

UDK: 32:35.07  
Pregledni rad  
Primljeno 27. lipnja 2016.

## Politološka ekspertiza za javne politike

ANA PETEK

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu  
ana.petek@fpzg.hr

Javne su politike, kao višedimenzionalan i izrazito kompleksan fenomen, nužno multidisciplinarnan predmet istraživanja. Cilj je rada istražiti što je specifično politološko znanje o javnim politikama, odnosno koji je jedinstveni doprinos politologa izučavanju i upravljanju javnim politikama u svrhe profiliranja te mlade politološke discipline u Jugoistočnoj Europi. Rad je nastao kao rezultat pregleda temeljnih udžbenika javnih politika u svijetu i regiji, te literature o metodologiji i pristupima istraživanju u društvenim znanostima i politologiji. Kreće se od određivanja što su javne politike i što je politički aspekt javnih politika. Propituju se pristupi istraživanju javnih politika (*policy* studije). Zatim se identificiraju vrste profesionalne uporabe tih istraživanja (*policy* analize). Ključna je pretpostavka kako je politologija prvenstveno kompetentna za analizu aktera stvaranja politika. Osnovni je nalaz da temelj profesionalnog profiliranja politologa u javnim politikama, s obzirom da jedini rabe istraživačku perspektivu usmjerenu na aktere, reprezentativnost i legitimnost stvaranja politika, može biti jedan oblik participatorne *policy* analize.

**Ključne riječi:** javne politike, politologija, akteri javnih politika, *policy* studija, *policy* analiza

## 1. Uvod<sup>1</sup>

Javne su politike (*public policy*)<sup>2</sup> onaj aspekt fenomena politike koji se odnosi na sadržaj politike i označava racionalnim. Kroz posljednjih sedamdesetak godina, koliko se istraživanja javnih politika kao suvremena disciplina razvijaju u svijetu, uvriježilo se razumijevati ih i analizirati kroz tri osnovna aspekta: okomitu dimenziju ili izbor na temelju vlasti (*policy as authoritative choice*); vodoravnu dimenziju ili strukturiranu interakciju aktera; te kao društvenu konstrukciju ili način razumijevanja kolektivnih problema (Colebatch, 2004; 2006b: 11-13; 2006c: 313-314). Javne su politike, kao višedimenzionalan i izrazito kompleksan fenomen, nužno multidisciplinarni predmet istraživanja. Različite znanstvene discipline o različitim sektorima djelovanja vlade imaju mnogo toga za reći s obzirom da postoje zaista mnogobrojni kutovi sagledavanja njihovih efekata i značenja. Javne politike čine i predmet istraživanja političke znanosti, odnosno njene grane istoga naziva.<sup>3</sup> Riječ je o „mladoj“ disciplini koja se na području Jugoistočne Europe razvija nešto malo više od 20 godina (Petak, 2007: 206-208) i koja se u tom dijelu svijeta tek treba profilirati. Ovaj rad teži pomoći tome zadatku, doprinijeti strukturiranju politološke ekspertize za javne politike u Jugoistočnoj Europi.

Cilj je ovoga rada odrediti koji su posebni potencijali političke znanosti u istraživanju javnih politika, odnosno koji je jedinstveni doprinos politologa upravljanju i izučavanju pojedinih sektora. Temeljna je ideja da politologija, da bi dala doprinos nekom interdisciplinarnom polju i imala od njega znanstvene koristi, prvo treba osvijestiti i razjasniti vlastitu poziciju. Rad je, dakle, zasnovan na „uvjerenju da politolozi trebaju dovesti u red svoja vlastita razmišljanja o tome što mogu, a što ne mogu doprinijeti *policy* analizi, prije nego što se uključe u širi društveno-znanstveni pothvat analiziranja javnih politika“ (Ripley, 1985: xv). Osnovno je istraživačko pitanje rada što je specifično politološko znanje o javnim politikama, što je unikatna politološka ekspertiza za javne politike. Društvene se znanosti često preklapaju, te dijele pristupe, teorije i metode, a to je posebice tako s predmetima istraživanja, kao što su i javne politike, koji zahtijevaju interdisciplinarnost. Politologija tu nikako nije izuzetak. Stoga ovaj rad kreće od pretpostavke da je najveći potencijal politologije u istraživanjima javnih politika u onome segmentu koji je za politologiju jedinstven, koji ona ne dijeli s drugim disciplinama.

Kako bi se odredila ključna točka u kojoj politolozi mogu dati najveći prilog znanju korisnom za javne politike analiziraju se sljedeći elementi. Prvo se precizno određuje što čini predmet politoloških istraživanja javnih politika (što je politička dimenzija javnih politika), pa se zatim analiziraju istraživački pristupi javnim politikama, a zatim i vrste profesionalnih specijalizacija za javne politike – sve kako bi se otkrilo gdje se svi oni preklapaju i što potencijalno čini najpropulzivniji politološki doprinos. Teza rada jest da je politički aspekt javnih politika najočitiji u pitanju aktera koji sudjeluju u njihovu stvaranju te da je analiza aktera ono što u istraživanju javnih politika rade samo politolozi. Taj se jedinstveni politološki doprinos može specijalizirati u zasebnu politološku ekspertizu za javne politike – jedan oblik participatorne *policy* analize (PPA).

1 Zahvaljujem kolegama s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na konstruktivnim kritikama prve verzije teksta.

2 U hrvatskom se uvriježilo *policy* uvijek prevoditi kao javne politike. Cilj je stručni vokabular učiniti prihvatljivijim široj znanstvenoj i općoj javnosti. Tako se čini i u ovome radu. Iznimke su sintagme *policy* analiza, *policy* studije, *policy* pristup i *policy* znanosti, u kojima se zadržava tuđica kako bi se umanjila terminološka zbrka oko vrsta istraživanja javnih politika, koja će biti pojašnjena kasnije.

3 U Hrvatskoj je politologija podijeljena na pet grana, od kojih jednu čine javne politike/javno upravljanje (v. Nacionalno vijeće za znanost, 2009).

Rad je organiziran u četiri cjeline prema istaknutim elementima analize. Prvo se određuje što su javne politike. Pa se, drugo, detaljnije pojašnjava što sačinjava politički aspekt javnih politika. Zatim se, kao treće, prikazuje sistematizacija triju osnovnih znanstvenih pristupa istraživanju javnih politika ili *policy* studija (PS). U četvrtom se koraku iz tih triju pristupa detaljnije izvode tri osnovne vrste *policy* analize (PA) ili profesionalnih istraživanja javnih politika. Završni dio rada donosi sumarni prikaz mjesta preklapanja navedenih segmenata, odnosno prikazuje elemente koji čine specifičnu politološku ekspertizu za javne politike. Rad je rezultat pregleda literature o metodologiji i pristupima istraživanju u društvenim znanostima i politologiji, te temeljnih udžbenika javnih politika u svijetu, a posebice znanstvenih tekstova o javnim politikama koji su nastali u regiji.

