

THE POLITICAL PROCESS OF POLICYMAKING. A PRAGMATIC APPROACH TO PUBLIC POLICY*

Philippe Zittoun profesor je političke znanosti na Sveučilištu u Lyonu čiji se rad u sferi javnih politika sve više počinje prepoznati na globalnoj znanstvenoj sceni. Zittoun trenutno obnaša dužnost potpredsjednika Istraživačkog odbora za javne politike i upravu svjetske politološke organizacije IPSA-e te je koordinator Međunarodne konferencije o javnim politikama (*International conference on public policy*), najvećeg svjetskog okupljanja istraživača javnih politika. Do sada je objavio tri knjige na francuskome jeziku te niz znanstvenih radova koji se bave javnim politikama. Treba napomenuti i da je član uredništva nekoliko uglednih svjetskih časopisa poput *Critical Policy Studies*, *Journal of Comparative Policy Analysis* i *Policy and Society*.

Knjigu *Politički proces stvaranja javnih politika* Zittoun je objavio 2014. u sklopu serije *Studija o političkoj ekonomiji javnih politika* izdavača Palgrave Macmillana, a koja okuplja istraživače javnih politika iz cijeloga svijeta. Knjiga

je zapravo prijevod i nadopuna posljednje Zittounove knjige *La fabrique politique des politiques publiques* iz 2013. godine. U ovom prevedenom i nadopunjenom izdanju Zittoun se bavi političkom aktivnošću koja je po njemu srž javnih politika, te ta teza služi kao misao vodilja cijeloga djela. Knjiga je podijeljena u šest poglavlja, od kojih prvo poglavlje služi kao uvod, a posljednje kao zaključak. Ostala četiri poglavlja bave se početnim fazama procesa stvaranja javnih politika, odnosno postavljanjem dnevnog reda, formulacijom rješenja i političkim odlučivanjem.

Prvo uvodno poglavlje postavlja teorijski okvir za ostatak knjige. U uvodu autor ističe da se javne politike ne gledaju više samo kroz prizmu rješavanja problema, već i da je stvaranje javnih politika, a pozivajući se na Machiavelliovog *Vladara*, prije svega politička aktivnost kojom se postiže stabilnost političke moći. Iz toga proizlazi da se putem javnih politika zapravo legitimira vlast. Nadalje, autor naglašava kompleksnost

* Philippe Zittoun, *The Political Process of Policymaking. A Pragmatic Approach to Public Policy*, Palgrave Macmillan, New York, 2014, 211 str.

definiranja javnih politika, koje u konačnici određuje kao proces kojim se fragmentirana politika putem aktera pretvara u koherentnu politiku dok političku akciju definira kao razvoj reda i nereda. Zittoun navodi tri temeljne postavke putem kojih javne politike možemo gledati kao političku aktivnost, a to su jezične igre koje stvaraju rješenja društvenog problema, igre aktera koje stvaraju koalicije oko rješenja te igre moći koje u konačnici dovode do odluke.

Nakon uvoda, autor se u sljedeća četiri poglavlja bavi fazama kreiranja javnih politika s naglaskom na političkoj aktivnosti. Drugo poglavlje bavi se stvaranjem problema i postavljanjem političkog dnevnog reda (agende), a kao temelj ovoga poglavlja autor koristi knjigu Johna Deweya *Javnost i njeni problemi*. Poglavlje započinje definiranjem pragmatične filozofije koju sam Dewey koristi kao metodu otkrivanja javnih problema. Javnost se stvara tek kada dolazi do negativnih eksternalija, odnosno kada javnost predstavlja žrtvu na koju eksternalija djeluje. Zittoun naglašava da su država, javni službenici i javnost nerazdvojni jer netko mora prepoznati žrtvu, čiji se problem pokušava riješiti putem zakonodavstva. Kao dobar primjer ove nerazdvojne veze Zittoun uzima primjer siromaštva. Da bi siromaštvo postalo društveni problem, akteri moraju gledati na siromaštvo kao na nešto prihvatljivo, ali i smatrati ga rješivim.

