

pregled događaja od pobune, preko stvaranja RSK pa do njena sloma, te premda su unutrašnje uređenje RSK i gospodarske prilike na njenim prostorima obrađeni nadasve korektno, nekim dijelovima možda moglo biti posvećeno više pažnje: pitanju ubijenog srpskog civilnog stanovništva nakon vojnih akcija 1995. godine, ulozi nekih važnijih pojedinaca, primjerice Reihl-Kira u danom razdoblju, ili potencijalnom planu hrvatske strane da inscenira srpski napad na autocesti Zagreb-Beograd kao povod za akciju "Bljesak". Nadalje, iako dobiva poprilično jasnu sliku zbivanja u SAO Krajini, čitatelj ostaje uskraćen za sličan opis događaja u ostale dvije autonomne oblasti.

Konačno, autorova teza kako nije bilo razloga za strah kod srpskog stanovništva nakon pobjede HDZ-a na izborima 1990. godine, čini se diskutabilnom. Naime, sam Barić ukazuje na neprimjerene izjave koje su davali pojedini predstavnici HDZ-a, ali i drugih radikalnijih stranaka te navodi slučajeve uništavanja srpske imovine, pa čak i ubojstva (primjerice, obitelji Zec u Zagrebu). Ako tome pridodamo i izjavu Franje Tuđmana o NDH kao povijesnoj težnji hrvatskoga naroda, čini se da su postojali elementi koji su mogli stvoriti osjećaj straha kod srpskoga stanovništva.

No, unatoč pokojem nedostatku, za ovu knjigu moguće

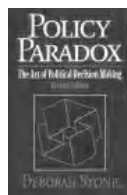
je reći da je u cjelini solidan i korektan prikaz jednog razdoblja hrvatske povijesti namijenjen u prvom redu početnicima, dok će oni koji žele temeljitije ovladati detaljima morati posegnuti za još pokojom knjigom slične tematike.

Zvezdan Utješinović

Deborah Stone
Policy Paradox:
The Art of Political
Decision Making

W. W.

*Norton & Company,
New York, 2002., 444
str.*



“Na sebi uzmi - ime nije ništa! Što nazivljemo ružom, slatko bi mirisalo i s drugim imenom.”¹ Nakon što smo čuli što nam je za reći imao William Shakespeare, a kako bismo se pripremili za problematiku koju otvara knjiga što stoji pred nama, uvodno trebamo saslušati još

¹ William Shakespeare, *Romeo i Julija*, Tipex, Zagreb, 1996: 84 (čin II, scena II); “What’s in a name? That which we call a rose, by any other name would smell as sweet.” (William Shakespeare, *Romeo and Juliet*, *The Complete Works*, Gramercy Books, New York, 1975: 1020).

i poruku Oscara Wildea; a on pak tvrdi: “A ime je itekako važno. Ja se nikad ne ljutim zbog učinjenih djela, nego samo zbog riječi kojima ljudi ta djela nazivaju.”² Jesu li imena važna? Ova dva stava o njihovoj važnosti, a možemo reći i o važnosti riječi uopće, samo su naizgled u opreci. Nasuprot težnjama Romea i Julije, nesretna sudbina to dvoje Shakespeareovih zaljubljenih junaka ukazala je na važnost njihovih (prez)imena, gotovo jednako izravno kao i eksplicitna poruka ciničnog Lorda Henryja Wottona iz Wildeova djela. Imena, i riječi uopće, barem u književnosti, neosporno igraju važnu ulogu.

No, u kakvoj je vezi književnost s politologijom? U ovom slučaju veza ne može biti izravnija. Naime, u knjizi *Policy Paradox*, koja je već zadobila status suvremenog klasika američke politologije, Deborah Stone pokazala je kako su u politici upravo riječi od presudne važnosti. Prema Stoneovoj, svaka ozbiljna analiza politike mora uzeti u obzir kako se riječi u politici upotrebljavaju i (češće) zloupotrebljavaju, sagledati ih kao oruđa određenih političkih

strategija te, u konačnici, kao izraz različitih interesâ i načinâ života koji su s tim strategijama nerazdvojno povezani. (*N.b.*, “riječi” pritom ne treba shvatiti usko, kao pojedinačne verbalne označnice neutralnog karaktera za pojedine stvari, već kao simbol za sve oblike političkih diskursâ i narativâ kojima se društveneskupine služe u političkom nadmetanju, što će se kroz ovaj prikaz vrlo brzo razjasniti.)

Normativnu dimenziju rasprave na stranu, bez obzira kakav bi sve status riječi mogle i *trebale* imati, činjenica jest da se one u politici gotovo uvijek javljaju kao instrumenti određene strategije u političkom sukobu i da im stoga u okvirima političke analize treba pristupiti s oprezom. U stvari, kao središnju autoričinu poruku može se uzeti sljedeće mjesto u knjizi: “Od toga se ne može pobjeći: imenovati nešto znači zauzeti poziciju. Ako je imenovanje politično, ne mogu postojati neutralne činjenice, ni čisti opis koji se može prenijeti drugima kao neutralna informacija” (310). Stoga je jasno da svaka analiza politike treba u svome prvom koraku razjasniti veze između pojedinih narativâ i političkih strategija kojih su oni dio. No vrijednost *Policy Paradox*a leži ponajprije u načinu na koji se ta, sama po sebi vjerojatno banalna, poruka elaborira na više od četiristo

