

ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz



INTERNETOVÝ RECENZOVANÝ ČASOPIS

2015 | Vol. 7 | No. 1 | ISSN 1803-8220

NOVOTNÝ, Vilém (2015). Studium policy work v perspektivě dvou hlavních přístupů. *Acta Politologica* 7, 1, 49-66. ISSN 1803-8220.

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

Internetový recenzovaný časopis vydává
Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy v Praze,
Katedra politologie Institutu politologických studií

Studium *policy work* v perspektivě dvou hlavních přístupů¹

Vilém Novotný²

Abstract:

Policy work labels new distinct stream of scholarship in public policy that tries to capture transformations of policy analysis' practice. Due to shifts in meaning and ambiguity of this new umbrella term there is a question of understanding to this new stream of research. The article argues it is possible by closer examination of different complementary policy work research approaches within this stream. They influence not only perception of public policy but also discourse on their practice. Its aim is to get acquainted with the issue of policy work through two contemporary main approaches. After short contextualization in development of policy work research there are presented, in comparative perspective, short characteristics, main concepts, conceptual embeddings, and relation to policy analysis of the policy work approach (Colebatch), the policy analytical capacity approach (Howlett). At the end there is clear summary of essential findings and sketched delimitation of the policy work as a stream of research.

Key words: *public policy, policy analysis, policy research, policy work, policy workers, comparison*

Úvod

Pracovní činnost v oblasti veřejných politik (*policy work* nebo *work of policy*)³ představuje nový výrazný směr bádání⁴ v oblasti studia veřejných politik.⁵ Reaguje a zaměřuje se zejména na postihnutí proměny praxe analýzy veřejných politik. Ve své podstatě se jedná o nové

¹ Tento text je výstupem grantového projektu GAČR P404/12/0725 „Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita“

² PhDr. Vilém Novotný, Ph.D. je odborný asistent na Katedře veřejné a sociální politiky, Institut Sociologických studií, Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova v Praze; U Kříže 8, 158 00 Praha 5 - Jinonice. Kontakt: vnovotny@fsv.cuni.cz.

³ Čeština zatím nedisponuje ustáleným a stručným překladem pojmu „policy work“. Proto jsme se rozhodli v následujícím textu uvádět synonymicky český opis „pracovní činnost v oblasti veřejných politik“ a anglické originály „policy work“ (work of policy). Stejně postupujeme i u odvozeného pojmu „pracovníci v oblasti veřejných politik“ (policy workers).

⁴ Při studiu pracovní činnosti v oblasti veřejných politik narážíme na jeden podstatný terminologický problém, protože *policy work* představuje jak předmět zkoumání, tak samotný směr bádání. Na podobnou pojmovou nejasnost narážíme i u jiných termínů, jako například u veřejné politiky (public policy). Je proto vhodné rozlišovat mezi *policy work* jako aktivitou a jako oblastí výzkumu. Nicméně této problematice již byla věnována pozornost jinde [Novotný 2013].

⁵ Problematika *policy work* se zkoumá již i v českém prostředí. Českou veřejnou správou se zabývají výzkumné projekty GAČR č. P404/12/0725 Analytici politiky v ústřední státní správě České republiky: praktiky, profesní hodnoty a identita a projektu Arnošta Veselého [Veselý 2013] a TAČR Posílení analytických, koncepčních a implementačních kapacit strategického řízení v krajích Martina Potůčka. Problematice *policy work* v politických stranách se věnuje GAČR č. 13-20962S České politické strany a jejich expertní kapacity v oblasti veřejných politik Michela Perottina [Polášek, Perottino, Novotný 2014].

rozšířené pojetí analýzy veřejných politik (policy analysis), která se touto oblastí tradičně zabývá.⁶ V tomto smyslu jde spíše o konceptuální rozšíření pojmu (*conceptual stretching*) nebo určitý „rebranding“, jaký známe například v podobném posunu od „vlády“ (*government*) k „vládnutí“ (*governance*), než o nový vlastní pojem se zásadně jiným obsahem. Zde je také potřebné poznamenat, že bádání o *policy work* zatím stále není možné vystihnout jediným jasným výzkumným kuhnovským paradigmatickým nebo lakatosovským programem. Je případnějišší poukázat na široký proud různých přístupů v této oblasti, které pojem *policy work* zastřešuje.

S ohledem na tuto proměnu významu a určitou nejasnost nového pojmu si musíme položit otázku, jak porozumět tomuto novému směru bádání. Tradičně můžeme empiricky zkoumat současnou praxi veřejných politik a její proměnu a na tomto základě vymezit, co *policy work* přesněji znamená. Další nosnou perspektivou je náhled na konceptualizaci jednotlivých badatelských přístupů, které se pracovní činností v oblasti veřejných politik věnují. Tomuto pohledu se budeme v následujícím textu věnovat. Podle nás badatelské přístupy významně ovlivňují nejen vnímání problematiky veřejných politik, ale i diskurs, který se zabývá jejich praxí. To je dáno tím, že jakékoli zkoumání definuje předmět svého výzkumu, v našem případě *policy work*, a vymezuje jeho nahlížení.

Naším cílem je představit problematiku bádání o pracovní činnosti v oblasti veřejných politik prostřednictvím dvou hlavních přístupů k jejímu studiu v komparativní perspektivě. Podle nás můžeme porozumět studiu *policy work* prostřednictvím rozboru konceptuálního ukotvení jednotlivých badatelských přístupů. Rádi bychom tím přispěli k uspořádání a uchopení této nové a rychle se vyvíjející oblasti studia veřejných politik.

Vytyčenému cíli odpovídá i struktura textu. Nejprve si stručně nastíníme historický kontext vývoje studia *policy work*. Pak bude následovat představení dvou hlavních přístupů ke zkoumání této problematiky v podobě přístup pracovní činnosti v oblasti veřejných politik (*policy work approach* – dále jen přístup PW) a přístupu analytické kapacity v oblasti veřejných politik (*policy analytical approach* – dále jen přístup PAC) v komparativní perspektivě. To nám pomůže vhodně poukázat na shody a rozdíly mezi těmito přístupy, které spolu příliš nekomunikují, i když se znají. Spíše se doplňují v pokrytí různých aspektů této zajímavé oblasti. Začneme jejich stručnou charakteristikou (metodologické zaměření, zásadní díla, vůdčí osobnosti apod.) a kratším představením jejich klíčových konceptů. Poté se budeme podrobněji věnovat konceptuálnímu ukotvení jednotlivých přístupů. Domníváme se, že tím můžeme lépe pochopit zaměření a aktivity jednotlivých přístupů a přinést jasnější vhled do jejich pojetí studia pracovní činnosti v oblasti veřejných politik. Především ale můžeme porozumět tomu, co znamená *policy work*. Zastavíme se také u problematiky jejich vztahu k analýze veřejných politik, protože se jedná o podstatný identitotvorný prvek tohoto proudu a zejména o významnou perspektivu pro nahlížení na pracovní aktivity v oblasti veřejných politik. *Policy work* pojí k analýze veřejných politik zvláště zájem o praxi veřejných politik. Praxe tak propojuje tyto dva koncepty, které se mohou zdát nebo mohou být označovány za odlišné. Na závěr shrneme základní poznatky o dvou vůdčích badatelských přístupech a nastíníme možné vymezení pracovní činnosti v oblasti veřejných politik jako směru bádání.

⁶ Lasswell zavedl v oblasti studia veřejných politik dělení na studium procesu tvorby veřejných politik (*knowledge of the policy process*) a analýzu veřejných politik (*knowledge in the policy process*), která se zabývala praxí veřejných politik [např. Lasswell 1971].

Přístupy ke studiu pracovní činnosti v oblasti veřejných politik

Dříve než se začneme podrobněji zabývat hlavními přístupy, je vhodné stručně chronologicky ukotvit vývoj tohoto proudu a nastínit okolnosti jeho vzniku. Kořeny současného bádání zabývajícího se *policy work*, jako novým uchopením analýzy veřejných politik, můžeme vystopovat ke kongresu *International Political Science Association* (IPSA) 2003 v jihoafrickém Durbanu. Tam se začala jasněji formovat odborná komunita, která prosazuje koncept pracovní činnosti v oblasti veřejných politik [Colebatch 2006a: 311]. Nejprve ji zajímal nesoulad mezi americkou a neamerickou praxí analýzy veřejných politik. Postupně se ale její pozornost přesouvala ke zkoumání rozporu mezi americkým učebnicovým pojetím analýzy veřejných politik (teorií) a praxí veřejných politik (i v USA). Současně se podařilo této komunitě etablovat ve vědeckém prostředí. A to nejen prostřednictvím výzkumných aktivit, ale i formulací základních programových textů, které určují jednotlivé směry výzkumu [viz Colebatch 2006a; Colebatch 2006b; Howlett 2009a; Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010a]. Toto posilování odborné základny se odráží i v uznání této komunity akademickým prostředím studia veřejných politiky. O tom svědčí například pravidelné konference *Interpretative Policy Analysis* (IPA) nebo panely věnované problematice *policy work* na kongresech IPSA 2012 (Madrid) a 2014 (Montreal) či na první *International Conference on Public Policy* (ICPP) v červnu 2013 v Grenoblu.

