

## Krešimir Petković\*

UDK 35.976(038)

**Društvena konstrukcija u procesu stvaranja javnih politika** (engl. *social construction in the public policy process*), stvaranje značenja o društvenim skupinama, procesima i akterima javnih politika, koje utječe na raspodjelu dobara u procesu stvaranja politika. Pristup društvene konstrukcije, polazeći od tradicionalne krilaticе političke znanosti da je politika proces u kojemu je ključno pitanje »tko dobiva što, i kako«, uz problematiku raspodjele političke moći među skupinama u društvu inzistira i na razmjerno autonomnoj dimenziji njihove kulturne karakterizacije i popularnog imidža koji se politički upotrebljavaju u procesu stvaranja politika. Uz autorizirani državni izbor i političku interakciju aktera, društvena konstrukcija postaje posebno područje razmatranja analitičara javnih politika. Uz konačni učinak društvene konstrukcije na raspodjelu troškova i koristi među skupinama, dinamika društvene konstrukcije može utjecati i na odabir instrumenata javnih politika (primjerice: poticaji, subvencije ili sankcije), njihove legitimacijske naracije (instrumentalna ili orijentirana na prava) te imati učinak na političku participaciju odnosno, u konačnici, na kvalitetu demokracije uopće. Prema jednoj od poznatih tipologija, društvene se skupine prema moći i popularnom imidžu mogu razlučiti na povlaštene, izazivačke, ovisničke i otpadničke. Javne politike u perspektivi društvene konstrukcije postaju poruka državno organizirane zajednice o karakteru pojedinih skupina, njihovim zaslugama i očekivanjima koja su im upućena. Pristup se, u smislu fundamentalnih društvenoznanstvenih istraživanja, nadovezuje na tradiciju sociološke literature koja govori o

---

\* Doc. dr. sc. Krešimir Petković, docent na Odsjeku za javne politike, management i razvoj Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (assistant professor at the Department for Public Policies, Management and Development at the Faculty of Political Science, University of Zagreb, e-mail: kpetkovic@fpzg.hr).

društvenoj konstrukciji zbilje i politološke literature koja govori o borbi za klasifikaciju i simboličku dominaciju u društvu, a u konačnici on priziva asocijaciju i na filozofske i etičke refleksije poput Nietzscheovih ili De Sadeovih koje dovode u pitanje temeljne društvene vrijednosti kao više ili manje arbitraran konstrukt, no svodeći te ikonoklastičke ideje u prihvatljive okvire glavne struje društvenih znanosti u liberalnim demokracijama. U epistemološkom smislu, pristupu društvene konstrukcije u analizi politika može se prigovoriti da skriva pojam »istine« kojim operira, dok se u političkom smislu uočava spajanje s različitim ideološkim agendama na ljevici i desnici.

**Hegemonija u procesu stvaranja javnih politika** (engl. *hegemony in the public policy process*), ostvarivanje nadmoći u ideološkoj sferi koja ne počiva izravno na ekonomskoj moći ili primjeni fizičke prisile, a utječe na proces stvaranja politika ili se u njemu manifestira. U sferi međunarodnih odnosa i analizi slučajeva iz političke povijesti, hegemonija označuje neformalnu, ali čvrstu geopolitičku dominaciju, dok u analizi nacionalne politike i stvaranja javnih politika pojam – koji je u svojim *Zatvorskim bilježnicama* razvio talijanski marksist Antonio Gramsci – označava učinkovito nametanje mišljenja i vrijednosti koje vladajuća klasa nameće onoj podređenoj da bi održala postojeći sustav moći. Iako je hegemonija čvrsto vezana za korporativne odnose u ekonomiji, ona ipak djeluje u »etičko-političkoj« sferi te podrazumijeva da su odnosi moći složenije društvene konstrukcije u kojima se, u procesu stvaranja politika, partikularne vrijednosti jedne skupine cjelini građanskog društva uspješno nameću kao univerzalne, primjerice kroz operacije medijske, obrazovne i znanstvene politike, odnosno kroz institucije školskog sustava, sveučilišta i javnosti. Uz djelovanje difuznijih procesa i struktura koje su pod manje izravnim utjecajem državnih politika, poput religije, običaja, obitelji, pa i samog jezika, koncept hegemonije podrazumijeva i izravnu interesnu manipulaciju političkih stranaka javnim politikama. Koncept se primjenjuje u različitim akademskim analizama javnih politika, uključujući one koje imaju manje očiglednu dimenziju društvenog sukoba poput međunarodne politike zaštite okoliša. Povezujući se s također Gramscijevim konceptima kao što su dominantni blok i djelovanje organskih intelektualaca, koncept implicira angažiranu funkciju za političku znanost i analizu politika kao njezin sastavni dio. Smislenost analize nalazi se u njezinoj učinkovitosti s obzirom na političku praksu, a doista neutralna analiza otpisuje se kao skolastički irelevantna. Umjesto toga, kao političko-analički ideal, koji je neizbježno dio društvenog sukoba, postavlja se balansiranje između krajnosti ekono-

mizma i ideologizma koje uzima u obzir postojeće ekonomske odnose i hegemonijske strukture.