² Oscar Wilde, *Slika Dorian Gray*, Šareni dućan, Koprivnica, 2000: 226; “Names are everything. I never quarrel with actions. My one quarrel is with words.” (Oscar Wilde, *The Picture of Dorian Gray*, Penguin Popular Classics, London, 1994: 223).

stranica tog opsežnog djela. Uz uvod, zaključak i prvi dio knjige (*Politika*), u kojemu se daju glavne karakteristike pluralističke političke zajednice, tri preostala dijela knjige - *Ciljevi*, *Problemi* i *Rješenja* - temeljito elaboriraju različite narative koji se javljaju u politici te uvijek uz ilustrativne primjere pokazuju kako se njima služe suprotstavljene strane u političkoj borbi. U prikazu što slijedi, pokušat ću u osnovnim crtama izložiti analizu koju Stoneova poduzima, a u svrhu stjecanja detaljnijeg uvida, čitatelje pozivam da se upuste u samostalno proučavanje toga bogatog djela. Prikaz slijedi podjelu knjige na dijelove (4) i pripadajuća im poglavlja (15), a temelji se na trećem izmijenjenom i proširenom izdanju iz 2002. (knjiga je izvorno izišla 1988. i, po mojoj ocjeni, do danas je i više nego zadržala svoju aktualnost).

I. U uvodnome dijelu (*Politics*) Stoneova opisuje ideal-tip suvremene političke zajednice, kojeg naziva *Polis*, suprotstavljajući ga ekonomskom modelu tržišnog društva. Model tržišnog društva počiva na dobrovoljnoj razmjeni pojedinaca koji teže maksimalizaciji svojih prethodno definiranih sebičnih interesa. U njemu se na temelju postulata *homo oeconomicusa* pokušava objasniti političko djelovanje; ono se shvaća kao ishod agregiranja zadanih pojedinačnih preferencija, što je

karakteristično za perspektivu tzv. javnog izbora. Taj model, kao ni racionalistički model tzv. *policy-ciklusa*, u kojemu se politika stvara u nizu odvojenih faza, “kao na pokretnoj traci”, ne uspijeva objasniti politiku, jer polazi od pogrešne predodžbe društva. Nasuprot tome, Stoneova smatra da ćemo, ako društvo predočimo kao *Polis*, moći bolje razumjeti kako se stvaraju njegove politike.

Polis Stoneove ima sljedeće osobine: on je *zajednica* koja uključuje i *podzajednice* (ljudi koji dijele isti način života dijele i uzajamne predodžbe smisla života te se međusobno pomažu); u njemu postoje: *javni interes* (koji je nezaobilazan dio svih političkih rasprava; možda on jest “prazna kutija”, ali takva koju se stalno *svjesno* i *namjerno* pokušava popuniti različitim sadržajima), problem *zajedničkih dobara* (sukob između privatnog i javnog interesa), *utjecaj* (interesi nisu zadani nego se oblikuju u procesu socijalizacije), *suradnja* (u natjecanju ljudi uglavnom nisu individualni igrači, već se udružuju u različite saveze), *odanost* (u *Polisu* ljudi nisu samo kupci i prodavači, već “prijatelji” i “neprijatelji”, koji uspostavljaju trajne odnose međusobnog povjerenja), *grupe* (ljudi pripadaju različitim kolektivima, institucijama i organizacijama, igraju određene uloge i oblikovani su institucionalnim procedurama),

nesavršenost *informacija* (one nisu potpune i svima dostupne, već skupe, često nejasne, pristrane i namjerno skrivane) i *strasti* (*Polisom* ne upravljaju zakoni materije, *Laws of Matter*, zakoni samuelsonovskog izbora između “revolvera i maslaca”, već zakoni strasti, *Laws of Passion*, prema kojima je “cjelina više od zbroja dijelova”).

Iz ovih, zajedno uzetih, osobina izvodi se najvažnija osobina *Polisa* - politička *moć*. Ona je moguća samo u zajednici, unutar i između grupa; ona počiva na utjecaju, suradnji i odanosti te strateškoj manipulaciji informacijama; ona se pokorava zakonima strasti, a u njoj upotrebi obično se poziva na javni interes. Svoj model političke zajednice Stoneova finalizira potpunim dokidanjem instrumentalne logike: ako je glavni zakon tržišta zakon razmjene dobara, glavni zakon *Polisa* je interakcija različitih narativâ, konkurencija riječi u gore naznačenom smislu, kojima se različite političke opcije nastoje predstaviti kao ispravne i kojima se pokušava nametnuti način života koji ih uvjetuje. Polis nije obilježen ekonomskom logikom, već političkim rezoniranjem: “Političko rezoniranje je stvaranje metafora i kategorija, ali ne samo zbog ljepote ili boljeg uvida. Ono je strateško prikazivanje u svrhu uvjeravanja, i konačno u svrhu određene politike”

(9).

Prikazani idealni tip autorici služi kao podloga za istraživanja različitih vrsta političkih argumenata, koja poduzima u odgovarajućim poglavljima kroz ostatak knjige. Kroz njih pokazuje kako kategorije kojima se predočava *policy*-proces nisu izvanjske, “znanstvene”, već su njegov integralni dio, kojeg je nemoguće depolitizirati i na bilo koji način izdvojiti iz mreže manipulativnih političkih strategija; za Stoneovu ne postoje apstraktne kategorije izvan politike. Stoga i različite kategoreme (“riječi”) koji su prikazani od drugog do petnaestog poglavlja ne treba drugačije shvatiti, kao ni njihovu “meta-kategorizaciju” na *ciljeve*, *probleme* i *rješenja*, koja je, po riječima autorice, također samo uvjetna i slijedi uobičajenu, nipošto nužnu, predodžbu logike tj. politike rješavanja problema.

