

Verejná politika ako proces a ako cyklus*

Public policy as a process and as a cycle

Stanislav Konečný

Abstract

The article provides an overview of the development of two classic methods of public policy theory - method approaching public policy as a process and method approaching public policy as a cycle. It points to the political roots of both these methods and to their development in the context of public policy theory. Particular attention is paid to changes in the nature of public policy research in the context of the development of evaluation approaches and techniques.

Keywords: public policy - public policy process - public policy cycle

Úvod

Teória verejnej politiky, nadväzujúc na tradíciu politológie a všeobecne politických vied, v prostredí ktorých sa sformovala, niekedy spontánne preberá z tohto prostredia aj niektoré svoje metódy a metodologické postupy. Metodológia je aj v prípade teórie verejnej politiky „systematická teória metód. Jej funkciou je vytvoriť všeobecné filozofické predpoklady, logické, noetické, prípadne axiologické základy použitia výskumných metód... Každý metodológii sú vlastné charakteristické metódy“ (Nekola - Veselý – Ochrana 2007, s. 142).

K vlastným metódam teórie verejnej politiky patria v súčasnosti najmä tie, ktorými sa táto veda snaží modelovo uchopiť konkrétnu verejnopolitickú aktivitu v jej komplexnosti alebo z určitého aspektu, rešpektujúc pritom nomotetické východiskové kritérium tejto vedy, spočívajúce v odhaľovaní tých skutočností, ktoré sú kľúčové pre vysvetlenie všeobecnejších charakteristík celej triedy verejnopolitických skutočností (Kay 2006, s. 18). Vzhľadom k vyššie uvedenému sa nám javí ako účelné a aj vedecky odôvodnené budovať všeobecnú metodológiu teórie verejnej politiky hierarchicky ako sústavu modelov, celostne interpretujúcich verejnú politiku z hľadiska základných „teoreticky zosťruňujúcich zobrazení reality“ (Fiala – Schubert 2000, s. 42), resp teoreticky vyjadrujúcich empirické dáta, čím

* Štúdiá vznikla ako súčasť teoretickej prípravy riešenia úlohy VEGA 1/0757/17 Verejná správa ako poskytovateľ verejných služieb sociálneho štátu – využitie zahraničných skúseností pre reformy v Slovenskej republike.

umožňujú lepšie porozumieť veciam tak, že upozorňujú na dôležité vzťahy a súvislosti (Heywood 2008, s. 39). F. Ochrana píše: „Vedeckou metódou je aj modelovanie, ktoré prostredníctvom formulácie problému, vytvárania modelu a výskumu modelu prenáša znalosť o modele (ako zjednodušeného obrazu skutočnosti) späť na realitu“ (Ochrana 2009, s. 33), čo je podľa nášho názoru prístup, overený už aj v metodológii politologickej ako jeden z jej základných metodologických prístupov, umožňujúcich celostné vnímanie politických procesov (Heywood 2008, s. 486 – 491).

Takýmito modelmi pre teóriu verejnej politiky sú okrem iných aj model (metóda) procesu verejnej politiky, cyklu verejnej politiky (porovnaj Karagiannis – Radaelli 2007), model (metóda) A-A-A, model (metóda) politických sietí a pod., ktoré aj kritériálne vyhovujú klasifikácii metód uplatniteľných v analýze tvorby verejnej politiky a ku ktorým patrí spôsob poznávania a výpovedí, charakter skúmajúceho objektu určujúca stránka predmetu skúmania, stupeň všeobecnosti prístupu ku skúmaniu a miera normativity (Nekola – Veselý – Ochrana 2007, s. 146).

Ako konštatujú autori z postupimskej univerzity (Jann – Wegrich 2007, s. 43), od počiatku formovania teórie verejnej politiky v 50. rokoch minulého storočia bola táto oblasť úzko spätá s perspektívou, ktorá považuje politický proces za postupnosť určitých krokov alebo z nich vytváraných etáp (fáz)^{*}, ktorá slúžila ako základná šablóna, umožňujúca systematizovať dosiahnuté poznatky, porovnávať rôzne prístupy v tejto oblasti a hodnotiť aj prínos jednotlivých prístupov k tejto disciplíne. Podľa nášho názoru tým spĺňala požiadavky, kladené na metódu vznikajúcej vedy, okrem iného tiež tým, že odpočiatku bola predmetom metodologickej kritiky tak z hľadiska svojej teoretickej konštrukcie, ako aj z hľadiska empirickej platnosti. Ako uvádzajú vyššie uvedení autori, dochádzalo k paradoxnej situácii: Na jednej strane sa výskum v oblasti politických vied naďalej spoliehal na identifikáciu príslušného kroku alebo bol spojený s určitou etapou (fázou) procesu verejnej politiky, na druhej strane bola samotná koncepcia krokov, etáp či fáz spochybňovaná rôznymi kritikmi najmä z hľadiska jej teoretického rozpracovania. V literatúre sa pre koncept verejnej politiky ako procesu zaužívalo označenie etapovitý alebo tiež viacstupňový model (*stages model*).

Pritom nie všetci autori striktné rozlišujú medzi modelmi, ktoré interpretujú verejnú politiku ako proces za sebou nasledujúcich krokov a ako cyklus krokov (potenciálne) sa opakujúcich (napr. Anderson 1984, s. 26, Tresch - Sciarini - Varone 2011, DeMarchi – Lucertini – Tsoukiàs 2012), čo podľa nášho názoru – ako to zdôvodníme v závere našej štúdie – má v

* Pri terminologickej nejednotnosti sa snažíme v tejto štúdii dodržiavať hierarchiu pojmov "krok" ako vyjadrenie elementárnej úrovne základnej jednotky členenia procesu či cyklu, a pojmu "etapa" resp. "fáza" pre určitý stupeň agregovania jednotlivých "krokov".

skutočnosti význam nielen z hľadiska pochopenia genézy metodologických postupov formujúcej sa teórie verejnej politiky. Navyše – ako upozorňuje Paul A. Sabatier (2007, s. 7) – predpoklad, že sa verejná politika uskutoční len v jednom cykle (čo by aj podľa nášho názoru v konečnom dôsledku plne legitimizovalo ako univerzálny aj model verejnej politiky ako procesu) je zjednodušujúci, lebo verejná politika sa spravidla naplňa vo viacerých cykloch, prinášajúcich nové návrhy na viacerých úrovniach rozhodovania.

