

*Iz historije i teorije političke misli*

UDK 32.01 + 303

**Policy orijentacija**Harold D. Lasswell<sup>1</sup>*Sažetak*

Između dva svjetska rata američka društvena i psihološka znanost naglašavala je unapređivanje metode, posebno kvantitativne metode. To je rezultiralo podizanjem stupnja osposobljenosti u primarnim promatranjima i obradi podataka. Odnedavno metoda se podrazumijeva, a naglasak se stavlja na primjenu metode na probleme koji pridonose razvoju. *Policy* znanost možemo zamisliti kao disciplinu koja se bavi objašnjavanjem stvaranja i provođenja *policy*, otkrivanjem i opskrbom podacima koji su važni za *policy* probleme danog razdoblja. *Policy* pristup ne znači trošenje energije na raspršene, različite i akutne probleme, nego se bavi onim fundamentalnim i često zapuštenim problemima koji proizlaze iz prilagodavanja čovjeka u društvu. *Policy* pristup ne znači da znanstvenik treba da napusti objektivnost u prikupljanju i interpretaciji podataka ili popusti u izoštravanju svojih sredstava istraživanja. *Policy* naglasak poziva na izbor problema koji će pridonijeti ciljnim vrijednostima znanstvenika, kao i na upotrebu stroge objektivnosti i maksimalne tehničke dovitljivosti u izvršenju preuzetih projekata. *Policy* referentni okvir zahtijeva uzimanje u obzir cjelokupnoga konteksta važnih događaja (prošlih, sadašnjih i budućih) u kojima znanstvenik živi. To traži upotrebu spekulativnih modela svjetskoga revolucionarnog procesa epohe, a tehnike kvantifikacije stavlja na uvažavajuće, ali podređeno mjesto. Zbog nestabilnosti značenja raspoloživih indeksa za operacionalnu definiciju ključnih termina, posebno je važno razviti specijalizirane institucije za promatranje i izvještavanje o svjetskom razvoju. To bi omogućilo predestiranje mogućih promjena u društvenoj praksi prije nego što bi one bile provedene u širim razmjerima. Vjerojatno je da će *policy* orijentacija u SAD biti usmjerena ka osiguranju znanja potrebna za poboljšanje prakse demokracije. Dakle, poseban je naglasak na *policy* znanosti demokracije, čiji je krajnji cilj ostvarenje ljudskog dostojanstva u teoriji i praksi.

<sup>1</sup> *Politička misao* objavljuje cjeloviti prijevod Lasswellova priloga: *The Policy Orientation*, koji je objavljen u: Daniel Lerner, Harold D. Lasswell, ed. *THE POLI-*

Zivimo u stalnoj krizi nacionalne sigurnosti i to traži najefikasniju upotrebu ljudstva, opreme i resursa američkog naroda. Visokoobučeni talent uvijek je rijedak i skup. Tako kriza nameće potrebu iskorištavanja intelektualnih bogatstava na najekonomičniji način. Ako želimo biti od koristi političkoj djelatnosti, koje je istraživačke teme najvrednije slijediti? Koliko bi ljudi i sredstava trebalo raspodijeliti državnim i privatnim ustanovama za istraživačke zadatke? Koje su najplodotvornije metode prikupljanja podataka i njihova interpretiranja za potrebe odlučivanja? Kako učiniti podatke i interpretacije efikasnim u samom odlučivačkom procesu?

Premda su ta pitanja naglašena potrebama nacionalne obrane, ona ni u kom smislu nisu nova. Godinama je u intelektualnim krugovima postojala zabrinutost nad mogućnostima prevladavanja tendencija dijeljenja što ih donosi moderni život i oživotvorenja čvršće povezanosti ciljeva i metoda javnih i privatnih aktivnosti. Specijalizacija u filozofiji, prirodnim znanostima i društvenim znanostima, toliko je brza da se kolege s istih sveučilišta, pa čak i istih odjela, često žale kako se više međusobno ne razumiju. Te »centrifugalne« sile podrivaju jedinstvo intelektualnog života i harmoniju znanosti i prakse.

Posljednjih godina u Americi jačaju nastojanja za integracijom. Na humanističkim studijama izborni nastavni programi zamjenjuju se »čvršćim« kurikulumom, a preglednim tečajevima nastoji se studente uvesti na šira područja znanja i pripremiti ih za sagledavanja cjeline. Na razinama istraživanja stvaraju se kombinirani timovi specijalista s ciljem suprotstavljanja štetnim posljedicama narasla usitnjavanja znanja. U svijetu politike više se pažnje poklanja planiranju i poboljšanju informacija na kojima se temelje kadrovske i operativne odluke. Postali smo svjesni da je *policy* proces sam po sebi podoban istraživački predmet, nadajući se prvenstveno poboljšanju racionalnosti odlučivačkog toka.

Razvija se *policy* orijentacija koja prelazi granice postojećih specijalizacija. Orijentacija je dvostruka: dijelom je usmjerena na *policy* proces, a dijelom k informacijsko-spoznajnim potrebama samoga procesa. Prvi zadatak — razvijanje znanosti o obrazovanju i provođenju politike — koristi

*CY SCIENCES — Recent Development in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951, str. 3—15. U tom zborniku osim Lasswellova programatskoga prvoga poglavlja priloge su, između ostalih, objavili: Daniel Lerner, Margaret Mead, Clyde Kluckhohn, Paul F. Lazarsfeld, Rensis Likert, Robert Merton.

