

---

*Politička znanost i policy analiza*

---

Izvorni znanstveni rad  
UDK 32.01+303

---

**Policy analiza**

---

Ivan Grdešić

Fakultet političkih nauka u Zagrebu

*Sažetak*

*Policy* analiza razvila se, unutar političke znanosti, u samosvojnju poddisciplinu s prepoznatljivim metodološkim i tematskim karakteristikama. Njezin buran razvoj posljednjih godina doveo je do raznolikih definicijskih i metodoloških pristupa i interpretacija. Autor prikazuje najznačajnije izvore i poticaje razvoja *policy* analize, zajedničke elemente u raznolikim pristupima i definicijama, naglašavajući njezino značenje za političku znanost kao znanje o i za političko odlučivanje.

Etimološke analize ili, najčešće, kratke informativne natuknice, pogodno su sredstvo nekih preliminarnih terminoloških raščišćavanja. Kada je riječ o pojmu i konceptu *policy* analize, ili *policy* znanosti, etimološki izvodi nisu nam od velike koristi. Naš jezik ne poznaje taj termin. No njega nema ni u njemačkom, talijanskom i francuskom jeziku. *Policy*, kao i mnogi drugi pojmovi suvremenih znanosti, potječe iz engleskog jezika. Termin *policy* pripada istoj porodici starogrčkih riječi *polis* i *politeia* iz kojih su razvijeni i *politics*, *Politik*, *politique*, *politika*. Engleski termin *policy*, čini se, potječe od *politeia* preko srednjovjekovnog *policia*.

U petnaestom stoljeću *policy* je imao u engleskom i evropskim kontinentalnim jezicima podjednako značenje organiziranih oblika upravljanja državom, javne uprave, vlasti, poretka, da bi tek posljednjih stoljeća poprimio drugačiji pojmovni smisao.<sup>1</sup> I dok je *policy*, dokumentiran prvi put 1430. godine u svom suvremenom značenju kao »tok radnji donijetih ili prihvaćenih od vlade, partijskog vodstva ili državnika«,<sup>2</sup> očuvao svoj izvorni

<sup>1</sup> Vidi šire: Arnold J. Heidenheimer, *Politics, Policy and Policy as Concepts in English and Continental Languages: an Attempt to Explain Divergences*, *The Review of Politics*, Vol. 48, No. 1, Winter, 1986.

smisao, u kontinentalnim jezicima, naprimjer *Polizey*, poprima državotvornim razvojem prvo značenja povezana s gradskim propisima i regulacijom državnog teritorija, a kasnije još uži smisao očuvanja sigurnosti, sprečavanja opasnosti — fokusirajući se na jurisdikciju policije. Prema Heidenheimeru taj jezički razvoj odraz je različitih povijesnih smjerova razvoja engleskih i kontinentalnih političkih institucija. Bogatiji institucijski, posebice državni, razvoj u Njemačkoj doveo je do »kondenziranja« riječi iz porodice *polis* na *Politik*, dok je engleski političko-institucijski razvoj slijedio manje autoritarni i decentralizirani put i terminološki očuvao *policy* u, intencijski, sasvim neinstitucijskom značenju.

Terminološke poteškoće s *policy* otežavaju komparativnu analizu, ali ni u engleskom jeziku razlikovanje između *politics* i *policy* nije sasvim jednoznačno. Nezadovoljstvo definicijskom konfuzijom i proizvoljnom upotrebom tih termina izrazio je Heinz Eulau ovim riječima: »Ne postoji razlikovanje u francuskom, gdje *politique* (politics) je *politique* (policy), ili u njemačkom gdje *Politik* (politics) je *Politik* (policy). Upotreba istog termina u tim jezicima upućuje na to kako ne postoji *politics* odvojeno od *policy* niti *policy* odvojeno od *politics*. Razlikovanje je samo analitičko i ne odnosi se na nešto konkretno . . .«<sup>3</sup>

Premda hrvatski književni jezik ne poznaje termin *policy*, upućeniji u politički život mogu ga razlikovati u samome govornom kontekstu, primjer: kulturna politika, znanstvena politika, energetska politika, upućuju na koncept koji u engleskom jeziku označuje *policy*. U svakodnevnom govoru ta su razlikovanja dostatna pa i nije potrebno dodatno ih pojašnjavati. U znanstvenom govoru, kada je potrebna analitička preciznost, pojam *policy* dobrodošla je diferencija specifična spram politike kao odnosa moći, kao alokacije društvenih vrijednosti, kao borbe za vlast.

Termin i njemu pripadajući koncept *policy* analize ima mnoštvo interpretacija i interpretatora. Ako nešto može značiti mnogo toga u isto vrijeme, postoji ozbiljna opasnost da izgubi svaki smisao. Dok neki autori<sup>4</sup> pragmatički pretpostavljaju »vršenje« *policy* analize gubitku vremena po-tragom za definicijom koja bi svima udovoljila, mi ćemo nastojati, koliko je to moguće u zaista raznolikim pristupima, ukazati na dominirajuće pristupe i neke uvriježene operacionalizacije.

## I. Inicijativni doprinos Harolda Lasswella

U akademskoj podjeli rada *policy* nije nov interes ni nova aktivnost — novi su opseg bavljenja i naglasci u analizi. Interes za funkcioniranje institucija i poslove upravljanja državnim aparatom, kao i ambicija da se odlučivaocima pruže relevantan savjet i informacija, sežu u daleku povijest organiziranog upravljanja ljudskim zajednicama. Razvoj *policy* analize u modernu dobu određen je dvjema temeljnim grupama činilaca: prvo, utjecaj-

<sup>3</sup> Heinz Eulau, The Interventionist Synthesis u: The State of Policy Analysis in Political Science, American Journal of Political Science, No. 2, str. 564, May, 1977.

<sup>4</sup> Wildavsky, A., Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Ana-

jima koji proizlaze iz razvoja društvenih znanosti, njihovih teorijskih ishodišta (posebice treba naglasiti utjecaj pozitivizma i behaviorizma) i metodološkog razvoja i, drugo, »vanjskim« svjetom, društvenim, ekonomskim, kulturnim i političkim razvojem, događajima i problemima koji su postajali predmet analize, ali koji su oblikovali i razumijevanje realiteta.