Zároveň dochází k diverzifikaci v rámci proudu. Dnes můžeme rozlišit dva dominantní badatelské přístupy ke studiu *policy work*. Jejich propojení je dáno spíše předmětem jejich zájmu, tj. pracovní činností v oblasti veřejných politik než jejich badatelskými metodami a východisky. Proto můžeme z jejich konceptuálního ukotvení odvodit, co představuje *policy work*. Jedna část kolem Hala Colebatche a Roberta Hoppeho stále jasněji deklaruje interpretativní pojetí studia *policy work*. Další se zaměřuje na velké empirické kvantitativní výzkumy úředníků veřejné správy a odborné kapacity veřejné správy při tvorbě veřejných politik (Michael Howlett, Adam Wellstead a Bryan Evans).

Přístup PW

Přístup PW dal jméno celému proudu bádání o *policy work* a představuje první vlnu zájmu o tuto problematiku. Přináší nejucelenější rozpracování konceptu pracovní činnosti v oblasti veřejných politik a jeho zkoumání. Na problematiku *policy work* nahlíží z konstruktivistických pozic zarámovaných do interpretativní analýzy veřejných politik (interpretative policy analysis). Jedná se o projekci postmoderního či argumentačního obratu ve studiu veřejných politik do této oblasti. Předmětem jeho zájmu byl nejprve rozpor mezi učebnicovým pojetím analýzy veřejných politik a jejich současnou praxí. S tím byla spojena i proměna praxe analýzy veřejných politik a role diskursu ve veřejných politikách. Postupně ale stále více zdůrazňuje interpretativní pojetí zkoumání procesu tvorby veřejných politik [viz Colebatch 1998, Colebatch 2005a, Colebatch 2006a, Colebatch 2006b a Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010a]. Vůdčím představitelem přístupu je Australan Hal K. Colebatch⁷, který ve svém programovém článku formuloval výzkumný program zkoumání *policy work* [Colebatch 2006a] a dále jej rozvinul ve výše uvedené publikacích. Další významnou osobností přístupu je Holanďan Robert Hoppe. Ten vnáší důraz na sociální konstrukci veřejných politik jako „vytváření společného smyslu“ (*making sense together*) a akcentuje vztah politiky a expertizy

⁷ U nás je Colebatch známý především svou pozoruhodnou učebnicí *Úvod do policy* [2005b].

[Hoppe 1999]. Pro interpretativní přístup ke studiu *policy work* představují klíčový koncept tři pojetí (*accounts*) veřejných politik a procesu jejich tvorby.⁸

Tři pojetí veřejných politik

Tento koncept formuloval Colebatch [Colebatch 2006c; Colebatch 2006a a Colebatch 2010] a patří k nejpracovanějšímu vysvětlení komplexity veřejných politik, a tím i pracovní činnosti v oblasti veřejných politik. Colebatch uznává existenci více pojetí veřejných politik a tvrdí, že jejich různá vnímání mohou „mít smysl“ (*make sense*) v různých kontextech. Podle něj je také důležité, že každé z těchto pojetí rámuje specifickým způsobem proces tvorby veřejných politik a činí některé typy praxe a praktik (*policy work*) vhodnější (*appropriate*) než jiné [Colebatch 2010: 31 a 34]. Celkově rozlišuje tři pojetí, tj. veřejné politiky jako autoritativní rozhodnutí (řešení problémů), strukturovanou interakci a sociální konstrukci.

V prvním pojetí je pracovní činnost v oblasti veřejných politik definována vzhledem k rozhodnutí [Colebatch 2006a: 313]. *Policy work* se zvláště zaměřuje na oficiální praktiky a rámování aktivit veřejné správy (*government*) s ohledem na veřejněpolitická rozhodnutí. Ty se prezentují jako výsady legitimních politických vůdců. Práce státní správy (*state bureaucracy*) se pak popisuje jako „razení“ těmto vůdcům před rozhodnutím a „realizace“ tohoto rozhodnutí po té, co bylo učiněno. V tomto kontextu je pracovní činnost v oblasti veřejných politik poradenské podstaty, ačkoli se tato nálepka přiřazuje široké škále praktik [Colebatch 2010: 35-36].

V druhém pojetí představuje *policy work* především konstrukci a udržování vztahů mezi zainteresovanými aktéry, tj. diplomacii veřejné autority. To se odehrává v komunitě veřejných politik (*policy community*)⁹ [Colebatch 2006a: 313]. V tomto pojetí se pracovní činnost v oblasti veřejných politik zaměřuje na generování výsledku. Ten by měl být považován za přijatelný pro dostatečně široké spektrum zainteresovaných aktérů, aby získal podporu relevantních politických vůdců. *Policy work* se zajímá o identifikaci účastníků a jejich institucionální podpory. Zabývá se i postoji, které zaujali, a diskursem, který použili [Colebatch 2010: 35-36].

Třetí pojetí vnímá veřejné politiky jako sociální konstrukce. Toto rámování nahlíží veřejné politiky z hlediska způsobu, jakým se politické zájmy uznávají za hodné kolektivní pozornosti. Zajímá se také o to, zda se s nimi zachází odpovídajícím způsobem. Tím směřuje pozornost k významům dávaným slovům a sdílenému porozumění mezi nimi. Soustředí se také na postup, jakým se uznává expertiza a jak se rozvíjí „technologie vládnutí“ (*technologies of rule*) [Colebatch 2006a: 313].

V této perspektivě představují veřejné politiky především diskuzi, která je zpětně propojena s otázkou účasti. To jest ten, kdo se účastní procesu tvorby veřejných politik, bude formovat podstatu budoucího diskursu a daný diskurs pak bude zpětně identifikovat vhodné účastníky. Proces tvorby veřejných politik je vnímán jako „kolektivní řešení hádanky“ (*collective puzzling* – Hecló 1974). Je veden jak snahou identifikovat a řešit problémy, tak se vyznačuje nejistotou a spory o podstatu problémů a efektivnosti reakcí na ně [Colebatch 2010: 32-33]. V tomto pojetí se pozornost zaměřuje na následující otázky: jak se situace stávají předmětem politického zájmu?; jak se uznává autoritativní poznání a identifikují vhodné reakce?; jak se problematizují problémová témata (*how issues are problematized*)?;

⁸ Tyto koncepty jsou zevrubněji přiblíženy již jinde [viz Novotný 2013].

⁹ Viz [Richardson, Jordan 1979].

jak se jim rozumí?; a kdo o nich může autoritativně mluvit? [Colebatch 2010: 36-37]. Výše uvedená tři pojetí veřejných politik jsou doplňovány konceptem tří typů poznání ve veřejných politikách (*policy knowledge*).

Tři typy poznání v oblasti veřejných politik

Operovat pouze se třemi pojetími veřejných politik podle přístupu PW nestačí. Tato pojetí totiž představují odlišné formy poznání v oblasti veřejných politik a formují rozdílné druhy praxe. Měli bychom si proto položit otázku, jak se s jednotlivými pojetími pracuje v procesu tvorby veřejných politik. Přístup PW se domnívá, že vhodnost jejich použití závisí na konkrétním kontextu dané veřejné politiky. Tuto vhodnost můžeme určit podle tří typů poznání v oblasti veřejných politik [Colebatch 2006a: 315].