Dva su nas razloga navela na uvrštavanje Lasswellova teksta u tematski blok o *policy* analizi i istraživanju procesa političkoga odlučivanja. Prvi je historijski, u naslovu toga zbornika prvi je puta upotrebljen pojam *policy znanosti*. Početak pedesetih godina je vrijeme biheviorističke kritike tradicionalne političke znanosti u SAD. Lasswellov rad izražava tradicionalne vrjednosti ali istodobno ukazuje i na budućí razvoj političke znanosti i posebice *policy orijentacije*. Ali to nije manifest nadolazećeg biheviorizma, dapače, *policy* orijentacija po svojim temeljnim metodičkim opredjeljenjima u suprotnosti je s njim. Lasswellov poziv društvenim znanstvenicima na interdisciplinarno istraživanje društveno relevantnih fenomena dobit će svoj odgovor tek dvadeset godina kasnije, početkom sedamdesetih godina razvojem postbiheviorističke političke znanosti.

Drugo, postavke suvremene *policy* analize: multidisciplinarnost, problemska orijentacija, kontekstualni pristup, vrijednosni standardi, elementi su koje Lasswell naznačuje kao temelje *policy* znanosti. U pregledima *policy* literature *Policy*

se metodama društvenih i psiholoških istraživanja. Drugi zadatak — poboljšanje raspoloživoga informacijskog sadržaja i interpretacija za potrebe odlučilaca — tipično izlazi izvan granica društvenih znanosti i psihologije.

Ako je, dakle, *policy* orijentacija usmjerena na znanstveni studij *policy*, ona je uža od psiholoških i društvenih znanosti koje imaju mnoge druge predmete istraživanja. Ipak, kada su prioritetne potrebe za praktičnim znanjem, svaki element znanja, unutar ili izvan granica društvenih znanosti, može biti značajan. Može nam zatrebati znanje o lučkim instalacijama Casablance, ili stavovi stanovništva pacifičkih otočja o Japancima, ili maksimalni domet artiljerijskog oruđa.

Termin *policy* znanosti možemo koristiti za označavanje sadržaja *policy* orijentacije u toku nekog razdoblja. *Policy* znanosti uključuju: (1) metode kojima se istražuje *policy* proces, (2) rezultate analize, (3) nalaze disciplina koji čine najznačajnije doprinose odlučivačkim potrebama u datom vremenu. Kako bi unaprijedili znanstveni uvid u oblikovanje i provođenje *policy* procesa kao cjeline, očigledna je potreba primjene i unapređenja metoda psiholoških i društvenoznanstvenih istraživanja. Ova knjiga naglašuje razvoj onih istraživanja koja su posebno značajna za razumijevanje ljudskih izbora. Ako se želi unaprijediti racionalnost *policy* procesa, moramo posebno analizirati spoznajne funkcije. U stanovitoj mjeri, unapređenje spoznajnih funkcija ovisi i o efikasnijim tehnikama komuniciranja između istraživača, savjetnika i odlučioaca. *Policy* znanost unapređuje se svakim izoštavanjem postupka kojim se izvorna informacija i odgovorna interpretacija uključuju u odluku. Kvaliteta spoznajne funkcije ovisi o uspješnosti anticipiranja *policy* potreba prije nego što su one postale općepoznatim. Uspješnost predviđanja ovisi o načinu razmišljanja. Primjerice, važno je imati na umu cijeli kontekst koji može utjecati na buduće probleme. Svijet kao cjelina mora biti u središtu naše pažnje. Valja stalno podsticati razmišljanje o prošlom i budućem kao dijelovima jedne cjeline i koristiti »razvojne konstrukcije« kao oruđe za otkrivanje slijeda događaja u vremenu.

Izraz *policy* znanosti nije u SAD u općoj upotrebi, premda se pojavljuje češće negoli ranije. Možda je ipak potrebno napomenuti kako taj pojam nije sinonim nekom od pojmova koji se danas upotrebljavaju među znanstvenicima. To nije drugi izraz za cjelinu »društvene znanosti«, kao ni za »društvenu i psihološke znanosti«. *Policy* znanosti nisu identične ni sa »primijenjenim društvenim znanostima« ili »primijenjenim društvenim i psihološkim znanostima«. Kao što smo objasnili, *policy* orijentacija naglašuje samo neke od mnogih problema na području društvenih znanosti i uključuje rezultate društvenih, psiholoških i prirodnih znanosti, u onoj mjeri u kojoj se oni odnose na potrebe političkog djelovanja u nekom zadanom vremenu.

*Policy* znanosti nisu istovjetne onome što studiraju politički znanstvenici — pojam kojim se općenito označuju sveučilišni nastavnici i autori o vladanju. Istina, jedna grupa sveučilišnih politologa izjednačila bi njezin predmet sa studijem moći (u smislu odlučivanja). Trenutačno oni su u manjini. Mnogi od najvrednijih priloga općoj teoriji izbora (uključujući »odluke«, definirane kao sankcionirani izbor) ne potječu od političkih znanstvenika (u smislu akademske podjele rada). Primjeri su mnogobrojni i uključuju istraživanja o racionalnosti izbora (racionalna i iracionalna izbora),

su razvili matematičari von Neumann i ekonomist Morgenstern. Ne bi bilo teško imenovati psihologe, ekonomiste, antropologe i ostale, koji su se specijalizirali u objašnjavanju društvenih odluka.

Riječju *policy* najčešće se određuju najvažniji izbori u javnom ili privatnom životu. Govorimo o vladinoj *policy*, poslovnoj *policy*, vlastitoj *policy* u investiranju ili drugim stvarima. *Policy* je oslobođena mnogih nepoželjnih značenja koje podrazumjeva riječ »politički«, pod kojom se često podrazumijeva pristranost ili korupcija.

