

## Krešimir Petković\*

UDK 35.076(038)

**Argumentacijska analiza javnih politika** (engl. *argumentative policy analysis*), vrsta analize koja više ili manje formalno raščlanjuje strukturu argumenata kojima se upravlja, racionalizira ili legitimira javna politika, analizirajući i njihovu praktičnu upotrebu u procesu stvaranja politike. Analiza se koristi kao oruđe normativne kritike argumenata kojima se opravdavaju javne politike ili se pojavljuje u funkciji objašnjenja pojedinih slučajeva stvaranja politike, u kojima argumentacija često poprima manipulativnu ili ideološku funkciju, ali može biti i oruđe uspješne demokratske mobilizacije. Okviri za analizu argumenta bliži idiomu akademske analize javnih politika, uz temeljnu vrijednosnu i empirijsku dimenziju argumenta izdvojiti će specifična normativna područja izvedivosti i evaluacije kao komponente stvaranja politike, dok će formalniji modeli, bliži općenitoj analitici retorike, kao komponente argumenta izdvojiti više sastavnica koje se mogu pojaviti u strukturi argumentacije ili argumentacijskog procesa: podatke, tvrdnju, jamstvo, potporu, pobijanje i ogradu odnosno kvalifikaciju. Argumentacijska analiza epistemološki se utemeljuje na pragmatičnoj teoriji jezika i povezuje s Habermasovom teorijom komunikacijskog djelovanja. U analizu javnih politika ulazi kao pokušaj da se iznađe alternativa klasičnim modelima analize politika, teorijski utemeljenima na racionalnom izboru, a metodološki u analizi troškova i koristi. Ona je pokušaj da se, suprotno tome, formalizira analiza bliža svijetu prakse stvaranja politika, koja – polazeći od uvida da se analiza politika, kao i samo stvaranje politike, odvija u mediju jezika te da je arena stvaranja politika područje diskurzivne borbe – proces stvaranja politika

---

\* 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).

shvaća kao praktičan proces argumentacije, odnosno kao proces u kojemu se empirijski i normativni elementi komunikacijskih praksi isprepleću u areni borbe za moć.

**Deliberacija o javnim politikama** (engl. *policy deliberation*), egalitarna rasprava o javnoj politici ili njezinim pojedinim problemima koja počiva na idealu jednakog sudionništva i postizanja konsenzusa na osnovi snage najboljeg argumenta koji dobiva opću podršku u javnome forumu. Suprotno od povijesne i kolokvijalne upotrebe deliberacije u značenju promišljanja koje prethodi namjeravanom činu pojedinca, u suvremenoj političkoj znanosti deliberacija poprima značenje kolektivnog procesa javne rasprave koji se povezuje s različitim oblicima institucijskog dizajna i participacijskih eksperimenata. Na taj se način dobivaju različiti modeli deliberacijske ili raspravne (u nekim varijantama i diskurzivne) demokracije koji ujedno postaju ideal za stvaranje javnih politika. S jedne strane, ideal deliberacije o javnim politikama povezuje se s postojećim institucijama liberalne demokracije, pa se naglašava važnost jačanja kvalitete rasprave u predstavničkim institucijama i djelovanja demokratske javnosti koja kontrolira političku vlast i služi kao protuteža nijemome djelovanju tržišta. S druge se strane ideal deliberacije konstruira ambicioznije, ne kao sredstvo legitimacije, već kao sredstvo radikalne kritike postojećeg poretka odnosno kao niz alternativnih institucija koje grade na idealu zajednice politički jednakih građana kao osnovi za deliberaciju i stvaranje dobre politike. Taj je ideal dosad zaživio u veoma ograničenom opsegu eksperimentalnih konzultacijskih foruma »malih javnosti« kojima je cilj povezati znanost i politiku u egalitarnoj raspravi građana i stručnjaka o optimalnoj politici. U tom smislu deliberacija pojačava demokratsku legitimnost politike, ali i povećava troškove odlučivanja uz neizvjesne ishode rasprave, ali i temeljne normative dvojbe o svrhovitosti, opsegu i karakteru demokratskog odlučivanja.

**Diskurzivna analiza javnih politika** (engl. *discursive policy analysis*), identifikacija, raščlanjivanje i objašnjavanje političke funkcije elemenata diskursa koji su uključeni u dolazak na dnevni red, donošenje, implementaciju i evaluaciju javnih politika. Diskurs je jedan od koncepata koji je preplavio suvremene društvene znanosti te je postao i jedan od nosećih koncepata interpretacijske analize politika. Diskurs označava strukturiran način prezentacije različitih područja djelovanja i društvenih odnosa koji operira kroz riječi i druge nositelje značenja, no presudni element koncepta pritom se nalazi u postavci da diskurs nije politički neutralan, nego

