

STRUČNÉ UVEDENÍ DO POLICY ANALYSIS V KONTEXTU SOCIÁLNÍ ANTROPOLOGIE**BRIEF INTRODUCTION TO THE POLICY ANALYSIS IN THE SOCIAL ANTHROPOLOGY PERSPECTIVE**

Mgr. Aleš KAVALÍR

Katedra antropologických a historických věd, FF ZČU, Plzeň

***Abstract:** The aim of this text is to briefly introduce practically oriented discipline called policy analysis, and to do so in the perspective of (applied) social anthropology.*

After the introductory definition of terms, which are crucial within the area of public policy, such as policy, policy studies, policy evaluation and policy analysis, I continue with the definition of the very policy analysis of which the explanation of its types and gradual steps towards reaching it are the necessary parts. Another part of the study summarizes the interrelation, interconnection and the enrichment of both disciplines – the policy analysis and the social and cultural anthropology. Several roles in which an anthropologist can assert himself/herself are presented in conclusion.

***Keywords:** anthropology of public policy, policy analysis, applied anthropology*

Zatímco politický lobbying v České republice neregulovaně vzkvétá, politické poradenství, které je obvykle hlavní ambicí a výstupem procesu „policy analysis“,¹ je zde teprve v plenkách. I lobisté jsou poradci politiků, jejich cílem je však ovlivnit obsah politických rozhodnutí (rozhodovat o tom, co je veřejně politický problém), kdežto analytici veřejné politiky se zabývají procesem jejich tvorby ve smyslu systematických analytických postupů tvorby podkladů pro politická rozhodnutí nebo ověření výsledných dopadů (evaluace).

Vidina snadno dostupných peněz z evropských i jiných fondů („sepíšeme strategii a pak už budeme jen čerpat“) nebo posedlost komunitním plánováním (zejména v sektoru sociální péče a služeb – „musíme zjistit a zajistit to, co komunita skutečně potřebuje“) zvyšují výskyt nejrůznějších analýz, vizí, plánů či strategií rozvoje. Všechny tyto produkty lze shrnout pojmem „policy“. Jejich autoři však v drtivé většině nemají o existenci disciplíny, jejíž doménou jsou právě postupy tvorby takových politických obsahů, zpravidla ani ponětí a bez skrupulí pokračují v devalvaci odbornosti tím, že v různých kontextech šablonovitě a bezmyšlenkovitě replikují několik málo jejich zvládnutých postupů (např. SWOT analýzu). Příčin tohoto stavu, s nímž jsou kromě několika akademiků, zdá se, všichni aktéři praxe v podstatě spokojeni, může být několik. Zajisté nedostatek a neznámost publikací v českém jazyce, pravděpodobně malá poptávka po nezávislé expertize a nízké nároky ze strany politiků (domnívajících se, že pro tvorbu politiky je dostačující

¹ Termín „policy analysis“ je v textu užíván v anglickém originále. Jako nejpřesnější český překlad nabízí Veselý (2006:12) sousloví „metody analýzy a tvorby veřejných politik.“

příslušná resortní odbornost,² je-li vůbec nějaká třeba) a v důsledku i motivace zpracovatelů a konzultantů zvyšovat kvalitu služeb. Přitom i letmé nahlédnutí do kterékoli v Čechách dostupné publikace může jejich práci přinést inspiraci i nové postupy a vodítka. Mezi důvody živoření *policy analysis* v Čechách se nabízí řadit i nedůvěru k plánování a k uplatnění vědy v politice společnou postkomunistickým zemím (Veselý a Nekola 2007:14), nemluvě o obavě z technokracie a nadvlády expertů vlastní kritikům (post)moderní doby. Tyto důvody jsou pochopitelné, leč vůči *policy analysis*, jejíž postupy jsou převážně vůči obsahu a povaze navržených politik neutrální (podobně jako volební systém vůči jménu vítězné politické strany) nespravedlivé.

Dokud bude hlavním smyslem vznikajících dokumentů vidina „čerpání“ a nikoli transparentní a konsensuální politiky, je naděje na změnu (rozuměj institucionalizaci *policy analysis* a poptávku po jejích službách) i nadále mizivá.

Cílem následujícího textu je neobeznámenému čtenáři (modelově studentovi sociální a kulturní antropologie) stručně představit prakticky orientovanou disciplínu zvanou *policy analysis*, a to v perspektivě (aplikované) sociální antropologie, se zřetelem na vzájemnou provázanost a obohacování obou oborů.

