

Stručne k metodologickým východiskám verejnej politiky

Zambová Andrea · Humanitné vedy

21.03.2016



Príspevok pojednáva o potrebe poznania metodologických východísk verejnej politiky nevyhnutných k jej komplexnému poznaniu a zároveň jej efektívnemu a účinnému uvádzaniu do praxe. Príspevok v teoretickej rovine rozpracúva problematiku filozofických metód ovplyvňujúcich historický vývoj teórie verejnej politiky a predstavujúcich základ jej rozvoja. Zároveň je snahou prezentovať využívanie teoreticko-metodologických prístupov k politológii, ktoré významným spôsobom formujú aj chápanie verejnej politiky ako vednej disciplíny. Nakoniec, cieľom príspevku je stručne poukázať na výskumné metódy podľa nášho názoru najviac v rámci realizácie verejnej politiky využívané.

Úvod

Každá vedná disciplína, ktorá pri štúdiu predmetu svojho záujmu využíva rôzne analytické a empirické metódy, musí pre svoju existenciu a ďalšie napredovanie disponovať vlastnou teóriou a na ňu nadväzujúcimi metódami a metodológiou. Metodologický aparát všetkých vied, verejnú politiku nevynímajúc, je tvorený určitým spoločným všeobecne metodologickým základom. Zároveň dochádza k využívaniu všeobecne zaužívaných metodologických postupov charakteristických pre mnoho ďalších vedných disciplín. Avšak pri využívaní týchto generalizovaných postupov neustále vyvstáva otázka o existencii špecifických metód typických len pre danú, konkrétnu oblasť. Na základe uvedeného a z dôvodu potreby zodpovedania tejto otázky potom verejná politika „postupne buduje a precizuje vlastný špecifický a jedinečný pojmový a metodologický aparát, ktorý ju zároveň oprávňuje prezentovať sa ako samostatná a nenahraditeľná vedná disciplína“ (BRIŠKA, 2010, s. 50).

V súvislosti s vytváraním a formovaním vlastnej terminológie a metodologického aparátu a pred zaoberaním sa jednotlivými prístupmi k verejnej politike považujeme za nevyhnutné poukázať na viacero metodologických problémov sprevádzajúcich verejnú politiku počas jej celého vývoja. Týmito, doposiaľ nie úplne prekonanými metodologickými problémami, sú obtiažnosť vymedzenia pojmu verejná politika, stanovenie rozsahu poľa jej poznania a nakoniec, tretí problém súvisí s vymedzením obsahu verejnej politiky.

1. Metodologické problémy verejnej politiky

Na úvod našich úvah o metodologických otázkach verejnej politike považujeme za

vhodné niektoré elementárne pojmy objasniť. Pojem metóda možno vo všeobecnosti vymedziť ako „konkrétny postup, ako niečo uskutočniť alebo k niečomu pristupovať, spravidla postup systematický alebo zavedený“ (NEKOLA-GEISLER-MOURALOVÁ, 2011, s. 19). Pojem vedecká metóda predstavuje „celý komplex rôznorodých poznávacích postupov a praktických operácií, ktoré smerujú k získaniu vedeckých poznatkov“ (OCHRANA, 2009, s. 2). Metodológia je „náuka o metódach a ich kritické zhodnotenie, pričom jej predmetom je štúdium metód a postupov, ktoré sú využívané v rámci daného vedného odboru“ (VESELÝ-NEKOLA, 2007, s. 142). Metodológia politických analýz je súhrnom piatich všeobecných postupov, ktorými sú definícia, predikcia, preskripcia, deskripcia, evaluácia, pričom v prípade politických analýz sa na identifikovanie týchto postupov používajú špecifické pojmy. Na tieto procedúry vo svojom texte poukazuje a bližšie ich špecifikuje aj Bolfíková, keď o štruktúrovaní problému (definícii) hovorí ako o spôsobe zabezpečenia informácií týkajúcich sa podmienok spôsobujúcich vznik analyzovaného problému (BOLFÍKOVÁ, 2007, s. 3).

Ďalšou procedúrou uplatňovanou v rámci analýzy politiky je tzv. prognostika, ktorá sa zameriava na tvorbu zdroja informácií týkajúcich sa budúcich následkov variantných činností zahrňajúc tiež situáciu, v rámci ktorej nedochádza k žiadnej činnosti. Úlohou preskripcie (odporúčaní) je poskytovanie informácií, ktoré sa viažu k hodnote týchto budúcich následkov, ktoré riešenie určitého problému prináša, prípadne k ich zmierneniu. Monitoring v rámci analýzy politiky ponúka informácie o následkoch, ktoré so sebou prináša uskutočňovanie konkrétnych politických rozhodnutí v rôznych alternatívach, pričom svoju pozornosť zameriava tak na predvídanie budúcich následkov, ako aj na dôsledky, ktoré už realizáciou týchto rozhodnutí a stratégií nastali. Nakoniec, evaluácia ako špecifická procedúra v rámci politickej analýzy poskytuje zhodnotenie dôsledkov, ktoré so sebou dané konkrétne riešenie prinieslo, pričom zahrňa tiež predstavenie informácie, ktoré budú schopné daný problém eliminovať.

V súčasnosti je analýza a tvorba verejnej politiky uskutočňovaná pod rôznymi názvami, ktoré jednotliví autori využívajú rôznymi spôsobmi, pričom niekedy ich považujú za synonymá, inokedy zasa prostredníctvom nich poukazujú na odlišné aktivity. Aj táto skutočnosť je dôkazom toho, že rozdiely v obsahu štúdia verejnej politiky, vo vymedzení jej predmetu i v jej samotnom výskume, sú rozsiahle. Pochopenie podstaty pojmu verejná politika so sebou neustále prináša množstvo protichodných a konkurujúcich si názorov, ktorých strety spôsobujú existenciu viacerých teoretických prístupov. Potvrdením uvedeného je aj to, že v odbornej literatúre, zdá sa, nenájdeme ani jednu definíciu verejnej politiky, ktorá by bola identická s ďalšou. Ak sa však verejná politika má stať samostatne fungujúcou vedeckou disciplínou, nevyhnutne musí formovať a zdokonaľovať svoj pojmový aparát a zároveň, objasňovať vlastné teoreticko-metodologické východiská. Táto požiadavka je aj v súčasnosti aktuálna, nakoľko aj dnes pri snahách o objasnenie pojmu verejná politika narážame na problém s jeho vymedzením.