II. U prvoj cjelini Stoneova analizira prvu skupinu “riječi”, političke ciljeve (*Goals*): pravednost, efikasnost, sigurnost i slobodu. Stoneova ukazuje kako ta četiri cilja dominiraju političkim diskursom, ali također napominje da s njima popis političkih ciljeva definitivno ne završava: drugi ciljevi koje se također beziznimno pozitivno vrednuje, i na koje se u političkom diskursu učestalo poziva, poput npr. demokra(tiza)cije, ovdje su izostavljeni, ali se i njih bez

poteškoća može analizirati nakon što je metoda analize temeljito demonstrirana na ova četiri politička cilja.

Ciljevi u *Polisu* imaju jednu zajedničku osobinu. Oni su apstrakcije koje svi deklarativno prihvaćaju, ali pritom obvezno u njih "učitavaju" svoje vlastite preferencije. Pod maskom općeg ideala, računajući na njegove pozitivne konotacije, uvijek se pokušava opravdati neka partikularna politička koncepcija koja ponajprije koristi određenoj grupi u društvu. Stoneova npr. pokazuje kako se pravednost, kao princip raspodjele u *Polisu*, može koncipirati na čak devet različitih načina; ona znači različite stvari, ovisno o tome *tko* prima dobra koja se dijele (tko uopće ulazi u raspodjelu, a tko je iz nje isključen; dobivaju li svi od onih koji ulaze u raspodjelu jednako, ili se dobra dijele različito, ovisno o položaju/zaslugama ili pak pripadnosti određenoj društvenoj grupi), ovisno o tome *što* se dijeli (treba li pri podjeli određenih dobara uzeti u obzir druga dobra koja se dijele, ili raspodjelu razmatrati izolirano; treba li ili ne pri podjeli uzeti u obzir vrijednost koju dobra koja se dijele imaju za pojedince), i ovisno o tome *kako* se dijeli tj. koja je procedura raspodjele (natjecanje, slučajna raspodjela ili demokratska procedura tj. glasovanje). Ovaj opći okvir za konceptualizaciju objašnjen

je pomoću primjera državljanstva, prava glasa, prava žena, posebnih prava manjina, dodjele stipendija, socijalnih prava, oporezivanja, tržišnog natjecanja, slobode, vlasništva, rasprave o pravednosti između Rawlsa i Nozicka, i šire, rasprave između konzervativaca i liberala u SAD-u.

Na isti način Stoneova pokazuje ambivalentnost preostalih triju ideala, za koje se također mogu ponuditi naizgled jednostavne, neutralne definicije, koje se u *Polisu* vrlo brzo kompliciraju i u svakoj konkretizaciji ispostavljaju kao sporni politički zahtjevi. Tako se efikasnost, postizanje što većeg *outputa* sa što manjim *inputima*, nužno pretvara u politički program koji nekima koristi, a nekima šteti, ovisno, između ostaloga, o tome tko određuje željene *outpute*, kako ih se uspoređuje i koje se sve *inpute* i *outpute* uopće uzima u obzir. Sigurnost tj. zadovoljavanje ljudskih potreba, također se može konceptualizirati na mnoštvo načina, ovisno o tome uvažava li se pri pružanju dobara samo njihova materijalna ili i simbolička dimenzija, uzimaju li se u obzir relativni, unutar društveni kriteriji ili apsolutni, globalni kriteriji te zadovoljavaju li se samo trenutne potrebe ili se uzimaju u obzir dugoročni rizici itd. Sloboda, ideal kojeg Amerikanci smatraju neupitnim temeljem svoje kulture, nije manje kompleksna.

Sloboda jedne osobe ograničava se nenanošenjem štete drugoj, ali operacionalizacija te opće formule također izaziva brojne dvojbe jer granice štete nipošto nisu jasne: nju se ne ograničava na trenutne fizičke ozljede ili materijalna oštećenja, već se u političkim zahtjevima ona širi i na emocionalne, psihičke i moralne štete (aktualan primjer za posljednje su dileme u pogledu objavljivanja karikatura proroka Muhameda: ono što je jednim sloboda govora, drugima je vrijeđanje vjerskih osjećaja). U poglavljima o ciljevima, Stoneova nudi i kritički intoniranu raspravu o efikasnosti mehanizma tržišta te daje prikaz rasprava o međusobnom odnosu ciljeva (odnos efikasnosti i jednakosti, odnos efikasnosti i sigurnosti, te odnos slobode i sigurnosti, i odnos slobode i jednakosti). Brojni primjeri koje nudi sežu od "efikasnog" upravljanja javnom knjižnicom u lokalnoj zajednici, preko funkcioniranja tržišne ekonomije, određivanja granice siromaštva, određivanja socijalne pomoći i osiguranja na poslu, pa do problema pornografije, nuklearnih elektrana, klijentelizma i državnog paternalizma.

III. Druga cjelina, možda i najzanimljivija, posvećena je problemima (*Problems*), načinima na koje grupe, pojedinci i vlada strateški prezentiraju situaciju da bi pogodovali određenom tijeku akcije. Stoneova ovdje uvjerljivo

pokazuje kako problemi u *Polisu* nisu neutralne definicije nesklada između željenog cilja i postojećeg stanja stvari, već pristrani politički narativi, kojima se stranke u politici služe da bi portretirale situaciju u svoju korist. Stoneova identificira pet takvih mehanizama: simbole, brojeve, uzroke, interese i odluke.

