

Policy analiza

Izvorni znanstveni rad
UDK 32.01 + 303 + 35

Policy-analiza: znanstveno savjetovanje politike*

Adrienne Windhoff-Heritier

Sažetak

Tradicionalno je razlikovanje policy analize kao znanja o političkom procesu (znanstveni cilj) i znanja za politički proces (primjenjeni, politički cilj). Ovaj drugi cilj ostvaruje se savjetodavnom djelatnošću analitičara osiguranjem analitičkih obavijesti za svaku od faza policy ciklusa: definiranje problema i izbor ciljeva; prikaz alternativnih metoda za postignuće tih ciljeva; procjena izgleda za ostvarenje predloženih putova rješenja i kontrola uspjeha ostvarenih programa. Svako od njih pripadaju specifične metode i modeli analize. Policy analiza savjetodavnog tipa pretpostavlja ne samo problemski usmjerena znanja pojedinih politika već i temeljna znanja političke znanosti.

Policy-analiza ima dva lica. Jedno je okrenuto ka opisivanju politikâ i objašnjavanju njihova nastanka, razvoja i mijenjanja, a drugo k praktičnom savjetovanju politike, pripravi znanstvenih obavijesti za proces političkog i administrativnog odlučivanja. Prisjetimo se Lasswellovih riječi: »Policy Sciences bave se znanjem o procesu odlučivanja u javnom i privatnom sektoru i za njega...« (Lasswell 1971:1). Nas ovdje zanima znanje za onoga tko je politički djelatlan.

Koje ciljeve i koje metode implicira priprava »znanja za proces političkog odlučivanja«? E. S. Quade, jedan od vodećih teoretičara policy-analize i bivši član Rand Corporation, objašnjuje raznolikost ciljeva i instrumenata: »Riječ analiza obuhvaća uporabu intuicije i mišljenja, te ne znači samo istraživanje jedne policy, jer se ona razlaže na svoje dijelove, nego i nacrt i sintezu alternativnih djelovanja. Aktivnosti, koje to prate, sežu od znanstvenog istraživanja radi stjecanja uvida u anticipirani *issue* ili problem do evaluacije gotova programa. Neke su policy-analize neformalne i ne

* Tekst što slijedi jest prijevod IV. poglavlja studije *Policy-Analyse. Eine Einführung* (Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1987) autorice Adrienne Wind

predstavljaju više od stroga i pomna mišljenja, dok druge iziskuju pribavljanje opsežnih podataka i elaborirane proračune što se temelje na složenim matematičkim metodama» (Quade 1982:4).

Preskriptivno orijentirana policy-analiza može se tako definirati kao primijenjeno socijalnoznanstveno istraživanje koje koristi različite metode ispitivanja kako bi proizvelo obavijest što je relevantna za policy, te ju pripravilo za korištenje u situaciji političkog odlučivanja da bi se »riješili« postojeći policy-problemi (MacRae 1976:277 i d.). Jasno je da se ti problemi ne uklapaju u granice strukovnoznanstvenih spoznaja, nego su »rješivi« samo interdisciplinarno. Cilj racionalizacije političkog djelovanja često se nadaje iz aktualnih problema, ali može predstavljati i element ili srednjoročni korak u obuhvatnu planu inovativnog djelovanja (Jantsch 1970:31 i d.).

Savjetodavna djelatnost policy-analize grubo se može raščlaniti u četiri analitička koraka:

- definiranje problema i izbor ciljeva,
- prikaz alternativnih metoda za postignuće tih ciljeva,
- procjena izgledâ za ostvarenje predloženih putova rješenja i
- simultana ili naknadna (*ex post*) kontrola uspjeha ostvarenih programa.

Ti analitički koraci što strukturiraju savjetodavnu praksu teku, logički i stvarno, usporedo s prikazanim policy-ciklusom.** Ako se, dakle, u prvoj fazi policy-procesa problemi tematiziraju, definiraju, te tako utvrđuju ciljevi, to vrijedi i za savjetodavnu djelatnost. Istina, formuliranje problema i cilja obavlja se na znanstveno-sistemskoj osnovi, te kao znanstvena pomoć u odlučivanju ispunjava samo funkciju dostavljanja u procesu političkog odlučivanja.