Přístup vychází z Tenbenseleova pojetí tří druhů poznání.¹⁰ Tenbensele tvrdí, že každý typ poznání se zabývá kvalitativně odlišnými otázkami, tj. epistemické poznání (*epistémé*) – „co je objektivně pravdivé?“, prakticko-technické poznání (*techné*) – „co funguje?“ a phronetické poznání (*phronesis*) – „co má být učiněno?“. Proto není možné zredukovat žádný z těchto typů poznání pouze na jeden z nich. Zběhlost (*proficiency*) v jednom typu totiž neznamená zdatnost v jiném. Dobrý veřejněpolitický argument by měl být formulován na základě nároků vyplývajících ze všech tří typů poznání. To znamená, že by měl obsahovat všechny tři dimenze. Aktéři veřejných politik by měli rozvíjet své nároky vycházející ze všech tří druhů poznání, pokud se chtějí smysluplně účastnit procesu tvorby veřejných politik. Avšak na nich založené nároky nemusí nutně rozhodovat o vítězství v argumentaci [srov. Tenbensele 2006: 201-203]. Důraz na vzájemnou komplementaritu je podobný jako u Colebatchových tří pojetí veřejných politik. Nicméně zaměření přístupu PW můžeme lépe porozumět prostřednictvím jeho konceptuálního ukotvení.

Konceptuální ukotvení přístupu PW

Jak již bylo řečeno, přístup je ukotven především ve dvou konceptech výzkumu pracovní činnosti v oblasti veřejných politik. První se vztahuje k proměně obsahu předmětu studia. Druhé konceptuální ukotvení představuje aplikaci diskursivního přístupu na studium veřejných politik a na pracovní činnosti v jejich oblasti.

Proměna teorie a praxe veřejných politik

První východisko rozpracovává myšlenku o posunu obsahu analýzy veřejných politik a činnosti analytiků veřejných politik.¹¹ Veřejné politiky, jak jako sféra praxe, tak jako oblast poznání, prošly v několika málo posledních desetiletích podstatnými změnami. Podobně se proměnil i typ pracovní činnosti, se kterým jsou spojovány [Colebatch, Hoppe a Noordegraaf 2010c: 23].

¹⁰ Tenbensele aplikuje Flyvbjergův [2001] rámec tří druhů poznání, které odkazují k Aristotelově diskuzi tří typů poznání, resp. „intelektuálních čtností“, v sociálních vědách.

¹¹ Ze studia literatury proudu *policy work* především [Colebatch 2006a; Colebatch 2006b; Howlett 2009a; Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010a atd.] vyplývá, že jeho klíčovým tématem je proměna v několika perspektivách. Zprv se jedná o transformaci samotného předmětu studia, tj. praxe veřejných politik. Druhá perspektiva se týká proměny samotného středního pojmu a jeho významu. Třetí perspektiva poukazuje na proměnu samotného zkoumání, tj. jak výzkumníci vnímají praxi veřejných politik.

Přístup poukazuje na transformaci praxe veřejných politik. Zejména cílí na rozpor mezi teorií procesu tvorby veřejných politik v klasických učebnicích analýzy veřejných politik (tzv. učebnicový přístup) a současnou praxí analytiků a analýzy veřejných politik.

První velké téma přístupu vyzdvihuje především rozšiřování aktivit (činností), které se dříve zahrnovaly do pojmu analýza veřejných politik a které vykonávali analytici veřejných politik¹² [viz např. Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010c: 13-14; Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 229 a 239]. Analýza veřejných politik, resp. pracovní činnost popisovaná jako *policy work*, se ve Spojených státech stále více institucionalizovala. Od 60. let můžeme pozorovat rostoucí expanzi a profesionalizaci analýzy veřejných politik. Již se nejednalo o náplň specifické pracovní pozice jako v 60. letech, ale analýza se stala řádnou kategorií profesního zaměstnání. Tímto posunem představuje pracovní činnost v oblasti veřejných politik stále různorodější pole pracovní aktivity. V něm se analytici veřejných politik věnují řadě činností od „nehodnotové“ vědecké analýzy po zaangažovanou obhajobu veřejných politik (*partisan policy advocacy*). Organizační institucionalizace je posilována rozšiřováním administrativních útvarů zabývajících se veřejnými politikami (*policy units*) ve veřejné správě i mimo ni. To je spojené s dále se rozšiřující škálou pracovníků v oblasti veřejných politik. Například v praxi veřejných politik můžeme sledovat dramatický nárůst počtu a důležitosti politických podpůrných pracovníků na ministerstvech (*political auxiliaries*) v oblasti řízení problémových témat (*issue management*) a síťování. [Colebatch 2006a: 310]

Dále můžeme mluvit o zvyšující se specifikaci praxe veřejných politik. Důležitý faktor také představují rostoucí aspirace procesu vládnutí (*governmental process*). V něm vládní, resp. správní úřady disponují formálními veřejněpolitickými prohlášeními, která používají jako základ pro vyjednávání s ostatními úřady. Další rozměr proměny představuje zájem o využívání a roli expertního poradenství. Důvodem jsou zjištění, že rozhodovatelé nepoužívají při rozhodování poskytnuté rady, které hledali [Colebatch 2006a: 310-111].

Druhým významným aspektem je proměna v nahlížení badatelů na veřejné politiky. Podle Colebatche a Radinové představovalo primární impulz pro formulaci přístupu PW i první významné práce [zejména Colebatch 2006b] to, že si badatelé stále více začali uvědomovat rozdíly mezi americkými učebnicovými popisy veřejných politik a jejich neamerickou praxí. Jak akademici, tak praktici projevíli velký zájem o to, zda analýza veřejných politik, která se prezentuje ve standardních (amerických) učebních textech, představuje adekvátního průvodce pro praxi veřejných politik mimo USA. Tento nesoulad byl nejprve pocítován především mimo Spojené státy a je charakterizován „deficitními pojetími“ praxe veřejných politik v jednotlivých zemích [podle Colebatch, Radinová 2006: 217].

Colebatch to výstižně charakterizuje tak, že zbytek světa není schopen naplnit americkou normu. To znamená, že není nic špatného s (americkým) analytickým rámcem, ale problém je na straně cizinců. Nejobecnější vysvětlení tohoto rozporu spatřuje v tom, že učebnicové pojetí představuje normu, ideál, na který *policy workers* aspirují, ale jehož dosažení může být zabráněno různými okolnostmi. Toto je spojeno (zvláště mimo US) s vysvětlením z hlediska politické kultury. Podle něj učebnice většinou píší Američané, kteří vychází z amerických příkladů a americké literatury [Colebatch 2006a: 311].

Brzy ale začalo být jasné, že samotné americké učební texty nejsou nutně shodné ani s americkou praxí veřejných politik a že skutečná otázka se týká vztahu mezi texty a praxí [Colebatch 2006: 319]. Již Radinová [2000] upozorňuje na „oddělení“ mezi pojetími *policy*

¹² Paradigmatické dílo přístupu v tomto ohledu představuje publikace Beryl Radinové [2000 (2013a druhé, přepracované vydání)].

work nalezenými v instruktážních textech a pojetími vycházejícími z praxe. Colebatch hovoří ve stejném duchu o rozdílech mezi vysvětlujícími (*expository*) a zkušenostními (*experiential*) pojetími praxe veřejných politik. Podle něj vysvětlující pojetí představuje dominantní paradigma, které znázorňuje veřejné politiky jako proces autoritativní instrumentality. V něm vláda (*government*) vybírá cíle a *work of policy* znamená přípravu na tuto volbu prostřednictvím analýzy a rady, činěním volby nebo jejím realizováním. Zkušenostní pojetí zpochybňuje empirickou přesnost prvního popisu a místo toho hovoří o diverzitě, soupeření a nejednoznačnosti. Nicméně v učebnicích hlavního proudu jsou tato pojetí a problémy, pokud jsou vůbec uznány, uváděny jako „statické“. Podle nich se jedná o nedokonalosti nebo poruchy, které brání provádění správného pojetí. Dominance instrumentálního pojetí není dána jeho empirickou přesností, ale tím, že potvrzuje platnost výsledku či účinku (*outcome*) veřejných politik [viz Colebatch 2006a: 319, dále i Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010c: 13-14].

Uznání existence více pojetí reality implikuje, že pracovní činnost v oblasti veřejných politik podle přístupu PW zahrnuje vyjednávání mezi těmito reprezentacemi. Za věrohodné považuje to, co je kulturně specifické, tj. co se vztahuje k určitému rámci sdílených porozumění a hodnot. Významnost národních odlišností, například mezi Američany a Evropany, představuje způsob, který je používán v institucionalizaci *policy work*. Ta není založena pouze na analýze veřejných politik jako korpusu používaného poznání („kognitivní dimenze“ instituce). Závisí také na organizačních strukturách a praktikách, jejichž prostřednictvím se toto mobilizuje (regulativní dimenze), ale i hodnotách, ze kterých tyto vychází (normativní dimenze). Tím se vytváří rozdíly mezi jednotlivými zeměmi [srov. Colebatch, Radinová 2006: 222-224].