Napriek tomu však politologická inšpirácia politikou ako procesom bola veľmi užitočná a empirickejšie orientovaná teória verejnej politiky tento model vo svojom vývoji prirodzene prekonala.

Verejná politika ako proces

S myšlienkou modelovania politického procesu ako postupnosti niekoľkých krokov prišiel už na začiatku 50. rokov H. Lasswell, ktorý ho rozčlenil do siedmich krokov: porozumenie (*intelligence*), presadenie (*promotion*), vymedzenie (*prescription*), uplatnenie (*invocation*), využívanie (*application*), ukončenie (*termination*) a hodnotenie (*appraisal*) (Lasswell 1951). Hoci táto postupnosť krokov bola kritizovaná (najmä pokiaľ išlo o krok ukončenia pred krokom hodnotenia), samotný model bol veľmi úspešný a ako základný rámec pre politické štúdie sa stal východiskom mnohých typológií politických procesov. Ešte v 60. a 70. rokoch minulého storočia slúžila táto etapizácia ako základná schéma pre usporiadanie stále viac sa rozrastajúceho súboru výskumov a publikácií v oblasti verejnej politiky (Jann – Wegrich 2007, s. 43).

Ďalšie pokusy o celostné uchopenie politickej reality ako procesu, nachádzame už v 60. a 70. rokoch minulého storočia u takých autorov akými boli D. Easton a W. I. Jenkins – ich známe schémy politiky sú dodnes obligatórnou súčasťou učebníc politológie ale aj učebníc verejnej politiky. U početných autorov nachádzame pritom celý rad modifikácií tohto modelu, vzájomne sa líšiacich počtom krokov (etáp) na ktoré sa tento proces člení, niekedy aj proporciou rôznych etáp (fáz) a veľmi špecificky potom charakteristikami záverečných krokov a v nich obsiahnutých aspektov hodnotenia, resp. prípadne už aj náznakov zacyklovania.

V Eastonovom modeli s jeho známou a často reprodukovanou schémou (Easton 1957, Easton 1965, s. 32) je vzťah medzi politickým systémom a okolitým prostredím definovaný procesom vstup > konverzia > výstup, vďaka ktorému je tiež známy ako „input-output model“ (Fiala – Schubert 2000, s. 55 - 59). „Požiadavky aktérov a podpora pod vplyvom prostredia vstupujú do politického systému, vyvolávajú akciu, ktorá vyústi do rozhodnutí a do následnej politiky. Výstup spätne ponúka zadania pre vstup v podobe novej požiadavky pre politický systém. Je to kybernetická reťaz, uzatvorená spätnou väzbou. Nedostatkom tohto modelu je,

že v ňom chýba analýza alebo aspoň opis procesov vnútri prostredia politického systému. Súčasne dáva podnet na ďalšie pokusy o rozpracovanie, s cieľom odhaliť vnútorné vzťahy, ktoré sa odohrávajú v tejto »čiernej skrinke« politického procesu“ (Malíková 2003, s. 20). Základnou myšlienkou Eastonovho prístupu bolo „presvedčenie, že politická aktivita môže byť analyzovaná ako systém procesov, ktoré musia ostávať v rovnováhe, ak má byť táto aktivita zachovaná. Jeho paradigma pripomína biologický organizmus, ktorého životné procesy interagujú medzi sebou navzájom a s prostredím tak, aby ho zachovali v zodpovedajúcom, hoci aj meniacom sa telesnom stave. Politické systémy sa podobajú biologickým“ (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 34). Tento model zohral svoju významnú funkciu v rozvoji teórie predovšetkým v 70. rokoch minulého storočia (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 45).

V prvom z početných vydání svojej publikácie Tvorba verejnej politiky James E. Anderson (bývalý prezident americkej Organizácie pre politický výskum a tajomník Americkej politologickej organizácie - APSA) ešte v roku 1975 napríklad vymedzil päť krokov procesu tvorby verejnej politiky: 1) identifikácia problému a tvorba agendy (*problem identification and agenda formation*), 2) formulácia (*formulation*), 3) prijatie (*adoption*), 4) implementácia (*implementation*) a 5) evaluácia (*evaluation*) (Anderson 1984, s. 19).

Podobne formuloval päť štádií procesu tvorby verejnej politiky v tom istom čase aj Charles O. Jones (profesor politických vied na univerzite vo Wisconsin) vo svojom Úvode do štúdia verejnej politiky (Jones 1977).

V závere 70. rokov plynule nahradil najmä eastonovské prístupy prepracovanejší Jenkinsov model, ktorý uvádza, že najlepší spôsob akým je možné uchopiť verejnú politiku, je analyzovať politický systém v jeho štruktúrovanom prostredí a zistiť jeho schopnosť stabilizovať vzťahy v meniacom sa čase: politický systém teda odlišuje od jeho okolia, prostredia (Jenkins 1978). „Vstupy (inputs) vychádzajú zo štruktúrovaného prostredia (sociálno-ekonomického, materiálneho, politického, kultúrneho) a môžu sa meniť, modifikovať podľa aktuálnej situácie. Sociálno-ekonomické, materiálne a politické premenné prostredia sú dôležitým východiskom pri štúdiu každej politiky. Proces výberu témy (*issue*), ktorý sa dostane do politickej agendy vlády, ovplyvňujú sprostredkujúce premenné (*mediating variables*). Sprostredkovateľmi týchto tém môžu byť politické strany, mimovládne organizácie, zájmové skupiny. Každá z nich má možnosť formulovať politické úlohy a predkladať ich na rozhodovanie legitímnym autoritám vlády. Sprostredkujúce premenné vyjadrujú vzájomné komunikačné väzby medzi požiadavkami a správaním sa jednotlivcov, prípadne skupín v rozhodovacom procese. Jenkinsova »čierna skrinka« konverzie už obsahuje jednak rozhodovací systém a jednak organizačnú sieť vzťahov, v ktorých sa vstupy spracovávajú. Ponúka spôsob ako hľadať súvislosti medzi premennými a analyzovať ich fungovanie v

konkrétnych podmienkach. Tento model zároveň upozorňuje na vzťahy medzi organizačnou sieťou vlády a jej rozhodovacím systémom, medzi spôsobom prijatia rozhodnutí a ich účinnosťou, medzi motiváciou pre isté rozhodnutie a jej výsledkom" (Malíková 2003, s. 21 – 22).

