

Pregledni članak
UDK 050Politička misao“1964/2013”
354(050)Politička misao “1964/2913”
32(050)(091)Politička misao
Primljeno: 30. listopada 2013.

Javne politike u povijesti časopisa *Politička misao* od 1964. do 2013: kako izgledamo u ogledalu poddiscipline?

KREŠIMIR PETKOVIĆ

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

Sažetak

Tekst prikazuje kako se povijest javnih politika, shvaćenih kao politologijska poddisciplina, očitovala u časopisu *Politička misao* u razdoblju 1964-2013. Na osnovi analize tekstova o javnim politikama autor konstruira tri razdoblja povijesti poddiscipline u časopisu. Prvo razdoblje (1964-1986) može se nazvati pretpoviješću poddiscipline, kada je javnim politikama u časopisu pristupano razmjerno rijetko i bez prepoznatljivog metajezika koji je kasnije definirao područje. U drugo razdoblje (1987-1999) autor smješta konstituciju poddiscipline nakon koje je uslijedilo ratno i poratno zatišje koje se donekle može pripisati “prirodnoj” dominaciji drugih znanstvenih interesa u tranzicijskom restrukturiranju poretka. Posljednje razdoblje (2000-2013) obilježavaju razvoj poddiscipline, proliferacija istraživačkih tema, teorijskih pristupa i istraživanih politika, ali i izostanak njezine konsolidacije. Uz različite metodologijske ograde koje se pojavljuju pri “vigovskim” pothvatima pisanja povijesti poddiscipline, tekst sažeto problematizira i njezinu budućnost, izlazeći u završnim normativnim projekcijama izvan teksta u društveni i politički kontekst studija i analize javnih politika u Hrvatskoj.

Glavne riječi: javne politike, politička znanost, časopis *Politička misao*, povijest poddiscipline, tri faze

Uvod: predmet istraživanja i metodologijske postavke

Javne politike (eng. *public policies*, njem. *Politikfelder*, franc. *les politiques publiques*) jedan su od priznatih predmeta istraživanja političke znanosti, ali i njezina (barem na hrvatskom) istoimena poddisciplina u relevantnim međunarodnim klasifikacijama i nacionalnim tradicijama političke znanosti. Uz institucije i političke

processe politička znanost odavno se zanima za političke sadržaje koji se pojavljuju u područjima poput ekonomske, socijalne, obrazovne, kaznene, energetske i drugih politika. Utemeljiteljskim trenutkom poddiscipline obično se drži objava grandiozne i nikad realizirane vizije Harolda Lasswella (1951) koji je u jeku Hladnog rata zamislio interdisciplinarni i multimetodski angažman različitih znanstvenih disciplina koje se, vođene plemenitom idejom promicanja demokracije i ljudskog dostojanstva, orijentiraju na učinkovito rješavanje društvenih problema. U užim okvirima politološke poddiscipline nešto je od te vizije ipak preživjelo, bilo kao dio dobre tradicije istraživanja, bilo kao ideal u istraživanju javnih politika: oslanjanje na kombinaciju kvantitativnih i kvalitativnih metoda, povezanost teorijski orijentiranih studija pojedinih područja javnih politika (*policy studies*) i praktično orijentiranih analiza usmjerenih na rješavanje problema (*policy analysis*), interdisciplinarno povezivanje političke znanosti s ekspertizom drugih znanosti važnih za područje pojedinih politika te racionalizacija procesa stvaranja politika kroz fazni model, koji još uvijek predstavlja temeljnu heuristiku koja definira istraživanja u području (Hill, 2010) ili služi kao odskočna daska za alternativne kritičke tradicije i pristupe (usp. Fischer i Forester, 1993; Sabatier, 2007).

Pitanje na koje nastoji odgovoriti ovaj tekst jest na koji su način javne politike zastupljene u najstarijem i još uvijek vodećem politološkom znanstvenom časopisu u Hrvatskoj nakon pedeset godina njegova izlaženja.¹ Drugim riječima, kao istraživača u području ove poddiscipline zanima me kako nakon pola stoljeća ona izgleda u časopisu koji, uz neke rezerve kojima ću se začas obratiti, možemo nazvati istinskim ogledalom discipline? Da bih odgovorio na to pitanje, poslužio sam se sljedećom metodom u selekciji istraživačkog materijala. Prvo, uz pomoć tematskog i autorskog indeksa za razdoblje 1964-1987. identificirao sam potencijalno interesantne tekstove iz perspektive povijesti poddiscipline, uključujući rubriku prikaza i recenzija knjiga. Zatim sam zamornom, ali vjerojatno najpouzdanijom metodom ručne pretrage "broj po broj" pregledao preostale brojeve u razdoblju 1988-2013. i u njima detektirao tekstove važne za javne politike. Metoda prezentacije i uokvirivanja materijala u ovom tekstu može se, uz sve očekivane ograde, nazvati nekom vrstom nepretenciozne analize diskursa u kojoj se interpretirani diskurzivni isječci istraživanog materijala uklapaju u autorsku naraciju i interpretaciju povijesti discipline.

Moja je teza da su javne politike u istraživanom razdoblju prošle tri faze razvoja. Prvu (1964-1986) nazivam pretpoviješću poddiscipline, u kojoj se javne politike pojavljuju kao predmet istraživanja, ali teorijski idiom, tipične teme i međunarodno prepoznatljiva diskurzivna obilježja discipline nisu razvijeni. Druga se faza (1987-1999) može nazvati konstitucijom poddiscipline, a obilježavaju je prijevodi nekih

¹ Precizno, u rasponu od prvog broja 1964. do trećeg broja 2013, posljednjega objavljenog do trenutka zaključivanja teksta u listopadu 2013.

temeljnih tekstova i pionirski pokušaji domaćih autora da pišu diskursom analize javnih politika i analiziraju pojedine javne politike. Tu fazu zatim obilježava zatišje časopisa o javnim politikama, a stranice *Političke misli* 1990-ih daju naslutiti da se u ratu i poraću politička znanost u Hrvatskoj okrenula aktualnijim pitanjima izgradnje institucija i političkih procesa konstituirajućeg političkog sustava. Posljednju fazu (2000-2013) obilježava niz temata koji pokazuju razvoj poddiscipline sadržan u proliferaciji istraživanja različitih politika i primjeni različitih međunarodno usporedivih teorijskih pristupa i koncepata. Međutim, tekstovi iz časopisa pokazuju kako tu fazu obilježava izostanak konsolidacije discipline, što se očituje u oscilacijama u vokabularu i manjku empirijskih istraživanja koja bi pratila konceptualnu imaginaciju autora.

Izneseni predmet istraživanja, metoda i postavljena teza o razdobljima razvoja poddiscipline otvaraju prostor za nekoliko potrebnih metodologijskih ograda. Prvo, premda on neizbježno poprima te konture, nije riječ o članku o stanju poddiscipline, nego o njezinoj povijesti u časopisu *Politička misao*. Naime, već je i sama pisana akademska produkcija o javnim politikama bila diverzificirana. U posljednjih deset godina promatranog razdoblja u Hrvatskoj postoje brojni drugi publikacijski tereni za politološki pristup javnim politikama. Objavljivani su udžbenici, prevedene monografije te su znanstveni i strukovni politološki časopisi *Anali Hrvatskog politološkog društva* i *Političke analize* objavljivali članke u području javnih politika. Mnogi važni tekstovi nisu objavljeni u *Političkoj misli*.² U ovom se tekstu zbog ograničenja prostora i prigodne svrhe članka ne mogu baviti tim mjestima, ali dobro poznavanje te materije – čitatelj će mi jednostavno morati vjerovati na riječ – samo potvrđuje naslovnu metaforu o ogledalu discipline, koje je možda skrhanu ili nije jedino u prostoriji, ali sasvim vjerno odražava stanje poddiscipline. U radovima objavljenima na drugim mjestima u isto vrijeme kada su objavljeni radovi o javnim politikama u *Političkoj misli* iščitavaju se slična ili ista opća obilježja razvoja poddiscipline.

Drugo, pojedine javne politike u promatranom razdoblju u časopisu hegemonijski pokrivaju druge poddiscipline koje o njima pišu unutar svojih granskih diskursa – sa specifičnim teorijskim postavkama, konceptima i empirijskim žarištima analize. Neki od radova u *Političkoj misli* imaju aspekt analize javnih politika, ali ih uglavnom ostavljam po strani jer ih ionako tematiziraju prilozi koji se bave poviješću odgovarajućih poddisciplina. Ponajviše je riječ o vanjskoj politici, koja se kao tema pojavljuje u okviru radova iz međunarodnih odnosa – u razdoblju koje na-

² Primjerice, *Anali HPD-a* za dvaju uredničkih mandata Zdravka Petaka (2004-2012) puno su prostora posvetili javnim politikama. U široj perspektivi ne treba zanemariti ni različite društvenoznanstvene časopise povezane s drugim disciplinama ili interdisciplinarnim područjima u kojima su se pojavili tekstovi s javnopolitičkim aspektom.

zivam pretpovijesnim, ali i kasnije, ponajviše je riječ o radovima Radovana Vukadinovića³ – ali i o europskoj politici kojoj, u spomenutim okvirima, korespondiraju prilozi Vlatka Milete.⁴ Jednako tako, u radu ostavljam po strani članke koji se bave narodnom obranom i društvenom samozaštitom koji su se, u skladu s promjenom režima, redefinirali kao politike sigurnosti: riječ je o zanimljivom javnopolitičkom području, radovi u njemu imaju elemente analize javnih politika, ali su pisani u posebnom diskursu i praktički čine posebnu granu domaće politološke aktivnosti sa svojom navlastitom epistemičkom zajednicom, povezanom sa sigurnosnim sektorom, a onedavno je ta aktivnost nastavno institucionalizirana i u posebnom studiju za vojne kadete.⁵ Međutim, europsku politiku – konkretnije, potkraj cijelog istraživanog razdoblja: politiku Europske Unije – zahvaćam kada su radovi eksplicitno postavljeni kao radovi o europskim javnim politikama, o europeizaciji javnih politika, odnosno politika EU. Druga je iznimka rasprava o jednom paradigmatom radu iz “pretpovijesnog razdoblja” u kojemu perspektiva analize javnih politika dolazi do izražaja bez tipičnog poddisciplinarnog jezika i razvijene konceptualizacije koji su se kasnije probili u časopis i hrvatsku politologiju općenito.

Treće, s obzirom na prigodni karakter članka, u zaključku ću izaći “izvan teksta”, odnosno tekstualnu analizu povezat ću s akademskim i političkim kontekstom analize politika u Hrvatskoj. To, dakle, neće biti metodologijski konzistentan manevar, ali nadam se da će biti opravdan važnošću teme i smislenošću izvođenja implikacija analize za stanje discipline u širem kontekstu.

Četvrto, ovaj tekstualni i u zaključku donekle kontekstualni prikaz povijesti poddiscipline unatoč upotrebi riječi “razvoj” nije mišljen kao vigovska povijest u kojoj razvoj nekog diskursa nužno znači povijesni napredak. O tome raspravljam u završnom dijelu teksta gdje ću, u prepoznatljivom žanru kriznih lamentacija, naznačiti interne inkonzistencije i eksterne probleme diskursa javnih politika kako se razvijao na stranicama časopisa čiju povijest još jednom pišemo.⁶

³ Kao primjer može poslužiti temat nastao na osnovi skupa o jugoslavenskoj vanjskoj politici (*Politička misao* 2/1988). Programatske eseje uglavnom obilježava hortatorni diskurs, a samoupravljanje još uvijek dobro kotira, pa Radovan Vukadinović može pozvati na “podruštvljavanje vanjske politike”, a ondje gdje se pojavljuju teorijska obilježja diskursa govori se o analizi pojave koja ovisi o političkim i ekonomskim faktorima u međunarodnim odnosima.

