

Strukturace veřejněpolitických problémů

Metody tvorby politik

Arnošt Veselý
Fakulta sociálních věd
Univerzity Karlovy v Praze

1

Shrnutí

- Policy analysis
 - Zaměřena na formulaci poznatků využitelných v politickém rozhodování
- Výstupem policy analysis je zpravidla – ale nikoli nutně - nějaký dokument
- Forma dokumentu může být různá zpravidla ale obsahuje:
 - Analýzu a vymezení problému
 - Vymezení cílů
 - Vymezení možných řešení
 - Návrh a výběr řešení

2

Obecné vymezení kroků policy analysis

1. Strukturace problému (na základě analýzy dat, rozhovorů s aktéry)
2. Stanovení cílů a hodnotících kritérií;
3. Formulace možných řešení a opatření
4. Prognóza různých možných řešení
5. Identifikace variantních politik;
6. Výběr mezi variantami a návrh doporučení;
7. Návrh monitorování a evaluace navržené varianty.

3

Veřejná politika ...

- Je založena na hledání řešení problémů:
„Public policy will be defined as a course of action or inaction chosen by public authorities to address a given problem or interrelated sets of problems“ (Pal 2006: 2).
- Co to však problém je?

4

1. CO JE PROBLÉM?

5

Co je problém (obecně)?

- **Rozpor** mezi tím, jaké věci jsou a jaké chceme, aby byly;
- Tento rozpor je:
 - **obtížné** překonat;
 - natolik **důležitý**, aby podněcoval k úvahám o jeho řešení;
 - je **řešitelný**.

6

Proč je důležité vymezit problém?

- „Kognitivní“ důvody:
 - Mít „řešení“ předpokládá mít nějaký problém;
 - Od vymezení problému se vyvíjí vše další → možnost řešení „špatného“ problému;
- „Politické“ a komunikační důvody:
 - Získání legitimacy: Každá zaváděná politika by měla být zdůvodněna (proč je třeba veřejné akce?);
 - Pojmenování a vstup do politické agendy;
 - Možnost mobilizace zdrojů

7

2. VEŘEJNĚPOLITICKÝ PROBLÉM

8

Problém ve veřejné politice

„Veřejně politické problémy jsou nerealizované potřeby, hodnoty či příležitosti pro zlepšení, které lze řešit prostřednictvím veřejných opatření.“

Dunn (2004: 72)



- Netýkají se jen jednotlivce
- Lze je řešit - a měly by se řešit – prostřednictvím kolektivní intervence
- Nejde jen o to „co nefunguje“

9

Je to veřejně politický problém?

Má veřejná politika řešit tyto problémy či „problémy“?

1. Kvalita na soukromých vysokých školách není příliš vysoká. ANO - NE
2. Dospělí lidé tráví stále více času na sociálních sítích. ANO - NE
3. Ve vrcholovém managementu největších českých firem působí jen 30 % žen. ANO - NE
4. V ČR dlouhodobě roste počet mladých lidí, kteří žijí osamoceně bez partnera (singles). ANO - NE
5. Navzdory rozsáhlé železniční síti (nejrozsáhlejší v Unii) jen cca 6 % obyvatel ČR jezdí na dovolenou vlakem. ANO - NE

11

Proč se neshodneme?

12

Proč se neshodneme?

- Lišíme se:
 - Ve zkušenostech, informacích a v tom, co o problému víme
 - V hodnotách a názorech na to, co je správné a čeho bychom chtěli dosáhnout
 - V názoru na to, zda je vhodné problém řešit kolektivní intervencí

13

Podmínky a problémy

- „Sociální podmínky se stávají problémy až tehdy pokud věříme, že by se měly nějakým způsobem řešit. Problémy nejsou jednoduše podmínky samy o sobě; obsahují vždy aspekt vnímání a interpretace.“

(J. Kingdon 1984: 115)

15

Subjektivita problémů

- Problém má jak „objektivní“ komponentu (sociální podmínky – jaký je současný stav), tak komponentu subjektivní (co je dobré a co špatné; čeho chceme dosáhnout – jak tyto podmínky interpretujeme).
Stále nevěříte?
- Pozornost věnovaná určitým problémům příliš nekoreluje se závažností reálných sociálních podmínek tak, jak ukazují výsledky sociálně vědního výzkumu → různí aktéři se snaží prosadit různé definice problému
- Některé problémy „vznikají“ zatímco jiné „zanikají“

19

3. VYMEZENÍ A STRUKTURACE PROBLÉMU

24

Vymezování a strukturace problému

- Problémy se většinou nevyskytují v takové podobě, aby byly přímo řešitelné → je potřeba je strukturovat (vymezit, definovat, formulovat ...);
- Málokdy existuje shoda o tom, co je problémem a co je přesně třeba řešit → většinou existuje pouze nějaké „téma“ či „problematika“;
- Většina problémů je „špatně strukturovaných“.