da utjelovljuje odnose moći, uspostavljaajući ih, održavajući ih ili razgrađujući. Niz razlika u međusobnim odnosima elemenata diskursa i njihov semantički odnos s referencijalnim područjem pruža osnovu za učitavanje političkih iskrivljavanja, taktičkih i ideoloških operacija s obzirom na društvene odnose. Tražeći i analizirajući različite trope poput metafora i metonimija u diskursima javnih politika, odnosno različite rečenične odnose i organizacijske strukture teksta u dokumentima javnih politika i diskurzivnim događajima koji ih čine, diskurzivna analiza povezuje ih u smislena objašnjenja političke funkcije pojedinih javnih politika. Ona se ponekad povezuje s formalnijim modelima koji u strukturama teksta traže elemente poput diskurzivne ontologije, koncepcije prirodnih ili normalnih odnosa koji se očekuju od subjekata i njihove sposobnosti za djelovanje, koji zajednički govore u strukturama društvenih odnosa koje diskurs nastoji legitimirati, pa se u tom smislu, primjerice, može govoriti o feminističkom ili patrijarhalnom, neoliberalnom ili marksističkom diskursu koji dominira nekom javnom politikom. Diskurzivna analiza politika može funkcionirati »cinično«, odnosno ne isticati pretenziju emancipacijskog izlaska iz matrice odnosa moći u politici, a može biti normativno uokvirena kao disciplina »građanske pismenosti« koja građanima i zainteresiranim stranama u politici daje oruđe demokratske kritike manipulativnih javnih politika. Diskurzivna analiza politike ponekad se ograničava na analizu tekstualnih elemenata diskursa, ali se češće uklapa u širu analizu odnosa moći koja uključuje i »ono neizrečeno«.

**Etnografija javnih politika** (engl. *policy ethnography*), analitički pristup koji se usmjerava na tumačenje značenja koja sudionici procesa stvaranja politika pripisuju pojedinim politikama i njihovim elementima. Ekstrakcija značenja usko se povezuje s prolongiranim boravkom na terenu u autentičnom društvenom miljeu neke politike te s metodama izravnog promatranja, promatranja sa sudjelovanjem te slabije strukturiranih intervjua, razgovora, interakcije i vođenja terenskih bilješki. Pristup počiva na klasičnom antropološkom uvidu u složenost društvenog značenja i kulturnih praksi koje izmiču onima udaljenima iz zajednice, kulture i njezina jezika, a kao metodologijski i ekspozicijski ideal gradi na »gustom opisu« koji temeljito i oprezno razlaže kulturne prakse, u ovome slučaju povezano s javnim politikama. Pristup analizi politika koji počiva na etnografiji može se razlučiti na nekoliko osnovnih koraka. U prvome analitičar na terenu dobiva uvid u jezik, komunikacijske prakse i različite artefakte javnih politika koji sadržavaju značenje, ali ne moraju biti verbalne prirode. Oko njih se uspostavljaju različite zajednice značenja koje zatim treba

identificirati. U konačnici se, u perspektivi analize politika kao angažirane metode rješavanja društvenih problema, inzistira na pronalaženju točaka sporenja između različitih zajednica smisla u lancu stvaranja politika te na ponudi rješenja i reviziji javne politike na osnovi analitičarevih nalaza. Kritičari inzistiraju na tome da ovaj pristup ne osigurava dovoljno dobre metodološke ograde u osnovi impresionističkim interpretacijskim tehnikama analitičara, odnosno učitavanju mistificirajućih značenja i političkih iskrivljavanja u tumačenje procesa stvaranja politika.

**Generički pristup studiju javnih politika** (engl. *generic approach to policy studies*), općeniti analitički pristup koji javnim politikama pristupa kao generičkom pojmu, problematizirajući karakteristike procesa stvaranja politika neovisno o pojedinim područjima stvaranja politike (primjerice kaznena, ekonomska ili socijalna politika), specifičnim kulturnim i političkim kontekstima (komparativne javne politike), a razlikuje se i od analize politika utemeljene u pristupu racionalnog izbora, koja istražuje troškove i koristi pojedinih opcija koje su na raspolaganju odlučitelju (tzv. analiza politike u američkom stilu), ili pak manje metodološki rigoroznih praktičnih vodiča za stvaranje javnih politika koji nude nepretenciozan *hands on* pristup, namijenjenih upravnim službenicima, političarima i drugim praktičarima. Generički pristup karakterizira općenito razmatranje tema poput određenih faza procesa stvaranja politika, od dolaska na dnevni red pa do implementacije politike; uključenih aktera, organizacija i institucija, instrumenata i ciljeva politike te različitih teorija srednjeg dometa koje se vezuju uz pojedina problemska žarišta u procesu stvaranja politika. U okvirima generičkog pristupa natječu se različite teorije javnih politika poput primjerice pluralizma ili institucionalizma, razvijaju se različite tipologije i uzročna objašnjenja javnih politika koje se nastoji povezati s ambicioznijim matricama objašnjenja procesa javnog upravljanja. Pristupu se prigovara nesposobnost da iznjedri uvjerljivu opću teoriju, a s druge se strane ističe neosjetljivost na kulturne razlike koje obilježavaju različite političke kontekste u kojima nastaju javne politike, što pak upućuje na snažniju primjenu metodologijskih oruđa iz palete interpretacijske analize javnih politika.