Simboličku reprezentaciju

Stoneova shvaća kao sredstvo utjecaja i kontrole u politici. Štoviše, ona je ključan dio političke utakmice: "O problemima politike govorimo riječima. Kako se riječi upotrebljavaju da bi se prikazale stvari, tema je kojom se obično bave retorika i književnost, ali simboličko prikazivanje je srž definiranja problema u politici" (137). Stoneova obrađuje tri vrste simbola: političke priče i dvije figure govora, sinegdohu i metaforu. Priče se dijele na "priče o propadanju" i "priče o gubitku i mogućnosti zadobivanja kontrole nad stvarima". U njima se prezentiranjem određene narativne strukture s herojima, zlikovcima i nevinim žrtvama nastoji promovirati određena politika, koja bi trebala dovesti do zadobivanja kontrole ili izbjegavanja katastrofe. Priče o propadanju imaju dvije varijante: "priče o osujećenom napretku" (npr. opravdavanje otpora biotehnoloških tvrtki strožoj regulaciji njihovih djelatnosti) i "priče o prividnoj promjeni" (npr. objašnjenje da zlostavljanje djece nije u porastu

nego se danas jednostavno bilježi u većoj mjeri), kao i priče o kontroli, koje se dijele na “priče o urotama” (npr. okrivljavanje kapitalista za nezaposlenost radnika) i “priče u kojima se krivi žrtva” (npr. krivljenje siromašnih za siromaštvo, jer ne žele raditi, i bolesnih za bolest, jer nezdravo žive).

Dio posvećen stilskim figurama je posebno zanimljiv jer pokazuje kako figure poput sinegdoha i metafore nisu politički neutralne, već se kao učestali dio repertoara političkog diskursa “pune” političkom pristranošću. Sinegdoha, figura u kojoj se cjelina predstavlja jednim svojim dijelom, u politici poprima oblik priče o slučaju koji je tobože tipičan za širi problem, što obično stoji u funkciji neke političke strategije (npr. priča o “izbačenoj kućanici” kojom se opravdavalu reformu zakona o razvodu braka, a koja je jednostrano zanemarila brojne žene koje su samostalno zarađivale za život). Druga figura, metafora, također nije puki neutralni opis nečega nečim drugim koji počiva na savršenoj analogiji, već instrument političke reprezentacije u kojemu usporedba s nečim znači izražavanje političkog stava. Za metaforu je karakterističan “normativni skok”, u kojemu se “opisom” ujedno i propisuje. Stoneova pokazuje kako pristrane metafore preplavljuju jezik suvremene politike, od onih u kojima se o suparničkim

političkim programima i neželjenim društvenim pojavama, npr. kultovima, komunizmu, kriminalu, govori da se “šire”, poput bolesti, pa do upotrebe izraza “ratovanje” za opis političkih akcija (npr. “rat protiv siromaštva”), ili do organskih i mehaničkih metafora koje socijalnim pojavama propisuju organsku i mehaničku ravnotežu (npr. “životni ciklus politike”, “prirodna podjela na elite i mase”, “kočnice i ravnoteže”, “ravnoteža snaga”, “uravnoteženi proračun”, itd.). Još jedna značajna osobina simbola koju Stoneova ističe jest njihova dvosmislenost. Ona omogućuje da se naglašavanjem simbolaukojesvatko učitava vlastite preferencije (npr. “nacionalni interes”, “pravedne i razložne cijene” i sl.) postigne konsenzus o pokretanju neke politike koja bi, da je bilo konkretnog opisa, ostala nepokrenuta.

Brojevi su vrlo slični simbolima: “Poput metafora, brojevi čine normativne skokove” (167). Naime, Stoneova objašnjava da, iako se brojevi učestalo prikazuju kao neutralni i znanstveni, svako prebrojavanje uključuje prethodnu kategorizaciju onoga što se broji i odluku o ubrajanju ili neubrajanju graničnih slučajeva koji se neizbježno javljaju. Tako su, primjerice, brojke o nezaposlenosti vrlo različite ovisno o tome ulaze li u račun samo oni stariji od šesnaest godina, koji su prethodno imali

posao i koji su ga aktivno tražili u posljednja četiri tjedna, ili i svi oni koji odbijaju posao, jer npr. smatraju da im nije primjeren, ili traže posao s punim radnim vremenom, a mjerenje kapaciteta bolnica putem broja kreveta kojima raspolažu varira ishodom ovisno o odluci što sve treba uračunati kao krevet (u širokom rasponu od daske na četiri noge do udobnoga bolničkog kreveta sa sofisticiranim medicinskim aparatima) i koliko bolničkog osoblja ide na jedan krevet. Brojke također utječu na percepciju o poželjnoj razini neke pojave, kompleksne i nejasne pojave prikazuju kao jasne i podložne jednostavnom računu, impliciraju političku odgovornost, stvaraju političko grupiranje onih prebrojanih, i svojom preciznošću često djeluju u funkciji povećavanja autoriteta instance koja vrši prebrojavanje. Primjeri u ovom poglavlju također su brojni,

sežući od rasprave između Jamesa Madisona i Samuela Livermorea o kategorizaciji ekonomskih interesa u društvu, upotrebe kvantifikacije u rješenju suca Vrhovnog suda Blackmuna u poznatom slučaju *Roe vs. Wade* (1973.), pa do pritiska statistike o riješenim slučajevima na praksu američke policije.