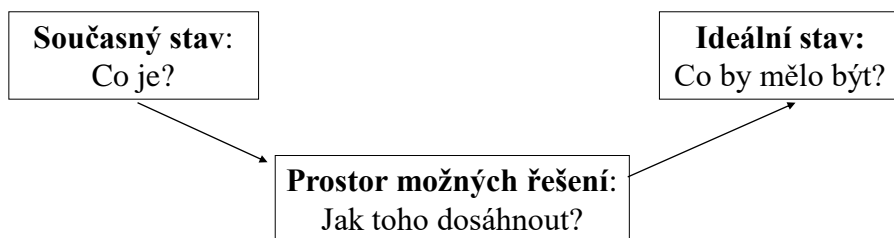
25

Strukturace problému

- Vymežit problém tak, aby:
 - Odpovídal reálně zažívaným problémovým situacím,
 - Byl srozumitelný zúčastněným aktérům a zároveň burcoval aktivitu k jeho řešení,
 - Korespondoval se zadáním klienta,
 - Byl analyzovatelný,
 - Byl řešitelný prostředky (nástroji) klienta.

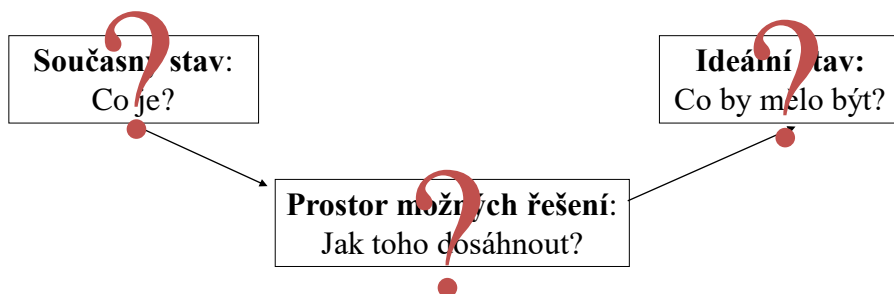
26

Struktura problémů



27

Struktura problémů



28

Veřejně politické problémy není jednoduché vymezit ...

- **Vzájemná provázanost.** Problémy v jedné oblasti velmi často ovlivňují problémy v oblasti jiné.
- **Subjektivita.** Stejná data mohou být interpretována různým způsobem.
- **Umělost.** Problémy jsou produkty subjektivních soudů o nutnosti změnit určitý stav věcí (sociální konstrukce).
- **Dynamika.** Mnohé problémy nejsou v podstatě nikdy vyřešeny.

29

Konstrukce problému

- Úředníci i politici se často snaží definovat problém jako strukturovaný, snížit nejistotu, a tak si minimalizovat „problémy“.
 - mohou ignorovat některé zúčastněné aktéry (a tím redukovat nejistotu o daných hodnotách), anebo
 - ignorovat alternativní poznatky a zdroje vědění (a tím redukovat nejistotu ve vědění).
- problémy se pak jeví jako neřešitelné

Hisschemöller a Hoppe 2002

30

Strukturace problému

Základní otázky

- **Kdo** zažívá (mohl by v budoucnosti zažívat) problémové situace?
- V **čem** tyto problémové situace přesně spočívají?
- Jsou potenciálně **řešitelné** intervencí ze strany státu (veřejnou politikou)?

Nepleťte si problémy s jejich řešením!

33

Hledání problémů (problémových situací)

- Jak se „rodí“ problém? → problémové situace
- Podnět může vzniknout kdekoli:
 - zkušenost praktika, klienta či občana;
 - masmédia;
 - výzkum jiných či vlastní výzkum ...

34

Čí problém?