Interpretativní (diskursivní) přístup

Druhé podstatné konceptuální ukotvení představuje interpretativní či diskursivní přístup.¹³ Ten je důležitý jak pro nahlížení na veřejné politiky, tak pro metodologii přístupu PW. Tato perspektiva se promítá do zkoumání praxe veřejných politik velkým důrazem kladeným na problematiku diskursu. Podle přístupu PW se účastníci veřejných politik zabývají otázkami, které sdílí jejich zájem. Přístupují k nim ale, z různých důvodů, z odlišných úhlů. A aplikují rozličná kritéria pro definování nejen problému, ale i vhodné reakce (řešení) na něj. Při tom účastníci zapojují množství významových rámců, aby „zarámovali“ problém způsobem, který jim dává smysl a který validuje průběhy jednání, které preferují [Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 230-231].

V tomto pojetí mají pracovníci v oblasti veřejných politik tendenci odhalovat, že nedělají nestranná a od kontextu oproštěná srovnávání alternativ veřejněpolitických řešení. Uvědomují si, že jsou zaangażováni v pokračujících interakcích s ostatními účastníky v bodech, ve kterých se jejich vlastní institucionalizované politické zájmy protínají. Společně s ostatními *policy workers* musí vyjednávat následující: význam daného politického zájmu; pojmy použité k jejich popisu; a způsob, jakým jsou tyto pojmy používány k tomu, aby vyjádřily závazky k jednání a aby potvrdily platnost jednání, které je potřebné učinit. Příliš tak „neřikají pravdu mocným“ (*speaking truth to power*), jak doufal Wildavsky [1979], ale „vytvářejí společně smysl“ (*making sense together*) [Hoppe 1999; Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 231].

Rozšiřování škály účastníků znamená, že se nemusí všichni dobře znát. Jde i o to, že je potřebné vymyslet módy vzájemně přijatelného diskursu a že se asi účastníci budou po-

¹³ Například publikace *Working for policy* vznikla na základě spolupráce vzešlé z amsterdamské konference IPA v roce 2006 [viz Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010b: 8].

týkat s komplexním vyjednaným světem, ve kterém se sami nachází [Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 230]. Jinak řečeno, tento přístup upozorňuje na obecné zjištění z praxe, že *policy work* často zahrnuje celou řadu účastníků s odlišnými způsoby porozumění problému a předjímání reakcí na něj. Za těchto okolností začalo být důležité vytváření sdíleného diskursu, který poskytne smysl účastníkům s odlišnými politickými zájmy [Colebatch, Radinová 2006: 224-225].

Vztáhněme to na *policy work*. Je zřejmé, že pokud jsou veřejné politiky nahlíženy jako nejednoznačné, pak se stává obtížnějším objektivně definovat, co „jsou“ veřejné politiky nebo pracovní činnost, která je vytváří. Představovat tuto nejednoznačnou realitu, jakou jsou veřejné politiky, je cvičením v interpretaci. To je dokonáno jak samotnými praktikami veřejných politik, tak prostřednictvím badatelských snah, které analyzují procesy tvorby veřejných politik. To, co považujeme za pracovní činnost v oblasti veřejných politik, je součástí tohoto procesu reprezentace. V něm se angažují nejen praktici, ale i pozorovatelé. *Policy work* je cvičením v sociální konstrukci významu procesu tvorby veřejných politik, jehož součástí je dekonstrukce veřejných politik [Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010c: 29].

Důraz na roli diskursu ve veřejných politikách není jediným východiskem tohoto pojetí. V prostudované literatuře můžeme objevit ještě minimálně dvě, která odráží širší proudy myšlení v badatelské komunitě. První vychází ze zájmu o vztah mezi vědou a politikou a o roli poznání a expertů v procesu tvorby veřejných politik [např. Hoppe 1999]. Zde je nosnou myšlenkou Weingartova teze o rostoucím prolínání se na vědě založené expertizy a politiky. Tu vyjádřil chytlavým sloganem o expertizaci politiky a politizaci expertizy, resp. vědy [Weingart 1999]. Druhý představuje Foucaultovo studium governmentality. To se zaměřuje na praktiky procesu vládnutí a je především důležitým konceptem pro pochopení Colebatchova pojetí studia veřejných politik [Colebatch 2002].

Metodologicky je tento přístup ukotven v interpretativní analýze veřejných politik, která vnímá veřejné politiky a proces jejich tvorby jako aktivitu sociální konstrukce. Přístup klade ve výzkumu důraz především na to „dostat se blíže“ (*getting close*) [Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 240]. Zájem se soustředí na překlad mezi žitými světy (*life-worlds*) a významovými rámci různých účastníků. Důležité je také uvědomění si, že proces tvorby veřejných politik je závislý na kontextu. To znamená, že badatelé, ale i studenti potřebují být velmi dobře ukotveni v přístupech „interpretativní analýzy veřejných politik“, jako je interpretativní přístup, rámování, narace, diskursivní analýza atd [viz např. Majone 1989; Fischer, Forester 1993; Roe 1994; Rein, Schön 1994; Dryzek 1997; Yanow 2000; Hajer, Wagenaar 2003; Colebatch 2004; srov. Colebatch 2010: 37; Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 240-241].

Zřejmě nejcharakterističtější znakem aplikace diskursivního přístupu je přesvědčení, že porozumění *policy work* si vyžaduje uznání multiplicity. Představitelé tohoto přístupu sdílejí myšlenku, že nikdy nebude existovat jedno definitivní pojetí pracovní činnosti v oblasti veřejných politik. Veřejné politiky jsou podle nich příliš nejednoznačné a sporné, aby se daly definovat neutrálním způsobem. Zároveň jsou také pokračujícím procesem, který se vyvíjí v průběhu času a vyhýbá se pevně stanoveným a statickým vymezením [srov. Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 242-243].

Shrneme-li, pak vliv interpretativního přístupu můžeme vidět v určitých argumentačních postupech. Jedná se například o vymezování se proti dominantnímu, autoritativně instrumentálnímu pojetí veřejných politik, důrazu kladenému na význam závislosti na konkrétním kontextu, resp. vnímání veřejných politik jako „plovoucího signifikantu“ (*floating signifier*), pluralitu různých pojetí veřejných politik. Také jej můžeme spatřovat v používání

pojmu spojených s interpretativním přístupem jako „mapování“ (procesu tvorby) veřejných politik, „pojetí“ veřejných politik, kontext atd. Na závěr ještě věnujme pozornost vztahu k analýze veřejných politik, který je podstatný pro vnímání *policy work* daným přístupem.

Přístup k analýze veřejných politik

Pojetí analýzy veřejných politik je pro přístup PW důležitou identotvornou složkou. Analýzu vnímá jako základní formu *policy work* a poukazuje na její proměnu, která spočívá v rozšiřování aktivit spojených s analýzou veřejných politik. Tradiční formulace analýzy veřejných politik nahlíží na *policy work* jako na formu podpory rozhodování. To znamená, že dovední profesionálové radí legitimním rozhodovatelům na základě svého expertního poznání opřené o analytické techniky. Výstižně to vystihl Aaron Wildavsky svým „*speaking truth to power*“ [1979]. V tomto pojetí existuje jasné klasické oddělení mezi analytiky, kteří se opírají o znalost praktických dovedností, a rozhodovateli, kteří jsou vázáni svými politickými závazky. Akademická oblast analýzy veřejných politik se především zabývala rozvojem poznávací báze této nové profese analytika veřejných politik. Výměny mezi analytiky nahlížela jako interakci, která objasňovala správnou aplikaci analytických technik, předepsaných učebními texty.

Problémem je, že toto směřování se nestalo ani ve Spojených státech kodifikací dohodnutého korpusu profesionální praxe v oblasti veřejných politik. Na to poukazuje zejména Beryl Radinová [2000, 2006 a 2013b], která argumentuje, že lidé popisovaní jako analytici veřejných politik jsou v současnosti zahrnuti do různorodých aktivit v celé škále uspořádání veřejných politik. Již nejsou, jako původně, specifickými specialisty, kteří se zabývají pouze vypracováváním analýz veřejněpolitických problémů. Jsou totiž stále častěji začleňováni do vyjednávání a přípravy podkladů pro jednání mezi zúčastněnými aktéry [viz Colebatch, Radinová 2006: 219-220].