Temeljnu orijentaciju *policy* analize opisao je Harold Lasswell još 1951. godine, u jednoj od prvih knjiga koja je imala naslov »*policy* znanosti«. <sup>5</sup> Naziv nove orijentacije izabran je pažljivo, *policy* treba da uključi najznačajnije odluke u društvu, a znanosti (u množini) ukazuju na interdisciplinarni pristup u prikupljanju provjerljivog znanja. Lasswellovi operacionalni principi nove »*policy* znanosti« naglašavali su problemsku orijentaciju, kontekstualnost, multimetodski pristup i vrijednosni stav. Takvi naglasci dugoročno su odredili istraživačke pristupe, a napose utjecali na oblikovanje modela političkog procesa. Lasswellovu varijantu faznog toka političkih procesa nastavili su kasnije mnogi autori. Naglasak na političke procese, a manje na specifične društvene teme ili odluke, konceptualno je širi i prihvatljiviji, a omogućuje i primjenjivost rezultata analize. Spoznaja o relativno odvojenim i samosvojnim fazama političkog toka omogućila je korištenje različitih metoda, interpretacija i pristupa, primjerenih pojedinim fazama odluke.

Njegov poziv društvenim i ostalim znanstvenicima da zajednički stvaraju znanja o društvu i znanja potrebna društvu već u tom inicijalnom vremenu pokazuje osnovnu napetost između dva temeljna pristupa *policy* analizi: tehnokratsko-pozitivističkog i participativno-postbiheviorističkog. Slijedećih dvadeset godina bit će pod neupitnom dominacijom biheviorističke društvene znanosti. Svojevrsna je ironija da će upravo Lasswell zadobiti reputaciju tehnokrate i pozitivista, premda njegov inicijalni doprinos *policy* analizi, upravo danas, služi mnogima kao dobrodošla argumentacija u radikalnoj kritici pozitivizma. Početkom sedamdesetih godina obnavlja se interes među društvenim znanstvenicima, posebice političkim, za *policy* orijentaciju. Za deset godina *policy* će analiza izrasti u samosvojnu poddisciplinu političke znanosti. <sup>6</sup>

<sup>5</sup> Prijevod Lasswellova programatskog predgovora zborniku: Daniel Lerner, Harold Lasswell, ed, *The Policy Sciences — Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford, 1951, objavljujemo u ovom broju *Političke misli*.

<sup>6</sup> Porast interesa političkih znanstvenika za *policy* pristupom i *policy* problemima posebno je došao do izražaja u SAD. Na godišnjoj konferenciji APSA (American Political Science Association) 1970. godine, *policy* je imala samo jedan samostalni panel sa 33 priloga. U Denveru 1982. postojalo je 36 službenih sjednica i 140 referata iz *policy* područja, više od jedne trećine ukupno prikazanih referata. Podaci navedeni prema: Susan Hansen, *Public Policy Analysis: Recent Developments and Current Problems*, u: Ada W. Finifter, ed, *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D. C., APSA, 1983, str. 219.

Pokrenuto je nekoliko novih časopisa: »*Policy Studies Journal*«, »*Policy Studies Review*«, »*Policy Sciences*«, »*Public Policy*«, »*Policy Analysis*«, kao i specijalizirani časopisi za teme poput implementacije, vrednovanja itd. Osnovano je i nekoliko udruženja od kojih je najznačajnije »*Policy Studies Organization*«. Sličan razvoj je i u Velikoj Britaniji, dok u SR Njemačkoj, uprkos narasle produkcije

## II. Izvori i poticaji policy analize

### Egzogeni činioci

Posljednjih dvadesetak godina visokorazvijena građanska društva izložena su ekonomskim, društvenim, političkim krizama. I dok su neke od njih »tradicionalnih« korijena (nezaposlenost, siromaštvo), druge su posljedica suvremenog razvoja (zagađivanje, energija, razoružanje). Na dnevnom redu javnosti smjenjuju se konfliktne teme i problemi: ljudska prava, građanske slobode, siromaštvo, mir i sigurnost, zaštita okolice, energija, prava žena, zdravlje i obrazovanje itd. Na mnoge od njih »država blagostanja« nije odgovorila (naprimjer, ograničeni rezultati koncepta »velikog društva« predsjednika Johnsona u SAD i projekata poput »rat siromaštvu«). Po mišljenju mnogih, država nije ostvarila ono što se od nje očekivalo. Izvori legitimiteta državnog poretka potrošeni su ili ozbiljno dovedeni u pitanje.

U potrazi za instrumentima stabilizacije i očuvanja legitimnosti sistema vlade se obraćaju tržištu znanja povećavajući potražnju za »društveno primjenjivim informacijama«. Novi stalni izvori financijskih sredstava na raspolaganju su društvenim znanstvenicima za projekte čiji će rezultati biti primjenjivi u oblikovanju politika i uklanjanju točaka »neočekivanih neuspjeha«. Narasli društveni sukobi i problemi izazvali su stvaranje novih državnih ministarstava i upravnih resora (dobar je primjer energetska kriza nakon koje je stvoreno desetina novih agencija i službi za »rješenje« energetske krize i stvaranje energetske politike). Rast vladinih institucija dodatno je poticao potražnju za *policy* relevantnim znanjem. Tako su stvoreni svi preduvjeti za start danas najbrže rastuće industrije znanja. Društvene znanosti, posebice ekonomika i politička znanost, nisu propustile priliku. Razvijen je velik broj novih istraživačko-savjetodavnih instituta, a departmani na sveučilištima započeli su s obrazovnim programima prilagođenim potrebama novoformulirane profesije: *policy analyst*. U društvenoj okolini (riječ je o SAD) razvijeni su tako početkom sedamdesetih godina elementi poticajni za razvoj nove discipline, koja će svoje »prirodno« mjesto naći u okrilju političke znanosti. Koliko je poticaj razvoju *policy* orijentacije vezan uz egzogene elemente, promjene vladinih struktura, opsega i prirode društvenih problema, pokazuje i primjer njezina razvoja u SR Njemačkoj.