- Vždy řešíme problém *někoho*
 - Může jít o „potenciální“ problém v budoucnosti, kterého si nikdo není vědom, ani jej nezažívá jako problémovou situaci
 - Skupina, která má problém může být úzká nebo široká (včetně např. „všichni občané ČR“)

35

Dotčení (ovlivnění) aktéři

- **Target group** (cílové skupiny) = lidé a organizace, jejichž jednání nebo situace se má změnit, aby se vyřešil problém
 - **End beneficiaries** (koncoví příjemci) = aktéři, kteří čelí negativním sociálním podmínkám, které se mají zlepšit prostřednictvím veřejné intervence
 - **Third party groups** (třetí strany) = aktéři, kteří jsou danou politikou nepřímo ovlivněni, ať již negativně nebo pozitivně
- Knoepfel et. al (2007: 53-55, upraveno)

36

Dotčení aktéři Aktivní politiky zaměstnanosti

- **Problém** – nezaměstnanost (a její různé podoby)
 - **Target group** (cílové skupiny)
 - organizace, které mají vytvořit nová pracovní místa a přijmout nové zaměstnance (případně odstranit jejich diskriminační praktiky)
 - nezaměstnaní (rekvalifikace, poradenství atd.)
 - **End beneficiaries** (koncoví příjemci) = nezaměstnaní
 - **Third party groups** (třetí strany) = agentury zprostředkovávající práci, rodiny nezaměstnaných atd.
- Knoepfel et. al (2007: 53-55, upraveno)
- V některých případech mohou být cílové skupiny a koncoví příjemci shodní (nezaměstnaní)

37

Hledání problémů (problémových situací)

- Důležitá je praktická životní zkušenost, sociální citlivost a schopnost „domýšlet věci“.
- Hledat problémy neznamena být negativní, ale ptát se „co by šlo dělat lépe?“
- Nezaměřujte se nutně jen na ty nejviditelněji potřebné skupiny

38

Neklesejte na mysli, i když ...

„Je to smůla, ale Bůh se rozhodl svěřit jednoduché problémy fyzikům“

Lave and March (1975: 2)

40

4. METODY STRUKTURACE PROBLÉMU

- STROM PROBLÉMU**
- ANALÝZA AKTÉRŮ**

41

Základní heuristiky a metody strukturace problému

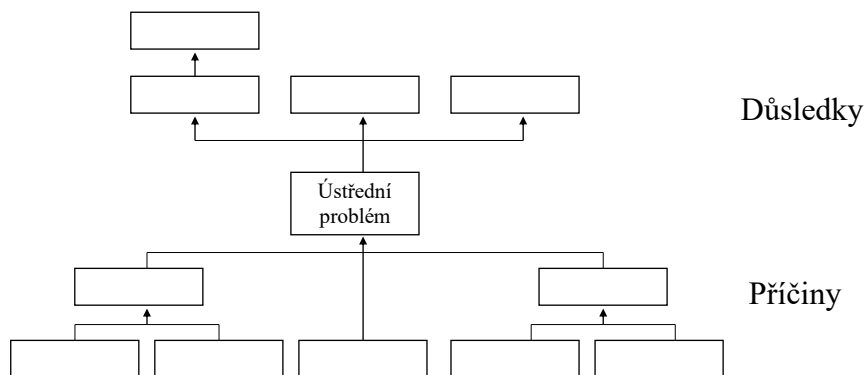
- Dunnův model (problémové situace, metaproblém, substantivní problém, formální problém);
- Dimenzionální analýza;
- **Strom problému;**
- **Diagram proč-proč**
- **Analýza aktérů**