Kada govorimo o *policy* orijentaciji u SAD, naglašavam ono što se čini dominantnom strujom među mnogima znanstvenicima, posebice u društvenim znanostima. Konceptija *policy* znanosti nastoji pružiti uvid u suvremene tokove i pomoći u razjašnjavanju njihovih mogućnosti. To nije samo pokret prema *policy* orijentaciji, s rezultirajućim rastom u *policy* znanostima, već, određenije, prema *policy* znanostima demokracije.

*Naglasak je na metodi*

Značenje sadašnjeg razvoja bit će uočljivije ako prikažemo razvoj između prvoga i drugoga svjetskog rata. Prvi od tih ratova bio je prijelomna točka u razvoju društvenih i psiholoških znanosti u SAD. Neke od tih disciplina vidno su utjecale na tok ratovanja, dok druge nisu. Odmah se nameće pitanje o uzrocima te razlike. Međuratna evolucija društvenih znanosti u SAD može se u velikoj mjeri objasniti u terminima odgovora na to pitanje. Najutjecajniji je odgovor bio slijedeći: discipline koje su posjedovale kvantitativne metode najbrže su ostvarile svoj utjecaj. Promotrimo s tog stajališta primjer ekonomike. Ekonomisti su ekstenzivno korišteni u utvrđivanju opreme, radne snage i resursa za proizvodnju municije potrebne oružanim snagama, u predviđanju ljudstva i materijala. Najveće neposredne doprinose dali su ekonomski znanstvenici koji su upotrebljavali matematičke i statističke postupke. Oni su posjedovali metodu, a ona je bila kvantitativna. Oni su mogli manipulirati podacima u svjetlu sistemskih odrednica, pravila i hipoteza.

Pogledajmo psihologe. Najuspješnija grupa bili su oni koji su koristili testove inteligencije kao brz način selekcije ljudi za različite zadatke. Neposredno nakon prvoga svjetskog rata veliki publicitet dobili su tekstovi u kojima su izložene nevjerovatne opaske o »ispodprosječnoj inteligenciji« američke vojske. Trebalo je mnogo godina da se isprave krivi zaključci iz tih senzacionalnih izvještaja. Očigledno je riječ »prosječan« posjedovala jedno značenje za čitalačku publiku, a drugo za psihometričare koji su kreirali i primijenili testove. Ipak, publicitet koji su dobili testiranje i psihologija uveliku su povećali interes laika i znanstvenika za taj predmet. Opet se činilo da uspjeh discipline ovisi o upotrebi kvantitativne metode. Testovi inteligencije razvijeni su i primijenjeni pomoću statističkih postupaka.

Uspjesi ekonomike i psihometrije upućivali su na zaključak kako vjerojatnost uspjeha discipline i njezina prihvaćanja, ovisi o mjeri približavanja društvenim znanstvenicima metode i rezultirajućim odgovorima. Znanstvenici koji

su najznačajnije sudjelovali u preoblikovanju društvenih disciplina naglašavali su takav pristup: Charles E. Merriam, profesor političke znanosti na University of Chicago. Profesor Merriam inicirao je organiziranje Social Science Research Council, kao predstavničko tijelo znanstvenih udruženja u političkoj znanosti, ekonomiji, sociologiji, psihologiji i drugim društvenim znanostima. Merriam je naglašavao značenje rušenja barijera koje dijele znanstvenike i potrebu podizanja metodološke stručnosti. Tipičnu izjavu napisao je 1925. godine u predgovoru svojem radu *New Aspects of Politics*: »Svrha je ove studije . . . da preporučí mogući pristup metodi, nadajući se da će drugi preuzeti zadatak te razmišljanjem i eksperimentom možda uvesti inteligentniju i znanstveniju tehniku u studiranju i provođenju vladavine, kao i u popularnim stavovima o procesu vladanja.«<sup>2</sup>

Istovremeno su se takvi koraci poduzimali na nacionalnom planu organiziranjem Social Science Research Council. Vodeća sveučilišta stvarala su agencije za interdisciplinarna istraživanja. Primjerice, na University of Chicago osnovan je Local Community Research Committee (kasnije Social Science Research Committee) za terenska istraživanja na području Chicaga. Zajednički programi razvijeni su na Columbia University i Harvard University. Yale je formirao Institut of Human Relations.

Navedeni programi pretežno su financirani iz Rockefeller Foundation i Laura Spelman Rockefeller Memorial Fund, druge Rockefellerove zadužbine. Imaginativni i poticajni činilac u tim programima bio je Beardsley Ruml, koji je bio aktivan u upravljanju obima fondacijama. Vrijedno je spomenuti Ruml, doktora psihologije, koji je poznavao statistiku, a u toku prvoga svjetskog rata sudjelovao je u programima testiranja za vojsku.

Orijentacija Merriama i njegovih sljedbenika poslijeratne generacije jasno je iskazana u objavljenim publikacijama tokom dvadesetih godina. Interdisciplinarnost je naglašena u *A History of political Theories: Recent Times*, zborniku koji su uredili Merriam i Harry Elmer Barnes, objavljenu u New Yorku 1924. godine. Osim priloga političkih znanstvenika objavljeni su i prilozi pravnika (E. M. Borchard i Caleb Perry Patterson), ekonomista (Paul H. Douglas), filozofa (Herbert W. Schneider), sociologa (Barnes i Frank H. Hankins), socijalnih psihologa (Charles Elmer Gehlke), antropologa (Alexander A. Goldenweiser) i socijalnog geografa (Franklin Thomas).

