

PREHLAD PRÍSTUPOV K OTÁZKE FORMULÁCIE PROBLÉMU VO VEREJNEJ POLITIKE

THE OVERVIEW OF APPROACHES TO THE ISSUE OF THE FORMULATION OF THE PROBLEM IN PUBLIC POLICY

ANDREA ZAMBOVÁ

ABSTRAKT

Formuláciu problému možno považovať za najdôležitejšiu, no zároveň aj najzložitejšiu fázu procesu tvorby verejnej politiky. Jej vývoj je aj v súčasnosti ovplyvnený viacerými prístupmi, ktoré sa v rámci policy analysis vyprofilovali. Predmetom príspevku je teda poskytnutie prehľadu týchto prístupov. Zároveň, cieľom je poukázať na potrebu úzkeho prepojenia uvedených pohľadov na formuláciu problému v rámci procesu tvorby verejnej politiky. Príspevok vyúsťuje do konštatovania, že je veľmi dôležité fázu identifikácie realizovať detailne s využitím výhod jednotlivých prístupov. Jedine takýto postup je totiž predpokladom úspešnosti formulácie problému vo verejnej politike.

Kľúčové slová: problém verejnej politiky, policy analysis, formulácia problému, prístupy k formulácii verejnopolitického problému

ABSTRACT

Formulation of the problem can be considered as the most important, but also as the most difficult phase of the public policy-making process. Its development is influenced by the several approaches developed in the framework of policy analysis. Therefore, the article tries to give the overview of approaches in the framework of this issue developed. The aim of the paper is highlight to need of closely connection of these approaches. The article results to statement, that is very important to realize the phase of identification in detail with using advantages of individual attitudes. Only this procedure is precondition for success formulation of the problem in the public policy.

Keyword: problem of public policy, formulation of the problem, approaches to the formulation of the public policy problem

ÚVOD

Formuláciu problému verejnej politiky (teda odpovedanie na otázku „čo je problém?“) možno považovať nielen za úvodnú, ale i najdôležitejšiu etapu realizovanú v rámci celého procesu tvorby verejnej politiky. Rovnako, ako sa vyvíjala verejná politika ako celok, vyvíja sa aj samotný proces jej tvorby a v rámci neho aj fáza formulácie verejnopolitického problému, pričom tento vývoj je ovplyvňovaný najmä rôznymi prístupmi k tejto problematike.

Predmetom príspevku je v tomto zmysle poskytnúť stručný prehľad jednotlivých prístupov, ktoré sa v rámci vývoja formulácie problému verejnej politiky do súčasnosti vyprofilovali. V prvom rade je však nevyhnutné zaoberať sa samotným pojmom „problém“ prostredníctvom jeho všeobecného vymedzenia a následne tiež pojmom „problém verejnej politiky“. Nie je totiž možné pochopiť formuláciu problému vo verejnej politike, ako aj prístupy, ktoré jej vývoj ovplyvňovali bez pochopenia toho, čo vlastne problém verejnej politiky je. Z toho dôvodu tvorí obsah príspevku aj vymedzenie týchto, vo verejnej politike veľmi dôležitých a často využívaných termínov.

Naším cieľom je teda okrem poskytnutia prehľadu prístupov formujúcich nazeranie na formuláciu problému vo verejnej politike, poukázať aj na potrebu ich vzájomného prepájania v rámci tejto problematiky, keďže v prípade snahy dosiahnuť úspešnú identifikáciu problému verejnej politiky schopnú vyriešiť skutočné problémy, nie je možné tieto prístupy vnímať oddelene.

Všeobecné vymedzenie pojmu „problém“

Všeobecné uvažovania v rámci rôznych analytických postupov neustále smerujú k názoru, ktorý tvrdí, že podstatou a kľúčovým bodom akéhokoľvek analytického postupu či riešenia problému je v prvom rade jeho správne vymedzenie. Máme za to, že s takýmto tvrdením je možné sa len stotožniť, keďže aj skúsenosti z praxe poukazujú na fakt, že k nevyriešeniu akejkoľvek problémovej situácie dochádza nie z dôvodu využitia nesprávnych nástrojov či postupov, ale z dôvodu nesprávne zadefinovaného a určeného problému. V takom prípade totiž dochádza k nastaveniu využívania takých nástrojov, ktoré nebudú schopné daný problém vyriešiť, nakoľko, v mnohých prípadoch môžu slúžiť na úplne iný účel. Ako správne poukazuje Reitman, „problém je klasifikovaný ako dobre definovaný v tom prípade, ak je úplne špecifikovaný počiatočný stav, cieľový stav a sústava procesov či operácií, ktoré môžu byť využité k dosiahnutiu cieľa“ (Veselý, 2005, s. 8).