Identificiranje *uzroka* nekog problema također podliježe politiziranju. Suprotno uvriježenom poimanju, prema kojemu je otkrivanje uzročnih veza područje neutralnog znanstvenog istraživanja *par excellence*, Stoneova pokazuje kako je manipuliranje različitim pričama o uzročnosti bitan dio političke utakmice. Kombiniranjem dvaju kriterija klasifikacije, svrhovitosti-nesvjesnosti djelovanja i željenosti-neželjenosti posljedica, Stoneova dobiva jednostavnu četverostruku tipologiju kauzalnih teorija: mehaničke uzroke (posljedicu se

Tablica 1. Tipovi kauzalnih teorija s primjerima (prilagođena *Tablica 8.1*: 191).

| Djelovanje | Posljedice | |
|------------------|--|--|
| | Željene | Neželjene |
| <i>Nesvjesno</i> | MEHANIČKI UZROK Intervenirajući agenti Ljudi isprana mozga (<i>brainwashed people</i>) Strojevi programirani da čine štetu | SLUČAJNI UZROK Priroda Vremenske nepogode Potresi Strojevi izvan kontrole |
| <i>Svrhovito</i> | NAMJERAVANI UZROK Tlačenje Urote Programi kojima se nekome namjerno šteti | NEHOTIČNI UZROK Posredni uvjeti Nepredviđene nuspojave Neznanje Nemar Propust |

želi, ali je se dobiva posredno), slučajne uzroke (posljedicu se ne želi i događa se slučajno), namjeravane uzroke (posljedicu se želi i postiže je se izravno) i nehote uzroke (posljedicu se ne želi, ali se djeluje svrhovito). Uz pomoć naznačene tipologije, Stoneova pokazuje kako se u politici obično suparničkoj strani pokušava pripisati namjerno uzrokovanje štete, i kako se s druge strane, u težnji za izbjegavanjem vlastite odgovornosti, događaj pokušava prikazati kao slučajno uzrokovan. Pri tome su druga najbolja napadačka i obrambena strategija interpretiranje događaja kao posredno odnosno kao nehote uzrokovanih. Tako će, primjerice, u slučaju curenja štetnih tvari u okoliš iz tvornice kemikalija menadžeri tvornice kriviti kompjuterski sustav (slučajni uzrok), a direktor tvrtke koja je proizvela kompjuterski sustav tvrdit će da je uzrok neodgovornost tvornice u nadzoru (nemar ili čak svjesna namjera), a za nesreće u prometu, za koje se obično krive pijani vozači, može se jednako tako kriviti industriju alkoholnih pića, laku dostupnost alkohola u društvu, nedovoljnu strogost policije u kontroli ili čak automobilističku industriju koja namjerno proizvodi nedovoljno sigurne automobile. Stoneova također pokazuje kako se, ovisno o ideološkoj poziciji, iste pojave objašnjavaju različitim uzročnim narativima (npr. liberali bolesti

uzrokovane lošom prehranom tumače kao nehote uzrokovane neznanjem o zdravoj prehrani, a konzervativci kao posljedice namjeravane loše prehrane) te nudi mnoštvo zanimljivih primjera iz američke politike za političku upotrebu priča o uzrocima, kao i tri modela složenih priča o uzročnosti (kompleksne, institucionalne i povijesne).

Alternativan pristup potrazi za uzrocima je pokušaj identificiranja posljedica, traženje odgovora na pitanje u čijem *interesu* se povlače određeni politički potezi. Deborah Stone pokazuje kako su, poput uzroka, i interesi u *Polisu* višeznačni te podliježu različitim interpretacijama. Ako i prihvatimo postojanje tzv. objektivnih interesa, moramo uvažiti kako i oni ne mogu bez političkog djelovanja svojih glasnogovornika ako se “žele” realizirati u *Polisu*. U ovome poglavlju Stoneova istražuje kako se interesi nastoje nametnuti kroz konkurenciju različitih suprotstavljenih narativâ u politici i kako se kroz nju oblikuju. Troškovi i koristi nisu zadani, već ponajprije ovise o načinu na koji se prikazuju u okruženju *Polisa*, za koje su karakteristični zakoni strasti - postojanje utjecaja, stvaranje lojalnosti, altruizam i socijalni kapital. Upravo stoga Stoneova inzistira na tome da način, na koji se u okviru racionalnog izbora, definira problem kolektivnog

djelovanja (Mancur Olson) ili tipiziranje javnih politika, ovisno o raspodjeli unaprijed definiranih troškova i koristi vezanih za određene *policy issues* (James Q. Wilson), nisu uvjerljivi. Interes ne oblikuje politiku, već politika oblikuje percepciju interesa, pri čemu se posebni interesi obično nastoje prikazati kao opći (npr. subvencije poljoprivrednicima prikazuje se kao čuvanje određenog načina života): “Probleme u politici definira se kako bi se postiglo političke ciljeve - kako bi se mobilizirala podrška za jednu od strana u sukobu. Definirati problem znači iznijeti tvrdnju o tome što je na kocki i na koga se to odnosi i, stoga, to znači definirati interese i uspostavu savezništva. Ne postoji apolitična definicija problema. U suočavanju s bilo kojom definicijom *policy*-problema, pronicljiv istraživač se treba pitati kako ta definicija određuje zainteresirane strane i uloge, kako određuje uloge nasilnika i žrtve i kako bi različita definicija izmijenila odnose moći” (231).

Problemi u *Polisu* mogu se koncipirati i preko *odlučivanja*, tako da se uklope u jedan meta-model donošenja odluka. U tu svrhu javlja se dobro poznati racionalni model odlučivanja, u kojemu se redom definiraju ciljevi, formuliraju alternative, koje se međusobno uspoređuju i zatim se donose odluke koje “maksimiziraju

korisnost”. U poglavlju o odlučivanju Stoneova prikazuje različite podvarijante ovoga modela (*cost-benefit* analiza, *risk-benefit* analiza i stablo odlučivanja) i kritički ih tumači kao retoričke konstrukcije, samo još jedne od dramatisiranih priča u *Polisu*, kojima se pod maskom nepolitičke racionalne kvantifikacije donose nužno sporne političke odluke. “Čistoća” tog modela ne odgovara praksi političkog odlučivanja u kojoj su ciljevi obično višeznačni, u kojoj se alternative formuliraju na pristran način (tzv. Hobsonov izbor), a odluke se često ne donose, nego se prebacuju na druge aktere. I u ovom poglavlju Stoneova svoje uvide potkrepljuje brojnim primjerima iz američke politike (odluke ravnatelja Federalnih rezervi, odluke Uprave za hranu i lijekove - FDA-e, itd.).

IV. Treća cjelina knjige posvećena je rješenjima (*Solutions*) u *Polisu*. Odnose u suvremenim političkim zajednicama karakterizira veća raznolikost, nego što bi to htjeli ekonomisti, koji često grubo razlikuju dva načina rješavanja problema: državnu prisilu i dobrovoljnu tržišnu razmjenu. Nasuprot tome, Stoneova sukladno zakonima *Polisa* razlikuje pet različitih ideal-tipskih rješenja koja danas imaju potrebnu legitimnost - poticaje, regulaciju, uvjeravanje, prava i ovlasti (tržište, obrađeno u prvoj cjelini, ovdje je izostavljeno, a

golu se silu danas ipak ne uzima kao legitimnu) - koja posebno obrađuje u odgovarajućim poglavljima. Njih također treba shvatiti kao tekuće političke strategije kojima se nastoje strukturirati odnosi u *Polisu*, ali koje su uvijek izložene novim izazovima političke utakmice.

Poticaji (*Inducements*) se odnose na promjene ljudskog djelovanja pomoću nagrada (*incentives*) i kazni (*sanctions*), što se obično izražava metaforom mrkve i batine (ili metaforom zobi i biča u domaćoj stočarskoj varijanti). Nasuprot idealiziranom modelu poticaja, koji pretpostavlja racionalne aktere s konzistentnom motivacijom, Stoneova pokazuje kako je politika poticaja u *Polisu* znatno kompleksnija. U njoj sudjeluje više kolektivnih, ali ujedno i nekoherentnih aktera. Politiku poticaja pokreću vlada i *policy*-analitičari, administrira je birokracija, a korisnici su razni pojedinci, tvrtke i organizacije; u dodjeli nagrada i primjeni kazni također se javljaju popratni troškovi; uz površinsko, poticaji često imaju i ponekad oprečno simboličko značenje (npr. buntovnici, koji ne priznaju legitimitet režimu, državnu kaznu mogu shvatiti kao nagradu), a usto treba uzeti u obzir kako se nove politike poticaja na neočekivane načine zapleću u mrežu već postojećih poticaja. Stoneova kompleksnost politike poticaja pokazuje na mnogim primjerima

poput poticaja za zapošljavanje, alimentacija, te praktičnih problema politike poticaja u bolnicama, školama i sveučilištima.

Regulacija (*Rules*) se odnosi na donošenje i provedbu općih pravila koja propisuju i zabranjuju određeno ponašanje. Regulacija uključuje ustav i zakone, ali i pravila koja stvaraju sudovi (*common law*), te regulacije administrativnih tijela. Stoneova u ovome poglavlju argumentira kako pravila treba ponajprije shvatiti kao politička oruđa koja, klasificirajući situacije i djelovanja, uključuju i isključuju pojedine članove iz raspodjele dobara u političkoj zajednici. Pravila su ishod političke utakmice u fazi donošenja, ali jednako tako, ako ne i više, u fazi interpretacije i primjene te su izložena stalnim političkim izazovima koji smjeraju njihovoj promjeni. Ukazujući na povezanost pravila i poticaja, Stoneova posebno ističe problem iskrivljenih poticaja (*perverse incentives*) do kojih neka pravila mogu dovesti (primjeri su neefikasnost sovjetske ekonomije i politika naknada američkim bolnicama), a ukazuje i na fenomen neformalnih praktičnih pravila *Polisa* (*rules of thumb*), zbog kojih se stroga primjena pravila, kako su deklarirana, doživljavaju kao nepravda (npr. praksa na aerodromima, u cestovnom prijevozu, na carini i sl.).

Uvjeravanje, tj. manipuli-

ranje činjenicama (*Facts*), ustvari je najčešći, ali ujedno i najkompleksniji i najzanemariviji način rješavanja problema u *Polisu*. Stoneova u ovom poglavlju kritizira ideal odgovorne deliberacije racionalnih građana, na kojemu u teoriji počiva liberalna demokracija, te pokazuje kako se i u režimima na Zapadu danas na ponašanje subjekata utječe promjenom njihove percepcije, bez jasnih naredbi i kazni, više ili manje suptilnim oblicima propagande i indoktrinacije. U *Polisu* sve “riječi” imaju politički naboj, institucije (poput medija, školskog sustava i birokracije) proizvode pristrane informacije, a i rezultati znanstvenih istraživanja uredno podliježu političkom sporenju. Stoneova, oslanjajući se na uvide Charlesa Lindbloma, navodi primjere ideološke dominacije kapitala u SAD-u, ali i brojne druge poput obrambene politike SAD-a ili odnosa birokracije prema američkim crncima u doba dokidanja segregacije.