Dokaz da jest riječ o naglasku na metodu je osnivanje Committee on Scientific Method od strane Social Science Research Council, 1931 godine, u čijem je izdanju objavljena knjiga *Methods in Social Science: A Casebook*, urednika Stuart A. Rice. Knjiga se sastojala od pedeset dvije metodološke analize i priloga društvenim znanostima. Priloge su napisali takvi autoriteti iz različitih disciplina kao što su: Robert E. Park i William F. Ogburn (sociologija); A.L. Kroeber i Edward Sapir (antropologija); John Maurice Clark i Frank H. Knight (ekonomija); W. Y. Elliott i George E. G. Gatlin (politička znanost); Heinrich Klüber i Robert S. Woodworth (psihologija); Floyd Allport i Kimball Young (socijalna psihologija); Philip Klein (socijalni rad); Raoul Blanchard i K. C. McMurry (socijalna geografija) i Henry Pirenne i Sidney B. Fay (povijest).



Drugi oblik poticanja interesa za metodu su bili poslijedoktorski programi i stipendije Social Science Research Councila. Tim se programom nastojalo poticati mlade znanstvenike da unaprijede svoju znanstvenu osposobljenost prihvaćanjem novih tehnika.

### *Posljedice depresije i rata*

Budući razvoj moguće je promatrati imajući na umu upravo naglasak na izoštravanju i razvijanju istraživačkih oruđa i unapređenju znanosti o čovjeku. Nitko ne sumnja da je stupanj tehničke izvrsnosti američke društvene znanosti porastao između dva rata usprkos depresiji. S početkom drugog svjetskog rata i nove su discipline bile dovoljno razvijene da se, pridružene starim specijalnostima, nametnu svojim utjecajem.

Ekonomisti su nastavili svoje velike doprinose u mobilizaciji američke privrede za potrebe drugoga svjetskog rata. Opća je suglasnost, da su hrabra predviđanja i planovi ključne grupe ekonomista u War Production Board odlučujuće utjecala na brzinu i efikasnost sudjelovanja SAD u ratu. Tu posebice mislim na radove Stacya Maya, Simona Kuznetsa, Roberta Nathana, i njihovih suradnika. (Kuznets je bio jedan od najuspješnijih suradnika profesora Wesleya C. Mitchella na studiji privrednih ciklusa pri National Bureau of Economic Research.)

Psiholozi su bili mnogo brojniji i efikasniji u drugome svjetskom ratu negoli u prvom. Osim razvoja u testiranju inteligencije, između dva rata značajno su razvijena mjerenja stavova i strukture ličnosti. Sociolozi i socijalni psiholozi aktivnije su sudjelovali nego u prvom ratu. Profesor Samuel A. Stouffer sa svojim je suradnicima kontinuirano i sistematski istraživao vladajuće stavove među vojnim osobljem, koristeći i razvijajući kvantitativne postupke koje su ranije razvili L. L. Thursone i drugi.

U svjetlu postignutih uspjeha nema sumnje da je stavljanje naglaska na kvantitativnu metodu bilo potpuno opravdano. Ono će nastaviti inspirirati mlade znanstvenike na području međuljudskih odnosa. Ipak, postoje razlozi da se predvidi pomicanje naglaska u slijedećim godinama. Bitka za metodu je dobivena. Vjerojatno je da su društveni znanstvenici stekli dovoljno samopouzdanja kako bi metodološka pitanja smatrali apsoolviranima, te tako pomakli naglasak na izbor značajnih problema na kojima će primijeniti i razvijati metode. To je trenutak kada započinje razmatranje o *policy* orijentaciji.

### *Znanje — za što?*

Premda je u međuratnom vremenu dominantna tema bila važnost kvantitativne metode u društvenoj znanosti, postojali su i mnogi indikatori o naraslu interesu za *policy* pitanjima. Jedan od prvih energičnih pobornika *policy* pristupa bio je Robert S. Lynd s Columbia University, koautor nekoliko klasičnih studija o lokalnim zajednicama i dugogodišnji sekretar Social Science Research Councila. Profesor Lynd je 1939. godine održao niz pre-

je naglašavao značaj iskorištavanja svih dostupnih izvora znanja kako bi se suprotstavili divovskoj krizi našeg doba.

*Policy* pristup ne smije se zamijeniti površnom idejom kako društveni znanstvenici treba da napuste znanost i potpuno se posvete praktičnoj politici. On se ne smije pomiješati ni s prijedlogom da društveni znanstvenici moraju provesti najveći dio svoga vremena savjetujući odlučioce o neposrednim pitanjima. Premda je mudro da znanstvenici provedu više vremena u dnevnim događajima, plodnost je ideje *policy* znanosti u nečemu drugome. Stvar je u tome da se svi resursi narasle društvene znanosti usmjere spram temeljnih sukoba u našoj civilizaciji koji su tako jasno prikazani upotrebom znanstvenih metoda u studijama ličnosti i kulture. Temeljnu sliku američke kulture i ličnosti ocrta su akumulirani istraživački rezultati sociologa, antropologa, psihijatarata i psihologa.