Z dôvodov vyššie uvedených je teda na mieste položiť si otázku „čo je a čo nie je problém?“. Dôležitým pritom je mať túto otázku neustále na pamäti a hľadať na ňu odpoveď. Napriek tomu, že pojem „problém“ a definovanie problému je rozhodujúcim prvkom v mnohých oblastiach, možno konštatovať, že diapazón odbornej literatúry, ktorý by vyčerpávajúco a detailne rozpracovával túto problematiku nie je tak rozsiahly, ako by sa dalo očakávať. Na túto skutočnosť upozorňoval už Osigweha, ktorý poukazoval na nedostatočne presné definovanie termínu „problém“ tvrdením: „čím viac sa slová ako „problém“ používajú pre čokoľvek, tým menej vieme, čo vlastne znamenajú a nevieme, čo vlastne problémom nie je“ (Veselý, 2009, s 49).

Aj na tomto mieste predsa len možno identifikovať viacero definícií snažiacich sa predmetný pojem vymedziť. Dnes už klasická definícia Kepnera a Tregoea definuje problém ako „odchýlku od očakávaného štandardu fungovania“ (Veselý, Nekola, 2007, s. 193). Duncker (1945) zase definuje vo svojej práci problém ako takú situáciu, v ktorej síce poznáme cieľ, no nie cestu k jeho dosiahnutiu (Veselý, 2009, s. 50). Iná definícia zase poskytuje pohľad na pojem problém v tom zmysle, že problémom je „rozpor medzi súčasným a požadovaným stavom, teda medzi tým, kde sme a kde by sme chceli byť“ (Veselý, 2009, s. 50). Takýmto spôsobom by sme mohli samozrejme pokračovať, nakoľko podobných definícií je hneď niekoľko, no podľa nášho názoru najvýstižnejšiu definíciu pojmu „problém“ ponúka Smith (1988), ktorý tvrdí, že problém je „nežiaduci stav, ktorý je výrazný a môže byť nejakými prostriedkami, možno aj s určitými ťažkosťami, riešiteľný“ (Veselý, 2009, s. 50). Možno teda konštatovať, že ide v podstate o stav, ktorý je výrazný a naliehavý, ale je možné ho prostredníctvom využitia správne nastavených nástrojov verejnej politiky a činnosti relevantných aktérov vyriešiť.

Väčšia časť definícií teda pod pojmom „problém“ rozumie rozpor medzi tým, čo existuje a tým, čo by sme chceli, aby existovalo. Je zjavné, že na to, aby sme mohli konštatovať, že v danom čase a v danej situácii sa vyskytuje určitý problém, musíme pociťovať už spomínaný rozpor. Tento atribút však nie je možné považovať za jedinú podmienku potrebnú k tomu, aby sme o situácii mohli povedať, že predstavuje problém. Popri tejto podmienke je nutné hovoriť aj o obtiažnosti takýto rozpor prekonať v zmysle zložitosti a náročnosti jednotlivých postupov potrebných uskutočniť k tomu, aby bol daný rozpor vyriešený.

Obtiažnosť ako jeden z atribútov existencie problému zároveň poukazuje na potrebu „diferencovať situácie, ktoré vznikajú ako výsledok alebo dôsledok subjektívnych zlyhaní, resp. úzko individuálnych aktivít a triviálnych jednorozmerných akcií“ (Bolfiková, 2013,

s. 25).

Tiež je pridávaná ďalšia podmienka poukazujúca na dôležitosť daného rozporu v zmysle podnecovania úvah o jeho riešeníach. Tento atribút je možno vysvetliť aj pocitom určitej naliehavosti, ktorá spôsobuje zvyšovanie potreby tento rozpor (problém) riešiť.

Nakoniec, posledná podmienka, na ktorú upozorňuje viacero autorov, je riešiteľnosť problému. Túto podmienku považujeme za veľmi dôležitú, a to z toho dôvodu, že nie je možné, resp. nezmyselné očakávať výsledky od situácie, ktorá nie je žiadnym dostupným, resp. účinným spôsobom riešiteľná. Riešiteľnosť teda v tomto zmysle predpokladá možnosť ukončenia činnosti smerujúcej k vyriešeniu daného problému. Je teda predpokladom k jeho či už úplnému alebo (v niektorých prípadoch) aspoň čiastočnému odstráneniu. V prípade, že táto podmienka pri posudzovaní určitej situácie ako problémovej absentuje, nie je možné vysloviť tvrdenie o existencii určitého problému.

Vyššie uvedené vymedzenie problému nie je možné vnímať vo všetkých pohľadoch ako vyčerpávajúce, najmä z toho dôvodu, že už samotné chápanie spomínaných atribútov pre existenciu určitého problému je u jednotlivých aktérov rôzne. Máme za to, že to, čo jeden aktér môže vnímať ako rozpor, iní aktéri takýmto spôsobom vnímať nemusia. Je teda zjavné, že aj tieto atribúty je potrebné neustále skúmať, aby sa hľadanie odpovedí na tieto otázky stávalo jednoduchším.

Aj napriek tomu, že z určitej stránky je možné toto definovanie vnímať ako vágne, na druhej strane ho možno vnímať ako pomôcku k tomu, ako je predmetný pojem „problém“ potrebné chápať.

Pohľady na vymedzenie spoločenského problému

Samotná povaha problému často rozdeľuje odbornú verejnosť v úvahách o tom, nakoľko sú jednotlivé problémy dané objektívne a do akej miery je ich výskyt subjektívny. V tomto ponímaní je potom možné identifikovať tri prístupy k vnímaniu pojmu „problém“, na ktoré poukazuje Landry. Ide teda o objektivistický prístup, subjektivistický prístup a, nakoniec, konštruktivistický prístup k vnímaniu problému (Veselý, 2005, s. 9).