Na tieto problémy poukazuje aj Malíková, pričom v prípade vymedzenia rozsahu poznávacieho poľa verejnej politiky ponúka možnosti zamerania výskumu z hľadiska stupňa všeobecnosti na: „fungovanie politického procesu; hodnotenie spôsobu tvorby a výsledkov plnenia stratégií a programu vlády ako celku; niektorú z konkrétnych, sektorových politík, napríklad na zahraničnú politiku, ekonomickú, vzdelávaciu,

sociálnu, zdravotnú, bytovú, finančnú, regionálnu a pod.; konkrétne politické výstupy, na ich účinnosť v reálnom živote, napríklad zavedenie bezplatného školstva, zvýšenie daní, vyčlenenie zdrojov na sociálne zabezpečenie zdravotne postihnutých, príspevky v nezamestnanosti a podobne“ (MALÍKOVÁ, 2003, s. 16). Zároveň poukazuje na potrebu rešpektovať skutočnosť, že „všetky aspekty poznávacieho poľa verejnej politiky sa dopĺňajú a len vo vzájomnej súvislosti umožňujú pochopiť kvalitu vládnutia“ (MALÍKOVÁ, 2003, s. 17). Určitým riešením uvedeného problému je, zdá sa, vnímanie verejnej politiky ako konceptu označujúceho prijímané politické stratégie a riešenia problémov, ktoré svojím záberom presahujú rámce všeobecnosti a dostávajú sa tak do roviny ich praktického uplatňovania.

Otvorený metodologický problém, na ktorý jednotliví autori v rámci štúdia verejnej politiky narážajú, súvisí s definovaním obsahu verejnej politiky. V minulosti (máme na mysli tradičné spoločnosti, totalitné systémy či komunistický režim) sa politika tvorila v priestore, kde typickým bolo autoritatívne rozhodovanie zo strany jednej, výlučne politickej strany. Je zrejmé, že za takýchto podmienok sa verejná politika v pravom zmysle slova nemohla vyvíjať. V dnešnej, pluralitnej, demokratickej spoločnosti sa prostredníctvom verejnej politiky vyjadruje otvorenosť systému k participácii ďalších, nielen z prostredia vlády pochádzajúcich aktérov, ktorí prostredníctvom svojho nazerania na problémy spoločnosti predstavujú nenahraditeľný prínos pri tvorbe a implementácii politiky a zároveň, orientácia na rôznorodosť záujmov a potrieb verejnosti. Stanovenie obsahu verejnej politiky je späté s variantnými prístupmi k chápaniu a riešeniu jednotlivých problémov, uplatňovaním inovatívnych spôsobov hodnotenia efektívnosti práce aktérov zapájajúcich sa do politického procesu, rozvojom a skvalitňovaním poskytovania verejných služieb a v neposlednom rade, postavením štátu ako regulátora vo verejnej politike.

2. Filozofické metódy ako všeobecný metodologický základ verejnej politiky

Počiatky analýzy politiky možno identifikovať už v antickom Grécku, pričom jednotlivé názory na podstatu politiky sa postupne vymaňovali z tematického okruhu, ktorý predstavovala pôvodná filozofia. Aj napriek tejto skutočnosti si však filozofické metódy udržali svoj význam a sú aj v súčasnosti pri skúmaní verejnej politiky nevyhnutné, a to z toho dôvodu, že zdôrazňujú hodnoty, princípy a idey odzrkadľujúce a pretavujúce sa do politického života. Nepopierateľný význam majú tieto tradičné metódy aj z pohľadu teoretických postupov, ktorých absencia znamená nemožnosť špecifikovať ďalšie výskumné metódy, a tiež formulovať zovšeobecňujúce závery. Aj napriek rôznosti prístupov a pohľadov k verejnej politike sa neustále využívajú tradičné filozofické metódy, ktoré hoci sa na prvý pohľad môžu zdať ako vysoko abstraktné, v skutočnosti im nemožno odoprieť ich významný praktický dopad na tvorbu a implementáciu konkrétnych verejných politík v praxi.

Pozitivistická tradícia a postpozitivismus

Verejná politika sa v prvom rade opiera o skúsenosti a poznatky, ktoré so sebou priniesla tzv. pozitivistická tradícia, ktorá už od čias jej vzniku bola dlhé obdobie rozšírená v politológii. Vznik pozitivismu predstavoval reakciu na špekulatívne nároky rozsiahlych filozofických systémov, ktoré neboli schopné pružne reagovať a adekvátne riešiť tie problémy filozofie, ktoré so sebou priniesol rozvoj prírodných vied. Pôvodné

prejavy, ktoré smerovali k analýze politiky ako inštrumentu poznania možno pozorovať už v 18. storočí v súvislosti s rozvojom snáh obmedziť či dokonca zrušiť dovtedy rozvíjajúcu sa politiku za účelom ukončenia konfliktov objavujúcich sa v spoločnosti a dostať do popredia organizovanú administratívu, ktorej základy stáli na objektívnom poznaní. Tieto snahy, charakteristické pre osvietenské obdobie, sa v spoločnosti začali opäť objavovať v 19. storočí práve nástupom pozitívizmu. „Raný pozitívizmus bol príznakom nástupu nového obdobia humanizmu – mier a pokoj, výkonná priemyselná spoločnosť, usporiadaná nie na základe diktátu politických záujmov, ale na báze skutočného, pravdivého poznania – založeného na výsledkoch skúmania prírodných a sociálnych javov“ (BOLFÍKOVÁ, 2007, s. 8).