**Koalicija diskursa** (engl. *discourse coalition*), povezivanje različitih društvenih skupina, aktera i institucija zajedničkim diskursom koji djeluje na stvaranje javne politike u nadmetanju s drugim diskursima u političkoj areni. U analizi sklapanja diskurzivnih koalicija, diskurs se shvaća kao središnji organizacijski pojam oko kojeg se povezuju akteri i konstituiraju političke prakse. Analitičari pri istraživanju slučajeva donošenja, podržavanja i prestanka određenih politika moraju najprije identificirati i razložiti diskurse kao distinktivne naracije o stanju stvari, uzrocima, posljedicama i interesima u nekom području koje imaju implikacije za javnu politiku. U njima se očituju specifičnosti površinske terminologije, prepoznatljive priče, stereotipi i metafore, ali često i dublje organizirajuće metafore koje ih strukturiraju i upravljaju njihovim promjenjivim obilježjima (poput »mreže« ili »infrastrukture«). Tako shvaćeni diskursi omogućuju formiranje različitih koalicija diskursa, a njihova institucionalizacija, povezivanje s akterima i organizacijama omogućuju im reprodukciju i razvoj u legitimiranju politike. Diskurs je u ovoj perspektivi analitički konstrukt koji obilježava fluidnost i dvosmjerna veza s političkom okolinom. Oblikujući prakse, diskursi prelaze preko granica institucija i mogu zahvatiti društvene skupine koje u nekoj drugoj situaciji mogu biti nepovezane ili čak suprotstavljene, ali te ih skupine i same razvijaju, koriste ili odbacuju. Primjerice, u jednom se slučaju ekonomski interesi mogu povezati sa znanstvenim institucijama koje će podržati tradicionalni ekonomski diskurs i tako formirati koaliciju diskursa nasuprot ekoloških udruga, koja će proizvesti politiku labavije regulacije emisija u okoliš, dok će se u drugoj prilici interesi udruga za zaštitu okoliša povezati s ekonomskim interesima pomoću koncepta »investiranja u prirodu« i tako stvoriti diskurzivnu koaliciju koja povezuje prethodno nepovezana područja kao što su očuvanje prirode i ekonomski razvoj.

**Lokalno znanje u procesu stvaranja javnih politika** (engl. *local knowledge in the public policy process*), mreža znanja, razumijevanja i informacija vezanih uz lokalnu zajednicu i njezine prakse koja može biti važna za kvalitetu, učinkovitost i legitimnost stvaranja politika. Lokalno znanje vezano je za specifičan kulturni i prostorni kontekst te izmiče univerzalizaciji. Stoga mu se pripisuje posebna epistemička kvaliteta u odnosu prema znanju koje bez ostatka transcendirira lokalne kontekste. Prema klasičnoj perspektivi studijâ javnih politika, one moraju ponuditi poopćiva objašnjenja

uzroka i posljedica te u svojim istraživanjima težiti razvoju općeg znanja iz kojeg logički proizlaze univerzalno primjenjivi recepti za oblikovanje javnih politika. Zastupnici interpretacijske analize javnih politika smatraju da takvom pristupu izmiče složenost društvenih konteksta koja zahtijeva interpretacijsko uvažavanje lokalnog znanja. Labavo povezan s filozofijskom razlikom između teorijskog »znati što« i praktičnog »znati kako«, pojam lokalnog znanja populariziran je u antropologiji gdje je upućivao na različite oblike zanemarivanog znanja lokalnih kultura, zasnovanog na iskustvu i dugim tradicijama, poput znanja o funkcioniranju ekosustava ili tradicionalne medicine, a u okvirima interpretacijske analize javnih politika zadobio je šire značenje. On podrazumijeva obvezu analitičara da konzultira nositelje lokalnog znanja u objašnjenju politika gdje ono može biti relevantno, ali i stvaratelja politika da ne primjenjuju recepte slijepe za kontekst i lokalne prakse te zahvaća virtualno sve javne politike, a ne samo politiku zaštite okoliša (primjerice, unatoč njezinoj zahvaćenosti globalizacijom, u području ekonomske politike može biti problematična nekritička primjena istovjetnih ekonomskih recepata u različitim zemljama bez obzira na specifičnosti njihove ekonomske kulture koja je povezana s oblicima lokalnog znanja).

**Performativni iskazi u analizi politika** (engl. *performative utterances in policy analysis*), iskazi čijim se izvođenjem ostvaruje jezični čin i s njim povezane različite društvene posljedice. Performativni iskazi upućuju na različite normativne i društvene funkcije jezika mimo deskripcije izvanjske društvenom odnosu: reći nešto u performativu ne znači izvanjski opisati stanje, nego nešto učiniti govornim činom (npr. rečenica: »Ja te krstim« koju izgovara svećenik prilikom procedure krštenja). Oni nisu istiniti ili lažni kao konstatirajući iskazi, nego se metaforički označavaju kao »sretni« i »nesretni« odnosno uspješni ili neuspješni. U okvirima istraživanja performativnih činova moguća je distinkcija na ilokucijske i perlokucijske iskaze, ovisno o tome je li radnja sadržana u samom iskazu (npr. naredba) ili se postiže pomoću njega (primjerice prijetnja), a u okvirima pragmatične teorije jezika izrađeni su ad hoc katalozi jezičnih činova koji povezuju različite kategorije jezičnih činova s tipičnim frazama i formulacijama (primjerice optužujući iskazi, oni kojima se naređuje, obećava, izražava stavove, itd.). Analiza jezičnih činova uvodi suptilnije razlikovanje njihove funkcije od dihotomija između istine i laži (npr. iskaz da Francuska ima oblik šesterokuta nije istinit ili lažan, nego više ili manje precizan, tj. upotrebljiv ovisno o kontekstu: on ne znači isto za generala i kartografa). Ona također širi područje analize jezika prema analizi govornih situacija,

društvenog konteksta i različitih procedura djelovanja (nastavljajući se na prethodni primjer, u uobičajenim okolnostima netko ne može krstiti dijete ako nije svećenik, kao što svećenik ne može krstiti pingvine te da oni postanu članovi neke crkve), a rasprava ima implikacije i za temeljnu metodologiju društvenih znanosti koja odbacuje bihevioralističko objašnjavanje i pokušaje predikcije društvenih pojava jezikom i metodologijom prirodnih znanosti te poseže za normativnim objašnjavanjem institucionalnog djelovanja ljudi u društvu. Društveni znanstvenici umjesto zakonitosti ponašanja trebaju ispitivati institucionalne činjenice koje su uspostavljene konstitutivnim djelovanjem aktera prema pravilima koja uređuju pojedine institucije (poput sklapanja braka, nogometne utakmice, dječje igre skrivača ili parlamenta), razumijevajući njihov jezik, funkciju i smisao. Uz niz suptilnijih razlikovanja upotrebe jezika koja su veoma važna za interpretacijsku analizu javnih politika koja raščlanjuje diskurs i govorne činove u različitim fazama stvaranja politika, metodologijski fokus analize performativa u okvirima pragmatične teorije jezika omogućuje fundamentalno povezivanje analize jezika i analize institucija kao normativnih sustava koji upravljaju djelovanjem po »logici prikladnosti«.

**Poredci moći u stvaranju javnih politika** (engl. *orders of power in the public policy process*), epohalni oblici i mehanizmi funkcioniranja političke moći koji čine kontekst za funkcioniranje javnih politika koje se ne mogu izolirati iz operacija političke moći, već su njezin sastavni dio. Moć nije funkcionalno podređena ekonomiji, ne odražava dominaciju jedne klase, niti se nužno preklapa s formalnim institucijama vlasti. Odnosi moći su kontingentni, a pojedini epohalni poredci moći mogu koegzistirati, pa moć zahtijeva nominalističku analizu konkretnih strateških situacija u društvu koje mogu pokazati različite načine njezina djelovanja i racionalnosti u dinamici međusobne napetosti ili nadopunjavanja. Michel Foucault, francuski mislilac od kojeg potječu navedene postavke o moći, analizirao je djelovanje moći u zapadnim društvima iz čega se shematski mogu rekonstruirati tri poretka moći relevantna u analizi javnih politika: suverena moć, disciplinarna moć i biomoć. Suverena moć, utjelovljena u povijesnoj monarhističkoj vlasti, u svojem je upravljanju proklamiranje zakona na teritoriju kombinirala s političkom arbitrarnošću suverena koji raspolaze s moći sankcija, u konačnici s pravom da legalno usmrti subjekte na svojem teritoriju. U ovoj teorijskoj perspektivi suverenost u suvremenom svijetu opstaje kao funkcionalna ideologija vladanja, ali njezini mehanizmi i doista opstaju, katkad se snažnije reaktivirajući u svijetu koji je još uvijek svijet država koje ratuju i imaju klasične aparate

prisile. Disciplinarna moć razvija se postupno u osvit modernog doba (16.–18. st.), a odnosi se na niz tehnika, mehanizama nadzora i kontrole te povezanih normalizirajućih diskursa koji discipliniraju tijela populacije, a premrežuju različite institucije koje operiraju kao ognjišta moći (primjerice škole, bolnice, kasarne, zatvori). Imanentna u diskurzivnim područjima u kojima djeluje, ta je moć dinamička, tj. subjekti je ne drže kao stabilan resurs, a njezini su diskursi taktički polivalentni odnosno otvoreni za različite manevre subjekata. Uz pretpostavke disciplinarne moći kao »anatomopolitike tijela«, otprilike od 19. stoljeća, zajedno sa statističkim tehnikama, razvija se i biomoć odnosno biopolitika usmjerena na populaciju, koja kroz različite javne politike djeluje u aleatornome društvenom okolišu, upravljajući masom populacije i – za razliku od suverene moći koja je mogla usmrtniti subjekta – navodeći je da živi na određen način (primjerice programi i mjere demografske i zdravstvene politike). Analitičar politike u ovoj perspektivi može promatrati kako promjene poredaka moći i njihov međuodnos utječu na promjene javne politike, ali promatrati i same politike kao diskurzivno racionalizirane skupove različitih tehnika moći koje konstituiraju poredak i upravljaju subjektima.

**Simbolička moć u procesu i analizi stvaranja javnih politika** (engl. *symbolic power in the public policy process and analysis*), korištenje simbolima, klasifikacijama i jezikom u ostvarivanju moći, koje oblikuje polje, aktere i ishode neke javne politike u okvirima općeg društvenog polja u kojemu javna politika djeluje. Uvidi su povezani s općom društvenom teorijom francuskog sociologa Pierrea Bourdieua koja pojmove habitusa kao praktične dispozicije za djelovanje, kulturnog kapitala i sociologije distinkcije i ukusa povezuje s uvidima o različitim društvenim poljima s kojima su povezane različite vrste kapitala koje se načelno mogu pretvarati jedna u drugu (primjerice kulturni, socijalni ili ljudski kapital mogu se pretvoriti u ekonomski i obrnuto). U tim se okvirima različiti pojmovi o društvu shvaćaju kao norme društvenog djelovanja (primjerice državne institucije i obiteljske uloge normativni su sustavi koji propisuju uloge subjektima), pa ni kategorije društvenih znanosti nisu neutralni kategoremi, nego više ili manje prikrivene norme koje čine sastavni dio sustava dominacije u društvu. Pojedina društvena područja poput ekonomije, znanstvenog sustava, kulture i politike premrežuje borba za dominaciju koja uključuje i simboličku borbu za klasifikaciju i nametanje vrijednosnog vokabulara drugima. Tako znanstvenici i političari koji se nerefleksivno koriste službenim kategorijama države postaju »statističari države« koji reproduciraju

postojeće kategorije moći, a u goroj varijanti prakticiraju tzv. sociologiju upravne probave. Kritički osviješteni analitičar politike koji želi zastupati razvoj društva u određenom smjeru treba osvijestiti te procese i propitivati kategorije koje se uzimaju kao društvene ili čak prirodne zadanosti. Analiza javne politike tako postaje kritička aktivnost, svojevrsni društveni aktivizam koji mora reflektirati i vrijednosno opravdati kategorije kojima se služi u analizi. Pritom jedina prijetnja nije u razvoju državne znanosti i reprodukcije vladajuće ideologije političkih elita, nego i u znanstvenoj zajednici iz koje djeluju analitičari politika. Tamo je borba za prestiž i simboličku dominaciju povezana sa sustavima napredovanja, izdavaštvom i akademskim pozicijama, a u okvirima Bourdieuove kritičke sociologije može je se opisati i terminima sociologije religije: u borbi za simboličku dominaciju unutar samoapsorbirane znanstvene zajednice, pojedine teorije zadobivaju karakter religijske objave, njihovi autori postaju božanstva, a pojedini znanstvenici funkcioniraju kao svećenici ili gurui koje slijedi teorijska i metodologijska sljedba radilica.

**Simboličke i referencijske politike** (engl. *symbolic and referential policies*), dvije kategorije politika koje se razlikuju prema karakteru njihove semantike, tipu diskursa s kojima su povezane, političkoj funkciji i političkom učinku. Razlikovanje počiva na razlikovanju referencijskih i kondenzacijskih simbola. Referencijski simboli imaju konkretne referencije. Njima se u svakodnevnom životu označavaju različiti predmeti, bića i pojave koje nas okružuju (primjerice knjiga, kiša ili drvo), a u politici oni označuju diskurse, norme i instrumente koji imaju konkretne referencije i učinke (npr. konkretna odredba poreznog zakona iz koje proizlazi plaćanje određenog iznosa ili programi socijalne politike s konkretnim korisnicima za koje je osiguran novac u proračunu i koji mogu »ostvariti svoja prava«). Kondenzacijski simboli su apstrakcije s nejasnim ili višestrukim značenjima koje nemaju učvršćenu konkretnu referenciju, ali imaju snažan emocionalni naboj i vrijednosne konotacije (sloboda, jednakost, pravednost, sigurnost ili domovina), a ponekad se nazivaju lebdećim (ili čak praznim) označiteljima zato što nemaju precizno fiksirano značenje. Razlikovanje upućuje na to da su paketi ponuđenih javnih politika koje političari prezentiraju u političkoj areni i politički diskursi zapravo često simboličke manipulacije što se sastoje od niza kondenzacijskih simbola i nemaju opipljivu referenciju koja pridonosi interesima birača, pa se u tom smislu može govoriti o simboličkim politikama (primjerice, inzistirat će se da promjene poreznog zakona pridonose društvenoj pravednosti, ali konkretne odredbe poreznog zakona i poreznog prava, različita izuzeća i prakse neće utjecati na druš-

tvenu jednakost). Taj je sklop politike povezan s mnogobrojnim ritualima i mitovima suvremene politike te hortatornim jezikom veličanja, bodrenja, opomena i pohvala koji poziva u nove pobjede, ima mobilizacijske učinke i legitimacijsku funkciju. S druge strane, koncept referencijskih politika označuje ono što ima »stvarne« odnosno precizne političke učinke na raspodjelu dobara, a nalazi se u povezanosti normi s implementacijskim praksama. Diskurzivno se često povezuje s diskursom cjenkanja koji se odvija »iza zatvorenih vrata«, a funkcija mu je zadovoljavanje interesa (primjerice pregovori o koalicijskom sporazumu koji osigurava proračunski novac za poljoprivredne subvencije). Američki politolog Murray Edelman koji je u ranim radovima operirao s naznačenom distinkcijom, u kasnijem je radu od nje odustao, smatrajući politički spektakl – posebno onaj američki – duboko iracionalnim i manipulativnim te lišenim svake referencije. Bez obzira na teškoće u povlačenju distinkcije i izolaciji simboličkog (»kondenzacijskog«) od referencijskog, takav radikalno skeptični pristup analitički nije pretjerano upotrebljiv, a i teško je spojiv sa zdravorazumskim uvidom da politika ima sasvim konkretne učinke na ljudske živote, što podrazumijeva određenu referencijalnost politike mimo razornih »nuspojava« simboličke manipulacije.

**Stilske figure u diskursu o politikama** (engl. *tropes in policy discourse*), različiti jezični i retorički mehanizmi kojima se kroz jezik vodi »politika javnih politika« (*politics of public policy*). Diskurs javnih politika u njihovim različitim fazama, iskazima zainteresiranih strana i aktera te pisanim dokumentima koji prenose njihovo značenje, sadržava niz jezičnih mehanizama koji implicitno ili eksplicitno prenose političke sadržaje, oblikuju javne politike, propisuju uloge njihovim akterima i ciljanim skupinama, nose identitetske poruke, prikupljaju političku podršku i definiraju interese. Premda se nazivaju stilskim figurama, one nisu površinski stilski ukras, nego sastavni dio djelovanja i vođenja politike kroz jezik. Koriste se nesvjesno ili strateški, a funkcija im je uvjeravanje i diskurzivno legitimiranje politike. Ističući, skrivajući, iskrivjavajući i vrednujući pojedine koncepte, elemente pojava i karakteristike skupina, stilske su figure temeljna diskurzivna oruđa javnih politika koja djeluju kao utjecajni simboli, a njihovo poznavanje predstavlja sastavni dio analitičke pismenosti u interpretacijskoj analizi politika.

Osnovne figure političkog jezika su metafora i metonimija. Prva se konvencionalno definira kao upotreba zamjenskog izraza koja počiva na odnosu sličnosti među konceptima (primjerice »rat« kao metafora za politiku), a druga na zamjeni vremenski, prostorno ili kontekstualno bliskim



pojmom (primjerice »garaža« za politička ubojstva u osječkoj garaži), a često se kombiniraju u višeslojnim semantičkim operacijama (»Beirut« kao metonimija za građanski rat, a zatim kao metafora kojom tadašnji hrvatski premijer opisuje ubojstva u Zagrebu 2008.). Politički ključ tumačenja figura ipak se ne nalazi u sličnosti, nego u razlici koju ta sličnost implicira, odnosno u prostoru koji figura »puni« političkim sadržajem između »stvarnog« ili neutralnije opisanog stanja pojave. Tako sinegdoha, figura koja upotrebljava dio umjesto cjeline pojave, implicira postojanje određene homogene cjeline koja može biti politički instrumentaliziran konstrukt (primjerice, stereotipna priča može istaknuti pripadnost subjekta manjini, iz čega se izvlače implikacije za cjelinu manjinske populacije s implikacijom za politiku). U politici su česte litote i eufemizmi kojima se prikriva okrutnost pojedinih političkih operacija, a učestala je i upotreba političkih eponima s različitim ne uvijek negativnim konotacijama (primjerice riječ tudmanizam ne moraju koristiti samo kritičari Tuđmanove politike i HDZ-ova režima 1990-ih); toponimskih političkih metonimija (»Pantovčak« za instituciju predsjednika), organskih (»životni vijek politike«) i mehaničkih metafora (»kočnice i ravnoteže«), pri čemu je često riječ o sustavnoj upotrebi koja upozorava na čvršću, konceptualnu povezanost (metafora rata za politiku u području politike »borbe« protiv droge iznjedrīt će tipične povezane metafore poput »napasti« pošast ili »poraziti« dilere koje su dio obuhvatne ratne metaforike).

Kod većine spomenutih figura riječ je o tropima, u užem smislu, odnosno obratima riječi (koji upućuju na semantiku), za razliku od figura (koje upućuju na sintaksu), ali riječ figura koristi se u širem smislu, obuhvaćajući različite jezične mehanizme, pa se uz figure riječi ili trope (primjerice metafora, metonimija, antonomazija) mogu razlikovati figure dikcije (asonanca, onomatopeja), konstrukcije (hiperbaton), misli (paradoks, ironija i litota), pa i diskursa (hipotipoza), kada se koncept figure proširi na šire i složenije diskurzivne isječke. S druge strane, pojam tropa koristi se i u širem smislu kao istoznačnica (»metafora«) za figure, pa se govori o »tropici diskursa« i temeljnim tropima kao »duši diskursa« i temeljnom oblikovanju svakog diskursa, uključujući i onaj o javnoj politici, kroz četiri temeljne figure – metafora, metonimija, sinegdoha i ironija – koje se redom odnose na zahvaćanje područja, njegovo raščlanjivanje na elemente, povezivanje s pretpostavljenom biti i razlučivanje kontrasta i opozicija u području.

U najširem smislu, u figure svakako treba uključiti i različite složene naracije što se tipično pojavljuju u stvaranju politika, poput priča o zaustavljenom napretku, o prividnoj promjeni, o zločincima i žrtvama, o urotama,

propadanju koje treba zaustaviti, itd. Te se, ponavljajuće i stereotipne naracije, koje politika amplificira kroz masovne medije, mogu razložiti na jednostavnije figure, a u sferu figura treba ubrojiti i tipične političke naracije o uzrocima problema gdje se za uzrokovanje neželjenog stanja izravne zle namjere pripisuju političkim suparnicima, a preuzimanje odgovornosti odbija se kroz diskurs o nehotičnome djelovanju ili se odgovornost u potpunosti otpisuje kroz naraciju o slučajnome djelovanju »prirodnih« sila (primjerice ekonomska kriza koristi se kao alibi za lošu ekonomsku politiku vlasti, a različita pripisivanja uzročnosti za teške prometne nesreće različito će raspodijeliti odgovornost za problem, govoreći o neodgovornosti vozača, širokoj dostupnosti alkohola, postupanju i praksama policije ili čak nedovoljnoj sigurnosti automobila).

Jednostavnije i složene figure dio su političkog nadmetanja i političkog upravljanja javnim politikama koje podrazumijeva činove imenovanja, stvaranje lojalnosti i konflikte u političkom procesu, kojima nužno ne upravljaju racionalni pojedinci vođeni zakonima ekonomije i interesa, nego polarizirane skupine vođene zakonima strasti (*laws of passion*). Pritom stilske figure jezika politika oblikuju i samo definiranje problema koje je uvijek politično i znači zauzimanje određene pozicije. Riječima američke politologinje Deborah Stone, koja na naznačeni način analizira proces stvaranja politika: »U konačnici, političko je rezoniranje proces stvaranja, promjene i obrane granica«. Analiza figura, uz mnoge analitičke mogućnosti u žanru interpretacijske analize politika, otvara i fundamentalna pitanja filozofije jezika i društvenih znanosti koja se dotiču društvene i političke percepcije, jezičnog uokvirivanja iskustva i samog koncepta istine.

**Uloga analitičara u procesu stvaranju javnih politika** (engl. *role of the analyst in the public policy process*), empirijski i normativno shvaćeno mjesto koje analitičar ima u donošenju, implementaciji i evaluaciji politika. Izvorno se u teoriji javnih politika kao mjesto analitičara pojavljuje ideal informiranog odlučitelja unutar političkog sustava ili uprave, pa se konstruira racionalni model odlučivanja. U njemu odlučitelj cjelovito razmatra opcije, operira s hijerarhijskom ljestvicom preferencija, pa i s potpunim informacijama. Tome se suprotstavljaju inkrementalni i drugi, realističniji modeli odlučivanja koji upozoravaju na ograničenost i društvenu disperziranost informacija, manje promjene u politici kao opseg intervencije, i metode pokušaja i pogreške, koji se, u kontekstu inteligencije pluralističke demokracije i političke utakmice višestrukih interesno motiviranih i parcijalnih analiza, čak nude kao normativno poželjna alternativa »sinoptič-

kom idealu« racionalnog modela. S druge strane, koncepcija znanosti o javnim politikama podrazumijeva akademski angažman znanstvenika koji primjenjuju znanstvene nalaze i metode iz različitih disciplina u rješavanju problema javnih politika, pri čemu ne smiju biti birokrati koji rješavaju isključivo konkretne probleme svakodnevne politika, nego se u svojim studijama i analizama trebaju baviti dubokim i relevantnim problemima društva da bi ga poboljšali i ojačali demokraciju. U empirijskom smislu, angažman analitičara istražuje se u povijesnoj i komparativnoj perspektivi: kako iskustva analitičara variraju među državama, koje je njihovo akademsko zaleđe i koje su njihove vještine, na koje je strukturne i političke poticaje analiza odgovor i kako analitičari djeluju politički u različitim fazama procesa stvaranja politika. Normativno, priču o inteligenciji demokracije zamjenjuje kritika ideologije koja prožima društvo i upravu te stvara ograničene, ideologizirane ili pak tehnokratske analize koje ne potiču poboljšanje društva. Posebno se problematizira odnos građanina i stručnjaka u stvaranju javnih politika, pa se zahtijeva razvijanje participacijske analize i snažnija upotreba deliberacijskih metoda koje analizuju čine demokratskijom, pretvarajući je u neku vrstu egalitarne političke procedure, a analitičaru, umjesto mjesta autonomnog znanstvenika u »bjelokosnoj kuli«, namjenjuju ulogu svojevrsnog političkog brokera, što zahtijeva različite analitičke i komunikacijske vještine od onih koje je podučavala klasična analiza javnih politika.

**Upotreba brojeva u procesu i analizi javnih politika** (engl. *the use of numbers in policy process and analysis*), korištenje i prezentacija brojčanih podataka o društvenim pojavama u procesu i analizi stvaranja politika koji nužno impliciraju prethodne političke odluke ili, iza pretendirane neutralnosti, prikivaju izravnu političku manipulaciju podacima. Brojevi u procesu stvaranja politika nisu neutralni. Riječima Deborah Stone, »poput metafora, brojevi čine normativne skokove«. Brojevi oblikuju percepciju neke pojave, željenog ili neželjenog stanja te stvaraju političke poticaje prema njezinoj promjeni. Različite, često nejasne pojave prikazuju kao jasne, precizno mjerljive i podložne jednostavnom izračunu. Brojevi mogu utjecati na političko grupiranje onih prebrojenih i djelovati kao sredstvo jačanja autoriteta instancije koja je obavila prebrojavanje te u pravilu impliciraju nečiju političku odgovornost. Politika brojeva za koju analitičar politike treba pokazati osjetljivost može se pojaviti na više razina, a da pritom nije posrijedi puko »knjigovodstveno falsificiranje« ili politička prijevara. Riječ je, prvo, o manipuliranju, selektivnom prikazivanju i interpretaciji prikupljenih podataka od strane aktera javnih politika, a da se sam postupak

kategoriziranja pojave i prebrojavanja ne dovodi u pitanje (primjerice vremenski selektivna ili parcijalna prezentacija podataka o nezaposlenosti od vlade ili probrana prezentacija statistika zločina od policije). Drugo, riječ je svjesnom oblikovanju pojave od donositelja politika da bi se »ušminkale brojke« (naređivanje policijskih racija kako bi se poboljšale statistike delikata zloporabe droge). Treće, riječ je o prethodnim klasifikacijskim odlukama u kojima odluka definira što će se uopće brojiti (pitanje računa li se, pri računanju broja bolničkog osoblja po krevetu, kao krevet daska s četiri noge ili svaki krevet sa sofisticiranim medicinskim uređajima). Četvrto, pritom kontingentni politički element nije prisutan samo na vrhu lanca odlučivanja, nego zahvaća sve aktere, od instancije koja upravlja statističkim pothvatom pa do poslovične diskrecije »birokracije ulične razine« i samih »objekata« istraživanja (formuliranje upitnika u popisu stanovništva, upravljanje anketiranjem, tumačenje pitanja od anketara i anketiranih, interpretacija od obrađivača, agregiranje podataka). Taj proces može utjecati na uključivanje i isključivanje te se kasnije politički upotrebljavati (primjerice kategorije u birokratskom ili akademskom anketnom upitniku u kojima se ispitanik ne pronalazi, pa bira neku od ponuđenih kao najmanje pogrešnu ili onu koja najmanje iskripljuje njegovo iskustvo, što može utjecati na brojčane podatke o istraživanoj ili mjerenoj pojavi i oblikovati odgovarajuću javnu politiku). Iz tog procesa upotrebe brojeva i politike prebrojavanja nisu isključeni sami analitičari i akademski istraživači javnih politika. Normativna poruka interpretacijske analize politike brojeva jest da analitičar mora pažljivo reflektirati o procesu kategorizacije. Riječima Pierrea Bourdieua, prihvaćanjem službenih kategorija (*categories officielles*) i birokratskih taksonomija (*taxinomies bureaucratiques*) analitičari postaju državni statističari (*statisticiens d'État*) koji »ratificiraju« različite političke diskurse.

**Vrste znanja u procesu stvaranja javnih politika** (engl. *knowledge types in the public policy process*), različiti oblici znanja koji se mogu koristiti u analizi i praksi procesa stvaranja politika. Klasična perspektiva analize politika podrazumijeva da analitičar raspolaže univerzalnim teorijskim znanjem i metodama analize koje omogućuju da izradi studiju javne politike, kompetentno analizira problem i predloži rješenja. Nezadovoljstvo zbog brojnih studija koje na tim osnovama promašuju javnopolitičke probleme; perzistentnost tih problema u odnosu prema ponuđenim i pokušanim rješenjima; pragmatična perspektiva koja traži upotrebljivo znanje te nezadovoljstvo akademskim pristupom javnim politikama koji bitno odstupa od onoga što praktičari politika rade, doveli su do pokušaja da se proširi

fokus i obogati teorijska paleta znanja što stoje na raspolaganju analitičaru javne politike. Jedna od poznatijih podjela povezuje popularizaciju starih aristotelijanskih koncepata u teoriji društvenih znanosti s poznatom distinkcijom između univerzalnog znanja i njegove tehničke primjene (u smislu razlikovanja fizike i inženjerstva). Tako se, uz epistemičko znanje o uzrocima i posljedicama pojave (primjerice pušenje uzrokuje rak), pojavljuju fronetičko znanje, odnosno normativno orijentirana praktična mudrost (pušenje treba zabraniti) i tehničko znanje o sredstvima i metodama koji mogu promijeniti pojavu i ostvariti željeni cilj (kako i »koliko« ga se može zabraniti u praksi). Širenje palete znanja koje bolje deskriptivno odgovara procesu stvaranja politika i njegovim praktičnim dilemama metaforički opisuje taj proces kao igru karata u kojoj uglavnom nije moguće pobijediti oslanjajući se na snagu u samo jednoj boji. Distinkcija između univerzalnog znanja (*episteme*) koje proizvodi analitička racionalnost, odgovarajući na pitanje »Što je istina?«; tehničkog znanja (*techne*) koje obuhvaća znanja, iskustva i vještine praktičara sažeta u pitanju »Što stvarno djeluje?« i etičkog znanja o dobrom životu (*phronesis*), sadržanog u pitanju »Što treba činiti?«, povezuje se u ovoj perspektivi višestrukih znanja u procesu stvaranja politike s normativnom idejom dobre argumentacije o politici, ali i osobina dobrog analitičara. Dobra politika zasniva se na međugri različitih tipova znanja te u analizu uključuje različita razumijevanja procesa povezana s različitim institucionalnim okružjima, a osobine koje krase dobrog analitičara nisu samo tehnička racionalnost, nego i vještina i prilagodljivost korištenja različitih oblika znanja te prilagodavanje procesu stvaranja politika kojemu ne treba nametati veću racionalnost nego što on dopušta.