Objektivistický prístup (tiež označovaný ako pozitivistický) vníma problémy ako objektívne javy, ktoré nie sú závislé na pozorovateľovi, pričom kľúčovú úlohu v tomto prípade zohrávajú fakty získané z vonkajšieho prostredia a formulovanie samotného problému nesmeruje k nachádzaniu cieľov, ale len k analýze vonkajšej reality. „Objektívne poňatie teda pokladá za spoločenský problém také stavy alebo také druhy správania, ktoré komplikujú

dosahovanie spoločenských cieľov, poškodzujú plynulé fungovanie spoločnosti a narušujú spoločenskú rovnováhu“ (Veselý, 2005, s 9).

V subjektívnom zmysle je spoločenským problémom to, čo ako problém označia jednotliví aktéri. Z tohto pohľadu ide totiž o to, že za spoločenský problém nie je možné považovať akúkoľvek problémovú situáciu, ale len tú, ktorá bude ako problémová definovaná jednotlivými aktérmi v rámci nej pôsobiacimi.

V poradí tretie vnímanie spoločenského problému, označované ako konštruktivistické chápanie, kombinuje predchádzajúce dve poňatia, pričom problematiku formulácie problému vníma ako výsledok vzájomných vzťahov medzi objektom, ktorý je skúmaný a subjektom, ktorý toto skúmanie uskutočňuje. V tomto zmysle teda možno ako problémy vnímať „praktické a pragmatické prostriedky využívané subjektmi k tomu, aby sa úspešne adaptovali na svoje prostredie“ (Veselý, 2009, s. 54). Kombináciu objektivistického a subjektivistického prístupu využívajú v rámci formulácie a definovania problému najmä tí autori, pre ktorých je kľúčovým analyzovať rozmanitosť a rôzne spôsoby vnímania predkladaného problému.

Tieto tri spôsoby chápania problému možno v určitom zmysle chápať ako „ideálne typy“ prístupov k problému a jeho definovaniu. Na druhej strane však nemožno povedať, že by sa v súčasnej dobe tieto vnímania používali v ich čistej podobe ako sú popísané vyššie. V rámci chápania podstaty problému a jeho formulácie totiž dochádza k prelínaniu sa týchto prístupov. V tejto súvislosti sa prikláňame k názoru viacerých autorov, že v rámci chápania problému a procesu jeho formulácie je potrebné si na jednej strane uvedomovať objektívnu dimenziu problému (problém teda existuje v rámci určitého konkrétneho prostredia) a na strane druhej jeho subjektívnu stránku danú rozmanitým chápaním prostredia, v rámci ktorého sa určitý problém objavuje.

Na tomto mieste je však potrebné upozorniť aj na skutočnosť, že každý z týchto prístupov má aj svoje nedostatky, ktoré je potrebné riešiť. Kým v prípade objektivistického poňatia je nutné riešiť otázku, na základe akých predpokladov je možné definovať objektívne spoločenské ciele a akým spôsobom objektívne vymedziť stav rovnováhy, u poňatia subjektivistického sa zasa ako nedostatok javí riziko vzniku „umelých problémov“, a to z toho dôvodu, že určitá situácia môže byť definovaná ako problémová bez dostatočných objektívnych zistení. Tiež sa tu črtá otázka aktérov v tom zmysle, koho za aktéra pri formulovaní problému považovať budeme a koho nie. Nakoniec, v prípade konštruktivistického (niektorí autori používajú aj označenie kompromisné) chápania problému je otázka toho, aká časť spoločnosti musí vnímať danú situáciu ako problémovú na to, aby sa z nej stal relevantný, aktérmi prijatý problém, diskutovaná ako jeho nedostatok.

Formulácia problému verejnej politiky

Formulácia problému ako úvodná a zároveň najdôležitejšia fáza procesu tvorby verejnej politiky je v odborných kruhoch neustále pertraktovaná. Výsledkom týchto diskusií je existencia rôznych prístupov a pohľadov na skúmanie tejto problematiky, ako aj existencia množstva definícií. Dôležitosť tejto fázy procesu tvorby verejnej politiky možno badať aj v prácach jednotlivých autorov, z ktorých väčšina venuje najširší priestor práve formulácii problému. Na tomto mieste samozrejme nie je našim cieľom znižovať význam fázy implementácie a fázy evaluácie, ale poukázať na skutočnosť, že dosiahnuť skvalitnenie procesu tvorby verejnej politiky ako celku je možné len v tom prípade, ak fáza formulácie bude realizovaná čo najdetailnejšie.