Primárnym podnetom pre rozvoj pozitívizmu bola silnejúca požiadavka exaktného, spoľahlivého poznania legitímnych zákonitostí, ktoré by boli prostredníctvom vedy schopné zabezpečiť pre ľudskú spoločnosť prosperitu. Poznanie v tomto zmysle nahrádza politiku. Táto predstava ostáva explicitne i implicitne ústrednou témou politických analýz aj v súčasnosti. Pozitívizmus však svojim vývojom a dôrazom na poznanie upadol do opačného extrému a bezprecedentne odmietal racionálne úvahy ako spôsob získania nových poznatkov. Celkové spektrum poznania bolo obmedzené len na faktúálne vyjadrenia, čo v podstate znamená, že pri stanovovaní noriem – čo má byť a čo a ako je potrebné konať – rozum nemal žiadne miesto. Základný princíp, na ktorom pozitivistická metodológia stála bol, že „vedecké teórie a zákony sa interpretovali iba ako zovšeobecnenie empirických faktov a v súlade s tým sa úloha vedy interpretovala predovšetkým ako opis faktov a nie ich vysvetľovanie“ (BRIŠKA, 2010, s. 53).

Reakciu na určité zlyhania pozitívizmu predstavovala postpozitivistická teória, ktorá preferovala uvoľnenie diktátu faktov. Aj keď naďalej ostáva silná inklinácia k prevahe rozumu, jeho význam sa mení v závislosti od významu politiky a jej reprezentantov. Postpozitívizmus si kladie otázku či existuje v politickom svete vytvárania a uskutočňovania verejnej politiky priestor pre uplatňovanie rozumu. Torgerson (1986) sa pri snahách o zodpovedanie tejto otázky prikláňa k pojmu „politika metodológie“, pričom poukazuje na to, že „pozitívizmus podporuje imidž neutrality výskumu, pretože oddeľuje analytika od objektu výskumu“ (BOLFÍKOVÁ, 2007, s. 11-12).

Diapazón výskumných postupov využívaných v politických analýzach je v zmysle orientácie postpozitivistickej filozofie obohatený najmä o techniky diskurzu, ktorý vplyvom pozitivistickej tradície odolal. Do popredia v tomto prípade vystupuje každodenný jazyk a praktické skúsenosti politických reprezentantov, pričom cieľom týchto postupov je obnoviť obmedzovaný a potláčaný význam kontextov a komplexity politického života. Predstavitelia postpozitívizmu spochybňujú tvrdenia o hodnotovej neutrálnosti analytických nástrojov využívaných v politickej analýze, ako aj tvrdenia o možnosti oddelenia hodnôt od faktov. Postpozitívisti totiž veria, že obmedzením praxe a inštitúcií pozitivistickej tradície dôjde k zlepšeniu podmienok, ktoré zabezpečia nerušený priebeh diskusií.

Komplexne možno názory a postoje postpozitívizmu charakterizovať nasledujúcimi znakmi: „1. hlavným produktom politických analýz a výskumu sú alebo by mali byť argumenty, 2. práca analytika politiky je zameraná na tvorbu týchto argumentov – dôkazy, informácie, logika, 3. zameranie na postpozitívizmus by viedlo k rastu

príležitostí pre nezávislých účastníkov a verejnosť na použitie týchto argumentov v rámci participácie v politických analýzach a rozhodovaní“ (DURNING, 1999, s. 397).

Kritický multiplizmus

Rozhodujúcim prejavom výskumu a analýz jednotlivých sociálnych problémov je narastajúca miera intenzity poznávania povahy komplexity týchto problémov, čoho výsledkom je nárast nevyhnutnosti výberu zodpovedajúcich prístupov k analýzam a štúdiu. Z toho dôvodu je možné „metodologický základ politických analýz v súčasnosti charakterizovať ako formu tzv. kritického multiplizmu“ (DUNN, 2003, s. 6). Dunn zároveň poukazuje na to, že „základným metodologickým imperatívom kritického multiplizmu je triangulácia, čo znamená, že ak sa analytici snažia obohatiť politicky relevantné poznanie, mali by využívať multivariačné perspektívy, metódy, merania, zdroje dát a efektívne komunikačné prostriedky“ (DUNN, 2003, s 7).

Kritický multiplizmus sa v rámci analýzy politiky vyvinul ako reakcia na neprimeranosť logického pozitivizmu ako smeru poznania, no tiež je prejavom úsilia vytvoriť nové, inovatívne spôsoby analýzy problémov politiky. Ako uvádza aj Bolfíková, „multiplizmus nie je ani tak novou metódou, ide o tvorivú syntézu širokých možností výskumných a analytických procedúr, diskutovaných v komunite politickej vedy“ (BOLFÍKOVÁ, 2013, s. 356).

Významné miesto v rámci teórie kritického multiplizmu patrí aj tzv. politickej relevancii, ktorej predmetom záujmu je miera užitočnosti alebo využiteľnosti jednotlivých politických analýz v kontexte politickej praxe. Poznanie, ktoré je označované za politicky relevantné je poznanie, ktoré nezanedbateľnou mierou prispieva k identifikácii, formulácii a konečnému riešeniu problémov politiky tak, ako sú tieto aktérmi tvoriacimi politiku a samotnými občanmi vnímané, keďže práve kvalitu ich života uskutočňovanie konkrétnej politiky a politických rozhodnutí priamo alebo nepriamo ovplyvňuje.

O multiplizme možno tvrdiť, že predstavuje metodologickú stratégiu, ktorá sa orientuje na štúdium prístupov aplikovanej sociálnej vedy využiteľných pri politickom výskume a analýzach. Vzhľadom na to, že analýza politiky v zmysle skúmania jej jednotlivých problémov je veľmi zložitým procesom, ktorého priebeh komplikuje aj fakt, že získavanie zdrojov a informácií potrebných pre úspešnú analýzu je značne obtiažne, multiplizmus sa ako stratégia zameriava na zdôrazňovanie potreby a vhodnosti využívania viacerých metód pri získavaní týchto dát, a to tak kvantitatívnych, ako aj kvalitatívnych. Žiadna analýza totiž nemôže samostatne, bez využívania ďalších informácií pochádzajúcich z iných, relevantných zdrojov, poskytovať realistický obraz o skúmanom probléme, a to aj za predpokladu, že o sebe tvrdí, že jej výsledky sú pravdivé. Aj napriek tomu, že multiplizmus je považovaný za nesporne vyspelejšiu a modernejšiu metodológiu než skoršie využívané a spracované prístupy, považovali sme za potrebné vzhľadom k jeho podstate ako reakcii na pozitivistickú tradíciu ho na tomto mieste spomenúť.

