

Pokus o poznání veřejné politiky

Na okraj pracovní konference
o veřejné politice

Počátkem prosince (2.-3.) 1996 se v Zelené posluchárně FF Univerzity Karlovy v Praze sešlo 74 zájemců o výsledky výzkumu veřejné politiky. Výzkumný tým katedry veřejné a sociální politiky Institutu sociologických studií Fakulty sociálních věd, vedený M. Potůčkem, M. Purkrábekem, P. Hávou a zpočátku i zesnulým J. Vavrouškem, jím předložil ve stručných 50stránkových tezích a výkladu na 4 panelových diskusích poznatky, k nimž dospěl ve výzkumu veřejné politiky v České republice. Výzkum se uskutečnil za podpory Grantové agentury České republiky.

Jednou ze zvláštností konference bylo spojení oponentního posouzení výsledků výzkumu (opONENTI: sociolog L. Rabušic a politolog J. Fibich) a vyjádření představitele Grantové agentury ČR (T. Sirovátka) s diskusí účastníků. To přispělo k zaměření další diskuse a námětů na podstatné problémy veřejné politiky u nás.

Konference se odehrávala ve 4 panelových diskusích. (I. panel: *Celkové tendence vývoje veřejné politiky. Teoretické a metodologické přístupy k její analýze*. II. panel: *Analýza událostí ve veřejné politice – souhrnné poznatky, nedořešené problémy*. III. panel: *Aktéři veřejné politiky ve světle empirických výzkumů* a IV. panel: *Otevřené otázky současného a očekávaného vývoje veřejné politiky u nás a problémy jejího poznávání*). Věcnosti a živosti diskuse napomohlo, že příspěvky nemusely být napsané a trvaly do 3 minut (kromě sdělení moderátorů panelů a oponentů).

Jednání konference vyjádřilo některé příznačné pohledy na společnost, vlastní nově konstituovanému oboru veřejná politika. Je koncipován podle anglosaského, zvláště amerického pojetí veřejné politiky – „public policy“ (D. Osborne a T. Gaebler, D. L. Weimer, A. Vining, Y. Dror aj.). Vychází z pojetí veřejné politiky jako služby společnosti, jako prosazování a realizace veřejných zájmů. Mocenský segment politiky výzkumný tým neopomíjel, sledoval jej však jen jako jeden z významných faktorů, který ovlivňuje formulaci a realizaci veřejných zájmů. Hlavním záměrem výzkumu

bylo zjistit, jak se v transformačních podmínkách utváří a uskutečňuje státní veřejná politika jako celek, i v jednotlivých oblastech, např. v sociálním zabezpečení, ve zdravotní péči, v ekologii, obraně země, v zajištění bezpečnosti občanů, bydlení, rozvoji rodiny, územních samospráv, a také ve vztahu k dalším složkám občanského sektoru, zvláště k neziskovým organizacím. Účastníci konference zdůraznili i další aspekty pohledu na průběh veřejné politiky. Rozvedli zejména funkci veřejné politiky zajišťovat podmínky institucím občanské společnosti (F. P. Novotný a další), její spojení politických postupů s věcným řešením (A. Rašek) a multidisciplinární pohled (O. Seifertová, L. Malíková) i s uplatněním komunikačních a generačních analýz (O. Šoltys, L. Tuček). Zvláštní pozornost věnovali diskutující vlivu politických stran a ideologizace veřejných zájmů na utváření veřejné politiky (P. Duben, I. Pleskot, V. Chlumský). Vyjádřili silící hypotézu, že s uplatňováním moci politických stran souvisí i dvě výrazné etapy vývoje veřejné politiky (do voleb v roce 1992 a po nich), od komplexních koncepcí a programů v dialogu s občany, avšak s malou znalostí o využití zdrojů, zvláště ekonomických, k pragmatické převaze ekonomických metod nad politickými, s lépe bilancovaným využitím zdrojů, avšak bez soustavného dialogu s nevládními partnery, zvláště s občany (M. Purkrábek, A. Rašek). Diskuse ve 2. a 3. panelu se soustředila na poznatky o jednotlivých oblastech veřejné politiky. Značnou pozornost věnovali účastníci konference konfliktní sféře veřejné politiky – zdravotní politice, (B. Ticháček, C. Drbal, P. Háva), prevenci kriminality (M. Cejp), profesionalizaci armády (Š. Sarvaš) a sociální politice a proměnám našich médií (O. Šoltys).