Veřejná politika a *policy analysis* – vymezení pojmů

Zkoumání procesu tvorby politiky a výstupů politiky („*policy*“) je různými autory označováno různými názvy: veřejná politika („*public policy*“), „*policy science*“, „*policy studies*“, „*policy evaluation*“, „*policy research*“ či „*policy analysis*“, přičemž tyto pojmy jsou někdy dokonce užívány jako synonyma a jejich význam je v anglosaském světě a kontinentální Evropě odlišný, o Čechách ani nemluvě. Zkoumání těchto, z pohledu jednotlivých autorů jistě významných, nuancí přesahuje možnosti předkládaného textu. Případné zájemce lze z českojazyčné literatury odkázat na práci Fialy a Schuberta (2000)³ nebo Veselého a Nekoly (2007), kteří ve své aktuální publikaci některé z definic přehledně uvádějí.

Pro porozumění předmětu zájmu *policy analysis* je nejprve nezbytné porozumět termínu *policy*. Zatímco čeština si vystačí s jedním slovem, angličtina má pro politiku hned tři termíny: „*politics*“, „*polity*“ a „*policy*“. Termín *politics* obvykle označuje proces vytváření politiky ve smyslu střetávání různých zájmů a přístupů. *Polity* jsou pravidla hry, vymezení prostoru, ve kterém se politika odehrává, a jeho struktura – politický řád, celkové nastavení a orientace společnosti, ústava, tradice. A konečně *policy*⁴ reprezentuje samotný obsah politiky – politické cíle a záměry (nikoli pouze dílčí rozhodnutí), opatření, zákony, programy, koncepce apod. Bylo by však naivní se domnívat, že má jasné hranice – místo a čas, začátek a konec (Veselý a Nekola 2006:16-19). Čeští autoři, narážející na významové posuny a další obtíže, prozatím rezignovali na hledání českých ekvivalentů a přiklání se k používání

² „Analytik a tvůrce politiky pochopitelně může čerpat z věcných poznatků oborů, kam spadá předmět jeho činnosti – zdravotnictví, životní prostředí, sociální zabezpečení atd. Povaha jeho činnosti je ovšem taková, že si nevystačí s tradiční vědeckou metodologií daných konkrétních oborů. Protože jeho činnost zasahuje oblast politiky, obsahuje také množství hodnot a zájmů. Jeho úkol není čistě vědecký (alespoň ne v tradičním slova smyslu), ale je také uměním a řemeslem,“ varuje v tomto duchu Arnošt Veselý (2006:4), dopouštěje se přitom oblíbené zkratky, přirovnávaje (vlastní) činnost, jejíž postup není vždy předem striktně daný, k umění.

³ Fiala a Schubert například uvádějí, že v politologické literatuře bývala *policy science* chápána jako širší pojem zahrnující také *policy analysis*.

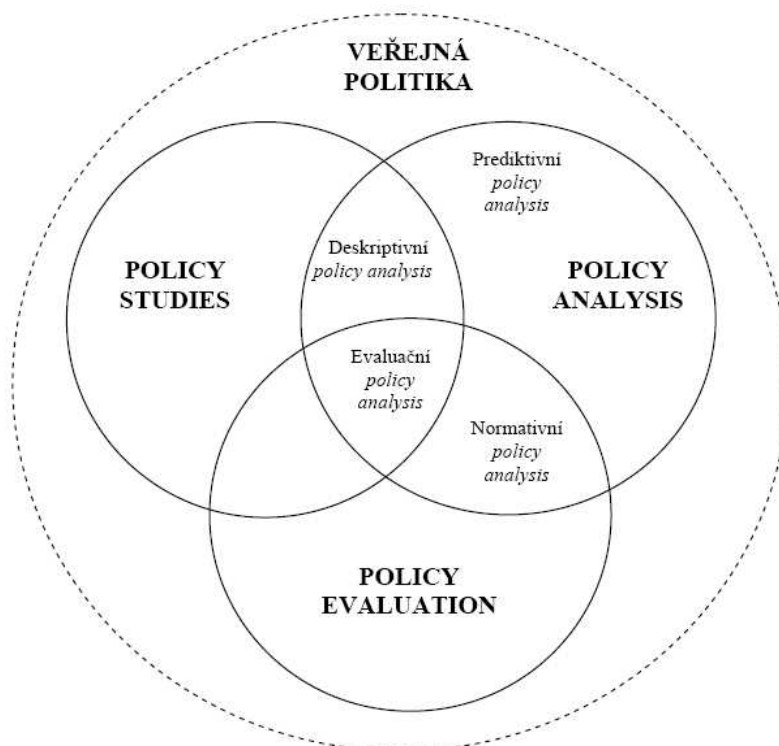
⁴ Termín *policy* se nepoužívá pouze ve veřejném sektoru, ale svoji *policy* (např. cenovou) mají i podniky, organizace atp. (Veselý 2006:19).

anglických pojmů. Zájemce o podrobnosti opět nezbyvá než odkázat na politologickou literaturu.