⁴ Pritom mogu biti posrijedi analize sasvim konkretnih politika. Usp. primjerice Mileta (1982).

⁵ Tzv. vojno vođenje i upravljanje.

⁶ Usp. Knežević i Ravlić (2002) i Kasapović (2007). Ocjene stanja discipline u velikoj su mjeri i povijest ovog časopisa. Na kraju moram dati jednu puko tehničku napomenu u vezi s citiranjem: tekst standardno citira reference, ali ponegdje gdje bi citiranje većeg broja jedinica uzelo previše ionako oskudnog prostora jednostavno se referira na broj časopisa i godinu (npr. *Politička misao* 3/1981), globalno upućujući na neki važan skup ili temat kojemu se posvećuje poseban broj časopisa, a da pritom nema potrebe izdvajati pojedine priloge.

Pretpovijest (1964-1986): analiza politika bez jezika poddiscipline

Od početka izlaženja časopisa *Politička misao* pa do sredine 1980-ih može se govoriti o pretpovijesti poddiscipline javnih politika. Istraživaču povijesti poddiscipline bit će zanimljivo nekoliko pojava: “pasivno” tematiziranje javnih politika s ponekim radom u kojemu se pojavi snažnije izražena javnopolitička perspektiva, ali bez tipičnog metajezika; empirijska istraživanja političkog odlučivanja u nepluralističkim institucijama koja se pojavljuju u drugoj polovici 1970-ih te prvi znaci diskursa poddiscipline koji se počinju pojavljivati u časopisu u prvoj polovici 1980-ih.

Promatranu pretpovijest, kao razdoblje starog režima i njegove ideologijske proizvodnje koja zahvaća akademski život društvenih znanosti, snažno definira marksistički metajezik, ali i postavke marksističke analize. On nije isključiv, ali je dominantan i ima središnju ulogu u definiranju politološkog akademskog polja i radova u časopisu. U tim okvirima, u kojima se problematiziraju odnos države i društva, društvenog vlasništva, ideološke nadgradnje i kapital odnosa, problemi onoga što bismo uvjetno mogli nazvati jugoslavenskim javnim politikama pojavljuju se kao problemi uspostave i prakse radničkog samoupravljanja. Riječ je ponajviše o apstraktnim analizama i *grosso modo* ideološkim ocjenama, ali u kojima katkad dolazi do izražaja senzibilitet za javne politike, pa ponekad možemo govoriti o analizi politike bez jezika analize politika.

U tom je smislu paradigmatički članak o kulturnoj politici iz samih početaka časopisa (Martinić, 1964). Osim što je svojevrsna socijalistička kritika ukusa u žanru burdžeovske filigranske sociologije razlika,⁷ to je ujedno tekst o problemima jedne javne politike: ima vrijednosnu orijentaciju, problemski stav, uzima u obzir različite aktere i sugerira općenita rješenja, što ga, premda nije pisan u tom metajeziku, povezuje s Lasswellovom paradigmom. Vrijedi mu posvetiti nešto više prostora jer, kao zanimljiv diskurzivni dokument prošlog razdoblja, pokazuje kako je neka vrsta analize politika bila prisutna od samih početaka časopisa.

Tekst je pisan povodom donošenja novog ustava SFRJ i novih ingerencija općina u čijim je statutima, koje je autorica ocijenila kao “kristalizaciju društvene svijesti u najširem opsegu”, kultura nedovoljno normirana. To se povezuje s društvenim kontekstom shvaćanja kulturne politike kao “luksuza”, neosvijestjenim administriranjem tim područjem ili čak s “tehnokratskim tretmanom kulture” u političkoj sferi. Naime, nakon “centraliziranog rukovođenja kulturnim institucijama” nastupio je novi “decentralizirani birokratizam” u kojemu “ekonomska računica” i “formalno raspoređena budžetska sredstva” guše inicijative i stvaraju “ravnodušnost”; štovi-

⁷ Usp. “Gradske pridošlice najlakše podliježu postojećem malogradanskom utjecaju. Malogradanski elemenat, iako potisnut, još uvijek je kod nas čvrsto ukorijenjen”, a pridošlica “sa svojom nedorečenom slikom svijeta prihvaća sladunjav malogradanski moral” (Martinić, 1964: 219).

še, autorica zaključuje: “administrativna raspodjela sredstava pogodovala je da se u mnogim kulturnim djelatnostima udomaćio javašluk” (*ibid.*: 221-222).

Tekst, ustvari, ističe specifične probleme procesa odlučivanja i javnih politika u okvirima samoupravljanja. Uz naznačene probleme, koji bi se u današnjem idiomu poddiscipline zvali problemima proračunske politike i politike decentralizacije, pojavljuju se i drugi koncepti koji se ne izražavaju u metajeziku koji lako prepoznamo: zagovara se *ex ante* evaluacija (treba “prići ozbiljnoj analizi stanja”); naglašava se faza formulacije i racionalnog donošenja politika u okvirima višerazinskog upravljanja socijalističke zajednice (“Morali bismo što hitnije definirati kulturnu politiku od najmanjih teritorijalnih jedinica pa sve do republičkih razmjera”, pri čemu se inzistira na tome da kulturna politika ima “čak i savezno značenje”); spominju se akteri javnih politika (“socijalistički savez, omladina, sindikat i dr.”); inzistira se na koordinaciji javnih politika (“Akcije treba sinkronizirati, a ne raditi na različitim kolosijecima”); implementacija se povezuje s *ex post* evaluacijom (“Rezultati i programi rada morali bi biti osnovni pokazatelji za financiranje određene akcije koji ne smiju imati unaprijed određena sredstva”), a sugeriraju se i različita rješenja u rasponu od kadrovske odgovornosti do financijskog nagrađivanja – danas bismo rekli – izvrsnosti (“Ako neke institucije stagniraju iz subjektivnih razloga, treba mijenjati kadar” ili “kazalište s najjačom djelatnošću i najbolje razrađenim programom rada treba dobiti i najveća sredstva”) (*ibid.*: 223).

Zaključno, u prikazanom tekstu lako možemo prepoznati rudimentarnu analizu jedne javne politike. U njoj se pojavljuju koncepti koji su se kasnije iskristalizirali. K tome, ona baca zanimljivo arheološko svjetlo na današnje lamentacije o kapitalizmu kao uzroku putativnog propadanja kulture: čini se, naime, da je kulturna produkcija bila suočena s istim problemima unutar drukčijeg modela ekonomske reprodukcije, što problematiku kulturne politike pomiče s ekonomije proizvodnje na masovno (potrošačko) društvo i odnose države i društva u vezi s etatizacijom i “deetatizacijom kulture” prema kojoj je autorica skeptična (*ibid.*: 220).⁸

Istraživanja delegatskog sustava koja su se u časopisu pojavila krajem 1970-ih odgovaraju sasvim drukčijem akademskom žanru, ali također relevantnome u genealogiji javnih politika u Hrvatskoj. Riječ je o politološkome bihevizizmu fiksira-

⁸ Tekst je pisan stilom slobodnijeg eseja, pa se danas čini arhaičnim i mjestimice pitoresknim. Autorica tako lamentira nad “petparačkom literaturom” (“Izdavači su se morali orijentirati na ekonomsku računicu i slijedili su ukus publike.”), nad problemima raspodjele sredstava za filmove (“gomila uistinu imbecilnih filmova (“Pazi Šeki, snima se!” i sličnih)), zatim detektira i danas šarmantnu “komercijalnu stihiju” u “produkciji gramofonskih ploča” – a sve skupa sažeto u geslu razmjene ekonomskog i estetskog: “Čim dinar predstavlja jedini kriterij, tada se poremete estetske norme” (Martinić, 1964: 220-221). Međutim, iza svega toga se jasno probija kostur analize politike s konceptualizacijom područja tipičnom za našu poddisciplinu.

nome preciznom metodologijom i izraženo ime forsirano znanstvenim vokabularom. Promjena u odnosu na teorijske egzegeze i općenite ideološke ocjene koje su bile dominantne u časopisu bila je, naime, u tome što je “istraživanje bilo usmjereno na konkretne odluke i na angažirane pojedince” koji se bave temama kao što su “školsvo, kultura, kriminal, komunalna politika” (Šiber, 1977: 195), dakle donose odluke u javnopolitičkim domenama. I u režimu koji nije pluralistički brojna područja koja, možemo reći, imaju svoju političku realnost mimo ideologije u užem smislu i mimo pitanja održanja političke klase i jednopartijskog poretka – zdravstvo, školsvo, kultura, znanost, kontrola kriminala, poljoprivreda – pojavljuju se kao javne politike o kojima se tada odlučivalo u delegatskim institucijama. Problemi u tim područjima prolaze kroz proces odlučivanja (Grdešić, 1977), pri čemu se na marginama pojavljuju problemi koordinacije i transmisije odluka, odnosno implementacije javnih politika.

Konačno, potkraj ovog razdoblja pojavljuju se konture studija i analize javnih politika kao akademskog diskursa koji ima podrijetlo u uvodno naznačenoj tradiciji američkog akademskog života. Na razini onovremenog samotumačenja političke znanosti tome općenito sekundiraju izjave koje naglašavaju slobodu političke znanosti da, kako je to sročio klasik analize politika Aaron Wildavsky, govori istinu moćnicima i da se snažnije angažira u procesu odlučivanja. Uzdrnavanje legitimnosti postojećeg poretka na stranicama časopisa moglo se, naime, iščitati u tome što “građanska politika” više nije bila sotonizirana.

Kao primjer naznačenih okvira koji su otvorili prostor za analizu politika mogu poslužiti dva simpozija koja su svoje mjesto našla na stranicama *Političke misli*. Prvi, *Jugoslavenska politologija i socijalističko samoupravljanje*, održan je povodom objavljivanja knjige Adolfa Bibiča indikativna podnaslova *Za politologiju – politička znanost u prijelaznom periodu* (*Politička misao* 3/1981). Beogradski politolog i ustavni pravnik Najdan Pašić pozvao je tako na angažman politologa “na tačkama gde se donose relevantne političke odluke” (226), dok je Jovan Mirić u okviru istog simpozija zagovarao nešto više kritički orijentiranu koncepciju politologije koju je označio kao revolucionarnu, istaknuvši kako “nije zadaća politologije da bude ‘praktična’ u tom smislu da daje dnevne, promptne savjete političkoj praksi, niti da joj propisuje recepte” jer “time ona ne bi ispunjavala ni politologijsku ni političku funkciju!” (228). U tim se izjavama, bez obzira na ondašnje političke konotacije i njihova mjesta u cjelini tekstova, mogu iščitati orijentacija političke znanosti prema sudjelovanju u odlučivanju, ali, jednako tako, i Lasswellova izvorna vizija koja se ograđuje od profanoga dnevnopolitičkog angažmana. Drugi zanimljiv temat, iz 1984, posvećen je odnosu politike i ekonomije (usp. *Politička misao* 3/1984). U njemu se ističe neefikasnost ondašnje socijalističke ekonomije i pojavljuje se, u okvirima ondašnjeg političko-ekonomskog diskursa, pitanje dizajna ekonomske

politike. Pritom “višestranački politički pluralizam” nije jednoznačno otpisan kao zaostalost građanske politike (usp. Branko Caratan, str. 11), a građanska demokracija već se može ocijeniti kao civilizacijska tekovina (usp. Zdravko Tomac, str. 15). Propitivanje uloge političke znanosti, efikasnosti ekonomije i njezina odnosa s politikom te prvi nagovještaji političkog pluralizma mogu se, bez sumnje, ocijeniti kao plodan teren za razvijanje analize politika.