Nemožno pritom povedať, že by sa tieto metódy naďalej aj v rámci politológie nerozvíjali, ako to možno ilustrovať napríklad na Jenkinsovom koncepte politického procesu, prezentovanému v jeho neskorších prácach. Niekedy sa síce – najmä pre jeho vnútorné členenie do siedmich krokov (iniciácia, informácia, rozvaha, rozhodnutie, implementácia, hodnotenie a ukončenie) zaraďuje do modelu verejnopolitického cyklu (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 36), ale jeho necyklický charakter ho predsa len robí skôr príbuzným s modelom vnímania verejnej politiky ako jednosmerného politického procesu, ktorý má svoj začiatok a svoj koniec.

Koncom 70. rokov ponúkol aj D. Easton prepracovanejší model dynamickej reakcie politického systému, v ktorom detailnejšie rozpracoval najmä stranu vstupov svojho pôvodného modelu, v rámci čoho rozlíšil vplyv intrasocietálneho prostredia (ekologického, biologického personálneho a sociálneho systému) a extrasocietálneho prostredia (medzinárodného ekologického, politického a sociálneho systému), ale ani tu sa podrobnejšie nezaoberal procesom konverzie vstupov na výstupy (Fiala – Schubert 2000, s. 56 – 57).

"Približne od počiatku 80. rokov začal byť lineárny a časovo vymedzený fázový model chápaný ako znázornenie cyklicky sa opakujúceho postupu fáz" (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 45), hoci v politologických textoch niekedy ešte stále pojmy proces a cyklus splyvajú. Práve empirické analýzy skúmania politických procesov poukazovali stále častejšie na ich väčšiu komplexnosť, osobitne v tom aspekte, ktorý Easton i Jenkins vnímali len ako spätnú väzbu, a ktorému bolo potrebné v celostnom pohľade na politický proces venovať väčšiu pozornosť.

Garry D. Brewer a Peter DeLeon vo svojich Základoch politickej analýzy následne rozdelili verejnopolitický proces do šiestich krokov: 1) iniciácia: stanovenie cieľov a vytvorenie schémy, 2) predbežný odhad: diskusia o probléme, nájdenie jedného alebo viacerých možných riešení, 3) výber: diskusia o riešeniach, výber najlepšieho, 4) implementácia: prijatie vykonávacích predpisov a monitorovanie realizačných podmienok, 5) hodnotenie, založené na štandardoch porovnávania výkonnosti, 6) ukončenie: analýza efektívnosti nákladov a podľa výsledku rozhodnutie o zdokonalení alebo ukončení politiky (Brewer – DeLeon 1983). Formulácia "podľa výsledku..." otvárala variantné riešenie – buď ukončenie, alebo už aj iné, neukončujúce zdokonaľovanie procesu.

Modely, analyzujúce verejnú politiku ako proces, sa v osemdesiatych rokoch stávajú všeobecne stále viac analytickejšími, členia sa na stále väčšie množstvo krokov a tie sa dostávajú do stále komplexnejších väzieb.

B. Hogwood a L. A. Gunn následne vymedzili deväť krokov politického cyklu (1984, s. 6 - 11): 1) rozhodnutie o tom, o čom sa bude rozhodovať – hľadanie témy alebo nastolenie agendy (*deciding to decide – issue search or agenda setting*); 2) rozhodnutie o tom, ako sa bude rozhodovať – generovanie alternatív (*deciding how to decide – issue Alteration*); 3) definícia problému (*issue definition*); 4) predvídanie (*forecasting*); 5) určenie cieľov a priorít (*setting objectives and priorities*); 6) analýza možností (*options analysis*); 7) implementácia politiky, monitorovanie a kontrola (*policy implementation, monitoring and control*); 8) hodnotenie a posúdenie (*evaluation and review*); 9) udržiavanie politiky, pokračovanie a ukončenie (*policy maintenance, succession and termination*). Práve tento deviaty krok definitívne zacyklil všetky predchádzajúce kroky.

Kritika modelu verejnej politiky ako procesu za sebou nasledujúcich krokov z nášho pohľadu sa týkala predovšetkým skutočnosti, že model nedával dostatočnú odpoveď na otázku, ako sa proces posúva z jedného kroku do druhého, neidentifikoval faktory, ktoré sú zdrojom tohto pohybu od jeho začiatku do konca, na základe čoho niektorí autori hovoria, že išlo skôr o "turbulentný tok" (Monnier 1987) ako o jasne nasmerovaný proces.

Input-output schémy a policy-making schémy

Už od šesťdesiatych rokov však paralelne začala byť pozornosť venovaná aj tomu, čo sa deje v politickom systéme pri premene vstupov na výstupy: prevažne štrukturálny prístup bol stále viac dopĺňaný o funkcionálnu dimenziu. Modely, ktoré v tom čase vznikali, nepredstavovali tradičné input-output schémy, ale sú interpretované ako systémy (mechanizmy) tvorby (verejnej) politiky (policy-making system). Za osnoveľa týchto prístupov zvykne byť považovaný Y. Dror (1969).

Súčasťou týchto prístupov bolo aj hlbšie rozpracovanie samotného inputu a outputu. G. A. Almond a J. S. Coleman už v roku 1960 charakterizovali nasledovné štyri funkcie inputu 1) politickú socializáciu a nábor, 2) artikulácia záujmov (najmä prostredníctvom tlakových skupín), 3) kolektivizovanie záujmov (najmä prostredníctvom strán), 4) politická komunikácia. Zároveň charakterizovali aj tri funkcie outputu: 1) vytváranie pravidiel, 2) uplatňovanie pravidiel, 3) rozhodovanie podľa pravidiel (Almond – Coleman 1960).