Razvoj *policy* analize u SR Njemačkoj, kako u njezinom deskriptivnom, tako i u preskriptivnom usmjerenju, započinje krajem šezdesetih godina. Projekti modernizacije, »unutrašnjih reformi«, koje je pokrenula savezna socijaldemokratsko-liberalna koalicijska vlada, kao i provedena reorganizacija sveučilišnog sistema, bili su snažan inicijalni pokretač *policy* istraživanja. *Policy* istraživači uglavnom su bili sveučilišno povezani, njihove radove najčešće su financirala neposredno nadležna ministarstva, a osnovni rezultati trebali su poslužiti primjerenijem profiliranju političkih programa.<sup>7</sup>

Živeći u svijetu ograničenih i iscrpivih izvora, a istovremeno neograničena brojna interesa usmjerenih na njihovu eksploataciju, razumljivi su

<sup>7</sup> Sire o razvoju i sadašnjem stanju *policy* analize u SR Njemačkoj vidjeti u: Hellmut Wollman, *Policy Analysis: Some Observations on the West German Scene*.

povećani zahtjevi za kvalitetnijom i opsežnijom informacijom u odlučivanju, formiranju politika i dodjeli dobara. Znanstvenici s najrazličitijih područja — političke znanosti, sociologije, ekonomike, psihologije — nastoje odgovoriti na tako iskazane informacijske potrebe. Još u nedavnoj prošlosti iskustvo je bilo značajan korektivni činilac. Do odluka se dolazilo procesom pokušaja i pogrešaka. U modernim društvima slijed događaja i tehnologija tako je brz i međusobno uvjetovan da je svaka pogrešna odluka nosilac potencijalne katastrofe, te odlučioći više nemaju vremena za eksperimente. Preskriptivna vrijednost *policy* analize jest u prikupljanju informacija istraživanjem i analizom, izoliranju i pojašnjavanju problema, definiranju ciljeva, stvaranju alternativnih rješenja i operacionaliziranju ideja u ostvarljive programe.

#### Endogeni činioци

Drugu osnovnu skupinu elemenata koji su potakli razvoj *policy* pristupa nalazimo u novoj metodičkoj i metodološkoj postavci političke znanosti, koja je izvedena iz radikalne kritike biheviorizma i »biheviorističke revolucije«. Postbihevioristička politička znanost u velikoj se mjeri deklarira atributima *policy* analize. I dok je, s jedne strane, u njoj moguće pratiti »vraćanje korijenima«, izvorima tradicionalnog znanja o javnim poslovima (napose pravu i ekonomskim znanostima), s druge strane, ona se konstituira u oporbi spram pozitivističkog biheviorizma. Zbog toga nam se čini korisnim ukratko pokazati osnovne historijske faze razvoja političke znanosti u SAD. Grubo shematizirajući i izostavljajući alternativne pristupe, razvoj političke znanosti u SAD moguće je kronološki prikazati u tri faze: tradicionalna, bihevioristička i postbihevioristička. Takva se podjela može obrazložiti ne samo njihovim vremenskim slijedom, već i s nekoliko klasifikacijskih pitanja metodološke prirode:

- 1) Da li je temeljni predmet analitičke pažnje usmjeren na sadržaje političkih odluka i procesa?
- 2) U kojoj je mjeri iskazivanje vrijednosnih sudova prihvatljivo i primjereno metodološkim premisama?
- 3) Da li metode kvantifikacije ulaze u metode empirijskoistraživačkih postupaka?
- 4) U kojoj mjeri temeljni pristup inzistira na metodološkoj strogoći i preciznosti?
- 5) Da li se istraživački rezultati interpretiraju s obzirom na historijsku i longitudinalnu perspektivu?

Tradicionalna politička znanost (do otprilike 1945. godine)<sup>8</sup> svoju pažnju prvenstveno posvećuje ispitivanju i opisivanju političkih institucija države: filozofskim, pravnim, povijesnim analizama njihove konstitucije. Riječ je o raspravama ustavnog prava, principima podjele vlasti, političkopredstavnih tijela, suvereniteta, institucija u kojima se stvaraju politike. Njihova

<sup>8</sup> Formalnim početkom političke znanosti u SAD smatra se osnivanje School of Political Science pri Columbia University (New York City) 1880. godine. Kako je škola nastala naporima John W. Burgessa, njega često smatraju osnivačem po-

je orijentacija veoma često perspektivna, s jasno iskazanim vrijednosnim opredjeljenjima i s opetovanim historijskim primjerima i analogijama. Koncepti su rijetko bili metodološki precizno operacionalizirani, a još rjeđe kvantificirani. Između opisivanja institucija i rezultata njihovih odluka, političkih sadržaja i procesa, nažalost, nije uspostavljena veza.

Ubrzo nakon drugoga svjetskog rata, a punim zamahom u Eisenhowerovo vrijeme, započinje osvajački pohod bihevorista. Budući da su posljedice te »revolucije« bile značajne za daljnji razvoj političke znanosti, pa tako i *policy* analize, posvetit ćemo joj nešto više pažnje. Scijentifikaciju društvenih znanosti, pa tako i političke, trebalo je izvršiti kanonima prirodnih znanosti. Efikasnost prirodnoznanstvenih modela i zakona manifestirala se spektakularnim pothvatima, ako je uz pomoć znanosti čovjek stigao na Mjesec, razbio jezgru atoma, transplantirao ljudske organe, onda će primjenom društvenih znanosti postići smanjenje kriminala, nezaposlenosti i bijede, osigurati slobode i ljudska prava za sve. Tako preuzeta paradigma znanosti (prije svega biologije) društvenu stvarnost određuje kao: odvojenu od promatrača; stabilnu u vremenu i prostoru; djeljivu — tako da zbir dijelova čini cjelinu; podložnu intervenciji. Odgovarajućim »istraživačkim nacrtom, mjernim instrumentima, istraživačkim tehnikama, operacionalnim definicijama, stvarnost može biti pojmljena i povezana s pripadajućim teorijama.«<sup>9</sup> Realnost je objektivna te je stoga moguće očuvati vrijednosnu neutralnost u njezinoj interpretaciji.

U istraživačkoj praksi naglasak je na formuliranju hipoteza koje je moguće testirati sistematskim promatranjem. Pojmovi hipoteza formulirani su tako da je omogućeno njihovo precizno, najčešće kvantitativno, mjerenje. Osnovni predmet istraživanja su procesi, politički procesi pojedinačnih odluka, njihove uzročno-posljedične povezanosti, motivacije i oblici ponašanja pojedinaca i grupa. Istraživački fokus je mikropolitčki. U potrazi za objektivnim i općenitim, proces postaje sve, a sadržaj i rezultat društvene aktivnosti ništa.

Sedamdesetih godina započinje preispitivanje svih temeljnih polazišta bihevorista, njihovih generalizacija o društvu i metodologije njegova istraživanja. Kritika se nije zadržala samo na metodološko-koncepcijskoj razini, bihevorističkoj matici političke znanosti predbacuje se »postajanje sve ideološkim, neobjektivnijom ulogom društveno-znanstvenog znanja u službi dominantnih institucija američkog društva (...), implicitne i neosvjete konzervativne vrijednosti (...), strah pred narodnom demokracijom (...) izbjegavanje političkih tema.«<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Rita Mae Kelly, Trends in the Logic of Policy Inquiry: A Comparison of Approaches and a Commentary, Policy Studies Review, Vol. 5, 3, 1986, str. 522.