42

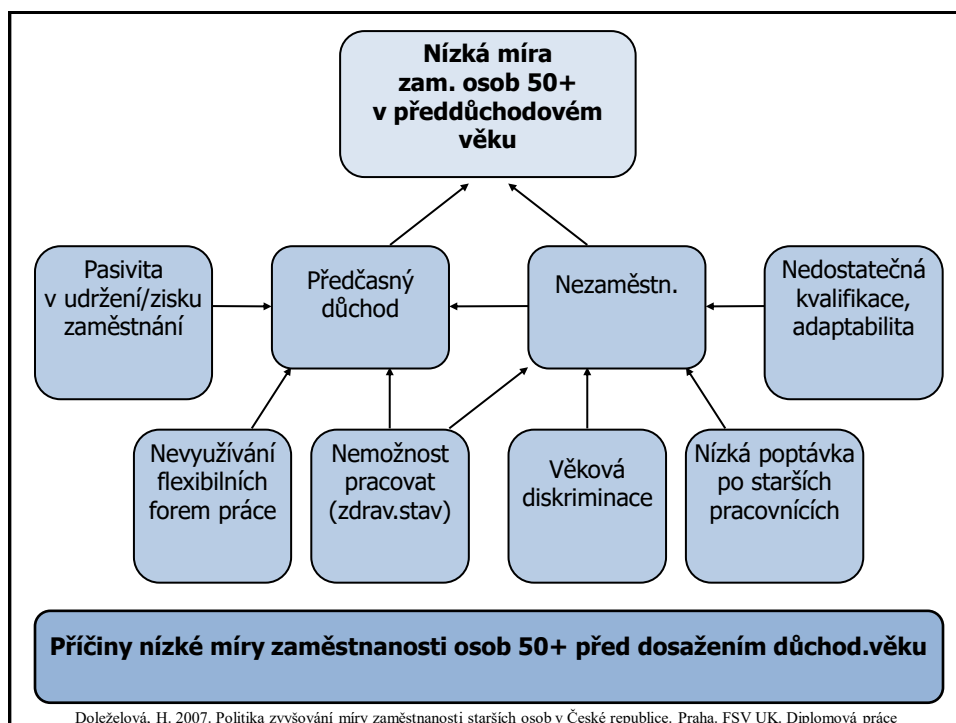
42

Strom problému

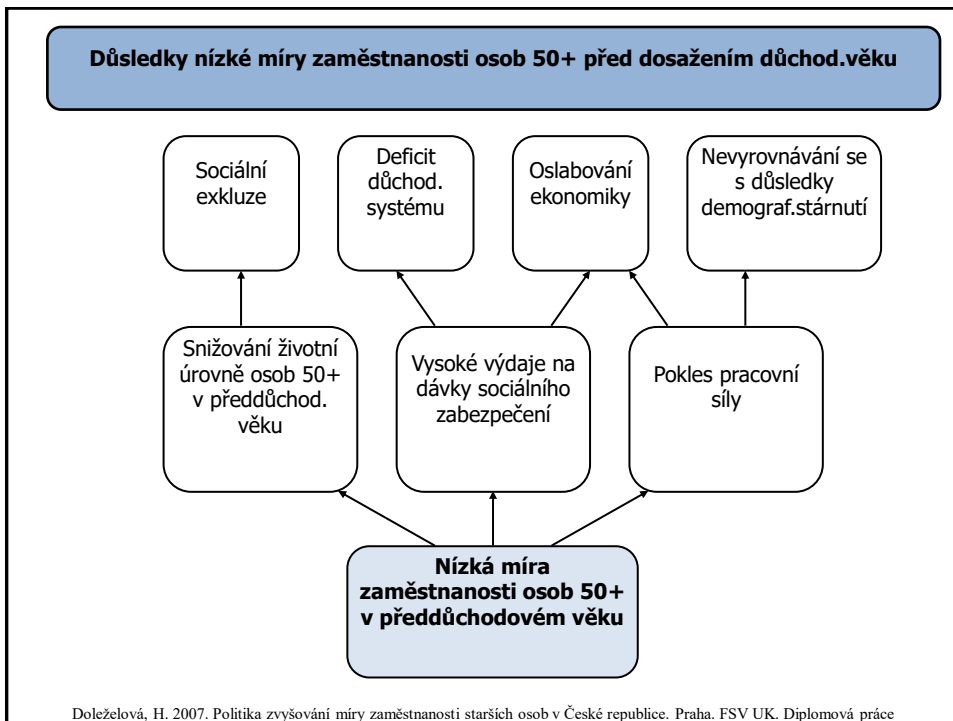
Diagram příčin a důsledků, tj. faktorů, které způsobují určitý problém.



43



44



45

Strom problému - postup

1. Formulace negativních výroků, které se týkají dané oblasti či problematiky.
2. Seskupení tvrzení, které se zdají být podobné anebo příbuzné a jejich převedení na přibližně podobnou úroveň obecnosti.
3. Identifikace klíčového problému.
4. Zhodnocení všech ostatních výroků a jejich rozčlenění na příčiny a důsledky problému.
5. Pokračování v uspořádání důsledků a efektů a jejich vzájemné porovnání.
6. Zhodnocení zda nechybí nějaká tvrzení a jejich doplnění.
7. Zkontrolování celkové logiky stromu a jejich přepsání na papír.