### *Izbor temeljnih problema*

Osnovni naglasak *policy* pristupa jest na fundamentalnim problemima čovjeka u društvu, a ne na istaknutim temama trenutka. Zajednički napori modernih istraživača ukazali su na korijene nâpetosti u našoj civilizaciji kojih ranije nismo bili svjesni. Svima su očigledne teškoće upravljanja našim ekonomskim i političkim institucijama. Rješenje tih poteškoća racionalnim sredstvima onemogućuje veliki broj ljudskih faktora koji su izmicali znanstvenoj pažnji. Nastavljajući na djelo Freuda i drugih psihopatologa, Harry Stack Sullivan i drugi psihijatri detaljno su opisali temeljno značenje samopoštovanja za zdrav razvoj ljudske ličnosti. Ako dijete nije sposobno voljeti sebe, nije sposobno voljeti ni drugoga. Uplitanje u razvoj zdrave koncepcije o sebi vodi u kovitlac destrukcije ličnosti. Sullivan i njegovi suradnici otkrili su kako pravo polje psihijatrije nije izolirani individualni organizam već kontekst međuljudskih odnosa u kojima pojedinac živi. Studirajući psihotičke, neurotičke i psihopatske manifestacije poremećenog razvoja, ti su psihijatri otkrili način na koji određeni oblik kulture izopačuje rast prisnih i plodnih međuljudskih odnosa. Otkriveni i prikazani, izvori ljudske destruktivnosti mogu biti promijenjeni. Postavljeni su temelji za duboku obnovu kulture stalnim upoznavanjem i promjenom, a ne (a sigurno ne samo) tradicionalnim metodama političke agitacije.

Već u prvoj fazi svoga rada Sullivan i neki njegovi kolege potražili su suradnju društvenih znanstvenika. Suradnja psihijatarata, dječjih psihologa, antropologa i drugih društvenih znanstvenika osvijetlila je utjecaj kulture na oblikovanje ličnosti. Među drugim antropolozima, Ruth Benedict, Margaret Mead, Ralph Linton i Clyde Kluckhohn, primjerice, predstavljaju najistaknutije suradnike.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Rad Sullivana može se najbolje čitati na stranicama *Psychiatry*, časopisa koji objavljuje William Alanson White Psychiatric Foundation, Washington, D.C., s kojom je Sullivan bio povezan do svoje smrti 1949. godine. Ruth Benedict bila je profesorka antropologije na Columbia University, kada je 1948. preminula. Njezina je najutjecajnija knjiga *Patterns of Culture* (1934). Margaret Mead i Clyde Kluckhohn imaju priloge u ovoj knjizi. Za poznavanje Lintona vidjeti: Linton, ed., *The*

### Upotreba modela

Malo je elemenata u ljudskom društvu koji se ne promatraju iz nove perspektive kao posljedica uspjeha psihijatrije. Jedna od značajnih posljedica takva stanja jest zadržavanje opažanja, mjerenja i bilježenja podataka, ali i potiskivanje kvantifikacije na drugo mjesto. Bogatstvo konteksta u kojima se istražuju međuljudski odnosi toliko je da se može samo djelomično iskazati kvantitativnim metodama. Uvjerljivi rezultati mogu se postići studijama koje se samo djelomično izražavaju brojevima. Odličan primjer takva priloga znanosti i *policy* je izvještaj Alexandera Leightona o ljudskim odnosima u logoru za Japance kojima je upravljala američka vlada tokom prošlog rata.<sup>1</sup>

Analizirajući kompleksne odnose mnogi su društveni znanstvenici stekli nove uvide u kreativnu upotrebu modela u znanstvenom radu. Modeli mogu biti iskazani riječima, te mogu biti dulji ili kraći. Modeli mogu biti i matematički simboli, takvi modeli mogu biti povezani s nekim veličinama koje se mogu mjeriti. Društveni znanstvenici i psihijatri derivirali su svoje najplodnije hipoteze iz prilično kompliciranih modela. Dobri primjeri su koncepcije koje je postavio Freud o oralnom, analnom i genitalnom tipu ličnosti; ili, tipovi vodstva i odnosa moći što ih je opisao Max Weber, koji je govorio i o metodološkoj ulozi ideal tipova. Kada razmišljamo u osnovnim *policy* terminima, nužno je koristiti modele čija elaboracija omogućuje istraživaču razumijevanje složenih institucijskih situacija.

Značaj primjenjenih modela posebno je izražena u znanosti tridesetih godina. *New Deal* Franklina D. Roosevelta bio je briljantni uspjeh u suprotstavljanju dalekosežnoj ekonomskoj krizi mjerama koje su bile u mnogo manjem stupnju autoritarne od mjera fašističkih ili komunističkih država. Takav je rezultat djelomično i posljedica pomoći koju je vlada dobila od ekonomista, od kojih su se mnogi oslobodili ograničenosti doktrina klasične ekonomske analize, a kakvi su bili i Alvin Hansen u SAD i John Maynard Keynes u Engleskoj. Nije bilo ništa novog u općoj ideji da vlade treba da nešto poduzmu ako se razvije kriza masovne nezaposlenosti. Ali ideja nije imala racionalna korijena u dominirajućoj koncepciji djelovanja slobodnog tržišta. Ponavljanje depresija smatralo se samo »frikcijama« unutar sistema, a vladine akcije prihvaćene su s gundanjem, ako su uopće prihvaćene, kao sredstvo djelovanja na različite »frikcije«. Keynes i Hansen su imali drukčiji pristup. Oni su pokazali kako dugotrajna masovna nezaposlenost može biti i rezultat same strukture slobodne ekonomije, a nisu je odbacivali kao rezultat »frikcija«. Ako bi se preпустиili sami sebi, privatni ekonomski izbori mogli bi nastaviti podupotrebom rada umjesto iniciranjem novih poslova i apsorpiranjem rada. Implikacije za javno djelovanje bile su očite: vladina intervencija nužna je kako bi se izbjegla nezaposlenost i opet pokrenule snage slobodnog tržišta.