Přístup PAC

Druhý nejvýznamnější konceptuální přístup ke studiu pracovní činnosti v oblasti veřejných politik by se dal nazvat přístupem PAC. Jedná se o druhou vlnu studia *policy work*, který je v současnosti publikačně nejpłodnější. Hlavním předmětem zájmu přístupu jsou aktivity pracovníků v oblasti veřejných politik a zjišťování kapacity organizací pro ovlivňování procesu tvorby veřejných politik. Opírá se především o kvantitativní dotazníková šetření prováděná na různých úrovních kanadské veřejné správy se zaměřením na analýzu veřejných politik [viz např. Dobuziskis, Howlett, Laycock 2007; Wellstead, Stedman, Joshi, Lindquist 2007; Howlett 2009b; Wellstead, Stedman, Lindquist 2009; Howlett, Wellstead 2011; Wellstead, Stedman, Howlett 2011; Evans, Wellstead 2013 apod.]. Ústřední postavu a výrazného hybatele tohoto proudu představuje Micheal Howlett. Ten také zformuloval zásadní programový text tohoto přístupu v roce 2009 [Howlett 2009a]. Howlett je sice jeho nejvýznamnější postavou, nicméně se tu profilují i další výrazné osobnosti jako Adam Wellstead a Bryan Evans.

Pro přístup je klíčový koncept analytické kapacity v oblasti veřejných politik (*policy analytical capacity* či *policy research capacity*) úzce podporovaný konceptem poradenského systému v oblasti veřejných politik (*policy advisory system*).¹⁴

¹⁴ Podrobněji byla těmto konceptům věnována pozornost jinde [viz Novotný 2013].

Analytická kapacita v oblasti veřejných politik

Analytickou kapacitu v oblasti veřejných politik definuje Howlett s Oliphantem jako schopnost dané organizace provádět výzkum a analýzu veřejných politik v oblasti veřejných problémových témat [Howlett, Oliphant 2010: 34]. Pro bližší rozpracování ji můžeme charakterizovat dvěma podstatnými prvky. První představuje analytické předpoklady pro výzkum veřejných politik. Jedná se jak o množství základního výzkumu, který může daná organizace provádět nebo ke kterému má přístup, tak o schopnost dané organizace (především vládní) používat statistické metody, aplikované výzkumné metody a pokročilé modelovací techniky, jako je skenování prostředí, analýza trendů a prognostické metody. Tato kapacita má organizaci pomoci odhadnout nejen obecné veřejné mínění a postoje veřejnosti, ale i postoje důležitých aktérů veřejné politiky, jako jsou zájmové skupiny atd. Dalším jejím účelem je předvídaní dopadů daných veřejných politik. Druhý prvek obsahuje schopnost organizace řídit informační toky. Jde o schopnost (vládních) organizací předávat zainteresovaným stranám a aktérům sdělení týkající se veřejných politik. Dále zahrnuje kapacitu dané organizace nejen artikulovat své střednědobé a dlouhodobé priority, ale i integrovat informace pro fázi rozhodování v procesu tvorby veřejných politik [Howlett 2009a: 162-163].

Systém poradenství v oblasti veřejných politik

Systém poradenství v oblasti veřejných politik je označován za klíčovou determinantu nejen analytické kapacity organizace, ale kapacity dané organizace v oblasti veřejných politik (*policy capacity*) obecně [Howlett 2009a]. V podstatě se jedná o dlouhodobě utvářenou konfiguraci organizací, které se věnují analýze, resp. výzkumu veřejných politik, v dané veřejné politice. Tato konfigurace se skládá jak z vládních (ministerstva, jich oddělení (departments), ústřední orgány státní správy atd.), tak z nevládních aktérů (think tanky, média, konzultanti, zaměstnavatelské a odborové svazy, zájmové skupiny atd.). Pro poradenský systém je podstatné, že jeho aktéři jsou zpravidla uspořádáni v konfiguraci tržního typu na základě dělby práce. To znamená, že zde existují aktéři, kteří dodávají základní data, obvykle získaná z vlastní analýzy veřejných politik. Pak jsou zde aktéři, kteří mají roli zprostředkovatelů. Podle očekávání a potřeb tvůrců veřejných politik jim předávají výsledky výzkumu v podobě relevantních faktů a informací týkajících se veřejných politik [srov. Howlett, Oliphant 2010: 19].

Výkladové koncepty

Abychom porozuměli výzkumnému zaměření tohoto přístupu a jeho klíčovým konceptům, tak potřebujeme poukázat na některá východiska, ve kterých je ukotven. Po bližším studiu Howlettových prací můžeme identifikovat minimálně tři myšlenkové proudy, které se v jeho pojetí implicitně či explicitně promítají a utváří jej. Ty představují výzkumné osy tohoto přístupu. Jinak řečeno, koncept analytické kapacity v oblasti veřejných politik představuje pokus o propojení níže uvedených myšlenkových proudů.

Kapacita v oblasti veřejných politik

Prvním konceptem je kapacita v oblasti veřejných politik (*policy capacity*). Zde vychází z kanadské tradice reformy veřejné správy v 90. letech a snah o zvýšení její kapacity v oblasti

veřejných politik. Ty začaly v roce 1996 ustanovením *Task Force on Strengthening Our Policy Capacity* pod vedením Ivana Fellegiho. V pozdních 90. letech na tuto aktivitu navazovala *Policy Research Initiative* (PRI). Ta prosazovala spolupráci s výrazně expandujícím seskupením univerzitních institutů a think tanků jako způsobu znovuvybudování federální analytické kapacity v oblasti veřejných politik v nové éře participativního vládnutí (*participative governance*) [srov. Howlett 2009a: 166].

Tyto snahy jsou obecně zarámovány v debatě o „vyprázdněném státě“ (*hollow state*). Ta zaměřila svou pozornost na to, zda je stát, resp. veřejná správa, stále schopen po uragánu reforem new public management (zejména externalizace a privatizace) v 80. a 90. letech dobře vykonávat to, co se od něj očekává. Stručně řečeno, zda jsou vlády schopné vládnout.

Při vymezování kapacity v oblasti veřejných politik Howlett přímo odkazuje na práci Fellegiho. Fellegi považuje tuto kapacitu za široký koncept, který zahrnuje celou škálu témat týkajících se uspořádání exekutivy (*government*). Konkrétně se jedná o taková organizační uspořádání, která exekutivě umožní vyhodnocovat, formulovat a implementovat veřejné politiky v rámci její působnosti (jurisdikce). Kapacita v oblasti veřejných politik je dána jak podstatou a kvalitou zdrojů pro zmíněné vládní aktivity (ať již ve veřejné správě nebo mimo ni), tak praktikami a procedurami, kterými jsou tyto zdroje mobilizovány a používány [Fellegi 1996: 1].

Podle Howletta a Oliphanta je kapacita v oblasti veřejných politik určena schopností organizace:

- artikulovat středně a dlouhodobé cíle;
- připravit veřejné politiky, které mohou obstát proti rigorózním profesním a empirickým výzvám;
- vykazovat organizační kulturu, ve které je povzbuzována otevřenost a riskování v myšlení a výzkumu prováděném analytiky.

Silná kapacita v oblasti veřejných politik tak obecně vyžaduje, aby existoval poradenský systém složený z organizací, které mají tyto schopnosti [Howlett, Oliphant 2010: 22].

Howlett vnímá kapacitu v oblasti veřejných politik, v odkazu na Fellegiho, Peterse a Painterera a Pierra [Fellegi 1996; Peters 1996; Painter, Pierre 2005] jako širší rámec vládních aktivit, který přesahuje analýzu veřejných politik. Spíše se snaží uchopit skutečnou administrativní kapacitu vlády k provádění každodenních aktivit, které jsou zahrnuty v realizaci veřejných politik. Naopak analytická kapacita v oblasti veřejných politik představuje podle Howletta užší koncept, který se soustřeďuje na získávání poznatků a jejich využití v procesu tvorby veřejných politik [Howlett 2009a: 162]. Howlett se později zabývá podrobnější konceptualizací kapacity v oblasti veřejných politik [viz Craft, Howlett 2012; Craft, Howlett 2013]. Howlettův přístup tak můžeme považovat za zajímavou inovaci, která se snaží propojit analýzu veřejných politik se zkoumáním předpokladů schopnosti vlád vládnout.