## 2. Određenje javnih politika

Javne se politike danas određuju kroz tri aspekta – okomitu dimenziju, vodoravnu dimenziju i društveno-konstruktivističku dimenziju (Colebatch, 2004; 2006b: 11-13; 2006c: 313-314). U svojoj okomitoj dimenziji javne su politike „sve ono što vlast (vlada) odabire da će učiniti ili da neće učiniti“ (Dye, 1987: 3). Ovo je dominantno shvaćanje javnih politika i njihova klasična definicija. Riječ je, dakle, prvenstveno o političkom odlučivanju po pojedinim javnim sektorima i područjima djelatnosti predstavljenima u vladinim resorima, u ministarstvima. Ovdje se javne politike odnose na namjere i izbore legitimnih političkih predstavnika, pretočene u odluke i pravila (zakone, programe, projekte, strategije, itd.) koja se donose i provode hijerarhijom državnoga aparata. Ako je osnova fenomena politike rješavanje specifičnih situacija nemogućnosti kolektivnoga djelovanja, nastalih zbog postojanja neplatiša, putem političkih institucija, pa politika podrazumijeva borbu za moć da bi se takve institucije kontrolirale (Pavlović, 2011), onda su javne politike ono što se s tim institucijama čini kada ih se osvoji ili planovi za buduće djelovanje institucija dok ih se osvaja. Stoga se javne politike u ovoj dimenziji primarno sastoje od ciljeva – formalnih određenja poželjnog stanja zajednice u budućnosti, te instrumenata – mehanizama ili oruđa koja državi stoje na raspolaganju za implementaciju ciljeva. Dakle, *mainstream* razumijevanje javnih politika jest da su one javna ciljno-instrumentalna racionalnost, što proizlazi iz koncepta predstavničke demokracije. Javne su politike proizvodi legitimnih političkih predstavnika.

Okomita dimenzija javnih politika ključna je stoga što mogućnost sudjelovanja vlasti neko područje ljudskoga djelovanja konstituira kao javnu politiku (Howlett i sur., 2009: 5). No, novija istraživanja pokazuju kako tò, iako nužan, nije i dovoljan uvjet određivanja, pa onda ni istraživanja javnih politika.

Vodoravna dimenzija određuje javne politike kao ishode strukturirane interakcije aktera koja nastaje oko rješavanja kolektivnih problema. Akteri, nosioci moći, imaju različite interese, identitete te ideje o tome što jesu, a što bi trebali biti prioriteta i ciljevi neke zajednice i kako ih je moguće ostvariti. Stoga su javne politike i rezultati prakse međudjelovanja aktera, odnosno posljedice obrasca njihovih međuodnosa. Ključno što se ovom dimenzijom dodaje u razumijevanje javnih politika jest spoznaja da se u proces njihova stvaranja uključuju i nedržavni akteri – oni izvan hijerarhije vlasti. Time se naglašava kako u suvremenom stvaranju javnih politika država u sve većoj mjeri u oblikovanju rješenja kolektivnih problema i njihovom provođenju ovisi o akterima smještenima u sferi društva, tržišta i

u međunarodnoj areni. Dolazi do preobražaja uloge države koja je sve manje intervencionistička, te se zbog toga sve više govori o javnome upravljanju (*governance*) umjesto o vladanju (*government*) (Petak, 2007: 192-194). Riječ je o značajnoj promjeni sadržaja i načina kreiranja javnih politika zbog dalekosežnih ideoloških, političkih i ekonomskih promjena koje su započele 1970-ih, a zbog čega se u istraživanjima javnih politika, uz tradicionalna pitanja vezana za interese, sve više naglašava utjecaj ideja i institucija (Majone, 1996: 611). Vodoravna dimenzija javnih politika povezana je s konceptom participativne ili sudioničke demokracije.

Određene situacije i društvena stanja tek kroz intersubjektivna značenja postaju ona za koje se smatra da u njih država ili zajednica treba intervenirati ne bi li ih riješila, te se stoga javne politike i društveno konstruiraju. Isto proizlazi iz utjecaja diskursa i jezika na njihovo stvaranje. Stoga su u svojoj trećoj dimenziji javne politike ideje koje određuju da je neko društveno stanje kolektivni problem. Riječ je o kreiranju značenja procesa vladanja, odnosno upravljanja. Dakle, javne politike su uvijek i opravdavanje, rezoniranje i argumentiranje o javnim intervencijama, odnosno svjetonazori, ideologije, uvjerenja ili paradigme koje stoje u njihovu temelju. Ovo je razumijevanje javnih politika povezano s konceptom deliberativne ili raspravne demokracije.

Različite znanstvene discipline o različitim sektorima djelovanja vlade i ostalih aktera imaju mnogo toga za reći jer im čine jezgru ekspertize – primjerice, agronomija o poljoprivrednoj politici, medicina o zdravstvenoj politici ili ekonomija o raznim ekonomskim politikama. Također, pojedina javna politika ima mnogobrojne aspekte, financijski, pravni, komunikacijski, psihološki, tehnološki, itd., koje drugačije zahvaćaju različite disciplinarnе perspektive. Politologija je, naravno, prvenstveno zainteresirana za političke aspekte javnih politika (*politics of policy*).

### 3. Političke dimenzije javnih politika

Pitanje političkih implikacija javnih politika dugo se u istraživanjima zanemarivalo i izbjegavalo, što zbog svoje kontroverznosti, a što zbog toga što ga je izrazito teško konceptualizirati (Gustavsson, 1980: 124). Jedno od najznačajnijih i najstarijih teorijskih promišljanja o tome jest ono Theodorea Lowija, nastalo 1970-ih. Osnovna je Lowijeva teza da „*policies* određuju *politics*“ (Lowi, 1972: 299; 1988: XI), odnosno da javne politike, vrsta političkoga sadržaja i problem koji je na dnevnome redu određuju obrazac borbe za moć, tip političkog konflikta i aktere koji će u njegovu rješavanju sudjelovati. Lowijeva motivacija za ovu svojevremeno radikalno postavljenu tezu zapravo je bila da isprovocira političku znanost, tada većinom koncentriranu na politiku kao borbu za moć (Lowi, 1972: 299), u kojoj je istraživanje funkcioniranja države, procesa koji se odvijaju u njezinu aparatu, te načina na koji ona koristi moć bilo izrazito zapostavljeno (Lowi, 1970: 316). Naravno, riječ je o dvosmjernom odnosu, jer dakako da i *politics* određuje *policies*. U suprotnom, moglo bi se zaključiti kako političke stranke, oblici posredovanja interesa ili politička kultura nemaju nikakav utjecaj na politički proces, što bi bilo zaista pretjerano stajalište (Heinelt, 2006: 112).