**Hermeneutički krug u analizi politika** (engl. *hermeneutic cycle in policy analysis*), analitička metoda koja naglašava važnost kontekstualnog razumijevanja cjeline neke politike, pri čemu se to razumijevanje metaforički opisuje kao krug, implicirajući epistemičku ravnotežu razumijevanja. Razumijevanje proizlazi iz procesualne spoznaje smisla cjeline koja se

obogaćuje spoznajom dijelova i obrnuto. Pristup se povezuje s idejama njemačkog filozofa Hansa Georga Gadamera o spoznaji koja se odvija u jeziku, ali ne shvaćenom kao apstraktan sustav znakova, već kao dijaloški ustrojen horizont smisla, odnosno dio kulture koja ima snažnu tradicijsku i povijesnu dimenziju koja oblikuje spoznaju i stvara horizont razumijevanja javnih politika. Metafora kruga formalno upućuje na dijalektički odnos između spoznaje dijelova i cjeline u kojemu spoznaja dijelova mijenja spoznaju cjeline, a zahvaćanje horizonta cjeline produktivno mijenja spoznaju dijelova, pri čemu se proces u uzajamnom obogaćivanju nastavlja dok se ne uspostavi spoznajna ravnoteža. Osnovnu ideju razumijevanja kao kružićeg procesa upotpunjuju dodatne postavke koje oblikuju hermeneutiku kao pristup u analizi politika. To su postavke o povijesnosti razumijevanja i njegovoj dijalogijskoj prirodi prema kojima se konstruktivne predrasude o politici mogu spojiti u komunikacijskom procesu tzv. stapanja horizontata (*Horizontverschmelzung*). Otvorenost procesa zahvaća se konceptom produktivnosti razumijevanja koji upućuje na to da analitičar tumačenjem uvijek stvara nešto novo, a konzervativizam se nastoji izbjeći ponešto eklektičkim dodavanjem ideje o kritičkoj ulozi razumijevanja koje dovodi u pitanje postojeće nanose tradicije koji oblikuju javne politike. Premda s njima nije nespojiv – Gadamerov je moto da problematika razumijevanja prethodi svakome konkretnom metodološkom programu društvenih znanosti, pa tako i analize politike, pristup donosi snažno suprotstavljajući formalizmu ekonomističkih modela i kvantitativnim metodama koje u pravilu osiromašuju smisao društvene stvarnosti kojoj analitičar pristupa te se, umjesto toga, zagovaraju povijesne analize i općenito humanistički pristup koji donosi razumijevanje bogatstva i složenosti politike.

**Interpretacija u znanostima o javnim politikama** (engl. *interpretation in policy sciences*), tumačenje i kontekstualno osjetljiva analiza koja se ističe kao važno obilježje znanosti o javnim politikama kako su one izvorno zamišljene. Harold Lasswell, utemeljitelj angažiranog akademskog pothvata znanosti o javnim politikama, zamislio ih je kao interdisciplinarni i multimetodni pothvat, usmjeren na rješavanje društvenih problema. Analiza javnih politika koncipirana je kao primijenjeno područje različitih akademskih disciplina (političke znanosti, prava, sociologije, ekonomije, psihologije, etike, povijesti ...) u kojemu se koriste različite metode analize, a analitičari politika funkcioniraju kao posrednici (*mediators*) u integraciji znanja koje treba upotrijebiti u rješavanju društvenih problema. One su zamišljene i kao znanosti u službi demokracije koja teži zaštititi ljudske osobe. U jesen 1943., u jeku Drugog svjetskog rata, Lasswell tako piše:

»Općenito gledajući, želim pridonijeti integraciji morala, znanosti i javnih politika (*morals, science, and policy*). Moja je moralna vrijednost ona individualističkog društva u kojemu sam odgojen i kojoj sam odan: dostojanstvo ljudske osobe«, a u zborniku iz 1951. koji je konstituirao disciplinu Lasswell znanostima o javnim politikama daje i globalnu perspektivu, pišući kako »narodi svijeta konstituiraju zajednicu«. Globalno orijentirane i normativne, znanosti o javnim politikama katkad se uspoređuju s društvenom medicinom, pa analiza politike, kako piše američki politolog Robert Axelrod, »treba uključiti ne samo znanstveno proučavanje posljedica alternativnih izbora nego i humanističko proučavanje onoga čemu treba težiti i zašto«. Jedno od bitnih obilježja koje je Lasswell isticao u izvornom projektu njihova je kontekstualnost koja je naglašavanjem kvantitativnih metoda i analitičkih tehnika često bila zanemarivana. Njezino je značenje u uvažavanju kontekstualnih ograničenja za opća rješenja, analizu i transfer politika te, općenitije, u uvažavanju kulturnih specifičnosti, »gustoće« životnog iskustva, interpretacija, motivacija i značenja aktera različitih zajednica, što načelno zahtijeva oruđa interpretacijske analize, pogodna za razumijevanje konteksta, jezika i značenja u društvu i osmišljavanje upotrebljivih instrumenata i implementacijskih planova politike. Interpretacija tako postaje još jedno od oruđa koje po sebi nije dovoljno, niti samodostatno, ali može pomoći da se obnovi izvorno progresivističko povjerenje u inteligenciju demokracije na tragu Johna Deweyja i renovira optimizam znanosti o javnim politikama koji je obilježio Lasswellovu viziju.