Na túto štúdiu nadväzuje práca G. A. Almonda a J. C. Powella, ktorá rozpracovávala funkcie politického systému pri premene vstupov na výstupy, ktoré znamenajú, že „ (1) sú artikulované záujmy (*interest articulation*), (2) záujmy sú agregované vo forme alternatívnych

návrhov správanía (*interest aggregation*), (3) sú formulované autoritatívne pravidlá (*rule making*), ktoré sú (4) zavedené a presadené (*rule application*), táto aplikácia je (5) prispôbená individuálnym prípadom (*rule adjudication*), pričom (6) tieto rozličné aktivity sú vymieňané vonvútri politického systému a odovzdávané jeho okoliu (*communication*) (Almond – Powell 1966, cit. podľa Fiala – Schubert 2000, s. 60). Bol to najmä oproti starším podobám modelu procesu verejnej politiky, ktoré boli nekomparatívnou a empirickou analýzou často zmiešanou s normatívnymi úsudkami, významná zmena.

Pôvodný input – output model sa viac začínal orientovať na model, ktorého ťažiskom sa stáva pôsobenie funkcií politického systému, preto sa niekedy spájal – osobitne v horizonte 90. rokov – s prístupmi tzv. nového inštitucionalizmu. Keď sa tieto prístupy rozvinuli, stali sa viac analytickými, viac „pozitívnymi“ (oproti predchádzajúcej „normatívnosti“) a komparatívnymi. Podobne sa zmenila aj škála aktérov, zapojených do procesov tvorby verejnej politiky z hľadiska času, priestoru aj typu problémov (Karagiannis – Radaelli 2007), čiže z hľadiska konkrétneho obsahu sledovanej politiky (sociálnej, poľnohospodárskej, vzdelávacej a pod.), ako tomu bolo v systémoch, navrhovaných napríklad nemeckými autormi (J. Schmidt, W. Jaan a ďalší). Systém tvorby politiky ako prístup teda posunul model procesu tvorby verejnej politiky viac k otázkam vnútornej štruktúry politického systému, ktoré mali na celý proces tvorby verejnej politiky zásadný vplyv (Fiala – Schubert 2000, s. 64).

V línii modelov, ktoré stavali na analýze politického procesu ako input-output schémy, pokračoval ešte v osemdesiatych rokoch svojim modelom organizačnej a komunikačnej štruktúry politického systému nemecký politológ Franz Lehner (1989), o ktorom P. Fiala a K. Schubert píšú, že „predstavuje zjednodušenú organizačnú štruktúru politického systému s jeho podstatnými prvkami a komunikačnými kanálmi, pričom zámerne vynecháva niektoré dôležité inštitúcie (právny subsystém, médiá) rovnako ako iné roviny (komunálnu, regionálnu) politického systému. Model ukazuje, že problémy, požiadavky, záujmy, konflikty (*inputs*) sú v moderných demokraciách sprostredkované najrôznejšími spôsobmi a následne premieňané na rozhodnutia štátu a jeho správanie (*outputs*)“ (Fiala – Schubert 2000, s. 58).

Sociálno-politická realita však môže byť vyjadrená aj inou modelovou abstraktnou predstavou politického procesu – ďalšiu ponúkol na začiatku 70. rokov nemecký politológ Carl Offe, príslušník druhej generácie frankfurtskej školy. Ide o ďalší klasický model, vyjadrujúci vzájomný vzťah jednotlivých spoločenských subsystémov, ktoré Offe vymedzil ako trojuholník, skladajúci sa z ekonomického systému, politicko-administratívneho systému a socio-kultúrneho systému a zo vzťahov medzi nimi: ekonomický systém pôsobí na politicko-administratívny systém fiškálnymi prostriedkami a na sociálno-kultúrny systém sociálnym odškodnením; politicko-administratívny systém pôsobí na ekonomický systém a na socio-

kultúrny systém riadiacimi výkonmi, socio-kultúrny systém pôsobí na politicko-administratívny systém lojalitou más a na ekonomický systém pracovnou motiváciou a schopnosťami. „Jednoducho povedané politicko-administratívny systém musí plniť určité úlohy a riadiace funkcie a vykonávať tzv. krízový manažment v hospodárskych procesoch a k tomu musí súčasne získavať politickú legitimitu“ (Fiala – Schubert 2000, s. 57). Táto legitimita sa však musí podľa Offeho zakladať ešte aj na inom vnútornom pojme: "Potreba dôvery a demokratickej kultúry je vnímaná ako výhoda uzavretých systémov dvoma rôznymi, ale prepojenými spôsobmi. Po prvé, väčšinové rozhodnutia sú prijateľné iba v podmienkach dôvery, čo znamená, že občania sú dostatočne prospešní a rozumní, aby nezneužívali menšiny. Dôvera je historicky spojená s formou politickej integrácie národného štátu" (Offe 1998, s. 105).

Verejná politika ako cyklus

Za najrozpracovanejší metodologický koncept môžeme považovať metódu, prostredníctvom ktorej je – od 80. rokov – reflektovaná verejná politika ako cyklus, pozostávajúci z niekoľkých po sebe nasledujúcich a vzájomne odlišiteľných krokov, prinajmenšom potenciálne aj cyklicky sa opakujúcich. Išlo vlastne o transformáciu pôvodného vstupno-výstupného Eastonovho modelu na cyklický model zdôraznením významu spätnej väzby medzi vstupmi a výstupmi, čo viedlo ku zacyklovaniu procesu, vytvoreniu slučky, premenu modelu procesuálneho na model cyklický. Dnes ide nielen o najčastejšie uvádzaný koncept (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 45), čo má svoju príčinu predovšetkým v tom, že ide nielen o model vyjadrujúci metódu celostného prístupu teórie verejnej politiky k uchopeniu predmetu svojho záujmu, ale zároveň ide o koncept, ktorý je prakticky využívaný, aplikovateľný v praxi verejnej politiky (vtedy hovoríme o cykle tvorby verejnej politiky). „Cyklus zachytáva politiku ako dynamický, fázový proces, postupujúci od formulovania problému (iniciácie) k implementácii a k vyhodnoteniu (evaluácii) účinnosti politických riešení. Vyhodnotenie môže viesť buď k ukončeniu pôsobenia istej politiky, alebo v prevažnej väčšine prípadov k reformulovaniu už implementovanej politiky. Každá z týchto fáz obsahuje rad konkrétnych krokov, ktoré možno analyzovať ako samostatné dielčie etapy“ (Malíková 2003, s. 53). Je paradoxné, že model cyklu verejnej politiky je považovaný za zjednodušenie modelu procesu verejnej politiky (Jann – Wegrich 2007, s. 43).