U idealnu slučaju znanstveno se savjetovanje proteže od kompaktnih prvih obavijesti o društvenim razvojem preko instrumentarija za iznalaženje racionalne odluke o aktualnim problemima do procjene izgledâ za provedbu usvojenih mjera i kontrole uspjeha kojom se ispituje usklađenost željenih i stvarnih policy. Dok je srednja faza pripreme za racionalnu odluku, analiza alternativnih djelovanja i njihovih posljedica, izazvala mnogo znanstvene pozornosti, usklađivanje formuliranja i izvršenja politike razvijalo se sa zakašnjenjem.

1. Definicija problema i izbor cilja

Razlikuju se shvaćanja o tome što policy-analiza treba da ponudi u raspravi o ciljevima. Na jednoj se strani postulira da policy-analiza treba aktivno sudjelovati u traženju i utvrđivanju poželjnih ciljeva političkog djelovanja, a na drugoj se strani emfatično odvraća od uključivanja policy-analitičara u rasprave o vrijednostima. Normativno orijentirano stajalište

** U poglavlju III. autorica raščlanjuje policy-ciklus na slijedeće faze: definicija problema, oblikovanje agende, formuliranje politike te evaluacija (v. pojmovnik na kraju).

preporučuje tako da se praktični prijedlozi izrade izučavanjem vrijednosti i putova alternativnog djelovanja koji služe postizanju ciljeva (Dunn 1981:36). U toj funkciji »policy advocacy« istraživači ipak treba da se nauče na uzdržanost, te da se čuvaju emocionalno-ideološkijskog aktivizma kako bi pripomogli provedbi određenih policy-ciljeva. Naime, izrada preporuka o tome što bi se moglo učiniti nije istovjetna sa zahtjevom da se nešto i učini (Baier 1969:53).

Od »policy advocacy« razlikuju se normativno usmjereni teoretičari koji smatraju da je kreativna rasprava o vrijednostima, integrirana u proces savjetovanja, nužna. Tako se Jarmolinsky, Etzioni, Wildavsky i Jantsch izjašnjaju za to da se znanstvenici ne suzdržavaju od novog prosuđivanja problemâ, a time i od mogućega novog utvrđivanja vrijednosti unutar temeljnoga demokratskog konsensusa (»mixed efficiency«). I Dror to razmatra kao šansu za policy-analizu, koja fantastično proširuje prostor mogućih alternativnih djelovanja (»policy preferization«).¹ »To upućuje na nužnost izrade posve novih tehnika i metoda kako bi se pomoću racionalnih sredstava i neracionalnih procesa poboljšale politike, koje time postaju integralni element preskriptivne policy-analize« (Dror 1975:251).²

Jantsch označuje tragičnom zbrkom izjednačavanje sistemskoanalitičkih tehnika odlučivanja (cilj—sredstva—strategije) s policy-analizom, »... tragičnom jer ćemo ostati zarobljeni u snažnu dinamiku linearnog mišljenja i djelovanja ako ne naučimo, na neki način, iznova urediti svoje vrijednosti i norme, što nam omogućuje da ovladamo problematičnim situacijama koje proizlaze iz kompleksnosti naših socijalnih sistema« (Jantsch 1970:31 i d.). Ako ne postoji konsensus o predodžbama cilja, te ako je razumijevanje problema difuzno, i najistančanije analitičke tehnike ostaju bez učinka. Stoga je najvažnija zadaća policy-analize zadaća »intelektualne inovacije« (isto: 38 i d.), planiranje po modelu »human actions« (Ozbekhan 1969) u opreci spram mehanističkog modela. Dok su u mehanističkom modelu planiranja vrijednosti i ciljevi određeni izvana, po modelu »human actions« definiranje cilja tvori sastavni element savjetovanja što obilježuje sve naredne postupke. U definiciji vrijednosti planiraju se alternativni modeli za budućnost (Dror 1970:143). Sustavnim uvažavanjem vrijednosne osnove policy-analiza izbje-gava opasnost da »... sve bolje čini krive stvari« (isto).

Protivno tome, pravac što apstinira od vrijednosti zastupa shvaćanje da zadaća policy-analitičara nije da anticipativno ocrtava društvene probleme i preporučuje konkretne ciljeve (Coleman 1972:10); njegov je posao samo to da analizira dane ciljeve i probleme, da raspravlja o unutarnjoj konzistentnosti ciljeva i iz njih izvedenih operativnih mjera, te da ukaže na strategije. S toga gledišta, izbor ciljeva i metoda valja prepustiti isključivo političkim odlučiteljima. »Policy-analiza treba da se razlikuje od zastupanja određenih policy-pozicija (policy advocacy, A.W.H.). Protivno policy-analizi, koja se bavi

¹ Znanstveni policy-prijedlog sadrži »Preferization Test« onda kada bi materijalni policy-sadržaj bio lošiji bez prijedlogâ studije nego sa studijom.