To je bio izuzetan primjer kreativnih rezultata koji slijede ne onda kad se upotrebljava nova kvantifikacija, nego kad se oblikuju novi modeli



institucijskih procesa, modeli koji mogu ujediniti kvantitativne i kvalitativne pokazatelje i uputiti na nove empirijske, teorijske i *policy* aktivnosti.<sup>5</sup>

### *Jasnoća ciljeva*

Pristup *policy* znanosti ne samo što naglašuje temeljne probleme i kompleksne modele, nego poziva i na ozbiljno pojašnjavanje vrijednosnih ciljeva. Napokon, po čemu je neki problem »osnovni«? Vrednovanje ovisi o postulatima prema kojima neke ljudske odnose nazivamo poželjnim. Za potrebe analize terminom »vrijednost« označujemo »grupu preferiranih događaja«, kao što je mir bolji od rata, visok stupanj proizvodne zaposlenosti od masovne nezaposlenosti, demokracija od despotizma, prijateljske i korisne osobe od destruktivnih.

Kada znanstvenik treba da uzme u obzir vrijednosne ciljeve, on brzo otkriva sukobe u kulturi i u svojoj ličnosti. Njegova je ličnost oblikovana u kulturi oštih kontradikcija na razini teorije i činjenice. Na doktrinarnom stupnju postoji zahtjev za ozbiljenjem svjetske zajednice u kojoj će dostojanstvo čovjeka biti ostvareno u teoriji i praksi. Osim toga, tu je i kontradiktorni zahtjev za ostvarenjem sigurnog svijeta za »arijevsku« ili bijelu supermaciju. Riječju, postoje nasljeđa iz svijeta kasta koja su dominirala prije francuske i američke revolucije, koje su dale zamah ideji društvene pokretljivosti na temelju pojedinačne vrijednosti.

### *Policy znanost demokracije*

Vjerujem da se može sigurno predvidjeti da će pristup *policy* znanosti potaći nastanak posebnih znanosti u općem okviru društvenih znanosti, slično kao što je htijenje za zdravljem razvilo medicinsku znanost koja je različita od opće biološke znanosti premda je i povezana s njom. U SAD se već sada može raspoznati priroda tih novih znanosti. Dominantna američka tradicija afirmira dostojanstvo čovjeka, a ne superiornost jedne vrste ljudi. Nazovimo, konvencije radi, taj razvoj »*policy* znanosti demokracije«. Pri ruci nam je mnogo primjera kojima možemo ilustrirati važnost tog prijedloga.

Očigledni raskorak između doktrine i prakse u SAD jest postupanje s crncima i drugim obojenim ljudima. Carnegie Foundation podržala je cjelovitu analizu trendova etničkih odnosa u SAD. Svrha je bila otkrivanje pravog stanja stvari, otkrivanje uvjetujućih činilaca i poticanje programa protiv diskriminacije. Rezultat je bio zbornik što ga je uredio Gunnar Myrdal: *An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy*, 1944.

Inicijativu za problemski orijentiranim istraživanjima nisu podržale samo privatne zaklade nego i privatna udruženja i poduzetnici. Vjerojatno je

<sup>5</sup> Upozoravam na ovaj slijedeći naslov: E. Ronald Walker, *From Economic Theory to Policy*, 1943.

najuspješniji primjer Committee for Economic Development, koji je ustanovljen da bi poticao programe kojima bi se izbjegla ili ublažila poslijeratna depresija u SAD. Za programe je bila zadužena grupa eminentnih ekonomista kojima je na čelu bio Theodore O. Yntema s University of Chicago. Na temelju objavljenih izvještaja poduzetnici su predlagali vladi, privatnim organizacijama i pojedincima ekonomske mjere. Nakon rata Committee for Economic Development nastavio je rad kako bi razvio dugoročna istraživanja i preporuke za održanje ekonomije slobodnog tržišta. (Ličnost koja je najpovezanija s tim komitetom jest njegov inicijator i prvi predsjednik Paul G. Hoffman.)

### *Osjećaj za vrijeme*

*Policy* orijentacija nosi sobom izoštren osjećaj za vrijeme. *An American Dilemma* je dobar primjer. Projekt koji je rezultirao tom knjigom izabran je zbog uvjerenja da su etnički odnosi najznačajniji za sigurnost zemlje u budućnosti, kao i za ostvarivanje demokratskih težnji. Kada znanstvenik postane vrijednosno orijentiran, on će odbiti ili prihvatiti istraživačke ponude s obzirom na sve svoje vrijednosne ciljeve ili će inicirati istraživanja koja pridonose tim ciljevima.

Znanstvenik ne mora žrtvovati objektivnost u provođenju projekta. Mjesto neobjektivnosti je u odlučivanju koje treba da krajnje ciljeve ostvari. Kada je taj izbor učinjen, znanstvenik nastavlja s maksimalnom objektivnošću i svim raspoloživim metodama. Nadalje, ne treba napustiti ideju o unapređenju metode. Svi navedeni elementi iskazani su u Myrdalovom istraživanju, podaci su prikupljeni i interpretirani u kritičkom duhu, a metode su unapređene tokom istraživanja. Primjerice, metodološki dodatak što ga je priredio Myrdal bio je koristan u širenju nekih važnih oblika mišljenja među američkim društvenim znanstvenicima.

Naglasak na vrijeme ne iscrpljuje se samo dobrim odabirom problema. Nije moguće biti zainteresiran za buduće probleme ako se ne istražuju sadašnjost i prošlost s namjerom otkrivanja povezanosti trendova i vrijednosti. Trendovi su ekstrapolirani u budućnost, a plauzibilnost ekstrapolacije vrednuje se u svjetlu cjelokupnoga dostupnog znanja o trendovima i faktorima. Sve alternativne linije *policy* vrednuje se na jednak način.