Prvenstvo v popise tohto prístupu sa niekedy takisto pripisuje Y. Drorovi a jeho štúdiu z roku 1968 (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 35), Dror rozčlenil verejnopolitický cyklus až do osemnástich krokov, prezentovaných v troch relatívne uzavretých etapách:

– etapa pred tvorbou verejných politík (*meta policy-making stage*), zahŕňajúca kroky 1)

analýza hodnôt (*processing values*), 2) analýza skutočnosti (*processing reality*), 3) analýza problémov na riešenie (*processing problems*), 4) analýza a vývoj zdrojov (*surveying, processing and developing resources*), 5) analýza, hodnotenie a návrh zmien v systéme navrhovania politik (designing, evaluation and redesigning the policy making system), 6) alokácia problémov, hodnôt a zdrojov (*allocating problems, values and resources*), 7) stanovenie stratégie politiky (*determining policy-making strategy*)

– etapa navrhovania verejnej politiky (*policy-making stage*): 8) sub-alokácia zdrojov (*sub-allocating resources*), 9) určenie operacionálnych cieľov vrátane ich usporiadania podľa priority (*establishing operational goals, with some order of priority*), 10) určenie ďalších významných hodnôt vrátane výberu "tých najlepších" (*establishing a set of major alternative policies including some 'good ones'*), 11) príprava súboru hlavných alternatívnych politik, vrátane výberu "tých najlepších" (*preparing a set of major alternative policies, including some 'good ones'*), 12) príprava reálnych odhadov výnosov a nákladov rôznych alternatív (*preparing reliable predictions of the significant benefits and cost of the various alternatives*), 13) porovnanie odhadnutých výnosov a nákladov rôznych alternatív a identifikácia "najlepších z nich" (*Comparing the predicted benefit and cost of the various alternatives and identifying the 'best' ones*), 14) Hodnotenie výnosov a nákladov "najlepších" alternatív a rozhodnutí a rozhodnutí, či bude niektorá z nich vybraná (*evaluating the benefit and cost of the 'best' alternatives and deciding whether they are 'good' or not*),

– následná etapa tvorby verejnej politiky (*post policy-making stage*): 15) motivácia pre realizáciu politiky (*motivating the execution of policy*), 16) realizácia politiky (*executing the policy*), 17) hodnotenie politiky po jej realizácii (*evaluating policy making after executing the policy*), 18) komunikačné a spätnoväzobné kanály prepájajúce všetky fázy (*communication and feedback channels interconnecting all phases*) (Dror 1968, s. 163 – 164).

Práve význam, ktorý Dror pripísal finálnemu 18. kroku svojho modelu a ktorý je niekedy (Potůček – Vass - Kotlas 2005, s. 35) vyjadrený (nahradený) len grafickým symbolom spätnoväzobnej šípky, posúva tento pokus do skupiny modelov spojitého politického cyklu, pri ktorom koniec jedného procesu znamená začiatok nového a – ako neskôr upozornili Howlett, Ramesh a Pearl (2009, s. 11) – každá ďalšia iterácia prináša zlepšenie výsledkov politiky. Jednotlivé fázy, ktoré model politického cyklu preberá z modelu politického procesu, predstavujú aktivity, ktoré v jednotlivých cykloch prinášajú nové relevantné vedomosti, priamo ovplyvňujúce predpoklady, vytvárané v jednom cykle a ovplyvňujúce výkon v nasledovných cykloch (Dunn 1994: 15,16). Preto, ako uvádza aj Bardach (1996), proces by sa mal vnímať ako inherentne iteračný, t. j. s potrebou recyklovania prvkov každého z krokov, kým nedosiahnete príslušný výsledok.

Po Drorovi ale vzniklo postupne množstvo podôb tohto modelu, líšiacich sa na prvý pohľad počtom fáz (etáp), na ktoré sa cyklus člení, ktoré sa často členia na ďalšie podfázy (podetapy, kroky). Zatiaľ čo pri predchádzajúcom modele verejnej politiky ako procesu sa presadzovala skôr analytická tendencia, prejavujúca sa v identifikovaní stále väčšieho počtu krokov, etáp a fáz, na ktoré sa proces členil, pri modele verejnej politiky ako cyklu badáme skôr tendenciu k viac syntetizujúcemu pohľadu, prejavujúcemu sa skôr v poklese počtu etáp, na ktoré sa tento cyklus člení.

Michael Howlett so spoluautormi už v prvom vydaní svojej publikácie v roku 1995 rozdelil politický cyklus na päť hlavných etáp: stanovenie agendy, formulovanie politiky, rozhodovanie verejnej politiky, implementáciu politiky a hodnotenie politiky (Howlett – Ramesh – Pearl 2009: 13).

A. Heywood už v prvom pôvodnom vydaní svojej Politológie z roku 1997 rozčlenil cyklus tvorby politiky na štyri „zreteľne odlišné“ štádiá:

- iniciáciu, ktorej ešte predsula „rozhodnutie o rozhodnutí“ že sa niečo musí urobiť, ale za jej podstatu považuje určenie politickej agendy, spočívajúce na definovaní problémov a na následnom štruktúrovaní politickej diskusie vykonávaním kontroly nad tým, o ktorých problémoch sa bude rokovať;
- formuláciu, spočívajúcu v starostlivej analýze, vyúsťujúcej do systematického politického návrhu; dochádza pritom zároveň k redukcii škály aktérov, zapojených do politického procesu;
- implementáciu, ktorej dôležitou súčasťou je kontrola (predovšetkým zhora nadol) nad hospodárnosťou a efektívnosťou aplikácie výsledkov predchádzajúcich štádií;
- evaluáciu, hodnotenie, ktoré vedie k rozhodovaniu, či danú politiku sledovať ďalej alebo ju ukončiť; získané informácie sa môžu opätovne využiť v štádiách iniciácie a formulácie (Heywood 2008, s. 491 – 498)

K. H. Colebatch v prvom vydaní Úvodu do politiky v roku 1998 síce nazval svoj model "etapovým" alebo "cyklickým", ale nešlo o celkom uzavretý cyklus, pozostávajúci z nasledovných etáp: existuje problém – problém je uznaný tvorcami politiky – alternatívne reakcie na zistený problém – porovnanie alternatívnych reakcií – rozhodnutie (je vybraná preferovaná alternatíva = politika) – implementácia politiky – vyhodnotenie dopadov politiky – možné dodatky k politike (Colebatch 2005, s. 54).