Někteří diskutující vytkli výzkumnému týmu, že místy nedoceníl aspekty hospodářské politiky (T. Sirovátka), i roli některých významných aktérů, jako jsou odbory (M. Híršl), obce (P. Pekárek), sdružení zdravotně postižených (Červenáková), a další instituce občanského sektoru (O. Čepelka, Z. Hajná). V I. a 4. panelové diskusi se věnovali účastníci konference posouzení metod výzkumu veřejné politiky. Ocenili pokus autorů zachytit veřejnou politiku jako interakční proces uplatněním kombinace kvalitativní metody analýzy veřej-

něpolitických událostí s kvantitativními metodami terénního empirického výzkumu a sekundární a obsahovou analýzou. Výzkumný tým vypracoval a aplikoval kvalitativní metodu expertní analýzy událostí ve veřejné politice vycházející z Yamaguchiho „event history analysis“, kterou specifikoval na veřejnou politiku. Události ve veřejné politice byly definovány jako podstatné programové akce jednotlivých oblastí veřejné politiky, které sledovaly přípravu a realizaci veřejných zájmů nebo instrumentální proces, např. program privatizace zdravotnických zařízení, omezování kriminality, reformu sociálního zabezpečení apod. Těchto analýz bylo vypracováno 14 z 11 různých oblastí. Analyzovaly sociální reformu, péči o veřejné zdraví, privatizaci zdravotnických zařízení, zdravotní pojištění, politiku bydlení, profesionalizaci armády, kriminalitu, neziskové organizace aj. (Byly publikovány ve 2 sbornících v rozsahu 370 stran, Vesmír 1995 a 1996).

Empirické poznatky byly získány ve čtyřech šetřeních na výběrových souborech české populace – výzkumech: spokojenosti občanů s činností parlamentu a vlády (1076 občanů ČR, listopad 1994), Politika a veřejnost (1007 občanů, květen 1995), výzkumu reprezentantů lokálních samospráv (222 respondentů, 1995) a výzkumu poslanců parlamentu ve spolupráci s týmem Sociologického ústavu AV ČR pod vedením L. Brokla (146 poslanců, duben 1996). Sběr dat realizovala fa Factum, s. s. r. o. Praha. Interpretace výsledků empirických výzkumů byly publikovány ve sborníku (Vesmír 1996).

Členové výzkumného týmu (M. Potůček, M. Purkrábek) informovali přítomné o přednostech i úskalích tohoto metodologického přístupu. Díky němu bylo možno vysledovat i nepřiliš zjevné pozitivní znaky aktivit např. ministerstev, jako je postupné pronikání věcných přístupů do rozhodování a jako jsou vynalézavé postupy řady výkonných pracovníků veřejné správy.

Výzkum mohl těmito metodami identifikovat také jevy, které veřejnou politiku defor-

muji. Jde o takové paradoxní situace, jako je kabinetní průběh veřejné politiky či závislost nepřipravených politiků na vlivu svých aparátů a jako jsou skryté formy porušování politické kultury postrádající konfrontaci s veřejností nebo stagnace reformy veřejné správy aj. Bylo možno tak vysledovat přibývání známými empirickými metodami nezachytitelných ukazatelů (M. Kubíčková).

Diskuse upozornila, že metodu analýz událostí bude nutné dále zdokonalit. Její uplatnění bylo ztíženo nestabilním, teprve se utvářejícím objektem. Proto byly orientovány z velké části na deskripci. Hlubší analýza si vynutí jejich zaměření na určující vztahy naší veřejné politiky. S tím již počítá návrh dalšího výzkumu soustředěného na 3 klíčové segmenty: rozhodování, komunikaci a financování. Někteří účastníci konference doporučovali rozšířit rejstřík metod o postupy z jiných vědních disciplín (např. F. Petrášek o využití simulací, J. Fibich prognostických metod, E. Mleziva stromu otevřených problémů, O. Čepelka sociálního experimentu, A. Rašek metody sebereflexe stylu vládnutí).

V závěru konference účastníci přijali orientaci výzkumného týmu na odkrývání šancí pro budoucnost, která zdůrazňuje zejména posun od ekonomicky zúžené k analyticky založené veřejné politice, důslednou reformu veřejné správy a překonání její kolonizace politickými stranami, přenechání řady aktivit státu neziskovému sektoru, otevření veřejné politiky participaci občanů a odborníků a omezení její uzavřenosti a mnohdy kabinetnosti, důraz na využití analýzy při sledování rozvojových problémů občanů, objektivizaci financování veřejných programů a vytvoření klimatu odpovědnosti institucí i občanů.

Co říci na závěr této první pracovní konference o veřejné politice? Dobře, že byla a že si její účastníci přejí v dohledné době se sejít na další. Udělala důležitý krok, aby se analýza veřejné politiky stala více než dosud také věcí veřejnou.

Miroslav Purkrábek