Formuláciu problému možno definovať rôznymi spôsobmi. V najvšeobecnejšom poňatí ju možno vnímať ako zložitý proces spojený s vyjednávaním aktérov verejnej politiky o tom, aké otázky a témy sa stanú súčasťou politickej agendy. Zaujímavú definíciu ponúkajú aj Howlett, Ramesh a Perl, ktorí formuláciu problému vnímajú ako fázu zahŕňajúcu identifikáciu a hodnotenie možných riešení politických problémov či skúmanie rôznych možností, alternatívnych postupov schopných dané problémy vyriešiť (Howlett, Ramesh, Perl, 2009, s. 110). Najdôležitejšie je však podľa nášho názoru si hneď na začiatku tohto procesu odpovedať na otázku „čo je a čo nie je problém?“, resp. „čo je a čo nie je problém verejnej politiky?“. Rozlíšenie pojmu „problém“ a „verejnopolitický problém“ je podľa nášho názoru nevyhnutné, keďže nie všetky problémy objavujúce sa v spoločnosti sa stanú skutočnými verejnopolitickými problémami.

Tak, ako rôzne vedné disciplíny, medzi nimi aj samotná verejná politika, sú ovplyvnené a formované rôznymi prístupmi, tak aj problematiku definovania problému ovplyvňujú dva prúdy. Na túto skutočnosť poukazuje Veselý a Nekola, ktorí hovoria o tzv. „analýze problému“ a o „normatívnom vymedzovaní problému“ (Veselý, Nekola, 2007, s. 192).

Prvý prúd (teda analýzu problému) možno označiť ako analytický, pričom predmetom jeho záujmu je hľadanie odpovede na otázku, akým spôsobom a prečo práve takto sa jednotlivé otázky stávajú súčasťou politickej agendy, a teda relevantnými problémami verejnej politiky.

Na druhej strane, pre normatívne vymedzovanie problému ako druhý prístup je charakteristická normatívnosť, čo znamená, že hlavnou otázkou v tomto prípade sú metódy a metodológia využívaná pri samotnom vymedzovaní (formulovaní) verejnopolitického

problému. Aj v rámci práve uvedených myšlienkových prúdov je potrebné zdôrazniť, že v rámci ich praktického uplatňovania je nielen vhodné, ale dokonca nevyhnutné, vnímať ich ako vzájomne prepojené a komplementárne.

Možno teda konštatovať, že formulácia verejnopolitického problému výrazným spôsobom ovplyvňuje celú verejnú politiku. Aj keď sa v teórii objavuje viacero definícií formulácie problému verejnej politiky, tiež sa vieme oprieť o jednotlivé prúdy formujúce danú problematiku, naráža však uvedený prístup na určité nedostatky. Jednotliví autori síce zdieľajú spoločný názor vymedzujúci problémy (a ich formuláciu) ako sociálne konštrukty, ktorých definovanie a formulovanie zásadným spôsobom ovplyvňujú celý budúci politický proces a konečné (vy)riešenie problémov, no značne rozdielne vnímajú faktory, ktoré v rámci formulácie verejnopolitického problému považujú za rozhodujúce. Zároveň rozdielne pristupujú aj k analýze jednotlivých faktorov.

Policy analysis

V oblasti verejnej politiky možno vymedziť viacero označení, ktoré proces jej analýzy a tvorby pomenúvajú, pričom na jednom mieste sú využívané ako synonymá a v inom prípade označujú rôzne aktivity. Aj napriek tejto skutočnosti však určité rozdiely medzi jednotlivými termínmi možno identifikovať. Týmto dištinkciám sa venuje viacero autorov. Pre potreby príspevku je však potrebné vymedziť len termín „policy analysis“, keďže sa domnievame, že práve „policy analysis“ sa vo svojej podstate najviac zaoberá formuláciou problému ako súčasťou procesu tvorby verejnej politiky.

„Policy analysis“ možno vnímať ako tú súčasť verejnej politiky, ktorá sa zdá byť najprepracovanejším a všeobecne aplikovateľným prístupom k snahám o dosiahnutie racionálnejšej a otvorenejšej tvorby verejnej politiky. „Policy analysis“ je teda „praktická činnosť, ktorá sa zameriava predovšetkým na tvorbu poznatkov a metodológií využiteľných pri tvorbe reálnej politiky, teda *poznanie pre politiku*“ (Veselý, 2009, s. 28). V konečnom dôsledku možno vysloviť názor, že „policy analysis“ ako celok je vnímaná ako proces riešenia problémov.

V súčasnosti existujú dva odlišné pohľady na „policy analysis“, a to pozitivistický prístup, teda tradičná policy analysis a postpozitivistický pohľad (v literatúre sa možno stretnúť aj s označením „interpretatívny“ alebo postmoderný“). Oba tieto prístupy kladú síce dôraz na vymedzenie problému v rámci tvorby verejnej politiky, no značne odlišným spôsobom.

V prípade „tradičnej policy analysis“ je totiž kľúčovým definovanie problému na

začiatku celého procesu. Celá fáza formulácie problému môže byť teda úspešná len v tom prípade, ak dôjde k správne vymedzeniu problému už na začiatku, pričom správnym vymedzením problému sa na tomto mieste rozumie jeho zjednodušenie do takej podoby, ktorá bude prostredníctvom doterajších skúseností a existujúcich nástrojov verejnej politiky zvládnuteľná. Práve na tomto mieste možno badať problém, ktorý bol aj dôvodom vzniku druhého, ostro protichodného prístupu k „policy analysis“. Ide totiž o moment zjednodušenia problému.