No, kao što ističe Lowi, istraživanja javnih politika iz perspektive političke znanosti bave se analizom dinamike odnosa politike i javnih politika, međutjecajem i međuovisnošću između borbe za moć i sadržaja politike. Središnje je pitanje koje vrste javnih politika stvaraju koje vrste participacije i

procedura, kao i obrnuto, koje vrste procedura i participacije stvaraju pojedine vrste javnih politika. Naime, osnovna je ideja da fokus politološke analize mora biti na razlozima zbog kojih pojedinci i skupine participiraju u stvaranju neke politike (Kellow, 1988: 716). Prema tome, jezgru politoloških istraživanja čini usmjerenost na aktere procesa stvaranja javnih politika, što je prvenstveno povezano s vodoravnom dimenzijom javnih politika.<sup>4</sup>

Ovu tezu dodatno elaborira Fritz W. Scharpf (1997, 2000) ističući kako se istraživanja javnih politika mogu podijeliti na ona koja su usmjerena na rješavanje problema i ona koja se usmjeravaju na interakciju. Prva se uglavnom bave mogućim uzrocima konkretnog kolektivnog problema te najboljim načinima njegova rješavanja. Tu dominiraju druge discipline, ovisno o pridjevskoj politici koja je posrijedi, primjerice, kriminologija u kazenoj politici ili edukacijsko-rehabilitacijske znanosti i socijalni rad u politici prema osobama s invaliditetom. Interakcijski pristup prvenstveno se bavi legitimnošću određenog sustava stvaranja javnih politika. Upravo za ovaj drugi pristup politička znanost ima jedinstvene profesionalne kompetencije (Scharpf, 1997: 10-15). „U okviru istraživanja javnih politika kroz perspektivu usmjerenu na interakciju, politološko znanje će vjerojatno dominirati analizom interakcije između kreatora javnih politika, te uvjeta koji pogoduju ili ometaju njihove sposobnosti da usvoje i provedu one političke odgovore, te da usvoje i implementiraju ona javnopolitička rješenja koja je pristup usmjeren na rješavanje problema identificirao kao potencijalno učinkovita“ (Scharpf, 2000: 763). Dakle, temeljno je politološko pitanje u istraživanju javnih politika tko jest, a tko nije uključen u kreiranje određene javne politike (Colebatch, 2004., 32). Osnovno je pitanje o reprezentivnosti procesa stvaranja javnih politika.

Politička znanost poznaje mnoge koncepte i teorije kojima se opisuje i objašnjava strukturirana interakcija aktera. Primjerice, to su sad već klasični politološki koncepti kao etatizam, pluralizam, elitizam, korporativizam, te klijentelizam i njegovi podelementi: politički uvjetovane fiskalne dotacije izbornim okruzima (*pork barrel*), kupovanje međusobne potpore (*log-rolling*), međusobno podržavajući odnosi (*mutual non-interference*), te parentelski odnosi (*parentela relations*). Također, postoji cijeli niz termina za oblike strukturirane interakcije aktera koji su specifično razvijeni u politološkim istraživanjima javnih politika, kao što su željezni trokut, podvlast, problemske mreže, epistemičke zajednice, zagovaračke koalicije, zajednice javnih politika, mreže javnih politika te mreže za javno upravljanje. Problematično je što se ponekad u literaturi isti termini koriste za različite ili različiti termini za iste ili vrlo slične aspekte odnosa aktera. No, bogatstvo politološkog znanstvenog vokabulara oko ove teme odlično oslikava jedinstvene profesionalne kompetencije političke znanosti za ta pitanja (Petek, 2012a, 308-309; Petek u Petek, Petković, 2014: 151-152).

Uloga politike u stvaranju javnih politika, kao najpreciznije definiran predmet istraživanja politoloških javnih politika, u suvremenoj literaturi određuje se u užem i u širem smislu (Howlett i Ramesh, 1998). U užem smislu odnosi se na interakciju organiziranih političkih subjekata koji sudjeluju u kreiranju javnih politika – posebice političkih stranaka i vlade. U širem smislu riječ je o suprotstavljenim interpretacijama aktera vezano uz javnopolitičke prijedloge, odnosno o ideološkim debatama između različitih svjetonazora u pojedinom resoru. Dakle, „središnji problem u razumijevanju

<sup>4</sup> Lowijeve pretpostavke otvaraju prostor i za njihovo društveno-konstruktivističko određenje, odnosno treću dimenziju javnih politika (v. Steinberger, 1980).

uloge politike u kreiranju javnih politika jest u tome da se shvati kako potražnja za javnim politikama proizlazi iz i kako je artikulirana od strane aktera“ (Howlett i Ramesh, 1998: 467).

#### 4. Pristupi u javnim politikama

Javne su politike specifične po tome što je pluralizam teorijsko-metodoloških pristupa<sup>5</sup> izrazito prisutan. Ovdje se prvenstveno misli na snažno istovremeno postojanje „suprotstavljenih“ pristupa. Ako se na tradicije društveno-znanstvenih istraživanja gleda kao na kontinuum, javne politike karakterizira izrazita raširenost pristupa s krajnjih „rubova“: teorije racionalnog izbora i interpretativne teorije (Stoker i Marsh, 2005), odnosno istraživanja utemeljenih na kauzalnim objašnjenjima i na konstruktivizmu (Héritier, 2008; Kratochwil, 2008). U kontekstu primjerice političke znanosti, u ostalim politološkim granama češće je riječ o svojevrsnoj prevlasti određenog pristupa ili u pojedinome razdoblju ili nacionalnoj politologiji, dok je u javnim politikama istodobno operiranje „suprotstavljenih“ pristupa veoma intenzivno. Gotovo da se može reći da su „slomljene“ na odvojene, velike i podjednako utjecajne cjeline (Sinclair, 2006: 481).

Sama priroda predmeta istraživanja plodna je za razvoj mnogostrukih pristupa kojima se on izučava. O procesu stvaranja javnih politika, zbog izrazito naglašene kontekstualnosti, vrlo je teško uopćavati teorije koje su validne za različite društvene okoline, jer je najčešće oblikovan jedinstvenom kombinacijom društvenih činitelja, povijesnoga razvoja i slučajnih okolnosti. Dodatno, nekoherentnost i pluralizam pristupa u javnim politikama prisutni su i stoga što ih karakterizira paralelizam normativizma i empirizma (Nelson, 1996). Nije, naime, moguće znanstvenim istraživanjem obuhvatiti preduvjete učinkovitog i legitimnog rješavanja kolektivnih problema bez objašnjavanja postojećih normativnih standarda, s jedne strane, te prikupljanja i teorijske interpretacije empirijskih podataka, s druge strane (Scharpf, 1997: 12-15). Stoga, u kontekstu političke znanosti, objedinjuju normativnu, pozitivnu i empirijsku političku teoriju.<sup>6</sup> Dakle, javne su politike u punom smislu riječi multiparadigmatske. Kako to toga dolazi?

Mnoge teorijsko-metodološke pristupe istraživanju javnih politika politologija dijeli s drugim disciplinama, a neke čak značajnijim dijelom pripadaju drugim znanostima, posebice ekonomiji. Naime, „politolozi su kasnije ušli u ono što se sada zove *policy* analiza od ekonomista čiji su teorijski pristupi u početku određivali polje. Mnogi politolozi koji su provodili istraživanja javnih politika prihvatili su dominantu paradigmu racionalnog izbora iz ekonomije“ (McDonnell, 2009: 57). Jačanje politološke perspektive u istraživanjima javnih politika zapravo potječe iz vrlo raširene kritike *policy* znanosti kao izrazito tehnokratskih i nenormativnih (npr. deLeon, 1990: 31-34; deLeon i Martell, 2006: 39; Fischer, 2006; Hoppe, 1999). Osnovna teza te kritike jest da je konvencionalna analiza javnih politika,

5 Pristup u društvenim znanostima jest pojam općenitiji i širi od pojma teorije ili metodologije i uključuje: (1) osnovne epistemološko-ontološke pretpostavke nekog istraživanja; (2) pretpostavke o svrhama znanstvenog istraživanja; te (3) neku distinktivnu 'meta-teoriju' o društvenim fenomenima i ljudskome ponašanju (della Porta i Keating, 2008a: 1-7).