Policy analysis je podle Veselého (2006:10) subdisciplínou veřejné politiky (*public policy* či *policy science*), která je prakticky orientovaným oborem poskytujícím oporu lidem, kteří analyzují a vytvářejí politické obsahy (*policy*), zejména v podobě standardů práce a portfolia metodických postupů (od statistických metod po heuristické postupy). Integruje poznatky a postupy řady oborů: z těch spíše prakticky orientovaných se jedná zejména o veřejnou správu, management či prognostiku, mezi zdroje poznání veřejné politiky a *policy analysis* jsou dále obvykle řazeny politologie, právní věda, sociologie, filosofie, ekonomie a další společenskovědní disciplíny (Veselý 2006:4-5).

Veřejná politika (*public policy*) či *policy science* jako nejobecnější zastřešující pojem ve Veselého pojetí⁵ zahrnuje jak teorii (*policy studies* – výzkumná aktivita a teoretický rozbor – „vědění o *policy*“) tak praxi (*policy analysis* – praktická činnost, která se zaměřuje na tvorbu poznatků a metodologií využitelných při tvorbě reálné politiky – „vědění pro *policy*“⁶). Mezi těmito krajními póly leží *policy evaluation* definovaná jako hodnocení výsledků a důsledků realizovaných politik. Vzájemné vztahy a překryv uvedených disciplín jsou znázorněny následujícím obrazcem. Jistě není třeba připomínat, že se jedná pouze o zjednodušující model, neboť v praxi si lze jen stěží představit, že by úspěšný politický poradce nedisponoval dostatkem vědomostí o politickém procesu (Fiala a Schubert 2000:47).

Vzájemné vymezení pojmů (Veselý 2006:11)



⁵ Autor upozorňuje, že jeho pojetí není všeobecně akceptováno (Veselý 2006:10).

⁶ „Solidní, vědecky podložené politické poradenství je však možné ... jen tehdy, disponuje-li poradce dostatečnými zkušenostmi také z druhé perspektivy (*ex post*), tedy má-li dostatek vědomostí o politickém procesu.“

Kořeny veřejné politiky jako svébytného oboru sahají do 50. let 20. století (jsou tradičně spojovány s prací *The policy science* Herolda D. Laswella a Daniela Lenera vydané v roce 1951). Její skutečný rozvoj (a institucionalizace v podobě rozvinutí teorie a metodologie, založení časopisů a vzniku pracovišť) ale nastal až v 70. letech se vznikem poptávky po politickém poradenství iniciované novými veřejnými programy, pro jejichž praktické účely se zdál být tradiční sociálně vědní výzkum příliš akademický. Nepřiměřené naděje vkládané do nové disciplíny však v kontrastu s mnoha neúspěchy navržených programů brzy vedly k vystřízlivění a změně postoje k jejímu vlivu na politiku a praktickým možnostem, která však nemohla zabránit etablování veřejné politiky jako respektovaného oboru (Veselý 2006:11). O limitech *policy analysis* systematictěji pojednává například práce *The Seven Deadly Sins of Policy Analysis* Arnolda J. Meltsnera (1986).

Mezi definicemi *policy analysis* se jako nejužitečnější a nejsrozumitelnější jeví následující (Veselý 2006:8):

- „Systematické zkoumání alternativních politických voleb a shromáždění a integrace empirické evidence v prospěch, či nepospěch každé volby. Zahrnuje problémově orientovaný přístup, sběr a interpretaci informací a pokusy předvídat důsledky alternativních způsobů jednání“ (Ukeles 1977).
- „Systematické zhodnocení technické a ekonomické uskutečnitelnosti a politické průchodnosti několika alternativních politik (či plánů nebo programů), strategií jejich implementace a důsledků jejich přijetí“ (Patton a Sawicki 1993).
- „Disciplína orientovaná na řešení problému, která čerpá z teorií, metod a meritorních poznatků sociálních a humanitních věd, souvisejících profesí a sociální a politické filozofie ... *Policy analysis* je proces multidisciplinárního bádání zaměřený na tvorbu, kritické zhodnocení a komunikaci informací, které jsou užitečné pro porozumění a zlepšení konkrétních veřejných politik“ (Dunn 2003).
- „Sada technik a kritérií pro vyhodnocování možných voleb politiky a výběr mezi nimi“ (Jenkins-Smith 1990).

Uvedené i další definice mají několik společných znaků vystihujících podstatu *policy analysis* a umožňujících odlišení této činnosti, jejímž cílem je také politické poradenství, od politického lobbyingu i obávané technokracie: systematické zkoumání a analytické postupy, tvorba alternativ, jejich kritické zhodnocení a výběr mezi nimi na základě empirické evidence, za pomoci k tomu vyvinuté sady technik a kritérií. Zamýšleným (optimálním, nikoli samozřejmým) výstupem procesu *policy analysis* by mělo být poradenství, jehož výsledkem je legitimní a transparentní (často také participativní) rozhodovací proces generující výstupy, které obvykle mají podobu konsensu (neplést s kompromisem!). Dostatečně výmluvné je zjištění, že většina amerických publikací s označením *policy analysis* se zabývá metodami a metodologií, které lze využít při podpoře politického rozhodování (Veselý 2006:9).