Štrukturalizmus

Ďalším filozofickým smerom ovplyvňujúcim rozvoj verejnej politiky je štrukturalizmus,

ktorého čoraz väčší vplyv sa začína prejavovať v 60. rokoch 20. storočia. Ústredným pojmom analýzy je v tomto prípade štruktúra, pričom východiskom jednotlivých analýz je v zmysle štrukturalizmu skúmanie širších komplexných štruktúr. V súvislosti s využívaním pojmu štruktúra ide v prípade tohto filozofického smeru o jej nové chápanie, spočívajúce v tom, že štruktúru v „novom“ zmysle slova vymedzujeme ako „súhrn vzťah medzi elementmi systému, vyčlenená v čistej podobe a na takej úrovni abstrakcie, ktorá umožňuje abstrahovať od kvalitatívnej špecifickosti elementov“ (BRIŠKA, 2010, s. 66). V naznačenom zmysle teda nejde o bezprostredne objavené vzťahy, ale o vzťahy skryté, ktoré viac, než by záviseli od elementov ich samé určujú. Zároveň je nevyhnutné si uvedomiť, že uvedeným spôsobom vyčlenená štruktúra nie je nemenná a daná, ale naopak, svojím pôsobením sa vteľuje do súboru variantov premieňajúcich sa podľa určitých pravidiel.

V rámci vývoja štrukturalizmu ako filozofického smeru došlo k zadefinovaniu štyroch podmienok, ktoré musí štruktúra ako špecifický model vzťahov spĺňať. V prvom rade musí mať povahu určitého usporiadaného systému, teda každá štruktúra pozostáva z častí, ktorých akákoľvek úprava nevyhnutne spôsobí zmenu ostatných elementov. Akákoľvek štruktúra musí byť súčasťou určitej skupiny modelov, ktoré spájajú obdobné závislosti. Zároveň, musí tu existovať vysoká miera pravdepodobnosti pri predvídaní reakcie tohto modelu na modifikáciu niektorého z jeho súčastí. Nakoniec, „model je skonštruovaný takým špecifickým spôsobom, že jeho fungovanie umožňuje vysvetliť všetky pozorované fakty a kolektivity, na ktoré je aplikovaný“ (BRIŠKA, 2010, s. 67).

Pragmatizmus

Pragmatizmus ako filozofický smer vzniká na prelome 19. a 20. storočia, pričom jeho význam pozorujeme v zdôrazňovaní princípu užitočnosti ako pravdivostného kritéria. Samotný pojem pragmatizmus svoj pôvod nachádza v gréckom slove pragma, čo v preklade znamená konanie, činnosť. Rovnako ako iné filozofické prúdy, aj pragmatizmus o sebe tvrdil, že prináša nové prístupy k jednotlivým filozofickým problémom a k objasneniu ich skutočného významu. Cieľom pragmatizmu je dosiahnutie toho, že filozofia sa prestane zaoberať filozofickými problémami a začne svoju pozornosť orientovať smerom k problémom ľudí, pretože jej zmyslom má byť pomoc pri riešení aktuálnych problémov života v spoločnosti. Zároveň možno spozorovať prenikanie rozumu, utilitarizmu a praktikizmu do pragmatického myslenia.

Dôležitým princípom, na ktorom pragmatizmus stavia, je tzv. teória významov. Jej základom je presvedčenie, že určitú ideu dokážeme pochopiť v pravom zmysle tohto slova len za tej podmienky, ak poukážeme a odkryjeme jej význam. Význam pojmu v zmysle pragmatického uvažovania spočíva vo vzťahu daného pojmu k subjektu, resp. v tom, čo tento pojem pre samotný subjekt znamená. Z tohto tvrdenia je odvodená aj tzv. teória pravdy uplatňovaná v pragmatizme. Na nezaujatosť tohto prístupu poukazuje aj James, keď tvrdí, že „pravda je pomenovanie pre to, čo sa podľa nášho presvedčenia osvedčí ako dobré a je tiež dobré z určitých dokázateľných dôvodov“ (ŠTRAUSS, 2005, s. 3). Pragmatizmus teda vníma pravdu ako všetko to, v čo človek verí. Na základe uvedenej tézy sa pragmatici začínajú domnievať, že pravdu nie je treba hľadať v rozume, ale len v konaní ľudí. „Pragmatická metóda sa totiž pokúša vyložiť každý pojem jeho príslušnými praktickými dôsledkami...Obracia sa ku konkrétnosti a prirodzenosti, k faktom, činnosti a moci“ (BRIŠKA, 2010, s. 69).

Na záver možno konštatovať, že filozofické smery, témy a problémy z nich vyvstávajúce sú charakteristické vysokým stupňom abstrakcie a všeobecnosti, čoho dôsledkom je aj to, že jednotlivé názory na predmet a funkciu filozofie sa v oblasti rozvoja verejnej politiky veľmi rôznia. Filozofia zvykne byť interpretovaná ako snaha odhaliť pravdu, priblížiť sa múdrosti, komplexnému pochopeniu problémov spoločnosti, inokedy je vymedzovaná predovšetkým prostredníctvom jej snáh o dosiahnutie exaktnej vedeckosti či pragmatického rozmeru. Aj napriek rôznym interpretáciám zastávame už vyššie uvedený názor, že filozofia má nesporne pre vývoj verejnej politiky ako vednej disciplíny a praktickej činnosti nepochybniteľný význam, nakoľko jednak v texte uvedené, no i mnohé ďalšie filozofické smery ovplyvnili jej formovanie a rozvoj. Možno sa teda stotožniť aj s názorom Konečného, ktorý tvrdí, že „aj keď na prvý pohľad majú filozofické systémy dosť ďaleko k tomu, čím sa bežne zaoberá verejná politika, predsa len tieto súvislosti existujú a to, čo rámcuje dnešnú verejnú politiku nielen ako teóriu, ale aj ako prax, má často svoje (niekedy skryté) filozofické zdôvodnenie, oporu v určitých filozofických východiskách“ (KONEČNÝ, 2008, s. 2). Na základe čerpania poznatkov a metód využívaných tradičnými filozofickými prúdmi sa skutočne môže verejná politika prezentovať ako samostatná veda majúca svoj vlastný pojmový a metodologický aparát.