### *Prostor uključuje globus*

Budući da ljudi svijeta čine zajednicu, perspektiva *policy* orijentacije je svjetska. Ljudi utječu na sudbine drugih. Budućnost temeljnih ciljeva ovisi o razvoju cjeline.

Svjetske događaje moguće je istraživati s aspekta invencije, difuzije i restrikcije društvenih institucija. U takvoj perspektivi Moskva je eruptivni centar svjetskoga revolucionarnog modela našeg doba, te je jedan od zadataka analize politike i upravljanja da pomogne ili ograniči difuziju tog modela. Podrobnije, glavni je problem naše epohe dovršenje revolucionarnih procesa sa što manjim ljudskim troškovima. Napokon, to je problem svih koji vjeruju u dostojanstvo čovjeka i tako se nadaju ograničenju sile.

### *Razvojne konstrukcije: svjetska revolucija našeg doba*

*Policy* znanosti demokracije, baveći se događajima na globalnoj razini našeg vremena, moraju nastaviti s oblikovanjem hipoteza koje će uključivati svijet. Spekulativni modeli temeljnih društvenih promjena u našoj epohi mogu se nazvati »razvojnim konstrukcijama«. Oni označuju institucijski uzorak od kojeg polazimo i uzorak prema kojem idemo.

Precizno govoreći, razvojne konstrukcije nisu znanstvene hipoteze budući da ne formuliraju pretpostavke o međuovisnosti faktora. Razvojne konstrukcije odnose se samo na slijed događaja, budućih kao i prošlih. Valja napomenuti kako se mnoge hipoteze o budućnosti, poput marksističke koncepcije o budućem besklasnom društvu, iskazuju kao znanstveno vrijedne. Ali, ne može se prihvatiti tvrdnja o neminovnosti. Događaji u budućnosti ne mogu se sigurno znati: oni su djelomice vjerojatni, a djelomice slučajni. Razvojne su konstrukcije pomoć u zadatku objašnjavanja ciljeva, naglašavanja trendova i u procjenjivanju budućih vjerojatnosti.

Nije svrha ovog poglavlja da prikaže detaljni razvoj hipoteza o svjetskoj revoluciji. Ipak, uzgred, ne mogu odoljeti a da ne ukažem na potrebu razlikovanja između oblika »eruptivnog centra svjetskoga revolucionarnog pokreta«, i oblika »svjetske revolucije epohe«. Oni koji su osvojili vlast u Parizu 1789 (i neposredno nakon toga) bili su, bez sumnje, elita eruptivnog centra tog vremena. Oblik koji je prevladavao u to vrijeme i na tom mjestu nije bio jednak revolucionarnom uzorku cjelokupne historijske epohe, premda su postojali neki zajednički elementi. Elita u Moskvi 1917, može se nazvati eruptivnim centrom našeg vremena, ali je pitanje ima li uzorak koji je tada vladao u Moskvi jednake elemente sa svjetskim epohalnim revolucionarnim uzorkom. Zaista, danas je jedan od glavnih zadataka *policy* znanosti detaljna analiza procesa društvene invencije, difuzije, i restrikcije, globalnog opsega u cilju vrednovanja značaja pojedinačnih događaja.<sup>6</sup>

### *Problemski stav*

Dodatna osobina *policy* orijentacije jest pridavanje važnosti činu kreativne imaginacije kojom se u povijesni proces uvodi nova i uspješna politika. Uspješne ideje ne mogu se garantirati unaprijed. Problemska orijentacija može se njegovati, što može povećati vjerojatnost »proizvodnje« historijski vrijednih *policy* prijedloga. Stalna kriza izazvana očekivanjima nasilja (bilo rata ili revolucije) zahtijeva najveće napore u oblikovanju politika koje će ostvariti ciljeve demokratski orijentirane *policy* znanosti. To nije samo stvar unapređenja organizacije Ujedinjenih naroda i drugih službenih agencija. To je također pitanje uvođenja niza korisnih promjena gdje god se odlučuje.

<sup>6</sup> Dopustite da navedem vlastiti rad u kojem su neka od tih razlikovanja objašnjena detaljnije. Najraniji prikaz je u *World Politics and Personal Insecurity*, 1935. Dostupniji je *The Analysis of Political Behaviour: An Empirical Approach*, objavljen 1948. godine u International Library of Sociology and Social Revolution, urednik Karl Mannheim. Vidi posebno drugo poglavlje. Moja razvojna konstrukcija

## Gradnja institucija

*Policy* znanstvenik znatno je zainteresiraniji za vrednovanje i rekonstrukciju društvene prakse nego za osobne racionalizacije viših apstrakcija iz kojih su derivirane njegove vrijednosti. Takvo opredjeljenje znači napuštanje tradicionalnog »bagaža«, tradicionalizma, metafizike i teologije. Takav primjer su John Dewey i američki filozofi pragmatizma koji su započeli s razmatranjem institucija. (Dewey je, primjerice, pokrenuo školu eksperimentalnog pristupa.) Takva sklonost *policy* znanstvenika bila je potaknuta logičkim pozitivizmom Rudolpha Carnapa i njegovih suradnika, premda Carnap osobno nije izveo krajnje implikacije. Ipak, neke su posljedice sasvim jasne. Ako termini treba da opišu događaje, oni mogu prema njima imati stalni odnos samo ako postoje specificirani »operacionalni indeksi«. Indeksi su operacionalizirani kada ih promatrač može primijeniti za deskripciju, stručno i s opremom. Promatračka pozicija je procedura kojom se ulazi u situaciju prikupljanja podataka (izrada protokola).<sup>7</sup>

U *policy* znanosti ključni termini odnose se na značenja, a značenjski kontekst je promjenjiv. Posljedica je toga manja stabilnost operacionalnih indeksa glavnih iskaza društvenih znanosti od indeksa što ih koriste prirodne znanosti opisujući događaje svoje djelatnosti. Tako govorimo o »indeksu nestabilnosti« termina u *policy* znanosti.