**Interpretacijska analiza javnih politika** (engl. *interpretive policy analysis*), skupni naziv za niz povezanih ideja i metoda istraživanja javnih politika koje se povezuju sa sličnim ontologijskim i epistemologijskim postavkama o društvenom svijetu i znanju o njemu, a naglašavaju važnost tumačenja značenja na osnovi kojeg akteri u društvu djeluju, njihova jezika, diskursa i komunikacije, često u vezi s naglašenom kritičkom i analitičkom osjetljivošću za strukture i procese političke moći i simboličke dominacije. Te se ideje i metode ponekad pojavljuju kao alternativa, a ponekad kao komplementarni pristup klasičnoj analizi politika. Često se povezuju i s političkim projektom demokratizacije javnih politika kroz snažnije participacijsko uključivanje građana u analizu i stvaranje politika, ponekad kroz precizan institucijski dizajn deliberacije o javnim politikama. Teoretičari i analitičari u području interpretacijske analize preferiraju će analizu argumenata, naracija i diskursa te etnografijske i hermeneutičke analize društvenog značenja, a upozoravat će i na odnose moći i dominacije u procesu stvaranja politika koji mogu ideološki oblikovati i samu analizu.

Umjesto distanciranog akademskog pristupa javnim politikama, učestalo se zagovara snažnija angažiranost analitičara u vezi s mobilizacijom građana na kvalitetnijem stvaranju politika, što ponekad vodi i eksplicitnije proceduralnim koncepcijama »istine« o društvu i politici: do nje ne dolazi pojedinac autonomnom refleksijom, nego zainteresirani kolektiv prema pravilima političkog dijaloga i polifone strukturirane deliberacije gdje najjači argument uz proceduralna epistemička jamstva ujedno ima i demokratski legitimitet. Ontologijski, istraživanja interpretacijske analize politika često operiraju s kolektivnim entitetima poput zajednica smisla i društvenih skupina, ponekad i s besubjektivnim diskursima i odnosima moći, dok će, epistemologijski, naglasiti važnost »razumijevanja nasuprot objašnjenju« i ideografije, tj. semantički bogatog razlaganja politike koje ne pretendira na formuliranje univerzalnih zakonitosti (tzv. nomotetika), jer se one, u ispražnjenosti vlastitih apstrakcija, ionako pokazuju irelevantnima u razumijevanju pojedinačnih slučajeva. Promjena metodologijskog fokusa izražena u interpretacijskoj analizi javnih politika nadovezuje se na različite trendove u društvenim znanostima koji su obilježili posljednju četvrtinu 20. i početak 21. stoljeća, a među kojima se izdvaja fokus na jezik sadržan u tzv. lingvističkom zaokretu, te na utjecaje raznorodnih autora koji se smještaju pod etiketu francuskog poststrukturalizma i revitaliziranu kritičku teoriju marksističke provenijencije. Pristupi interpretacijske analize danas su uglavnom prihvaćeni dio kurikulumu sveučilišne nastave javnih politika, a kao forum akademske komunikacije istraživača profilirane su se godišnje međunarodne konferencije o interpretacijskoj analizi javnih politika koje se od 2006. održavaju na prestižnim sveučilištima po europskim gradovima (Birmingham, Amsterdam, Essex, Kassel, Grenoble, Cardiff, Tilburg).

**Jezik analize politika** (engl. *language of policy analysis*), način prezentacije i priopćavanja ideja i rezultata istraživanja među stručnjacima, ali i između stručnjaka i opće javnosti, kojim akademska disciplina analize javnih politika objašnjava svoj predmet. Jezik analize politika podrazumijeva razvoj tehničkog vokabulara, specifičnog idioma i sintaktičkih struktura koje formalno i sadržajno oblikuju akademsku produkciju o javnim politikama. Pojavljuje se kao prijeko potreban medij koji prenosi analitičke tradicije, upravlja spoznajom i istraživanjima te se kanonizira u znanstvenim časopisima, zbornicima i udžbenicima. U potrazi za opstankom i aktualnošću, jezik analize politika pokazuje otvorenost za promjene, reforme i prilagodbe, pri čemu neki koncepti izumiru, a novi se uvode i postaju popularni. Prema načelu dvostruke hermeneutike, on nije izoliran od svog predme-