3. Teoreticko-metodologické prístupy k politológii

Tak, ako sme sa pri objasňovaní pojmu politika či verejná politika stretávali s rôznymi nejednoznačnosťami, tak sa s nejasnosťami prúdiacimi z existencie rozličných koncepcií stretávame aj v prípade politológie ako špecifickej disciplíny zaoberajúcej sa politikou a politickou teóriou. Z viacerých eventuálnych nazeraní na politológiu možno vyvodiť, že jej základným cieľom je vytvárať politiku, ktorej výsledkom je tzv. „dobrý štát“ a spravodlivý medzinárodný poriadok. Diskusie zaoberajúce sa teoreticko-metodologickými základmi a metódami v politickej vede využívanými prezentovali počas jej vývoja viacero odlišných teoretických prístupov reprezentujúcich odlišné ideové tradície. Príznačnou pre tieto prúdy je ich logická nadväznosť, pričom zároveň vyplývajú z historickej chronológie v závislosti od ich objavovania sa v zornom poli politickej vedy.

Normatívno-ontologický prístup

Normatívno-ontologický prístup sa predovšetkým zameriava na znovuzískanie stratených hodnôt politického života, pričom to je dôvod, prečo predmet svojho záujmu orientuje hlavne na problémy dejín politických ideí a politickej filozofie. Východiskom tohto teoretického prístupu je už od čias Platóna a Aristotela neustále artikulovaná a aktualizovaná otázka „dobrej spoločnosti“ a „dobrého života občana“, čoho výsledkom je, že „stabilita a poriadok foriem spolužitia sa stáva základnou funkciou politiky“ (ADAMCOVÁ, 2009, s. 152). Je zrejmé, že tým, že sa ľudia od seba v mnohom odlišujú, rôznia sa aj predstavy a názory o tom, čo je dobro a aké konanie dobro predstavuje. Aj keď na túto problematiku existuje viacero názorov, v zásade sa dá tvrdiť, že „všeobecné dobro“ v sebe zahŕňa „súhrn všetkých podmienok sociálneho života, ktorých prostredníctvom jednotlivci, rodiny a spoločenské skupiny môžu plnšie a lepšie dosiahnuť svojho vlastného zdokonalenia“ (BRIŠKA, 2010, s. 74). Politika v uvedenom význame predstavuje múdre snaženie sa o dosiahnutie „všeobecného dobra“.

„Dobro“ sa stáva základným pojmom aj pri snahách L. Straussa ako jedného z predstaviteľov normatívno-ontologického prístupu o vymedzenie „klasickej politickej filozofie“. V jeho úvahách je chápané ako činnosť, ktorej snahou je nahradiť názory na charakter politických záležitostí poznaním ich povahy samotnej. Podstatné je zdôrazňovanie nevyhnutnosti hľadať režim, kde „všeobecné dobro“ a „politické dobro“ môžu byť identické. H. Arendtová ako ďalšia stúpenkyňa tohto teoretického prístupu ostro vystupovala proti fenoménu totalitarizmu, ktorý pre ňu predstavoval prejav krízy moderny a jej klasických hodnôt, pričom vo svojich prácach sa neustále zaoberala poukazovaním na tieto zlyhania. Znakom novoveku je podľa jej názoru „odcudzenie svetu“, a z toho dôvodu zdôrazňovala potrebu obnovy základných kategórií politického myslenia. Zároveň rozvíja pojem „političnosť“, čo je „to jediné, čo môže spojiť ľudí do spoločenského celku bez toho, aby sa pritom museli vzdať svojej odlišnosti, ktorá tvorí podstatu ich osoby“ (BRIŠKA, 2010, s. 76).

Na základe uvedeného možno konštatovať, že normatívno-ontologický prístup a práce jednotlivých autorov z jeho podstaty vychádzajúce, zdôrazňujú stanovenie pravidiel myslenia, správania a politickej praxe. Tieto pravidlá pritom vychádzajú z faktu, že „existencia určitého trvalého jadra, ktoré je konštantné vo všetkých epochách, a ktoré možno chápať ako „podstatu“ politična je rozhodujúcim“ (ADAMCOVÁ, 2009, s. 152). Základným cieľom, ktorý je v rámci tohto prístupu sledovaný, sú rozhodujúce idey, ktoré bezprostredne vplývajú na politickú skutočnosť, a teda aj na praktické konanie jednotlivých aktérov vystupujúcich v politike. Aj napriek tomu, že sa normatívno-ontologický prístup na určité obdobie stiahol do úzadia, jeho revitalizácia nastáva v 90. rokoch 20. storočia, kedy sa stáva filozofickou základňou pre riešenie závažných ekologických problémov.

Empiricko-analytický prístup

Empiricko-analytický prístup v rámci predmetu svojho záujmu zdôrazňuje neutrálny prístup a objektívne stanoviská, pričom vždy na prvé miesto kladie odbornú kritiku, nestrannosť, potrebu overovať a objektivizovať získané poznatky. Uvedený prístup zastáva názor, že akákoľvek vedecká skúsenosť je objektívne merateľná a preskúmateľná prostredníctvom presných pravidiel a všeobecne platných, nezávislých vedných zásad a princípov. Cieľom tohto prístupu už nie je len jednoduchý popis javov, ale vyvodenie zovšeobecňujúcich záverov o zákonitostiach a pravidelnostiach z týchto javov vyplývajúcich. Tento prístup vychádza z tzv. „kritického racionalizmu“, ktorého predstaviteľom je K. R. Popper, pričom „teoretickým východiskom a argumentačnou bázou tejto školy je kritika požiadaviek normativistickej, fenomenologickej a idealistickej teórie, ktoré sú odmietané ako „metafyzické“ (BRIŠKA, 2010, s. 78). Za významný prínos Poppera pre teóriu vedy možno považovať sformulovanie koncepcie falzifikácie poznatkov, ktorej podstata spočíva v nájdení takého poznatku, ktorý spochybňuje a dokáže nepravdivosť určitej, už existujúcej, zaužívannej teórie alebo niektorej jej súčasti.