Y. Karagiannis a C. M. Radaelli (2007) členia cyklus tvorby verejnej politiky na sedem krokov: definíciu problému (problem definition) – nastavenie agendy (agenda setting) – zvažovanie (deliberation) – prijatie rozhodnutia (decision making) – implementácia

(implementation) – evaluácia (evaluation) – ukončenie (termination), ktoré môže alteratívne znamenať novú definíciu problému.

Najjednoduchšie je členenie cyklu verejnej politiky na tri etapy, ktoré L. Malíková stručne charakterizuje takto:

- „Formulácia politiky predstavuje tú časť politického procesu, ktorý sa týka predstavenia a výberu politickej agendy vlády, teda toho, čo a akým spôsobom bude vláda riešiť ... Formulácia je proces definovania problémov, sformulovania obsahu a alternatívnych riešení, mobilizácie potrebných zdrojov na realizáciu sledovaných kolektívnych cieľov“ (Malíková 2003, s. 22, 54).
- „Realizácia politiky predstavuje proces, v ktorom sa politické rozhodnutia o predmetnej agende uvádzajú do praktického života... Implementácia je proces premeny už sformulovaných politických zámerov (stratégií, programov) na merateľné aktivity v záujme dosiahnutia stanovených cieľov“ (tamže, s. 23, 57).
- „Účinnosť politiky predstavuje tú etapu politického procesu, v ktorej meriame hodnotu výsledku realizovanej politiky v jednotlivých oblastiach verejného života ... Evaluácia je proces vyhodnotenia výsledkov, ktoré boli dosiahnuté v záujme naplnenia stanoveného cieľa“ (tamže, s. 23, 59). „Vyhodnotenie môže viesť buď k ukončeniu pôsobenia istej politiky, alebo v prevažnej väčšine prípadov k reformulovaniu už implementovanej politiky“ (tamže, s. 53).

Hoci ide o na prvý pohľad veľmi zjednodušené vymedzenia, predsa len v nich nachádzame početné významné elementy, pomocou ktorých môžeme tieto tri čiastkové procesy, spoluvytvárajúce cyklus, charakterizovať. U rôznych autorov nachádzame pritom rôzne podoby členenia tohto cyklu – aj prosté vymenovanie etáp, fáz či krokov, s ktorými sa takto v pohľadoch početných autorov stretávame, nám umožňuje začať vnímať bohatstvo prvkov, z ktorých sa cyklus verejnej politiky skladá, resp ktorých význam si jednotliví autori uvedomili.

Ak by sme už akceptovali ktorékoľvek členenie cyklu, treba si zakaždým uvedomiť skutočnosť, že reálny cyklus tvorby verejnej politiky nemožno rozdeliť na kúsky ako keď sa krája salám (Sabatier 2007, s. 83) a medzi jednotlivými fázami či etapami sú zväčša plynulé prechody a vzťahy m nového politického cyklu medzi jednotlivými fázami nemajú kauzálny charakter, čiže predchádzajúcu fázu nemožno považovať za príčinu ale skôr len za predpoklad fázy nasledujúcej.

Evaluácia a verejno politický cyklus

Ako je zrejmé z predchádzajúceho textu, až do konca 90. rokov bola evaluácia považovaná len za finálnu fázu verejnopolitického cyklu, ktorá bola zároveň východiskom nového politického cyklu. Najmä v modele verejnej politiky ako procesu výrazne dominovalo vnútorné členenie etapy formulácie a až oveľa neskôr došlo k doceneniu ďalších etáp, osobitne potom evaluácie. „Evaluáciu vo verejnej politike možno všeobecne vymedziť ako analytický nástroj a postup, prostredníctvom ktorého možno dosiahnuť dve veci. Po prvé: evaluačný výskum ako analytický nástroj zahŕňa skúmanie politických programov s cieľom získať všetky informácie, týkajúce sa hodnotenia jeho výkonnosti a to ako procesu tak aj výsledku. Po druhé: evaluácia ako fáza politického cyklu vo všeobecnosti vracia tieto informácie do procesu tvorby politiky“ (Wollmann 2007, s. 393).

Niekedy je preto evaluácia považovaná za samostatný hodnotiaci cyklus, prebiehajúci paralelne s cyklami politickými a programovými s nasledujúcimi fázami:

Cyklus politický	Formulácia politiky	Realizácia politiky	Posúdenie politiky
Cyklus programový	Návrh programu	Realizácia programu	Záver programu
Cyklus hodnotiaci	Evaluácia ex-ante (uskutočiteľnosť)	Ongoing/midterm evaluácia	Evaluácia ex-post/ výsledku

(Prameň: MRR ČR 2005, s. 16)

Obdobne v kruhovom grafickom zobrazení člení väzby medzi cyklom verejnej politiky a informačným cyklom (ktorý môžeme považovať za východisko evaluačného cyklu) aj W. Parsons. Vychádzajúc z verejnopolitického cyklu ako ho členil do siedmich fáz D. J. Palumbo (1987) ide o toto prepojenie:

Verejnopolitický cyklus	Vymedzenie problému	Návrh politiky	Legitimita politiky	Implementácia	Dopady	Ukončenie	Vytýčenie agendy
Informačný cyklus	Odhad potrieb, vymedzenie cieľov	Analýza rozhodnutí	Prieskumy verejnej mienky	Formatívne hodnotenie	Sumatívne hodnotenie	Analýza politickej uskutočiteľnosti	Vymedzenie charakteru veľkosti a rozšírenia problému