Veselý (ibid.) rozlišuje mezi „*ex post policy analysis*“ a „*ex ante policy analysis*“ podle toho, je-li prováděna před nebo po implementaci určité politiky:

Typy *policy analysis* (Veselý 2006:9)

<i>Ex post policy analysis</i> – zaměřena na minulost či přítomnost (retrospektivní, post hoc); analýza poté, co byla politika implementována popř. již v průběhu její implementace.	Deskriptivní <i>policy analysis</i> – čistě popisná; co se stalo?
	Evaluační <i>policy analysis</i> – zhodnocení; bylo dosaženo žádoucích výsledků?
<i>Ex ante policy analysis</i> – zaměřena na budoucnost (prospektivní, pre hoc); analýza před tím, než byla <i>policy analysis</i> implementována.	Prediktivní <i>policy analysis</i> – předpověď budoucích stavů v závislosti na možných alternativách.
	Normativní (preskriptivní) <i>policy analysis</i> – doporučení určitých opatření k dosažení žádoucích cílů.

Jako nosné pro porozumění *policy analysis* se dále jeví Laswellovo rozlišení mezi „vědění o politice“ (zejm. *policy studies* jako analytická a nenormativní činnost) a „vědění pro politiku“ (typicky *policy analysis* jako praktické politické poradenství) a také srovnání *policy analysis* s akademickým sociálně vědním výzkumem (Veselý 2006:13): „Hlavním cílem sociálně vědního akademického výzkumu je lepší porozumění společnosti a ekonomice. Hlavní metodou, alespoň teoreticky, je zde tvorba logických, koherentních a empiricky testovatelných teorií ... bez ohledu na jejich využitelnost ve veřejné politice. Dokonce lze často říci, že pro mnohé vědce je hlavním kritériem kvality jejich práce nikoli praktičnost, ale netriviálnost a originalnost výsledků (a vůbec nejlépe, když jdou proti „zdravému rozumu“ a intuici).“ Rozdíly mezi akademickým a aplikovaným výzkumem orientovaným na veřejnou politiku shrnuje Veselý v následující tabulce:

Rozdíl mezi akademickým výzkumem a *policy analysis* (Veselý 2006:13)

	Akademický výzkum	<i>Policy analysis</i>
Hlavní cíl	Porozumění	změna, řešení problému
Klient	nespecifikovaný, pravda, veřejný zájem	konkrétní klient, aktér politiky (nutná neustálá komunikace)
Způsob	Vysvětlení	Hodnocení
Předmět analýzy	obor, disciplína (např. dopravní systém)	problém (např. zahlcení osobní dopravou)
Sběr dat	extenzivní fáze primárního sběru dat	často pouze sekundární analýza dat
Výsledný produkt	studie, odborný článek	analýza, plán, memorandum

Antropologie a analýza veřejné politiky

Čtenář spoléhající se pouze na literaturu v českém jazyce může snadno nabýt dojmu, že *policy analysis* je výsostnou doménou politologie. Tato stať si však klade za cíl představit analýzu veřejných politik jako činnost vhodnou pro sociální (kulturní) antropology. Stejná snaha například prostupuje jednou z nejčtenějších učebnic aplikované antropologie – „*Applied Anthropology. Tools and Perspectives for Contemporary Practice*“ Alexandera Ervina (2000). Ervin zde představuje jednotlivé dílčí činnosti („*needs assessment*“, „*program evaluation*“, „*social impact assessment*“ atd.), které souhrnně nazývá „*Anthropology of Policy and practice*“. Tímto termínem označuje pole aplikované antropologie, které se přímo zaměřuje na „uspokojování praktických potřeb komunit a organizací ve společnosti“. Chtějí-li antropologové těchto záměrů dosáhnout, neobejdou se podle Ervina (2000:1) bez porozumění formálním i neformálním způsobům, jakými politická rozhodnutí vznikají: „*They need to know how they are made, on the basis of what kinds of informations and values, through what kinds of culturally based filters, and through what kinds of power relationships of influence or authority.*“ Doporučení antropologů, jejichž implementace má být efektivní a smysluplná, musejí vycházet ze znalosti a porozumění celkovému kontextu vzniku dané politiky. „*For applied anthropology, maintaining one's attention on the context of policy is fundamental,*“ uzavírá Ervin (2000:1).

