej situácie zo strany všetkých zainteresovaných verejnopolitických aktérov, avšak k nesprávne z vecného hľadiska. Máme za to, že takejto chybe je nevyhnutné predchádzať, keďže v prípade jej výskytu môže takýto postup mať ďalekosiahle dôsledky z toho dôvodu, že dochádza k zaoberaniu sa a riešeniu problémov, ktoré nemusia byť natoľko závažné, ba dokonca nemusia ani problémy predstavovať a situácie, ktoré skutočne predstavujú relevantné problémy sa dostávajú do úzadia.

## **Záver**

Proces štruktúrovania problému vychádza z analýzy presvedčení, preferencií a záujmov aktérov do tohto procesu zainteresovaných, pričom jeho snahou je vymedziť hranice problému. Výsledkom štruktúrovania problému vo verejnej politike však nie je, ba ani nemá byť, definícia problému, ktorý je okamžite riešiteľný, ale skôr stanovenie charakteru a povahy problému a zároveň miery jeho komplexnosti. Pri štruktúracii problému sa teda aktéri verejnej politiky nesnažia poskytnúť konkrétnu, nemennú definíciu problému, ale ich snahou je nájsť rôzne, až protichodné spôsoby nazerania na problém za účelom vytvorenia si čo najkomplexnejšieho pohľadu na danú situáciu.

Z toho dôvodu sa v praxi verejnej politiky možno častokrát stretnúť s tým, že štruktúracia problému neobsahuje len samotné problémy, ale tiež alternatívy ich možných riešení, ako aj návrhy nástrojov k tomu potrebných. Aj napriek tomu, že sú využívané rôzne

metódy štruktúracie problému, počet aktérov zúčastňujúcich sa tohto procesu a ich jednotlivé, prevažne odlišné reprezentácie toho istého problému nebudú nikdy úplné, resp. nikdy nemôžeme s istotou povedať, že úplné sú. Toto tvrdenie možno odôvodniť samotnou povahou reprezentácie problémov v politickej aréne, ktorá sama o sebe je chaotická, dynamická a neusporiadaná. Na základe toho potom aj štruktúracia problémov nepredstavuje niečo úplne prirodzené, ale ide skôr o umelý výtvar aktérov verejnej politiky za účelom vytvorenie štruktúry v takom prostredí, v ktorom vlastne žiadna štruktúra neexistuje. Máme však za to, že ak je naším cieľom taká identifikácia verejnopolitického problému, ktorá naplní požiadavku „neriešenia nesprávnych problémov“, a teda účinného fungovania procesu tvorby verejnej politiky, je nevyhnutné a potrebné štruktúrovanie problému realizovať a pristupovať k tomuto procesu zodpovedne. Je totiž dôležité zdôrazniť, že aj keď možno namietat prirodzenosť štruktúrovania, na druhej strane, v prípade realizácie tohto procesu tento už prebieha systematicky a čo považujeme za veľmi dôležité, čerpá z empirie.

## LITERATÚRA

BOLFÍKOVÁ, Eva, 2013. Štruktúrovanie problému a integrovaný rámec v sociálnych analýzach. In: *Evalvácia a diseminácia výskumu v sociálnych vedách Zborník príspevkov zo IV. doktorandskej konferencie konanej 7. novembra 2013 v Prešove*. ISBN 978-80-555-1102-3. [online] [cit. 01.12.2015]

Dostupné na internete:

<http://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Balogova8/.../Bolfikova.pdf>

DUNN, N. WILLIAM, 2003. *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall, ISBN 978-0130976390.

HALÁSEK, Dušan, 2011. *Veřejná politika*. Opava: Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě.

HOPPE, Robert, 2002. Cultures of Public Policy Problems. In: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. [online]. Vol. 4, Issue 3. [cit. 2015-11-28]. ISSN 1387–6988. Dostupné na:

<http://search.proquest.com/docview/197267249/555A9D896BEF4003PQ/1?accountid=16775>

JONASSEN, H. David, 2000. Toward a design theory of problem solving. In: *Educational Technology Research and Development*. [online]. Vol. 48, Issue 4. [cit. 2015-11-30]. ISSN 1042-1629. Dostupné na:

<http://search.proquest.com/docview/218034171/fulltextPDF/B0CDFA4FC71049F4PQ/2?accountid=16775>

LANDRY, Maurice, 1995. A note on the concept of Problem. In: *Organizational Studies*.

[online]. Vol. 16, Issue 2. [cit. 2015-11-29]. ISSN 0170-8406. Dostupné na:

<http://search.proquest.com/docview/222422990/170DEC43634B4F90PQ/1?accountid=16775>

LEI, Telli a Wah THISSEN, 2009. Quantitative problem structuring methods for multi-actor problems: an analysis of reported applications. In: *Journal of the Operational Research Society*.

[online]. Vol. 60, Issue 9. [cit. 2015-12-01]. ISSN 1198-1206. Dostupné na:

<http://search.proquest.com/docview/231388190/abstract/A2CC679DF7104738PQ/1?accountid=16775>

PIDD, Michael, 1988. From Problem Structuring to Implementation. In: *Journal of the Operational Research Society*.

[online]. Vol. 39, No. 2. [cit. 2015-12-01]. ISSN 1198-1206.

Dostupné na:

[https://www.jstor.org/stable/pdf/2582374.pdf?seq=1%20page\\_scan\\_tab\\_contents#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/pdf/2582374.pdf?seq=1%20page_scan_tab_contents#page_scan_tab_contents)

PIDD, Michael a R. N. WOLLEY, 1980. Four Views on Problem Structuring. In: *Interfaces*.

[online]. Vol. 10, No. 1. [cit. 2015-12-02]. ISSN 0092-2102. Dostupné na:

[http://www.jstor.org/stable/25059851?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/25059851?seq=1#page_scan_tab_contents)

SMITH, F. Gereald, 1988. Towards a Heuristic Theory of Problem Structuring. In:

*Management Science*. [online]. Vol. 34, Issue 12. ISSN 0025-1909. Dostupné na:

<http://search.proquest.com/docview/213207208/fulltextPDF/176835DA66DD48CBPQ/2?accountid=16775>

VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA, 2007. *Analýza a tvorba veřejných politik – přístupy, metody a praxe*. Praha: Slon – sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-86429-75-5.

VESELÝ, Arnošt, 2005. *Metody a metodologie vymezení problému (Strukturace, definice, modelování a formulace problému v policy analysis)*. Praha: UK FSV CESES. ISSN 1801-1640.

VESELÝ, Arnošt, 2008. Process of Problem Structuring in Public Policy. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných politik: XIII. Ročník mezinárodní odborní konference*.

[online]. ISBN 978-80-245-1378-2. Dostupné na:

[http://kvf.vse.cz/storage/1218125778\\_sb\\_veselarnot.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1218125778_sb_veselarnot.pdf)

VESELÝ, Arnošt, 2009. *Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice*. Praha: KAROLINUM. ISBN 978-80-246-1714-5.

**Adresa autora**

PhDr. Andrea Zambová  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy  
Popradská 66, 040 11 Košice  
E-mail: andrea.gasparova22@gmail.com