(Prameň: Parsons 1975, s. 546)

Pôvodný koncept evaluácie, ktorý vznikol ako zacyklovanie spätnej väzby z pôvodného eastonovsko-jenkinsovského lineárneho modelu, znamenal len evaluáciu ex-post. Vnímanie evaluácie ako samostatného cyklu, zahŕňajúceho aj evaluáciu ex-ante (najmä vo vzťahu k fáze formulácie) i evaluáciu mid-term (najmä vo vzťahu k fáze implementácie) sa stáva výzvou pre hľadanie nového metodologického rámca celostnej reflexie procesu verejnej politiky. Stále

častejšie sa tiež dnes rozlišuje monitorovanie, prelínajúce sa všetkými fázami cyklu, a samotná evaluácia. „Monitorovanie ... je kontinuálny a systematický proces vykonávaný počas celej doby realizácie intervencie, t.j. projektu, programu či politiky, so zámerom identifikovať a upraviť akékoľvek odchýlky od plánu tak, aby boli splnené pôvodne stanovené ciele. Monitorovanie priebežne sleduje dosahovanie výstupov programu (odhliadnuc od toho, či sú to výrobky, služby alebo výstupy inej povahy). Evaluácia sa na rozdiel od monitorovania realizuje v určitom bode programového cyklu a môže sa uskutočniť aj pred samotnou realizáciou alebo po jej ukončení“ (Gombitová 2007, s. 19). Monitorovaním sa rozumie vytváranie systému zberu dát a informácií a vykonávanie zberu dát a informácií. Pre adekvátne nastavenie monitoringu je nevyhnutná väzba na ciele a merateľné indikátory a vytvorenie zodpovedajúceho systému sledovania a priebežného záznamu sledovaných dát a informácií. Evaluácia je procesom, založeným na dôkladnom zbere primárnych a sekundárnych dát a na ich odbornom vyhodnocovaní s cieľom získať spoľahlivé podklady pre strategické riadenie a riadenie implementácie.

Evaluáciu sa teda rozumie spracovanie informácií, získaných v rámci monitoringu aj mimo neho, interpretácia informácií a formulácia záverov a odporúčaní na zlepšenie implementácie programu. Evaluácia si vyžaduje predchádzajúci monitoring, stanovenie jasného účelu hodnotenia a relevantné nastavenie pre poskytnutie spätnej väzby (MMR ČR 2014, s. 11).

Rast významu evaluácie najmä v kontexte väčšiemu sklonu k empirickému skúmaniu v prostredí teórie verejnej politiky ako aj v dôsledku požiadaviek praxe pri realizácii verejnopolitických programov potvrdili potrebu špecifického pohľadu na verejnopolitický proces a na verejnopolitický cyklus.

Záver

Aj keď by sme ťažko mohli odtajiť politologickú skúsenosť, ktorá stála pri ich zrode, ale rozpracovaním jednotlivých fáz cyklu, najmä fázy implementačnej a ešte viac fázy evaluačnej teória verejnej politiky už zreteľne metodologicky opustila priestor, ktorý spoločne zdieľala s politológiou. Súvisí to okrem iného práve s enormnou pluralitou aktérov, vstupujúcich do verejnej politiky, čo oproti relatívne menšiemu počtu politických elit vstupujúcich do politiky najčastejšie s ideologicky zdôvodňovanými problémami, mnohonásobne komplikuje otázku identifikácie problémov, ktorými sa má verejná politika zaoberať, resp. ktoré má riešiť.

Vnútorne rozčlenenie cyklu verejnej politiky do etáp či krokov je pritom samo osebe veľmi inšpiratívnym príkladom rozvoja metódy verejnej politiky, aj keď treba zároveň rešpektovať skutočnosť, že „žiadnu fázu tvorby politiky nemožno chápať ako definitívne

ukončenú“ (Veselý – Nekola 2007, s. 9) a že ide o cyklus, ktorý obyčajne nemá jednoznačný začiatok ani koniec a pri ktorom dochádza k neustálej reformulácii (Veselý – Drhová – Nachtmannová 2007, s. 49), čím sa zásadne líši od procesuálne chápaného prístupu k verejnej politike ako sme ho popisovali vyššie.

Literatúra

- ALMOND, Gabriel A. - COLEMAN, James C. (1960) *The Politics of the Developing Areas*. Princeton: University Press 1960. 610 p. ISBN 978-06-91621-01-2
- ANDERSON, James E. (1984) *Public Policy Making*, 3rd edition, New York: Holt Rinehart, 1984, 352 p. ISBN 978-00-30623-94-3
- BARDACH, Eugene (1996) *The eight step path of policy analysis: A handbook for practice*. Berkeley: Berkeley Academic Press, 1996. 126 p. ISBN 978-09-65290-30-2
- BREWER, Garry D. - DeLEON, Peter (1983) *The foundations of policy analysis*. Monterey, CA: Peter Brooks/Cole Pub. Co., 1983. 474 p. ISBN 978-05-34104-91-7
- BRIŠKA, František a kol. (2010) *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: UMB 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8
- COLEBATCH, Hal K. (2005) *Úvod do policy*. Brno: Barrister & Principal 2005. 141 s. ISBN 80-85598-79-9
- DeMARCHI, Giada – LUCERTINI, Giulia – TSOUKIÀS Alexis (2012) *From Evidence-Based Policy-Making to Policy Analytics*. Paris: Université Dauphine 2012, 32 p. Dostupné na <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01510889/document>
- DROR, Yehezkel (1969) Technological forecasting and policymaking reform. In: *Technological Forecasting*. Volume 1, Issue 2, Autumn 1969, Pages 109-111
- DROR, Yehezkel (1968) *Public Policy Making Re-examined*. San Francisco, CA: Chandler 1968. XIII + 370 p. ISBN 978-08-10200-86-9
- DUNN, William N. (1994) *Public policy analysis: An introduction*. 2nd ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall 1994, 480 p. ISBN 9780137385508
- EASTON, David (1957) An Approach to the Analysis of Policy Streams. In: *World Politics*, 1957, Vol. 9, p. 383-400.
- EASTON, David (1965) *A System Analysis of Political Life*. New York: John Wiley 1965. 507 p.