<sup>10</sup> Marvin Surkin, Sense and Non-Sense in Politics, u: Marvin Surkin, Alan Wolfe, ed, An End to Political Science, New York, Basic Books, 1970, str. 14—15.

»Oni nisu nikada definirali nove ciljeve ili propitivali ideološke premise svojih patrona, ali su uvijek bili spremni pronaći načine opravdanja ciljeva ekonomske i političke elite, koja je tako dobro plaćala njihov talent. Njihov zadatak nije bio promijeniti svijet, već pomoći moćnicima u kontroli nad njima.«<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Michael Parenti, Stanje discipline: jedna interpretacija svima omiljene kon-

Takva ideološka demistifikacija trebala je pokazati drugo lice biheviorističkog neutralizma. Teorijsko-metodološka kritika bila je još nemilosrdnija.

Prenošenje metodološke paradigme prirodnih znanosti u istraživanje društvenih pojava bilo je u skladu s pozitivističkom tvrdnjom o postojanju načelne metodološke jedinstvenosti u svakome znanstvenom istraživanju. Snaga znanstvenog argumenta prirodnih znanosti jest, prije svega, u kauzalnoj vezi ispitivanih pojava. Takva analogija ne postoji u istraživanju društvenih fenomena i odnosa. Ponovljivost laboratorijskih eksperimenata, otkrivanje kauzalnih veza i njihovo formuliranje preciznim znanstvenim pojmovima nije moguće u socijalnom svijetu koji postoji, ne kao model predvidljivih aktivnosti, već kao prostor ljudske aktivnosti, namjera, emocija, iracionalnog i volutarističkog. Obrasci biheviorističke znanosti tu su neprikladni, osvijestjen je stav o ulozi vrijednosti i ljudskih ciljeva u političkoj aktivnosti. Izbjegavanje analize društvenih efekata političkih odluka sužavalo je njihov predmet istraživanja na procese ogoljela sadržaja i puke forme. U želji da izbjegnju iskazivanje vrijednosnih sudova o empirijskim pojavama, izbjegli su i istraživanje vrijednosno važnih pojava.

»Nema sumnje da je bihevioristička društvena znanost prikupila 'znanja o', ali su mogućnosti takva znanja u teorijskom razumijevanju društvenih problema . . . danas zaista upitne.«<sup>12</sup>

U pozitivističkim korijenima biheviorizma nazire se ideal zamjene političkog i politike znanstvenim znanjem (ograničenim na promatranje činjenica i veza među njima). Tehnokratski ideal industrijalizma: zamjena znanja o društvu znanjem za društvo, koji je obećavao moć znanja nad politikom, pretvorio se u svoje naličje: vlast politike nad znanjem. Biheviorizam je postao znanstvenom krinkom koju su ponijele institucije moći.

Postbihevioristička politička znanost ne može se pohvaliti dominantnom metodološkom postavkom zbog toga što je još u nastajanju, a i zbog toga što se politička znanost posljednjih desetak godina konstituirala širom svijeta, te su politički znanstvenici u potrazi za analitičkim metodama primjenjenima lokalnim problemima. Politička znanost postaje sve više parohijalna, geografski i funkcionalno specijalizirana.<sup>13</sup>

Politolozi sve više posvećuju pažnju rezultatima i posljedicama političkih procesa, a ne isključivo samim procesima, vrijednosna pitanja se ne zanemaruju. Kontekstualne varijable nisu više samo »background« istraživanja, ekonomske aspekte postaju sve važniji — politički znanstvenici ponovno su otkrili političku ekonomiju. Kontekstualnost nije samo usmjerena na društvenu okolinu, zahvaljujući longitudinalnim istraživanjima i vremenskim serijama, ona je i vremenska. Jedan dio autora nastavlja institucijske analize, formalna analiza omogućena upotrebom mikroracunala postaje sve popularnija. Modeli kolektivnih odluka, strukture glasačkih tijela, sofisticiraniji su nastavak ranije poznatih teorija igara.

<sup>12</sup> Marvin Surkin, nav. djelo, str. 23.

<sup>13</sup> Predsjednik IPISA-e Kinhide Mushakoji, u pozivnom materijalu za XIV svjetski kongres 1988. godine, govori o potrebi stvaranja globalne političke znanosti kako bi ojačao njezin utjecaj i spoznajno-analitička snaga. Tako je i naslov

*Policy* analiza, dakle, samo je jedan od mogućih analitičkih pristupa onom »za što pretpostavljamo da povezuje sve političke znanstvenike... priroda, sastav i djelovanje političkog sistema.«<sup>14</sup> O pokušajima pobiljež definicijskog određenja *policy* analize bit će više riječi kasnije.

Poticaji razvoju *policy* discipline, kako ih sažima Hugh Hecllo, trovrnsni su: »... Komparativna politička znanost u nastojanju da postane empirijski relevantnija... odlučivački pristupi u potrazi za općenitošću... i ostale discipline kako bi postale istinitije s obzirom na kompleksnost svijeta.«<sup>15</sup>

U poticaje iz akademijske sfere ubrojimo još razvoj statističkih i matematičkih metoda i širenje kvalitetnoga kompjuterskog softvera.<sup>16</sup> Vapaj kritički orijentiranih političkih znanstvenika za relevancijom znanosti i struke djelomice je uslišan razvojem *policy* analize, posebice u prilozima njezinih najboljih predstavnika.

### III. Definicije i klasifikacije

#### Definicijski pluralizam

Konstrukcija definicije *policy* analize koja bi udovoljila većini postavljenih kriterija i koja bi tako odražavala sve njezine attribute još nije načinjena. Kao i u primjeru pojma moći, svi »znaju« što on jest ali se o tomu ipak ne mogu suglasiti. Terminološka standardizacija omogućila bi bolju integraciju discipline. Vrednovanja *policy* istraživačkih rezultata bila bi objektivnija, a čitaoci pošteđeni simboličkih manipulacija različitim značenjima istog termina.

Razlozi takvu definicijskom stanju *policy* analize nisu samo posljedica njezine relativne mladosti, već su i u prirodi same »zvijeri«. Jedan od prvih je u interdisciplinarnom karakteru analize, koji onemogućava primjenu definicijskih kriterija samo jedne znanstvene discipline. Drugo, sam definicijski objekt otima se svođenju na minimalni broj definicijskih kriterija koji bi ga pojasnili. Navođenje svih dimenzija analize (namjeravani, ostvareni, posljedični, sadržajni, procesualni itd.) učinili bi osnovnu funkciju definicije bespredmetnom. Lincoln i Guba navode osam različitih konstrukcija značenja *policy* u literaturi.<sup>17</sup>

Premda nijedan pristup nije ostvario metodološku ili teorijsku dominaciju, *policy* analiza osamdesetih godina ima nekoliko zajedničkih elemenata,

<sup>14</sup> Theodore J. Lowi, What political scientist don't need to ask about policy analysis, *Policy Studies Journal*, Vol. 2, 1, 1973, str. 66.