Postpozitivistická policy analysis si takisto uvedomuje, že nesprávne vymedzenie problému spôsobuje nesprávne a neúčinné riešenia, avšak za správne vymedzenie problému nepovažuje jeho zjednodušenie do verejnou politikou zvládnuteľnej povahy. Práve naopak, správnym vymedzením problému chápe odhalenie jeho komplexnosti a variability.

S postpozitivistickým prístupom k policy analysis je podľa nášho názoru možné sa stotožniť, keďže uvedomovanie si rôznorodosti a komplexnosti jednotlivých problémov, ktoré majú tendenciu stať sa súčasťou politickej agendy zvyšuje možnosti jeho správneho a účinného riešenia. Zároveň je možné pôsobiť aj preventívne, keďže takouto analýzou možno odhaliť aj zatiaľ latentné problémy. Na druhej strane je však potrebné vnímať skutočnosť, na ktorú upozorňuje aj Veselý (2009), podľa ktorého existuje popri značných odlišnostiach týchto dvoch prístupov tiež ich vzájomná prepojenosť, prostredníctvom ktorej je možné dosiahnuť v oblasti definovania problému vyššiu úroveň racionálnosti a vedeckosti a zároveň, väčšiu mieru efektívnosti a užitočnosti z hľadiska výsledkov (Veselý, 2009, 45).

Problém verejnej politiky a jeho vymedzenie

Na základe vyššie uvedeného definovania všeobecného pojmu „problém“ je teda možné vymedziť aj pojem „problém verejnej politiky“. Samozrejme, aj v prípade jeho vymedzenia existuje v teórii viacero viac či menej presných definícií, pričom každá z nich implicitným spôsobom vedie k určitému riešeniu daného problému. Jednotlivé definície sa na jednej strane odlišujú, no na strane druhej možno v rámci ich obsahu vnímať určité spoločné jadro. Máme za to, že spoločným ukazovateľom všetkých definícií problému verejnej politiky bude tvrdenie o existencii určitého nedostatku, rozporu či problémovej situácie, ktorú je potrebné za účasti aktérov a nástrojov verejnej politiky riešiť.

Problém verejnej politiky možno definovať ako „nerealizované potreby, hodnoty či príležitosti pre zlepšenie, ktoré je možné riešiť prostredníctvom štátnych alebo verejných inštitúcií (Dunn, 2004, s. 72). Podobné vymedzenie verejnopolitického problému poskytuje aj Hisschemöller a Hoppe, keď tvrdia, že „problém v policy analysis je najčastejšie chápaný ako

rozpor medzi tým, čo existuje a určitým normatívne oceňovaným stavom, ktorý môže byť riešený prostredníctvom štátu alebo verejného sektora. Verejnopolitické problémy nie sú nejaké objektívne javy, pretože ľudia sa navzájom odlišujú v tom, ktoré stavy a situácie hodnotia ako nepríjemné a problematické. Problém je sociálny a politický konštrukt. V týchto konštruktoch sú pritom formulované ako fakty, tak aj hodnoty“ (Veselý, 2009, s. 78).

V rámci teórie verejnej politiky sa do súčasnosti vyprofilovali najmenej štyri rôzne prístupy, ktoré popisujú spôsoby chápania toho, čo možno označiť za problém verejnej politiky. Problémy verejnej politiky môžu byť teda chápané ako problémová situácia, ako diskrepancia, tiež ako riešiteľná diskrepancia a nakoniec je možné verejnopolitický problém vnímať ako príležitosť (Veselý, 2005, s. 12).

V prípade chápania problému verejnej politiky ako problémovej situácie predstavujú problém určité ťažkosti, ktoré si vyžadujú ich odstránenie, no v danom čase neexistujú žiadne nástroje ponúkané verejnou politikou, ktoré by boli schopné tieto ťažkosti vyriešiť a odstrániť. Pre toto chápanie je príznačná existencia určitého pocitu spočívajúceho v nespokojnosti s existujúcim stavom.

Vnímanie problému verejnej politiky ako určitej diskrepancie predpokladá chápanie problému ako rozporu či nepomeru medzi situáciou, ktorá reálne existuje a situáciou, ktorá by podľa predstáv aktérov mala existovať. Problémom verejnej politiky v tomto ponímaní je teda tvrdenie o tom, že takáto diskrepancia tu je, pričom implikuje na jednej strane jednotlivé ciele, no na strane druhej uvedomovanie si neuskutočňovanie stanovených cieľov. Uvedené ponímanie problému verejnej politiky možno zároveň v rámci „policy analysis“ označiť za najrozšírenejšie. Ďalší spôsob, ako je možné nazerať na problém verejnej politiky, je jeho vnímanie ako riešiteľnej diskrepancie. V tomto prípade teda problémom nie je samotná diskrepancia medzi skutočným a požadovaným stavom. Ako problém verejnej politiky začína byť vnímaná až v tom momente, keď je tento rozpor sprevádzaný určitým eventuálnym riešením. Takýto pohľad však vyvoláva viacero otázok, na ktoré je potrebné hľadať odpovede. Ako prvá otázka, ktorú je potrebné vyriešiť je, čo je v rámci tohto ponímania problému verejnej politiky jeho riešením? Na prvý pohľad možno jednoduchá otázka, no pri detailnejšom rozpracovaní značne komplikovaná. Je totiž potrebné uvedomovať si, že každé riešenie určitého verejnopolitického problému môže spôsobiť vznik rôznych iných problémov. Máme za to, že na jednej strane je potrebné zvoliť si také riešenia, ktoré by boli schopné odhaliť prípadné ďalšie problémy, ktoré by v budúcnosti mohli predstavovať ťažkosti. Na druhej strane bude však vždy nevyhnutné vyhýbať sa výberu takých riešení, ktoré by bez následného zlepšenia problémovej situácie spôsobili vznik ďalších problémov.