Prava (*Rights*), jednu od glavnih značajki američke političke kulture, Stoneova razdvaja od regulacije jer ona, politički gledano, ovise o građanskoj inicijativi i aktivizmu te su izrazito vezana za sudsku praksu. Nakon uvodne rasprave o razlici između prirodno-pravne i pozitivno-pravne koncepcije prava, razlikovanja između “proceduralnih prava” (*procedural rights*), “prava od” (*negative substantive rights*) i

“prava na” (*positive substantive rights*), navođenja različitih izvora pravâ (ustav, zakoni, upravne agencije, sudski presedani) i faza u realizaciji pravâ (formalno utemeljenje, suđenje i faktična provedba), Stoneova prikazuje kako prava praktično funkcioniraju u *Polisu*. Ona ih shvaća kao izraz kompleksne političke borbe i strateške situacije u društvu u kojemu se grupe bore za priznanje. U *Polisu* predodžbe o pravima ljudi dobivaju iz moralnih ideala, političkih vizija i priča; dodijeljena prava nikada nisu sasvim jasna pa “sudska politika” igra važnu ulogu u njihovoj interpretaciji, a za SAD su karakteristične i dobro organizirane udruge koje izabiru idealne kandidate kako bi uspjeli u ostvarenju novih prava za određene grupe građana (strategije *stacking the plaintiffs* i *ticket balancing*). Stoneova u ovome poglavlju navodi brojne primjere slučajeva na Vrhovnom sudu SAD-a.

Ovlasti (*Powers*) odnose se na ustavna rješenja kojima se određenim instancijama dodjeljuju prava odlučivanja. Prema H. L. A., Hartovoj koncepciji prava, pravila odgovaraju “primarnim pravilima” (*coercive orders*), a ovlasti odgovaraju “sekundarnim pravilima” (*power-conferring rules*). U ovom poglavlju Stoneova razmatra tri teme koje se javljaju u raspravi o podjeli ovlasti u *Polisu*, opisujući argumente koji se javljaju

u korist različitih rješenja. Unutar prve teme, članstva političkog tijela, postavlja se pitanje tko sve ulazi u izbornu bazu i kako je uređeno zakonodavno tijelo, tj. koji su načini predstavljanja (deskriptivno i sadržajno). Druga je tema veličina odlučivačkog tijela (poželjnost manjih ili većih političkih jedinica), a treća odnos između različitih razina odlučivanja u federaciji (federalne, državne i lokalne). Primjeri u ovom poglavlju sežu od klasičnih Madisonovih argumenata o poželjnoj veličini političkih jedinica, preko politike reformi socijalnog osiguranja u devedesetima pa do restrukturiranja načina odlučivanja unutar NASA-e.

U zaključku Stoneova afirmira “politički razum” (*political reason*) nasuprot tehnokratskim modelima *policy*-procesu. Značenja, interpretacije, klasifikacije i diferencijacije u *Polisu* politički su mehanizmi, otvoreni problemi koje znanost ne može razriješiti, a da sama ne postane politikom. Politika je za Stoneovu borba za povlačenje granica, koje su uvijek fluidne i otvorene novim interpretacijama: “U konačnici, političko rezoniranje je proces stvaranja, promjene, i obrane granica” (382). Stoneova tako zaokružuje “poetsku” sliku politike. Politika je za nju borba za stvaranje različitih slika, reprezentacija i metafora. No, za razliku od pjesništva, ulazi su

znatno veći i uvijek se javljaju konkurentske interpretacije i metafore (autorica također poentira da možemo biti sretni dokle god se borba vodi samo riječima). Njenu priču o *Polisu* na najbolji način zaokružuje temeljita ilustracija mogućnosti analize pomoću oruđa koje je razradila u knjizi: pomoću brojnih primjera koji setiču posebnih prava (*affirmative action*) za crne studente pri upisu na američka sveučilišta. Stoneova ilustrira kako se različiti ciljevi, simboli, kauzalne priče i ostali mehanizmi opisani u *Policy Paradoxu*, strateški koriste u borbi za probitak odgovarajućih političkih grupacija.

Kritički prigovor koji bi se mogao uputiti knjizi jest da pravi problem ne leži u samim narativnim mehanizmima već u društvenoj stvarnosti koja leži iza njih. Jasno je da se svašta priča, ali nije li pravo pitanje odakle priče dolaze ili koja je priča naposljetku istinita? Što ostaje kada se raščisti zbrka u *Polisu*? Mogući odgovor autorice bio bi da nema društvene stvarnosti izvan različitih konkurentskih naracija koja im prethodi, već da se društvena stvarnost konstituira u političkoj borbi narativâ, čime bi dosljedno bio zaokružen interpretativni pristup usvojen u ovoj knjizi. Drugi prigovor bio bi prigovor *reentry*-ja, ponovnog vraćanja razlikovanja u razlikovano. Knjiga podliježe prigovoru kojeg sama upućuje “znanstvenim” modelima

političkog procesa, jer i sama nudi određenu političku kategorizaciju koja nije “bogomdana”. No, to je sasvim u skladu s premisama knjige: autorica je savršeno svjesna da je *Policy Paradox* samo jedan od narativâ, zbirki “riječâ” koje su u opticaju.