<sup>15</sup> Hugh Hecllo, Review Article: Policy Analysis, *British Journal of Political Science*, Vol. 2, 1972, str. 87.

<sup>16</sup> Mikrokompjuterski softver relevantan za *policy* analizu razvijen je za potrebe odlučivanja s više vrijednosnih kriterija; upravljačke znanosti; operacijska istraživanja; statističku analizu; informacijske sisteme; a na raspolaganju je i velik broj standardnih aplikativnih programa.

<sup>17</sup> Yvonna S. Lincoln, Egon E. Guba, Research, Evaluation and Policy Analysis: Heuristics for Disciplined Inquiry, *Policy Studies Review*, Vol. 5, Februarv.



ukazujući na više suglasnosti nego što na prvi pogled izgleda. Otkrivanje takvih točaka suglasnosti prvi je korak k izgradnji prihvatljive definicije.

1) Najveći dio autora suglasan je u tome da *policy* podrazumijeva nešto više od jedne konkretne odluke, ali ipak manje od opsega društvenog poretka.<sup>18</sup> Dakle, riječ je o »srednjoj« razini političkog sistema, o slijedu sadržajno povezanih odluka. Takvo određenje ima nekoliko značajnih implikacija. Broj aktera uključenih u odlučivačku mrežu može biti veoma velik. Budući da politički proces može potrajati dulje vrijeme i da prolazi kroz različite faze, u njemu se mogu pojaviti raznovrsni akteri. Takva heterogenost sudionika ima i metodoloških posljedica otežavajući njihovu jednoznačnu klasifikaciju i pripisivanje nekih jedinstvenih indeksa aktivnosti, utjecaja i sl. Tok političkih akcija kojima se formira i provodi neki program predstavlja veliki broj točaka odlučivanja, pozicija u sistemu, na kojima se donose pojedinačne odluke.

Atribut procesualnosti povezan je s vremenskom dimenzijom *policy* pristupa. Vremenski slijed aktivnosti i odluka dovodi do uključenja velikog broja aktera, promjena njihovih interesnih pozicija i vrijednosti, povratnih utjecaja i promjena u okolini. Prioriteti se mijenjaju, redistribuiraju se izvori moći, a početni ciljevi redefiniiraju. Takav je predmet istraživanja kompleksniji od standardnih analiza političke participacije.

2) Naglašena je ciljnost, svrhovitost, namjera neke vrste. Tek stvarna aktivnost može pomoći u promjeni neprihvatljiva stanja, izjava o namjeri ne predstavlja i samu *policy*. Operacionalno je moramo definirati stvarnim aktivnostima i rezultatima, a ne samo objavljenim namjerama. *Policy* program može biti i slijed neodluka koje nisu javno artikulirane niti su njihovi ciljevi poznati.<sup>19</sup> Intencijsko-problemska orijentacija posljedica je konsenzusa o vrijednostima kao legitimnim objektima znanstvena istraživanja.

3) Naglašavajući odlučivanje i institucije u kojima se ono odvija autori naglašavaju i treću dimenziju: legitimni i autoritativni karakter tih odluka. Na taj način *policy* se, s aspekta političke znanosti, smješta na područje i doseg aktivnosti vlada i drugih legitimnih odlučivačkih tijela. U Lowijevom smislu one dobivaju značenje metaodluka koje potiskuju druge preferencije i tako stvaraju društvene okvire za djelatnost drugih subjekata. Takvim određenjem *policy* jest i politika, budući da djeluje na »očuvanje i poboljšanje odlučivačkih struktura, a odlučivačke strukture su izvor svih odluka.«<sup>20</sup>

4) Na području istraživačkih metoda kvalitativni istraživački postupci sve su prihvaćeniji. Kvalitativni metodološki postupci, u najširem smislu, odnose se na postupke kojima se prikupljaju deskriptivni podaci o mišljenjima i ponašanjima. To su postupci fenomenološkog istraživanja društvenog života.

<sup>18</sup> »Public policy ne može značiti samo jednu posljednju odluku elite, javnog ili privatnog tijela. Policy mora biti povezana s dugoročnim namjerama vlade, javnim opredjeljenjima koja će se s razlogom provoditi, sankcionirati, nad značajnim prostorom, vremenom i stanovništvom.« Theodore Lowi, nav. djelo, str. 64.

<sup>19</sup> Vidi o tome šire radove Bachracha i Baratz i konceptu »nondecision making«.

<sup>20</sup> Paul Diering, *Reason and Society*. Urbana, University of Illinois Press, 1962,

5) Lasswellov naglasak na preskriptivnu i deskriptivnu funkciju *policy* analize, kao znanje o i za političko odlučivanje, očuvao se do danas. Suvremena anglosaksonska *policy* literatura ističe:

a) Primjenu metoda društvenih znanosti u analizi specifičnih »politika«, naglašavajući uzročne odnose između varijabli formiranja politike i njezina provođenja, s jedne strane, i rezultata i posljedica tih varijabli, s druge strane.

b) Mobilizaciju teorijskih znanja i empirijskih nalaza u cilju stvaranja racionalnije osnove za odlučivanje i predviđanje posljedica budućih akcija.<sup>21</sup>

Unutar raspona preskriptivnih definicijskih pristupa,<sup>22</sup> na jednoj strani, i općih modela političkih procesa i sadržaja,<sup>23</sup> na drugoj, može se identificirati najveći broj *policy* pristupa i definicija.

U multidefinicijskoj situaciji svaka predložena definicija smatra se samo pojmovnom konstrukcijom koja vrijedi sve dok njezin autor može racionalno obrazložiti njezinu svrhu. Važno je upozoriti da definicije imaju različite posljedice za *policy* analizu. Svaki pristup podrazumijeva svoje izvore podataka, metode, aktere i proizvodi specifične posljedice. Definijska permisivnost sastavni je dio kritike bihevizma koja odbacuje mogućnost postojanja empirijskih objektivne društvene znanosti. Stvarnost je višeslojna, višeznačna, holistička, te postoji samo kao konstrukcija unutar određenog prostora, vremena i interesnog konteksta.<sup>24</sup> Odbacuje se vrijednosna neutralnost, aksiom uzročnopsljedične sprege, objektivnost društvenih situacija i problema. Društveni problemi interesne su interpretacije indikatora stanja okoline.