V literatúre sa v rámci empiricko-analytického prístupu stretávame s vymedzením troch prístupov, ktorých diferenciacným znakom je rôzna úroveň abstrakcie. Konkrétne ide o tzv. deskriptívny prístup umožňujúci iba jednoduchú generalizáciu, pričom na tomto mieste najčastejšie dochádza k využitiu indukčnej metódy. Jeho nedostatkom je nízka poznávací hodnota, ktorá by mohla slúžiť k definovaniu

obsiahlejších zovšeobecňujúcich výpovedí. O niečo zložitejší prístup predstavujú systematické metódy analýzy. V tomto prípade hovoríme o tzv. teóriách stredného dosahu, ktorých výskumný efekt je pri ich využívaní značne hodnotnejší. Nakoniec ide o tzv. deduktívne metódy, ktoré vždy vychádzajú z konkrétneho predpokladu a na jeho základe dedukujú konkrétne závery a stanoviská. Tieto závery a stanoviská je však ešte nevyhnutné empiricky overiť, potvrdiť ich platnosť alebo ich vyvrátiť.

Systémový prístup

Ústredným pojmom systémového prístupu je pojem systém a myšlienka systémovosti. Systém sa vo všeobecnosti vymedzuje ako súhrn vzájomne prepojených a na sebe závislých prvkov, ktoré zároveň vystupujú ako určitý komplexný celok. V rámci vedeckého skúmania riadiaceho sa systémovým prístupom nedochádza len k jednoduchému opisovaniu jednotlivých prvkov objektu, ktorý je predmetom analýzy, ale vždy vo vzťahu k ostatným prvkom tvoriacim analyzovaný objekt a s prihliadnutím na ich postavenie v rámci daného celku.

Najrozsiahlejšiu a dnes už možno povedať klasickú systémovú teóriu rozpracoval David Easton, ktorý vnímal spoločnosť ako „všezahrňujúci celok, ktorý tvorí určitý sociálny systém a zároveň tvorí vonkajšie prostredie politického systému“ (BRIŠKA, 2010, s. 80). Základnou časťou politického systému sa podľa jeho ponímania stáva človek so svojím konaním, pričom zdôrazňuje, že každý jedinec môže voči politickému systému vystupovať buď aktívne (čo znamená, že sa na jeho formovaní a fungovaní aktívne podieľa) alebo do jeho fungovania vstupuje len príležitostne. Veľmi dôležitým faktorom, na ktorý Easton poukazuje a ktorý musí nevyhnutne byť pri analýze politického systému zohľadňovaný, je vplyv prostredia, ktoré daný politický systém obklopuje. Táto skutočnosť je nevyhnutná z toho dôvodu, že práve z prostredia politického systému doň prenikajú rôzne impulzy, pričom systém na tieto impulzy rôznymi spôsobmi reaguje.

Easton tento fakt popísal pomocou definovania dvoch kategórií, a to vstupy, ktoré vo forme požiadaviek a podpory vstupujú do politického systému a výstupy, ktoré vo forme rozhodnutí a činnosti z politického systému vychádzajú, pričom platí, že medzi vstupmi a výstupmi sa musí prejavovať ich vzájomný vzťah. Na dosiahnutie tohto vzájomného vzťahu je nevyhnutná existencia spätnej väzby, ktorá zabezpečuje pre politický systém informácie o reakciách okolitého prostredia na jeho výstupy. Len v takom prípade môže politický systém účinným spôsobom fungovať. Systémový prístup v konečnom dôsledku predstavuje jednu z metodologických alternatív, prostredníctvom ktorého sa politológii otvorili nové oblasti skúmania.

4. Výskumné metódy v politológii a vo verejnej politike

Politológia, rovnako ako mnoho ďalších vedných disciplín, sa pri svojom skúmaní nemôže obmedzovať len na využívanie jednej metódy poznávania. Máme za to, že len pri využívaní metód a poznatkov príznačných aj pre iné vedné disciplíny, môže aj táto oblasť spoločenských vied dosahovať a poskytovať zodpovedajúce výsledky a poznatky. Vo všeobecnosti existujú v oblasti sociálnych vied dva základné výskumné prístupy, a to kvalitatívny výskum a výskum kvantitatívny. Diferenciačným kritériom týchto dvoch prístupov je najmä spôsob získavania informácií a množstvo jednotiek, ktoré sú

súčasťou výskumu. Tieto dištinkcie následne predstavujú dôvod odlišného variantu analýzy údajov a tiež ich sprostredkovania. Ako uvádza Veselý a Nekola, „kvantitatívny výskum systematicky skúma vzťahy medzi merateľnými fenoménmi (vlastnosti, postoje, správanie a pod.) za účelom ich vysvetlenia“ (VESELÝ-NEKOLA, 2007, s. 150). Cieľom uvedeného výskumu je prostredníctvom štatistickej analýzy výsledkov merania zodpovedajúcej vzorky skúmaných prípadov naformulovať teóriu či výskumnú hypotézu a následne jej pravdivosť potvrdiť alebo vyvrátiť. Pre oblasť verejnej politiky je využitie tohto prístupu typické napríklad pri pokusoch o analýzu faktorov, ktoré sú zodpovedné za určité výsledky politiky.