Zájem antropologie se k veřejné politice vztahuje od počátku, byť třeba nevědomě. Řada „politických“ témat tvoří samotné jádro antropologického zkoumání. Patří mezi ně především koncepty jako instituce a moc, interpretace a význam, etnicita a identita, ideologie, diskurz, globální a lokální a další (Wedel et al. 2005:30-31). Na výzkumných aktivitách spojených s tvorbou veřejné politiky se podíleli již antropologičtí pionýři. Například Boasovy polemiky s evolucionistickou teorií a biologickým determinismem z přelomu 19. a 20. století se odrazily v politikách týkajících se rasy a genderu. Ze známých britských sociálních antropologů to byli především Evans-Pritchard, Gluckman, Firth nebo Barth, kteří studovali, jak jsou společenské instituce a politiky organizovány, jak fungují a mění se (pod vlivem kolonialismu) a jakým způsobem ovlivňují společenské aktéry, sociální hranice a konstrukci sociálních identit (Wedel et al. 2005:32).

V 70. letech se objevil koncept „*reinvented anthropology*“ obracející se ke studiu institucí v komplexních společnostech – v protikladu ke tradičnímu zájmu o chudé, kolonizované a marginalizované společnosti. „*A reinvented anthropology, Nader wrote, should study powerful institutions, bureaucratic organizations in the United States, for such institutions and their network systems affect our lives and also affect the lives of people that anthropologists have traditionally studied all around the world.*“ (Wedel 2005:33)

Na obrat směrem ke studiu institucí vlastní společnosti přibližně ve stejné době navázal koncept „*new applied anthropology*“ (Angrosino 1976), reflektující vzrůstající zájem o různé formy *policy research* probíhající mimo akademickou sféru (v souvislosti s novými legislativními předpisy – zejm. *National Environmental Policy Act of 1969, Foreign Assistance Act a Community Development Act of 1974*). Willigen (2002:37) toto období trvající od 70. let prakticky do současnosti označuje jako „*The Policy Research Stage*“. V této době již začali být antropologové různými konzultantskými firmami zaměstnáváni prakticky na plný úvazek. Hromadné (a mnohdy i trvalé) odchody z akademického prostředí a potřeby nových zaměstnavatelů vyústily v restrukturalizaci sociálněvědního pracovního trhu (od té doby narůstá podíl

nositelů titulu Ph.D. zaměstnaných mimo univerzitní katedry) a ve zcela nové druhy výzkumů a způsobů práce.

Dnes řada antropologů studuje současné globální procesy, například jak globální, transnacionální entity ovlivňují státy, národy a lokální komunity. Někteří se věnují vojenství a národním bezpečnostním politikám, jiní studují sociální, zdravotní nebo vzdělávací politiku a související instituce a organizace, které formují prostředí lidského života (Williegn 2002:37). Nejčastějšími obory, v nichž v současnosti antropologové nacházejí při tvorbě veřejné politiky uplatnění (zejména jako výzkumníci a konzultanti zapojení do tvorby koncepcí, plánů rozvoje a dílčích programů a projektů), jsou oblasti (rozvoje) sociální péče a služeb, zdravotnictví, průmyslu a životního prostředí, územního plánování, vzdělávání, prevence kriminality a samozřejmě také programy zaměřené na integraci cizinců, menšin a dalších skupin, které jsou v kontextu dané společnosti marginální či marginalizované.

Příspěvek antropologie

Antropologie podle Ervina (2000:55) disponuje jedinečnými předpoklady k tomu, aby byla politickou vědou a aby se z jejích řad rekrutovali úspěšní analytici veřejných politik⁷. Systémový, funkcionální a holistický přístup, který je antropologii obvykle vlastní, nahlíží politiku jako komplexní sociální proces přesahující legislativní a byrokratickou sféru, které jsou jejími nejviditelnějšími projevy. Zkoumá politický proces v celé jeho šíři a provázanosti v rámci společnosti jako celku nejen s jinými politikami, ale také například s životním prostředím, fungováním rodiny a s dalšími oblastmi, čímž umožňuje odhalovat neočekávané souvislosti a předpovídat pravděpodobné pozitivní či negativní důsledky naplánovaných zásahů. Antropologové jsou více než jiní odborníci s to zjistit, předpovědět a popsat, jakým způsobem může například úprava zdravotní či sociální politiky ovlivnit vzorce chování jednotlivců a rodin v populacích, které studují. Jejich poznání může být užitečné zejména při přenosu a zavádění politik v jiném (novém, cizím, neznámém) prostředí (Ervin 2000:55).

Antropologové tvorbu a implementaci politiky nevnímají pouze jako politický nebo sociální proces, ale zabývají se i jejich kulturní dimenzí. Politické cíle, záměry a navrhovaná pravidla jsou vždy produkty nějaké ideologie a mnohdy pouze systematictější vyjádřenými všeobecně sdílenými představami o tom, jak společnost funguje nebo by fungovat měla (Ervin 2000:43).