Na evidenci založená tvorba veřejných politik

Dalším důležitým konceptem je na evidenci založená tvorba veřejných politik (*evidence-based policy-making*). Na evidenci založený přístup představuje jednu z posledních snah reformovat a restrukturovat proces tvorby veřejných politik za účelem zvýšení jeho efektivity (*efficiency*) a efektivnosti. Podstatný je výchozí předpoklad, že se vlády mohou prostřednictvím procesu teoreticky erudované empirické analýzy lépe poučit ze svých zkušeností. Tím se mohou vyhnout jak opakujícím se chybám, tak aplikovat nové techniky na řešení starých

i nových problémů. Motiv obav ze selhání veřejných politik zde hraje důležitou roli. Cílem přístupu je totiž reformovat proces tvorby veřejných politik tak, aby došlo k vyhnutí se či minimalizaci selhání veřejných politik způsobných nesouladem mezi očekáváními exekutivy a aktuálními podmínkami v dané veřejné politice. Prostředkem je tvorba veřejných politik založená na kritériích evidence. Je zajímavé, že nepanuje shoda ani na tom, co představuje na evidenci založená tvorba veřejných politik, ani na tom, jestli analytické snahy v tomto ohledu opravdu vyústí v lepší nebo vylepšené veřejné politiky. Je zřejmé, že tento přístup musí být posuzován kriticky, protože je založen na předpokladech ukotvených v racionalistické představě tvorby veřejných politik [Howlett 2009a: 154].

Zde se rýsuje propojení mezi na evidenci založeným přístupem a konceptem analytické kapacity v oblasti veřejných politik. To je dáno tím, že zvýšený důraz na využívání evidence v procesu tvorby veřejných politik klade vysoké nároky na schopnost nebo zdroje aktérů vykovávat na evidenci založenou tvorbu veřejných politik. Těmi však nemusí disponovat všichni aktéři veřejných politik. To je podstatné minimálně pro vládní organizace. Ty by měly mít požadovanou analytickou schopnost (*analytical capability*) pro sběr odpovídajících dat. Používat by ji měly efektivně během svých aktivit v průběhu procesu tvorby veřejných politik. Úroveň analytické kapacity v oblasti veřejných politik představuje podstatný faktor, který ovlivňuje schopnost tvůrců veřejných politik, tj. vládních i nevládních aktérů, se vůbec zapojit do tvorby veřejných politik založené na evidenci [Howlett 2009a: 156].

V tomto kontextu Howlett předpokládá, že pokud má být dosaženo na evidenci založené tvorby veřejných politik, tak potřebují aktéři veřejných politik disponovat schopností sbírat a agregovat informace tím způsobem, aby mohli efektivně vytvářet střednědobé a dlouhodobé výhledy, návrhy dalších vládních aktivit a jejich hodnocení. Dále je nutné, aby jak vládní, tak nevládní organizace disponovaly takovou úrovní lidských, finančních, síťových a poznávacích (*knowledge*) zdrojů. Ty by jim měly umožnit vykonávat úkoly spojené s řízením a implementací na evidenci založené tvorby veřejných politik. Bez těchto zdrojů nebudou moci dlouhodobě plánovat. Budou schopny pouze reagovat na krátkodobé či střednědobé politické, ekonomické a jiné výzvy či na naléhavé požadavky přicházející z prostředí dané veřejné politiky. Howlett zde formuluje jeden ze základních předpokladů svého přístupu. Podle něj nízká úroveň analytické kapacity v oblasti veřejných politik vládních a nevládních organizací může podstatně přispět k selhání snah nejen zlepšit na evidenci založenou tvorbu veřejných politik, ale i zkvalitnit jak proces tvorby veřejných politik, tak účinky veřejných politik (*policy outcomes*) [Howlett 2009a: 157].

Design veřejných politik

Další zdroj Howlettova přemýšlení o *policy work* představuje problematika designu veřejných politik (*policy design*), kterým se Howlett dlouhodobě zabývá [např. Howlett, Lindquist 2004; Howlett 2011 atd.]. V jeho přístupu je to zřejmé ve zdůrazňování problematiky úspěchu a neúspěchu veřejných politik, respektive výše zmíněnými obavami ze selhání veřejných politik. Zde můžeme nalézt propojení s na evidenci založeným přístupem. Howlett vnímá na evidenci založenou tvorbu veřejných politik jako snahu o vyhnutí se selhání veřejných politik a úsilí o zvýšení potenciálního úspěchu veřejných politik prostřednictvím učení se z nich (*policy learning*). Na evidenci založená tvorba veřejných politik podle něj představuje pokus, jak zvýšit možnosti úspěchu veřejné politiky. Ten selepší nejen množstvím a typem informací zpracovávaných v rozhodovacím procesu, ale i metodami používanými pro jeho

vyhodnocení. Vychází z relativně jednoduché myšlenky, že lepší rozhodnutí jsou ta, která zahrnují co nejvíce dostupných informací. Teorie má za to, že zvětšení informační základny pro rozhodnutí zlepší výsledky vyplývající z jeho implementace v oblasti veřejných politik. Současně také předpokládá, že opakované monitorování a evaluace výsledků v dané oblasti dovolí podchytit a napravit problémy, které se zde vyskytují.

Dalším předpokladem je, že prostřednictvím zlepšeného zpracování informací a jejich používání se zvýší učení se z veřejných politik. Minimálním výsledkem by mělo být vyhnutí se selháním veřejných politik nebo zmenšení šance na jejich vyskytnutí se. Zároveň se očekává, že odpovídajícím způsobem naroste potenciál pro dodatečnou či větší úspěšnost v dosahování cílů veřejných politik a jejich anticipovaných nebo očekávaných účinků. Poslední předpoklad pracuje s tím, že je možné empiricky určit nejen, jakou roli hraje evidence a poznání ve specifických typech selhání veřejných politik, ale i identifikovat tyto typy selhání v jednotlivých fázích procesu tvorby veřejných politik [Howlett 2009a: 157-159]. S ohledem na identitotvorný a konceptualizační aspekt nemůžeme opominout, s jakým pojetím analýzy veřejných politik přístup pracuje.

Vztah k analýze veřejných politik

Pro Howletta představuje analýza veřejných politik především snahu aktérů uvnitř a vně formálních rozhodovacích procesů o zlepšení účinků veřejných politik tím, že se na veřejné problémy a zájmy (*concerns*) aplikuje systematická analytická evaluační racionalita a metodologie [Howlett 2009a: 154]. Toto pojetí je však velmi blízké „posvátnému“ (*sacred*) pojetí veřejných politik, které vidí ve veřejných politikách především proces řešení problémů. Tento zúžený přístup je předmětem kritiky stoupenců *policy work*, a proto se můžeme ptát, proč představuje Howlettovo východisko. Odpovědí nám může být, že Howlett se snaží své zkoumání napojit na studium kapacity v oblasti veřejných politik, na evidenci založené tvorbě veřejných politik a designu veřejných politik. Zároveň je potřebné říci, že Howlett sám uznává omezenost instrumentálního pojetí veřejných politik a akcentuje rozměr strukturované interakce [např. Howlett 2009a].

Závěr

Bádání v oblasti pracovní činnosti veřejných politik je pozoruhodnou, rychle se rozvíjející oblastí studia veřejných politik, a proto bychom jí měli věnovat odpovídající pozornost. Dva výše rozebrané přístupy představují hlavní přístupy k výzkumu *policy work*. Je ale na místě upozornit, že se v tomto proudu setkáváme i s jinými obecnými přístupy, které se zaměřují na zkoumání proměn veřejné správy, nebo s přístupy zkoumajícími konkrétní témata pracovní činnosti v oblasti veřejných politik, jako např. poradenské systémy, politické poradce, de/politizaci atd.¹⁵ Nicméně vraťme se k dnes dominantním přístupům a shrňme si získané poznatky do následující tabulky.

¹⁵ Výstižné přehledy podává Noordegraaf [2010] a Kohoutek, Nekola a Novotný [2013].