- FIALA, Petr – SCHUBERT, Klaus (2000) *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal 2000. 170 s. ISBN 80-85947-50-1.
- GOMBITOVÁ, Dagmar (2007) *Úvod do monitorovania a evaluácie*. [Bratislava]: Slovenská evaluačná spoločnosť 2007. 96 s. ISBN 978-80-969860-9-5
- HEYWOOD, Andrew (2008) *Politologie*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1
- HOGWOOD, Brian W. - GUNN, Lewis A. (1984) *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press 1984. 289 p. ISBN 0198761-84-8
- HOWLETT, Michael – RAMESH, M. - PEARL, Anthony (2009) *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy*. Toronto: Oxford University Press, 2009. 308 p. ISBN 978-01-95428-02-5
- JANN, Werner – WEGRICH, Kai (2007) Theories of the Policy Cycle. In: FISCHER, Frank – MILLER, Gerald, J. - SIDNEY, Mara, S. (eds.) (2007) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, FL.: CRC Press 2007, pp. 43 – 62. 32. ISBN 1-57444-561-8
- JENKINS, William I. (1978) *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*. London: Martin Robertson 1978. 288 p. ISBN 978-08-55202-01-9
- JONES, Charles O. (1977) *An Introduction to the Study of Public Policy*. Pacific Grove CA: Duxbury Press 1977. 258 p. ISBN 978-08-78721-30-6
- KARAGIANNIS, Yannis – RADAELLI, Claudio, M. (2007) Policy.Making, In: CARAMANI, Daniele (ed.) *Comparative Politics*. 1st Ed. Oxford: Oxford University press 2008 , 188 pp. ISBN 978-0-19-929841-9.
- KAY, Adrian (2006) *The dynamics of public policy : theory and evidence*. Cheltenham, UK - Northampton, MA, USA: Edward Elgar 2006, 149 p., ISBN 978-1-84542-105-2
- KLUS, Martin (2007) *Verejná politika. Priestor. Efektívnosť. Nástroje. Nové výzvy*. Sládkovičovo: Vysoká škola 2007. 139 s. ISBN 978-80-89267-10-1.
- KLUS, Martin (2008) *Aktéri verejnej politiky: štrukturalizácia, voľba*. Banská Bystrica: UMB 2008. 145 s. ISBN 978-80-8083-548-4.
- LASSWELL, Harold D. (1951) The Policy Orientation. In LERNER, Daniel – LASSWELL, Harold D. (eds.), *The Policy Sciences*. Palo Alto, CA: Stanford University Press

- LASSWELL, Harold D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. Baltimore: University of Maryland, 1956, 28 p.
- LEHNER, Franz (1989) *Vergleichende Regierungslehre (Grundwissen Politik)*. Opladen: Leske+Budrich 1989. 180 S. ISBN 978-3-372-95533-3
- MALÍKOVÁ, Ludmila (2003) *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského 2003. 120 s. ISBN 80-223-1800-0.
- MMR ČR (Ministerstvo pro místní rozvoj ČR) (2014) *Metodický pokyn pro evaluace v programovém období 2014 – 2020*. Praha: MMR ČR 2014, 48 s. Dostupné na https://www.strukturalni-fondy.cz/getmedia/a1e40780-9529-4464-91e1-d2b60c543bd6/MP-evaluace_v3.pdf?ext=.pdf
- MONNIER, Eric (1987): *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. Paris : Economica 1987. 189 p. ISBN 978-2717813-14-2
- NEKOLA, Martin – VESELÝ, Arnošt – OCHRANA, František (2007) Metody a metodologie v analýze a tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007. ISBN 978-80-86429-75-5, s. 141 – 156
- OCHRANA, František (2009) *Metodologie vědy: Úvod do problému*. Praha: Karolinum, 2009. 156 s. ISBN 978-80-246-1609-4.
- PARSONS, Wayne (1995) *Public Policy: An introduction to the theory and practice of policy analysis*. London: Edward Elgar. 704 p. ISBN 978-1852785543
- PALUMBO, Dennis J. (1987) *The Politics of Program Evaluation*. London: SAGE Publications, 1987, 309 p. ISBN 978-0803927-36-0
- POTŮČEK, Martin – VASS, László – KOTLAS, Petr (2005): Veřejná politika jako proces. In: POTŮČEK, Martin a kol.: *Veřejná politika*. Praha: Slon 2005, s. 33 – 60. ISBN 80-86429-50-4
- SABATIER, Paul A. (2007) The Need for Better Theories. In SABATIER, Paul A. (ed.) (2007) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press 2007. 350 s. ISBN 978-0-8133-4359-4 , pp. 2 – 17.
- TRESCH, Anke – SCIARINI, Pascal – VARONE, Frédéric (2011) *A policy cycle perspective on the media's political agenda-setting power. Paper proposal*. Reykjavik: University of

Iceland, 6th ECPR General Conference, August 25-27, 2011 (dostupné na <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/ecb69629-cf1c-400e-b9c2-12b9331af6ba.pdf>).

VESELÝ, Arnošt – DRHOVÁ, Zuzana – NACHTMANNOVÁ, Marta (2007) „Vědění o politice“: teoretické poznatky o tvorbě veřejných politik. In: VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.): *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007. ISBN 978-80-86429-75-5, s. 43 – 66

VESELÝ, Arnošt – NEKOLA, Martin (eds.) (2007) *Analýza a tvorba veřejných politik. Přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství 2007. ISBN 978-80-86429-75-5. 407 s.

WOLLMANN, Hellmut (2007) Policy Evaluation and Evaluation Research. n: FISCHER, Frank – MILLER, Gerald, J. - SIDNEY, Mara, S. (eds.) (2007) *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Boca Raton, Fl.: CRC Press 2007, pp. 393 – 402.

Adresa autora

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA
Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66, P.O.Box C-2
041 32 Košice
E-mail: stanislav.konecny@upjs.sk