Takzvaná emická perspektiva a interpretativní přístup, umožňující antropologům nahlížet věci z pohledu a skrze hodnoty případných objektů veřejných politik, mohou být přínosné hned z několika hledisek. Tvůrci politik často spoléhají na názory expertů, respektive mnoho problémů redukuje pouze na odbornou (technickou) otázku. Aktéři disponující jinou odborností nebo zkušeností než ti,

⁷ Nicméně z Ervinovy učebnice, sledující více cíl antropologické apologie než porozumění *policy analysis*, je patrné, že o *policy analysis* uvažuje v různých významech. Nežádá tak čini spíše ve smyslu *policy studies*, tedy „vědění o politice“ (viz zdůrazňování porozumění celkovému politickému kontextu tvorby rozhodnutí). Na druhé straně, píše-li o „vědění pro politiku“, má na mysli často pouze obsahové podklady pro rozhodování. Ve své redukci *policy analysis* na produkci informací relevantních pro tvorbu politiky se patrně drží Chambersova varování: „*We must distinguish between policy analysis and making of policy. The former can be done relatively easily by most anthropologists, because the capacity to critique or appraise policies already made is compatible with our research methods and perspectives. The real breakthrough come with anthropological policy-making, where skills other than just scientific enquiry are required – skills of planning, management, and even lobbying.*“ (Ervin 2000:9) *Policy analysis* je však většinou chápána přeci jen o něco širěji: disponuje nástroji nejen pro analýzu, ale pro tvorbu politiky.

s nimiž byl návrh politiky konzultován, nebo lidé, jichž se mají příslušná opatření týkat, se ale na tentýž problém obvykle dívají z jiného úhlu pohledu. Mnohdy jsou schopni své potřeby pojmenovat a nezdědka i sami přicházejí s návrhy vedoucími ke zkvalitnění svých životů. Antropologové, kteří jsou s příslušným prostředím dobře obeznámeni a disponují porozuměním lidem, vůči nimž jsou politická opatření namířena, proto často vystupují v roli prostředníků, informátorů nebo „překladatelů“. Nejednou tím přispěli ke korekci navržené politiky a odhalení, že politika navržená politiky a jejich úřednickým aparátem zdaleka není vždy jediným objektivním, racionálním a nejefektivnějším řešením lidských problémů. „*While policies may be clothed in neutral language – their ostensible purpose merely to promote efficiency or effectiveness – they are fundamentally political. In fact, „a key feature of modern power ... is the masking of the political under the cloak of neutrality,*“ vystihují častý trik držitelů moci autoři článku *Toward an Anthropology of Public Policy* (Wedel et al. 2005:34-35). Přínos antropologie proto Ervin (2000:56) rovněž spatřuje v odkrývání kulturně determinovaných předsudků, světonázorů, ideologií a dalších hodnot a (skrytých) předpokladů samotných autorů veřejných politik, různých společenských skupin, organizací i jednotlivců. Tyto předpoklady jsou obvykle brány jako samozřejmý zdroj legitimacy politických rozhodnutí. Partikulární je úspěšně konstruováno jako všeobecné a jiné perspektivy jsou zcela marginalizovány (Wedel et al. 2005:34).

Svým klientům mohou antropologové pomoci porozumět jejich protistraně a doporučit jednání, kterým snáze dosáhnou svého cíle. Schopnost porozumění „těm druhým“ je staví také do role mediátorů, kteří pomáhají tlumit konflikty, formulovat efektivní opatření, která reflektují různé zájmy a skryté předpoklady nebo odpovídají dané kultuře.

Neméně významným antropologickým příspěvkem k tvorbě a analýze politik je možnost mezikulturního srovnání - shromážděné případové studie totiž ukazují variaci možností a způsobů, jakými lze tytéž lidské problémy řešit. Žádané konzultanty může z antropologů učinit také jejich detailní obeznámenost s danou kulturou nebo společenstvím čerpající z jejich dlouhodobých výzkumů (etnografický přístup). Pro případy neznámého prostředí a potřeby rychlého porozumění zase vyvinuli speciální výzkumné postupy, tzv. „*rapid assessment procedures*“, stavějící na zjednodušení a kombinaci výzkumných technik a týmové spolupráci (mnohdy interdisciplinární). Za pomoci analýzy sociálních sítí a dalších technik umějí identifikovat klíčové aktéry (zvláště držitele vlivu) a případnou implementaci programu s nimi předem konzultovat (Ervin 2000:57-58).

Mezi další devizy antropologie Ervin řadí její interdisciplinární povahu a schopnost syntézy, poznatků, metod a teorií různých společenských i přírodních věd. Oceňuje také možnost kombinace popisných dat a teorie, zvyšující efektivitu argumentace a přesvědčivost předložených návrhů. V kontrastu s opatřeními navrhovanými shora lze u antropologů očekávat, že vědí, jak věci fungují v lokálních kontextech a společenstvích (většinou se mluví o komunitách), byť jsou součástí komplexní společnosti.