Tabulka 1: Základní charakteristiky dvou hlavních přístupů ke studiu *policy work*

Charakteristika	Přístup PW	Přístup PAC
Metodologický přístup	Kvalitativní (konstruktivismus, interpretativní analýza veřejných politik, Q-metodologie)	Především kvantitativní
Hlavní metody	Hlubkové rozhovory s pracovníky v oblasti veřejných politik	Dotazníková šetření mezi pracovníky veřejné správy (později doplňovaná o polostrukturované rozhovory s <i>policy workers</i>)
Programové texty	Colebatch [2006a]	Howlett [2009a]
Důležitá díla	Colebatch [2006b] a Colebatch, Hoppe, Noordegraaf [2010a]	Dobuzinskis, Howlett, Laycock [2007]; Wellstead, Stedman, Joshi, Lindquist [2007]; Howlett [2009b]; Wellstead, Stedman, Lindquist [2009]; Howlett, Wellstead [2011], Howlett, Oliphant [2010]; Wellstead, Stedman, Howlett [2011]; Craft, Howlett [2012]; Evans, Wellstead [2013]
Vůdčí osobnost	Hal Colebatch	Michel Howlett
Další osobnosti	Robert Hoppe	Adam Wellstead a Bryan Evans
Preferované pojetí veřejných politik	Sociální konstrukce	Strukturovaná interakce, ale základem je pojetí autoritativního rozhodnutí
Klíčový koncept přístupu	Tři pojetí veřejných politik	Analytická kapacita v oblasti veřejných politik
Hlavní podpůrný koncept	Tři typy poznání v oblasti veřejných politik	Systém poradenství v oblasti veřejných politik
Konceptuální ukotvení	Proměna praxe a teorie veřejných politik; interpretativní [diskursivní] přístup	Kapacita v oblasti veřejných politik; na evidenci založená tvorba veřejných politik; design veřejných politik
Vztah k analýze veřejných politik	Analýza veřejných politik jako základní forma <i>policy work</i>	Analýza veřejných politik jako snaha o zlepšení účinků veřejných politik

Zdroj: Autor.

Jak již bylo řečeno, tento proud výzkumu je stále široký a roztržštěný. Z literatury je zřejmé, že jednotlivé přístupy se navzájem znají, ale příliš spolu nekomunikují. To je dáno především výše nastíněnými odlišnými pojetími a zaměřením. Z tohoto pohledu se přístupy spíše ve zkoumání *policy work* doplňují, než překrývají. Přesto můžeme nalézt několik společných oblastí, které spojují jednotlivé přístupy. Ty můžeme formulovat v podobě negativních a pozitivních vymezení studia *policy work*.

Negativní vymezení

Dnes je snazší identifikovat negativní vymezení. Přístupy ke zkoumání *policy work* se vymezují především vůči třem oblastem. Zaprvé se jedná o vymezení proti tradiční (americké) odborné literatuře o analýze veřejných politik. Podle stoupenců konceptu pracovní činnosti v oblasti veřejných politik totiž racionalistický učebnicový přístup neodpovídá současné každodenní praxi veřejných politik. Další vymezení směřuje proti amerikanocentrismu, tj. proti

donedávna hegemonnímu pojetí zkoumání veřejných politik v reáliích USA. V tomto ohledu je zajímavé, že kritika tradiční americké analýzy veřejných politik nejvíce rezonovala na „okrajích“ anglosaského světa, tj. v Austrálii (Hal Colebatch), Kanadě (Michael Howlett) a s určitou nadsázkou je sem možné zařadit i Nizozemí (Robert Hoppe). Zatřetí jde o vymezení se proti zúženému pojetí veřejných politik jako pouhého řešení problémů a opomíjení dalších rozměrů veřejných politik, jako jsou strukturované interakce účastníků a sociální konstrukce veřejných politik. Shrňme-li, pak tento proud spojuje především to, že odporuje klíčovému předpokladu autoritativního instrumentalismu. Podle něj můžeme veřejné politiky vnímat zejména jako aktivity politických vůdců v pozicích veřejných autorit, které jsou zapojeny do procesu selekce cílů veřejných politik [srov. Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 231].

Pozitivní vymezení

V rámci tohoto proudu je možné identifikovat i pozitivní vytyčení, které spojuje jednotlivé přístupy do společného směru zkoumání. Zdá se, že nejpodstatnějším pojítkem mezi nimi je zájem o proměnu a rozšíření obsahu a praxe analýzy veřejných politik. Pro tento proud je společným východiskem proměna praxe (americké) analýzy veřejných politik. Jde nejen o profesionalizaci, ale především o rozšiřování aktivit analytiků veřejných politik. Pracovní činnost v oblasti veřejných politik v tomto ohledu představuje koncept, který se snaží uchoptit tuto proměnu analýzy veřejných politik.

Stoupenci různých přístupů, např. Colebatch a Howlett, se také shodují, že empirické zkoumání v rámci tohoto proudu je potřebné zaměřit na tři problémové okruhy, které postihují výše zmíněný posun v oblasti analýzy veřejných politik. Za prvé se jedná o zjištění toho, co tvoří podstatu pracovní činnosti ve specifických kontextech jednotlivých veřejných politik. Zkoumání je zde vedeno především otázkami, které se ptají: jakým způsobem získávají pracovníci v oblasti veřejných politik (a kteří) místo v procesu tvorby veřejných politik; jak jsou rámovány zkoumané otázky; jaký diskurs je považován za validní; a jak se pracovní činnost v oblasti veřejných politik vztahuje ke konkrétnímu účinku dané veřejné politiky v jakékoli fázi procesu její tvorby. Za druhé jde o to, jaký druh aktivity považují praktici za pracovní činnost v oblasti veřejných politik a jaký druh pracovníků v této oblasti uznávají. Jinak řečeno, tato dvě tázání směřují k otázkám, co představuje praxe pracovní činnosti v oblasti veřejných politik (co vlastně dělají *policy workers*) a kdo vlastně jsou pracovníci v oblasti veřejných politik. Třetí okruh se zaměřuje na oblast výuky a profesní přípravy analytiků veřejných politik, resp. pracovníků v oblasti veřejných politik, tj. jaká je profesní příprava pracovníků v oblasti veřejných politik [srov. Colebatch, Radinová 2006: 225; Howlett 2009a: 167-168].

Společným rysem je také zdůrazňování více dimenzí veřejných politik a rozdílu mezi vertikálním a horizontálním rozměrem procesu tvorby veřejných politik. S tím také souvisí to, že v popisu veřejných politik se více zajímají o veřejné politiky jako o aktivitu než o veřejné politiky jako výsledek. Dalším shodným tématem se zdá být již zmíněný nesoulad mezi teorií analýzy veřejných politik, prezentovanou v amerických učebnicích, a praxí veřejné politiky. Stručně řečeno, i přes odlišnosti dané jejich pojetím a zaměřením existují společná témata, kterými se zabývají jednotlivé přístupy. Jedná se například o nejednoznačnost autority, pracovní činnost v oblasti veřejných politik jako pokračující proces, důležitost role specialistů, úloha výroků o cílech veřejných politik a pracovní činnost v oblasti veřejných politik jako utváření významu [srov. Colebatch, Hoppe, Noordegraaf 2010d: 232-237].

LITERATURA:

- COLEBATCH, H. K. (1998). *Policy*. 1st ed. Buckingham: Open University Press. 136 s. ISBN 0-8166-3138-7.
- COLEBATCH, H. K. (2002). Government and Governmentality: Using Multiple Approaches to the Analysis of Government. *Australian Journal of Political Science*. Vol. 37, no. 3, s. 417-435. ISSN 1363-030X.
- COLEBATCH, H. K. (2004). *Policy*. 2nd. ed. reprint. Maidenhead: Open University Press. 151 s. ISBN 0-3352-0971-8.
- COLEBATCH, H. K. (2005a). Policy analysis, policy practice and political science. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 64, no. 3, s. 14-23. ISSN 1467-8500.
- COLEBATCH, H. K. (2005b). *Úvod do policy*. 1. vyd. Brno: Barrister & Principal. 141 s. ISBN 80-86598-79-9.
- COLEBATCH, H. K. (2006a). What work makes policy? *Policy Sciences*. Vol. 39, no. 4, s. 309-321. ISSN 1573-0891.
- COLEBATCH, H. K. (2010). Giving Accounts of Policy Work. In COLEBATCH, Hal; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko (eds.). *Working for Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, str. 31-43. ISBN 978-9089-6425-3-0.
- COLEBATCH, H. K. (ed.). (2006b). *The Work of Policy: An International Survey*. 1st ed. Latham (MD): Lexington Books. 236 s. ISBN 739-111-12-4.
- COLEBATCH, H. K. (ed.). (2006c). *Beyond the Policy Cycle: The Policy Process in Australia*. Sydney: Allen a Unwin. 329 s. ISBN 174-114-873-1.
- COLEBATCH, H. K.; RADIN, B. A. (2006). Mapping the Work of Policy. In COLEBATCH, Hal K. (ed.). *The Work of Policy: An International Survey*. 1st ed. Latham (MD): Lexington Books, s. 217-226. ISBN 739-11-112-4.
- COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. (2010b). Preface. In COLEBATCH, Hal Gibson; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko (eds.). *Working for Policy*. 1st ed. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 7-8. ISBN 978-90-8964-253-0.
- COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. (2010c). Understanding Policy Work. In COLEBATCH, Hal; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko (eds.). *Working for Policy*. 1st ed. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 11-25. ISBN 978-90-8964-253-0.
- COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. (2010d). The Lessons for Policy Work. In COLEBATCH, Hal; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko (eds.). *Working for Policy*. 1st ed. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 227-245. ISBN 978-90-8964-253-0.
- COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. (eds.). (2010a). *Working for Policy*. 1st ed. Amsterdam: Amsterdam University Press. 264 s. ISBN 978-90-8964-253-0.
- CRAFT, J.; HOWLETT, M. (2012). Subsystem Structures, Shifting Mandates and Policy Capacity: Assessing Canada's Ability to Adapt to Climate Change. *Canadian Political Science Review*. Vol. 6, no. 1, s. 3-14. ISSN 1744-9324.
- CRAFT, J.; HOWLETT, M. (2013). Policy Capacity and the Ability to Adapt to Climate Change: Canadian and U.S. Case Studies. *Review of Policy Research*. Vol. 30, no. 1, s. 1-18. ISSN 1541-1338.
- DOBUZINSKIS, L.; HOWLETT, M.; LAYCOCK, D. (eds.). (2007). *Policy Analysis in Canada: The State of the Art*. 1st ed. Toronto: University of Toronto Press. 603 s. ISBN 802037879.
- DRYZEK, J. (1997). *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press. 220 s. ISBN 1987-8160-1.