6 Politička teorija ili, preciznije, teorijska politologija, sastoji se od pet osnovnih dijelova: 1. povijesti političkih ideja; 2. normativne političke teorije koja istražuje moralna i etička pitanja u politici; 3. logike znanstvenoga istraživanja u društvenim znanostima; 4. uopćavanja iz promatranja političkoga ponašanja; te 5. formalnih modela političkoga ponašanja. Izvođenje pravilnosti o političkome uopćavanjem iz empirijskih podataka označava se i empirijskom političkom teorijom, a aksiomatsko, deduktivno teoretiziranje o političkome ponašanju formalnom ili pozitivnom političkom teorijom (Beyme, 1996: 523). „*Policy* analiza se pojavila kao srednja razina, kao nova vježba izgradnje teorije koja obuhvaća oboje, empirijske i normativne elemente“ (Beyme, 1996: 520).

koja je težila tome da znanost istisne politiku iz odlučivanja, zapravo bila slijepa za političku realnost te da je potpuno podbacila u fundamentalnom razumijevanju svojega konteksta (Torgerson, 1986: 37-38). Navedena kritika rezultirala je, između ostaloga, sve intenzivnijim „uvlačenjem“ politike kao borbe za moć kao varijable u istraživanja javnih politika. Rezultat takvih kretanja upravo je nastanak dvije nove „struje“ unutar *policy* znanosti, odnosno suvremeno razumijevanje javnih politika kroz tri dimenzije (v. 2. Određenje javnih politika). Stoga se može reći da su, između ostaloga, nove paradigme unutar istraživanja javnih politika zapravo „otkrivanje“ politike (Torgerson, 1986).

Dakle, razlikovanje triju dimenzija i određenja javnih politika značajno je ne samo zbog bogatstva i širine uvida u taj fenomen, nego i stoga što ono prikazuje razvoj discipline (Colebatch, 2006b: 7-11). Tri razumijevanja javnih politika može se shvaćati i kao „predstavnik“ tri osnovne tradicije u njihovom istraživanju.<sup>7</sup> Stoga ih ovdje rabimo kao osnovu sistematizacije pristupa u javnim politikama koja se ne oslanja na često prisutnu dihotomnu podjelu na pozitivizam i postpozitivizam.<sup>8</sup> Pristupi se međusobno razlikuju prema ontološko-epistemološkim pretpostavkama na kojima počivaju, prema osnovnim metodološkim načelima koja vode istraživanje, a onda i prema tipičnim i najčešće upotrebljanim metodama prikupljanja i analize podataka. Također, drugačiji su i prema određivanju ključne kategorije u objašnjavanju stvaranja javnih politika (v. *Tablicu 1*).

Tablica 1. Tri istraživačke tradicije javnih politika i policy analize

Razumijevanje javnih politika	TRADICIJE ISTRAŽIVANJA JAVNIH POLITIKA		
	Izbor na temelju vlasti	Strukturirana interakcija	Društvena konstrukcija
Ontološko-epistemološke pretpostavke	Pozitivizam	Kritički realizam	Interpretativizam
Osnovna metodologija	Kvantitativna metodologija (veliki uzorak)	Kvalitativna metodologija (mali uzorak)	<i>Interpretativna metodologija (mali uzorak)</i>
Primjeri tipičnih metoda prikupljanja i analize podataka u istraživanju javnih politika	Statistički modeli; Ankete na velikom uzorku; Statistička obrada podataka	Intervjuiranje; Analiza dokumenata; Analiza aktera	Etnografija; Diskurzivna analiza; Narativna analiza
Ključna eksplanacijska kategorija	Interesi (Moć)	Institucije (Akteri)	Ideje (Diskursi)
Vrsta	Klasična	Participatorna	Interpretativna
policy analize	policy analiza	policy analiza	policy analiza

Prilagođeno prema: Petek, 2012b: 5.

7 Hal Colebatch tri dimenzije razumijeva kao različite dijelove iste stvarnosti, a među kojima je na djelu strukturalna napetost (2006a: 14), te su dodatno pretočene u različite teorijsko-metodološke pristupe javnim politikama (2006a: 19).

8 Usp. s klasifikacijom della Porte i Keatinga (2008b), koji strukturiraju pristupe u društvenim znanostima na četiri osnovna pravca: pozitivizam, postpozitivizam, interpretativni pristup, humanistički pristup.



Klasično i najstarije razumijevanje javnih politika, kao izbora na temelju vlasti, „predstavlja“ ona istraživanja koja se oslanjaju na pozitivističke ontološko-epistemološke pretpostavke razumijevanja znanosti i društva. Istraživanja se uglavnom vode načelima kvantitativne metodologije i pripadajućeg istraživačkog dizajna: rade se na velikim uzorcima, podaci se najčešće prikupljaju anketama, statistički se obrađuju, te analiziraju ekonometrijskim, statističkim modelima. Sve brojnija empirijska istraživanja prakse stvaranja javnih politika, kritike klasičnog razumijevanja i stvaranje alternativnih koncepata javnih politika iznjedrila su dvije nove znanstvene paradigme u njihovim istraživanjima. Središnji stupac *Tablice 1*, kojega simbolizira razumijevanje javnih politika kao ishoda strukturirane interakcije aktera, pozitivizam „zamjenjuje“ ontološko-epistemološkim pretpostavkama kritičkog realizma (v. Easton, 2010; Marsh i Furlong, 2005; Marsh i Smith, 2001; Stoker i Marsh, 2005).<sup>9</sup> Okreće se manjim uzorcima, kvalitativnome istraživačkom dizajnu, te takozvanim *soft* metodama prikupljanja i analize podataka, poput intervjuiranja, analize dokumenata i analize aktera (Burnham i sur., 2004: 30; Marsh i Smith, 2001; Hermans i Thissen, 2009). Interpretativizam, kao skup ontološko-epistemoloških pretpostavki, „odgovara“ razumijevanju javnih politika kao društvene konstrukcije, te u istraživanja javnih politika uvodi interpretativnu metodologiju – etnografske metode, te diskurzivnu i narativnu analizu (v. Fischer, 2006; Petković, 2008: 47; Yanow, 2000: 2003).

U odnosu na tó što postavljaju kao ključni faktor koji određuje stvaranje javnih politika i njihove ishode, paradigme se može razlikovati i time jesu li primarno usmjerene na istraživanje interesa, institucija ili ideja. Početna je hipoteza da interesi i moć dominantno oblikuju javne politike (Majone, 1996: 610). Koncept interesa, kao koristi ili probitka, ili naprosto osviještene potrebe pojedinaca ili skupina, bio je središnji u istraživanju javnih politika zbog dominacije modela utemeljenih na pristupu teorije racionalnog izbora (McDonnell, 2009: 57). Utjecaj i ostvarenje specifičnih interesa u stvaranju politika operacionaliziraju se primjerice kroz visinu proračunskih izdataka za specifične stavke i resore. Razvoj novih istraživačkih tradicija donosi i alternativna objašnjenja, te institucije i ideje kao osnovne nezavisne varijable postaju sve učestalije u istraživanjima javnih politika u 1980-ima i 1990-ima (Majone, 1996: 611). Naravno, te tri eksplanacijske kategorije treba shvaćati u najširem mogućem određenju. Tri koncepta ne nude uniformne recepte i teorijske predložke, već usmjeravaju istraživača na određenu generičku skupinu varijabli i pretpostavki koje treba obraditi kada je riječ o pojedinim istraživačkim pitanjima (McDonnell, 2009: 63). Tako se najšire određen utjecaj ideja na kreiranje javnih politika u interpretativnom pristupu najčešće operacionalizira kroz koncept diskursa.