ta kao jezik prirodnih znanosti, nego se vraća u svoj predmet (pojmovi poput implementacije, evaluacije ili instrumenata javnih politika postaju sastavni dio stvaranja politika slično kao što se pojmovi koje je osmislila ekonomija kao akademska disciplina vraćaju u ekonomski život, oblikujući komunikaciju i postupke ekonomskih aktera). U normativnom smislu, kao oblikovna snaga jezika analize politika pojavljuje se opći ideal jasnoće i jednostavnosti u znanstvenom jeziku povezan s odgovornošću znanstvenika prema političkoj zajednici. On se uravnotežuje zdravorazumskim uvidom da ekspertiza zahtijeva i određenu razinu složenosti i posljedične ezoteričnosti jezika za laike. Uska povezanost analize politika s njihovim stvaranjem i poboljšanjem kritiku jezika nameće i kao politički imperativ, a ne samo zahtjev akademske razumljivosti. U Orwellovu poznatom eseju o politici i engleskom jeziku tako se povlači veza između »jasnoće mišljenja« oblikovanog jezikom i »političke regeneracije«, pa stilski recepti poput izbjegavanja gomilanja suvišnih riječi, pretenciozne dikcije i nejasnih fraza postaju sredstvo misaone i političke reforme (prema Orwellu, »aljkavost našeg jezika olakšava nam da imamo budalaste misli«, a repetitivni politički jezik olakšava mistifikacije i tipično eufemiziranje različitih grozota). Interpretacijska analiza politika nastoji biti osjetljiva za jezik aktera u svijetu života koji analizira i kojima se obraća. Međutim, slično kao što klasična analiza javnih politika nije bila lišena kritika zbog razvijanja nerazumljivog tehnokratskog idioma, tako ni jezik interpretacijske analize politika nije izbjegao utemeljenu kritiku zbog razvoja »frazerskog« žargona koji prije ima identitetsku i mistifikacijsku nego analitičku funkciju.

**Naracijska analiza javnih politika** (engl. *narrative policy analysis*), analiza naracija uključenih u probleme politika s namjerom njihova rješavanja kroz pronalaženje zajedničke metanaracije koja sintetizira postojeće naracije i nudi konstruktivno i politički izvedivo rješenje problema. Premda ih je teško obuhvatno definirati, naracije se može odrediti kao priče i argumente kojima različite strane zainteresirane za politiku opisuju stanje stvari i moguće scenarije u slučaju donošenja, zadržavanja, promjene ili ukidanja javne politike ili njezinih komponenti. Pristup može opisivati sam proces stvaranja politika, ali se najčešće snažno uokviruje kao posao analitičara, tj. analiza za politiku, a uvjeti primjene pretpostavljaju da konvencionalne metode analize i davanja preporuka ne daju rezultate. Pretpostavke primjene nalaze se u nesigurnosti (nedostatku znanja za racionalno rješavanje problema), kompleksnosti (unutarnjoj složenosti problema) te polarizaciji (snažnoj politizaciji i sklonosti ostrašćenom iskrivljavanju zainteresiranih strana). U takvim složenim okolnostima koje



definiraju mnoge probleme različitih javnih politika, a posebno onih gdje se ekonomski interesi sukobljavaju sa zahtjevima zaštite prirode ili gdje su uključene identitetske i svjetonazorske polarizacije, naracijska analiza politika smatra da su naracije u optjecaju najbolje čime analitičar može raditi. Postupak se sastoji od četiri koraka. Analitičar najprije identificira dominantnu naraciju koja legitimira politiku. Zatim treba naći priče koje se u nju ne uklapaju ili koje joj izravno proturječe, tj. protupriče ili »nepriče«. Nakon toga treba ih povezati u metanaraciju, što nije mehanička operacija, nego kreativna zadaća za analitičara, da bi se u posljednjem koraku metanaracija upotrijebila kao osnova za promjene u politici, primjerice za uvođenje novih institucionalnih aranžmana, upotrebu novih instrumenata politike ili novih metoda implementacije. Zagovornici demokratske deliberacije kao programa za analizu i stvaranje politika kritizirali su tako koncipiranu naracijsku analizu kao odviše tehnokratsku jer, umjesto zainteresiranim stranama, zadaću stvaranja metanaracije daje analitičaru, dok se s konvencionalne epistemološke pozicije koja informira analizu politika može prigovoriti da pristup izbjegava pitanje istine te da je za dobru politiku mjerodavno racionalno rješavanje problema, tj. znanstvena redukcija nesigurnosti i složenosti, a ne operiranje s ideologiziranim pričama u optjecaju. Pristupu je na tim osnovama, međutim, teže otpisati moguću političku učinkovitost, tj. izvedivost politike koju umjesto »gorke istine« koja prkosi interesima uključenih strana može potaknuti prihvaćena metanaracija.

**Ontologija, epistemologija i metodologija u studijama i analizi javnih politika** (engl. *ontology, epistemology and methodology in policy studies and analysis*), popularne kategorije u metajeziku suvremenih društvenih znanosti, posebice političke znanosti, koje se koriste u opisima i klasifikaciji različitih pristupa u analizi politika. Ne treba ih shvatiti kao skolastičke kateogreme, nego kao promjenjive analitičke konstrukte koji omogućuju jasnije razmišljanje i rješavanje društvenoznanstvenih problema. U osnovi bilo koje metateorijske distinkcije ovog tipa jest ideja da svaki znanstveni program koji informira analizu politika ima temeljne elemente koji definiraju njegovu istraživačku jezgru. O jasnoj spoznaji tih elemenata ovisi razvoj programa, usporedba s drugim znanstvenim programima, analiza njihovih prednosti i nedostataka, ali i smislenost povezivanja određenog tipa analize s određenim problemom te učinkovitost javne politike koja počiva na tim postavkama. Ontologija se odnosi na elemente kojima je neki istraživački program »napućio« društveni svijet. Primjerice, racionalni izbor koji stoji u pozadini mnogih klasičnih analiza javnih politika govorit će

o racionalnim pojedincima, za razliku, primjerice, od marksizma koji je društveni svijet analitički, ali i politički, razdvojio na klase i njihove interese. Epistemologija se odnosi na tip znanja, tj. propisanog karaktera znanstvenog iskaza o društvenom svijetu, pa će, slijedeći prethodni primjer, za racionalni izbor to biti heuristički modeli univerzalnog karaktera, a za marksiste ekonomska objašnjenja klasne dominacije i borbe, ali i pozivi na revolucionarno djelovanje. U osnovi distinkcije između epistemologije i ontologije, koja nije univerzalno prihvaćena, nalazi se ideja da stvarno postojeće strukture i mehanizmi generiraju pojave koje znanost objašnjava, tj. da one, ontološki gledano, postoje neovisno o analitičaru (tzv. transcendentni realizam). Metodologija se općenito odnosi na načine i procedure kojima znanost pristupa predmetu u empirijskom smislu, a specifično na metode istraživanja kojima naginju pojedini istraživački programi u širokoj paleti kvantitativnih i kvalitativnih metoda. Klasične studije javnih politika često su se oslanjale na postavke o racionalnim pojedincima i mehanizmima njihova postupanja, o njima postavljale univerzalne iskaze i istraživale predmet kvantitativnim metodama, dok se interpretacijska analiza referira na različite društvene skupine, diskurse i operacije moći, o njima govori kontekstualno, a istražuje ih kvalitativnim metodama poput analize diskursa ili intervjua. Premda ne treba »postvariti« kategorije ontologije, epistemologije i metodologije, metateorijski jasno postavljene studije javnih politika vjerojatno će imati višu znanstvenu vrijednost, a preporuka za politiku imat će veću šansu za legitimnost i učinkovitost ako jasno koncipira entitete kojima se obraća, ako razlučuje doseg važenja svojih postavki i ako ima dobro osmišljene metode provjere postavki koje odgovaraju njezinu predmetu istraživanja (primjerice, hoće li pojedini instrument politike biti učinkovit, ovisi o karakteristikama njegovih adresata i kontekstu primjene, a modeli evaluacije i implementacije moraju imati smislenu metodologijsku vezu s društvenom stvarnošću politike).

**Političko u javnim politikama** (engl. *the political in public policies*), polarizacijski potencijal razdvajanja na antagonističke ili izravno neprijateljske skupine koji je, prema teoretičarima koji upotrebljavaju koncept, nemoguće otpisati, pa ga treba uvažiti pri rješavanju društvenih problema te u analizi i stvaranju javnih politika. Egzistencijalno razlikovanje prijatelja i neprijatelja kao kriterij određenja političkog odnosa uveo je teoretičar prava i politike Carl Schmitt. Pojmom političkoga nastoji se zahvatiti fundamentalna egzistencijalna napetost koja prethodi, utječe i oblikuje prakse, procese, sadržaje i institucije uspostavljenog poretka za koje se upotrebljava termin politika i javne politike. Pojam su preuzeli teoretičari

političkog diskursa poznati kao *škola iz Essex* (*Essex School*) i povezali ga s reinterpetacijom Gramscijeva pojma hegemonije koji su potpuno razdvojili od ekonomizma: priroda političkog poretka je kontingentna, a njegove »sedimentirane« prakse nemaju nužnu ekonomsku osnovu, nego skrivaju politički čin svoje uspostave i njezine hegemonijske reprodukcije. Različite depolitizacije u javnom diskursu i diskursu akademskih društvenih znanosti prikrivaju političke antagonizme i sprječavaju da se ustroji istinski demokratska javna sfera u kojoj se odvija konstruktivni konflikt društvenih aktera. Sociologiji kasne modernosti koja u središte stavlja depolitiziranog pojedinca i zapravo prikriva »neoliberalnu hegemoniju« teoretičari političkog suprotstavljaju politiku činjenicu borbe za moć povezanu s ideolojskim koordinatama lijevo-desno. One nisu shvaćene u smislu konkretnih sadržaja, nego u smislu uvažavanja društvenih podjela i legitimacije društvenog sukoba koji se, s normativnim namjerama, ublažava kao »agonizam« i korelira s vibrantnim životom demokracije. U perspektivi interpretacijske analize politike koja se povezuje s ovom pozicijom pojavljuje se analitička zadaća dekonstrukcije ideolojskih sedimenata u diskursima koja se povezuje s jasnom eksplikacijom prirode političkog sukoba te normativna zadaća rada na jačanju demokracije kroz teorijsko profiliranje stvarnoga demokratskog izbora između alternativa. Kritičari će revidiranu postavku o političkom otpisati kao metafizičku postavku kojom se opravdava ponešto ublaženi belicistički program politike, dok će zagovornici ove perspektive upućivati na diskurzivno izražen karakter političkog sukoba koji se očituje u gotovo svim područjima javnih politika.