„*Anthropology has a lot to draw upon in making contributions to effective and human policy. Our biggest contribution may be making policy makers aware of the fact, that, as much as they may desire it, uniform policy designs usually cannot meet the needs of the public. The reality is that there are many publics with different social, economic, regional, ethnic, and cultural realities,*“ uzavírá Ervin (2000:59) výčet výhod, které antropologie politiky (*anthropology of policy*) přináší.

Proces policy analysis

V úvodní části tohoto textu bylo za hlavní znak *policy analysis* označeno systematické analytické zkoumání. Nastítnit, v čem spočívá systematickost procesu, jehož hlavním výstupem je na klienta orientované poradenství, je předmětem části následující. „... je potřeba předem říci, že nejde zdaleka o přístupy technokratické, které by chtěly politiku (*politics*) nahradit vědeckým poznáním. Spíš jde o snahu doplnit a podpořit politický proces racionálními a systematickými postupy, které berou v potaz dlouhodobé hledisko a poznatky o daném problému,“ vysvětlují autoři nejaktuálnější a nejrozsáhlejší český psané publikace na téma *policy analysis* (Veselý a Nekola 2007:68).

Pokusů o etapizaci procesu *policy analysis* a poskytnutí praktického návodu (zejména začínajícím) analytikům veřejné politiky existuje celá řada, neliší se však významněji od následujícího shrnutí (Veselý a Nekola 2007:69-73):

- 1) definování problému;
- 2) stanovení hodnotících kritérií;
- 3) identifikace variantních politik;
- 4) vyložení různých variant a výběr mezi nimi (hodnocení variantních politik);
- 5) implementace zvoleného řešení;
- 6) monitorování a evaluace výsledků zvolené politiky.

Přístup *policy analysis* se vyznačuje důrazem na vymezení veřejněpolitického problému. V otázce, co je a co není veřejně politický problém se přitom mezi analytiku ustálila alespoň elementární shoda na tom, že veřejně politický problém není objektivní entita, ale analytický konstrukt lidské mysli. Za problém hodný institucionálního zásahu je považováno to, co je jako problém aktéry definováno. S pádem pozitivistické iluze, že společenské problémy jsou objektivně dané a vyplývají z faktů, které jsou empiricky zjistitelné, byli analytici postaveni před hrozbu následovně vyjádřenou Dunnem (cit dle Veselý 2005:6):

„Analytici selhávají častěji proto, že řeší špatný problém, než proto, že zvolí špatné řešení.“

Proto je vymezení problému klíčovým krokem a vyplatí se mu věnovat čas a energii před tím, než se přistoupí k jeho řešení. *Policy analysis* disponuje řadou systematických převážně participativních (tj. využívajících zapojení heterogenních aktérů s různými zkušenostmi, znalostmi či kulturním zázemím) technik využitelných k tomu, aby byl problém precizně definován a strukturován a předešlo se obvyklé chybě, kdy je ze strany rozhodovatelů problém příliš brzy považován za již dostatečně strukturovaný. Děje se tak převážně ze dvou důvodů. Buďto je problém považován za otázku čistě technickou (a k jeho definování a návrhům řešení jsou přizváni pouze resortní odborníci) nebo je téma nahlíženo pouze z jednoho úhlu pohledu (například ekonomického). V obou případech hrozí opomenutí relevantní perspektivy a redukce na úkor kvality navrhované politiky. Formulace veřejněpolitického problému je otázkou výsostně politickou. Obecné doporučení analytiků veřejné politiky je však jasné: problém by měl být vymezen dostatečně srozumitelně a jednoznačně, měl by být řešitelný nástroji veřejné politiky a jeho vymezení by se mělo dít za účasti zástupců všech relevantních aktérů (Veselý 2005).⁸

⁸ Zájemce o podrobnosti stran definování problému lze odkázat např. na uvedenou Veselého práci (2006).

Po úsilí věnovanému vymezování problému by mělo dojít ke stanovení hodnotících kritérií, na jejichž základě budou následně posuzovány nabízející se varianty. „To předpokládá vyjasnění hodnot, zájmů a cílů zúčastněných aktérů a explicitní stanovení žádoucích i nežádoucích cílových stavů,“ upozorňují Veselý, Paterová a Nekola (Veselý a Nekola 2007:72). Někteří autoři (např. Bardach 2000 nebo Hill 1978) řadí fázi stanovení hodnotících kritérií až za proces generování návrhů variantních politik (Veselý a Nekola 2007:72). Před tímto postupem je však třeba důrazně varovat. Jedním z nejužitečnějších poznání vzešlých ze zkušenosti facilitátorů skupinových diskusí je, že pokud před tím, než zazní návrhy řešení, nejsou předem stanoveny kritéria hodnocení, téměř vždy bezprostředně dochází ke konfliktu zúčastněných aktérů (Plamínek 2006).