Kako su operacionalni indeksi nestabilni, potrebno je održavati kontinuitet istraživanja u cilju njihova stalnog adekvatnog kalibriranja. Opažajne karakteristike određenih grupa mijenjaju se tokom vremena, te je stoga neophodno respecificirati karakteristike koje su bitne za identifikaciju članova grupe.

Tehničke opaske koje smo upravo naglasili potiču društvene i psihološke znanstvenike da unaprijede institucije za samopromatranje čovjeka u društvu. Takva je kreativna sugestija (UNESCO) kontinuirano praćenje međunarodnih napetosti. Aktivnosti takve vrste bitne su za pojašnjavanje ciljeva, trendova, faktora i alternativa podobnih za *policy* znanosti demokracije.

Međunarodna istraživanja javnog mnijenja važan su korak ka osiguranju više značajnih informacija nego što smo ih prije imali o mišljenjima i osjećajima čovječanstva.

S uspostavom institucija samopromatranja usko je povezana upotreba procedura predtestiranja kao pomoć u vrednovanju *policy* alternativa. U svijetu biznisa predtestiranje je dovedeno do tehničke perfekcije. Male promjene u sastavu novog proizvoda ili promjene u pakiranju testiraju se na nekoliko mjesta koja predstavljaju uzorak (u statističkom smislu) potencijalnih reakcija kupaca. Kadrovske odluke ponekad se predtestiraju u nekoliko tvornica prije nego što se prošire na sve tvornice korporacije. Sistematsko predtestiranje može se proširiti s tržišta na mnoge druge situacije u društvu.

<sup>7</sup> Osim Carnapa i njegove škole, široko se koristi Alfred Korzybski. Vidi njegov *Science and Sanity*, 1932.

### *Policy znanosti nisu samo za društvene znanstvenike*

Jedna od posljedica koncepcije *policy* znanosti, koja se manifestira u SAD, jest i spoznaja da suradnici ne potječu samo iz društvenih znanosti. Specijalisti iz društvenih i psiholoških teorija unaprijedit će osnovnu analizu procesa oblikovanja politike. Pokazuje se da ljudi s iskustvom u aktivnom *policy* kreiranju mogu više pridonijeti osnovnoj analizi nego što to akademski stručnjaci priznaju. Aktivisti često promatraju sebe i druge u poslovanju, vladi i sličnim situacijama s velikom intelektualnom znatiželjom i objektivnošću. Neki od tih aktivnih sudionika razvijaju teorije o procesima koje zaslužuju ozbiljno razmatranje i faktičnu provjeru. Obično ljudi od akcije nemaju sklonosti k pisanju tehničkih knjiga i članaka u kojima bi svoje teorije sistematizirali i konfrontirali s postojećim podacima.<sup>8</sup> Izuzetno je korisno da akademski specijalisti nekima od tih ideja daju potrebnu sistematizaciju i vrednovanje.

Da bi znanstvenici i aktivni odlučioi plodonosno surađivali, potrebne su nove institucije (ili bolje, potrebne su modifikacije postojećih institucija). Na mnogim visokoškolskim institucijama u te svrhe koristi se seminar (Graduate School of Business i Littauer School na Harvardu koja je posvećena upravljanju). Mnoge nacionalne organizacije za javnu upravu zadržavaju svoja sjedišta uz University of Chicago, aranžman koji potiče kontakte nastavnog osoblja i članova tih organizacija. Suradnju između javnih službenika (i vođa) i intelektualaca olakšava i brzi rast javne uprave kao struke. Na pravnim fakultetima u SAD vladao je donedavno nezamislivo uski koncept profesionalnog obrazovanja. Nastavni program sastojao se od memoriranja sudačkih odluka (i mišljenja) prizivnih sudova. Nedavno je program proširen stvarnim informacijama o socijalnim posljedicama pravnih doktrina i procedura. Yale Law School je pionir u toj promjeni, postavljajući društvene znanstvenike za nastavnike.

Osim znanja o samom *policy* procesu i njegovu provođenju, *policy* znanosti prikupljaju i vrednuju znanje — iz bilo kojeg izvora — koje se čini važnim za glavne *policy* probleme našeg vremena. Danas, primjerice, znanje o atomima i drugim oblicima energije koje posjeduju fizičari i ostali prirodni znanstvenici ima velik i očigledan značaj za svjetsku sigurnost. Potrebna je kreativna razmjena između fizičara, društvenog znanstvenika i praktičara.<sup>9</sup> Jedan je od glavnih zadataka rastuće *policy* znanosti razvijanje tehnika jednostavnije suradnje između »interdisciplinarnih timova«.

<sup>8</sup> Chester Bernard je iznimka od te tvrdnje. Dok je bio upravljač kompanije objavio je dobro prihvaćenu knjigu: *The Functions of the Executive*, 1938. Bernard je sada predsjednik Rockefeller Foundation.

<sup>9</sup> Uspjesi i neuspjesi u tom pravcu često su zabilježeni u: *The Bulletin of Atomic Scientists*, Chicago.