Z tohto dôvodu tu preto vyvstáva ďalšia otázka, a to, či sú teda všetky zvolené riešenia skutočnými riešeniami? V prípade racionálneho uvažovania je teda vhodné zvoliť si cestu nachádzania určitých kompromisov, resp. stanovenia si priorit a ich vyváženia. Stotožňujeme sa totiž s názormi viacerých teoretikov, no i odborníkov z praxe, a to, že nie všetky problémy musia byť nevyhnutne riešené. Toto tvrdenie možno zdôvodniť dvomi skutočnosťami. Jednak, existujú problémy, ktoré sú v objektívnej realite schopné vyriešiť sa samy. Na druhej strane tohto pomyselného porovnania zasa stoja problémy, ktoré nie je možné úplne a k spokojnosti všetkých zúčastnených aktérov (no i tých, ktorých sa osobne tieto problémy nedotýkajú) vyriešiť, a preto ich riešenie nie je považované za efektívne a účinné. Preto je vhodné takýto typ problémov buď odložiť na neskôr, pretože je možné, že v budúcnosti sa vyskytne riešenie, ktoré bude tak efektívne, ako aj účinné, prípadne sa nimi nezaoberať vôbec.

Štvrté nazeranie na problém ako na príležitosť k dosiahnutiu zlepšenia určitého stavu vníma proces stanovenia problému ako nachádzanie, vypracúvanie a počiatkové prehodnocovanie návrhov na jeho možné riešenie. V rámci uvedeného chápania problému je teda samotné definovanie problému vnímané ako nástroj k jeho vyriešeniu. Na tomto mieste môžeme v konečnom dôsledku pozorovať prepojenie všeobecného zadefinovania problému s jeho následným riešením, keďže už pri kroku obsahujúcom naformulovanie určitého problému zároveň dochádza k naformulovaniu možných variant jeho riešenia.

Práve uvedené prístupy k nazeraniu na problematiku vymedzenia problému verejnej politiky možno podľa nášho názoru vnímať ako veľmi nápomocné, keďže prostredníctvom nich je možné uvedomovať si komplexnosť tejto problematiky. Zároveň je však potrebné poukázať aj na určité nedostatky, ktoré sprevádzajú tieto spôsoby vnímania. V prípade chápania problému verejnej politiky ako problémovej situácie sa ako jeden z vážnych nedostatkov javí „skutočnosť“, že za problémy sú považované aj javy, ktoré nemajú mysliteľné riešenia“ (Veselý, 2009, s. 75). Pri takomto spôsobe vnímania problému sa potom závažným problémom stáva akákoľvek situácia, ktorá je pociťovaná ako neprijemná a ktorá so sebou spája požiadavku jej riešenia. V rámci druhého spomínaného poňatia možno ako nedostatok vnímať jeho samotný charakter. Nakoľko toto chápanie poukazuje na rozpor medzi súčasným a požadovaným stavom, môže vyvolávať pocit, že do tohto vnímania možno zahrnúť aj tie problémy (resp. situácie), ktoré sú dlhodobé neriešiteľné, a teda sa určitým spôsobom stávajú súčasťou spoločnosti (napr. nezamestnanosť – predstavuje problém, ktorým sa už, možno povedať, desaťročia zaoberá mnoho aktérov verejnej politiky z rôznych oblastí, no ide o situáciu, ktorá nie je riešiteľná jedným konkrétnym spôsobom a zároveň predstavuje stav, ktorý tu za súčasných podmienok bude prítomný naďalej). Z toho dôvodu je veľmi dôležité

vnímať každé nazeranie na problém verejnej politiky ako na jeden z možných spôsobov vnímania, ktorý však v žiadnom prípade nemôže obmedzovať či pohlcovať iné názory. Máme za to, že tak, ako celá verejná politika, ako proces tvorby verejnej politiky, tak aj vymedzenie verejnopolitických problémov je živým konštruktom, ktorý sa neustále vyvíja a mení spolu s meniacim sa prostredím a podmienkami daného prostredia.

