

**Arnošt Veselý, Martin Nekola (eds.):**

**ANALÝZA A TVORBA  
VEŘEJNÝCH POLITIK  
(PŘÍSTUPY, METODY A PRAXE)**

Praha: Sociologické nakladatelství,  
2007. 406 stran.

Téměř dvacet let od znovuoobnovení demokracie v naší zemi je příležitostí k bilancování i k sebereflexi. Kladnější hodnocení dlouhodobě negativně ovlivňují vyrovnané výsledky parlamentních voleb a slabost koaličních vlád. Z toho vzniká politické napětí odrážející se v kritických postojích veřejného mínění k politické scéně. To politiky a politické strany stojí příliš mnoho sil a vede ke snižování prestiže vládnoucích politických elit. Ale nejen to, politické střety znemožňují se optimálně věnovat legislativě a řešení věcných problémů a tím i zvyšování efektivnosti státní správy; to vede k udržování stále ještě nízké míry její profesionality, nevyužívání moderních metod analýzy a tvorby veřejných politik. Není tomu jen u nás a v postkomunistických zemích, s potížemi se potýkají i ve vyspělých západních státech, i když tak trochu obrazně řečeno ve vyšších patrech. Prvotní příčina je již v tvorbě vizí, programů a praktické činnosti politických stran.

Recenzovaná publikace je určena v jisté dobré víře pro čtenáře analyzující a vytvářející veřejnou politiku, kteří „mají za to, že politika není pouze bojem o moc a prosazení určité ideologie, ale že k ní jde přistupovat i věcným a systematickým způsobem“ (s. 7). Její klíčovou kategorií je *sociální problém* a jeho řešení v programech, legislativních normách, dlouhodobých strategických záměrech, koncepcích a vizích na různých úrovních řízení. Kategorie *sociální problém* je blízká kategorii *politický problém*, obě se vzájemně propojují, pokud nejsou v mnoha případech téměř totožné. Tato problematika

proto může zajímat sociology i politology, politiky i pracovníky státní správy.

V první teoretičtější části monografie nazvané *Základy analýzy a tvorby veřejných politik* autoři pojednávají o veřejné politice jako vědní disciplíně, o teoretických poznatcích tvorby veřejných politik, praktických přístupech k analýze a tvorbě politik, klíčových dovednostech analytika veřejné správy a o etických aspektech analýzy a tvorby veřejných politik. Dvojnásobně rozsáhlejší druhá část *Metody v procesu analýzy a tvorby politiky* se zabývá metodami a metodologiemi v analýze a tvorbě veřejných politik – sběrem a analýzou dat, analýzou a vymezením problému, tvorbou cílů a evaluačních kritérií, identifikací variant řešení veřejně politických problémů, prognózováním veřejných politik, zhodnocením variantních politik, přijetím a implementací veřejné politiky a monitoringem evaluace realizovaných politik.

Autoři chápou veřejnou politiku či *policy sciences* jako „nejobecnější a zastřešující pojem, zahrnující jak praxi, tak teorii politiky ve smyslu *policy*“, *policy studies* jako „výzkumnou aktivitu, která se zaměřuje především na teoretický rozbor procesu tvorby politiky..., tedy vědění o *policy*“, *policy analysis* jako „praktickou činnost, která se zaměřuje především na tvorbu poznatků a metodologií využitelných při tvorbě reálné politiky, tedy vědění pro *policy*“ a *policy evaluation* jako „činnost zaměřenou na hodnocení výsledků a důsledků realizovaných politik“ (s. 23). Autoři se zaměřují na „vědění pro politiku“ a na různé metody, které lze při této činnosti využít.

V kapitole „Vědění o politice“: Teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik vycházejí z premisy, že „dobré teorie (...) by měly být validní, úsporné, testovatelné, užitečné, objektivní atd.“ (s. 45). Přiklánějí se k názoru, že „pouze kombinace různých teorií může realističtěji popsat komplexní politický proces“ (s. 45).

Pokud jde o typy veřejně politických dokumentů, autoři rozlišují legislativní, strategické, výzkumné, deklaratorní a advokační a pokoušejí se o kategorizaci dokumentů s dlouhodobější působností na: *vize – strategie (resp. dlouhodobý záměr) – koncepce – politika – plán – program*. To může být inspirující i pro politické strany, zvláště pro ty, které se nechťejí orientovat pouze na marketingové volební přístupy. Záměrem je „učinit tvorbu politiky racionálnější, věcnější a transparentnější“, a to přístupem *policy analysis*, resp. stále převážně chybějícího strategického vládnutí, profesionální tvorby politiky či politiky založené na dostupných poznatcích (s. 68). Tyto postupy autoři rozpracovávají. V *policy analysis* dávají přednost kombinaci konvergentního a divergentního přístupu, i když v praxi proces probíhá iterativně s převahou divergence, ale výsledný produkt musí být lineárně a logicky uspořádán. Můžeme se tu seznámit i s problematikou etiky a hodnot ve veřejné politice. Je tu vyslovena teze, že čím vyšší je společenská důležitost problému, tím větší roli hrají hodnoty aktérů, kterých se týká. Naše politická realita k tomu skýtá nespočet příkladů bohužel dnes a denně.

V druhé části monografie jsou konkrétní kapitoly o sběru a analýze dat s posouzením jejich výhod a nevýhod; o analýze a vymezení problému včetně jejich typologie, metod analýzy a jejich silných a slabých stránek a relevantních aktérů soukromého, veřejného a občanského sektoru; o tvorbě cílů a evaluačních kritérií včetně příslušných metod, např. stromu cílů atd.; o identifikaci variant řešení veřejně politických problémů a jejich metod (např. brainstorming, brainwriting, myšlenkové mapy); o prognózování veřejných politik včetně typů a metod využitelných k prognózování; zhodnocení variantních politik, které se však orientuje převážně jenom na analýzu efektivnosti nákladů; o přijetí a implementaci veřejné politiky jako provádění politického rozhodnutí, která

preferuje strategický směr před podrobnými strategickými plány a ojedinele uvádí praktickou zkušenost z realizace strategického plánu rozvoje Hradce Králové; o monitoringu a evaluaci realizovaných politik, jež se zabývají vyhodnocením procesu tvorby a realizace implementovaných veřejných politik a jeho metodami, kde se také objevují i některé konkrétní praktické zkušenosti. V současné době se bude ověřovat vhodnost těchto postupů v jedné velkoměstské organizaci politické strany.

Závěrem je možné uvést, že recenzovaná publikace představuje jistý mezistupeň mezi akademickými texty a praktickými metodikami. Může být užitečná pro široký okruh čtenářů nejrůznějších institucí, uspokojit teoretiky, studenty i praktiky. Vytknout jí lze jednostranné zaměření na západní literární zdroje, méně na naše a vůbec ne na středo- a východoevropské. V některých případech se autoři mohli pokusit syntetizovat uváděné přístupy a pro praktiky shrnout poznatky ve formě tzv. postupových diagramů apod., podle nichž by mohli snadněji pracovat. V budoucnosti by se autoři měli soustředit na verifikaci svých metodických postupů a své poznatky publikovat. Práce je psána kultivovaným jazykem, je přehledná, s promyšlenou strukturou, vědeckovýzkumnou erudicí a především je charakteristická solidností přístupu k tématu.

Antonín Rašek

*Středisko bezpečnostní politiky  
Centrum pro sociální a ekonomické strategie  
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy*