

Može li policy analiza biti etična?*

Douglas J. Amy

Mt. Holyoke College, SAD

Sažetak

Policy analiza suvremene političke znanosti obnavlja svu problemsku orijentaciju i odbacuje vrijednosni neutralizam biheviorista. Vrijednosna uloga policy analize razmatra se u institucijskom kontekstu u kojem se provodi. Premda je interes za vrijednosnom (etičnom) analizom sve rašireniji izgledi za njenu primjenu u birokratskom ambijentu nisu veliki. Policy praktičari je izbjegavaju iz profesionalnih, političkih i psiholoških razloga. Više takve policy analize može se potaknuti samo povećanom potražnjom političkih odlučilaca.

U toku posljednjeg desetljeća sve veći broj znanstvenika i praktičara *policy* analize zagovarao je njezinu veću etičnost. Pod »etičnošću« oni nisu mislili na profesionalne norme ponašanja kojima struke rješavaju takve stvari kakva je, naprimjer, sukob interesa. Oni su govorili o etičnosti u širem smislu — o analizi temeljnih moralnih i vrijednosnih problema. Pozivali su analitičare da u istraživanju izabраниh *policy* problema neposrednije i sustavnije analiziraju njihove vrijednosne dimenzije. Za njih je potreba za etičnom *policy* analizom hitna. Mnogi analitičari bili su sve uključeni u *policy* područja ozbiljnih i kompleksnih moralnih pitanja — od vijetnamskog rata do pobačaja — a da istovremeno nisu bili osposobljeni da odgovore na pitanja takve vrste. Od analitičara se zahtijevalo, ako žele izvršiti svoje zadatke, da političarima pomognu u odlučivanju a javnosti u punom razumijevanju posljedica takvih teških *policy* odluka, da jasnije objasne moralne dimenzije takvih izbora.

Zastupnici jačanja etične orijentacije u *policy* analizi raspolagali su i drugim argumentima. O većini će biti riječi kasnije. Važno je reći kako je orijentacija na integraciju etične analize u *policy* analizu bila rastuća intelektualna snaga u disciplini. Čini se kako danas taj pokret gubi na utjecaju.

* Tekst je objavljen u zborniku: Frank Fischer, John Forester, eds. *Confronting Values in Policy Analysis*, Sage Publications, vol. 14. Sage Yearbooks in

To posebice vrijedi za praktičare *policy* analize od kojih veoma mali broj nastoji ozbiljno prakticirati etično orijentiranu *policy* analizu. Pitanje je zašto. Zbog čega profesionalna upotreba *policy* analize nedovoljno uključuje etične obzire u svoje analitičke metode? To je pitanje predmet ovog eseja. Da bi odgovorili na njega, prvo ćemo ukratko prikazati povijesni razvoj pokreta koji je nastojao uključiti etične obzire u *policy* studije. Kad politički i intelektualni razlozi toga pokreta budu jasni, nastojat ćemo ispitati različite razloge zbog kojih taj pokret nije uhvatio jačeg korijena u profesiji i upozoriti na prepreke koje obeshrabruju analitičare u korištenju etične analize. Na kraju posvetit ćemo pažnju mogućnostima prevladavanja tih ograničenja.

POKRET ZA ETIČNIJOM POLICY ANALIZOM

Nezadovoljstvo konvencionalnom policy analizom

Pokret za uključenjem etične analize u *policy* analizu započeo je sedamdesetih godina potaknut s više intelektualnih razvoja. Jedno je bilo naraslo nezadovoljstvo konvencionalnom *policy* analizom. Ranih sedamdesetih godina kritičari su počeli ukazivati na veći broj nedostataka standardnih pristupa *policy* analize. Najveći dio tog nezadovoljstva bio je usmjeren na način na koji su analitičari pristupali vrijednosnim aspektima *policy* odluka. Kritika je bila posebno usmjerena na *cost-benefit* analizu koja je bila, i još uvijek jest, osnovna metoda koju su analitičari koristili u vrijednosnim pitanjima koja su u središtu *policy* izbora. *Cost-benefit* analiza bila je popularna jer je izgledalo kako omogućuje vrijednosne zaključke i izbor najbolje *policy* objektivnim i znanstvenim načinom. Ona je omogućavala analitičarima kreiranje mutnim vodama vrijednosti, davanje preciznih odgovora, a istovremeno zadržavanje društvenoznanstvenog statusa. Kritičari su tvrdili da *cost-benefit* analiza kao oruđe vrijednosne analize ima nekoliko jasnih nedostataka. Njihove primjedbe bile su brojne, previše brojne da bi ih sve razmatrali na ovome mjestu.¹ Jedna od najvažnijih kritika upozoravala je da *cost-benefit* analiza koristi samo takozvane »tvrde« ili ekonomske vrijednosti — vrijednosti koje se mogu kvantificirati u ekonomskim pojmovima — a da zanemaruje brojne »mekane« vrijednosti ili neopipljive, poput zajedništva, ljepote, ravnoteže okolice, one koje se ne mogu jednostavno uvrstiti u *cost-benefit* kalkulacije. Smatralo se da zanemarivanje takvih »mekanih« vrijednosti vodi ne samo u netočne vrijednosne preporuke, nego i umanjuje vrijednost analize za odlučioce koji mogu biti zainteresirani za te dimenzije *policy* analize. Standardne *policy* analize »nisu o onom do čega je ljudima stalo«, kao što to primjećuje jedan od vodećih analitičara zaštite okolice.

Ranih sedamdesetih godina Američka akademija za umjetnost i znanost (AAAS) osnovala je interdisciplinarnu studijsku grupu koja je trebala

¹ Za noviji pregled tekućih kritika *cost-benefit* analize vidjeti: Daniel Schwartzman, Richard A. Liroff, Kevin G. Croke, eds. *Cost-Benefit Analysis and Environmental Regulations*, Washington, D. C: The Conversation Foundation, 1982, po-

ispitati zašto *policy* analiza nije korisnija donosiocima odluka i javnosti, posebno na području politike zaštite okolice te da preporuči mjere reforme. Rezultat je bila važna knjiga *When Values Conflict*, koja je postala jedan od prvih koraka u pokretu integracije etničnih obzira u *policy* analizu.² U toku rada studijske grupe — u kojoj su bili i Laurence Tribe, Robert Socolow i Robert Dorfman — brzo se došlo do zaključka da središnji problem nije nemogućnost *cost-benefit* analize da koristi »mekane« podatke, nego nemogućnost *policy* analize kao cjeline da pristupi temama u kojima postoje konfliktne vrijednosti. Konvencionalne tehnike, poput *cost-benefit* analize, pretpostavljale su opću suglasnost o društvenim prioritetima i vrijednostima u Americi, a takva pretpostavka više nije bila opravdana nakon burnih događaja šezdesetih godina.

»Naslijeđene iz vremena u kojem se činilo kako su neke temeljne vrijednosti i ideali jasnije (premda prešutno) razumijevani i široko (premda ne opće) dijeljeni, raspoložive intelektualne i institucionalne tehnike . . . za *svaki policy* usmjereni institut čine se neprilagođene zadacima pomaganja u stvaranju važnih odluka u sve fragmentiranijem društvu, društvu koje, iz različitih razloga, nije više sigurno u vrijednosne prioritete i koje postaje sve svjesniji inherentnih teškoća u biranju između vrijednosti u sukobu, a istovremeno bez mogućnosti izbjegavanja izbora.«³

Zaključak studijske grupe bio je zahtjev za pristupom *policy* analizi koji bi bolje odgovarao takvim teškim vrijednosnim pitanjima. Kao i sva početna razmišljanja o toj temi, i njihove sugestije o tome kako bi takav pristup mogao stvarno izgledati bile su veoma općenite.

Dok je AAAS formirala svoju studijsku grupu, Martin Rein je došao do ocjene o nerelevantnosti najvećeg dijela tradicionalnih *policy* studija za određivanje stvaralaca politika. Kao vodeći *policy* analitičar, Rein je smatrao da je tako mala primjenjivost posljedica nesposobnosti *policy* analize da rješava moralne i vrijednosne izbore koji su gotovo uvijek u središtu svih važnih odluka. »Prije svega«, tvrdio je Rein, »društvenu politiku zanima izbor između suprotstavljenih vrijednosti.«⁴ Svaka analiza koja bi izbjegavala središnja pitanja beskorisna je onima koje ti problemi zanimaju. Smatrao je da nesposobnost rješavanja vrijednosnih osobina *policy* izbora ima korijene u pozitivističkoj metodologiji koju je većina koristila. Za Reina glavni krivac bila je dihotomija između vrijednosti i činjenica koja obilježava pozitivistički pristup. Analitičari su automatski pretpostavljali kako su vrijednosna pitanja isključivo subjektivna i iracionalna te da dobar *policy* znanstvenik može legitimno istraživati samo empirijske osobine *policy* pitanja. To znači da vrijednosna pitanja mogu biti rješavana na dva načina, oba su za Reina bila neprihvatljiva. U prvom i najčešćem pristupu, koji je on zvao »vrijednosnoneutralni«, analitičar jednostavno ignorira vrijednosna pitanja, smatrajući ih neprimjerenim za racionalnu analizu. Prihvatanje ta-

² Laurence Tribe, Corinne S. Scheling, John Woss, eds. *When Values conflict*, Cambridge, MA: Ballinger, 1976.

³ *Isto*, str. XII.

⁴ Martin Rein, *Social Science and Public Policy*, New York, Penguin, str. 140.,

kvog vrijednosnog neutralizma znači ostati nijem o najznačajnijim elementima odluka i biti odbačen od odlučilaca i javnosti. Druga alternativa u okviru pozitivističkog pristupa, Rein je naziva »vrijednosno prihvaćanje«, koristi *policy* analizu kako bi zadovoljila osobne vrijednosti; Rein je povezuje s marksističkom analizom. I taj pristup on odbacuje, smatrajući da proizvodi subjektivnu analizu koju bi koristili samo oni koji dijele iste vrijednosti.

Problematična je u oba ova pristupa, prema Reinu, njihova pozitivistička pretpostavka o potpuno subjektivnom karakteru vrijednosti. On se zalaže za treći pristup, »vrijednosnokritički«, koji ne bi izbjegavao vrijednosti niti bi ih smatrao samorazumljivima, nego bi ih stavio u središte analize, podvrgnuvši ih pažljivom i sustavnom ispitivanju. Smatrao je da bi takva vrsta analize bila mnogo relevantnija za političare i javnost.⁵ Kao i studijska grupa AAAS, i Rein je pozivao na neku vrstu etične analize kao središnjeg elementa *policy* analize. Kao i AAAS grupa, i on je u to vrijeme bio razočaravajuće nejasan kako bi takva analiza trebala izgledati u praksi.

Analiza kao ideologija

Sredinom sedamdesetih godina unutar *policy* analize ponovno jača pokret jačanja potrebe etične analize. Sve je veće uvjerenje kako uobičajena *policy* analiza i njezine tehnike nisu objektivne i vrijednosnoneutralne, nego da sadrže ozbiljan bias. Osnovne pravce toga pristupa odredio je Laurence Tribe slavnim esejem u *Philosophy and Public Affairs*, pod naslovom *Policy Sciences: Analysis or Ideology?*⁶ Najveći dio Tribeova argumenta epistemio-loške je prirode i odnosi se na to kako *policy* analiza strukturira naše znanje o svijetu. On tvrdi kako sve analitičke metode interpretiraju svijet na neki ograničeni način, uključujući neke dijelove a isključujući druge, pa su tako jednostrane. Takva analitička ograničenja mogu imati važnih vrijednosnih i političkih posljedica. Drugačije rečeno, sve metodologije *policy* analize sadrže određene pretpostavke o tome što je značajan predmet istraživanja, koji su podaci važni, od čega se sastoji javno dobro itd. Sve te pretpostavke rezultiraju u vrijednosnom usmjerenju konačnih *policy* preporuka. Sasvim pojednostavljeno, nije riječ o predrasudama istraživača nego o ograničenjima analitičkih metoda.

O *policy* analizi kao ideologiji kasnije su govorili i ostali, Fred Kramer, Brian Fay i Paul Diesing.⁷ Kramer, na primjer, smatra da su Robert MacNamara i Department of Defense u vrijeme rata u Vijetnamu koristili sistemsku analizu u ideološke svrhe, čime se pružala iskrivljena i otvoreno optimistička slika o ratu i tako prikrivali osnovni problemi te politike. Zaključuje kako je beskorisno uklanjati metodološki bias iz analitičkih tehnika. Umjesto toga on preporuča analitičarima da osvijeste politička i vrijednosna ograničenja koja se nalaze u analitičkim tehnikama koje koriste i da

⁵ Isto, str. 78—79.

⁶ Laurence Tribe, *Policy Sciences: Analysis or Ideology?*, *Philosophy and Public Affairs*, Fall, 1972, str. 66—110.

⁷ Fred Kramer, *Policy Analysis as Ideology*, *Public Administration Review*, No. 36, Sept.-Oct. 1975, str. 66—110; Paul Diesing, *Science and Ideology in the Policy Sciences*, New York, Aldine, 1982; Brian Fay, *Social Theory and Political*

budu spremni da otvoreno raspravljaju o njima. Kritičari »objektivne« analize naglasili su potrebu veće osjetljivosti analize za vrijednosna i etična pitanja i tako ukazali na preklapanje etike i *policy* analize.

Javna uprava otkriva etiku

Promjene u javnoj upravi sedamdesetih godina bile su također poticajne i za jačanje etičnosti u javnoj politici. Splet političkih događaja i teorijskih pravaca potaknuo je praktičare i znanstvenike javne uprave da se više zainteresiraju za etična pitanja. U političkom svijetu, događaji u vezi sa skandalom Watergate, poslovima CIA i FBI, pridonijeli su traženju odgovora na pitanja o razlozima nemoralnog i nezakonitog djelovanja administracije. Neki su razloge tomu nalazili u prirodi obrazovanja administrativnih radnika, koje je naglašeno tehnokratsko i ni osigurava pretpostavke razumevanja i osjetljivosti za ljudske i etične posljedice odluka koje donose. U nastojanju da se situacija promijeni mnogi poslijediplomski studiji javne uprave uvodili su nastavu etike.⁸

Nekako u isto vrijeme nastao je teorijski pravac »nove javne uprave« koji je kritizirao tradicionalnu dihotomiju između administracije i politike i usmjerio svoju pažnju na vrijednosnu stranu upravno-administrativnih odluka.⁹ Upravni stručnjaci rutinski prave važne političke i vrijednosne izbore i nisu samo neutralni provodioci politika, te zbog toga treba da budu obazriviji i osjetljiviji u pogledu vrijednosnih dimenzija svoga rada. Hart i Scott su kritizirali pretjerano oslanjanje upravnih stručnjaka na tehnokratsku racionalnost i ignoriranje važnih »metafizičkih« aspekata njihovih odluka.¹⁰ Ti autori zahtijevali su da javni administratori budu upoznati s moralom i političkom filozofijom kako bi bili bolje pripremljeni za donošenja odluka s dubljim ljudskim i filozofskim implikacijama.

Hart i Scott pripisivali su najveći dio slabe kvalitete upravnih odluka upravo zanemarivanju temeljnih etičnih i filozofijskih pitanja. Irving Janis tvrdio je slično, premda je do svojih zaključaka došao drugim putem. Janis je sedamdesetih godina opširno pisao o tome zašto upravni stručnjaci mogu donijeti tako katastrofalne odluke. U knjizi *Groupthink* nastojao je identificirati institucijske i psihološke faktore koje dovode stvaraoce politika do krupnih pogrešaka poput fijaska u Zaljevu svinja, Vijetnama i Watergatea.¹¹ Između ostalih faktora on navodi tendencije zanemarivanja sistematskog ispitivanja moralnih posljedica odluka, jednostavno pretpostavljajući da su u pravu. On smatra da se mnogo bolje *policy* odluke donose ako se takva pitanja razmotre neposredno i otvoreno. Za Janisa istraživanje etičnih pitanja nije samo filozofijska vježba, nego praktički put poboljšanja kvalitete i provodljivosti *policy* odluka.

⁸ Opisi studijskih programa mogu se vidjeti kod: Joel Fleishman, Bruce Payne, *Ethical Dilemmas and the Education of Policy Makers*, Hastings-on-Hudson, The Hastings Center, 1980.

⁹ Vidjeti: Frank Marini, *Toward a New Public Administration*, Scranton, Chandler, 1971.

¹⁰ D. Hart, W. Scott, *Administrative Crisis: The Neglect of Methaphysical Speculation*, *Public Administration Review*, vol. 33, Jan.-Febr. str. 413—422.

Takav stav naglašava i Anthony Lake, bivši analitičar vanjske politike u nekoliko američkih administracija i trenutno profesor međunarodnih odnosa. On smatra da zanemarivanje etične analize ne samo što dovodi do podsticanja neetičkih odluka, nego dovodi i do nepraktičnih odluka.¹² Odlučioći koji su zainteresirani za efektivno i pragmatičko odlučivanje moraju biti zainteresirani za sve aspekte njihove akcije, uključujući i moralne posljedice. Proces odlučivanja temeljen je na realnosti, važan sastavni dio koje su i ljudske posljedice *policy* odluka koje se moraju razmotriti. Zanimanje za etične implikacije politika koristi boljem razumijevanju onoga što se događa u stvarnom svijetu, a to je važna informacija za stvaranje efektivnih politika. Suprotno, ignoriranje etičnih posljedica smanjuje utemeljenost odluka u stvarnosti — čini ih nerealističnim — i jedan je od razloga takvih nepraktičnih i poražavajućih politika kakva je bila i sudjelovanje u vijetnamskom ratu.

Etičnost teži relevanciji

Sedamdesetih godina etičari su nastojali svoj rad učiniti relevantnim za rješavanje društvenih problema. Kao i mnogi društveni znanstvenici u tom periodu, i oni su bili opsjednuti idejom da njihov rad bude koristan i važan u rješavanju socijalnih i političkih problema zemlje. Za razliku od *policy* znanstvenika, filozofi etike već su davno napustili pozitivističku ideju o etičnim odlukama kao potpuno subjektivnim i neprimjerenim analizi ili raspravi. Mnogi su vjerovali, poput Paula Taylora u šezdesetim godinama, da je nešto racionalnosti moguće uvesti u raspravu o etičnim pitanjima, da je sustavna analiza takvih pitanja moguća.¹³ Jedan od prvih rezultata nastojanja da se te nove analitičke mogućnosti uključe u rješavanje javnih problema bilo je pokretanje časopisa *Philosophy and Public Affairs* 1971. godine. Bio je to svjestan pokušaj da se filozofska analiza, uključujući i etičnu analizu, pokaže relevantnom u opredjeljivanjima nad složenim javnim problemima: od pobačaja i rata do afirmativne akcije.

Između ostalog, etičari filozofi nastojali su pokazati kako postoje i druge legitimne metode analize osim utilitarističke *cost-benefit* analize, te da ti pristupi mogu i trebaju da budu primijenjeni u donošenju *policy* odluka. Neki od etičara razvijali su pojam prava kao alternativu *cost-benefit* analizi, tvrdeći da su neke politike, poput minimalne zdravstvene zaštite za siromašne, opravdane kao temeljno pravo, premda mogu biti neefikasne s aspekta *cost-benefit* analize.¹⁴ Postepeno *policy* analitičari, kao Steven Kelman s Harvard University Kennedy School, uviđaju kako princip prava može dati nove uvide u mnoge suvremene političke rasprave poput politike zaštite okolice.¹⁵

¹² To smo saznali iz razgovora s Antony Lakeom kao i iz njegova članka (s Roger Morrisom): *The Human Reality of Realpolitik*, *Foreign Policy*, fall, 1971, str. 157—162.

¹³ Paul Taylor, *Normative Discourse*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1961.

¹⁴ Jedan od prvih koji je zastupao princip prava nad principom efikasnosti bio je Tribe u svom članku »Policy Sciences: Analysis or Ideology«. Na toj temi važni su i prilozi Ronald Dworkina: *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.

Tokom vremena etičari koji su se bavili društvenim pitanjima nalaze mjesta u institutima koji treba da osvijetle povezanost između ta dva područja. Najistaknutiji od njih je Hastings centar koji je značajno pridonio nizu važnih *policy* rasprava na biomedicinskom području. Tako je Hastingsov istraživački projekt razvio pojam »smrt mozga«, koji danas u dvadeset američkih država služi kao pravna definicija smrti. Takva vrsta rada etičara pomogla je osvijestiti zajednicu *policy* analitičara o plodnosti ukrštanja tih dvaju područja.

Prema sustavnom pristupu etične policy analize

Sredinom sedamdesetih godina najvažnije pitanje pokreta nije više bila potreba etične analize, nego kako ona treba izgledati u praksi. Do tog vremena uglavnom se spekuliralo o uključenju etike u *policy* analizu. C. W. Churchman, jedan od utemeljitelja systemske analize, predložio je tzv. »forenzični pristup« etičnim pitanjima. To je organizirana rasprava stvaralaca politike s različitim vrijednosnim pristupima istom problemu.¹⁶ Takve rasprave mogu istaknuti etična pitanja i objasniti skrivene pretpostavke.¹⁷ U isto vrijeme sustavni pristup razvija i Duncan MacRae nudeći niz logičkih pravila kojima se može strukturirati rasprava o etičnim pitanjima u politici.¹⁸

Tek krajem sedamdesetih godina razvijeni su metodološki sofisticiraniji pristupi. *Policy* znanstvenici koji su bili suglasni s ocjenama o ograničenosti pozitivističkih pretpostavki, započeli su istraživanja i razvoj tehnika post-pozitivističke društvene znanosti koje bi mogle uključiti i etične dimenzije društvenih problema. Bruce Jennings, Martin Rein i Frank Fisher ponudili su viziju postpozitivističke, etično svjesne *Policy* analize.¹⁹ Do danas je najznačajniji napor u tom pravcu Fisherova: *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*.²⁰ Povezujući metode teorije jezika, filozofije morala, fenomenologije, teorije politike, Fisher je konstruirao složen i intelektualno strog pristup *policy* pitanjima koja sadrže empirijske, teorijske i vrijednosne dimenzije. Takvim vrstama priloga etičnost u *policy* analizi metodološki je sazrela.

Praktičari zanemaruju etičnost

Usprkos svim naporima u afirmaciji etičnosti u *policy* analizi tokom sedamdesetih godina, u osamdesetim taj interes slabi. Premda još postoji interes znanstvenika, ponajviše filozofa, napor da se etičnost *policy* analize uvede u profesiju nije imao većih uspjeha. Veoma je malo profesionalnih

¹⁶ C. W. Churchman, *The Design of Inquiring Systems*, New York, Basic Books, 1971.

¹⁷ Sličan primjer ima i Irving Janis, vidjeti njegovu knjigu *Groupthink*, 11. poglavlje.

¹⁸ Duncan MacRae, *The Social Function of Social Science*, New Haven, Yale University Press, 1976.

¹⁹ Vidjeti tekstove Jenningsa i Reina u: Daniel Callahana, Bruce Jennings, *Ethics, the Social Sciences and Policy Analysis*, New York, Plenum, 1983.

²⁰ Frank Fisher, *Politics, Values and Public Policy: The Problem of Methodo-*

analitičara koji su u svoj rad uključili etična pitanja i metode. Dapače, interes je smanjen i među znanstvenicima i profesorima. Sadašnji poslijediplomski studenti nisu zainteresirani za globalne probleme, uključujući i etične; jedan od nastavnika etike u *policy* analizi konstatira da studenti takav predmet smatraju najmanje korisnim. Pitanje je, dakle, zašto praktičari nisu zainteresirani? Zanimljivo je etične analize sigurno nije u nedostatku njezine opravdanosti. Kao što smo vidjeli postoji niz uvjerljivih opravdanja za korištenje etike u *policy* analizi i odlukama. Filozofska bitka uglavnom je dobivena, ali izgleda da je bitka za praktičnom upotrebom etične analize izgubljena. U nastavku rada pokušat ćemo objasniti razloge toga neuspjeha. Da bismo u tome uspjeli moramo istražiti glavne suprotnosti između etike i *policy* analize. Vidjet ćemo da razlozi zbog kojih etika nije integrirana u *policy* analizu nisu teorijske nego profesionalne, političke i psihološke prirode.

PREPREKE ETIČNOJ POLICY ANALIZI

Etika i odnosi moći u analizi

Jedan od osnovnih razloga zapostavljenosti pitanja etičnosti u analizi jest u odnosima moći koji karakteriziraju profesiju.²¹ Po pravilu *policy* analitičari rade za nekoga. Oni imaju stranke za koje rade analize. Najčešće rade u vladi pa su njihovi klijenti upravni funkcionari i zakonodavci. Identitet tih klijenata nije toliko važan, koliko je važna činjenica da oni postoje i da analitičari imaju snažan profesionalni interes u očuvanju dobrih odnosa s pretpostavljenima. U cilju očuvanja dobrih odnosa između analitičara i klijenta pametno je čuvati se većih etičnih problema. Mnogi naručioci imaju čvrste stavove i opredjeljenja o *policy* ciljevima i vrijednostima i ne bi bili zadovoljni sa studijom koja njihova osnovna opredjeljenja dovodi u pitanje. Ako analitičar započne takvu analizu, ona će se neminovno svesti na analizu upravo tih osnovnih vrijednosti i stavova.

Kao posljedica takva odnosa između analitičara i klijenata izbjegava se primjena etične analize, i to ponajviše u vladinim birokracijama gdje se odvija najveći dio *policy* analitičkog rada. Za birokracije su tipični hijerarhijski odnosi moći gdje se od podređenih očekuje da slijede pravila i promoviraju vrijednosti i ciljeve institucije. Birokracije nisu egalitarna diskusijska društva i nisu predviđene za podsticanje otvorenih rasprava i disidentstva. Kao što reče istaknuti politički znanstvenik Arnold Meltsner, dovoditi u pitanje osnovne vrijednosti institucije može biti krajnje negativno za karijeru birokrate: »Birokratska situacija potiče analitički rad u okviru konsensusa tekućih programa i odobrenih politika. Onaj analitičar koji napusti birokratski konsensus izlaže se rizicima napada, diskreditiranja, ignoriranja i čak otkaza.«²² Drugim riječima, etična analiza i oni koji je koriste često

²¹ Raniju verziju ovdje prikazane argumentacije vidjeti: Douglas Amy, Why Policy Analysis and Ethics are Incompatible, *Journal of Policy Analysis and Management*, No. 4, 1984, str. 580—587.

²² Arnold Meltsner, *Public Analysis in the Bureaucracy*, Berkeley, University

predstavljaju prijetnju organizaciji i njezinim vrijednostima. Budući da etična analiza nužno znači i ispitivanje suprotstavljenih vrijednosnih perspektiva, ona gotovo automatski koristi argumente koji su kritični o vladajućoj politici i tekućoj implementaciji dominantnih vrijednosti organizacije, bez obzira kakve su one. Ozbiljno ispitivanje organizacijskih vrijednosti i prioriteta ne bi bilo dobrodošlo ni u zaštiti okolice sklonom Interior Departmentu u vrijeme Cartera niti u njegovoj prorazvojnoj orijentaciji pod Reaganom. Suočeni s takvima neprijateljskim reakcijama nije začuđujuće što većina analitičara nema interesa u istraživanju etičnih pitanja i što prihvaća vrijednosne perspektive klijenta.

Grupni rad i zanemarivanje etičnosti

Odnosi moći između analitičara i klijenata jedan su od elemenata koji utječe na izbjegavanje etične analize. Čak i kad ne postoje hijerarhijski odnosi čini se da se etična pitanja nastoje izbjeći. Tomu ima nekoliko razloga. Jedno je grupna dinamika u grupama stvaralaca politika — fenomen koji je ekstenzivno istraživao Janis. Janis smatra da su hijerarhijski odnosi jedna od glavnih prepreka potpunije analize *policy* implikacija, uključujući i moralne implikacije. Osim toga, kada su takvi odnosi moći sasvim minimalizirani, kada pretpostavljeni rukovodioci napuste prostorije i raspravu nastave samo ravnopravni analitičari u relativno egalitarnoj atmosferi, još uvijek djeluju snažni grupni pritisci koji obeshrabruju pojedince da iskreno raspravljaju o različitim etičnim pozicijama.²³ Prema Janisu prikriveni i otvoreni pritisci prema konformizmu stvaraju uvjete, koje on naziva »grupno mišljenje«, situaciju lažnog grupnog konsensusa koji potiskuje temeljitu analizu *policy* implikacija. Važno je reći da takva situacija rezultira »neupitnim vjerovanjem u inherentnu moralnost grupe, ohrabrujući članove da ignoriraju etične i moralne posljedice njihovih odluka.«²⁴ Između faktora koji dovode do takvog neupitnog pristupa moralnim temama jesu 1) »samocenzura razlika u odnosu na grupni konsensus, što odražava sklonost svakog člana da minimalizira važnost svojih sumnji i protuargumenata,« 2) »direktni pritisak na svakog člana koji iskaže mišljenje suprotno stereotipu grupe, iluzijama i posvećenostima, jasno dajući na znanje kako je takva vrsta ponašanja suprotna očekivanom ponašanju lojalnog člana.«²⁵

Čini se, dakle, da hijerarhijskim odnosima moramo dodati i grupni pritisak kao faktor koji onemogućuje etičnu analizu. Oboje su obilježja birokracije i posebno su im izloženi analitičari u takvim ambijentima.

Tehnokratski etos

Slijedeći faktor koji ograničuje etičnu analizu jest tehno-kratski etos koji se proširio u profesiji *policy* analize. Svaka profesija izgrađuje nekakav *image*, mistiku, koja treba promovirati i legitimizirati rad svojih pripadnika. U slučaju *policy* analize takav profesionalni izgled jest analitičar kao tehničar. Analitičari se rado opisuju kao čisti tehnički savjetnici čija je analiza

²³ Janis, *nav. djelo*, str. 142.

²⁴ *Isto*, str. 174.

vrijednosne neutralna i apolitična. Takva je slika duboko ukorijenjena u povijesti struke. Kada su se *policy* analitičari počeli masovnije zapošljavati u federalnoj vladi (SAD) ranih šezdesetih godina bilo je moderno vjerovati kako se *policy* pitanja više ne vrte oko strastvenih ideoloških pitanja, nego da su primarno tehničke prirode. Neprikosnoveno povjerenje u pozitivistički pristup sugeriralo je mogućnost tehnokratske *policy* orijentacije. Analitičari su smatrali da mogu jednostavno povući oštru liniju razgraničenja između vrijednosnih i faktičnih pitanja. Praktično je to značilo koncentraciju analitičara na pitanja o sredstvima prepuštajući političarima pitanja o ciljevima. Smatralo se da političari treba da postavljaju društvene ciljeve, a analitičari će im pružiti tehnički savjet kako da ih ostvare.²⁶

Tehnokratski je *image* za analitičare imao nekoliko profesionalnih svrha. Prvenstveno je trebalo legitimirati uloge analitičara u političkom sistemu. Budući da analitičare nisu izabrali birači, oni nemaju uvjerljivo političko opravdanje za sudjelovanje u političkom procesu. Njihovo tehnokratsko predstavljanje služi im kao ulaznica u »dvorane moći«. Njihovo je sudjelovanje politički prihvatljivo, budući je njihov posao vrijednosno neutralan i odnosi se samo na pitanja instrumenata. Slično kao što su eunusi smatrani sigurnima za rad u haremu, tako su i *policy* analitičari kao tehnokrate politički neutralizirani i smatrani sigurnima za sudjelovanje u procesu političkog odlučivanja.

Pozitivizam, sa svojim pojmom vrijednosno neutralne analize, imao je značajnu ulogu u profesionalnom interesu analitičara. Angažiranje u etičnoj analizi značilo bi napuštanje mnogih središnjih vrijednosti pozitivizma, slabljenje pažljivo oblikovanog tehnokratskog *imagea* i udobne uloge u sistemu političkog odlučivanja. Postoji bliska povezanost između intelektualnih distinkcija pozitivizma (dihotomija činjenica—vrijednost, sredstva—svrhe) i važnih razlika između stručne uloge analitičara i donosioca odluka. Kako etičnost zamagljuje intelektualne distinkcije, tako počinje zamagljivati i profesionalne distinkcije. Takva situacija mnogima nije ugodna. Zbog tih razloga analitičari nastavljaju sa svojom sklonošću prema sumnjivim pozitivističkim pojmovima vrijednosnog relativizma i vrijednosno slobodne analize, ma kako one bile staromodne. Pozitivistički pristup može biti teorijski slab, ali ima nekoliko profesionalnih prednosti za analitičara. Čini se vjerojatnim da je osnovni razlog ignoriranja etične analize od strane analitičara njezina tendencija slabljenja i prijetnje intelektualnom i političkom legitimitetu profesije.

Etičnost i birokratska politika

Antitehnokratičnost etike objašnjava zbog čega analitičari ne proizvode više etičnih analiza, ali još više zbog čega ih administracija više ne zahtijeva. Upravni rukovodioci nisu spremni poticati etičnu analizu budući da i oni imaju profesionalnih interesa u očuvanju tehnokratskog *imagea*. Kao stvaraoci politika oni su stalno izloženi političkom riziku i kritici svojih odluka. Kako su neizabrani, kreatori odluka posebice su osjetljivi na optužbe za prelaženje zakonitih diskrecijskih prava i stvaranja svoje politike. Kako bi

se zaštitili i minimalizirali taj rizik kriju se iza tehokratske obrane svojih odluka, tvrdeći da oni ne kreiraju politiku nego da je samo provode, i da ne donose vrijednosne odluke već da odlučuju o najefikasnijem nacrtu programa. Naravno, uvjerenje da je birokratsko odlučivanje nepolitičko nije ništa drugo do iluzija, ali ta je iluzija korisna za njihovo političko i profesionalno preživljavanje.

Etična analiza slabi taj vrijedan politički štiti. Kao što su neki već primijetili, kad bi se administratori upustili u etičnu analizu i objavili svoja opredjeljenja, to bi značilo da su se upustili u stvaranje »prave« politike.²⁷ Suočeni sa znatljivim novinarima, nezadovoljnim građanima ili neprijateljskim kongresmenima, birokratima ne bi mnogo vrijedila diskusija o etičnim pitanjima u njihovim odlukama. Mnogo je sigurnije koristiti se standardnim tehokratskim opravdanjima.

Sve to ne znači da oni nisu svjesni ili da nikada ne razmatraju etične posljedice odluka. One mogu često biti predmet neformalnih rasprava. Ali činjenica je da su takve rasprave ad hoc, nije vjerojatno da će dospjeti u javnost ili da će biti predmetom sustavnog istraživanja u obliku formalnog izvještaja. Umjesto toga, prevladavajući stil opravdanja administrativnih odluka pretežno ostaje tehokratski, budući da povećava političku legitimnost i predstavlja najmanje političkih rizika. Javno priznati i ispitivati etičke probleme u djelovanju neke vladine institucije dovelo bi do nepoželjne sumnjičavosti. Tako bi se pretvorili u metu svih kritičara.

Anthony Lake, koji je bio i upravni stručnjak i znanstvenik, upozorava kako politika birokracije često potiče analitičare da cenzuriraju svaku privatnu zabrinutost nad etičnim problemima. Takvu tendenciju zamijetio je posebice za vrijeme vijetnamskog rata:

»Ljudi koji su donosili odluke o Vijetnamu ranih šezdesetih godina bili su svjesni, a mnogi osobno i zabrinuti, ljudskih dimenzija njihovih odluka. Ali zabrinutosti nije smjelo biti mjesta u formalnim, pisanim preporukama i analizama. To se jednostavno ne radi.«²⁸

To se ne radi zbog birokratskih pravila ponašanja u Bijeloj kući i ministarstvima. U tim institucijama vlada svojevrstan birokratski mačoizam koji svaku zabrinutost nad etičnim pitanjima interpretira kao intelektualnu slabost — nesposobnost da se donose »tvrde« odluke koje zahtijeva vanjska politika. Lake objašnjava da »politiku — dobru stabilnu politiku — stvaraju odlučni. Govoriti o patnji znači gubiti na efektivnosti, gotovo izgubiti sposobnost. To je znak da je racionalnost nećijih argumenata slaba.«²⁹ To je još jedan način kako birokratski ambijent potiskuje etične argumente u *policy* analizi. Potreba za pragmatičnim i »tvrdim« izgledom administrativnih odluka ograničuje uvjete za *policy* raspravu i ne dopušta vrednovanja ljudskih posljedica političkih odluka.

²⁷ Vidjeti: Douglas Yates, »Hard Choices: Justifying Bureaucratic Decisions«, u: Joel Fleishman i drugi, eds, *Public Duties: The Moral Obligations of Government Officials*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

²⁸ Lake, Morris, nav. djelo, str. 159.

Psihološki rizici etične analize

Postoje dakle brojni razlozi koji ograničavaju upotrebu etičnosti u *policy* analizi: priroda administrativnih institucija i tehnokratski etos koji dominira strukom. Potrebno je ipak reći da su neki analitičari manje podložni tim utjecajima. Nezavisni analitičari, posebice oni koji rade na sveučilištu, u boljem su položaju da koriste etičnu analizu u svojem radu. Oni su slobodniji od pritiska klijenata i kolega, nije im potrebna tehnokratska legitimnost i nisu izloženi profesionalnom riziku ako koriste etičnu analizu. Na području energetske politike, analizu koja je najotvorenije postavila temeljna moralna i etična pitanja u izboru između različitih energetskih sistema, napravio je Amory Lovins koji je zaposlen izvan vlade.³⁰

Ali ni nezavisni analitičari nisu imuni od pritiska koji ograničavaju *policy* analizu. Psihološki i emocionalni rizici još su jedna prepreka etičnoj analizi čak i za nezavisne istraživače.

Psihološki je teško angažirati se u etičnoj analizi. Ona zahtijeva postavljanje pitanja koja su psihološki uznemiravajuća. Analitičar mora ispitati duboko usađena vrijednosna opredjeljenja, često i svoja vlastita. Primjerice, ispitujući takva moralno teška pitanja kakva su pobačaj, pornografija ili rat, analitičar može otkriti kako opravdanja stavova koja je oduvijek imao nisu najbolja, kao što je smatrao, i da mnogi argumenti opozicije imaju smisla. Etična analiza ima neugodnu karakteristiku da postavlja više pitanja nego što daje odgovora. Osim toga odgovori koje proizvodi nisu uvijek precizni i uvjerljivi. Rezultati su dvosmisleni, a malo je ljudi koji mogu živjeti bez jednoznačnih odgovora na nekim temeljnim vrijednosnim problemima. Činjenica da su i analitičari samo ljudi, koji kao i svi drugi bježe od preispitivanja vlastitih temeljnih etičkih stavova, može biti snažan motiv izbjegavanja etične analize. Da stvari budu još gore, neki istraživači smatraju da su upravo analitičari posebno osjetljivi na psihološke probleme koje donosi etična analiza. Daniel Callahan, direktor Hastings centra, vodeće institucije za studij etike i politike, smatra da različiti tipovi ličnosti biraju različite profesije, a oni koji izbiru *policy* analizu kao struku najčešće su veoma neugodno osjećaju u etičnim istraživanjima:

»Ljudi koji odlaze u *policy* struku često su praktične prirode, aktivistički orijentirani i odbojni prema spekulaciji i nejasnim problemima. Etični problemi su upravo takvi. Osim toga, oni koji su obrazovani kao ekonomisti posebno su neskloni filozofskim temama i etičnim problemima. Budući da je najveći dio *policy* analitičar školovano kao ekonomisti, smatram da je dio problema i u tome.«³¹

Tako se vraćamo tehnokratskoj prirodi *policy* struke. Tehnokratski pristup, u kojem je najveći dio analitičara obrazovan, nije samo politički, nego psihološki i emocionalno prihvatljiv.

Janis smatra da su emocionalni rizici etične analize glavni faktor nastajanja grupne solidarnosti. Ozbiljna etična opredjeljenja popraćena su stresom, odlučioći i analitičari ne žele svojoj postojećoj stresnoj situaciji do-

³⁰ Amory Lovins, *Soft Energy Paths*, Cambridge, Ballinger, 1977.

³¹ Danila Callahan, osobna korespondencija.

dati nova opterećenja. Janis je otkrio da što je odluka više popraćena stresom, to je vjerojatnije da će se odlučioi manje baviti moralnim pretpostavkama.³² To je posebice točno u kriznim situacijama u kojima odlučioi posebno nastoje ojačati samopouzdanje i osjećaj moralne ispravnosti. Ironično, takva tendencija još je naglašenija u odlukama koje donose nasilje ili neku drugu moralno sumnjivu posljedicu — učinci kojih mogu lagano dovesti do osjećaja krivnje. Kada je etična analiza najpotrebnija, vjerojatno je da će je zbog psiholoških razloga biti i najmanje.

Janis je utvrdio kako izbjegavanje emocionalno neugodnog etičnog pitanja ne samo da potiče pojedince na izbjegavanje moralnih dimenzija u vlastitoj analizi, već djeluju na jednak način i na druge analitičare. »Kada najveći broj članova (odlučivačke grupe) primijeni poznate oblike socijalnog pritiska nad članom koji sumnja u mudrost ili moralnost grupe, oni zaštićuju psihološku obranu koja im pomaže da smanje neizvjesnost, sram i krivicu.«³³ Odluke koje su dovele do najvećih neuspjeha bile su u grupi popraćene s mnogo samouvjerenosti i relativno mirnom emocionalnom atmosferom. Janis takve primjere uspoređuje s burnim sastancima u situacijama kada su uspješno riješeni teški politički problemi. Kubanska kriza primjer je odluke popraćene s mnogo emocija. Bobby Kennedy je posebno otvoreno iskazivao svoje gnušanje i sumnju u moralnost nekih predloživih vojnih alternativa i pokrenuo nekoliko teških, ali korisnih rasprava o takvim etičnim izborima.³⁴ Janis zaključuje da konačna kvaliteta odluke uvelike ovisi o otvorenosti i izazovnosti *policy* prijedloga.

Ukratko, put do etično najbolje *policy* odluke često je emocionalno i psihološki bolan proces na koji se upućuje malo analitičara i političara. Premda su to najčešće obilježja odlučivanja u administrativnom kontekstu, ona su prisutna i u radu nezavisnih istraživača. Analitičari koji rade sami ne moraju biti svjesni samocenzure nad etičnim dimenzijama svojeg rada. Ako ne postoje drugi koji će upozoriti na različite moralne perspektive i dovesti u pitanje analitičarova uvjerenja, ona bi mogla ostati neupitna i nepromijenjena. Za primjenu ozbiljne etične analize može biti jednako opasno raditi sam ili u birokraciji.

PREMA ETIČNIMOJ POLICY ANALIZI

Pišući 1978. godine John Rohr je upozoravao: »Ako se sadašnji interes za etičnošću ne institucionalizira, postoji ozbiljna opasnost da se cijela struka zamori od dobročinstava.«³⁵ Nažalost, njegovo se proročanstvo ostvarilo. Interes za etičnošću je oslabio, ne samo zbog nove mode, nego zbog moćnih političkih, profesionalnih i psiholoških utjecaja koji stalno onemogućuju uključivanje etičnosti u *policy* analizu. Zbog toga nije začuđujuće što nije došlo do institucionalizacije brige za etičnom analizom. Priroda institucijske *policy* analize suprotna je etičnoj analizi i nije vjerojatno da će sustavno biti uključena u profesiju.

³² Janis, *nav. djelo*, str. 258.

³³ *Isto*, 257.

³⁴ *Isto*, str. 147—148, 151.

Naravno, to ne znači da ideja etične *policy* analize nije vrijedna. Postoji mnogo razloga koji potvrđuju da je to korisna i intelektualno ostvarljiva ideja. Da li će dobra ideja biti i ostvarena političko je pitanje, što znači da njezina implementacija ovisi o korisnosti posebnim interesima. Nažalost, etična analiza ugrožava interese profesionalnih analitičara i njihovih klijenata. Mnogo više profesionalnih i psiholoških koristi donosi uski tehnokratski pristup koji trenutno dominira strukom. Takvi pristupi nastavljaju dominirati usprkos mnogim teorijskim i moralnim nedostacima. Ukratko, mnogo je politike u metodologiji *policy* analize koja onemogućuje napore za integracijom etičnosti u profesiju.

Premda su izgledi etične *policy* analize slabi, oni ipak nisu i beznadežni. Važno je ne biti previše pesimističan jer se time šanse još više smanjuju. Naša analiza nastoji biti realistična, a ne pesimistična — time želimo reći da je naivno vjerovati da će etična analiza biti institucionalizirani dio *policy* analize. Ključnim postaje pitanje: kako možemo povećati upotrebu etične analize? Čini se da postoje dva odgovora: možemo pokušati povećati ponudu etične analize, ili, povećati potražnju.

Povećanje ponude takve vrste analize znači poticati analitičare da češće koriste takav pristup. Takvo poticanje može biti na više načina. Analitičarima se etična analiza može približiti tokom njihova školovanja, posebno kroz poslijediplomske studije, i ukazivanjem na njezine prednosti i rezultate. To su bili uobičajeni dosadašnji pristupi jačanju etične analize. Takvi su poticaji korisni i treba ih nastaviti premda, a ako je naša dosadašnja analiza točna, oni su samo kap u moru. Institucionalna i politička realnost *policy* analize ograničuje uspješnost takvih napora. Praktičari i ljudi iz profesije nisu najbolji zastupnici i borci za etičnu analizu.

Mnogo je bolji pristup povećati potražnju za etičnom analizom. To prije svega znači da klijenti zahtijevaju analizu koja više pažnje poklanja etičnim dimenzijama problema. Korisnici *policy* analize učinili bi je tako institucionalno i politički prihvatljivom. To je lakše reći nego učiniti. Osnovni problem je kako motivirati odlučioce i administratore da zahtijevaju takvu vrstu analize.

Moguća su tri pristupa tom problemu. Prvo, možemo apelirati na moralnost političara, definirajući etičnost i moralnost središnjim elementima njihovih odluka. U prošlosti su takvi pozivi imali malo konkretnih uspjeha i mogli bi čekati unedogled dok se ne pojave etično orijentirani političari. Više uspjeha bi mogao imati drugi pristup: pokazujući političarima i upravnim stručnjacima da je etična analiza u njihovom interesu, da može dovesti do boljih *policy* odluka. Prisjetimo se Lakea i Janisa koji smatraju da etična analiza može biti i od praktične koristi pomažući u oblikovanju realističnijih odluka i u izbjegavanju većih grešaka. Naglašavanje tih elemenata može biti mnogo korisnije nego samo pozivanje na poštivanje moralnih vrijednosti. Na primjer, Lake pokazuje kako se u vanjskoj politici može iskoristiti pitanje ljudskih prava, ne samo na promoviranje tog etičnog pitanja, nego i sasvim konkretnim unapređenjem političkih interesa SAD.³⁶ Ako bi korisnici

³⁶ Taj primjer A. Lake naveo je u osobnim razgovorima 1985. godine. Mnoge ideje u tim razgovorima bile su korisne za pisanje završnog poglavlja u ovom

analize uvidjeli njezinu korisnost, vjerojatno je da bi je i više zahtijevali od svojih analitičara.

Da bi se osigurala vidljivost praktičnih rezultata etične *policy* analize potreban je i politički pritisak javnosti. Strategija je jednostavna: ako javnost bude zahtijevala od uprave i političara da više pažnje posvećuju etičnim dimenzijama društvenih problema, oni će zbog svojih profesionalnih i političkih interesa to i učiniti.

Da li će takav pritisak javnosti biti uspješan? Postoje dokazi da je na nekim područjima on već djelatan, primjer su bolnički odbori za etična pitanja. Posljednjih godina mnoge su bolnice osnovale takve odbore kako bi pomogli u osjetljivim etičnim odlukama povezanim s njegom bolesnika.³⁷ Od posebnog su značenja bile odluke o prekidu liječenja, kao u tzv. Baby Doe slučajevima, djece s fatalnim srčanim oboljenjima, kao i slučajevi »prava na smrt« neizlječivo bolesnih pacijenata. Sve do nedavno u takvim se slučajevima odlučivalo neformalno i ad hoc od strane liječnika i rodbine oboljelog. Novi etični odbori treba da pomognu da se takve teške odluke donose racionalnije i sustavnije. Za potrebe našeg rada treba naglasiti da su ti odbori nastali najvećim dijelom kao posljedica pritiska javnosti na liječnike i bolničke uprave da se neposrednije i odgovornije suoče s etičnim dilemama. Pokreti za »pravo na smrt« i »pravo na život« zahtijevali su da liječnici i bolnice javno opravdaju svoje odluke. Neki od tih slučajeva završili su na sudu što je dovelo i do pravnog pritiska na liječnike i bolničke uprave. Zbog takvih pritisaka sustavna etična analiza takvih odluka sada je u pravnom i političkom interesu njihovih donosilaca.

Stvaranje bolničkih etičnih odbora ohrabrujući je primjer kako odlučioi mogu biti motivirani da etičnu analizu prihvate i kako takva vrsta analize može biti institucionalizirana. Naravno, ti odbori su novina i još treba vidjeti kakve će biti posljedice njihova rada. Nije sasvim jasno da li bi takva vrsta odbora bila poželjna u javnim upravama gdje se donose drugačije vrste odluka. Ipak treba reći da je to primjer koji bi trebalo primjeniti i u političkoj sferi. Postoje i drugi primjeri u kojima je pritisak javnosti prisilio političare da razmotre etične dimenzije problema.

Takav je primjer korištenje ljudskih prava u američkoj vanjskoj politici. Tokom sedamdesetih godina to je pitanje postalo važan element međunarodnih odnosa. Taj novi naglasak djelomice je posljedica i odgovora pritisku javnosti za prevrednovanjem vanjske politike u svijetlu etičkih pitanja postavljenih ratom u Vijetnamu. U novije vrijeme federalna je vlada bila prisiljena da razmotri i svoju politiku podrške bijeloj manjini u Južnoj Africi.

Oslanjanje na pritisak javnost ima i svojih slabosti. Moralne vrijednosti javnosti su promjenjive. Osim toga postoje i razlike različitih dijelova javnosti o važnosti pojedinih problema. Političke borbe često se vode upravo oko definiranja problema različitim etičnim terminima. Takav je primjer i politika povlačenja investicija iz Južne Afrike. Pobornici povlačenja inve-

³⁷ Zahvaljujem urednicima na informacijama o odborima i Bruce Jenningsu na podacima o njihovom radu. Za dodatne informacije vidjeti: Ronald Cranford, Edward Douera, *Institutional Ethics Committees and Health Care Decisionmaking*,

sticija naglašavaju moralnu dimenziju takve odluke, dok protivnici nastoje raspravu prenijeti na teren ekonomske efikasnosti — moralna i politička pitanja ne treba da upravljaju ekonomskim odlukama. Interesna pitanja glavna su prepreka etičnoj analizi ne samo u administraciji, nego i u političkom sistemu.

Čini nam se da navedeni primjeri ukazuju na poželjne oblike aktivnosti. Temeljni je smisao slijedeći: *policy* analiza postoji u širem političkom kontekstu i podložna je različitim političkim pritiscima. Više etične *policy* analize možemo očekivati samo ako je odlučio ili javnost zahtijevaju. Njezina sudbina nije u rukama struke nego odnosa u širem političkom ambijentu.

S engleskog preveo
Ivan Grdešić

Douglas J. Amy

CAN POLICY ANALYSIS BE ETHICAL?

Summary

Policy analysis, developed within contemporary political science, has revived all problem orientation and refuted value neutrality of behaviourists. The value role of policy analysis is considered within the institutional context in which it is conducted. Although the interest in value (ethical) analysis has become more widespread the prospects for its application in the bureaucratic environment are not great. Policy practitioners have been avoiding it for professional, political and psychological reasons. More frequent application of such policy analysis can be stimulated only through an increased demand for it on the part of policy makers.