Prístupy k definovaniu problému vo verejnej politike

Ako sme už vyššie spomínali, spôsob, akým dochádza k formulácii problému vo verejnej politike je väčšinou odborníkov z teórie i praxe považovaný za najzložitejšiu, no zároveň najpodstatnejšiu fázu procesu tvorby verejnej politiky. Na tomto mieste je však potrebné upozorniť aj na skutočnosť, že zároveň ide aj o otázku, v rámci ktorej možno pozorovať najviac rozporuplných diskusií týkajúcich sa podstaty i dôležitosti tejto fázy.

V priebehu vývoja fázy identifikácie problému v procese tvorby verejnej politiky možno vymedziť štyri kľúčové smery (prístupy) k definovaniu (štruktúrovaniu) problému vo verejnej politike. Ide o:

- prístup „the check-list stream“
- prístup „the definition stream“
- prístup „the science research stream“
- prístup „the people stream“ (Veselý, 2009, s. 82)

Prístup „the check list stream“ možno vo všeobecnosti vymedziť ako prístup, ktorý svoj základ vidí v určení zoznamu postupných krokov. Uvedený prístup definuje formuláciu problému ako postupnosť určitých krokov. Tento systém následne umožňuje odhaliť inherentnú štruktúru daného problému. Na základe takéhoto vnímania možno teda ako problém vnímať nedodržanie určitých noriem či odchýlku od zaužívaného štandardu. Ide teda o proces, ktorého základom je identifikácia jediného problému a následne, hľadanie jedinej relevantnej príčiny jeho vzniku, pričom je možné ho realizovať prostredníctvom využitia tzv. vývojového diagramu obsahujúceho sériu otázok, na ktoré si je v priebehu identifikácie problému a jeho príčiny potrebné odpovedať. K najčastejšie využívaným otázkam možno podľa Kepnera a Tregoeho (1965) zaradiť otázky „čo, kde, kedy a do akej miery porušuje či neporušuje určitý štandard“ (Veselý, 2005, s. 10). V rámci uvedeného pohľadu k definovaniu problému teda možno jeho formuláciu chápať ako logickú postupnosť jednotlivých krokov, ktorých výsledkom je zistenie jeho príčin. Zároveň, problém je v tomto prípade chápaný ako odchýlka od štandardnej situácie.

Formulácia problému v zmysle prístupu „the definition stream“ je chápaná ako „proces identifikácie určitých elementov problému (klientove potreby, ciele, alternatívy, nástroje)“ (Veselý, 2009, s. 82). Na tomto mieste sa základnou úlohou stáva hľadanie rôznych faktorov, ktoré majú tendenciu stať sa predpokladom pre následné modelovanie identifikovaného problému. V ponímaní uvedeného prístupu možno skôr hovoriť o interpretácii problémových situácií z rozhodovacieho hľadiska, než o reálnom definovaní problémov.

„The science research stream“ vidí základ formulácie verejnopolitického problému v pochopení určitej situácie označenej ako problémová. Zároveň, podstatou formulácie v tomto zmysle je identifikovanie skutočného problému z hľadiska jeho vnútornej štruktúry. To teda predpokladá jeho hĺbkovú analýzu, ktorú je možno uskutočniť prostredníctvom zberu kvantitatívnych dát a ich skúmania. V prípade tohto prístupu je však tiež potrebné zamyslieť sa nad otázkou „skutočného“ problému. Čo je v ponímaní verejnej politiky „skutočný“ problém? Preto je aj na tomto mieste nevyhnutné uvažovať v širších súvislostiach, a teda je na mieste hovoriť o prepájaní jednotlivých prístupov.

Nakoniec, prístup „the people stream“ poníma formuláciu problému verejnej politiky ako sociálny konštrukt, ktorý je výsledkom stretávania sa jednotlivých viac či menej subjektívnych názorov zainteresovaných aktérov. Z tohto hľadiska sa vo verejnej politike (možno povedať, že ani v spoločnosti) neobjavujú žiadne „skutočné“ problémy, ale „len odlišné vnímanie rovnakej situácie či odlišnej reality konštruované rôznymi jednotlivcami“ (Veselý, 2005, s. 11).

Na základe uvedeného teda možno pozorovať rôznosť spôsobov ako nazerať na formuláciu problému vo verejnej politike. Vyššie spomínané prístupy sú na jednej strane vnímané ako koherentné, no na strane druhej považujeme za nevyhnutné zdôrazniť skutočnosť, že samy o sebe nie sú schopné uspokojivým spôsobom umožniť pochopenie štruktúry verejnopolitického problému. Rovnako, ako v prípade objektivistického prístupu, subjektivistického prístupu a konštruktivistického prístupu, sú ponímané ako „ideálne typy“, ktoré sa však vo svojej čistej podobe v podmienkach definovania problému verejnej politiky nevyskytujú. Z toho dôvodu je nevyhnutné podporovať a uplatňovať ich prepojenie. Stotožňujeme sa totiž s názorom Veselého, podľa ktorého doterajšie prístupy k formulácii problému vo verejnej politike možno vnímať skôr ako komplementárne, než kontradiktórne (Veselý, 2005, s. 7). Zároveň, možno pozorovať vznik ďalšieho prístupu k formulácii problému verejnej politiky, ktorý formuloval Veselý, a to, prístupu syntetického. Jeho podstata spočíva v odlišení často synonymicky používaných termínov predstavujúcich identifikáciu