Da bi neki javni problem nastao i zaista bio postavljen na agendu, potrebno je pet faza kroz koje problem mora proći, navodi Zittoun, a to su: (1) nazivanje i kvalificiranje nečega problemom, (2) identificiranje žrtve, (3) identificiranje krivca, (4) određivanje budućih konzekvenci u kontekstu tog problema i (5) akcija odgovornih aktera. Na kraju poglavlja autor ističe pitanje aktera koji

postavljaju neki problem na agendu i onih koji se tome protive, te taj segment utemeljuje na teoriji isprekidane ravnoteže. U ravnoteži teško dolazi do stvaranja novih problema, no ponekad ravnotežu prekidaju neočekivani problemi koji nastaju unutar društva. Takva situacija rezultira novim akterima koji zahtijevaju promjenu u postavljanju dnevnog reda.

Treće poglavlje autor posvećuje oblikovanju rješenja problema odnosno fazi formulacije unutar procesa stvaranja javnih politika. Poglavlje započinje tradicionalnim teoretičarima Herbertom Simonom i Charlesom Lindblomom, a naglasak se stavlja na pojam kognitivni *bricolage*, koji označava donošenje rješenja problema od pojedinca rekombiniranjem prijašnjih znanja i ideja koje već posjeduje. Zittoun napominje da nam oba autora omogućuju da shvatimo teškoće pojedinaca koji su suočeni s nekim društvenim problemom, no Simon i Lindblom ne daju cjelovite odgovore na probleme kolektivnog djelovanja. Razlog tome jest što su autori odvojeno proučavali *bricolage* i odnose aktera. Da bi dobili potpunije odgovore Zittoun smatra da treba uvesti lingvistički element u analizu faze formulacije.

Sukladno s tim, autor naglašava diskurs, koji je često zanemaren, iako predstavlja središnju aktivnost odlučivanja. Naglašava niz karakteristika diskursa "u akciji" koje nam omogućuju da shvatimo fazu formulacije kao rezultat provođenja znanja. Putem diskursa prikazuje se i interakcija koju akteri grade među sobom. Rješenje predstavlja stvaranje prijedloga putem svojevrsnih spojki koje mu daju značenje i koje omogućavaju da se propagira u interakciji među akterima. Autor navodi pet neovisnih spojki kod definiranja rješenja: (1) imenovanje rješenja, (2) identificiranje

budućih posljedica i javnosti na koju se rješenje primjenjuje, (3) vezivanje rješenja i problema, (4) integracija rješenja s javnom politikom koja mora biti promijenjena, te (5) stavljanje rješenja u određeni okvir (npr. ideološki). Dakle, iako je proces formulacije kaotičan, diskurs je taj koji će isprofilirati problem i naći mu rješenje.

U četvrtom poglavlju Zittoun se bavi propagiranjem rješenja, odnosno formiranjem koalicija koje će podržati odluku koju je donijela nekolicina aktera, te se tako autor počinje baviti fazom odlučivanja. Propagiranje se postiže uvjeravanjem – akteri koriste argumentiranje kako bi njihova odluka dobila na težini te da bi legitimirali svoj diskurs. Uvjeravanjem dionici javnih politika, koji zastupaju neko rješenje, pokušavaju na svoju stranu dobiti i one dionike koji ne dijele njihovo mišljenje. Kao primjere uvjeravanja u javnim politikama, autor uzima tri studije iz 1960-ih koje su djelomično istraživale pitanje uvjeravanja u kreiranju javnih politika, no na njih se nije nadograđivalo.

Diskusija među akterima za autora je ključna jer će njezin ishod utjecati na sve koji u njoj sudjeluju kao i na iskaze o javnim politikama. Diskusijom se testira rješenje kao i odnos rješenja s problemom. Identiteti pojedinaca koji se upuštaju u diskusiju imaju važnu ulogu u samom propagiranju. Naposljetku, Zittoun se bavi stvaranjem koalicija aktera koji će podržati rješenje, što se postiže njegovim propagiranjem. Stvaranjem koalicija doći će do zajedničke izjave, a kao primjer toga autor koristi koncept međusobne prilagodbe pristaša Charlesa Lindbloma.