Snahou kvalitatívneho výskumu je porozumenie takým javom, ako sú politické správanie či inštitúcie prostredníctvom pochopenia, ako tieto javy vnímajú jednotlivci alebo skupiny v prostredí, ktoré ich obklopuje. Rozdiel oproti kvantitatívnemu výskumu pozorujeme v tom, že namiesto naformulovania konkrétnej výskumnej hypotézy je v tomto prípade cieľom zdefinovanie všeobecnejších výskumných otázok. Prínosom využívania uvedeného prístupu vo verejnej politike je najmä zvýšená schopnosť porozumieť rôznym politickým fenoménom. Aj napriek tomu, že každý z uvedených prístupov hľadá odpovede na iné otázky, navzájom sa tieto výskumy dopĺňajú. Vzhľadom na túto skutočnosť dochádza v poslednom období k využívaniu tzv. zmiešaného prístupu (kombinácia kvalitatívneho a kvantitatívneho výskumu), pričom pri rozhodovaní o využití jedného či druhého výskumu je dôležité si uvedomovať zadané výskumné ciele, charakter dostupných informácií, povahu výskumnej otázky a ďalšie kritériá.

Politická veda, aj keď ju možno vnímať ako jednu z najstarších v oblasti skúmania vzťahov v spoločnosti, je súčasne jednou z najmladších vedných disciplín v oblasti definovania prostriedkov nadobúdajúcich charakter exaktných metód. Napriek jej úspechom dosiahnutým pri poznávaní politiky pomerne veľa autorov poukazuje na fakt, že v oblasti metód tohto poznania existujú ešte nedokonalosti, ktoré následne negatívne ovplyvňujú aj výsledky z tohto poznania plynúce. Na základe uvedeného vyvstáva otázka týkajúca sa zložitého procesu poznávania politiky a vzťahov v rámci nej vznikajúcich. Odpovedí na túto otázku je iste viacero, no jednou z možných je, že sám politický život spoločnosti sa vyznačuje určitou objektivitou, ktorá je daná tým, že rôzne politické záujmy či potreby ľudí sú určitým spôsobom predvídateľné či kvantifikovateľné, no na druhej strane, sama činnosť v politike je ovplyvňovaná subjektívnymi postojmi a motívmi správania sa hlavných aktérov politiky i občanov. Aj keď sa táto subjektívna stránka prejavuje navonok, za predpokladu jej existencie, úplné a jasné poznanie politiky nie je možné dosiahnuť.

V rámci poznávania verejnej politiky sa ako ďalšia bariéra v jej metodológii javí tiež nedostupnosť, či dokonca možno povedať až nevôľa politikov podieľajúcich sa na formulácii cieľov, základných prístupov a smerovaní konkrétnej politiky poskytovať zrozumiteľné, jasné a vyčerpávajúce informácie o záležitostiach pre toto poznanie potrebných. Politika sa zároveň vyznačuje aj svojou zvláštnosťou, ktorou je existujúci a aj v súčasnosti pretrvávajúci rozpor medzi demokraticnosťou a odbornosťou zastávania funkcií vo verejnom živote jednotlivými verejnopolitickými aktérmi. Uvedený rozpor súvisí so skutočnosťou, že vo verejnej politike dochádza k obsadzovaniu verejných miest, i vedúceho charakteru, občanmi, z čoho nevyhnutne vyplýva, že úroveň profesionality môže byť znížená, avšak v opačnom prípade by politika stratila svoj

demokratický charakter.

Vzhľadom k existencii množstva nových prístupov je v metodológii politológie i verejnej politiky možné identifikovať viacero nových alternatívnych prúdov, ktoré sú aj v súčasnosti živé a naďalej sa rozvíjajúce. Aj v prípade verejnej politiky existujú viaceré metódy, ktoré pre svoje potreby využíva. Tieto sa pritom členia na základe rôznych dimenzií, pričom za najdôležitejšiu literatúra považuje vhodnosť ich aplikácie v jednotlivých fázach procesu tvorby verejnej politiky. Tak, ako aj v oblasti iných vedných disciplín, aj vo verejnej politike existujú metódy, ktoré sú využiteľné kedykoľvek a existujú metódy, ktorých aplikácia sa viaže na jednu či viac konkrétnych etáp procesu analýzy verejnej politiky. K najuniverzálnejším metódam, ktoré sú využiteľné pri formulácii problému, stanovovaní cieľov, ktoré má realizácia danej verejnej politiky dosiahnuť, pri prognózovaní naplnenia týchto cieľov a iných činnostiach, patria najmä analýza aktérov, brainstorming, brainwriting a tzv. myšlienkové mapy.

Využitie metódy analýzy aktérov prichádza do úvahy v rôznych fázach analýzy a tvorby verejnej politiky. Cieľom tejto metódy je identifikácia všetkých jednotlivcov, skupín alebo organizácií, ktorých uskutočňovanie danej politiky ovplyvňuje, pochopiť ich konanie a vzájomné vzťahy a zároveň zhodnotiť mieru ich vplyvu na realizáciu konkrétnej politiky. Jej využitie je veľmi vhodné za účelom zisťovania postavenia a názorov jednotlivých aktérov k existujúcemu problému, ako aj k sebe navzájom. Aj napriek tomu, že analýza aktérov je dôležitá nielen pre formuláciu verejnopolitického problému, ale tiež pre úspešnú realizáciu schválenej politiky, existujú aj tu niektoré problematické miesta, a to najmä výber adekvátnych aktérov a spôsob merania ich názorov. Ide o problémy, ktoré sú len ťažko úplne vyriešiteľné, nakoľko je obtiažne sa pri výbere jednotlivých aktérov a posudzovaní ich postojov zbaviť určitého subjektivismu ovplyvňujúceho úsudok analytika verejnej politiky.

Spoločným ukazovateľom brainstormingu, brainwritingu a tzv. myšlienkových máp je ich snaha podnietiť tvorivé myslenie a proces tvorby nových, kreatívnych nápadov. Podstatou brainstormingu je „praktická skúsenosť, že čím viac návrhov riešenia máme k dispozícii, tým vyššia je pravdepodobnosť, že získame práve to najlepšie riešenie“ (VESELÝ, 2009, s. 183). Je dokázané, že oveľa viac nápadov je schopná vyprodukovať skupina než jej jednotliví členovia samostatne. Jedným z dôvodov, ktoré uvedené potvrdzujú je, že jeden návrh je schopný u ostatných členov skupiny vyvolať množstvo iných nápadov. Uplatňovanie tejto metódy je však reálne len v tom prípade, ak členovia skupiny dokážu odbúrať rozličné sociálne a psychologické zábrany, ktoré sú pri práci v kolektíve typické. Z dôvodu neschopnosti niektorých členov skupiny tieto bloky odbúrať sa vyvinula brainstormingu veľmi podobná metóda, brainwriting.