problému vo verejnej politike. Konkrétne máme na mysli termíny „štruktúracia problému“, „formulácia problému“, „modelovanie problému“ a nakoniec „definovanie problému“. Na základe sformulovania tohto prístupu teda možno pozorovať komplexnosť, rozsiahlosť a zložitosť fázy identifikácie problému vo verejnej politike. Máme za to, že je nevyhnutné vnímať tieto „podfázy“ ako samostatné analytické úlohy v rámci fázy identifikácie, ktoré je potrebné detailne skúmať a realizovať. Práve syntetický prístup k identifikácii problému je potom možné hodnotiť ako ten prístup, ktorý je schopný tak zložité činnosti pochopiť a vysvetliť, a to práve z toho dôvodu, že tieto jednotlivé činnosti odlišuje, chápe ich osobitosti a následne ich prepája tak do vnútra procesu tvorby verejnej politiky, ako aj navonok.

Na záver je ešte vhodné spomenúť dva veľké prúdy, ktoré sa v rámci uvedených kľúčových smerov vyprofilovali a predstavujú, možno povedať, zovšeobecnenie týchto prístupov. Prvý prúd možno označiť ako „political stream“, pričom jeho cieľom je odhaliť dôvody a spôsoby zapracovania či nezapracovania určitého problému do politickej agendy. Charakter tohto prístupu je teda analytický, čo znamená, že hľadá odpovede na otázky o spôsoboch definovania problémov verejnej politiky jej aktérmi, ako aj o dôvodoch, ktoré ich k tomu vedú. Naproti tomu, druhý prúd, na ktorého označenie využíva teória policy analysis termín „policy stream“, orientuje svoju pozornosť na možnosti využívania rôznych metód pri identifikácii verejnopolitického problému. Možno ho teda chápať ako prístup normatívny, pričom jeho cieľom je zodpovedanie otázky týkajúcej sa tiež spôsobov vymedzenia problémov verejnej politiky, no v tomto prípade z hľadiska využívania dostupných metód.

Záver

Názory poukazujúce na myšlienku o tom, že správne určený, zadaný a naformulovaný problém je problémom z polovice vyriešeným sa v oblasti verejnej politiky objavujú už dlhšiu dobu. Na základe toho je možné potvrdiť aj vyššie uvedené tvrdenie, že vymedzenie problému verejnej politiky (teda odpovedanie si na otázku „čo je problém a čo problémom nie je?“) predstavuje nielen úvodný, ale vo svojej podstate kľúčový moment, ktorý ovplyvňuje všetky ďalšie aktivity. Uvedomením si tejto skutočnosti sa aj v rámci verejnej politiky čoraz viac stretávame s riešením tejto problematiky, aj keď donedávna jej bol v teórii venovaný len obmedzený priestor. Na základe toho teda dochádza k sformulovaniu jednotlivých prístupov k formulácii problému v rámci procesu tvorby verejnej politiky, a celkovo, k riešeniu otázky zadaného verejnopolitického problému. Ako je aj z nášho príspevku zrejmé, riešenie tejto problematiky je nevyhnutným predpokladom k dosiahnutiu úspešného naformulovania a zadaného problému vo verejnej politike, čo vedie k úspešnej

tvorbe verejnej politiky a účinnému riešeniu verejnopolitických problémov. Možno teda konštatovať, že jednotlivé prístupy k definovaniu samotného problému verejnej politiky, ako aj prístupy k formulácii problému je potrebné vnímať komplementárne, je nevyhnutné presadzovať ich vzájomné prepojenie, pretože len prostredníctvom využívania ich jednotlivých výhod je možné dosiahnutie stanovených cieľov (v našom prípade správneho zadefinovania problému, čo je predpokladom jeho účinného riešenia). Nie je teda na mieste presadzovať len jeden z prístupov, keďže každý má tak svoje výhody, ako aj nedostatky. Avšak aj napriek tomu, že sa poznatky týkajúce sa formulácie problému verejnej politiky značne rozširujú a zvyšuje sa ich kvalita, zatiaľ sa nepodarilo ponúknuť jediný, univerzálny, štandardný spôsob, prostredníctvom ktorého bude verejnopolitický problém vymedzený správne. Vedomosti o jednotlivých prístupoch či metódach využívaných pri definovaní problémov určite nepostačujú, ale je potrebné uvedomovať si a zaoberať sa aj spôsobom, akým sa jednotlivé problémy stávajú politickou agendou, ako ich vnímajú samotní aktéri pôsobiaci v rámci danej oblasti, ako aj úlohou a postavením problému v rámci verejnej politiky.

LITERATÚRA

BOLFÍKOVÁ, E. 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. 2013. ISBN 978-80-555-1102-3 [online] [cit. 23.10.2014]

Dostupné na internete:

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

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

HOWLETT, M. - RAMESH, M. - PERL, A. 2009. Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems. Canada: Oxford University Press, 2009. ISBN 978-0-19-542802-5

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

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

VESELÝ, A. - NEKOLA, M. 2007. Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe. Praha: SLON, 2007. ISBN 80-86429-75-X

Adresa autora

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