Ipak, *Policy Paradox* ponajprije treba zabilježiti po prednostima. U knjizi je usvojen kreativan pristup političkoj analizi, koji pokušava razumjeti praktičnu politiku kakva ona stvarno jest, ne zaustavljajući se na konstataciji jaza između dobre *policy*-analize i politike u praksi. Štoviše, Stoneova je pokazala kako se upravo zbog “bitnih” obilježja politike taj jaz ne može premostiti. Tehnokratski pristup u okviru znanosti o javnoj upravi i klasične *policy*-analize nije uspio reflektirati kako je i on samo jedna od političkih koncepcija u *Polisu*. Alternativna koncepcija koju je Stoneova usvojila, razrađena u bogatom analitičkom instrumentariju, svakom politologu može poslužiti kao korisna interpretativna mapa za snalaženje u kakofoniji praktične političke komunikacije. (Usput, autoricu treba pohvaliti zbog uzorite količine primjera kojima ilustrira svoju teoriju.) Iako su neka od poglavlja ipak uže povezana s političkim sustavom SAD-a (poput npr. onih o pravima i ovlastima), većina uvida primjenjivo je na analizu politike u drugim zemljama. Tako bi i mnoge

političke epizode u Hrvatskoj mogle poslužiti kao zahvalan materijal za primjenu oruđa iz *Policy Paradox* (donošenje zakona o političkim strankama, rasprava o radu nedjeljom, prava ratnih dragovoljaca, pravilnik o reciklaži plastičnih ambalaža itd.): diskurzivne strategije aktera u prošlim, a po svoj prilici, i u mnogim budućim epizodama koje nas očekuju u hrvatskoj politici, mogle bi se izvrsno razotkriti uz pomoć *PP*-a. Konačno, središnju poruku ovog djela, da su sve kategorije politike duboko ambivalentne, smatram fundamentalnom za svakog politologa. Kategorije politike, poput ešerovske litografije Josefa Albersa koja se nalazi na naslovnici knjige, poprimaju različit oblik, ovisno na koji ih se način gleda. No, ta politička ambivalentnost ne znači da politička analiza i, zajedno s njom, barem malo raščišćavanje političke zbrke u *Polisu* nisu mogući.

Za kraj, uz poziv na čitanje ove knjige, možemo još jednom prepustiti riječ Wildeovom Lordu Henryju koji nas je uveo u prikaz. Njegovu prvu poruku Stoneova je shvatila prilično ozbiljno, ali završna je možda i bliža duhu njene knjige: “Međutim, put do istine i vodi preko paradoksa. Da bismo upoznali Zbilju, moramo je vidjeti kako pleše po pelivanskom konopcu. Kad Istine postanu akrobati, onda tek možemo suditi o

njima."³

Krešimir Petković

Kako se "pravi" civilno društvo

GPACT

(Zagreb, 10. - 31. srpnja 2005.)

Suprotno pomisli, na koju bi nekog nepristranog promatrača mogli navesti, (istina, pomalo tužni) prizori polupraznih predavaonica na Fakultetu političkih znanosti u vremenu namijenjenom predavanjima za studente viših godina (dok je prva godina, iz nekih drugih razloga, sasvim različita i posebna priča), studenti FPZ-a nisu, ili barem odbijaju da ih se takvima smatra, pasivna i nezainteresirana studentska populacija.

Kao dokaz tome može poslužiti Radio student, vođen upornošću mladih i ambicioznih studenata novinarstva, ili časopis PULS, čije uredništvo marljivo radi na održavanju kontinuiteta njegovog izlaza, iz broja u broj, ma koliko to težak posao bio. Konačno, negiranju povremeno spominjane pretpostavke o pasivnosti mladih

³ *Op. cit.*, str. 53; "Well, the way of paradoxes is the way of truth. To test Reality we must see it on the tight-rope. When the Verities become acrobats we can judge them." (*Op. cit.*, str. 49.)

generacija hrvatskih studenata svakako pridonose i članovi udruge studenata politologije i novinarstva Zoon Politikon, posvećene osmišljavanju i ozbiljavanju raznih studentskih projekata, u čijoj se organizaciji, već dvije godine za redom, u prostoru FPZ-a održava zanimljiv međunarodni seminar, odnosno projekt pod nazivom GPACT - *Global Partnership For Activism, Advocacy and Cross-Cultural Training Program*, kojeg spomenuta udruga organizira zajedno s Rutgers Universityjem iz New Jerseyja.

Za pokretanje ovog projekta, koji već ima višegodišnju tradiciju održavanja u SAD-u, Mongoliji i Moldaviji, te Hrvatskoj, u velikoj su mjeri zaslužni Ivana Čosić, Andrea Rutnik i Viktor Koska, troje (sada već, uvjetno rečeno) bivših studenata Zagrebačkog Sveučilišta, od kojih je potonji apsolvant upravo na FPZ-u. Stupivši u kontakt sa Michaelom Shaeferom, stalnim profesorom na Rutgers Universityju i jednim od idejnih začetnika projekta, koji ih je upoznao sa svojim osnovnim ciljevima, a potaknuti činjenicom da se radi o projektu čija je svrha upoznavanje srednjoškolaca i studenata nižih godina studija s njihovim građanskim pravima i načinima njihova ostvarivanja, spomenuti studenti ponudili su udruzi Zoon Politikon suradnju u zamjenu za pomoć u organizaciji održavanja spomenutog projekta i