Istovremeno, pod novim se imenom *policy* orijentacije reproducira stari teorijski i metodologijski pristup biheviističke mikroanalize. Posljedica takve permisivne definijske situacije jest i u jačanju tehnokratskih i instrumentalnih vrijednosti u znanstvenom pristupu. Svođenjem *policy* analize na istraživanje pojedinačnih odluka, izbjegava se analiza kolektivnih odluka i pretvara u inkrementalni i manipulativni pothvat. Ako se ne postavljaju pitanja o karakteru temeljnih društvenih odluka, svaka daljnja pitanja o posljedicama tih odluka postaju irelevantnima. S pozicija političke zna-

<sup>21</sup> »Tada kao i danas termin je označavao pristup usmjeren prema znanju o odlukama ili političkom procesu kao i znanju za taj proces. Policy integrira teoriju (znanje o) i praksu (znanje za) kako bi oboje unaprijedila za ljudsku dobrobit.« Garry Brewer, Peter de Leon, *The Foundations of Policy Analysis*, The Dorsey Press, Homewood, 1983, str. 9.

<sup>22</sup> Primjerice: »Policy znanost je primijenjena disciplina društvenih znanosti koja upotrebljava raznolike metode istraživanja i obrazlaganja u cilju proizvodnje i transformiranja *policy* relevantne informacije, koja se može koristiti u političkim okolnostima za rješavanje javnih problema.« William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1981, str. 35.

<sup>23</sup> Primjer takvog pristupa je i Theodore Lowi: »Policy je namjeravana prisila — izjave kojima se utvrđuje svrha, sredstva, subjekti i objekti prisile.« T. Lowi, *Decision Making vs. Policy Making: Toward An Antidote for Technocracy*, *Public Administration Review*, Vol. XXX, No. 3, May-June, 1970.

<sup>24</sup> Radikalnu varijantu takva pristupa *policy* analizi, poznatog kao »naturalističko ispitivanje«, zastupaju Lincoln i Guba, *Naturalistic Inquiry*, Beverly Hills, Sage,

nosti, *policy* pristup ne može se zadovoljiti mikroanalizom ma kako ona sistematski bila izvedena.

Kako nam puko navođenje definicijskih primjera različitih autorskih orijentacija ne može mnogo pomoći, ponovimo osnovne nove naglaske *policy* analize: pomicanje analitičke pažnje s političkog procesa na sadržaj; vremenska i prostorna kontekstualnost; vrijednosno-aplikativne mogućnosti analize; makrorazina istraživačke pažnje; interdisciplinarnost.

### Klasifikacije

Na području klasifikacija *policy* pristupa vlada podjednaka proizvoljnost kao i u definicijama. Klasifikacijska shema morala bi zadovoljiti bar dva uvjeta: da bude realistička i analitička. Dakle, da klasificira postojeće pojave ali istovremeno da pruža analitički uvid u njihove odnose. Za najčešće korištenu klasifikaciju u *policy* pristupu može se sa sigurnošću reći da je realistička, ali i nešto manje analitička. U najširoj upotrebi je podjela na *policy* proces i *policy* sadržaj.

*Policy* sadržaj konvencionalno se može prikazati kategorijama koje se odnose na neposredne, namjerne aktivnosti odlučioca na područjima poput zdravstva, obrazovanja, sigurnosti, energije, stanovanja, migracija, znanosti itd. Takva zdravorazumska podjela analitički je neplodna, aktivnosti političkih subjekata uvijek su multifunkcionalne i rijetke su odluke koje ne zadiru na više područja. Osnovnu funkciju funkcionalno-sadržajne klasifikacije nalazimo u jednostavnom podsjećanju na podjelu rada državnoupravnih resora, odnosno, organizacije državnih institucija.

Analitički mnogo vredniju, ali teško primjenjivu klasifikaciju razvio je Theodore Lowi.<sup>25</sup> Lowi razlikuje tri vrste *policy* odluka koje se razlikuju s obzirom na njihov stvarni ili očekivani utjecaj na društvo: distributivne, regulativne i redistributivne. Svaka od tih kategorija odvija se u karakterističnom ambijentu kojeg on naziva *policy* arenom. Distributivne su one odluke kojima odlučilac dodjeljuje dobra subjektima u društvu tako da svaki od njih dobiva jednaku vrijednost. Konfliktnost u takvoj političkoj areni je minimalna, budući da svi očekuju podjednake efekte. Distributivne odluke podobne su u alokaciji dobara koja se mogu dijeliti na manje jedinice (novac, prava i privilegije). Regulativne odluke su one kojima se struktura moći u društvu nastoji zadržati ili promijeniti. Njima se nastoji utjecati na naše ponašanje. Regulativnu *policy* arenu označuje povećana konfliktnost i veći stupanj interesne motivacije. Svijet politike tipičan je prostor regulativnih odluka (zakoni). Redistributivne odluke razlikuju se od regulativnih stupnjem konfliktnosti i opsegom društvenih grupa koje u njima sudjeluju. Tu je riječ o redistribuciji dobara među širim društvenim slojevima. Lowi ih izjednačuje s revolucijama, ili drugim krupnim promjenama u distribuciji društvenih resursa. Veći broj autora je, nastavljajući na Lowijevoj klasifikaciji, modificirao njegova tri osnovna pristupa razvijajući mogućnosti primjene i na području međunarodnih odnosa i vanjske poli-

<sup>25</sup> Theodore Lowi, *American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory*, World Politics, Vol. 18, 1964, str. 477—515.

tike.<sup>26</sup> Teškoće operacionalizacije Lowijeve klasifikacije su u nejasnim kriterijima. Odluke rijetko imaju isključivo obilježja jedne *policy* arene i često se transformiraju iz jednostavnih u složenije i konfliktnije.

Salisbury razlikuje dvije velike grupe odluka, alokativne i strukturalne. Alokativne odluke odnose se na dodjeljivanje dobara (regulativne i distributivne) dok se strukturalnim odlukama stvaraju pravila i mjere za buduće alokativne odluke.<sup>27</sup>

Osim istraživanja specifičnih društvenih djelatnosti u drugu osnovnu grupu pripadaju i analize *policy* procesa.