Základným rozdielom odlišujúcim tieto dve metódy je, že kým prechádzajúca metóda je založená na verbálnom základe (pri hľadaní riešení, formulovaní problémov dochádza k diskusii), základom tohto spôsobu analýzy tvorby verejnej politiky je písomnosť (nápady a návrhy sú vyjadrované písomnou formou). „Ak sa máme vyjadriť k nejakému problému a navrhnúť jeho riešenie, je potrebné sa nad ním najprv zamyslieť, uvedomiť si, čo všetko o ňom vieme a tieto informácie si usporiadať do logických celkov a vzájomných vzťahov medzi nimi“ (VESELÝ, 2009, s. 206). K tomuto sú efektívnym spôsobom tzv. myšlienkové mapy, ktoré okrem toho, že usporadúvajú

rôzne myšlienky a nápady, zaznamenávajú aj ich vzájomné vzťahy. Briška definuje myšlienkovú mapu ako „grafické štruktúrované znázornenie našich myšlienok, pojmov, faktov, kľúčových slov, ich vzťahov a hierarchie, ktoré sa odvíja od nejakého kľúčového pojmu či sformulovaného problému“ (BRIŠKA, 2010, s. 93). Vo verejnej politike je metódu myšlienkových máp vhodné aplikovať pri popise a analýze problému a pri identifikácii variantných riešení.

Záver

Každá vedná disciplína, ktorá pri štúdiu predmetu svojho záujmu využíva analytické a empirické metódy, musí pre svoju existenciu a ďalšie napredovanie disponovať vlastnou teóriou a na ňu nadväzujúcimi metódami a metodológiou. Z uvedeného dôvodu bolo cieľom predkladaného príspevku stručné rozpracovanie teoreticko-metodologických východísk verejnej politiky. Zdieľame totiž názor, že tieto východiská výrazne ovplyvňujú chápanie verejnej politiky ako celku, s čím bezprostredne súvisí aj formulácia konkrétnych verejnopolitických problémov, rozhodovanie o výbere verejnopolitických nástrojov i realizácia konkrétnych verejných politík. Máme za to, že nielen dôraz na praktickú stránku verejnej politiky napomáha odhaľovať jej úskalia a nedostatky, ale tiež oblasť teoretických poznatkov má svoj nezastupiteľný význam v poznaní verejnej politiky a jej reálneho pretavovania do praktického života spoločnosti. Sme presvedčení, že práve prostredníctvom poznania a zaoberania sa aj metodologickými a teoretickými východiskami verejnej politiky je s vysokou pravdepodobnosťou možné realizovať efektívnu a účinnú verejnú politiku riešiacu relevantné verejnopolitické problémy.

Zoznam literatúry

1. ADAMCOVÁ, Mária, 2009. Systémový prístup k verejnej správe. In: Politické vedy [online]. Roč. 12, č.2. [cit. 2016-02-16]. ISSN 1338-5623. Dostupné na: http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/userfiles/file/2_2009/ADAMCOVA.pdf
2. BOLFÍKOVÁ, Eva, 2007. Analýza politiky – medzi hodnotami a faktami. In: Sociálne a politické analýzy. Roč. 1. č. 1. ISSN 1337-5555.
3. BOLFÍKOVÁ, Eva, 2013. Predvolebné analýzy v kontexte (komplexných) politických analýz. In: Voľby 2012. Kam kráčaš demokracia Politologický zborník. Košice: ACTA FACULTATIS PHILOSOPHICAE UNIVERSITATIS ŠAFARIKIANAE 33, s. 347-360. ISBN 978-80-8152-030-3.
4. BRIŠKA, František et al. 2010. Teória a prax verejnej politiky. Banská Bystrica: Bratia Sabovci, s.r.o. Zvolen, ISBN 978-80-557-0045-8.
5. DUNN, N. WILLIAM, 2003. Public Policy Analysis: An Introduction. New Jersey: Prentice Hall, ISBN 978-0130976390.
6. DURNING, Dan, 1999. The Transition from Traditional to Postpozitivist Policy Analysis: A Role for Q – Methodology. In: Journal of Policy Analysis and Management. Vol. 18. No. 3. ISSN 1520-6688.
7. KONEČNÝ, Stanislav, 2008. Teoretické prístupy ku komunálnej politike I. (filozofické prístupy). In: Sociálne a politické analýzy. Roč. 2. č. 1. ISSN 1337-5555.
8. MALÍKOVÁ, Ľudmila, 2003. Verejná politika: Aktéri a procesy. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského. ISBN 80-223-1800-0.
9. NEKOLA, Martin, Hana GEISLER a Magdalena MOURALOVÁ, 2011. Současné metodologické otázky veřejné politiky. 1. Vyd. Praha: Nakladatelství Karolinum. ISBN

- 978-80-246-1865-4.
10. OCHRANA, František, 2009. Metodologie vědy. Úvod do problému. Praha: KAROLINUM. ISBN 978-80-2461-609-4.
 11. ŠTRAUSS, Dušan, 2005. Štát blahobytu (welfare state, sociálny štát). In: Slovenská politologická revue. [online]. Roč. 2005. č. 4. [cit. 2015-02-17] ISSN 1335-9096.
 12. VESELÝ, Arnošt a Martin NEKOLA, 2007. Analýza a tvorba veřejných politik - přístupy, metody a praxe. Praha: Slon - sociologické nakladatelství. ISBN 978-8-86429-75-5.
 13. VESELÝ, Arnošt, 2009. Vymezení a strukturace problému ve veřejné politice. Praha: KAROLINUM. ISBN 978-80-246-1714-5.

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice
