

Izvorni znanstveni članak
35.07
328.181
Primljeno: 7. kolovoza 2008.

Interpretacijska *policy* analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu?

KREŠIMIR PETKOVIĆ*

Sažetak

U radu se prikazuje istraživačka tradicija interpretacijske *policy* analize. Nakon skiciranja akademskoga konteksta u odnosu na koji je razumljiva, te grube identifikacije važnih teorijskih utjecaja koji oblikuju njezino teorijsko polje, ukratko se, kroz djela glavnih autora, prikazuju argumenti koji konstituiraju interpretacijsku *policy* analizu kao paradigmu za istraživanje javnih politika. Potom se s pomoću kategorija ontologije, epistemologije i metodologije shematiziraju osnovna obilježja interpretacijske *policy* analize. Na posljetku se odgovara na pitanje iz naslova rada i zaključuje kako izjednačivanje interpretacijske *policy* analize s političkim programom deliberacijske demokracije nije nužno, a vjerojatno ni poželjno.

Ključne riječi: deliberacijska demokracija, diskurs, interpretacijska *policy* analiza, *policy* znanosti, politička znanost, tumačenje

*Mais, bien sûr, nous qui comprenons la vie,
nous nous moquons bien des numéros!*

Antoine de Saint-Exupéry, *Le Petit Prince*

Uvod

U ovome ću radu dati svoje viđenje interpretacijske *policy* analize ili interpretacijske analize javnih politika (*interpretive policy analysis*) i na kraju raspraviti o njezinu odnosu s deliberacijskom demokracijom (*delibe-*

* *Krešimir Petković*, znanstveni novak na znanstveno-istraživačkom projektu *Hrvatski politički sustav, upravljanje i javne politike* i asistent na kolegijima *Politički sustav Hrvatske* i *Političko odlučivanje* na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

native democracy).¹ Interpretacijska *policy* analiza razmjerno je mlada paradigma za istraživanje javnih politika, koja se od osamdesetih godina 20. stoljeća naovamo sve jasnije etablira, ponajviše među kritičarima klasične *policy* analize unutar političke znanosti. Interpretacijsku se *policy* analizu može shvatiti kao pojedinačni izraz općega interpretacijskog, diskurzivnog i lingvističkoga zaokreta koji je ponudio alternativu pozitivizmu u društvenim znanostima, uključujući i političku znanost.² Taj je zaokret, kao reakcija na zagovaranje pozitivizma kao jedinoga legitimnog modela društveno-znanstvenoga objašnjenja, obilježio društvene znanosti u posljednjoj četvrtini 20. stoljeća, iako su se značajne tendencije tog zaokreta pojavile prije, a može se reći i da on, u nerefektiranom obliku, postoji od samih početaka znanosti o društvu. Nije bilo teško pretpostaviti da će odmak od pretenzija na vrijednosnu neutralnost i proklamativnoga zastupanja modela objašnjenja podvođenjem pojedinačnih eksplananduma pod opći zakon, koji konstituiraju pozitivistički model društvene znanosti, naći svoje zastupnike i u predmetno specifičnoj analizi javnih politika. Orijentacija na kontekstualno osjetljivo tumačenje aktera, analizu jezika, naracija i diskursa, te korištenje kvalitativnih metoda istraživanja, našle su svoje mjesto i u toj poddisciplini suvremene politologije.

Poput ostalih mladih istraživačkih tradicija, interpretacijska *policy* analiza nema strogo definirane teorijske i metodologijske kanone. U nju se tako mogu ubrojiti neke teorije, autori i metode, a neke se mogu zanemariti ili posve izostaviti. U njoj također postoje prijepori i različita stajališta u vezi s nekim osnovnim istraživačkim pitanjima. Stoga moram uvodno napomenuti da u radu zastupam *jedno od shvaćanja* interpretacijske *policy* analize, koje ne mora nužno biti općeprihvaćeno. Interpretacijsku *policy* analizu vidim ponajprije kao kontekstualno osjetljivo i kritičko istraživanje javnih politika, a ne kao politički program emancipacije građanstva koji neki autori zagova-

¹ Zahvaljujem dvojici recenzenata na korisnim sugestijama. Članak je nastao na osnovi istraživačkoga rada poduzetoga u svrhu pisanja magistarskoga rada o interpretacijskoj *policy* analizi i deliberacijskoj demokraciji. Razdvajanje političke i analitičke dimenzije interpretacijske *policy* analize, tj. odvajanje interpretacijske *policy* analize od emancipacijskoga političkog projekta deliberacijske demokracije, podrobno elaboriram u svome magistarskom radu. Argumentacija iz magisterija ovdje je prezentirana u sinoptičkom obliku. Ona je znatno skraćena i ne obuhvaća podrobna objašnjenja argumenata. Stoga, osim slijeđenja pojedinih bibliografskih referencija, zainteresiranoga čitatelja upućujem na neobjavljeni magisterij *Interpretacijska policy analiza: tumačenje javnih politika i deliberacijska demokracija*, obranjen na Fakultetu političkih znanosti u srpnju 2008. Također, o istoj sam temi u nešto šire koncipiranom izlaganju koje je uključivalo i kritiku "postmodernističkoga teorijskog kiča" u Sokalovu smislu (Sokal, 2002.a i 2002b), pod naslovom *Interpretive Policy Analysis: Between Scylla of Postmodernistic Theoretical Kitsch and Charybdis of Deliberative Politics?*, govorio na konferenciji IPSA-e *Constructing Policy Work in a Changing Governmental Environment* u Dubrovniku 13.-15. lipnja 2008.

² O interpretacijskom pristupu u političkoj znanosti, v. Bevir i Rhodes (2005.).

raju. Ona počiva na teorijskim tradicijama u društvenim znanostima koje kritiziraju pozitivizam i služi se kvalitativnim metodama istraživanja, ponajprije etnografijom, analizom naracija i diskursa, ali nije strogo metodologijski formalizirana. Prema mojem shvaćanju, ona je *analitički* pothvat koji se može, ali i ne mora upotrijebiti u *političke* svrhe poboljšanja javnih politika i jačanja demokracije. Moje shvaćanje interpretacijske *policy* analize podrazumijeva jasno očuvanje njezina analitičkog karaktera od (čisto) političkih programa, koji poprimaju konkretan oblik zahtjeva za deliberacijskom politizacijom analize. Na kraju rada stoga polemiziram sa stajalištem koje deliberacijsku demokraciju uzima kao model za oblikovanje istraživačke prakse interpretacijske *policy* analize. Kao što se u deliberaciji do najboljega političkog rješenja dolazi ravnopravnom intersubjektivnom komunikacijom u javnom forumu prema određenim pravilima, tako se prema deliberacijskoj varijanti interpretacijske *policy* analize valjano razumijevanje *policy* problema i legitimno *policy* rješenje teško mogu postići bez ravnopravne deliberacije s građanima i zainteresiranim stranama u nekoj politici, koji je zajednički tumače i kreiraju. Štoviše, u zaoštrenom obliku to stajalište drži deliberacijsku demokraciju jedinom uistinu legitimnim oblikom *policy* analize i otpisuje sve druge moduse *policy* analize kao puku tehnokraciju.

Dok praksa deliberacijskoga istraživanja nepobitno može biti korisna kao priručno sredstvo za pristup lokalnom znanju, bolje razumijevanje i kreiranje politika, ona po mojem mišljenju ipak nije nužan uvjet kvalitetne interpretacijske *policy* analize. Čini mi se, naprotiv, da iskrivljene percepcije, utjecaj ideologije i moći, ili pak obična nezainteresiranost i neznanje građana, koji su u koncepciji deliberacijske analize jedini legitimni nositelji analize i instancija koja mora odobriti njezine rezultate i zaključke, mogu čak ugroziti kvalitetu analize, pa smatram da deliberacijsku praksu ipak treba uzeti s određenim oprezom i ne odrediti je *a priori* kao utemeljujući element interpretacijske *policy* analize. Ukratko, ako interpretacijska *policy* analiza može opstati kao samostalan istraživački program, smatram da još nije nužno da ju se izjednačuje s političkom deliberacijom i tako opterećuje još uvijek dvojbene političkim balastom.

Rad ima sljedeću strukturu. U prvom ću dijelu kratko kontekstualizirati znanstveni projekt interpretacijske *policy* analize u odnosu na bihevioralističku politologiju i Lasswellove *policy* znanosti te ponuditi pregled glavnih metateorijskih argumenata na kojima počiva teorijska zgrada interpretacijske *policy* analize (1). Potom ću, u drugom dijelu, prikazati glavne struje i istraživanja interpretacijske *policy* analize (2) te ih u trećem dijelu shematizirati uz pomoć uobičajene kategorijske trojke ontologija – epistemologija – metodologija (3). Na kraju ću pokušati obrazložiti prethodno naznačeno stajalište prema kojemu ipak nije nužno da se interpretacijska *policy* analiza politizira kao participacijsko-politički doprinos razvoju deliberacijske demokracije (4).

1. *Disciplinarno-povijesni kontekst i teorijske osnove interpretacijske policy analize*

Nastanak interpretacijske *policy* analize može se dobro razumjeti u kontekstu srodnih, ali ipak bitno različitih, društveno znanstvenih istraživačkih projekata na koje se ona referira. To su bihevirolistička politologija, Lasswellove *policy* znanosti i “klasična” *policy* analiza, koja uključuje pozitivističke teorije *policy* procesa i *policy* analizu troškova i koristi, zasnovanu na teoriji racionalnoga izbora.

Bihevirolistička politologija razvila se u SAD-u poslije Drugoga svjetskog rata, a tektonske promjene koje je ona unijela u političku znanost, distancirajući se od staroga institucionalizma i političke filozofije, najčešće se nazivaju bihevirolističkom revolucijom (Farr, 1995.; Lowndes, 2005.: 86). Ona se u istraživanju usmjerila na političko ponašanje aktera, koncipirajući ga kao dio političkoga sustava i tvrdila je da ga može istraživati na vrijednosno neutralan način. Politološki bihevirolizam prigrlio je pozitivističku ontologiju i epistemologiju, smatrajući da je o zbivanjima u svijetu politike moguće razviti vrijednosno neutralne znanstvene iskaze o općim zakonitostima i iste verificirati ili opovrgnuti uz pomoć o teorijama neovisnih podataka, najčešće dobivenih kvantitativnim metodama istraživanja na velikim istraživačkim uzorcima.

Istodobno s bihevirolističkom politologijom, pojavio se alternativni program Lasswellovih *policy* znanosti, koje su prema izvornom nacrtu interdisciplinarni projekt usmjeren na rješavanje političkih problema (Lasswell i Lerner, 1951.). One bi uključivale suradnju društvenih znanstvenika iz različitih disciplina – politologa, sociologa, antropologa, psihologa, pravnika, ekonomista, pa i filozofa i etičara, iz čega bi proizlazila i multimetodičnost, kao jedno od njihovih konstitutivnih obilježja.³ One bi također imale globalnu orijentaciju, bile bi kontekstualno osjetljive i eksplicitno vrijednosno dimenzionirane, kao “*policy* znanosti demokracije”, koje trebaju pridonijeti “punijem ostvarenju ljudskoga dostojanstva” (Lasswell, 1951.: 10). Nasuprot pozitivistički orijentiranom politološkom bihevirolizmu, *policy* znanostima bliža je filozofijska podloga Deweyev pragmatizam, koji je sadržan u njihovoj aktivističkoj orijentaciji i kontekstualno osjetljivom pristupu.

No, u praksi *policy* analize glavnu je riječ preuzela ekonomija, a u akademskoj zajednici, pretežito pozitivistički orijentirana politologija (Colebatch, 2004.b: 77-78). Ontologija racionalnoga izbora, prema kojoj su pojedinci *homines oeconomici*, koje motivira racionalni račun troškova i koristi,

³ Lasswell je u svojem svečanom predsjedničkom obraćanju Američkom udruženju za političku znanost istaknuo kako bi integracijsku ulogu u multidisciplinarnom projektu *policy* znanosti trebala odigrati politologija (Lasswell, 1956.).

dala je podlogu za kreiranje i analizu javnih politika po modelu *cost-benefit* analize (Weimer i Vining, 1999.; Nagel, 1991.). U tim okolnostima, uloga je vlade da odabere najracionalniju opciju s utilitarističkog menija, ovisno o tome kojim varijablama može manipulirati u društvenoj i političkoj okolini, u kojoj su uzročno-posljedične veze zadane (Guess i Farnham, 2000.: 42-44).⁴

Ishodište je interpretacijske *policy* analize upravo u kritici opisanoga pristupa, koji je ocijenjen kao teorijski promašen, jer ne razumije što se u politici zbiva i politički sporan, jer promiče tehnokratska *top-down* rješenja (Fischer, 2003.). Teoretičari interpretacijske *policy* analize zahtijevali su da *policy* analiza bude osjetljivija na značenja koja politika ima za aktere (Yanow, 2000.), da se ispita kako se javne politike diskurzivno oblikuju (Hajer, 1993.), ali i da se uloga analitičara politikâ preusmjeri u ulogu sudionika u analizi koji olakšava deliberaciju građana (*analyst as facilitator*), koji na ravnopravnoj osnovi sudjeluju u rješavanju *policy* problema (Fischer, 2000., 2003.).

Prije opisivanja glavnih argumenata teoretičara interpretacijske *policy* analize i njezine, na njima zasnovane, istraživačke prakse, potrebno je još kratko identificirati teorijske utjecaje koji su je oblikovali kao istraživačku paradigmu. Njih se ugrubo može grupirati u četiri cjeline: razumijevajuću sociologiju i hermeneutiku (1.1); anglosaksonsku filozofiju običnoga jezika (1.2); kritički pristup jeziku kao zabludi ili kao obliku simboličke moći (1.3) i na suprotstavljene perspektive Habermasove idealističke teorije komunikacijskoga djelovanja i Foucaultove teorije “kapilarne” moći i diskurzivnih mehanizama koji proizvode subjekte (1.4).

1.1 Razumijevajuća sociologija smatra da, ako se želi razumjeti socijalne aktere, treba razumjeti značenje koje oni pripisuju svom djelovanju, ali se pritom njihovi motivi ne mogu automatski izvesti iz strukturnih varijabli ili sociodemografskih pokazatelja, kao što su spol, klasna pripadnost, institucionalni položaj i sl. (Bevir i Rhodes, 2005.: 127). Da bi razumjeli djelovanje aktera, društveni znanstvenici trebaju svoje pojmove utemeljiti u njihovu svijetu života (Schutz, 1997.) i usvojiti lokalno znanje kojim socijalni akteri raspolazu, koje se potom prezentira u formi tzv. gustoga ili podrobnoga opisa (Gerc, 1998.a i 1998.b). Iako se taj pristup opire metodologijskoj formalizaciji – problem povijesnoga razumijevanja, prema Gadameru, prethodi svakoj raspravi o metodi (Gadamer, 1978.) – opće metodologijske napatke on nalazi u osnovnim idejama hermeneutike: u ideji hermeneutičkoga kruga, ideji povijesnosti razumijevanja, dijaloškoj naravi razumijevanja, produktivnosti razumijevanja i kritičkoj ulozi razumijevanja (Prasad, 2002.). Obja-

⁴ Pregled različitih teorija “klasične” *policy* analize, koje nipošto nisu sve pozitivističkoga tipa, uklopljene u teorijski okvir faznoga modela kreiranja politika, v. u: Urdešić (1995.).

šnjenja razumijevajućega pristupa često imaju formu teleologijskoga objašnjenja (Wright, 1975.), a katkad se insistira na objašnjavanju procesa uokvirivanja (*framing*) društvenoga djelovanja, fundamentalnom dijelu socijalne interakcije koji otvara mogućnost za različite interesno motivirane manipulacije (Goffman, 1974.). Klasičan hermeneutički argument u svojim istraživanjima primijenila je Dvora Yanow, koju zanima što i kako neka politika znači (*how does a policy mean?*), a Goffmanove ideje o analizi okvira za interpretaciju primijenili su Martin Rein i Donald Schön (Rein i Schön, 1993.).

1.2 Filozofija običnoga jezika odbacila je naivnu predodžbu o jeziku kao sustavu neutralnih riječi za označivanje stvari: "Riječi su djela", a njihovo značenje je njihova "uporaba u jeziku" (Wittgenstein, 1984.: 46; 1998.: §§ 43, 108). Također prema uvidima kasnoga Wittgensteina, jezik je poput složene igre, koja se odvija prema pravilima koja se uče i slijede "naslijepo", a ta su pravila povezana s oblicima života, bez kojih nemaju smisao (Wittgenstein, 1998.: §§ 199, 219; II/223). Kako se riječima u socijalnom kontekstu čine pojedine radnje u svakodnevnom životu posebno je opisao John Austin (Austin, 1975.), razradivši koncepciju performativnih ili činidbenih iskaza (*performative speech acts*), koji se dijele na ilokucijske i perlokucijske iskaze, tj. one kojima se čini nešto (*in saying something*) i s pomoću kojih se nešto čini (*by saying something*). Njegov učenik John Searle filozofiju običnoga jezika povezo je s objašnjavanjem društvenih institucija, koje se ne može objašnjavati izvanjskim jezikom neutralnoga biheveralističkog promatrača, nego treba poznavati njihova pravila koja konstituiraju djelovanje aktera (*constitutive rules*) koji su u njima involvirani (Searle, 2001.: 16, 22, 50-53). Upravo je to i teza Petera Wincha koji, polazeći od Wittgensteinove koncepcije slijeđenja pravila, povezuje filozofiju običnoga jezika s razumijevajućom sociologijom: da bi se razumjelo društveno djelovanje, treba razumjeti pravila koja ga konstituiraju (Winch, 2008.).⁵ Wittgensteinovi uvidi i teorija običnoga jezika također su referencije u literaturi o interpretacijskoj *policy* analizi, koja nastoji obratiti pozornost i na performativnost *policy* jezika i konstitutivna pravila koja definiraju djelovanje *policy* aktera.

1.3 Nasuprot filozofiji običnoga jezika, koja opisivanjem postojećih jezičnih praksi i društvenih pravila nosi zakučastu opasnost konzervativnoga *bi-asa*, drugi (uglavnom francuski) teoretičari jezika i diskursa u svojim su teorijskim naptucima zadržali jasno izraženu kritičku perspektivu, koja je našla svoj utjecaj u teorijski korpus interpretacijske *policy* analize. S jedne strane, vrijedi izdvojiti klasični jezični strukturalizam Ferdinanda de Saussurea, koji polazi od postavki da je veza između označitelja i označenih konvencionalna i da jezik treba shvatiti kao sustav razlika (de Sosis, 1969.), i subverzivne

⁵ Raspravu o ovoj poziciji v. u: Padjen, 1988.

improvizacije Jacquesa Derride na osnovnu strukturalističku temu, koji tvrdi da je nemoguće uspostaviti stabilno značenje nekoga teksta zbog “ekonomije” proizvodnje razlika, što on izražava pojmom “diferancije” ili “razlike” (*différance*) (Derrida, 1967.a, 1967.b).⁶ Iz njegove pozicije, prema kojoj nije moguće dati zaokruženu interpretaciju cjeline teksta, slijedi da se analitičar treba okrenuti dekonstrukciji i kritičkoj identifikaciji binarnih opozicija koje djeluju u nekom tekstu, što za interpretacijsku *policy* analizu znači dekonstrukciju tipičnih i pojedinačnih *policy* tekstova i naracija (Gottweis, 2003.: 249). Među teorijama koje se orijentiraju na strukturu jezika i njegova specifična svojstva na koja interpretacijski *policy* analitičar treba obratiti pozornost, treba također izdvojiti teoriju tropa Haydena Whitea. Tropi su za Whitea “duša diskursa” (White, 1985.: 2): on izdvaja četiri osnova tropa koji karakteriziraju osnovne momente u svakom diskursu – metaforu, metonimiju, sinegдохu i ironiju. S druge strane, kao predstavnike nešto klasičnijega pristupa, koji simboličku manipulaciju ne smješta unutar jezika kao autonomnoga medija, nego je povezuje sa socijalnom i političkom dominacijom, treba izdvojiti francuskoga sociologa Pierrea Bourdieua i američkoga politologa Murraya Edelmana. Bourdieu razvija opću socijalnu teoriju društvenih polja, te s njima povezanih vrsta kapitala i habitusa. U njegovoj teoriji veliku ulogu imaju simboličko polje i simbolička borba za dominaciju društvenih skupina. Za Bourdieua su i naizgled neutralne kategorije, kojima se koriste društveni znanstvenici, zapravo društvene norme i uloji u općoj socijalnoj borbi za klasifikaciju i dominaciju (Bourdieu, 1992.), pa su pozitivisti koji ih nekritički preuzimaju samo “statističari” postojećega poretka (Bourdieu, 1994.). Edelman pak, u svojoj ranijoj fazi, s pomoću razlikovanja između referencijskih i kondenzacijskih simbola gradi teoriju simboličke manipulacije u politici, prema kojoj se djelovanje političara sastoji od manipulacije kondenzacijskim simbolima bez jasnoga referentnog sadržaja (Edelman, 1985.). Bourdieuova i Edelmanova teorija upozoravaju da se u bavljenju *policy* analizom kategorije nekog *policy* polja može interpretirati kao sredstva dominacije i da treba obratiti pozornost na manipulacijsko simboličko djelovanje kojem nedostaju realne *policy* referencije.

⁶ Riječ “razlika”, koja izaziva refleksnu lektorsku reakciju brisanja tipfelera, ustvari je zanimljivo prevoditeljsko rješenje na koje sam naišao u srpskom prijevodu *La voix et le phénomène* (Derrida, 1989). Njime se, na originalan način, nastoji doskočiti tome što se Derrida kovanica *différance* čita jednako kao “klasična” razlika (*différence*), ali se drukčije piše. Solar, koji se odlučio za kroatizaciju francuskog termina (“diferancija”), objašnjava Derridinu igru riječi u odgovarajućoj natuknici u svomemu leksikonu: “Neologizam koji se rabi u teoriji dekonstrukcije, nastao tako što je u franc. riječi *différence* jedno slovo e zamijenjeno slovom a, što nema posljedica za izgovor, ali upućuje na značenje i važnost pisma, u skladu sa shvaćanjem francuskog filozofa Jacquesa Derride (1930.-2004.) o prevlasti pisma nad govorom, što je izloženo u njegovoj gramatologiji. Naziv ujedno kao izgovorena riječ stapa glagole *différencier*, razlikovati i *différer*, odgoditi, premjestiti, što opet Derrida drži važnim jer upućuje na shvaćanje jezika po kojemu isključivo razlike označitelja i stalno premještanje značenja igraju bitnu ulogu, te se jedino putem razlikovanja može razaznati neki pojam” (Solar, 2007.: 81).

1.4 Habermas i Foucault su teoretičari koje se najčešće suprotstavlja. Prvi je predstavnik racionalističke vjere u komunikacijsko djelovanje, dok je drugi teoretičar epistemičkih struktura, diskursa, mehanizama moći i discipliniranja, koji oblikuju subjekte, a iz kojih su jedini izlaz estetski projekti pojedinačnoga samousavršavanja. Obojica su, ipak, kritički teoretičari diskursa. Njihovi se opusi stoga mogu shvatiti kao dvije suprotstavljene strane iste medalje. Kako upozorava Dryzek: “diskursi u fukoovskom smislu postoje, pa ih diskurs u habermasovskom smislu ne može zanijekati (*wish them away*)” (Dryzek, 2000.: vi). Habermasova teorija komunikacijskoga djelovanja, koja u dvostupanjskom modelu društva logici pojedinih društvenih sustava suprotstavlja ideju komunikacijske racionalnosti ukotvljene u svijetu života (Habermas, 1995.a, 1995.b); njegove ideje idealne govorne situacije i proceduralne etike diskursa, u kojoj ravnopravna komunikacija nije iskrivljena utjecajem moći (Buckler, 2005.: 176-179; Reese-Schäfer, 2004.: 4), te deliberacijskoga djelovanja civilnog društva u javnoj sferi (Habermas, 1998.), zastupnicima interpretacijske *policy* analize poslužile su kao kontrafaktički ideal za kritiku kreiranja javnih politika i kao nadahnuće za modeliranje ravnopravne deliberacije, kojom se može zauzdati logika tržišta i upravne moći (Fischer, 2003.: 35-37). S druge strane, pojedine Foucaultove ideje iz različitih faza njegova opusa – poput spomenutih epistemičkih struktura koje upravljaju spoznajom subjekta (Foucault, 2002.), disciplinarnih tehnika za kontrolu populacije (Foucault, 1994.) i sveprisutne kapilarne moći povezane s pojedinim dispozitivima moći (Foucault, 1990.: 92-102), kao i mnoge druge – utjecale su na interpretacijsku *policy* analizu, a ponajviše njegova ideja diskursa, u kojoj su spojeni znanje i moć (Foucault, 1971.). Ona je nadahnula autore interpretacijske *policy* analize na višerazinsku diskurzivnu analizu i interpretaciju *policy* procesa kao sraza diskurzivnih koalicija (Hajer, 2003.).

Uz četiri glavne skupine utjecaja, treba spomenuti još nekoliko istaknutih teorijskih utjecaja na interpretacijsku *policy* analizu. U svijetu Thomasa Kuhna znanstvenici rješavaju paradigmatički zadane zagonetke, dok podatci neovisni o teoriji kojima bi se ova mogla opovrgnuti nisu vjerojatni. Iako je dvojbeno koliko je Kuhnova ideja paradigme primjenjiva na društvene znanosti (Kuhn, 1999.: 169), ona je opće mjesto društveno-znanstvene literature uopće, pa tako i one o interpretacijskoj *policy* analizi. Aristotelovo razdvajanje teorijskoga, praktičkog i pojetičkoga znanja,⁷ iz kojega proizlazi da, strogo govoreći, pojam teorije nije primjenjiv u društvenim znanostima, našlo je pobornike među zastupnicima interpretacijske *policy* analize (Torgeron, 1995.; Tenbensen, 2006.), koji katkad inzistiraju na fronetičkim uvidima iz prakse upravljanja kao jedinom dobrom vodiču za kvalitetnu *policy* analizu i praksu upravljanja (Forester, 1999.). Na posljetku, treba istaknuti i mo-

⁷ *Metafizika*, 1025b 16 – 1026a 20; *Nikomahova etika*, 1094b.

gućnosti marksističke kontekstualizacije interpretacijske *policy* analize, kroz ideju hegemonije u civilnom društvu i javnosti (Gramsci, 1971.), te mogućnosti povezivanja interpretacijske *policy* analize s psihoanalitičkom socijalnom teorijom, kroz psihoanalizom nadahnutu teoriju diskursa koja shvaća socijalni poredak kao proizvod nikad konačne diskurzivne dominacije (Lac-lau i Mouffe, 2001.; Mouffe, 2005.).

Prezentirani eklektički skup socijalnih teorija na kojima se temelji interpretacijska *policy* analiza, treba shvatiti kao prostoriju s alatom iz koje se, ovisno o pojedinim istraživanjima, bira teorijsko oruđe prikladno za pojedina istraživanja. Važnost razumijevanja konteksta, funkcioniranja jezika, osjetljivost na političku moć i zadržavanje kritičke perspektive, čine tu mješavinu teorija antipodom pozitivističkom biheviorizmu i racionalnom izboru koji naginje matematičkom modeliranju. Prije nego li se pojedinačne pojave ponedu pod mehanizam općih zakona ili pod modele koji postuliraju “ekono-mske” motivacije pojedinaca, znatno je važnije steći kontekstualno osjetljivo razumijevanje socijalne situacije u kojoj se politika donosi i provodi. Zato je jedna od mogućih krilatica interpretacijske *policy* analize ona iz *Maloga princa*, koja govori o ljudima koji se rugaju brojevima, upravo stoga što – “razumiju život”. Kvantifikacija je, nedvojbeno, odlično pomoćno sredstvo za provjeru teorija u društvenim znanostima, ali ipak samo *sredstvo*, kojim se treba koristiti oprezno, samo nakon što je interpretacijskim pristupom postignuto razumijevanje problematike koja se analizira.

2. Glavni argumenti interpretacijske *policy* analize: retorika, označivanje, naracije i diskursi u *policy* procesu

Okretanje *policy* analize interpretaciji, analizi naracija i diskursa dobilo je nekoliko međusobno povezanih teorijskih izraza. U ovom dijelu rada izdvojit ću nekoliko glavnih argumenata koji obilježuju interpretacijsku *policy* analizu: shvaćanje *policy* analize kao retorike (2.1), shvaćanje suvremenoga društva kao političke zajednice u kojoj se vodi politička borba za interpretaciju (2.2), shvaćanje *policy* analize kao analize naracija (2.3) i kao analize diskursa (2.4).

2.1 Da je *policy* analiza vrsta retorike, u poznatoj knjizi *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, ustvrdio je Giandomenico Majone (Majone, 1989.). On tvrdi da *policy* analitičar ne provodi neutralnu analizu tehničkoga tipa, nego proizvodi argumente koji trebaju uvjeriti određenu publiku i sadržavaju složenu mješavinu činjeničnih i vrijednosnih sudova. Stoga je *policy* analiza sličnija retorici, “starom umijeću diskursa uvjeravanja” (Majone, 1989.: xi). *Policy* analizu Majone shvaća kao praktičnu vještinu koja izmiče jednostavnim teorijskim nacrtima. Ona je dijalektičko umijeće, koje ne počinje od matematičkih aksioma, nego od određenih staja-

lišta u zajednici; ona se ne sastoji od formalnih izvoda, nego od iznošenja argumenata koji moraju biti prihvatljivi javnosti, a njezina zadaća nije demonstracija logičke valjanosti, nego stvaranje dispozicija za djelovanje u nekoj zajednici. Premda shvaćanje *policy* analize kao praktičnoga umijeća sa sobom nosi oprez prema formalnim modelima i teorijskim pojednostavnjenjima, na shvaćanju *policy* analize kao retoričke argumentacije razvili su se okviri za analizu *policy* argumenata, poput pristupa Williama Balla, koji pragmatični *policy* argument rastavlja na četiri elementa (normativni zahtjev, empirijska komponenta, komponenta izvedivosti i komponenta evaluacije) i pristupa Williama Dunna, koji je u svom transakcijskom modelu argumenta razlučio šest sastavnica: podatke, tvrdnju, jamstvo, potporu, pobijanje i ogradu ili kvalifikaciju (Ball W., 1995.; Dunn, 1993.).

2.2 Dok je Majone opisao praksu *policy* analize koja odstupa od racionalističkoga ideala, Deborah Stone je u knjizi *Policy Paradox* iznijela načelan argument, prema kojem je *policy* analiza, kao i svako drugo djelovanje koje nastoji tumačiti odnose u političkoj zajednici i pronaći politička rješenja njezinih problema, nužno politički čin. Stoneova shvaća političku zajednicu kao polis, u kojemu vladaju “zakoni strasti”, a ne “zakoni tržišta” i u kojem se različite podzajednice i interesne grupe sukobljavaju, ali i konstituiraju kroz djelovanje različitih političkih naracija. U njemu su *policy* ciljevi, poput pravednosti, jednakosti, efikasnosti i sigurnosti, ambivalentni. Dok ih se najčešće prikazuje kao opće poželjne ideale, oni se u praksi popunjavaju različitim partikularnim političkim sadržajima, kao i *policy* rješenja poput poticaja, regulacija, davanja prava i ovlasti. Najzanimljiviji dio *Policy Paradox* odnosi se na analizu političke ambivalentnosti različitih načina definiranja problema u polislu, u kojoj Stoneova polazi od sljedećega stajališta:

“Probleme u politici definira se kako bi se postiglo političke ciljeve – kako bi se mobilizirala potpora jednoj od strana u sukobu. Definirati problem znači iznijeti tvrdnju o tome što je na kocki i na koga se to odnosi, te stoga to znači definirati interese i uspostavu savezništva. Ne postoji apolitična definicija problema. U suočavanju s bilo kojom definicijom *policy* problema, pronicav istraživač treba se pitati kako ta definicija određuje zainteresirane strane i uloge, kako određuje uloge nasilnika i žrtve i kako bi različita definicija izmijenila odnose moći” (Stone, 2002.: 231).

Stoneova kao pojedine modalitete definiranja problema analizira uporabu simbola, brojeva, uzroka, interesa i odluka. U politici i *policy* analizi rabe se različite politizirane stilske figure, poput metafora i sinegdoha te tipične naracije, o kojima ću, kao i o tipologiji naracija o uzročnosti, nešto reći u dijelu o metodama interpretacijske *policy* analize. Korištenje brojevima, koji se prezentiraju kao tehnički neutralni, uključuje prethodne politički motivirane definicije o tome što brojiti, a što ne. Pojedine političke naracije, ne samo da

proizlaze iz njih, nego često i uspostavljaju političke interese, a konceptualizacija odlučivanja kao faznoga modela, u kojem se donose i provode odluke koje maksimiziraju korisnost, za Stoneovu su samo još jedna u nizu politiziranih naracija njezina polisa.

2.3 U odnosu na Stoneovu, Emery Roe razradio je nešto formaliziraniji pristup naracijske *policy* analize, kao još jedne varijante interpretacijske *policy* analize (Roe, 1994.). On polazi od postavke da se politika često kreira u uvjetima visoke nesigurnosti, kompleksnosti i polariziranosti. U mnogim situacijama ne postoji pouzdano znanje na osnovi kojega treba donijeti odluku, složenost problema je visoka te se ne mogu odrediti posljedice neke politike, osobito njezin učinak na niz drugih politika i s njima povezanih problema. Također, kreiranje politike zasićeno je konfliktom i oprečnim definicijama problema zainteresiranih strana. Dok u okolnostima u kojima nema nesigurnosti, kompleksnosti i polariziranosti, klasična *policy* analiza može dobro funkcionirati, Roe misli da za složene situacije treba primijeniti naracijsku *policy* analizu koja, na osnovi postojećih naracija, pokušava kreirati metanaraciju s pomoću koje se može riješiti *policy* problem. Metoda koju Roe opisuje i obrazlaže njezinu primjenu na primjeru pojedinih slučajeva, poput krize s voćnim mušicama u dvama kalifornijskim okruzima 1980.-1982. i problema navodnjavanja u kalifornijskoj Dolini sv. Joakima, sastoji se od četiriju osnovnih koraka. Najprije treba identificirati glavnu naraciju o problemu a, nakon toga, protunaracije koje proturječe glavnoj naraciji. Potom analitičar treba pokušati skovati metanaraciju, tj. priču koja povezuje različite priče, te na posljetku, na temelju metanaracije, ponuditi plauzibilno rješenje *policy* problema. Roeova teorija nudi oruđe za *policy* analitičara usmjerenoga na konkretne probleme u smislu *policy* analize “za” *policy* proces, no ona se može interpretirati i kao teorija *policy* procesa u okolnostima koje nabraja njegova mantra naracijske *policy* analize: nesigurnosti, kompleksnosti i polariziranosti.

2.4 Jedan od vodećih predstavnika diskurzivne *policy* analize, kao jedne od inačica interpretacijske *policy* analize, jest nizozemski politolog Maarten Hajer. Diskurs Hajer definira kao “skup ideja, koncepata i kategorija kroz koje se pojavama daje značenje” (Hajer, 1993.: 45). Stvari i pojave postoje izvan diskursa, ali se uvijek diskurzivno osmišljavaju. Primjerice, u ekološkoj politici, bolesno drveće može se smjestiti unutar ekološkoga diskursa, kao posljedica kiselih kiša, ili od strane ekonomističkoga diskursa ignorirati kao još neobjašnjena prirodna pojava. Drugi Hajerov ključni pojam jest pojam diskurzivne koalicije, koji povezuje pojam diskursa s akterima i institucijama: “Diskurzivna koalicija tako je skup niza priča, aktera koji ih izriču, i praksi koje odgovaraju tim pričama, sve organizirano oko jednoga diskursa” (Hajer, 1993.: 47). U svojim objašnjenjima *policy* procesa, Hajer pokušava pokazati kako se pojedine politike donose onda kad određeni diskurs prevlada, tako što se institucionalizira i poveže dovoljno jaku diskurzivnu koaliciju

različitih socijalnih grupa. Diskurzivna analiza odvija se na više razina. Ona najprije zahtijeva analizu specifičnosti nekoga *policy* diskursa, što uključuje analizu karakteristične terminologije i naracija, te fukoovski inspiriranu analizu dubljih koncepata i metafora koji ga oblikuju. Analitičar potom treba istražiti kako se oko identificiranoga diskursa formiraju diskurzivne koalicije i, konačno, kako pojedine institucijske i organizacijske prakse proizvode i podržavaju pojedine diskurse (Hajer, 2003.).

Iako bi se moglo navesti još mnogo autora i argumenata koji pripadaju interpretacijskoj *policy* analizi, navedene perspektive u bitnome ilustriraju njezin teorijski korpus; one, kao i pojedina u njima utemeljena istraživanja, pokazuju kako su tumačenje *policy* aktera, analiza retorike, naracija i diskursa, važan dio *policy* analize.⁸

3. Ontologija, epistemologija i metodologija interpretacijske *policy* analize

Kratak teorijski pregled jedne istraživačke tradicije ne može se baviti prikazivanjem pojedinih istraživanja, međutim ono što se u njemu može učiniti, kako bi istraživački program o kojemu je riječ bio jasniji, jest precizirati njegova obilježja na meta-razini, tj. epistemologijskoj razini, u širem smislu “znanosti o znanosti”. Schematizacija utemeljujućih osobina interpretacijske *policy* analize kao istraživačkoga programa, na ontologijskoj (3.1), epistemologijskoj (3.2) i metodologijskoj (3.3) razini, osim povezivanja dosad prezentiranih teorija, omogućit će i bolje razumijevanje razgraničenja interpretacijske *policy* analize od političkoga programa deliberacijske demokracije o kojemu govorim u posljednjem dijelu rada.

3.1 Iako je predmet istraživanja u rudimentarnom obliku fenomenски zadan, on se uvijek teorijski raščlanjuje i oblikuje. Svaka teorija neka obilježja svoga predmeta stavlja u prvi plan, a neka zanemaruje. Društveno-znanstveni istraživački programi također naseljavaju svoj svijet nekim entitetima koje smatraju bitnima, primjerice racionalni izbor racionalnim pojedincima koji maksimiziraju koristi, marksizam klasama, a feminizam ženama i muškarcima. Ontologijske postavke zadane su jezgrom istraživačkoga programa u lakatoševskom smislu, koja se izuzima od “falsifikacionističkoga morala” (Lakatos, 1974.: 133, 176). Interpretacijska *policy* analiza je, u skladu sa

⁸ Dobar uvid u interpretacijsku *policy* analizu nude dva zbornika radova, objavljena u razmaku od deset godina (Fischer i Forester, 1993.; Hajer i Wagenaar, 2003.); v. također Colebatchev esej o nekoliko djela interpretacijske *policy* analize (2004.a). O različitim diskursima o javnim politikama, koji se pojavljuju u suvremenoj političkoj znanosti, v. Colebatch (2004.b), a o mjestu interpretacijske *policy* analize unutar istraživanja javnih politika kao politologijske poddiscipline, v. Petak (2007.).

svojim teorijskim utjecajima, naselila svijet različitim tradicijama, naracijama, diskursima, svjetovima života i argumentima. Iako se na prvi pogled može činiti da su nabrojani pojmovi nepovezani, svi oni imaju jedno bitno zajedničko svojstvo: riječ je o kolektivnim entitetima.⁹ Tradicije, naracije, diskursi i svjetovi života postoje neovisno o svakom pojedincu; oni su intersubjektivni, kao i argumenti koji funkcioniraju u određenom jeziku, prema njegovim pravilima i intersubjektivno su razumljivi unutar neke komunikacijske zajednice.¹⁰ Bitno je naglasiti da navedeni pojmovi nisu suprotstavljeni. Oni se mogu precizirati kao pojmovi vezani uz različite razine interpretacijske analize. Primjerice, unutar određenoga svijeta života i tradicije, mogu se pojaviti određeni diskursi i naracije, unutar njih pojedini argumenti itd.

3.2 Pod epistemologijom se, u užem smislu, misli na pravila kojima trebaju udovoljavati znanstveni iskazi nekoga istraživačkog programa. Kakvi su iskazi i teorije za interpretacijsku *policy* analizu dovoljno dobri? Za razliku od pozitivizma, koji ima nomotetičke pretenzije, interpretacijska *policy* analiza nudi ideografske iskaze koji su ograničeni na pojedini kontekst. Njezin ideal nije apstraktni, opći zakon koji upravlja pojavama neovisno o prostornom i vremenskom kontekstu, nego uvjerljiv, gusti opis funkcioniranja naracija, diskursa i argumenata u određenom socijalnom kontekstu. Ako se otpiše *new age* višak, dobar dio epistemologijskih naputaka koji vrijede za interpretacijsku *policy* analizu može se naći u knjizi *Naturalistic Inquiry* Egona Gube i Yvonne Lincoln, koji poručuju kako je “jedina generalizacija da nema generalizacije” (Lincoln i Guba, 1985.).

3.3 Uz ontologijsku poruku o kolektivnim teorijskim entitetima vezanima uz društveno značenje i epistemologijski naputak za dobru ideografiju, treba konačno nešto reći i o metodologiji, također u užem smislu, tj. o metodama istraživanja koje stoje na raspolaganju interpretacijskoj *policy* analizi. Interpretacijska se *policy* analiza služi kvalitativnim metodama, što u najširem smislu znači da se manji broj slučajeva, ili čak samo jedan, temeljito istražuje i verbalno tumači, najčešće u obliku naracije. Od pojedinih skupina metoda, treba posebno izdvojiti etnografiju (3.3.1), analizu naracija (3.3.2) i analizu diskursa (3.3.3). Druge dvije skupine metoda nešto je teže razgraničiti, no u načelu vrijedi da je analiza naracija tekstualno orijentirana, dok analiza diskursa često zahvaća socijalne odnose, povezujući tekst sa socijal-

⁹ Interpretacijska *policy* analiza, kao i interpretacijski pristup općenito, ne negira mogućnost djelovanja pojedinaca (Bevir, 1999.a, 1999.b), ali je ponajprije zanimaju kolektivne tvorbe smisla, pa ona u osnovi nema sluha za žalopojke poput one Hesseove o našem grubom, siromašnom i idiotskom jeziku (“... so grob wie in unser armen Idiotensprache geht es im Leben nicht zu ...”, Herman Hesse, *Der Steppenwolf*, Suhrkamp, Frankfurt na Majni, 2007., str. 69).

¹⁰ Čak i Habermasova teorija i na njoj zasnovani ideali deliberacije polaze od “zajedničkoga prostora koji postoji između pojedinaca, to znači iz intersubjektivne, umjesto individualne perspektive” (Vitale, 2006.: 743).

nim i političkim kontekstom. Naracijsku i diskurzivnu analizu od etnografskih metoda razlikuje što za njih nije presudno izravno istraživačko iskustvo s terena.

3.3.1 Klasično obrazloženje etnografskoga istraživanja dao je antropolog Clifford Geertz. Ključna je zadaća etnografije identificirati socijalno značenje, a to se postiže s pomoću “promišljenoga upuštanja” u “podroban opis”, koje najčešće nastaje na osnovi prolongiranoga boravka u socijalnom miljeu koji se istražuje (Gerc, 1998.a: 12). Etnograf ne treba težiti apstrakciji, nego protumačiti značenje na osnovi kojega djeluju subjekti pojedine kulture i potom svoje uvide razložiti u gustom opisu. Ta osnovna antropologijska ideja, bitna za tumačenje drugih kultura, ima općenitu vrijednost za društvene znanosti, a za područje *policy* analize razradila ju je Dvora Yanow. Umjesto izračuna troškova i koristi, *policy* analitičar treba ponajprije istražiti što neka politika predstavlja za pojedine *policy* zajednice, koje dijele “misli, govor, praksu, i njihova značenja” (Yanow, 2000.: 11). Za donositelje politike neka politika ima jedno značenje, no za pojedine zajednice njezinih adresata ona može imati sasvim različita značenja, kao i za *policy* analitičara. Iako za interpretacijski pristup općenito metodologijska formalizacija nije presudna, vjerojatno ni poželjna, *policy* etnografija ipak se može razdvojiti na nekoliko temeljnih koraka. Analitičar najprije treba identificirati artefakte koji su za neku politiku relevantni, a to su, prema konceptualizaciji Yanowljeve, jezik, predmeti i objekti. Potom treba identificirati zajednice smisla koje dijele viđenje problema i istražiti diskurse i značenja koji povezuju zajednice i artefakte politike. Konačno analitičar svoju pozornost treba usmjeriti na sporenja i nerazumijevanja između pojedinih zajednica, kako bi zadobio razumijevanje *policy* problema na osnovi kojega može ponuditi dobro *policy* rješenje.

3.3.2 Uz specifičnu Roeovu verziju naracijske *policy* analize, dobar uvid u analizu naracija pružaju ideje o konceptualizaciji problemima Deborah Stone, čije je djelo s pravom ocijenjeno kao “zlatni rudnik ‘mini-teorija’ za naracijsku *policy* analizu, o postavljanju dnevnoga reda, o definiciji tema i problema i *policy* dinamici” (McBeth et al., 2007.: 88). Prema drugom i ovdje posljednjem izdvojenom citatu iz njezine knjige *Policy Paradox*:

“O problemima politike govorimo riječima. Kako se riječi rabe da bi se prikazale stvari, tema je kojom se najčešće bave retorika i književnost, ali simboličko prikazivanje je srž definiranja problema u politici” (Stone, 2002.: 137).

Iz te postavke proizlazi važnost bavljenja naracijama i njihovim pojednim mehanizmima za *policy* analizu. Prema Stoneovoj, tipične političke naracije koje se pojavljuju u polisu su priče o propadanju, koje uključuju priče o osujećenom napretku i priče o prividnoj promjeni, te priče o gubitku kontrole, koje se dijele na priče o zavjerama (npr. kapitalisti su krivi za nezaposlenost radnika) i priče u kojima se krivi žrtva (npr. siromašni su sami krivi

za svoje siromaštvo). Pojedine stilske figure sastavni su dio političkih naracija. One počivaju na nekoj sličnosti, ali – što se katkad zaboravlja – uvijek postoji i razlika između predmeta o kojemu se govori i onoga s čim ga se implicitno uspoređuje i povezuje, koja se popunjava političkim sadržajem. Sinagoge, u kojima se jedna netipična pojava uzima kao predstavnik cjeline, česte su u opravdanjima politika, a politički pristrane metafore sastavni su dio gotovo svih političkih iskaza (npr. o pojedinim pojavama govori se kao o pošasti, a mjere protiv pojave nazivaju se ratom; nacije se opisuju organskim metaforama, a politički sustavi mehaničkim itd.). U analizi naracija osobito je zanimljiva analiza naracija o uzročnosti Deborah Stone, u kojoj se četiri tipične naracije o uzročnosti (mehanički uzrok, slučajni uzrok, namjeravani uzrok, nehotični uzrok) dobivaju križanjem dvaju kriterija klasifikacije, s obzirom na to je li djelovanje svjesno ili nesvjesno i jesu li posljedice djelovanja željene ili neželjene (Stone, 2002.: 191).

3.3.3 Diskurzivna analiza javnih politika često polazi od formalizirane definicije diskursa, koja uključuje više elemenata. Kod Torgersona su to kodifikacija, institucionalizacija, participacija i konceptualizacija (Torgerson, 2003.: 133-135), dok Dryzek, shvaćajući diskurse u “(labavo) fukoovskom smislu”, kao dispozicije koje ograničavaju i omogućuju djelovanje subjekta, rabi pojam diskursa koji se sastoji od pet formalnih elemenata: ontologije (što se nalazi u svijetu, npr. klase ili rase), mogućnosti djelovanja (tko može, a tko ne može politički djelovati, npr. robovi u robovlasničkom diskursu američkoga juga ne mogu), motivâ djelovanja (koji se motivi pripisuju akterima, npr. u radikalno konzervativističkom diskursu siromasi se bune zato što su psihički devijantni, a u socijalističkom zato što su im narušena prava), prirodnih i neprirodnih odnosa (što je prirodno, a što nije, primjerice u patrijarhalnom je diskursu podređenost žena muškarcima prirodna), specifičnih metafora i stilskih figura (s čim se pojedine pojave implicitno uspoređuju, primjerice u realizmu u međunarodnim odnosima države s uspoređuju s biljarskim kuglama) (Dryzek, 1990.: 159-160; 2006.: 165-166). Analiza diskursa kao metoda interpretacijske *policy* analize nastoji ponajprije analizirati pojedine elemente diskursa, a potom ih najčešće i povezati s političkim odnosima. Dobar je primjer kritički nastrojena, tekstualno orijentirana analiza diskursa Normana Fairclougha, koja analizu samoga teksta (vokabular, gramatika, metafore, pravila žanra) povezuje s analizom socijalnih (opći diskurzivni poredak) i diskurzivnih praksi (reprodukcija tekstova) (Fairclough, 1992.).

Na temelju dosad izložene materije moguće je konačno formalno definirati varijantu interpretacijske *policy* analize koju zastupam. Interpretacijska *policy* analiza je istraživački program predmetno usmjeren na javne politike i *policy* proces, koji pokušava razumjeti značenja politike te istraživati djelovanje diskursa, naracija i argumenata u *policy* procesu. Njezini su iskazi ideografskoga tipa, a služi se kvalitativnim metodama, ponajprije etnografijom,

analizom naracija i diskursa. Ona može imati oblik analize *o policy* procesu, a na osnovi njezinih nalaza mogu se kreirati *policy* rješenja konkretnih problema, čime ona postaje analizom *za policy* proces. No, neki autori inzistiraju na tome da se kao jedini uistinu legitimni oblik *policy* analize uzme *policy* deliberacija građana u kojoj analitičar sudjeluje kao ravnopravni moderator. Da bi se shvatilo značenje toga zahtjeva, treba najprije ukratko ispitati ideju deliberacijske demokracije.

4. Politička i analitička dimenzija interpretacijske policy analize: oprezno s deliberacijskom politikom ...

Varijante interpretacijske *policy* analize koje se oslanjaju na participaciju građana i analitičaru propisuju mjesto posrednika u *policy* raspravi čvrsto su povezane s idejom deliberacijske demokracije. Deliberacijska demokracija pojavljuje se kao jedna od inačica normativnih teorija demokracije (što nipošto ne znači da iskazi teoretičara deliberacijske demokracije ne sadržavaju empirijski provjerljive tvrdnje), koja se suprotstavlja agregacijskim teorijama demokracije (Shapiro, 2002.). Za razliku od potonjih, koje ponajprije zanima problematika agregiranja preferencija pojedinaca i grupa, deliberacijska demokracija vjeruje u razumnu raspravu građana u kojoj se, posredstvom navođenja uzajamno prihvatljivih razloga, početne preferencije mijenjaju i postiže zajednička konsenzusna odluka. Teorija deliberacijske demokracije ima više inačica i predstavnika. Joshua Cohen ponudio je političko-teorijski normativni model deliberacijske demokracije kao “asocijacije čijim poslima upravlja javna deliberacija njezinih članova” (Cohen, 1989.: 17). Ona je neovisna i trajna asocijacija u kojoj slobodni i jednaki građani odlučuju kroz razložnu deliberaciju prema određenim pravilima. Benjamin Barber je, u sklopu svojih republikanskih zahtjeva za jakom demokracijom, razvio koncepcije javnoga viđenja, političke prosudbe i političkoga govora, te dao prijedlog konkretnih institucijskih reformi (za SAD, ali koje se mogu čitati općenito). Oni njegovu ideju jake demokracije čine također jednom inačicom deliberacijsko-demokracijske teorije (Barber, 1984.). Habermas je kao svoj ideal deliberacijske demokracije ponudio komunikacijsko djelovanje civilnoga društva, koje treba spriječiti zloporabu upravne moći i tržišta. Njegov model ne zahtijeva preustrojavanje postojećih institucija prema formalnim zahtjevima deliberacijskoga ideala, nego omogućivanje difuzne racionalne komunikacije u javnoj sferi postojećih društava (Habermas, 1998.). John Dryzek je pak ponudio ideju diskurzivne demokracije, kao kreativnoga sučeljivanja diskursa prema nešto labavijim pravilima deliberacije, u kojoj je, primjerice, dopušteno pozivanje na emocije, koja ne inzistira na postizanju konsenzusa, niti na socijalnoj jednakosti kao preduvjetu deliberacije itd. (Dryzek, 2000.). Osim općih teorijskih razmatranja deliberacijska demokracija, što je možda za ovu raspravu važnije, uključuje i konkretne deliberacij-

ske dizajne, s kojima se ponajviše eksperimentiralo u SAD-u, poput konferencija konsenzusa, deliberacijskih anketa i suvremenih varijanti povijesnih gradskih skupova (Gastil i Levine, 2005.). Deliberacijski dizajni najčešće emuliraju “mini-javnosti” (Goodin i Dryzek, 2006.), tj. povezuju ograničeni broj pojedinaca, koji udovoljavaju određenim stratifikacijskim kriterijima, u kontroliranu deliberaciju čiji se rezultati potom plasiraju u javnost kako bi utjecali na političku agendu.

Zastupnici deliberacijske *policy* analize žele uspostaviti forume za analizu i kreiranje politika upravo prema modelu takvih mini javnosti u kojima građani, prema određenim pravilima, raspravljaju o politici i dolaze do konsenzusnoga rješenja *policy* problema. Njihov model kreiranja i analize politike utemeljen je u teoriji deliberacijske demokracije. Zapravo, oni žele zamijeniti klasičnu *policy* analizu s deliberacijskom demokracijom kako bi demokratizirali proces kreiranja javnih politika.¹¹ Njihovu ideju takve *policy* deliberacije nazivam političkom dimenzijom interpretacijske *policy* analize, nasuprot analitičkoj, koja se odnosi na istraživački program koji sam zao kružio u prethodnim dijelovima rada.

Istaknuti zastupnik deliberacijskoga programa za interpretacijsku *policy* analizu jest Frank Fischer, ujedno jedan od glavnih autora u području interpretacijske *policy* analize. Iako Fischer zagovara primjenu diskurzivnih i kritičkih teorija u *policy* analizi te priznaje i instrumentalno korištenje deliberacijskih metoda, kao pristupa lokalnom znanju, njegov glavni zahtjev odnosi se na deliberacijsku *policy* analizu i primarno je političke naravi:

“Ali pothvat *policy* analize kao cjelina propustio je krenuti putem Lasswellove hrabre vizije i, umjesto toga, slijedio je ograničen pravac evolucije. Ne samo da je ishod bio više tehnokratski nego demokratski, nego su i empirijski i praktični rezultati bili znatno manji nego što je izvorno bilo obećano” (Fischer, 2003.: 4).

¹¹ Usp. Fischer (2000., 2003.) i uvodnike iz spomenutih zbornika o interpretacijskoj *policy* analizi (Fischer i Forester, 1993.; Hajer i Wagenaar, 2003.). Dok uvodnik prvoga zbornika shvaća *policy* analizu i upravljanje kao “praktične procese argumentacije”, iz čega izvodi normativni zahtjev za opravdavanjem *policy* argumenata u forumu javnosti, u uvodniku drugoga zbornika potreba za “novom deliberacijski orijentiranom *policy* analizom” izvodi se iz činjenice kompleksnoga mrežnog društva koje se postulira. Zahtjevi za uvođenjem deliberacije u *policy* analizu variraju u shvaćanju točnoga oblika deliberacije i njezinoga značenja za analizu i za kreiranje politika. U radu polemiziram ponajprije s jednim od prilično radikalnih stajališta koje zastupa Frank Fischer, prema kojem građani i eksperti u uvjetima ravnopravne deliberacije trebaju analizirati probleme i kreirati politička rješenja. Argument se, dakle, izvodi iz perspektive u radu zastupane varijante interpretacijske analize koja u zahtjevima za uvođenjem deliberacije kao konstitutivnoga oblika svake *policy* analize prepoznaje problematičnu tendenciju ukidanja legitimacije bilo koje pojedinačne analize, a ne iz perspektive demokratskih političkih reformi uvođenja građanske deliberacije i participacije u upravljanju, čija je opravdanost pitanje normativne rasprave političkih teoretičara i agende reformatora javnoga upravljanja.

Prema Fischeru, glavni je problem klasične *policy* analize u tome što je ona tehnokratska i pomaže reprodukciji poredaka u kojima u praksi, često na štetu građana, upravljaju stručnjaci. *Policy* analiza treba promovirati političku inkluziju i emancipaciju građana (Fischer, 2000.: 14, 32). Iako Fischer ne zahtijeva ukidanje ekspertize, on smatra da stručnjaci imaju prevelik i nekontroliran utjecaj na odlučivanje te da “građani i stručnjaci mogu pogoditi znatno demokratskiju ravnotežu između znanja i participacije” (Fischer, 2000.: 40). Za njega prava participacijska analiza treba biti “egalitarna – čak radikalno egalitarna” (Fischer, 2000.: 180), što znači da u njoj građani i stručnjaci moraju biti ravnopravni u kreiranju konačnih zaključaka analize. Fischer stoga pozdravlja različite eksperimente deliberacijskih demokrata, poput spomenutih deliberacijskih anketa, građanskih porota i različitih radionica stručnjaka i građana. Pritom osobito ističe vrijednost konsenzusne konferencije, prema modelu koji je osamdesetih uvelo Dansko vijeće za tehnologiju (Fischer, 2003.: 210-219), te različitih varijanti participacijske *policy* analize – jednako one spontane, koja je došla do izražaja u slučaju popularne epidemiologije u mjestu Woburn u državi Massachusetts, i one poduprte od države i organizacija civilnoga društva, poput sustavnoga konzultiranja lokalnog znanja u politici razvoja siromašne indijske države Kerale (Fischer, 2000.: 151-169).

Stajališta poput Fischerova sadržavaju tendenciju izjednačivanja interpretacijske *policy* analize s političkim programom deliberacijske demokracije, zamjenjujući samostalne analize stručnjaka ravnopravnom deliberacijom stručnjaka i građana, koji zajednički analiziraju i kreiraju politiku. Umjesto političkoga oblika, deliberacija postaje model za demokratizaciju *policy* analize, koji delegitimira samostalnu analizu stručnjaka. Ako malo zaoštrimo stvari, u toj perspektivi interpretacijska *policy* analiza zapravo postaje samo jedan od oblika deliberacijske demokracije. Je li to stajalište koje se može bezrezervno prihvatiti? Tehnokratske tendencije suvremenih društava Zapada su zabrinjavajuće. Nedvojbeno je da *policy* deliberacija može donijeti nove spoznaje i zanimljiva iskustva te jednako tako poslužiti kao političko sredstvo stvaranja protuteže tehnokraciji. Nema nikakvoga problema ako se (*policy*) deliberacija zastupa kao poseban politički program, koji se onda može i politički procjenjivati prema svojim prednostima i nedostacima.¹² No, problem nastaje ako se tvrdi da je deliberacijska *policy* analiza zapravo jedini legitiman pristup analizi i kreiranju javnih politika, te da je primarna zadaća *policy* analize politizacija pasivnoga građanstva, stvaranje jake demokracije u društvu koje je sve više vođeno od strane eksperata (Fischer, 2000.: 2). Čini mi se da se na taj način, samostalan istraživački rad, vođen uz pomoć različitih istraživačkih tehnika, uključujući one opisane u

¹² Jedna od zanimljivih kritika deliberacijske demokracije može se izvesti iz hajekovskih pozicija, usp. Pennington (2003.).

ovom radu, implicitno karakterizira kao nelegitiman znanstveni larpurlartizam. Kao da se tvrdi da, dok traje borba za više demokracije, nema neutralnih: postoje samo oni za i oni protiv!

Dopuštam da moja karakterizacija zaoštava stajalište o kojemu je riječ i da se pojedini autori mogu u njega samo djelomično uklopiti. No, tendencije koje opisujem nedvojbeno postoje i sve se jače izražavaju među zagovornicima deliberacijske *policy* analize, kojih je Fischer, čiju sam poziciju uzeo za primjer, istaknuti predstavnik. Kad to stajalište izvedemo do njegovih krajnjih konzekvencija, a to je znak jednakosti između (demokratske) politike i analize, otvaramo najmanje tri potencijalna problema što ih ovdje želim istaknuti. Prvi je problem u tome što izjednačivanjem *policy* analize i deliberacijske demokracije *policy* analiza preuzima sve probleme koje sadržava teorija deliberacijske demokracije, o kojima se najčešće raspravlja u području političke teorije. Deliberacijska demokracija može dovesti do promjene preferencija i tako premostiti blokadu odlučivanja, razumnom deliberacijom može se postići konsenzus, a možda premostiti i dublje razlike. Komunikacijsku racionalnost ne treba podcijeniti.¹³ No, s druge strane, nema nikakva jamstva da će ona postići svoje proklamirane ciljeve. Rasprava može dovesti do blokade odlučivanja, može sniziti kvalitetu odluke, a može i zaoštriti sukob zainteresiranih strana. Ako se analiza i kreiranje politika podrede deliberacijskom idealu, iz toga uopće ne moraju proizići ni kvalitetna analiza, ni dobra odluka. Deliberacijska demokracija ima dvojbene posljedice. Ako postojeće liberalno-demokratske institucije pružaju dovoljno prostora za deliberaciju i demokratsku kontrolu odlučivanja – za što se može ponuditi mnogo dobrih argumenata – nije jasno zašto ne ostaviti njima kreiranje politike, a analitičarima mogućnost za neovisan znanstveni rad? Ukratko, ulazak u teren političke teorije ovdje bi mogao biti preskup manevar s nejasnim dobitcima.

Drugi, općenitiji problem jest da se, prihvaćanjem specifičnoga političkog programa kao rješenja za probleme analize, postojeća ravnoteža između politike i analize pomiče u korist politike, također s nejasnim posljedicama. Iako to prilično jasno proizlazi iz izlaganja teorijskih osnova interpretacijske *policy* analize u prvom dijelu članka, treba to ovdje posve jasno reći: u širem je smislu, naime, svaka analiza – politika. Uzevši u obzir moguće optužbe za neznanstveni ulazak u teren metafizike, može se ipak reći da čovjek u osnovi ima izbor: može analizirati politiku s društveno-znanstvenih pozicija, može biti *policy* analitičar, ali isto tako pokušati biti političar u praksi ili politički aktivist; može također ignorirati politiku i “obrađivati svoj vrt”, a može se i

¹³ Barber je mišljenja da politička deliberacija u praksi može razriješiti mnoge probleme, uključujući i teške paradokse, čija je teorijska elaboracija nekima privrijedila i Nobelovu nagradu: “Kad nas se pita za izbor, dobijemo paradoks tranzitivnosti; kad nas se pita za razjašnjenje, možemo dobiti informacije koje vode izlazu iz paradoksa ...” (Barber, 1984.: 202).

zalagati da se ona podredi religiji ili se pak baviti dadaističkim provokacijama, usmjerenima protiv postojećega socijalnog i političkoga poretka (ili ih izvoditi jednostavno iz larpurlartističkih pobuda). Pritom svi poduzeti tijekovi djelovanja imaju neke, iako katkad teško sagledive, posljedice. Svi su oni neka politika. I ono što poznajemo kao znanost, *u tom širem smislu* jest politika. I to dobro razrađena politika: koja ima svoja dugom tradicijom izgrađivana pravila, metode i specifičan znanstveni etos. No, znanost nipošto nije politika *u užem smislu*, ali izjednačivanjem s deliberacijskom demokracijom, ona to postaje, također s dvojbena posljedica. Što ako deliberacijska politika počne vršiti pritisak na znanost? Prema njezinim premisama, znanstvenik bi, ako veća skupina deliberacijski, uz navođenje "uzajamno prihvatljivih argumenata", zaključio suprotno, trebao priznati da je bio u krivu. Ne otvara li deliberacijska procedura mogućnost da se interpretacijska *policy* analiza ograniči na katkad konzervativni ili čak prizemni *common sense*? Možda bi, umjesto smještanja u deliberacijski forum, analizu trebalo ostaviti znanstvenicima i njihovoj vlastitoj savjesti, a kritiku i argumentiranje širem difuznom procesu u znanstvenoj i općoj javnosti, a kreiranje politike klasičnomu demokratskom procesu. Znanstvena autonomija čini se previše vrijednom i teško stečenom, da bi se olako prepustila politici.

Najzad, treći je problem usko povezan s drugim. Ako se izbriše granica između deliberacijske politike i znanstvene analize, iz toga može proizlaziti da su svi drugi oblici analize (politički) neprihvatljivi. Pluralizam različitih pozicija, korištenje različitih istraživačkih tehnika donose, što ne treba posebno dokazivati, brojne inovativne spoznaje, kako samostalno, tako u međusobnoj komunikaciji i kritici. Ukidanje teorijskoga i metodologijskoga pluralizma, koje bi moglo proizići iz zahtjeva za specifičnom politizacijom analize, moglo bi polučiti loš teorijski totalitarizam.

Iznesena argumentacija nipošto ne želi poručiti da varijante *policy* analize koje zagovaraju participaciju i deliberaciju nisu legitimne. To su vrijedne analitičko-političke prakse, a za analizu politika one mogu iznjedrati korisne spoznaje. Ipak, etnografske studije, kontekstualno osjetljiv razumijevajući pristup, analiza naracija, tropa i analiza *policy* diskursa također su legitimne i one već po sebi čine teorijski korpus i istraživačke tehnike koji konstituiraju interpretacijsku *policy* analizu. Ono na što sam u posljednjem dijelu rada htio upozoriti jest opasnost totalitarizma samo jednoga pristupa. Ako bi se u pretjeranoj mjeri politizirala i oslonila isključivo na građansku deliberaciju, za interpretacijsku *policy* analizu pojavila bi se opasnost da se izgubi u specifičnom političkom projektu i nestane kao samostalna analitička istraživačka tehnika koja se može primijeniti u različite svrhe, uključujući na prvome mjestu korištenje u poboljšanju *policy* procesa. Deliberacijska *policy* analiza nije nužan dio interpretacijske *policy* analize, a s obzirom na prethodno iznesene argumente, ona vjerojatno nije ni njezin poželjan dio.

Zaključak

Povlačenjem crte razgraničenja prema deliberacijskoj demokraciji, konačno su definirane konture ovdje zastupane interpretacijske *policy* analize. Njih se može tablično prikazati i time pregledno zaključiti ovaj članak. Zaključna tablica prikazuje ontologijska, epistemologijska i metodologijska obilježja interpretacijske *policy* analize, te njezino viđenje uloge *policy* ana-

Tablica: Odnos interpretacijske *policy* analize, klasične *policy* analize i *policy* deliberacije (Petković, 2008.: 239).

| | “Klasična” <i>policy</i> analiza | Interpretacijska <i>policy</i> analiza | <i>Policy</i> deliberacija |
|--|---|--|--|
| Ontologija | Teorijski ogoljeni entiteti Ekonomski čovjek – maksimizator koristi i minimizator troškova Bihevioralistički pojmljeni pojedinci i grupe involvirani u <i>policy</i> procesu | Entiteti određeni socijalnim kontekstom <i>Policy</i> argumenti <i>Policy</i> naracije <i>Policy</i> diskursi <i>Policy</i> značenjski okviri Svjetovi života zajednica koje raspolažu lokalnim znanjima i čine dio <i>policy</i> procesa | Politički subjekti Pojedinci i grupe u procesu demokratske deliberacije |
| Epistemologija | Nomotetika Modeli <i>policy</i> procesa zasnovani na teoriji racionalnog izbora Univerzalni iskazi o uzrocima i posljedicama ponašanja aktera i zbivanja u <i>policy</i> procesu | Ideografija Kontekstualno ograničeni iskazi o <i>policy</i> procesu: tumačenje značenja i naracija aktera u <i>policy</i> procesu Opis elemenata diskursa i diskurzivnih mehanizama u <i>policy</i> procesu | Politika Iskazi o zajedničkom suživotu koji se pozivaju na razložne argumente |
| Metodologija | Kvantitativne metode Matematički modeli Analiza troškova i koristi (CBA) Ankete na velikom uzorku Statistička obrada podataka | Kvalitativne metode Etnografija Analiza argumenta Analiza teksta Analiza diskursa | Metode institucionalnog dizajna Dizajn deliberacijskih foruma u kojima analitičar pomaže u deliberaciji |
| Uloga <i>policy</i> analitičara | Analiza <i>policy</i> procesa Formuliranje univerzalnih iskaza o zakonitosti <i>policy</i> procesa Analiza za <i>policy</i> proces Profesionalni savjet odlučiteljima u formi analize troškova i koristi | Analiza <i>policy</i> procesa Tumačenje <i>policy</i> procesa i objašnjavanje diskurzivnih mehanizama u <i>policy</i> procesu Analiza za <i>policy</i> proces Profesionalni savjet odlučiteljima koji počiva na kontekstualno osjetljivom razumijevanju <i>policy</i> procesa | Analiza <i>policy</i> procesa – Analiza za <i>policy</i> proces Sudjelovanje u deliberaciji iznošenjem <i>policy</i> savjeta u formi razumljive argumentacije |

litičara, tj. onoga što ona, s jedne strane, zagovara kao teoriju *policy* procesa i, s druge strane, načina na koji se interpretacijska *policy* analiza aktivno može uključiti u kreiranje politika. Dok njezino tumačenje *policy* procesa umnogome odgovara interpretacijskom pristupu u političkoj znanosti općenito, u analizi za *policy* proces, ona nudi kontekstualno osjetljive savjete za kreiranje politike, koje se, u konačnici, ipak prepušta savjesti znanstvenika, bez posebnoga zahtjeva za legitimnošću stečenom u deliberacijskom forumu.

Literatura

- Aristotel, 2001.: *Metafizika*, Signum i Medicinska naklada, Zagreb.
- Aristotel, 1988.: *Nikomahova etika*, Globus i Sveučilišna naklada Liber, Zagreb.
- Austin, J. L., 1975.: *How to Do Things with Words* (2. izd.), Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Ball, William, 1995.: A Pragmatic Framework for the Evaluation of Policy Arguments, *Policy Studies Review*, (14) 1: 3-24.
- Barber, Benjamin, 1984.: *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, Berkeley.
- Bevir, Mark, Rhodes, R. A. W., 2005.: Interpretativna teorija, u: Marsh, David, Stoker, Gerry (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb: 126-146.
- Bevir, Mark, 1999.a: *The Logic of the History of Ideas*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Bevir, Mark, 1999.b: Foucault, Power, and Institutions, *Political Studies*, (47): 345-359.
- Bourdieu, Pierre, 1994.: *Raisons pratiques: sur la théorie de l'action*, Editions du Seuil, Pariz.
- Bourdieu, Pierre, 1992.: *Što znači govoriti? Ekonomija jezičnih razmjena*, Naprijed, Zagreb.
- Buckler, Steve, 2005.: Normativna teorija, u: Marsh, David, Stoker, Gerry (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb: 166-187.
- Burnham, P., Gilland, K., Grant, W., Layton-Henry, Z., 2006.: *Metode istraživanja politike*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb.
- Cohen, Joshua, 1989.: Deliberation and Democratic Legitimacy, u: Hamlin, Alan, Pettit, Philip (ur.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*, Basil Blackwell, Oxford: 17-34.
- Colebatch, Hal, 2004.a: Interpretive Policy Analysis – Review Essay, *Australian Journal of Public Administration*, (63) 3: 113-117.

- Colebatch, Hal, 2004.b: *Policy*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb.
- Derida, Žak (Derrida, Jacques), 1989.: *Glas i fenomen. Uvod u problem znaka u Husserlovoj fenomenologiji*, Istraživačko izdavački centar SSOS, Beograd.
- Derrida, Jacques, 1967.a: *De la grammatologie*, Les Éditions de Minuit, Pariz.
- Derrida, Jacques, 1967.b: *L'écriture et la différence*, Éditions du Seuil, Pariz.
- Dryzek, John, 2006.: *Deliberative Global Politics*, Polity Press, Cambridge.
- Dryzek, John, 2000.: *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, Oxford.
- Dryzek, John, 1990.: *Discursive Democracy: Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dunn, William, 1993.: Policy Reforms as Arguments, u: Fischer, Frank, Forester, John (ur.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham i London: 254-290.
- Edelman, Murray, 1985.: *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Urbana i Chicago.
- Fairclough, Norman, 1992.: *Discourse and Social Change*, Polity Press, Cambridge.
- Farr, James, 1995.: Remembering the Revolution: Behavioralism in American Political Science, u: Farr, James, Dryzek, John, Leonard, Stephen (ur.), *Political Science in History. Research Programs and Political Traditions*, Cambridge University Press, Cambridge: 199-224.
- Fischer, Frank, 2006.: Participatory Governance as Deliberative Empowerment: The Cultural Politics of Discursive Space, *American Review of Public Administration*, (36) 1: 19-40.
- Fischer, Frank, 2003.: *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford.
- Fischer, Frank, 2000.: *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*, Duke University Press, Durham i London.
- Fischer, Frank, 1998.: Beyond Empiricism: Policy Inquiry in Postpositivist Perspective, *Policy Studies Journal*, (26) 1: 129-146.
- Fischer, Frank, Forester, John (ur.), 1993.: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham i London.
- Forester, John, 1999.: *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Foucault, Michel, 2002.: *Riječi i stvari: arheologija humanističkih znanosti*, Golden Marketing, Zagreb.
- Foucault, Michel, 1994.: *Nadzor i kazna: rađanje zatvora*, Informator i Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Foucault, Michel, 1990.: *The History of Sexuality. Volume I: An Introduction*, Vintage Books, New York.
- Foucault, Michel, 1971.: *L'ordre du discours*, Gallimard, Pariz.

- Gadamer, Hans Georg, 1978.: *Istina i metoda: osnovi filozofske hermeneutike*, Veselin Masleša, Sarajevo.
- Gastil, John, Levine, Peter (ur.), 2005.: *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Francisco.
- Gerc, Kliford (Geertz, Clifford), 1998.a: *Tumačenje kultura I*, Biblioteka XX vek i Čigoja štampa, Zemun i Beograd.
- Gerc, Kliford (Geertz, Clifford), 1998.b: *Tumačenje kultura II*, Biblioteka XX vek i Čigoja štampa, Zemun i Beograd.
- Goffman, Erving, 1974.: *Frame Analysis*, Harper & Row, New York.
- Goodin, Robert, Dryzek, John, 2006.: Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics, *Politics & Society*, (34) 2: 219-244.
- Gottweis, Herbert, 2006.: Argumentative Policy Analysis, u: Peters, Guy, Pierre, John (ur.), *Handbook of Public Policy*, Sage, London: 461-479.
- Gottweis, Herbert, 2003.: Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: towards an analytics of government, u: Hajer, Maarten, Wagenaar, Hendrik (ur.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge: 247-265.
- Gramsci, Antonio, 1971.: *Selections from the Prison Notebooks*, International Publishers, New York.
- Grdešić, Ivan, 1995.: *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb.
- Guess, George, Farnham, Paul, 2000.: *Cases in Public Policy Analysis* (2. izd.), Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Habermas, Jürgen, 1998.: *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Habermas, Jürgen, 1995.a: *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*, Suhrkamp, Frankfurt na Majni.
- Habermas, Jürgen, 1995.b: *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Suhrkamp, Frankfurt na Majni.
- Hajer, Maarten, 2003.: A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics, u: Hajer, Maarten, Wagenaar, Hendrik (ur.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge: 88-110.
- Hajer, Maarten, 1993.: Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain, u: Fischer, Frank, Forester, John (ur.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham i London: 43-76.
- Hajer, Maarten, Wagenaar, Hendrik (ur.), 2003.: *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Kuhn, Thomas, 1999.: *Struktura znanstvenih revolucija*, Naklada Jesenski i Turk i Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb.
- Laclau, Ernesto, Mouffe, Chantal, 2001.: *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (2. izd.), Verso, London i New York.
- Lakatos, Imre, 1974.: Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes, u: Lakatos, Imre, Musgrave, Alan (ur.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge University Press, Cambridge: 91-196.
- Lasswell, Harold, 1956.: The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom, *The American Political Science Review*, (50) 4: 961-979.
- Lasswell, Harold, 1951.: The Policy Orientation, u: Lasswell, Harold, Lerner, Daniel (ur.), 1951. *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford: 3-15. [hrvatski prijevod: Lasswell, Harold, 1987.: Policy orijentacija, *Politička misao* (24) 3: 57-69.]
- Lasswell, Harold, Lerner, Daniel (ur.), 1951.: *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford University Press, Stanford.
- Lejano, Raul P., 2006.: *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*, Routledge, New York i London.
- Lincoln, Yvonna, Guba, Egon, 1985.: *Naturalistic Inquiry*, Sage, Beverly Hills, New Delhi i London.
- Lowndes, Vivien, 2005.: Institucionalizam, u: Marsh, David, Stoker, Gerry (ur.), *Teorije i metode političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb: 86-104.
- Majone, Giandomenico, 1989.: *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven i London, Yale University Press.
- McBeth, Mark, Shanahan, Elizabeth, Arnell, Ruth, Hathaway, Paul, 2007.: The Intersection of Narrative Policy Analysis and Policy Change Theory, *The Policy Studies Journal*, (35) 1: 87-108.
- Mouffe, Chantal, 2005.: *On The Political*, Routledge, London i New York.
- Nagel, Stuart, 1991.: *Public Policy. Goals, Means, and Methods*, University Press of America, Lanham.
- Padjen, Ivan, 1988.: Normativno objašnjavanje kao temeljna metoda istraživanja društva, *Naše teme*, (32) 1-2: 257-274.
- Pennington, Mark, 2003.: Hayekian Political Economy and the Limits of Deliberative Democracy, *Political Studies*, (51): 722-739.
- Petak, Zdravko, 2007.: Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: Kasapović, Mirjana (ur.), *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti – Biblioteka *Politička misao*, Zagreb: 187-215.
- Petković, Krešimir, 2008.: *Interpretacijska policy analiza: tumačenje javnih politika i deliberacijska demokracija*, neobjavljeni magistarski rad, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

- Prasad, Anshuman, 2002.: The Contest Over Meaning: Hermeneutics as an Interpretive Methodology for Understanding Texts, *Organizational Research Methods*, (5) 1: 12-33.
- Reese-Schäfer, Walter, 2004.: Jürgen Habermas i deliberativna demokracija, *Politička misao*, (41) 4: 3-21.
- Rein, Martin, Schön, Donald, 1993.: Reframing Policy Discourse, u: Fischer, Frank, Forester, John (ur.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Duke University Press, Durham i London: 145-166.
- Roe, Emery, 1994.: *Narrative policy analysis*, Duke University Press, Durham i London.
- Schutz, Alfred, 1997.: Positivistic Philosophy and the Actual Approach of Interpretive Social Science: An Ineditum of Alfred Schutz from Spring 1953, *Husserl Studies*, (14): 123-149.
- Searle, John, 2001.: *Speech Acts: An Essay in the Philosophy of Language*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Shapiro, Ian, 2002.: The State of Democratic Theory, u: Katznelson, Ira, Milner, Helen (ur.), *Political Science: The State of the Discipline*, W. W. Norton & Company (New York i London) i American Political Science Association (Washington, D.C.): 235-265.
- Sinclair, Thomas, 2006.: Previewing Policy Sciences: Multiple Lenses and Segmented Visions, *Politics & Policy*, (34) 3: 481-504.
- Sokal, Alan, 2002.a: Nadilaženje granica: prema transformativnoj hermeneutici kvantne gravitacije, *Diskrepancija* (3) 5-6: 65-90.
- Sokal, Alan, 2002.b: Fizičarev eksperiment s kulturalnim studijima, *Diskrepancija* (3) 5-6: 91-94.
- Solar, Milivoj, 2007.: *Književni leksikon: pisci, djela, pojmovi*, Matica hrvatska, Zagreb.
- Sosir, Ferdinand de (Saussure, Ferdinand de), 1969.: *Opšta lingvistika*, Nolit, Beograd.
- Stone, Deborah, 2002.: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton & Company, New York.
- Tenbenschel, Tim, 2006.: Policy Knowledge for Policy Work, u: Colebatch, Hal (ur.), *The Work of Policy: An International Survey*, Lexington Books, Lanham: 199-215.
- Torgerson, Douglas, 1995.: Policy Analysis and Public Life: The Restoration of *Phronēsis?*, u: Farr, James, Dryzek, John, Leonard, Stephen (ur.), *Political Science in History. Research Programs and Political Traditions*, Cambridge University Press, Cambridge: 225-252.
- Torgerson, Douglas, 2003.: Democracy through policy discourse, u: Hajer, Maarten, Wagenaar, Hendrik (ur.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge: 113-138.
- Vitale, Denise, 2006.: Between deliberative and participatory democracy: A contribution on Habermas, *Philosophy and Social Criticism*, (32) 6: 739-766.

- Weimer, David, Vining, Aidan, 1999.: *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- White, Hayden, 1985.: *Tropics of Discourse*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore i London.
- Winch, Peter, 2008.: *The Idea of a Social Science and its Relation to Philosophy*, Routledge Classics, London i New York.
- Wittgenstein, Ludwig, 1998.: *Filozofijska istraživanja*, Globus, Zagreb.
- Wittgenstein, Ludwig, 1984.: *Culture and Value (Vermischte Bemerkungen)*, (dvojezično izdanje, engl. prev. Peter Winch; ur. G. H. von Wright, u sur. s Heikkijem Nymanom), The University of Chicago Press, Chicago.
- Wright, Georg Henrik von, 1975.: *Objašnjenje i razumevanje*, Nolit, Beograd.
- Yanow, Dvora, 2000.: *Conducting Interpretive Policy Analysis*, London, Sage.

Krešimir Petković

*INTERPRETIVE POLICY ANALYSIS AND DELIBERATIVE
DEMOCRACY: SHOULD WE POLITICIZE ANALYSIS?*

Summary

The article presents the research tradition of interpretive policy analysis. After the academic context from which it can be understood is sketched and important theoretical influences which shape its theoretical field are roughly identified, arguments from the works of its main authors, establishing interpretive policy analysis as a paradigm for public policy research, are presented. With the help of categories of ontology, epistemology and methodology, its main characteristics are then schematized. In the end, the question from the article's heading is answered. It is concluded that equating interpretive policy analysis with the political program of deliberative democracy is not necessary and probably not advisable as well.

Key words: deliberative democracy, discourse, interpretation, interpretive policy analysis, policy sciences, political science



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6,
HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* kresimir.petkovic@inet.hr