Cílem fáze nazvané jako identifikace variantních politik je generovat co největší počet možných variant řešení problému (například s využitím techniky brainstormingu nebo psaní scénářů). Ty jsou následovně s využitím kvalitativních i kvantitativních technik posuzovány prostřednictvím předem stanovených kritérií a skrze shodu s požadovanými cíli a hodnotami. Výstupem je výrazné zúžení relevantních možností. Implementace výsledné politiky se již analytik běžně neúčastní, stanovuje však způsob a pravidla jejího monitoringu a může se podílet na její evaluaci, přičemž o její efektivitě a dalších parametrech již výrazně rozhodl při počáteční formulaci cílů, zvláště s ohledem na jejich měřitelnost (Veselý a Nekola 2007:72-73).

Závěr

Cílem této přehledové studie bylo ve stručnosti představit disciplínu zvanou *policy analysis* v kontextu sociální (kulturní) antropologie jakožto politické vědy. Zvláště při snaze vyjmenovat všechny oblasti, kde by mohla antropologie přispět, si mnohdy citovaní autoři při operování s pojmem *policy analysis* s důsledností těžkou hlavu příliš nedělají. Rozlišovat mezi „analýzou politiky“ (ve smyslu výzkumu cílových skupin i procesu *politics*) a tvorbou politiky (ve smyslu systematických postupů a pravidel strukturování, definování, modelování a formulace problému, definice cílů, vizí, strategií apod.), která analytické operace také zahrnuje, je přitom pro pochopení tématu zcela zásadní. Jako *policy analysis* je označován především druhý typ činnosti, byť je v praxi nemožné od sebe obojí striktně oddělit. (Kompetentní analytik si nevystačí pouze s „vědění pro politiku“, musí zároveň disponovat „vědění o politice“, v případě antropologa také znalostmi vzešlými z akademického bádání.)

V kontextu *policy analysis* tak antropologové mohou nalézt uplatnění v zásadě ve 2 typech rolí:

- 1) Z hlediska obsahu připravované politiky jako výzkumníci či konzultanti vypovídající o situaci a potřebách jejích objektů, přičemž tato aktivita buďto probíhá zcela mimo proces *policy analysis* nebo v jeho rámci, a to v počáteční fázi při zjišťování potřeb či odhadování dopadů využitelném pro formulování veřejně politického problému, případně v závěrečné fázi evaluační.
- 2) Jako konzultanti, facilitátoři, eventuálně manažeři procesu tvorby veřejné politiky, které si rozhodovatelé najímají jakožto odborníky na jeho formu.

Zatímco v angažmá prvního typu je rozhodující kvalifikací právě antropologická znalost, ve druhém případě jsou přednostně relevantní manažerské, analytické či komunikační dovednosti, případně schopnost strategického plánování. Před prolínáním obou rolí lze jedinečně varovat, neboť v případě tvorby veřejné politiky je důležité rozlišovat mezi formulací problémů a cílů v politické aréně na straně jedné a vymezováním problémů nebo aplikací kritérií při formulaci cílů v procesu *policy*

analysis na straně druhé. Nastolení problému, jeho uznání a řešení je a vždy bude politickou záležitostí. Tvrdit, že analytici politiky (*policy analysts*) mají právo rozhodovat o tom, co je a co není veřejněpolitický problém a jaká jsou jeho relevantní řešení, by bylo popřením demokratického politického procesu (Veselý 2005:17).

Literatura:

- ERVIN, A. M. 2000. *Applied Anthropology. Tools and Perspectives for Contemporary Practice*. Needham Heights: Allyn & Bacon.
- FIALA, P. a K. SCHUBERT. 2000. *Moderní analýza politiky. Uvedení do teorií a metod policy analysis*. Brno: Barrister & Principal.
- MELTSNER, A. J. 1986. The Seven Deadly Sins of Policy Analysis. *Science Communication* 7:367-381.
- PLAMÍNEK, J. 2006. *Vedení porad – Jak dosáhnout maximálního výsledku s minimem lidí, času a energie*. Praha: Grada.
- VESELÝ, A. a M. Nekola. Eds. 2007. *Analýza a tvorba veřejné politiky: přístupy, metody a praxe*. Praha: SLON.
- VESELÝ, A. 2006. Veřejná politika a policy analysis. *Pražské sociálně vědní studie. Veřejná politika a prognostika* 1(15):1-26.
- VESELÝ, A. 2005. *Vymezení problému ve veřejné politice. Metody a metodologie strukturace, definice, modelování a formulace problému*. Praha: CESES FSV UK.
- WEDEL, J. R., C. Shore, G. Feldman a S. Lathrop. 2005. Toward an Anthropology of Public Policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 600:30–51.
- WILLIGEN, J. van. 2002. *Applied Anthropology. An introduction*. London: Bergin & Garvey.