Analize procesa političkog odlučivanja mogu se svesti na nekoliko temeljnih faza odlučivačkog toka: inicijativa, stvaranje alternativa, legalizacija (odlučivanje), provođenje i vrednovanje. Varijacije tog modela svode se na povećavanje broja etapa u fazi alternativa ili završetka — kontrole. Preglednosti radi taj *policy* tok može se iskazati i samo u tri etape: 1) vrijeme definiranja realiteta; 2) legalizacija i 3) posljedice odluka. Svaka od tih etapa ima svoju *policy* arenu i svoje sudionike i promatrače. U prvoj je riječ o *policy*-kao-intenciji, definiranju realiteta i alternativa za rješavanje izabranih problema. Postavljaju se vrijednosni ciljevi, opravdavaju i argumentiraju odabrane metode. Vrednuju se namjeravane posljedice i rezultati. Druga faza jest faza legalizacije, izbora i formalizacije alternative za »rješenje« problema, to je *policy*-kao-provođenje. Mijenjaju se akteri i ambijent. Političku borbu i ideološke vrijednosti zamjenjuju upravne rutine i mjere efikasnosti. Treću fazu čine poslovi vrednovanja posljedica odluka, predviđenih ili nepredviđenih, namjernih ili nenamjernih. Akteri su sada »ciljne grupe«, a u upotrebi su pojmovi pravednosti, jednakosti, dostupnosti. To je faza *policy*-kao-iskustvo: vrednovanja, kontrole, završetak i nove inovacije. Svaku od tih etapa definira drukčija društvena okolina, ciljne vrijednosti, subjekti i različito vrijeme odvijanja.

Prezaglašavanje značaja procesa može nas odvesti u biheviorističku tehnokratizaciju političke analize, prema kojoj dobar proces jest i dobra politika. *Policy* analiza mora se stalno vraćati značenju konkretnog odlučivačkog sadržaja.

Osim tih dviju osnovnih orijentacija, na konkretne sadržaje i na proces, kao što je već bilo ranije spomenuto, *policy* ima dvije temeljne funkcije: preskriptivnu i deskriptivnu. Preskriptivna funkcija, kao znanje za politički sistem, ima dva osnovna zadatka: prikupljanje i obradu informacija za potrebe odlučivaoca i podršku izabranoj alternativi. Riječ je o profesionalnoj i političkoj svrsi analize, o stvaranju analitičke podloge političkih odluka i njezine kasnije javne podrške. William Dunn takvu vrstu analize naziva prospektivnom, a odvija se prije nego što je odluka donesena, za razliku

<sup>26</sup> Tako Randall Ripley razvija klasifikaciju sa sedam elemenata: distributivna, kompetitivno-regulatorna, zaštitno-regulativna, redistributivna; i za vanjsku politiku: strukturalna, strategijska, krizna. Ripley, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, Nelson-Hall Publishers, 1985, str. 57.

<sup>27</sup> Robert Salisbury, *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*, u: Austin Ranney, *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham,

od retrospektivne,<sup>28</sup> tradicionalne znanstvene svrhe kao post facto analize. Politička svrha analize može se realizirati i nakon donesenih odluka kao legitimacijska funkcija. Legitimacijska funkcija uglavnom služi kao racionalizacija već donijetih odluka, ali može poslužiti i za opravdanje nepoduzetih akcija.

Deskriptivna funkcija, stvaranje znanja o političkom sistemu, koncentri- ra se na studije, *policy* sadržaja, procesa i posljedica.

Unutar ove dvije osnovne grupe pristupa moguće je razraditi i nekoliko podvarijanti, kao što to radi Roy Speckhard,<sup>29</sup> navodeći pet funkcija: 1) pojedinačna nastojanja u »rješavanju« društvenih problema njihovim istraživanjem, opisivanjem i objašnjavanjem, 2) usluge društvenim odlučiocima, 3) razvoj i stvaranje fundusa znanstvenih informacija i spoznaja, 4) razvi- janje analitičkih metoda i postupaka za potrebe stvaranja *policy*, 5) akumu- lacija empirijskih podataka za potrebe evaluacije. Do slične klasifikacije, analizirajući nastavne programe američkih sveučilišta, došao je Stuart Nagel.<sup>30</sup> Nastavni sadržaji mogu se grupirati u: *policy* studije općenito; studije konkretnih sadržaja i problema; *policy* proces; metodologije *policy* analize.

Klasifikacije svoja značenja imaju samo u okvirima autorske namjere, a naša je bila ilustrirati dvije osnovne grupe pristupa *policy* analize: istra- živanje sadržaja i procesa političkih djelatnosti. Dominirajući metodološki postupak u analizi sadržaja jest studija slučaja. U analizi političkih procesa koristi se nekoliko postupaka, po kojima je *policy* analiza posebice pozna- ta, a kojima je osnovni cilj otkrivanje putova do povećane efikasnosti i sma- njenja troškova u uvjetima ograničenih resursa (ljudi, sredstava i vremena). Najpoznatiji postupci su operacijska istraživanja, *cost-benefit* analiza i si- stemska analiza.

Na ovom mjestu nećemo podrobnije govoriti o tim postupcima. Recimo tek kako studije slučaja revaloriziraju svoje značenje u sklopu ostalih is- traživačkih postupaka društvenih znanosti. Naglasak na kvalitativnu pri- rodu podataka, usmjerenost na pitanja »kako« i »zašto«, istraživanje pojava izvan kontrole znanstvenika, promjenjivost predmeta istraživanja u toku vremena, sve su elementi koji studiji slučaja daju prednost nad ostalim klasičnim postupcima.

Druga grupa postupka usmjerena je na analitičke postupke smanjenja neizvjesnosti u procesu odlučivanja. Operacijska istraživanja korisna su u situacijama veoma konkretnih izbora između specificiranih alternativa ka- da su ciljevi poznati. Analiza troškova koristi se na višoj razini odlučiva- nja, gdje su alternative kompetitivne, a ciljevi nejasni. Systemska analiza odnosi se na kolektivne izbore i odluke, kada je potrebno donijeti odluke strateškog značaja u uvjetima još nedefiniranih ciljeva. Naglašavajući pro- blem izbora između više ili manje konkretiziranih alternativa, svodeći indi- katore na mjerljive veličine, ti postupci zanemaruju kontekstualnost odluka,

<sup>28</sup> William Dunn, nav. djelo, str. 51.

<sup>29</sup> Roy A. Speckhard, *Public Policy Studies: Coming to Terms with Reality*, Polity, Vol. 14, Spring, 1982, str. 505.

<sup>30</sup> Stuart S. Nagel, *The Policy Studies Perspective*, Public Administration Re-

iracionalne, emotivne i ideološke vrijednosti u odlučivanju. Njihova tehnikacija i racionalizacija vodi k zanemarivanju sadržaja, interesnog i »političkog«, preneglašujući proces i standardne rutine ponašanja. Primjena tih postupaka otkrila je nepostojanje socijalnih indikatora i potakla razvoj informacijskih sistema za njihovo prikupljanje i obradu.