46

Poznámky ke stromu problémů

- Kvalita stromu problému se poměřuje tím, nakolik pomáhá ke strukturaci problému a jeho vizualizaci;
- Jde o heuristiku, která má pomoci myšlení, nikoli objektivní vědeckou metodu;
- Jde spíše o meziproduct přemýšlení než o výsledný produkt;
- Vztahy mezi prvky mohou, ale nemusí být nutně kauzální.

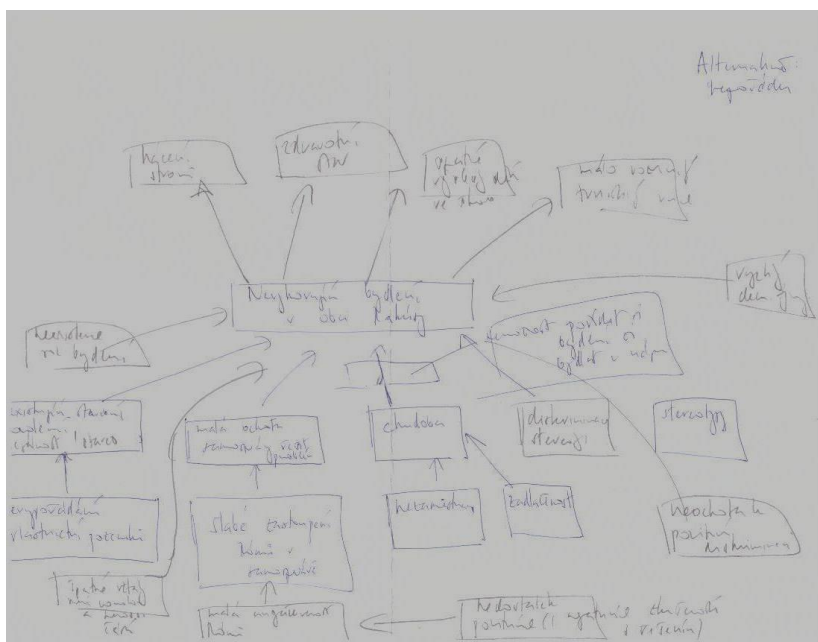
47



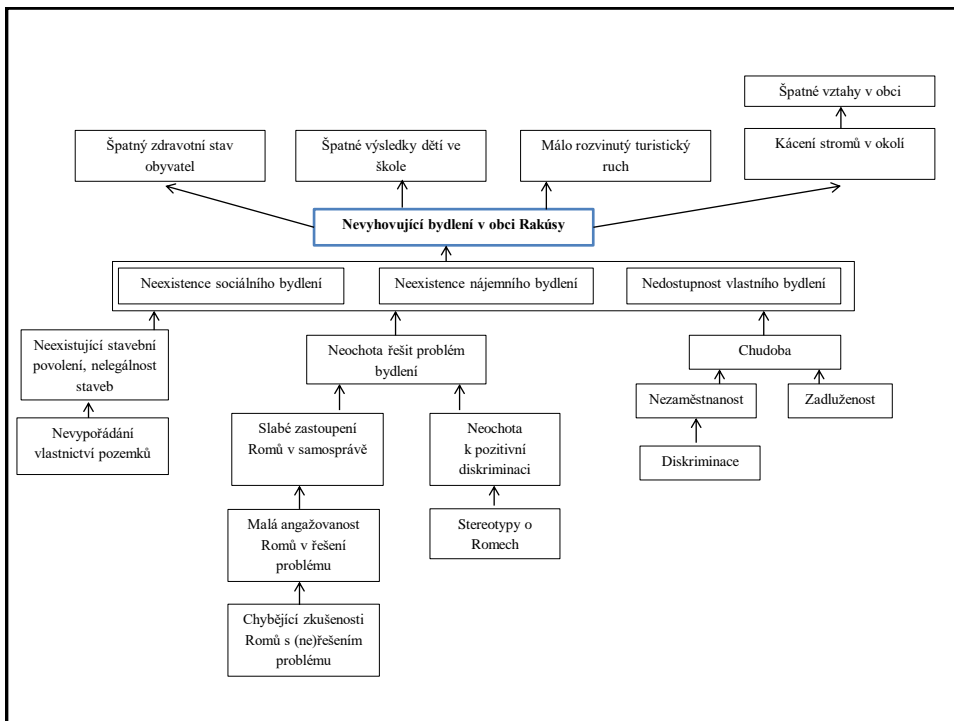
48

- Formulujte strom problémů pro případovou studii „Rómské bývanie v obci Rakúsy“ (situace do roku 2002)