Peto se poglavlje bavi pripisivanjem rješenja društvenog problema određenim akterima. Zittoun navodi da, kao i većina autora, rješenja vidi kao produkt

kompleksnog i isprepletenog procesa, no dodatno naglašava da akteri imaju priliku boriti se kako bi se rješenje pripisalo njima. Tako akteri postaju donositelji odluka. Sve započinje s moći u interakciji u kojoj je jezik glavno oružje. Nadalje, autor se bavi topografijom pozicija aktera. Pozicije aktera su relativne stoga što ovise o interakciji pojedinih aktera. Označavanje pojedinih aktera npr. terminom “državnika”, njihovo svrstavanje u određene pozicije, daje određenu moć akterima da si pripisuju vodeću ulogu u odlučivanju.

Pozicioniranje i pripisivanje velikim se dijelom odvijaju kroz uvjeravanje na koje se ovo poglavlje nadovezuje. Ovakva situacija može rezultirati konfliktom u procesu stvaranja javnih politika gdje će se pojaviti neki novi dionici ili pak cijela koalicija aktera koja će podupirati alternativna rješenja. To ne znači nužno da neće doći do kompromisa prije donošenja odluke. Odluka za Zittouna predstavlja rješavanje nestabilnosti, odnosno rješavanje problema i povratak reda unutar društva. Donošenje odluke završava zatvaranjem debate koja može imati dva ishoda. Jedan je ishod onaj u kojem je zajednička izjava o javnim politikama objektivna i racionalna, a drugi u kojem se akteri nadovezuju na vrijednosti i ideologije koje su nespojive s onima koji se protive takvoj odluci. Drugim riječima, prvim ishodom se briše subjektivnost odlučivanja te je naglasak na akciji kojom će se riješiti problem. Drugi ishod, upravo suprotno, ne briše subjektivnost odlučivanja kojom akteri iskazuju svoju moć drugoj strani koja se protivi takvoj odluci.

Naposljetku autor prikazuje vlastito empirijsko istraživanje političkog odlučivanja o pariškim tramvajima kako bi pokazao političke aktivnosti u kreiranju javnih politika na primjeru. Iako je istra-

živanje koncentrirano na vrlo specifičnu situaciju, ono se lako može poistovjetiti s gotovo bilo kojom donesenom odlukom. Razlog je u tome što je debata oko pariških tramvaja trajala skoro 15 godina tijekom kojih je stvoreno nekoliko koalicija aktera, što je rezultiralo nekolicinom rješenja, dok je sam problem tramvaja promijenio značenje tri puta. Na ovaj način dobro su oslikani svi temeljni Zittounovi koncepti.

Zaključak autor iznosi u šestom, posljednjem poglavlju knjige. U njemu su sažeti ključni elementi ovoga djela, a sam Zittoun ističe, nakon sveobuhvatnog prikaza političkog procesa javnih politika, da se javne politike trebaju još više izučavati unutar političke znanosti. Autor političkoj znanosti predlaže analizu proizvodnje znanja o javnim politikama, kao i diskursa kojima se uspostavlja dogovori i neslaganja u procesu njihova stvaranja. Naglašava da su ključna politološka istraživačka pitanja u analizi javnih politika ona o proizvodnji i konstrukciji značenja te o jezičnim igrama i njihovim primjenama na javne politike, a koje se temelje na diskursu i interakciji

među akterima. Zaključuje da stvaranje javnih politika integrira dijalektiku reda i nereda kako bi stvaranje javnih politika postalo politički proces u punom smislu te riječi.

Knjiga *Politički proces stvaranja javnih politika* veliki je doprinos političkoj znanosti jer se javnim politikama pristupa politološki. U ovoj se knjizi javne politike shvaćaju kao politička aktivnost, a autor daje teorijsko-metodološku podlogu za takvo tumačenje. Autor ukazuje na važnost niza elemenata u fazama od postavljanja dnevnog reda do odlučivanja putem kojih je očita politička akcija bez koje javne politike ne bi bile moguće. On nam daje uvid, u kako ih sam naziva, jezične igre (rješenja), igre aktera (koalicije) te igre moći (odluke). No nameće se pitanje postojanja političke aktivnosti u fazama implementacije i evaluacije kreiranja javnih politika. Ukoliko ona nije prisutna, znači li to da se politolozi u daljnjim istraživanjima ne trebaju baviti spomenutim fazama? Nažalost, ovo djelo ne daje konkretne odgovore na ova pitanja.

Željko Poljak