#### IV. *Politička znanost i policy analiza*

Već iz prikaza izvora i poticaja *policy* analize, vidljivo je da smo je disciplinirano smjestili unutar političke znanosti. Opravdanje tomu nalazimo upravo u onim zajedničkim definicijskim elementima koje smo ranije spomenuli: razina političkog podsistema, autoritativni i legitimni karakter djelovanja i društveni problemi kao osnovni predmet istraživanja. Metodološki postupci kao i interpretativni modeli dolaze ponajčešće iz političke znanosti. *Policy* se razvija kao samosvojna poddisciplina postbihevoriističke političke znanosti. Tradicionalno pitanje »tko vlada« proširuje se novim potpitanjima: što vlade rade, zašto i kakve to ima posljedice i značenje. Političke odluke nisu samo posljedice, zavisne varijable u istraživačkom nacrtu. Što je u sistemskom pristupu lapidarno označeno kao *feedback*, postaje polazno istraživačko pitanje: kakve su posljedice sadržaja političkih odluka na djelovanje političkog sistema? Omogućuju li političku participaciju ili pridonose monopoliziranju odlučivačkih pozicija?

Razvoj *policy* pristupa izazvao je nesporazume i dileme u tradicionalnim nastavnim i istraživačkim programima političke znanosti. Da li je ona samo jedan interdisciplinarni pokušaj prevladavanja ograničenosti pojedinačnih znanstvenih disciplina ili svojevrсна naddisciplina koja se razvija s naglaskom na primjenjivost društvenih znanosti? Čini se da je koncept *policy* kao poddiscipline političke znanosti ipak pretežniji i sve prihvaćeniji. *Policy* studije mogu poslužiti kao izvorište razvoja političke znanosti:

1) Vitalizirajući nastavni proces uvođenjem svijeta političke zbilje, demonstrirajući relevantnost političke analize i njezinu profesionalnu i znanstvenu specifičnost, otklanjajući tako laičke prigovore o zdravorazumskom karakteru političke znanosti i njezine umjetne znanstvenosti.

2) Stvarajući mogućnosti za odgovarajuću i smislenu pomoć u rješavanju društvenih problema, pridonoseći njezinoj društvenoj relevantnosti znanstvenim analizama primjenjivog karaktera.

3) Kao izvor empirijskih baza podataka za razvoj i testiranje postojećih hipoteza i modela, kao i za razvoj novih teorijskih doprinosa.

Zadatak je političkih znanstvenika da *policy* orijentaciji daju politološku interpretativnu dimenziju budući da *policy* studije jesu političke studije. Prenošenje i primjena modela razvijenih u političkoj znanosti (teorije elita i grupa, teorije odlučivanja, sistemska teorija itd.), koji su trebali odgovoriti na pitanja o nosiocima vlasti, distribuciji moći, funkcioniranju političkih institucija, mogu tek djelomice udovoljiti na novim zadacima. Najpoznatiji je svakako sistemski model političkog sistema Davida Eastona. Kao analitičkom modelu toga toga mu se može prigovoriti, ali kao opis

ciranja zahtjeva do njihove konverzije u output, rijetko se odvija slijedeći Eastonovu shemu. Primjerice, politički zahtjevi i podrška veoma često proizvod su samog političkog sistema, a ne dolaze samo iz njegove okoline. Odlučioi proizvode simboličke aktivnosti umjetno aktivirajući podršku sistemске okoline. Sistemski pristup prenaplašava procese inputa i outputa, zancmarujući aktivnosti unutar »crne kutije«. Sistemška analiza razvila je i svoje metodološke tehnike, poput operacijskih istraživanja, koje su izgrađene na pretpostavkama koje otežavaju kvalitetnu *policy* analizu: linearne uzročnosti (koja je povezana s pojmom sistema i mehaničkim odnosima njegovih dijelova); vrijednosne neutralnosti i naglasak na formalističke aspekte analize procesa (s uvjerenjem o općoj primjenjivosti). *Policy* stvarnost nije jednoobrazna, alternative predstavljaju različite slike stvarnosti koje se ne mogu opisati i razumjeti univerzalnim modelom. Rezultati političkih procesa, odluke i njihove posljedice pod utjecajem su suprotstavljenih vrijednosti i raznolikih kontekstualnih činilaca, a to podrazumijeva kompleksnije analitičke modele.

Suvremeno stanje *policy* analize obilježuje potraga za plodnijim teorijskim konceptom. Susan Hansen upozoruje na tri takva razvoja: 1) Politička ekonomija kao makroteorijski pristup istraživanju odnosa između ekonomskog i političkog sistema. Praktičari i teoretičari postavljaju isto pitanje: kakve su sposobnosti i mogućnosti vlade da kontrolira ekonomski život? Da li je ekonomija tako kompleksna da svaki napor njezinim upravljanjem, bilo u političkom ili ekonomskom cilju, čini stanje još gorim? 2) Formalne teorije organizacija, odnosno formalni modeli djelovanja kompleksnih organizacijskih sistema. Naglasak je na posljedicama specifičnih struktura i pravila kolektivnih odluka na *policy* output. 3) Treće područje odnosi se na nove načine konceptualizacije i mjerenja političkog neuspjeha.<sup>31</sup>

Na nešto konkretnijoj razini dominiraju istraživačke strategije koje osiguravaju neposredniju primjenjivost rezultata, brži *feedback*, društvenu relevanciju i unapređenje *policy* analize: koncentracija na probleme koji se mogu »definirati« i »riješiti«; naglasak na implementaciju i iskoristivost znanja; studije provođenja i obustavljanja programa; komparativna *policy* analiza. Svaka od tih strategija ima svoja opravdanja, svoje rezultate ali i svoja ograničenja.

Atributi *policy* orijentacije obilježavaju suvremeno stanje političke znanosti. Krize ostvarivanja zamišljenih društvenih modela socijalističkih zajednica, potiču potrebu primjene i razvoja *policy* analize i u »njihovim« političkim znanostima. Možda se još uvijek ne može reći »što radi«, ali smo na putu da otkrijemo što u svijetu politike »ne radi«.

<sup>31</sup> Susan Hansen, nav. djelo, str. 221.

Ivan Grdešić

POLICY ANALYSIS

Abstract

Policy analysis has evolved, within the political sciences, into an independent sub-discipline, with recognizable methodological and thematic characteristics. Its turbulent development over the last few years has led to various approaches and interpretations in terms of definition and methodology. The author presents the major sources and influences on the development of policy analysis, elements shared by the approaches and definitions, with stress on its significance for political science as a discipline, and for political decision-making.