49



50

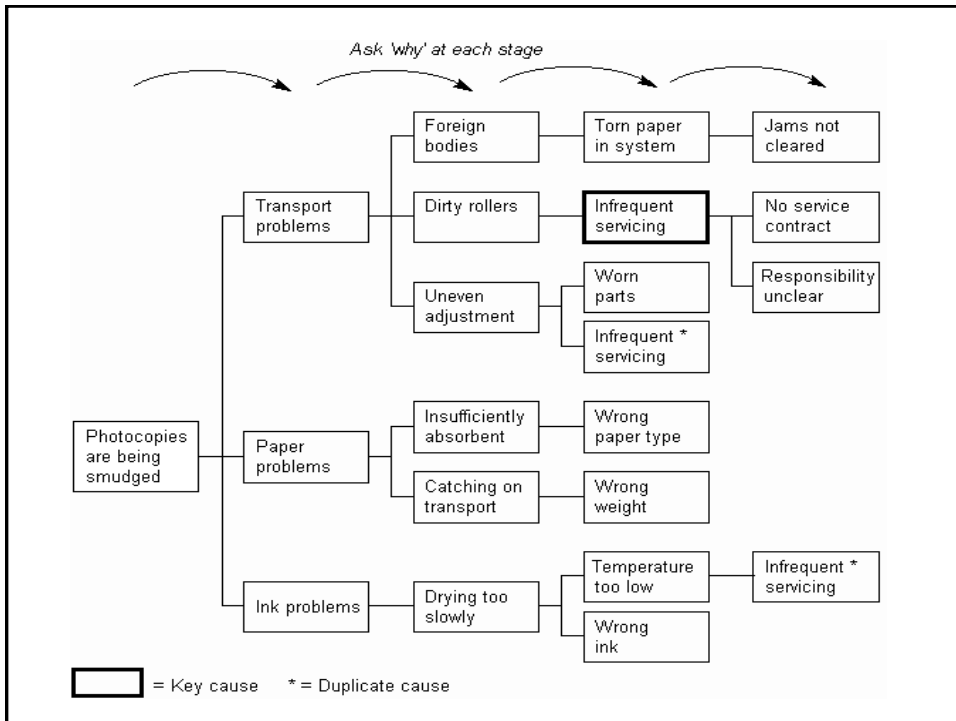


51

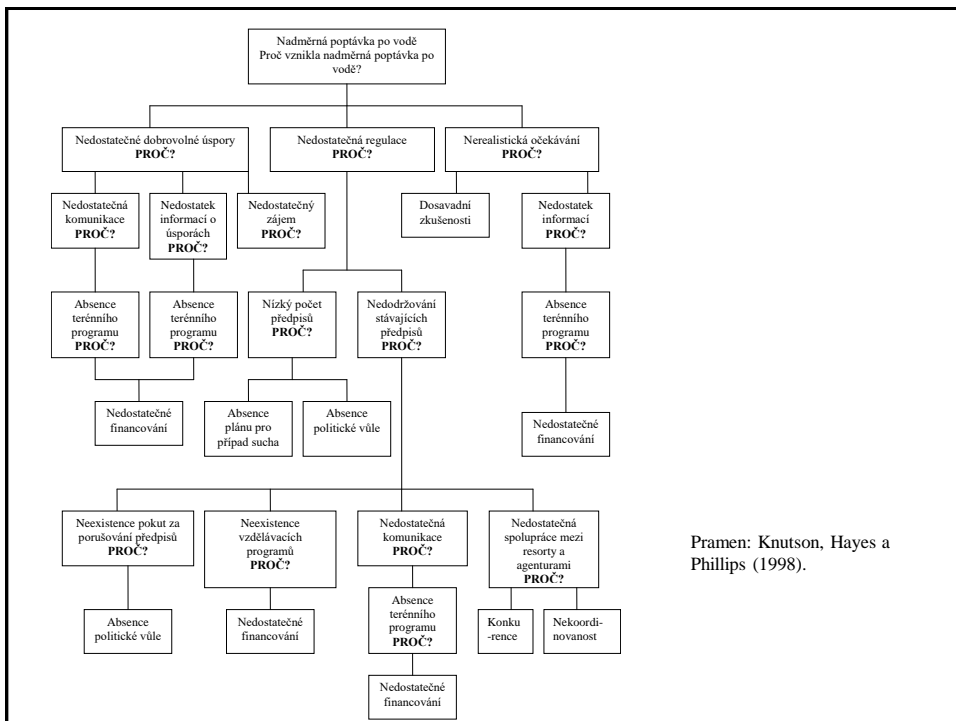
Diagram proč-proč

- jednoduchý stromový diagram;
- každé tvrzení podmíněno otázkou „proč“;
- problém logicky a systematicky dekomponován do řady příčin;
- hlavní problém, zachycený úplně vlevo diagramu, vytváří základní komponentu, která se dále větví;
- každá větev je odpovědí na otázku „proč“ u větve vyšší;
- hlavní výhoda: d. umožňuje sledovat a analyzovat velké množství potenciálních příčin a sledovat jejich stále hlubší kořeny;
- lze využít při tvorbě kauzálního modelu.