- EVANS, B.; WELLSTEAD, A. (2013). Policy dialogue and engagement between nongovernment organisations and government. *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 7, no. 1, s. 60-87. ISSN 1802-4866.
- FELLEGI, I. (1996). *Strengthening our Policy Capacity: Report of the Deputy Ministers Task Force*. 1st ed. Ottawa: Supply and Services Canada. 75 s. ISBN 0-662-62083-4.
- FISCHER, F.; FORESTER, J. (eds.). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. 1st ed. Durham, NC: Duke University Press. 327 s. ISBN 822-313-72-3.
- FLYVBJERG, B. (2001). *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Oxford: Cambridge University Press. 212 s. ISBN 978-0-5217-7568-7.
- HAJER, M.; WAGENAAR, H. (eds.) (2003). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. 307 s. ISBN 978-0521-530-70-5.
- HECLO, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven a London: Yale University Press. 349 s. ISBN 030-0014-805.
- HOPPE, R. (1999). Policy analysis, science, and politics: from “speaking truth to power” to “making sense together”. *Science and Public Policy*. Vol. 26, no. 3, s. 201-210. ISSN 1471-5430.
- HOWLETT, M. (2009a). Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: lessons from Canada. *Canadian Public Administration*. Vol. 52, no. 2, s. 153-173. ISSN 1754-7121.
- HOWLETT, M. (2009b). Policy advice in multi-level governance systems: Sub-national policy analysts and analysis. *International Review of Public Administration*. Vol. 13, no. 3, s. 1-16. ISSN 1532-4265.
- HOWLETT, M. (2011). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. 1st ed. Abingdon a New York: Routledge. 236 s. ISBN 978-0415-7813-2-9.
- HOWLETT, M.; LINDQUIST, E. (2004). Policy Analysis and Governance: Analytical and Policy Styles in Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 6, no. 3, s. 227-228. ISSN 1572-5448.
- HOWLETT, M.; OLIPHANT, S. (2010). Environmental Research Organizations and Climate Change Policy Analytical Capacity: An Assessment of the Canadian Case. *Canadian Political Science Review*. Vol. 4, no. 2-3, s. 18-35. ISSN 1744-9324.
- HOWLETT, M.; WELLSTEAD, A. M. (2011). Policy Analysts in the Bureaucracy Revisited: The Nature of Professional Policy Work in Contemporary Government. *Politics & Policy*. Vol. 39, no. 4, s. 613-633. ISSN 1747-1346.
- KOHOUTEK, J.; NEKOLA, M.; NOVOTNÝ, V. (2013). Conceptualizing Policy Work as Activity and Field of Research. *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 7, no. 1, s. 28-59. ISSN 1802-4866.
- LASSWELL, H. (1971). *Pre-View of the Policy Sciences*. 1st ed. New York: American Elsevier. 173 s. ISBN 0444-001-12-3.
- MAJONE, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. 1st ed. New York (NY): Yale University Press. 190 s. ISBN 030-004-159-4.
- NOORDEGRAAF, M. (2010). Academic Accounts of Policy Experience. In COLEBATCH, Hal; HOPPE, Robert; NOORDEGRAAF, Mirko (eds.). *Working for Policy*. 1st ed. Amsterdam: Amsterdam University Press, s. 45-67. ISBN 978-90-8964-253-0.
- NOVOTNÝ, V. (2013). Co je „policy work“? Pracovní činnost v oblasti veřejných politik v teorii a praxi. *Politologická revue*. Roč. 19, č. 2, s. 136-158. ISSN 1211-0353.

- PAINTER, M.; PIERRE, J. (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*. 1st ed. London: Palgrave Macmillan. 287 s. ISBN 140-3935-831.
- PETERS, B. G. (1996). *The Policy Capacity of Government*. 1st ed. Ottawa: Canadian Centre for Management Development. 61 s. ISBN 0-662-62188-3.
- POLÁŠEK, M.; PEROTTINO, M.; NOVOTNÝ, V. (2014). Expertiza v politických stranách: téma a jeho teoretické uchopení. *Politologická revue*. Roč. 20, č. 1, s. 147–166. ISSN 1211-0353.
- RADIN, B. A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. 1st ed. Washington, DC: Georgetown University Press. 195 s. ISBN 0-878-40773-1.
- RADIN, B. A. (2006). Professionalization and policy analysis: The Case of the United States. In H. K. Colebatch, (ed.). *The Work of Policy: An International Survey*. 1st ed. Latham (MD): Lexington Books, s. 21-32. ISBN 739-1111-2-4.
- RADIN, B. A. (2013a). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Reaches Midlife*. 2nd ed. Washington, DC: Georgetown University Press. 234 s. ISBN 978-15-8901-958-4.
- RADIN, B. A. (2013b). Policy Analysis Reaches Midlife. *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 7, no. 1, s. 8-27. ISSN 1802-4866.
- REIN, M.; SCHÖN, D. (1994). *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. 1st ed. New York: Basic Books. 272 s. ISBN 0-465-0251-29.
- RICHARDSON, J. J.; JORDAN, A. G. (1979). *Governing Under Pressure*. 1st ed. Oxford: Martin Robertson. 212 s. ISBN 0-6311-4409-9.
- ROE, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. 1st ed. Durham: Duke University Press. 199 s. ISBN 0-822-3151-3-0.
- TENBENSEL, T. (2006). Policy knowledge for policy work. In COLEBATCH, Hal K. (ed.). *The Work of Policy: An International Survey*. 1st. ed. Latham, MD: Lexington Books, str. 199-216. ISBN 739-111-12-4.
- VESELÝ, A. (2013). Conducting large-N Surveys on Policy Work in Bureaucracies: Some Methodological Challenges and Implications from the Czech Republic. *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 7, no. 1, s. 88-113. ISSN 1802-4866.
- WEINGART, P. (1999). Scientific expertise and political accountability: paradoxes of science in politics. *Science and Public Policy*. Vol. 26, no. 3, s. 151-161. ISSN 1471-5430.
- WELLSTEAD, A. M.; STEDMAN R. C.; HOWLETT, M. (2011). Policy Analytical Capacity in Changing Governance Contexts: A Structural: Equation Model (SEM) Study of Contemporary Canadian Policy Work. *Public Policy and Administration*. Vol. 26, no. 3, s. 353-373. ISSN 1749-4192.
- WELLSTEAD, A. M.; STEDMAN, R. C.; LINDQUIST, E. A. (2009). The Nature of Regional Policy Work in Canada's Federal Public Service. *Canadian Political Science Review*. Vol. 3, no. 1, s. 1-23. ISSN 1744-9324.
- WELLSTEAD, A. M.; STEDMAN, R. C.; JOSHI, S.; LINDQUIST, E. A. (2007). *Beyond the National Capital Region: Federal regional policy capacity*. 1st ed. Report prepared for the Treasury Board Secretariat of Canada. Ottawa: Public Works and Government Services Canada.
- WILDAVSKY, A. B. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. 1st ed. Boston: Little-Brown. 431 s. ISBN 141-2834-95-3.
- YANOW, D. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. 1st ed. Newbury Park (CA): Sage Publications. 103 s. ISBN 0-761-908-26-9.