Također, važno je za naglasiti kako se pojam institucije u istraživanju javnih politika rabi u dva smisla, za skup pravila i za vrstu aktera<sup>10</sup> (Petek, 2012a: 306; Petek i Žiljak, u Petek, Petković, 2014: 151-152). Institucije su, naime, sustavi pravila, formalnih (pravnih) i neformalnih (društvenih), koji strukturiraju djelovanje aktera jer određuju što je poželjno, što zabranjeno, a što dozvoljeno ponašanje, te time oblikuju preferencije i strategije aktera (Scharpf, 1997: 38-40). Preciznije je kad se pojam koristiti upravo u tom smislu, dok je za kategoriju aktera važno primijeniti razlikovanje pojedinačnih

9 Uporaba kritičkog realizma u istraživanjima javnih politika još se označava i kao kritička modernistička pozicija (Hill, 2010: 11) i kao pluralistička metodološka pozicija pod nazivom kritička mnogostrukost (*critical multiplism*) (Dunn, 1994a: 6).

10 Akterom javnih politika „po pravilu nazivamo pojedinca, skupinu ili instituciju, odnosno dionike (*stakeholders*) koji se, na temelju svojih formalnih nadležnosti, a svakako i interesa, uključuju u određenu fazu *policy* procesa“ (Kustec Lipicer, 2006: 29).



(*individual*) i složenih (*composite*) aktera. Pojam složenih aktera odnosi se na konstelacije pojedinaca koji nastoje proizvoditi neku zajedničku svrhu (Scharpf, 1997: 54). Javne politike kao ishodi strukturirane interakcije zapravo podrazumijevaju obje vrste značenja pojma institucije – analiziraju primarno složene aktere i njihovu međuigru unutar skupa formalnih i neformalnih pravila koje je oblikuju i ograničavaju. Ili, preciznije rečeno, riječ je o analizi institucionalizirane interakcije aktera čiji su ishod javne politike.

Tri pristupa istraživanju javnih politika nemaju stroge i potpuno jasne demarkacijske linije, već ih prije treba shvaćati kao trendove, kao dominantne tendencije u nekom istraživanju. Krajnji izgled pojedinoga istraživanja, što posebice naglašava pluralistička perspektiva razumijevanja pristupa u društvenim znanostima, primarno ovisi o konkretnome istraživačkom pitanju (della Porta i Keating, 2008c: 316-322). Vrlo se često pojedino istraživanje nalazi na granici dva ocrtana pristupa te ih donekle kombinira. Ipak, razlikovanje pristupa je značajno jer svaki generira specifičnu vrstu *policy* analize.

## 5. Vrste *policy* analize

Istraživanja javnih politika – *policy* pristup ili *policy* znanosti – sastoje se od više funkcionalnih dijelova. Riječ je o temeljnoj ideji discipline postavljenoj još od Harolda Lasswella (1987[1951]) da se znanje društvenih znanosti može se proizvoditi u dvije elementarne svrhe – kao „znanje o“ i „znanje za“ političko odlučivanje, odnosno kao deskripcija i kao preskripcija javnih politika (Hill, 2010: 4-6). To je razlikovanje standardno u literaturi o javnim politikama (npr. Fink Hafner, 2007; Grdešić, 1987, 1995; Howlett, i sur., 2009: 8-9; Parsons, 1995; Petak, 2007; Windhoff-Héritier, 1988). No često se isti funkcionalni dijelovi označavaju s različitim nazivima te u tome smislu postoji velika terminološka zbrka.

Specifično znanje za svrhe konkretnog procesa kreiranja javnih politika naziva se *policy* analiza, ali i analiza javnih politika (Grdešić, 2006) i analiza za javne politike (Hill, 2010: 4-5). Isto je i sa znanjem o javnim politikama, koje teži opisati i objasniti cjelinu procesa njihova stvaranja. Ono se određuje kao *policy* studije (Howlett i sur., 2009), ponovo analiza politika (npr. Hill, 2010: 4-5), *policy* znanosti ili naprosto istraživanja javnih politika (*policy research*, Weimer i Vining, 1999). A zatim se još ukupno istraživanje javnih politika, znanje „za“ i „o“ zajedno, ponekad naziva *policy* pristupom (*policy approach*, Petak, 2007), ponekad *policy* znanostima (Lasswell 1987: 59; Colebatch 2004: 77-78; deLeon i Martell, 2006), a nekad čak i samo *policy* analiza, pa se razlikuje akademska („o“) i primijenjena ili aplikativna („za“) *policy* analiza (Dunn, 1994a, 1994b; Đorđević, 2009; Fink Hafner, 2007; Kustec Lipicer, 2009; Torgerson, 1986).

Za hrvatsku je politologiju karakteristično da sintagmu javne politike koristi kao naziv za predmet istraživanja, ali i kao naziv za disciplinu (znanje „o“ i „za“ zajedno), pa su javne politike zapravo i hrvatske politološke *policy* znanosti. Stoga se uvodni kolegij u tu granu politologije na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu zove „Javne politike“ (isto je i u Beogradu), za razliku od, primjerice, Slovenije gdje se na Fakultetu za društvene znanosti u Ljubljani istorodni kolegij naziva „Uvod v analizo politik“ („Uvod u *policy* analizu“). Slovenski stil razlikovanja predmeta istraživanja i

discipline i u nazivima slijedi i Fakultet političkih nauka u Sarajevu s kolegijem „Analiza politika“. U ovome se radu *policy* analizom (PA) označavaju ona istraživanja javnih politika koja se provode iz profesionalnih razloga ili tzv. „znanje za“, a *policy* studijama (PS) ona provedena zbog znanstvene motivacije koja čine „znanje o“ politikama (Dye 1987: 4-5; Fink Hafner, 2007: 22).

Dakle, *policy* studije su istraživanja javnih politika u znanstvene svrhe, utemeljena na jednom od tri pristupa pojašnjena u prethodnom odjeljku. Riječ je o primjeni metoda društvenih znanosti u analizi pridjevskih politika, da bi se odredili uzročni odnosi varijabli formuliranja i implementiranja politike s jedne strane i njenih ishoda s druge strane (Grdešić, 1987: 12), te konteksti, društvena praksa i značenja u njihovu stvaranju. *Policy* analiza je pak proizvodnja i mobilizacija teorijskih znanja i empirijskih nalaza koji su relevantni za i unutar konkretnog procesa kreiranja neke politike, a u svrhe stvaranja racionalnije i informiranije osnove za odlučivanje (Dunn, 1994a: xiv, 15-16; Grdešić, 1987: 12-14; Parsons, 1995: xvi, Windhoff-Héritier, 1988: 20). PA se provodi za nekoga klijenta koji sudjeluje u procesu političkoga odlučivanja, odnosno za neku ciljanu skupinu, a PS izvode najčešće članovi akademske zajednice u svrhe spoznaje i objavljivanja znanstvenih radova (Dunn 1994a: 15; Kustec Lipicer 2009: 192; Weimer i Vining 1999: 27-31). Dakle, za razliku od studija, PA nije usmjerena na razvoj i testiranje uopćenih teorija ili tipologija o stvaranju javnih politika, već relevantnih informacija koje se mogu uporabiti u stvarnome procesu stvaranja politika i rješavanju konkretnih problema (Dunn, 1994b: 62; Fink Hafner, 2007: 23).<sup>11</sup> Za ovaj rad je značajno da postoje tri skupine tih profesionalnih istraživanja javnih politika, a to su klasična, interpretativna i participatorna PA.

Klasična PA, prvenstveno razvijena u Sjedinjenim Državama, pod dominacijom je ekonomije kao temeljne discipline (Windhoff-Héritier, 1988: 34) te je postavljena na pozitivističkim pretpostavkama. Riječ je o metodologiji zasnovanoj na mikroekonomici koja se počela rabiti u svrhe vrednovanja pojedinih politika te se s vremenom počela označavati kao PA (Colebatch 2004: 77; Petak, 2007: 199). Klasičnom se PA prvenstveno teži prikupiti objektivne, kvantitativne, statističke indikatore (deLeon i Martell, 2006: 34-35) koji pokazuju kako je neko društveno stanje problematično. Osnovne metode prikupljanja i analize podataka zasnovane su na ekonomiji i statistici (Durning, 1993: 298), a temelj takve PA jest analiza troškova i koristi (deLeon, 1990). Koriste se i operacijska istraživanja, formalni modeli, sistemska analiza te analiza troškova i efektivnosti (deLeon, 1990: 32; deLeon i Martell, 2006: 34-35; Geurts, Joldersma, 2001: 300; Grdešić, 1987: 15).

Značajnim dijelom, a posebice pri uporabi analize troškova i koristi, klasična je PA usmjerena na financijske aspekte političkih odluka te je za nju karakteristično zanemarivanje političkih varijabli u analizi. Postpozitivizam, uz takozvani „argumentacijski zaokret“ (v. Fischer i Forester, 1993), u javnim se politikama razvija s temeljnom idejom o „proizvodnji uporabljive *policy* analize oslanjanjem na političku i društvenu analizu javnih problema i kreiranja javnih politika i njihovih ishoda“ (Howlett i sur., 2009: 26). Tu svakako spada interpretativna PA koja se, dakle, razvija u sklopu kritike klasične PA, posebice kroz suprotstavljanje ontološko-epistemološkom perspektivom (Fischer, 2006; Hoppe,

11 PA, na temelju dostupnih i prikupljenih podataka, u fazi formulacije preporučuje neko alternativno rješenje kolektivnog problema, dizajnira buduću politiku te savjetuje kakvu odluku treba donijeti, dok u fazi evaluacije vrednuje postojeće mjere i programe te rezultate i učinke koje su postigli kako bi neka politika nastavila istim smjerom, ili se modificirala ili ukinula.

1999). Ona teži razumijevanju značenja politike pa istražuje djelovanje jezika, argumentacije, naracije i diskursa u javnopolitičkom procesu (Petković, 2008). Usmjerena je, u najširem smislu, na ulogu ideja u procesu stvaranja javnih politika. Izrazito je heterogena, što pokazuje i činjenica da ima niz varijanti, poput deliberativne, zatim diskurzivne, pa argumentativne te narativne PA (deLeon i Martell, 2006: 39). No može se reći da prevladavajuće metodološke alate čine etnografija, narativna analiza te analiza diskursa (Petković, 2008). Mnogo se rjeđe od klasične PA koristi u savjetovanju vlasti.

Postoji i treća skupina profesionalnih istraživanja javnih politika, treća vrsta PA, koju možemo označiti participatornom *policy* analizom (PPA). U literaturi se spominju četiri različite varijante PPA. Većinom su utemeljene na fenomenologiji te prihvaćaju interpretativnu ili hermeneutičku paradigmu znanstvenog istraživanja (Durning, 1993: 300). Ovaj rad preuzima razumijevanje koje je postavio Peter deLeon (1990), s obzirom da ostala tri isključivo naglašavaju različite načine facilitacije participacije odnosno participativni stil stvaranja javnih politika, posebice uključivanjem građana (Hoppe, 1999: 208), a ne analitički aspekt koji je ovdje od interesa.<sup>12</sup> DeLeon ističe kako je kod PPA riječ o „metodološkom prijedlogu da se proširi domašaj aktera (ili, u javnopolitičkom žargonu, ‘dionika’) uključenih u stvaranje i izvršenje neke javne politike u diskurzivnoj ili deliberativnoj maniri. (Povezana strategija bi bila da se proširi domašaj aktera koje analitičar ili ekspert konzultiraju)“ (deLeon, 1990: 30). Takva strategija je koherentna s postavkama kritičkoga realizma, jer povezuje analizu procesnih i sadržajnih dimenzija u rješavanju kolektivnih problema (Hermans i Thissen, 2009: 808). Naime, riječ je o svojevrsnom „miješanju“ pozitivističke i postpozitivističke perspektive koje se obje koriste simultano (Haight i Ginger, 2000) kroz kombiniranje „subjektivnih“ izvora znanja aktera i „objektivnog“ znanja iz teorija i empirijskih studija (Geurts i Joldersma, 2001: 301).<sup>13</sup>

PA utemeljena na kritičkom realizmu je u mnogočemu višestruka, no njena je osnovna karakteristika analiza višestrukih dionika (*multiple stakeholder analysis*), pojedinaca i skupina koje utječu ili su pod utjecajem kreiranja neke javne politike (Dunn, 1994a: 9). Takva analiza usmjerava pažnju na aktere koji sudjeluju u oblikovanju i implementaciji javnih politika kao važnih izvora relevantnoga javnopolitičkog znanja, ali i na javni interes u smislu da se zahtjeva da analiza ne služi samo interesima vlasti, već i javnosti, uključujući politički marginalne i nepriviligirane skupine, što je pretpostavka provođenja multiperspektivne analize različitih razumijevanja javnopolitičkih problema (Dunn, 1994a: 9-10). Dakle, PPA uključuje višu razinu reprezentativnosti onih koji utječu na ili su pod utjecajem neke javne politike (deLeon, 1990: 30) te je usmjerena na mentalne modele različitih aktera koji sudjeluju u kreiranju javnih politika (Geurts i Joldersma, 2001: 304). Ključna stvar koju PPA želi pokazati jesu kompetitivne normativne pozicije aktera (deLeon, 1990: 36). Prema iznesenome očito je kako je upravo PPA usmjerena na analizu političkog aspekta javnih politika, kako je on određen u trećem odjeljku ovoga rada.

12 Četiri oblika PPA čine: PPA za participativnu demokraciju (analitičar pomaže građanima formulirati njihove javnopolitičke pozicije); interpretativna PPA (analitičar kroz sudjelovanje s promatranjem, u suradnji s dionicima, pruža savjet o nekoj politici); dionička PA (dionici, uz savjetovanje analitičara, obrađuju podatke i stavove te oblikuju javnopolitičke savjete); osiguranje analitičkih uvida kroz PPA (dionici imaju mogućnost osigurati dio informacija koje će analitičari transformirati u preporuke) (Durning, 1993). Ovaj je rad utemeljen na razlikovanju PS, PA i kreiranja javnih politika, koje prve tri vrste PPA ne distingviraju.

13 Kritički realizam kombinira pozitivističku i interpretativnu epistemologiju jer kreće od pretpostavke da jedan dio informacija o svijetu dobivamo putem osjetila koja precizno predstavljaju izvanjske objekte, a dio izvanjskog svijeta je društveno konstruiran. Razlikuje tri sloja stvarnosti s obzirom na postojanje iskustava, događaja i generativnih mehanizama, unutarnjih logika funkcioniranja društvene stvarnosti, do kojih je nemoguće doći bez proučavanja refleksivnih aktera (v. Easton, 2010: 120-123; Petek, 2012b: 7-9).

Ne postoji jedinstvena metodologija PPA. Literatura vezano uz PPA spominje mnogobrojne metode utemeljene na interakciji koje teže strukturirati raspravu između aktera, a koje nisu od interesa u ovome radu. Za selekciju relevantnih metoda ovdje je ključno da one daju uvid u proces stvaranja javnih politika, a ne da pretendiraju nešto u tom procesu facilitirati (Hermans i Thissen, 2009: 809). Osnovu PPA čini analiza aktera i njihovih karakteristika, odnosno komparativna analiza svojstava aktera, u koju spada dvadesetak različitih metoda (Hermans i Thissen, 2009: 810). Izrazito su raznolike. Neke su vrlo egzaktna, gotovo matematički modeli, utemeljene na teoriji igara, a neke su uobičajeni interpretativni arsenal alata poput diskurzivne analize. Tu spada i nekoliko vrsta mrežne analize, niz metoda analize odlučivanja, te q-metodologija. Temeljne metode prikupljanja podataka, zajedničke svim analizama aktera, čine detaljna analiza dokumenata, posebice za identificiranje aktera neke politike, te zatim njihovo intervjuiranje, polustrukturiranim intervjuima ili strukturiranim upitnicima (Hermans i Thissen, 2009: 814). Opisana heterogenost metoda dobro oslikava raznorodnost istraživanja unutar kritičkog realizma.

## 6. Zaključak

Javne se politike prvenstveno odnose na oblikovanje i ostvarivanje ciljeva neke političke zajednice. Osnovno politološko pitanje koje se postavlja vezano uz istraživanja javnih politika jest jesu li ti ciljevi legitimni, i to poglavito kroz prizmu reprezentativnosti procesa stvaranja određene politike odnosno sudjelovanje pojedinih državnih i nedržavnih aktera. Stoga temelj politoloških istraživanja stvaranja javnih politika čini analiza aktera, koja je zasnovana na dvije bazične metode prikupljanja podataka – analizi dokumenata i intervjuiranju. Takav pristup utemeljen je na ontološko-epistemološkim pretpostavkama kritičkog realizma.

Nalazi istraživanja prikazani u ovome radu pokazuju kako su upravo navedeni elementi karakteristični za onaj segment interdisciplinarnoga znanja o javnim politikama koji čini specifičnu, unikatnu politološku ekspertizu za javne politike. Istraživanja u kojima se ističe uloga aktera, te analizira legitimnost i reprezentativnost procesa stvaranja politika, ona su kojima politička znanost može najviše pridonijeti istraživanju javnih politika u obliku *policy* studija. Posebice će se ti segmenti istaknuti u interdisciplinarnim istraživanjima pojedinih javnih politika. Dodatno, politološki se interpretativni fokus može dobro profesionalno specijalizirati u jedan oblik participatorne *policy* analize. Time se politološka znanja mogu vrsno uporabiti i u stvarnome procesu stvaranja javnih politika i dati značajan doprinos u rješavanju konkretnih problema zajednice.

Iz svega navedenog ne treba zaključiti da ovaj rad tvrdi kako politolozi analizu javnih politika moraju provoditi s isključivo jednom istraživačkom pozicijom. Uvažava se pluralistički karakter suvremene političke znanosti (Stoker i Marsh, 2005: 3-7), jednako kao i pluralistički karakter istraživanja javnih politika. Politolozi, naravno, rabe i druge teorijsko-metodološke okvire analiziranja javnih politika, i to često vrlo dobro čine. Ono što se želi naglasiti jest da se druge društvene discipline pitanjima aktera, reprezentativnosti i legitimnosti javnih politika naprosto ne bave i da takva istraživačka pitanja potpuno preskaču. Temeljna je ideja ovoga rada da takvu istraživačku perspektivu umiju koristiti samo politolozi te je stoga trebaju maksimalno iskoristiti za vlastito profesionalno profiliranje.

## Bibliografija

- Beyme, K. v. (1996): Political Theory: Empirical Political Theory. u: Goodin, R. E. i Klingemann, H. (ur.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 519-530
- Burnham, P.; Gilland, K.; Grant, W. i Layton-Henry, Z. (2004): *Metode istraživanja politike*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Colebatch, H. (2004): *Policy*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Colebatch, H. (2006a): Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi. *Anali Hrvatskog politološkog društva 2005*, 2: 7-22
- Colebatch, H. (2006b): Policy, Models, and the Construction of Governing. u: Colebatch, H. (ur.), *The Work of Policy. An International Survey*, Lanham: Lexington Books, 3-19
- Colebatch, H. (2006c): What Work Makes Policy, *Policy Sciences*, 39(3): 309-321
- deLeon, P. (1990): Participatory Policy Analysis: Prescriptions and Precautions, *Asian Journal of Public Policy*, 12 (1): 29-54
- deLeon, P. i Martell, C. R. (2006): The Policy Sciences: Past, Present, and Future. u: Peters, G. B. i Pierre, J. (ur.), *Handbook of Public Policy*, London, Thousand Oaks i New Dehli: Sage Publications, 31-47
- della Porta, D. i Keating, M. (2008a): Introduction. u: della Porta, D. i Keating, M. (ur.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, New York: Cambridge University Press, 1-15
- della Porta, D. i Keating, M. (2008b): How many approaches in the social sciences? An epistemological introduction, u: della Porta, D. i Keating, M. (ur.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, New York: Cambridge University Press, 19-30
- della Porta, D. i Keating, M. (2008c): Comparing approaches, methodologies and methods. u: della Porta, D. i Keating, M. (ur.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, New York: Cambridge University Press, 316-322
- Dunn, W. N. (1994a): Introduction: Policy Analysis in the Policy-Making Process. u: *Public Policy Analysis: An Introduction*, Upper Saddle River: Prentice Hall, 1-30
- Dunn, W. N. (1994b): A Framework for Policy Analysis. u: *Public Policy Analysis: An Introduction*, Upper Saddle River: Prentice Hall, 61-88
- Durning, D. (1993): Participatory Policy Analysis in a Social Service Agency: A Case Study, *Journal of Policy Analysis and Management*, 12 (2): 297-322
- Dye, T. R. (1987): Policy analysis. What governments do, why they do it and what difference it makes, u: *Understanding Public Policy*, New Jersey: Prentice Hall, 1-18

- Dorđević, S. (2009): *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa.
- Easton, G. (2010): Critical realism in case study research, *Industrial Marketing Management*, 39(1): 118-128.
- Fink Hafner, D. (2007): Znanost 'o' javnih politikah in 'za' javne politike. u: Fink Hafner, D. (ur.), *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 9-30
- Fischer, F. (2006): Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Argument, u: Fischer, F.; Miller, G. J. i Sidney, M. S. (ur.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London: Taylor and Francis CRC Press, 223-236
- Fisher, F. i Forester, J. (ur.) (1993) *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: UCL Press
- Geurts, J. L. i Joldersma, C. (2001): Methodology for participatory policy analysis, *European Journal of Operational Research*, 128: 300-310
- Grdešić, I. (1987): *Policy analiza, Politička misao*, 24 (3): 3-18
- Grdešić, I. (1995): *Političko odlučivanje*, Zagreb: Alinea
- Grdešić, I. (2006): *Osnove analize javnih politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Gustavsson, S. (1980): Types of Policy and Types of Politics, *Scandinavian Political Studies*, 3 (2): 123-142
- Haight, D. i Ginger, C. (2000): Trust and Understanding in Participatory Policy Analysis: The Case of Vermont Forest Resources Advisory Council, *Policy Studies Journal*, 28(4): 739-759.
- Heinelt, H. (2006): Do Policies Determine Politics?, u: Fischer, F.; Miller, G. J. i Sidney, M. S. (ur.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, London: Taylor and Francis CRC Press, 109-122
- Héritier, A. (2008): Causal explanation, u: della Porta, D. i Keating, M. (ur.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, New York: Cambridge University Press, 61-79
- Hermans, L. M. i Thissen, W. A. (2009): Actor analysis methods and their use for public policy analysts, *European Journal of Operational Research*, 196: 808-818
- Hill, M. (2010): *Proces stvaranja javnih politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Hoppe, R. (1999): Argumentative turn. Policy analysis, science and politics: from 'speaking truth to power' to 'making sense together', *Science and Public Policy*, 26 (3): 201-210
- Howlett, M.; Ramesh, M. i Perl, A. (2009): *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*, Don Mills: Oxford University Press
- Howlett, M. i Ramesh, R. (1998): Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process, *Policy Studies Journal*, 26 (3): 466-481

- Kellow, A. (1988): Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power. *Policy Studies Journal*, 16 (4): 713-724
- Kratochwil, F. (2008): Constructivism: what is (not) and how it matters, u: della Porta, D. i Keating, M. (ur.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, New York: Cambridge University Press, 80-98
- Kustec Lipicer, S. (2006): Tipologiziranje *policy* igrača u Europskoj uniji: dileme i perspektive, *Politička misao*, 48 (4): 25-46
- Kustec Lipicer, S. (2009): The Worth of Policy Knowledge in Younger Democracies: Reflections and Perspectives. *Anali Hrvatskog politološkog društva 2008*, 5: 187-209
- Lasswell, H. (1987): *Policy* orijentacija, *Politička misao*, 24 (3): 57-69
- Lowi, T. (1970): Decision Making vs. Policy Making: Toward and Antidote for Technocracy, *Public Administration Review*, 30 (3): 314-325
- Lowi, T. (1972): Four Systems of Policy, Politics and Choice, *Public Administration Review*, 32 (4): 298-310
- Lowi, T. (1988): Foreword. New Dimensions in Policy and Politics, u: Tatalovich, R. i Daynes, B. W. (ur.), *Social Regulatory Policy. Moral Controversies in American Politics*, Boulder i London: Westview Press, X-XXI
- Majone, G. (1996): Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions, u: Goodin R. E. i Klingemann, H. (ur.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 610-627
- Marsh, D. i Furlong, P. (2005): Koža, a ne košulja: ontologija i epistemologija u političkoj znanosti, u: Marsh, D. i Stoker, G. (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 16-40
- Marsh, D. i Smith, M. J. (2001): There Is More Than One Way To Do Political Science: On Different Ways To Study Policy Networks, *Political Studies*, 49 (3): 528-541
- McDonnell, L. M. (2009): Political Science Perspective on Education Policy Analysis, u: Sykes, G.; Schneider, B. i Plank, D. N. (ur.), *Handbook of Education Policy Research*, London: Routledge, 57-71
- Nacionalno vijeće za znanost (2009): Pravilnik o znanstvenim i umjetničkim područjima, poljima i granama, *Narodne novine*, 118/2009. [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009\\_09\\_118\\_2929.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2009_09_118_2929.html) (6. ožujka 2014.)
- Nelson, B. (1996): Public Policy and Administration: An Overview, u: Goodin, R. E. i Klingemann, H. (ur.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford: Oxford University Press, 551-592
- Parsons, W. (1995): Introduction. Part One: Meta Analysis, u: *Public policy. An introduction to the Theory and practice of policy analysis*, Cheltenham i Northampton: Edward Elgar, xv-83
- Pavlović, D. (2011): Racionalnost i politika: Jedan mogući način izvođenja koncepta politike, *Političke perspektive*, 1 (2): 63-89



- Petak, Z. (2007): Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: Kasapović, M. (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 187-215
- Petek, A. (2012a): Pojmovnik javnih politika, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12 (1): 301-312
- Petek, A. (2012b): *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža. Doktorska disertacija*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Petek, A. i Petković, K. (ur.) (2014): *Pojmovnik javnih politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Petković, K. (2008): Interpretacijska policy analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu, *Politička misao*, 45 (2): 27-53
- Ripley, R. B. (1985): *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall Publishers
- Scharpf, F. W. (1997): *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder/Oxford: Westview
- Scharpf, F. W. (2000): Institutions in Comparative Policy Research, *Comparative Political Studies*, 33 (6-7): 762-790
- Sinclair, T. (2006): Previewing Policy Sciences: Multiple Leses and Segmented Visions, *Politics and Policy*, 34 (3): 481-504.
- Steinberger, P. J. (1980): Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process, *Social Science Quarterly*, 61 (2): 185-197
- Stoker, G. i Marsh, D. (2005): Uvod. u: Stoker, G. i Marsh, D. (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 1-15
- Torgerson, D. (1986), Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis, *Policy Sciences*, 19 (1): 33-59
- Weimer, D. L. i Vining, A. R. (1999): What is Policy Analysis. u: *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Upper Saddle River: Prentice Hall, 27-42
- Windhoff-Héritier, A. (1988): Policy analiza: znanstveno savjetovanje politike, *Politička misao*, 25 (4): 19-40
- Yanow, D. (2000): *Conducting Interpretive Policy Analysis*, Thousand Oaks: Sage Publications
- Yanow, D. (2003): Interpretive Empirical Political Science: What Makes This Not a Subfield of Qualitative Methods. *Qualitative Methods Section (APSA) Newsletter*, 2: 1-18. <http://class.csueastbay.edu/publicadmin/dyanow/qualmeth.pdf> (6. ožujka 2014.)

## Political Science Expertise on Public Policy

**ANA PETEK**

Faculty of Political Science, University of Zagreb

ana.petek@fpzg.hr

Public policies, as a multi-dimensional and highly complex phenomenon, necessarily make a multidisciplinary research subject. The aim of this paper is to examine what is specific political science knowledge about public policy, and what is the unique contribution of political scientists to policy research and governance to enhance consolidating this young discipline in Southeastern Europe. This paper is a result of a review of policy textbooks in Southeastern Europe and worldwide, and literature on approaches and methodologies in social sciences and political science. It starts with determining public policies and their political aspect. Then it explores approaches of policy studies. Finally, it identifies types of professional policy research or policy analysis. The key assumption is that political science is primarily competent to analyze policy actors. The main finding of the paper is that the basis of political scientist professionalization in policy research, given that they are best in actor-centered research, and issues of representativeness and legitimacy of policy-making, can be a form of participatory policy analysis.

**Keywords:** public policy, political science, policy actors, policy study, policy analysis