52

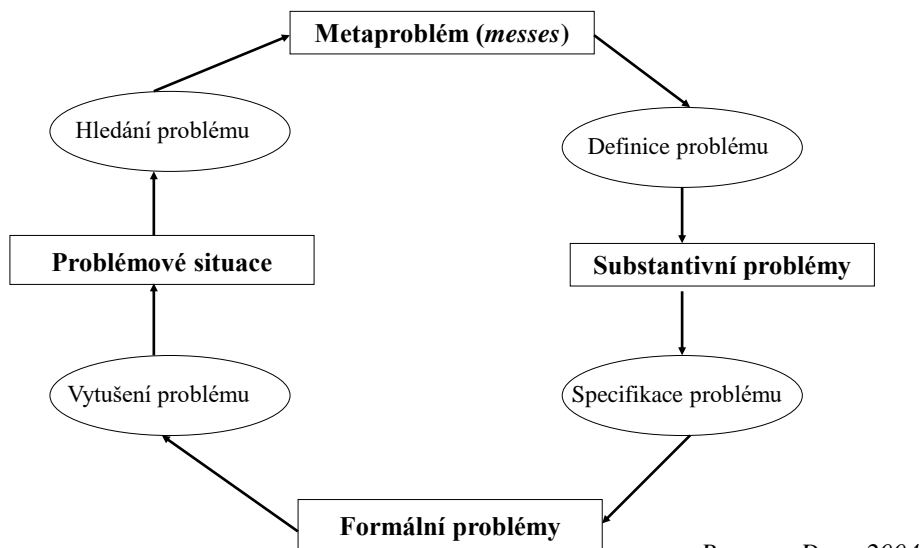


53



54

Proces strukturace problémů dle Dunna



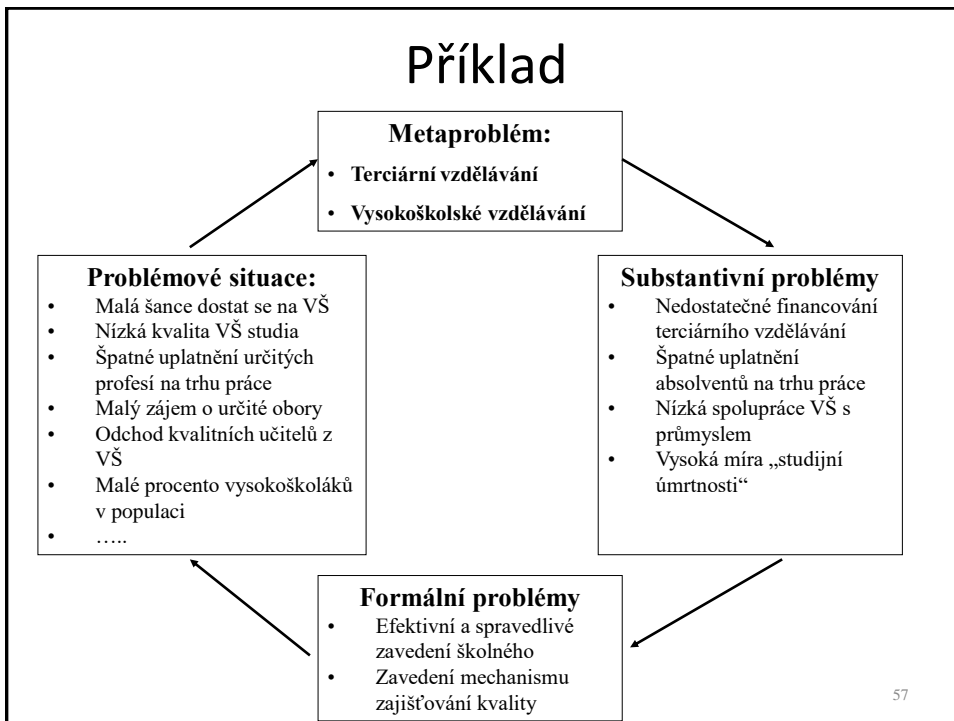
55

Problémy dle fáze strukturace

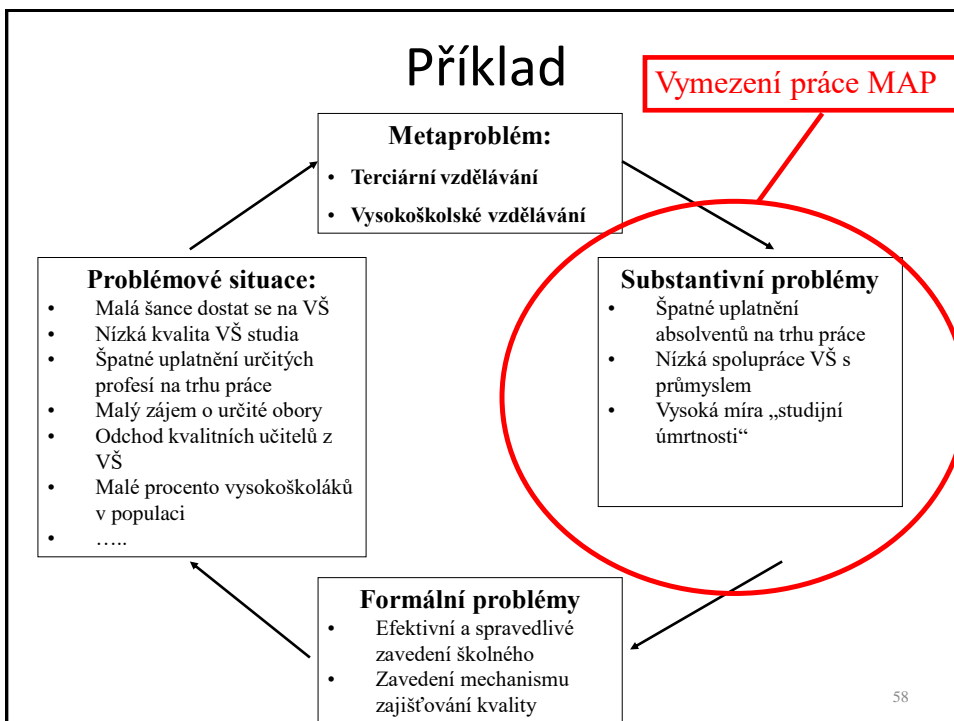
- **Problémové situace:** „něco je v nepořádku“ (nemožnost získat bydlení, nepřijetí na školu).
- **Metaprblém:** velmi špatně strukturovaný problém vyššího řádu zahrnující různé perspektivy vidění problému (chudoba, korupce, životní prostředí...)
- **Substantivní problém:** problém nahlížený již z určité perspektivy a v určitém rámci (neudržitelné financování VŠ, nedostatek soc. bydlení ...)
- **Formální problém:** problém formalizovaný v podobě matematického či jiného modelu (modely financování sociálního bydlení)

56

56



57



58

Cvičení

- Diskutujte ve skupinách o tom:
 - Kdo je „koncovým příjemcem“, tj. **čí** problém chcete řešit
 - V čem spočívají problémové situace této skupiny?
 - Jsou již reálné, nebo zatím jen potenciální?
 - Do jaké míry lze problémové situace této skupiny empiricky doložit?
 - Kdo je cílovou skupinou, tj. prostřednictvím **koho** chcete daný problém řešit?
 - Pokuste se zformulovat centrální problém z hlediska koncového příjemce. Jaké jsou hlavní příčiny a hlavní důsledky tohoto problému. Zpracujte ve formě stromu problému.