**Retorika u analizi javnih politika** (engl. *rhetorics in policy analysis*), korištenje uvjeravanjem u analizi politika koje je povezano s obuhvatnijom koncepcijom analize politika kao retoričke vještine. Ne mora nužno imati negativne konotacije manipulacije građanima, nego se shvaća kao umijeće uvjeravanja u mediju jezika, zasićenom vrijednostima koje su u optjecaju u zajednici, što čvrsto smješta ovu ideju u područje interpretacijske analize, upućujući na alternativnu koncepciju analitičara politika i karaktera znanja o javnim politikama u političkoj zajednici. Analitičari politika ne shvaćaju se kao akademski teoretičari, nego kao »proizvođači argumenata« koji trebaju uvjeriti zajednicu i pokrenuti politiku. Analiza politika odvija se u dijaloškoj i deliberacijskoj formi komunikacije unutar političke zajednice: ona nije deduktivna teorijska aktivnost koja ima počela poput matematičkih aksioma, već su njezine premise stajališta, mišljenja i točke sporenja u zajednici; njezini zaključci nisu univerzalno važeće forme, nego kontekstualno uvjeravanje konkretne publike koja traži legitimnost

u zajednici; njihova svrha nije sadržana u njima samima kao nezainteresiranoj spoznaji, nego oni trebaju stvoriti dispoziciju za djelovanje. Analiza politika kao retorika postaje neka vrsta umijeća (*art*) ili zanata (*craft*) koja je kontekstualno i praktično usmjerena te zahtijeva nastup koji će prema pravilima struke uvjeriti ciljanu publiku poput dobrog odvetništva ili dramatski uvjerljive glume, pri čemu dobra analiza i učinkovita politika u njezinoj osnovi nisu nužno povezane s prethodnom teorijskom eksplikacijom, kao što »znati što« nije identično sa »znati kako«. Vrijednosti analize kao retorike jesu izvedivost i politička prihvatljivost, a ne teorijska čistoća, što je povezano s temeljnom podjelom ljudskog znanja i vodi novom nizu etičkih vrijednosti u vezi s analizom politika kao strukom. Prema tradicionalnoj Aristotelovoj podjeli, znanja se dijele na teorijska, praktička i poetička. Za razliku od teorijskih aktivnosti, poput prirodnih znanosti koje istražuju nepromjenjive zakonitosti i poetičkih aktivnosti koje zahvaćaju različite umjetnosti i kreativne aktivnosti, praktična znanja koja povezuju etiku, politiku i retoriku imaju svoja počela u čovjeku, promjenjiva su, povezana s odlučivanjem i vrijednostima te orijentirana na život u zajednici. Analiza politika smješta se u potonje aktivnosti i stoga upućuje na praktičnu mudrost, tj. vještine praktičnog rasuđivanja (tzv. froneza) koju trebaju njegovati analitičari orijentirani na boljitak života zajednice. Filozofijski korijeni tog pristupa mogu se naći i u američkom pragmatizmu i progresivizmu ranog 20. stoljeća, u njihovu odbacivanju metafizike i shvaćanju teorija kao praktično primjenjivih oruđa te rada intelektualaca bilo koje vrste kao orijentiranog na poboljšanje kvalitete javne rasprave i oživljavanje demokracije.

**Strukturalistički pristup u analizi politika** (engl. *structuralist approach in policy analysis*), pristup koji javne politike objašnjava kao ishod različitih kulturnih, ekonomskih, društvenih, političkih i jezičnih struktura, reducira ili eliminira autonomno ljudsko djelovanje kao faktor u objašnjenju promjena u javnim politikama. Može biti riječ o ekonomističkom strukturalizmu koji djelovanje reducira na ishod ekonomskih struktura, može biti riječ o objašnjavanju djelovanja subjekta kao ideološki oblikovanog od ideoloških aparata države u tzv. procesu interpelacije, a može biti riječ o institucionalizmu kao jednoj od glavnih struja političke znanosti, koja naglasak s političkih procesa premješta na različito koncipirane institucije kao autonomne okvire koji strukturiraju djelovanje i tako determiniraju pravila i ishode javnih politika. Svojim fokusom na jezik i diskurs, interpretacijska analiza javnih politika izvorno je upućena na lingvistički strukturalizam. On na jezik gleda kao na sinkronijski sustav razlika u koje-