Na toj se podlozi pojavljuju prvi znakovi budućih ozbiljnijih prinosa u području analize politika. Prijevod Beymeova prikaza razvoja politologije u SR Njemačkoj govori o orijentaciji na ishode politika i proboj javnih politika u njemačku politologiju, pa tako u njemu možemo pročitati da su “nedavna uvažavanja i dostignuća ‘policy science’ i neomarksističkog pristupa usmjerila (...) mnoge njemačke znanstvenike prema političkom outputu” (Zakošek, 1988: 106). Ranije iste godine pojavljuje se prikaz jedne od knjiga o javnim politikama koja se bavi teorijom formiranja dnevnog reda. U prikazu Kingdonove knjige, koja je u međuvremenu postala klasična referenca, Ivan Grdešić određuje njezin predmet povezujući javne politike s političkim sustavom – “Ovo je knjiga o procesima u političkom sustavu, dakle izrijeком pripada disciplini koja je u anglosaksonskoj politološkoj literaturi poznata kao ‘public policy’” – te, uz odgovarajuća etimološka razjašnjenja, smješta analizu politika u okviru razvoja domaće političke znanosti na sljedeći način: “Public policy (doslovni prijevod: ‘javna politika’ ne upućuje nas na u pojmu sadržano razlikovanje ‘politics’ i ‘policy’ i sadrži samo manifestni aspekt) u našoj političkoj znanosti sadržajno je smještena na graničnom području političkog sistema i javne uprave” (Grdešić, 1984: 148). U prikazu se, uz određenje pojma javnih politika koje se odnose na vladino djelovanje, programe i njihove posljedice, pojavljuje fazni model u rasponu od formiranja agende do implementacije, te se tako u diskurzivni prostor časopisa prvi put inauguriraju opća teorijska mjesta analize javnih politika. S obzirom na teškoće u prijevodu povezane s javnim politikama, valja napomenuti da ovaj prikaz također uvodi nešto što se u disciplini pojavljuje i danas, a to je politika neprevođenja riječi *policy* i sintagmi u kojima se ona pojavljuje, pa tako u prikazu imamo “‘policy’ zajednicu”, ali i bez ostatka engleske “‘policy windows’”.⁹

⁹ Zanimljivo je usput napomenuti i to da se u *Političkoj misli* točno dvije dekade nakon ovdje već spomenutog članka Tene Martinić o kulturnoj politici pojavljuje tekst iste autorice koji se kritički bavi Lasswellom, ali ne kao rodonačelnikom znanosti o javnim politikama, nego kao teoretičarom političke komunikacije koji “nije (...) mogao dohvatiti dubinske strukture komunikacijskih procesa” (Martinić, 1984). Prošireni kritički esej klasificiran je kao “izvorni znanstveni rad”, a autorica Lasswellu poručuje – u čemu ima zrnca istine – da je ipak tehokrat kod kojega je odnos političke komunikacije “izrazito monološki određen” te da u osnovi zanemaruje aktivnu ulogu pojedinca.

Uspostava poddiscipline i (po)ratni moratorij (1987-1999): je li stvaranje države omelo stvaranje (poddiscipline) javnih politika?

Slično kao u političkoj i društvenoj povijesti, granice između razdoblja često se ne mogu povući strogo i nedvosmisleno. One su donekle proizvoljne demarkacijske linije, naknadno sankcionirane istraživačkim konvencijama. Kada se primarno uspostavljaju, često su rezultat konstrukcije istraživača koji se odlučuje uspostaviti kvantitativni rez ondje gdje postoji fluidno međurazdoblje u kojemu se istraživana pojava mijenja. Međutim, za razliku od završetka ovog razdoblja, gdje rečeno vrijedi u punoj mjeri, u uspostavi časopisne povijesti javnih politika kao jasno definirane poddiscipline realizirao se poprilično jasan slučaj prijelomnog događaja koji istraživaču ne ostavlja puno dvojbe o početku ili kraju. Objava temata posvećenog analizi javnih politika u trećem broju *Političke misli* iz 1987. takav je događaj. Njime su javne politike kao tema istraživanja nedvosmisleno uvedene u domaću politologiju. Preveden je konstitutivni Lasswellov tekst (Lasswell, 1987) i, uz sve nesigurnosti koje će kasnije tematizirati, definirane su konture jezika poddiscipline. Ironija je u tome što su, kako je pokazalo desetljeće koje je uslijedilo, javne politike nakon toga uglavnom utihnule, prije nego što će se, zajedno s konsolidiranjem liberalne demokracije u Hrvatskoj, razviti i osuvremeniti.

Uz spomenuti prijevod Lasswella temat se sastoji od četiri teksta koja je napisala tada mlađa¹⁰ generacija hrvatskih politologa i jedan američki doktorand, koji je napisao disertaciju o jednoj od jugoslavenskih javnih politika. Temat počinje tekstom Ivana Grdešića, koji je najzaslužniji autor za konstituciju poddiscipline. Uz odgovarajuća etimološka objašnjenja termina *policy*, definiciju javnih politika kao predmeta definiranog racionalnim slijedom odluka koje imaju autoritativni karakter, te uz neka osnovna tipološka raščlanjenja, Grdešićeva naracija nastanak i razvoj analize javnih politika izvodi, s jedne strane, iz razvoja države, proliferacije njezinih resora i društvene diferencijacije kojoj takav razvoj odgovara te, s druge strane, iz nekovrsne vigovske povijesti političke znanosti u kojoj je bihevioristički pozitivizam i eastonovski koncipiran politički sustav s ulaznim i izlaznim čimbenicima spašavaju iz vremena u kojima je otužno tavorila kao eklektični amalgam ustavnog prava, povijesti i političke filozofije, čemu se, kao projekcija, dodaje i naracija o rađanju postpozitivizma (Grdešić, 1987).¹¹

Drugi tekst napisali su Mirjana Kasapović i Ivan Grdešić. Riječ je o dosta "suhom" metodološkom nacrtu istraživanja koje je "zamišljeno kao *kompleksna*

¹⁰ Otprilike u onoj životnoj fazi koju je jedna zaboravljena pjesma makedonskog benda *Leb i Sol* nazvala krizom 30-ih, ne misleći na ekonomsku krizu. Međutim, ono što vrijedi za *rock 'n' roll*, šah ili matematiku, na sreću ili na žalost, ne vrijedi i za društvene znanosti.

¹¹ Potonju epistemološku temu Grdešić je kasnije razvio na stranicama časopisa, ambiciozno pišući o "napuklinama kauzalne monolitnosti pozitivističke znanosti" (Grdešić, 1988).

studija slučaja”. Istraživanje se trebalo usmjeriti na politički proces odlučivanja u vezi s izgradnjom zagrebačke sveučilišne bolnice. Uvažavajući strukturu faznog modela, tekst postavlja barazu istraživačkih pitanja o stvaranju politika, a istraživanje kojemu je predmet izmakao imalo je ambiciju na konkretnom slučaju ispitati apstraktnija “pitanja *prirode, ustrojstva i funkcioniranja političkog sistema*” (Grdešić i Kasapović, 1987: 23). Tekst Nenada Zakoška – također nacrt istraživanja, ali o jugoslavenskoj politici nuklearne energije – imao je još naglašeniji otklon prema analizi političkog sustava. Ako je fokus bio “*policy*-pristup odnosno njegova istraživačka strategija *policy*-analiza”, u tekstu izvedena školska distinkcija između *polity*, *politics* i *policy* imala je posljedicu da se istraživanje energetske politike, za koje su bile predviđene kvalitativne metode, povezano s političkim institucijama i procesima, što je pretpostavljalo da se istraživanje “alternativnih energetskih opcija” poveže s “tipologijom interesa”, “institucionalnim pretpostavkama” i, općenitije, s “analitičkim modelom jugoslavenskog političkog sistema” (Zakošek, 1987). U perspektivi razvoja discipline tekst Marka Baskina može se ocijeniti kao najzreliji u tematu. Za razliku od prethodnih tekstova temeljio se na istraživanju koje je autor već proveo u prvoj polovici 1980-ih u Jugoslaviji. Koncipiravši migracijsku politiku kao “sigurnosni ventil” režima, autor je u istraživanje uključio širok spektar aktera, uključujući i one izvan institucija političkog sustava, primjerice Crkvu i “neprijateljsku” emigraciju (Baskin, 1987: 49), a u tekstu su, uz noseći pojam zajednica javnih politika, koncepcijski do izražaja došli i različiti modeli odlučivanja (racionalni model i model kante za smeće) te složeno shvaćanje dnevnog reda, koje ga ne sužava na formalnu, unutarinstitucionalnu agendu.

Konstitucijskom momentu treba pridružiti i dva prijevoda koja su objavljena 1988, ali i dva važna prikaza nastala u tom akademski i politički prijelaznom razdoblju, jer se čine važnima u konstituciji samosvijesti discipline. Četvrti broj *Političke misli* iz 1988. donio je, naime, još jedan temat naslovljen “*policy* analiza”. U njemu su se našla dva teksta koja su s njemačkog odnosno s engleskog preveli Mirjana Kasapović i Ivan Grdešić. Tekst preveden s njemačkog čitateljstvu *Političke misli* donio je kvalitetnu propedeutičku materiju o javnim politikama, uz prateći glosar koji je, po svoj prilici, pokazao da se tadašnja njemačka politologija također nije opterećivala potpunom apsorpcijom pojmova u njemački jezik, pa se tako u tekstu pojavljuju napola ili potpuno engleske sintagme poput “*policy*-ciljevi”, “*policy* advocacy”, “*policy*-problem”, “*policy*-mjere” i “*policy* issue” (Windhoff-Heritier, 1988). Tekst Douglasa Amyja, koji se bavi etičkim izazovima za analitičare, vrlo je poučan jer nije usmjeren na akademske studije javnih politika, nego upravo na praktično orijentiranu analizu politika koja funkcionira “u širem političkom ambijentu”. U njemu analitičar djeluje u birokratskom kontekstu u kojemu se pojavljuju i različite psihološke pojave koje utječu na odlučivanje, poput primjerice

pojave grupnog mišljenja (*groupthink*) koje je opisao američki psiholog Irving Janis. Snažnu praktičnu orijentaciju možda najbolje ilustrira sljedeća činjenica. Iako ga je napisao autor nesklon pozitivizmu, tekst epistemološka razmatranja smješta u kontekst analitičke prakse, pa Amy primjerice nijansirano zaključuje kako “pozitivistički pristup može biti teorijski slab, ali ima nekoliko profesionalnih prednosti za analitičara” (Amy, 1988: 50).¹²

U istom se broju nalazi i prvi od dvaju nama zanimljivih prikaza u ovome razdoblju. Riječ je o prikazu Nenada Zakoška koji detaljno raščlanjuje von Beyme-ov uvodni tekst u zborniku koji se bavi javnim politikama u Njemačkoj (Zakošek, 1988). Kao i u prethodnome Zakoškovu tekstu koji se oslanja na njemačke izvore, povezivanje analize javnih politika s političkim sustavom ponovno snažno dolazi do izražaja. Prikaz tako u raspravu uvodi pojam “implementacijskog stila” koji ovisi o varijablama političkog sustava koji će, kako lamentiraju njemački autori, u njemačkom slučaju blokirati inovacije. Posebno je, međutim, zanimljivo to što se analiza politika kroz prikaz njezina ulaska u njemačku politologiju relativizira kao radikalna novost. Premda je, po svemu sudeći, jezik analize politika temeljito strukturirao istraživanje u zborniku koji je, kako Zakošek prenosi, uvažio faznu konceptualizaciju i adaptirao Lowijevu tipologiju javnih politika, pronađen je prostor za zdravorazumski iskaz tipa “kralj je gol” koji je relativizirao novost “policy-analize” na Kontinentu.¹³ Njemačko “empirijsko istraživanje ‘policies’” poslužilo je na taj način i za rađanje kritičke samosvijesti poddiscipline u Hrvatskoj, dok je opisana “kasna” povijesna recepcija analize politika u Njemačkoj pokazala kako diskurs analize politika i nije toliko kasnio u ovo podneblje.

Prikaz koji se pojavio 1991. znatno je važniji, a samosvijest poddiscipline (ovoga puta ne samokritičku, već borbenu, hegelijansku) uklopio je u naraciju koja cijelu politološku disciplinu suprotstavlja navodno anakronom političkofilozofijskom strukturiranju njezina polja istraživanja. Prikaz *Leksikona temeljnih pojmova politike*, koji se pojavio paralelno s procesima rastakanja starog režima i uspostave pluralističke demokracije pokazao je, naime, tri stvari (Petak, 1991). Prvo, da je ideološki diskurs starog režima na stranicama časopisa antikviran, smještajući

¹² Treći tekst u tematu, klasificiran kao stručni rad, donio je kompetentnu analizu stambene politike, ali je iskakao iz konstituiranog diskursa, što možda najbolje demonstrira uporaba sintagme “praksa stambene politike” koja, barem unutar jezika poddiscipline koju tematiziramo, ima snažno pleonastičan prizvuk (Bežovan, 1988).

¹³ Kako prenosi Zakošek: “Tako je policy-analiza ušla u redovni istraživački pogon, a pritom je izgubila dio predimenzioniranih ambicija koje su je pratile u američkoj politologiji, naklonjenoj euforičnom prihvaćanju metodoloških inovacija i formaliziranih istraživačkih postupaka: metodološki svjesni i precizni Nijemci utvrdili su da se mogu osloniti i na vlastitu tradiciju empirijskih politoloških istraživanja, u odnosu na koju policy-analiza ne donosi bitne novosti” (Zakošek, 1988: 149).

objavu leksikona u politički kontekst “državne zajednice koja se ne može pohvaliti značajnijim zasadama liberalizma” (što je za marksiste, u biti, kompliment). Diskurs izgradnje samoupravljanja ustuknuo je pred liberalizmom, a jasno su se ocrtale i pukotine u hegemoniji političke filozofije: premda je, kako to obično biva, pojmovnik kurtoazno pohvaljen kao značajan napor, (pod)tekst recenzije bio je izrazito kritičan. Leksikon je osuđen kao političkofilozofijski abecedarij koji ignorira suvremenu strukturu znanstvenog polja političke znanosti. Ako to, kako je podnaslov Leksikona poručio, i predstavlja kontekstualno pogodenu “abecedu demokracije” koja se podastire kulturnoj i političkoj javnosti, kao pojmovnik političke znanosti publikacija koja nastoji prikazati “cjelinu fenomena politike” ocijenjena je promašenom. Taj kritički napor za nas je važan jer se kao njegova posebna komponenta pojavljuje isticanje potpune odsutnosti “kreiranja posebnih politika”. Ono je izostalo kao organizacijska kategorija eliptične materije leksikona koji nije zahvatio ni posebne probleme javnih politika, poput primjerice implementacije. Pozivajući se na Greensteinovu i Polsbyjevu *Handbook of Political Science*, Zdravko Petak u recenziji ističe kako se u političkoj znanosti “jasno (...) razdvaja proces kreiranja posebnih politika (‘policies and policymaking’) od vladinih institucija i procesa (‘governmental institutions and processes’)” (*ibid.*: 226). Nešto što prije nije postojalo kao problem – sljepilo za diskurs javnih politika – opisano je tako ne kao manja omaška, nego kao fundamentalan problem. No je li taj diskurzivni detalj sa stranica časopisa nekoliko godina nakon inauguracije diskursa javnih politika ujedno dokaz o njegovoj čvrstoj konstituciji?

Otprilike u vrijeme konstitucije poddiscipline na stranicama časopisa pojavljuje se i temat o kulturnoj politici (*Politička misao* 3/1988) – svojevrsnom neplaniranom lajtmotivu ovog prikaza – koji također svjedoči o diskurzivnim pomacima u odnosu na analizu iste politike na stranicama časopisa 1960-ih. Za razliku od teksta Stanka Posavca, koji je, ustvari, marksistički teorijski tekst koji polazi od pomalo autodestruktivne postavke za smislenu analizu kulturne politike – “Kulturna politika nije određena politikom, već dominantnim načinom proizvodnje” (Posavec, 1988: 18) – druga dva teksta bliža su diskursu studija javnih politika. Prevedeni tekst Richarda Pinea, suprotno naslovu, zapravo je tekst o komunikacijskoj politici koji se služi jezikom analize politika,¹⁴ dok se tekst domaće autorice Biserke Cvjetičanin iz perspektive povijesti poddiscipline doima neobično zrelim te govori ne samo o *ex ante* i *ex post* evaluaciji i indikatorima javnih politika nego u raspravu eksplicitno uvodi komparaciju kulturnih politika (Cvjetičanin, 1988).

¹⁴ Tekst primjerice nalazi odgovarajuće rješenje za prijevod sintagme *policy-makers*. Usp. “Kreatori politike i pravnici još uvijek užurbano nastoje uhvatiti korak s tehnolozima koji diktiraju tempo” (Pine, 1988: 29).

Taj temat nije svjedočio konsolidaciji discipline, a do kraja 1990-ih u proizvodnji kompetentnih studija i analiza javnih politika na stranicama časopisa nastupilo je zatišje, prekinuto s nekoliko disparatnih trzaja. Godine 1995. u godišnjem je broju časopisa na engleskom objavljen prikaz Grdešićeve knjige o javnim politikama, koja povezuje modele odlučivanja, analizu moći i fazni model, predstavljajući prvu preglednu publikaciju o analizi politika u Hrvatskoj, koja je čvrsto smješta u okvire političke znanosti (Petak, 1995).¹⁵

Ostatak nama zanimljive produkcije svodi se na nekoliko tekstova o javnim politikama koji nisu pisani u konstituiranom diskursu poddiscipline – analiza globalne energetske politike (Perko-Šeparović, 1997) i poljoprivredne politike EU (Mihalj, 1999) – ili pak uopće nisu pisani u znanstvenom diskursu (stručni tekst Nicka Vidaka o imigracijskoj politici iz 1998, bez znanstvene literature, pisan sa službene pozicije tadašnjeg Ministarstva useljeništva). Uz to vrijedi izdvojiti tek akribičan prikaz međunarodno relevantnih klasifikacija političke znanosti iz kojih proizlazi jasan profil javnih politika kao grane političke znanosti, a članak, objavljen i u engleskom godišnjem izdanju, donosi danas aktualne podjele poddiscipline (Strpić, 1997). S druge strane, primjer donekle reduciranog razumijevanja koje javnim politikama pripisuje ukidanje političkog može se pronaći u jednom tekstu u žanru javnog izbora koji se tada probija na stranice časopisa. Kritizirajući Jamesa Buchanana i njegovo “ukidanje političke sfere”, Tonči Kursar piše: “Politička znanost, s druge strane, u tom bi slučaju mogla postati jedna golema policy analiza” (Kursar, 1998: 194).

Kako ocijeniti ovo pionirsko razdoblje? Disciplina je uspostavljena. Njezin jezik umnogome se opredijelio za politiku neprevođenja koja će obilježiti i iduće razdoblje njezina razvoja, služeći se kurzivom i u tvorbi prepoznatljivih sintagmi povezujući *policy* kao apoziciju s nekom od imenica poput “akter”, “cilj” ili “zajednica”.¹⁶ Međutim, moglo bi se reći da je, u drugom dijelu tog razdoblja, poddisciplina doživjela sudbinu onih nadobudnih nacrti iz temata koji je prepoznatljivo inaugurirao disciplinu. Razumljivim izostankom realizacije oni su saželi dramu analize politika u malom. Sveučilišna bolnica do danas nije izgrađena, a savezna država raspala se u ratu, pa je njezina (nuklearno-)energetska politika postala bespredmetnom. Društveni i politički kontekst izmaknuli su tlo pod nogama analizi politika. Od plediranja za spas Dubrovnika pa sve do Tuđmanova *In memoriam* na stranicama časopisa, koji

¹⁵ Kuriozitet jest da je u istoj rubrici godišnjeg engleskog izdanja časopisa dvije godine kasnije objavljen prikaz iste knjige koji potpisuje Zdravko Tomac (Tomac, 1997). Riječ je o četiri odlomka koja ne ulaze dublje u materiju, a podsjećaju na formalnu recenziju. (Slično ponavljanje u povijesti časopisa, koliko mi je poznato, ponovilo se kasnije s *Predznacima postmoderne* Davora Rodina.)

¹⁶ Odgovarajuća posljedica u mikrosociologiji fakultetske znanstvene zajednice mogla se sažeti u sljedećoj formuli kuloarskog raspoznavanja: “To su oni koji se bave *policyjem*”.

je nadahnuto napisao profesor Mileta, moglo se iščitati slabo razdoblje za javne politike. No u razdoblju koje je uslijedilo one će se proliferirati te u bitnom raščarati manhajmovsku stigmom, koju je u svojoj ocjeni sažeo Kursar, da se analitičari politika bave puko tehničkim poslom.

Razvoj i nepotpuna konsolidacija poddiscipline (2000–2013): teorije i koncepti, sektorske politike, europske i komparativne javne politike

Dakako, o tome zašto su javne politike utihnule 1990-ih moglo bi se veoma plodno spekulirati na tragu prethodnih sugestija. Izgradnja države u ratu, njezino međunarodno priznanje i konstitucija režima sa snažnim autoritarnim elementima prirodno su usmjerili pažnju političke znanosti na neka prethodna pitanja. Ratne teme, etnički odnosi, nacionalizam, konstitucionalizam, temeljna prava, političke stranke postali su zanimljiviji politolozima. U situaciji konstitucije zajednice, rata i polarizirane politike, pitanja javnih politika – izuzev vanjske i sigurnosne politike koje izostavljam iz prikaza – gotovo prirodno ostaju po strani. To se čini razumnim objašnjenjem, koje ne treba podcijeniti,¹⁷ no u maloj znanstvenoj zajednici gdje proliferacija i razvoj nekog diskursa ovisi o nekoliko ili čak o jednoj osobi vjerojatno ne treba zanemariti ni “subpolitičke” i osobne razloge, no oni moraju ostati izvan granica ovog teksta. U svakom slučaju, konsolidacija demokracije i konstitucija javnih politika kao mjesta političkog nadmetanja u značajnije pluralističkoj atmosferi države koja je započela proces europskog integriranja poklopile su se s razvojem diskursa javnih politika na stranicama *Političke misli*.

Premda je posljednje razdoblje kvantitativno i sadržajno najbogatije, zbog ograničenja prostora, ali i manje arheološke zanimljivosti dokumenata koji su svježiji za ovaj tip istraživačkog pothvata, posvetit ću mu možda nešto manje prostora nego što objektivno zaslužuje. Uz brojne pojedinačne tekstove o problemima javnih politika razdoblje je donijelo nekoliko temata¹⁸ koji svjedoče o širenju istraživačkih

¹⁷ Kako primjećuje Zakošek u recenziji knjige o strankama i javnim politikama: nakon što su “prve studije javnih politika objavljene kasnih 1980-ih”, došlo je do zatišja: “Nakon promjene režima analiza politika dobila je zamašnjak u 1990-ima, ali je tek nakon 2000. područje privuklo brojne mlade istraživače koji istražuju niz tema u vezi s komparativnim javnim politikama” (Zakošek, 2008: 254). To je doista tako, uz napomenu da je moment u 1990-ima bio doista mršav, kao i kasnija komparativna agenda, pa Zakoškovu ocjenu treba rezervirati za razdoblje po “promjeni režima” 2000. i značajno kvalificirati njezinu komparativnu dimenziju.

¹⁸ Usp. redom temate o europeizaciji javnih politika, različitim teorijskim pristupima, javnim politikama u političkoj ekonomiji krize i stvaranju politika u različitim kulturnim kontekstima u: *Politička misao* 4/2006, 2/2008, 4/2010 i 5/2011. Posljednji, veoma raznorodan, blok tekstova, objavljen na engleskom u godišnjem međunarodnom broju, uz jednu iznimku zasniva se na izlaganjima na međunarodnoj konferenciji *Developing policy in different cultural contexts: learning from study, learning from experience*, održanoj od 10. do 12. lipnja 2011. u Dubrovniku. Na tekstove se, kako sam naznačio, radi preglednosti ne referiram kronološki, nego u analitičkim

interesa poddiscipline i njezinu konceptualnom razvoju. U nastavku ću pojedinačne i “blokovske” tekstove rasporediti prema trendovima koji se mogu analitički uočiti: širenje broja teorijskih pristupa i istraživačkih koncepata (1); istraživanje različitih javnih politika i širenje broja istraživačkih tema (2); konstitucija komparativnih javnih politika, barem u nacrtu, i realizacija istraživanja europskih javnih politika, tj. snažnije povezivanje pristupa sa stajališta javnih politika s istraživanjem europske politike (3).

(1) U posljednjem razdoblju pojavljuje se niz tekstova koji pokazuju kako je generički pristup javnim politikama komplementiran s drugim pristupima. U tom razdoblju snažno se probija konstruktivistički pristup u istraživanju javnih politika. Snažan utjecaj australskog politologa Hala Colebatcha na diskurs poddiscipline u Hrvatskoj, povezan s prijevodom njegova udžbenika koji je prikazan u časopisu i s njegovim brojnim akademskim gostovanjima, očitovao se u naglasku na ispitivanje načina na koji sudionici tumače i u interakciji oblikuju proces stvaranja politika, koji Colebatch koncipira kroz interakciju horizontalne dimenzije strukturirane interakcije i vertikalne dimenzije autoriziranog izbora.¹⁹ Taj pristup u konačnici dovodi Colebatcha do sintagme “rada na javnim politikama” (*doing policy work*) koji “nastanak prakse javnih politika određuje kao oblik specijaliziranog posla”: u njemu nema “prirodnog i očiglednog napretka”, nego je riječ o “višeznačnom i osporavanom procesu institucionalizacije”, u kojemu se strateški upotrebljavaju različiti diskursi (Colebatch, 2011).

Uz inzistiranje da se instrumentalna racionalnost i rješavanje problema čvršće povežu s tumačenjem političke dinamike javnih politika (Zittoun, 2011), u ovaj se kontekst vjerojatno može smjestiti i poziv na oprez od politizacije analize. Taj poziv pojavu i širenje analize politika u našoj regiji ispravno smješta u kontekst različitih hegemonijskih političko-ekonomskih projekata. To se očitovalo kao sasvim neuvijeno upozorenje da je “analiza politika odigrala važnu ulogu u širenju liberalnog kapitalizma i liberalne demokracije sa Zapada na Istok na način odozgo-prema-dolje, a da je malo imala reći o mnogim zemljama koje su izašle iz autoritarne vladavine (...) Prevladavanje menadžerske (više ili manje tehničke) orijentacije u analizi politika oduzelo je analizi politika osjetljivost za kontekstualizaciju i participacijske

razdjelima ovisno o pristupu i problematiziranju materije, tj. ovisno o tome kojem aspektu istraživanja javnih politika pridonose.

¹⁹ Javne politike u tim okvirima postaju jedan od diskursa kojima se tumači proces upravljanja uz, recimo, javnu upravu i javni menadžment, a perspektiva konstruktivizma i razlikovanje dviju dimenzija Colebatchu omogućuju definiciju prema kojoj je “*policy* samo jedan od izraza (‘konstrukata’) u uporabi kojima se sudionici koriste da bi osmislili svoje djelovanje”, odnosno “... izraz koji se upotrebljava da bi se upozorilo na strukturiranje kolektivnog djelovanja koje se ostvaruje mobilizacijom modela upravljanja kao odlučivanja na osnovi obnašanja vlasti” (str. 119)” (Petković, 2004: 184).

kvalitete” (Fink-Hafner, 2011: 35). Na to se, također, prirodno nadovezao borbeni diskurs o analizi politika, obilježen snažnim osjećajem za praktično, dajući konkretne recepte za izgradnju neovisnosti analize nasuprot analitičarima koji često funkcioniraju kao “konzultanti moći” (Belyaeva, 2011). Na teorijskoj razini, logična je posljedica tih kritika bila izvući poantu o korisnosti novog institucionalizma kao teorijskog okvira za uokvirivanje procesa stvaranja politika u postkomunističkom kontekstu, jer, da bi se razumjelo javne politike, prema tom stajalištu treba istražiti “učinke starih naslijeđa i institucija” koji su se “ušuljali, pa i pod maskom, u nastajuće demokratske sustave” (Đurić, 2011: 101).

S druge strane, nadovezujući se na prikazane rekonceptualizacije stvaranja politika, na stranicama časopisa kao teorijska i metodologijska alternativa ponuđena je interpretacijska analiza javnih politika: skica teorijskog polja koje strukturira metodologiju istraživanja javnih politika, koja pribjegava analizi diskursa, analizi naracija i etnografiji, sugerirala je da se uz veći oprez prema značenju, koje akteri pripisuju politikama i njihovim “artefaktima” (Yanow), politika bolje razumijeva i analizira, ali jednako je tako indiciran i oprez prema entuzijazmu povezanome s uvođenjem deliberacije kao nekovrskog političkog surogata za analizu (Petković, 2008). Uz to, uvedeno je mnoštvo koncepata srednjeg dometa koji obogaćuju analizu i odgovaraju usporedivim sadržajima u međunarodnoj, odnosno anglosaksonskoj produkciji poddiscipline: na stranicama *Političke misli* pojavile su se mreže javnih politika, kao metafora s teorijskim ambicijama koja strukturira istraživanje njihova stvaranja (Petek, 2008) te koncepti poput difuzije i transfera javnih politika kojima se strukturira rasprava o sličnostima politika u različitim sustavima (Žiljak, 2008). Ti su koncepti bili povezani sa “širenjem područja borbe” koje ne zaobilazi politiku kao konflikt, naglašavajući kako “neprekidna napetost i međupovezanost *policyja* i *politicsa* znatno utječe i na kreiranje javnih politika i na njihove ishode” (Petek, 2008: 68) te ispitujući na koji način politički diskursi oblikuju rasprave i transfere politika (Žiljak, 2008: 107), što je sve blisko širokom polju interpretacijske analize javnih politika koja rado ontologijski operira s konceptima diskursa i moći.

U posljednjem se razdoblju također može uočiti povezivanje poddiscipline s drugim akademskim diskursima unutar politologije i izvan nje. Jedna od Lasswellovih mantri, “kontekstualnost”, tako je dobila nešto opravdanja u produkciji na stranicama časopisa.

Prvo, pojavile su se, doduše veoma sramežljivo, ali zato ništa manje vrijedno, perspektive povezivanja analize politika s političkom teorijom koja je primjerice normativno ispitala neutralnost države i problematizirala koncepte poput neutralnosti javnih politika, povezano sa sukobljenim identitetima i različitim koncepcijama dobra u liberalnim demokracijama (Kulenović, 2002: 53). Konvencionalni pristupi prošireni su i jasno uočljivom hibridizacijom javnih politika i javnog upravljanja, još

jednog koncepta čiji je prijevod nesigurno varirao na stranicama časopisa (usp. Lajh, 2006: 17 i Petak, 2008: 12). Taj je razvoj vjerojatno na tragu Colebatcheva pristupa koji – nošen čitanjem Foucaultovih radova o governmentalnosti (ili “upravljalatstvu”, kako se termin nekad prevodi) kao o “vladanju vladanjem” – termin *policy* uokviruje kao jedno shvaćanje javnog upravljanja (Colebatch, 2008). Koncept javnog upravljanja naveo je domaće autore na ispitivanje koordinacije javnih politika. U opisima oblikovanja politika iznjedrio je različite živopisne metafore poput kormilarenja ili čak skretničarstva (Petak, 2008) te, u kontekstu rasprave o odnosu analize politike i hrvatske javne uprave, probudio normativnu zabrinutost za stvaranje javnih politika u Hrvatskoj, koje ignorira te probleme (Petak i Petek, 2009).²⁰ Na kraju, valja spomenuti i povezivanje javnih politika i javnog upravljanja s političkom ekonomijom koje je na stranice časopisa donijela svjetska ekonomska kriza. Teoretiziranje o javnim politikama u krizi povezano je s konceptom “kapaciteta javnih politika” (Petak, 2011), a časopis je pohvalno otvorio stranice i studentskim priopćenjima koja su promišljala javne politike u tom kontekstu (Žagar, 2011; Jurković, 2011).

(2) U posljednjem razdoblju povećava se interes za različite sektorske javne politike, ali i za analitičke teme koje povezuju više javnopolitičkih područja. U časopisu su se od 2000. tako pojavila pitanja javne potrošnje i decentralizacije (Petak, 2000a) te lokalnih financija, problematiziranih nešto više u diskursu javnih financija nego javnih politika (Mihalj, 2000), ali i studije proračunske politike, povezane s konceptima javnog izbora, ali i sa snažnije naglašenim diskursom poddiscipline (Petak, 2000b). Slično tome, politika decentralizacije u Hrvatskoj studirana je u fiskalnom ključu, ali i konceptualizirana pomoću Colebatchevih dviju dimenzija (Petak, 2011). *Politička misao* u tom je razdoblju, nadalje, prezentirala studije reformi hrvatske socijalne politike u vezi s politikom tržišta rada i obrazovnom politikom (Puljiz, 2000). Istraživana je i politika prema mladima u Hrvatskoj (Ilišin i dr., 2003) te, u nešto manje izraženoj analitičkoj perspektivi poddiscipline, politika prema ženama, u vezi s njihovim zapošljavanjem i političkim predstavljanjem kroz normativno zagovarane politike pozitivne diskriminacije (Leinert Novosel, 2003; 2007). Uz studije obrazovne politike (Žiljak, 2008) u posljednjem su se razdoblju pojavile i “sižejno” i geografski opskurnije studije politika prema drogama, politike

²⁰ Kao i u slučaju rasprave o uzrocima zatišja analize politika u 1990-ima i u ovom se razvoju vjerojatno može spekulirati o “izvandiskurzivnim” razlozima i osobnim kontingencijama koje upravljaju pažnjom poddiscipline. Paralelno s derogacijom statusa znanosti o upravljanju na Fakultetu političkih znanosti, koja se u izvedbi nastave oslanja na vanjsku suradnju, pri Pravnome fakultetu u Zagrebu konstituiralo se interdisciplinarno područje javne uprave koje je mobiliziralo i domaće politologe koji se bave javnim politikama. U žanru bilježenja birokratskih klasifikacija državne znanosti ovdje vrijedi napomenuti i to da jedna od grana politologije u kojoj se može napredovati nosi naziv “javne politike/javno upravljanje”, prema još uvijek važećem pravilniku o klasifikaciji znanstvenih područja (posljednje izmjene u: *NV* 32/2013).

naoružavanja i stvaranja politika u Finskoj, ali s općim poantama koje proizlaze iz studija slučaja: o politici zasnovanoj na dokazima (Ritter, 2011), o pitanjima konvergencije, učenja i emulacije javnih politika (Lučev, 2011) te o pitanjima demokratske političke participacije u njihovu stvaranju (Kettunen, 2008). Jedna studija energetske politike vratila je pažnju časopisa na politiku koja je u okvirima bivše države zacrtana kao tema: ovoga je puta bila riječ o njemačkoj energetskej politici koju javne politike seciraju s obzirom na njezine aktere, instrumente, mreže, kapacitete i inovacije (Stipetić, 2013).

Pojavile su se, da nastavimo ovaj barokni niz, i studije koje politike, tipično u ingerenciji drugih poddisciplina, obrađuju uz pomoć analitičkog instrumentarija poddiscipline. Odbacujući “uža određenja *policyja*” i strukturirajući probleme uz pomoć “unutarnjopolitičkih” tipologija javnih politika, jedna studija vanjske politike ustvrdila je, pozivajući se na Guya Petersa: “Vanjska i sigurnosna politika prema toj se klasifikaciji ubraja u ‘majstorski’ (*craftsman*) tip *policy* formulacije jer vlada dobro razumije fundamentalna pitanja *policyja* o kojem je riječ i uzročnopoljsedične veze, ali nije sigurna što je čeka ‘s druge strane’, odnosno ima ograničenu spoznaju o namjerama i sposobnostima druge države” (Šoljan, 2006: 108-109). Također, temat o manjinskoj politici na kraju razdoblja barem se površinski vokabularom približio poddisciplini, ali i njezinoj suradnji s političkom teorijom (usp. *Politička misao* 2/2012). Kada se uzorak proširi rubrikama prikaza i recenzija te izvješća o disertacijama sa stranica časopisa, kao teme istraživanja iskrsavaju kaznena politika (Krešimir Petković..., 2011) i politika prema osobama s invaliditetom (Ana Petek..., 2012), pa čak i jezična pitanja, na europskoj razini uokvirena kao jezična politika ili čak jezično planiranje (Andabak, 2012). Konačno, možda i najvažnije, javne politike povezale su se s istraživanjem političkih procesa u Hrvatskoj: u *Političkoj misli* prikazan zbornik *Stranke i javne politike* problematizirao je unificiranost paketa stranačkih javnih politika u prizmi stranačkog natjecanja, posebno se usmjerivši i na “složena područja javnih politika” poput obrazovne i zdravstvene politike (Zakošek, 2008).

Prikazana šarolikost otkriva i određenu nesustavnost. Različita priopćenja i prikazi te često pregledni radovi mršava empirijskog sadržaja ukazuju na nedostatnost ozbiljnije istraživačke agende o sektorskim politikama, njihovoj usporedbi i promišljenoj tipologizaciji. Tom se problemu vraćam u zaključku, dok ovdje valja zabilježiti ono pozitivno: neupitno širenje područja istraživanja i kompetentnih pojmovno svježih analiza različitih posebnih politika u časopisu.

(3) Kao tema pojavljuju se komparativne javne politike, a proces stvaranja europskih politika ulazi u uži fokus discipline. Zajedno s analizama difuzije i transfera javnih politika, koje ispituju dinamiku odnosa među sustavima koji preuzimaju politike jedni od drugih, pojavljuje se potreba za sinkronijskom usporedbom od-

vojenih sustava kao logičnom prethodnom aktivnošću. Drugim riječima, kao tema uvode se komparativne javne politike. No unatoč važnosti tog područja one su ostale neobično mršave. Pojavile su se, doduše, izdvojene javnopolitičke studije stranih zemalja poput, recimo, spomenute studije Pekke Kettunena o Finskoj, ali stvaran komparativni rad koji bi uspoređivao više zemalja ostao je prilično skroman. Prijelomni članak Zdravka Petaka (2002) uveo je tu temu te dao niz korisnih određenja, ukazujući kako je u području neobično važan tipološki rad koji se nadovezuje na najbolje tradicije istraživanja nacionalnih javnih politika. No naslov teksta može zavarati jer se problematika komparativnih javnih politika svodi na prikaz literature koji obuhvaća nešto više od dvije stranice teksta. U tu se tradiciju u časopisu tako može uključiti tek prethodni Petakov rad o komparativnoj politici financiranja stranaka (Petak, 2001), pa se, nažalost, stječe dojam da je temeljni politološki časopis ostao uskraćen za važnu temu.

Politike Europske unije – u koju je Hrvatska polagano urastala uz odgovarajuću regulatornu ofenzivu u okviru procesa pristupanja – prošle su znatno bolje. U broju 4 iz 2006. tako se pojavljuje temat o “javnim politikama Europske Unije”, tada entuzijastično pisane velikim slovom, u kojemu je sudjelovalo dvoje slovenskih politologa. Damjan Lajh pisao je o europskoj areni stvaranja politika kao o višerazinskom sustavu, u diskursu institucionalizma usmjerenog na aktere (Lajh, 2006), a Simona Kustec Lipicer posvetila se tipologizaciji aktera u europskome stvaranju javnih politika (Kustec Lipicer, 2006). Pridružila im se Ana Petek pišući o pristupu europskim integracijama sa stajališta mreža javnih politika, “koji objašnjava odluke kojima se oblikuju javne politike na subsistemskoj razini odlučivanja” (Petek, 2006). Rad Zdravka Petaka objavljen iste godine bavio se europeizacijom javnih politika kao specifičnim procesom koji zahvaća nacionalne javne politike, naglasivši probleme implementacije, evaluacije i koordinacije javnih politika (Petak, 2006). Tome treba pridružiti još nekoliko disparatnih studija: politike ljudskih prava Europske Unije (Popović, 2008), europeizacije politike azila (Lalić Novak i Padjen, 2009), analize regionalne politike EU (Trnski, 2009; Beširević i Cujzek, 2013) te obuhvatnu i lepršavu analizu antikorupcijske politike (Grubiša, 2010). Izuzev, donekle, teksta Marka Trnskog koji se bavi europeizacijom i teksta Goranke Lalić Novak i Ivana Padjena – na čiji je tekst snažno utjecao Lasswell, odnosno njegov suradnik Myres McDougal, s koncepcijom pravne znanosti orijentirane na stvaranje politika²¹ i tipičnim sinoptičkim stilom – tekstovi su nešto slabije obilježeni jezikom i modusima analize tipičnim za javne politike, ali se u perspektivi povijesti poddiscipline u časopisu ipak ne mogu zanemariti.

²¹ U ovom žanru usp. također tekst o odnosu Crkve i države u Hrvatskoj koji se poziva na “prilagođenu Lasswellovu i McDougalovu političku analizu”, povezujući je s historijskim institucionalizmom i kritičkom teorijom prava (Padjen, 2012: 180).

Zaključak: pet obilježja analize politika u potrazi za društvenim utjecajem (i boljim odrazom u budućem ogledalu)

Arheologija diskursa časopisa nezgodan je posao. Rezultat je vjerojatno osuđen na nezgrapnost u očima budućih arheoloških iskapanja akademskog diskursa – u nekim novim konstitucijama identiteta discipline i njezinih poddisciplina, kroz istraživanje i nove ocjene njezine povijesti. U tom pothvatu cijelo problemsko polje nastaje kroz konstrukciju unitarne poddiscipline pred čijim se sudom, gotovo kao u kakvoj moralnoj jednočinki, katkad dadu naslutiti pozitivci i negativci, oni koji su bili na pravom tragu i oni koji su “zastranili”. Ona strukturira mjesta s kojih se govori i s kojih se povlače granice diskursa, baš kao u nekoj Foucaultovoj priči o rubnim i središnjim iskustvima okcidentalne civilizacije. Utjeha je, dakle, u tome što će svaki takav pothvat jednoga dana biti izložen sudu jednako dobrohotnih budućih čitanja, pa si, uz te ograde, možemo dopustiti jedan moralistički kontekstualni zaključak.

Već na razini arheologije, naime, jasne su dvije stvari. Jedna, možda manje važna i donekle očekivana s obzirom na probleme uvoza specifičnog diskursa koji teško bez ostatka ulazi u drugi jezik, jest problem prijevoda koji “progoni” poddisciplinu od njezine diskurzivne konstitucije u 1980-ima. Poput riječi *governance*, koja je varirala između “vladavine” i “upravljanja”, *policy* i cijeli niz sintagmi opstao je u limbu između prevedenog i neprevedenog, u kojemu se, kako sam naznačio, spomenuta riječ često javlja kao apozicija, stilizirana u kurzivu i bez njega, odvojena ili povezana s riječi koju specificira crticom, ovisno o raspoloženju lektor-skih instancija (npr. *policy* ishodi, *policy* ishodi, *policy*-ishodi). Ta se neodlučnost prelila i u druga recentnija kapitalna izdanja (usp. npr. Caramani, 2013: 371-388). Nije riječ o povremenom stilskom izboru, nego o fundamentalnoj neujednačenosti. S druge strane, konzistentan sklop rješenja (kroz pluralizaciju, kada se riječ pojavljuje samostalno), koji je dosljedno primijenjen i obrazložen u prvom prijevodu standardnog udžbenika iz javnih politika (usp. pogovor u: Hill, 2010), obrazložen je već u spomenutom Petakovu preglednom tekstu koji je početkom 2000-ih definirao zrelost poddiscipline i postavio časopisni teren za njezinu proliferaciju,²² da bi i

²² Usp. sljedeći navod iz tog teksta: “Jedan od najvećih autoriteta na području analize politika, američki politolog William Dunn (1994.) misli da temeljni *cluster* za analizu politika treba sadržavati pet vrsta informacija bitnih za odlučivanje o politikama, pet različitih postupaka analize politika i razlikovanje pet različitih faza u procesu donošenja odluka. Osnovne informacije koje su potrebne za odlučivanje o politikama vezane su uz probleme politika (*policy problems*), realiziranja politika (*policy actions*), ishode politika (*policy outcomes*), učinak politika (*policy performance*) i budućnost politika (*policy futures*). Te probleme valja razmatrati na temelju pet različitih postupaka analize: strukturiranja problema (*problem structuring*), promatranja (*monitoring*), vrednovanja (*evaluation*), predviđanja (*forecasting*) i predlaganja (*recommendation*). Na kraju, čitav proces kreiranja politika odvija se u pet faza, koje uključuju: postavljanje programa rada

sam autor od njega odustao u nešto kasnijem prijevodu Colebatcheva djela koje je, doduše, bilo doista tvrd prevoditeljski orah, “proklet” ogoljenom riječju *policy* već u naslovu (usp. Petković, 2004).

Jezična neujednačenost može biti faktor koji otežava javno etabliranje poddiscipline i njezinu prepoznatljivost izvan akademskih krugova. Ipak, puno je važnija činjenica da produkcija u časopisu pokazuje manjak doista ozbiljnih empirijskih istraživanja javnih politika u Hrvatskoj. Velik broj prikazanih radova često se svodi na pregled strane literature, dok istraživanje u Hrvatskoj poprima karakter ilustrativne predmetologijske skice. Arheologija poddiscipline u časopisu dovoljna je da se opravdaju te dvije primjedbe koje, nadam se, mogu poslužiti kao poticaj za kritičko promišljanje autora koji stvaraju u ovome području. Da ne bude nesporeda, uključivanje drugih publikacija u istraživačku jednadžbu ne bi bitno promijenilo sliku. *Politička misao* nije jedino ogledalo poddiscipline, niti je lišeno iskrivljenja, ali još uvijek je neobično vjerno i ne sumnjam da će za javne politike takvo ostati u vremenu što dolazi.

Međutim, da bi sugerirali kako javne politike mogu ući u novu fazu, koja bi se mogla opisati evolucijski kao stupanj u razvoju, a ne kao stagnacija, potrebno je, na kraju, izaći iz okvira časopisnog teksta. Uokvireno fukoovskim metaforama, to znači prijelaz s arheologije diskursa na genealogiju politike, koja uključuje i “ono neizrečeno”. Povijest časopisa mjesto je brojnih diskurzivnih mijena, a ovo me istraživanje uvjerilo i da je ona groblje različitih propalih normativnih projekcija. Ipak ću se u završnici izložiti s jednom malom vježbom u tom žanru. Kako bi, dakle, uzevši društveni i politički kontekst, trebala izgledati nova faza studija i analize javnih politika u Hrvatskoj, koja bi za nas mogla rezultirati “laskavijim odrazom u ogledalu”?

Prve tri poželjne karakteristike jasne su već iz analiziranih tekstova i njihove interpretacije. One su međusobno povezane. Bilo da je riječ o kvantitativnim ili o interpretacijskim metodologijama, akademskim studijama ili praktično orijentiranim studijama, javne politike moraju biti predmetom veće metodologijske sofisticiranosti. To znači jasno strukturirana istraživanja s dosljedno primijenjenim metodama koje ozbiljno zahvaćaju značajne uzorke empirijskog materijala umjesto ilustrativnih skica. U tome je već sadržana i druga poželjna karakteristika poddiscipline – ozbiljna i povezana empirijska istraživanja. Pomalo strogo retoričko pitanje glasi: može li se trenutačno zamisliti autore u ovom području kako objavljuju zajednički temat o nekom aspektu javnih politika ili u njemu sudjeluju na stranica-ma časopisa poput *Journal of European Public Policy*? Potreban je dobro teorijski

(*agenda setting*), uobličavanje politika (*policy formulation*), usvajanje politika (*policy adoption*), provođenje politika (*policy implementation*) i ocjenjivanje politika (*policy assessment*)” (Petak, 2002: 54).

i metodologijski uokviren empirijski rad koji bi povezoao istraživače u kohezivne skupine koje se bave nekim aspektom javnih politika ili se orijentiraju na razvijanje praktično primjenjivih naputaka o poboljšanju javnih politika. Dakako, u interdisciplinarnoj perspektivi koja čini treću poželjnu karakteristiku budućih studija javnih politika: potrebno je povezivanje političke znanosti s ekspertima iz drugih područja u davanju kompetentnih analiza javnopolitičkih problema.

Ako bi se te karakteristike istraživanja javnih politika razvile, ne sumnjam da je četvrta dvojaka karakteristika ne samo utopijski ideal nego logična posljedica. Hrvatske javne politike postat će vidljivije i u međunarodnim publikacijama. Također, postat će politički relevantne i izazovne u domaćoj političkoj areni. Može li Fakultet političkih znanosti, izdavač časopisa *Politička misao*, postati mjesto koje se u većoj mjeri osluškuje i koje je doista relevantno u kreiranju javnih politika u Hrvatskoj? Izuzmemo li tradiciju savjetovanja visoke politike, pa i sudjelovanja nastavnika Fakulteta u njoj, zasad je on daleko od toga, a radne skupine koje donose zakone i evaluiraju javne politike prečesto ga zaobilaze.

To me vodi petoj i posljednjoj poželjnoj karakteristici koja bi bila logična institucionalna i profesionalna podloga za takav razvoj, a povezana je s pitanjem o mjestu i ulozi analitičara u društvu. Kako piše Colebatch, analitičari su, u povijesti javnih politika koja obvezuje anglosaksonski svijet, bili inkorporirani u upravu kao “osoblje, angažirano da slijedi korporativnu agendu”; također, oni su u pravilu bili specijalisti u pojedinim područjima koji pregovaraju s drugim analitičarima, “ukrštavajući s njima mačeve” u vezi s oprečnim javnopolitičkim agendama, što ih je činilo “zagovarateljima pojedinih pristupa politikama i inicijativa” (Colebatch, 2011: 14). Taj opis prakse donekle pogađa i našu političku zajednicu. Vidimo kako on nužno ne povezuje praktičnu analizu politika, povezanu s institucijama upravljanja, s teorijskim pristupima i metodologijom onoga što je postalo jedna politologijska poddisciplina kojom se ovdje bavimo. Međutim, zadaci praktično orijentirane analize politika i upravljanja znatno se bolje obavljaju uz odgovarajuću teorijsku i strukovnu osposobljenost, što se u konačnici može povezati s boljim javnim politikama i društvenom dobrobiti koja iz njih proizlazi. U otključavanju uprave za takve javne politike jedan dio problema leži i u ponudi kadra koji Fakultet političkih znanosti i druge institucije osiguravaju. Kako pišu Petak i Petek, problem bi doista mogao biti smješten u ekonomiji ponude na strani akademske zajednice, a ne samo u stalno iznova opisivanim štetnim pojavama poput korupcije, koje gotovo endemski obilježavaju javni sektor u Hrvatskoj: “Problem, dakle, leži u ponudi znanja vezanog uz politike, u nedovoljnom broju stručnjaka koji mogu efikasno odraditi analizu politike” (Petak i Petek, 2009: 69).

Ono što bi u tom smislu trebalo napraviti jest razviti studij javnih politika na diplomskoj razini, koji bi bio usmjeren na teorijsko i metodologijsko osposobljavanje

stručnjaka za odlučivanje. On bi, uz selektivnost upisa, intenzivnost i zahtjevnost kurikuluma, napose teorijsku širinu i metodologijsku strogost, trebao biti snažno kontekstualan i interdisciplinarno orijentiran – u skladu s razvijenom vizijom Harolda Lasswella koji se pozivao na opasnosti parohijalizma i ironije parcelizacije društvenog života i društvenih znanosti.²³ Taj bi studij značio dobru akademsku referencu, ali bi ta diploma ponajprije trebala biti znak izvrsnosti na tržištu rada za upravljačke pozicije u javnom i privatnom sektoru. Takav studij danas ne postoji. Njegovo pokretanje značilo bi velike organizacijske napore, oduzelo bi puno energije i zahtijevalo bi punu posvećenost nastavnika, koji bi ga shvatili kao primarno mjesto intelektualno izazovnog angažmana. To je pretpostavka da se u neobično neizvjesnim vremenima stvori prepoznatljiv profil stručnjaka koji će, da parafraziram spomenutog velikana poddiscipline Wildavskog, moći politički inteligentno govoriti istinu moćnicima.

Kada bi se nešto od skiciranoga doista i desilo, s nehinjenom naivnošću vjerujem da to ne bi samo popravilo barem neke javne politike, nego bi i povećalo kvantitetu i kvalitetu relevantne ekspertize na stranicama časopisa u budućnosti, pa bi se u tom ogledalu mogli lakše pogledati u dekadama što dolaze.

LITERATURA

- Amy, Douglas. 1988. Može li policy analiza biti etična? *Politička misao* (25) 4: 41-56.
- Ana Petek: Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža (izvješće o disertaciji). 2012. *Politička misao* (49) 1: 209-213.
- Andabak, Marko. 2012. Prikaz knjige: Wright, Sue, Jezična politika i jezično planiranje. Od nacionalizma do globalizacije, *Politička misao*, Zagreb, 2010. *Politička misao* (49) 1: 266-269.
- Baskin, Mark. 1987. Politički proces i policy zajednice u jugoslavenskoj migracijskoj politici. *Politička misao* (24) 3: 43-56.
- Belyaeva, Nina. 2011. Analysts: “Consultants” or “Independent Policy Actors”. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 125-140.
- Beširević, Nataša i Cujzek, Ivana. 2013. Regionalna politika Europske unije prema Zapadnom Balkanu – dosezi i ograničenja. *Politička misao* (50) 1: 155-179.

²³ Usp. “Trend prema znanostima o javnim politikama – kontekstualnima, problemski orijentiranim i multimetodskima – jest odmak od fragmentacije. Prečesto se dopušta da diferencirani pristup degenerira u fragmentirani pogled crva (*worm’s eye view*) na pitanja javnih politika” (Lasswell, 1971: xiii). Vjerujem da se metafora može zadržati u prijevodu.

- Bežovan, Gojko. 1988. Stambena politika i društvene nejednakosti. *Politička misao* (25) 4: 57-68.
- Caramani, Daniele. 2013. *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, Hal. 2008. *Policy* kao preispitivanje procesa vladavine. *Politička misao* (45) 2: 3-7.
- Colebatch, Hal. 2011. Challenge and Development: The Emerging Understanding of Policy Work. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 11-24.
- Cvjetičanin, Biserka. 1988. Evaluacija i komparacija kulturnih politika. *Politička misao* (25) 3: 39-43.
- Durić, Ivana. 2011. The New Institutionalism(s): A Framework for the Study of Public Policy in Post-conflict and Post-communist Countries. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 85-105.
- Fink-Hafner, Danica. 2011. The Political Instrumentalisation of Policy Analysis. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 25-39.
- Fischer, Frank i Forester, John (ur.). 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham i London: Duke University Press.
- Grdešić, Ivan. 1977. Sadržaj rada općinskih skupština od vremena konstituiranja delegatskog sistema. *Politička misao* (14) 2: 197-206.
- Grdešić, Ivan. 1984. Recenzija knjige: John Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto, 1984. *Politička misao* (22) 1-2: 148-151.
- Grdešić, Ivan. 1987. Policy analiza. *Politička misao* (24) 3: 3-18.
- Grdešić, Ivan. 1988. Teškoće uzročnopoljedične analize. *Politička misao* (25) 1: 41-44.
- Grdešić, Ivan i Kasapović, Mirjana. 1987. Politički proces odlučivanja u jugoslavenkom društvu (Idejni nacrt istraživanja: Politika i zdravstvo). *Politička misao* (24) 3: 19-28.
- Grubiša, Damir. 2010. Anti-corruption Policy in Croatia: Benchmark for EU Accession. *Politička misao* (47) 5: 69-95.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Ilišin, Vlasta, Mendeš, Ivona i Potočnik, Dunja. 2003. Politike prema mladima u obrazovanju i zapošljavanju. *Politička misao* (40) 3: 58-59.
- Jurković, Ivana. 2010. Mirovinska politika pod utjecajem svjetske krize. *Politička misao* (47) 4: 93-107.
- Kasapović, Mirjana (ur.). 2007. *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kettunen, Pekka. 2008. Strengthening Political Participation as a Policy Issue in Finland. *Politička misao* (45) 2: 73-92.

- Knežević, Radule i Ravlić, Slaven (ur.). 2002. *Hrvatska politologija 1962.-2002*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Krešimir Petković: Država i zločin: interpretacijska analiza kaznene politike u Republici Hrvatskoj (izvješće o disertaciji). 2011. *Politička misao* (48) 2: 207-212.
- Kulenović, Enes. 2002. Neutralnost države: sukob neutralnosti načela i neutralnosti javnih politika. *Politička misao* (39) 3: 42-59.
- Kursar, Tonči. 1998. Analogija, javni izbor i politička znanost. *Politička misao* (35) 2: 189-195.
- Kustec Lipicer, Simona. 2006. Tipologiziranje *policy* igrača u Europskoj Uniji: dileme i perspektive. *Politička misao* (43) 4: 25-46.
- Lajh, Damjan. 2006. Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u Europskoj Uniji. *Politička misao* (43) 4: 3-24.
- Lalić Novak, Goranka i Padjen, Ivan. 2009. The Europeanization of Asylum Policy: From Sovereignty via Harmony to Unity. *Politička misao (CPSR)* (46) 5: 75-101.
- Lasswell, Harold. 1951. The Policy Orientation. U: Lasswell, Harold, Lerner, Daniel (ur.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 3-15.
- Lasswell, Harold. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: Elsevier.
- Lasswell, Harold. 1987. Policy orijentacija. *Politička misao* (24) 3: 57-69.
- Leinert Novosel, Smiljana. 2003. Politika zapošljavanja žena. *Politička misao* (40) 3: 103-127.
- Leinert Novosel, Smiljana. 2007. Politika ravnopravnosti spolova: kako do "kritične mase" žena u parlamentima? *Politička misao* (44) 3: 85-102.
- Lučev, Josip. 2011. Convergence in Military Procurement Practice: Responses to Asymmetry. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 157-172.
- Martinić, Tena. 1964. Kulturna politika kao sastavni dio opće politike. *Politička misao* (1) 2: 218-223.
- Martinić, Tena. 1984. Lasswellova paradigma masovnog komuniciranja. *Politička misao* (21) 1-2: 130-137.
- Mihalj, Pavle. 1999. Agrarna politika Europske unije na pragu trećeg tisućljeća. *Politička misao* (36) 3: 60-70.
- Mihalj, Pavle. 2000. Fiskalni odnosi između središnje i lokalne vlasti u Republici Hrvatskoj. *Politička misao* (37) 2: 194-206.
- Mileta, Vlatko. 1982. Agrarna politika evropske zajednice. *Politička misao* (19) 4: 506-517.
- Padjen, Ivan. 2012. Vjera u narod bez vlasti i vlasništva: Crkvena šutnja 1961-1971. i glasnost 1990-. *Politička misao* (49) 4: 175-211.
- Perko-Šeparović, Inge. 1997. Nuklearna energija i energetska politika. *Politička misao* (34) 2: 241-260.

- Petak, Zdravko. 1991. Recenzija knjige: Prpić, Ivan, Puhovski, Žarko, Uzelac, Maja (ur.). Leksikon temeljnih pojmova politike: Abeceda demokracije, Školska knjiga, Zagreb, 1990. *Politička misao* (28) 2: 224-227.
- Petak, Zdravko. 1995. Recenzija knjige: Ivan Grdešić, Političko odlučivanje (*Political Decision-Making*), Alinea, Zagreb, 1995. *Croatian Political Science Review* (32) 5: 207-209.
- Petak, Zdravko. 2000a. Javna potrošnja u Hrvatskoj između globalizacije i decentralizacije. *Politička misao* (37) 2: 180-193.
- Petak, Zdravko. 2000b. Budgetary Policy in Croatia: An Attempt of Evaluation. *Politička misao (CPSR)* (37) 5: 80-88.
- Petak, Zdravko. 2001. Usporedna analiza financiranja stranaka i izbora u Hrvatskoj i svijetu. *Politička misao* (38) 4: 33-50.
- Petak, Zdravko. 2002. Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada? *Politička misao* (39) 1: 51-62.
- Petak, Zdravko. 2006. Europeanization and Policy-making in the National Context: The Work of Policy in Croatia. *Politička misao (CPSR)* (43) 5: 61-75.
- Petak, Zdravko. 2008. Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* (45) 2: 9-26.
- Petak, Zdravko. 2009. Suvremena ekonomska kriza i izazovi javnog upravljanja. *Politička misao* (46) 4: 38-49.
- Petak, Zdravko. 2011. Politics of Decentralization Policy: Explaining the Limited Success of the Croatian Case after 2001. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 72-84.
- Petak, Zdravko i Petek, Ana. 2009. Policy Analysis and Croatian Public Administration: The Problem of Formulating Public Policy. *Politička misao (CPSR)* (46) 5: 54-74.
- Petek, Ana. 2006. Proces odlučivanja u Europskoj uniji: analiza policy mreža. *Politička misao* (43) 4: 85-104.
- Petek, Ana. 2008. Policy mreže i proučavanje javnih politika – nedostaci i prednosti. *Politička misao* (45) 2: 55-72.
- Petković, Krešimir. 2004. Recenzija knjige: Colebatch, Hal, Policy, Politička misao, Zagreb, 2004. *Politička misao* (41) 2: 183-186.
- Petković, Krešimir. 2008. Interpretacijska policy analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu? *Politička misao* (45) 2: 27-53.
- Pine, Richard. 1988. Razvojna politika. *Politička misao* (25) 3: 26-38.
- Popović, Nella. 2008. Politika ljudskih prava Europske Unije: razvoj i izazovi za budućnost. *Politička misao* (45) 3-4: 161-185.
- Posavec, Stanko. 1988. Kultura i kulturna politika. *Politička misao* (25) 3: 18-27.
- Puljiz, Vlado. 2000. Social Policy Reforms in Croatia. *Politička misao (CPSR)* (37) 5: 61-79.

- Ritter, Alison. 2011. The Role of Research Evidence in Drug Policy Development in Australia. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 141-156.
- Sabatier, Paul (ur.). 2007. *Theories of the Policy Process* (2. izd.). Boulder, CO: Westview.
- Stipetić, Davor. 2013. Utjecaj *policy*-kapaciteta na razvoj energetske politike u Njemačkoj: Studija slučaja "nove energetske paradigme". *Politička misao* (50) 3: 129-154.
- Strpić, Dag. 1997. Struktura političke znanosti. *Politička misao* (34) 2: 216-240.
- Šiber, Ivan. 1977. Procesi delegatskog odlučivanja u općinskim skupštinama. Rezultati predistraživanja. *Politička misao* (14) 2: 179-196.
- Šoljan, Nina. 2006. Politike Europske Unije i Sjedinjenih Država prema Kini. *Politička misao* (43) 4: 105-120.
- Tomac, Zdravko. 1997. Recenzija knjige: Ivan Grdešić, Političko odlučivanje (*Political Decision-Making*), Alinea, Zagreb, 1995. *Politička misao (CPSR)* (34) 5: 176.
- Trnski, Marko. 2009. No Policy on the Horizon? Europeanization and Regional Policy in Croatia. *Politička misao (CPSR)* (46) 5: 181-209.
- Vidak, Nick. 1998. The Policy of Immigration in Croatia. *Politička misao (CPSR)* (35) 5: 57-75.
- Von Beyme, Klaus. 1984. Razvoj političke znanosti u SR Njemačkoj. *Politička misao* (21) 3: 102-113.
- Windhoff-Heritier, Adrienne. 1988. Policy-analiza: znanstveno savjetovanje politike. *Politička misao* (25) 4: 19-40.
- Zakošek, Nenad. 1987. Politički proces odlučivanja u jugoslavenskom društvu (Idejni nacrt istraživanja: Energetska politika i nuklearna energija). *Politička misao* (24) 3: 29-42.
- Zakošek, Nenad. 1988. Recenzija knjige: Von Beyme, Klaus, Schmidt, Manfred. Policy and Politics in the Federal Republic of Germany (German political studies 6), Gower i Aldershot, 1985. *Politička misao* (25) 4: 148-151.
- Zakošek, Nenad. 2008. Recenzija Petak, Zdravko (ur.). Stranke i javne politike: izbori u Hrvatskoj 2007, *Politička misao*, 2009. *Politička misao (CPSR)* (45) 5: 254-256.
- Zittoun, Philippe. 2011. From Instrument to Policy: Observing the Meaning Process to Make a Decision. *Politička misao (CPSR)* (48) 5: 106-124.
- Žagar, Davorin. 2010. Restrukturiranje suvremene političko-ekonomske zajednice i reformizam javnih politika kao put izlaska iz aktualne krize. *Politička misao* (47) 4: 71-78.
- Žiljak, Tihomir. 2008. Lost in Translation: Discursive Obstacles in Educational Policy Transfers. *Politička misao (CPSR)* (45) 5: 91-113.

Krešimir Petković

PUBLIC POLICY IN THE HISTORY
OF THE JOURNAL *POLITIČKA MISAO* (1964-2013):
HOW DO WE LOOK IN THE MIRROR OF THE SUBDISCIPLINE?

Summary

The article presents the history of public policy, understood as one of political science subfields, as it has manifested itself in the journal *Politička misao*, in the period from 1964 to 2013. On the basis of analyzed texts on the subject of public policy, the author constructs three periods of the history of the subdiscipline in the journal. The first period can be labeled the prehistory of the subdiscipline, when public policies were relatively rarely researched and without distinctive metavocabulary which later defined that area of research. The constitution of the subdiscipline and (post)war calm, which can partially be attributed to “natural” domination of other research interests in transitional restructuring of political order, are placed in the second period of the development of the discipline (2000-2013). The last period (2000-2013) is characterized by further development of the subdiscipline, proliferation of research themes, theoretical approaches and researched policy areas. However, the author contends that it is also marked by the lack of consolidation. Besides discussing various methodological caveats that come as necessary in the task of writing a “Whig” history of the subdiscipline, the article also tackles its future: in concluding normative projections, it surges out of the text into the social and political context of policy studies and analysis in Croatia.

Keywords: Public Policy, Political Science, *Politička misao*, History of the Subdiscipline, Three Phases

Kontakt: **Krešimir Petković**, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: kpetkovic@fpzg.hr