mu su funkcije i značenja pojedinih jedinica određene drugim elementima u sustavu, a veza s referencijalnim područjem je konvencijska. Tu je analitičku perspektivu utemeljio švicarski lingvist Ferdinand de Saussure uspoređujući u svojim predavanjima iz opće lingvistike jezik s igrom šaha u kojoj svaka figura ima vrijednost jedino s obzirom na druge figure i položaj na šahovskoj ploči, pa u krajnjoj liniji za analitičara jezik u bitnom postaje niz razlika ili opozicija. Ta složena struktura (jezik, *langue*), koja prethodi njezinim pojedinim upotrebama (govor, *parole*), nije složena nomenklatura za gotove ideje ili niz imena različitih stvari, nego u jeziku znak (*signe*) predstavlja kombinaciju pojma (*concept*) i akustičke slike (*image acoustique*), pri čemu je veza između prvog elementa znaka, tzv. označenog (*signifié*), i njegova drugog elementa, tzv. označitelja (*signifiant*), arbitrarna i razlikuje se od jezika do jezika (primjerice, razlikovanje analogno onome *politics-policy-polity* iz engleskog jezika ne postoji u hrvatskome). Strukturalistički orijentiran analitičar politika općenito je upućen na pronalazak uvjerljivih objašnjenja koja promjene javnih politika podvode pod različite strukture, a interpretacijski analitičar politike usmjeren na jezik identificirat će njegove strukture i razlike što determiniraju diskurs neke politike i njezine ishode. Ponekad se, kritički se nadovezujući na te postavke, zagovara specifična forma preispitivanja tzv. binarnih opozicija u tekstovima i naracijama o javnim politikama koja se naziva dekonstrukcijom.

**Teorija komunikacijskog djelovanja** (engl. *theory of communicative action*), obuhvatna i kritički orijentirana sociologijska teorija usko povezana s idealom deliberacijske demokracije koji legitimira postojeće liberalnodemokratske institucije kroz normativnu teoriju građanske javnosti. Teoriju je razvio Jürgen Habermas, a ima snažne implikacije za stvaranje javnih politika i njihovu analizu. Teorija je smještena u okvire Habermasove sociologije modernosti koje moderno sekularno društvo koncipira dualno, razlikujući komunikacijski svijet života i specijalizirane funkcionalne sustave poput birokracije i tržišta koji negativno utječu na svijet života, otuđujući subjekte, destruktivno mijenjajući logiku njihova djelovanja te dovodeći u pitanje integraciju društva i legitimnost njegovih institucija. Sustavi su obilježeni ograničenom, instrumentalnom racionalnošću, dok svijet života – pojam preuzet od fenomenologâ Edmunda Husserla i Alfreda Schutza, koji označava zajednička iskustva, razumijevanja, običaje i prakse – obilježava uzajamna komunikacijska racionalnost povezana sa svakodnevnim komunikacijskim praksama (*kommunikative Alltagspraxis*). Ekscesi logike tržišta i birokracije označavaju se u Habermasovu diskursu metaforom kolonizacije: birokratizirana pravna država apstrahira subjekte

iz njihova iskustva svakodnevice i podređuje ih moći, a međuljudski se odnosi monetiziraju te logika djelovanja postaje konzumerizam povezan s posjedničkim individualizmom što ujedno kolonizira i razara uzajamni svijet života. Ravnoteža se ipak može pronaći u djelovanju civilnog društva i građanske javnosti koja mora amplificirati racionalnost svijeta života, »opsjedati« državnu upravu i zauzdavati apsolutizaciju logike tržišta i njezine u konačnici limitirane racionalnosti, opasne za društveno tkivo. Pragmatična društvena, jezična i komunikacijska teorija te pojam svijeta života Habermasu snažno sugeriraju intersubjektivnu umjesto individualističke ontologije, a kao paradigmatički normativni ideal, povezan s refleksivnom etikom diskursa, pojavljuje se tzv. idealna govorna situacija. Ona predstavlja proceduralni model dolaska do rješenja problema gdje jednakost govornika omogućuje nesputano sudjelovanje, izražavanje i kritiku, odnosno u okvirima liberalne demokracije, kritički rad javnosti u kojemu će prevagnuti najbolji argument. Analitičar politika kao pripadnik akademskog miljea treba u tim okvirima funkcionirati kao analitičar logika tržišta i državno-upravne moći te kao njihov kritičar, odnosno kao organizator deliberacije koja može komunikacijski racionalizirati upravne prakse. Kritike same teorije sezale su od ocjene da je ona naivna legitimacija postojećih institucija, pa do one da je previše idealistička odnosno da zanemaruje i komunikacijske prakse unutar ekspertnih sustava (primjerice, teoretičari javne uprave upozorit će na prakse administracije koje ju pokazuju i kao mjesto komunikacijske racionalnosti).