² »Primary methods of value analysis include: testing of value consistency, checking the completeness of a value set, explication of tacit value dimensions, value mapping, consideration of value futures, design of values and goal taxo-

sustavnim istraživanjem, objašnjavanjem i razvojem teorijskih i činjeničnih znanja, briga je *policy advocacy* da odredi što vlade treba da čine, te da stvori političku podršku za specifične politike...» (Anderson 1976:2; usp. Quade 1982: 21). Taj zahtjev za vrijednosno neutralnim istraživanjima osobito je bila prihvatila rana *policy*-analiza. To je, između ostalog, bilo uvjetovano time što se ona pretežno bavila investicijskim projektima koje je bilo lako kvantificirati. Što se savjetodavna praksa jače okretala k »mekim« problemima, poput problematike siromaštva, to su jasnije izbijali stavovi spram predodžbi o pretpostavljenim vrijednostima (Nelson 1974: 382). U nekim savjetodavnim situacijama »Task Order Researcha« pokazuje se k tomu da je narudžba istraživanja s točno ograničenim zadacima nemoguća, jer naručitelj često tek nejasno zna kako »nešto nije u redu«, a da ne poznaje razloge za to i ne umije formulirati precizna pitanja. Tek tijekom vremena savjetodavac otkriva što treba činiti da bi pomogao klijentu. Ugovor »Task-Order« naveo bi možda *policy*-analitičara na strategiju koja bi bila slabo prikladna za »problem« (Lowry 1972: 57).

Problemska rasprava o tome dokle to razmatrati kao zadaću *policy*-analitičara zbiva se u »fazi invencije ili inicijacije« (Brewer 1974: 240). Analiziraju se problemi i odabiru moguća rješenja problema. *Policy*-problem rezultira iz predodžbe o nekoj neostvarenoj vrijednosti, o nekoj nezadovoljenoj potrebi. On je spoznat kao problem što iziskuje javno djelovanje (Jones 1984: 41 i d.). Odluka o tome koji će se problem rješavati pretpostavlja obavijesti o nastanku problema i znanja o hijerarhijama društvenih vrijednosti. Za oblikovanje *policy* presudni su određenje i opisi *policy*-problema, jer vrst i način definiranja problema označuju okvire djelovanja za prijedloge rješenja.

Pred savjetodavnu praksu time se postavlja zadaća dvostrukog prevođenja. Problem se mora »iz stvarnosti« prevesti u oblik znanstveno-sistematske definicije problema. Potom se to određenje problema mora prilagoditi danostima i prinudama svakodnevnoga političkog posla. U oba prijelaza prijeti opasnost od izobličavanja problema.³ Da bi se otklonila poteškoća prevođenja —tu opet nailazimo na raspravu o vrijednostima —neki su se *policy*-analitičari izjasnili za to da se određenje problema istraživanja prepušti nalogodavnoj upravi (»Task Order Research«) (Coleman 1972: 10).

Za otkrivanje ciljeva i raspravu o njima postoji mnoštvo analitičkih metoda, koje su podrobno prikazane i prodiskutirane u literaturi o planiranju (Böhret 1975), poput analize sadržaja i dokumenata, upitnika (primjerice delphi-metoda), morfologijskog postupka ili razvoja stabla ciljeva za sistematizaciju ciljeva i dr. (usp. Jantsch 1970, Böhret 1975). Znanstvena analiza sistema ciljeva pretpostavlja postojanje relativno preciznih određenja ciljeva (Hellstern, Wollmann 1977: 25).

³ Sukobi između političara i *policy*-analitičara lako se nadaju iz toga što potonji iznose svoja vrijednosna mjerila u obliku koji je lako operacionalizirati te time, s gledišta političara, krivotvore ciljeve. Tako se, primjerice, ciljevi odgoja

2. Izbor alternativnih djelovanja

Na znanstvenu raspravu o problemima i iz njih izvedenim policy-ciljevima nadovezuje se pitanje o djelovanjima koja su prikladna za približavanje tim ciljevima. Važno je da u koncipiranju programa o uzrocima nastanka nekog problema bude jasno kako su oni često izvan područja mogućnosti političkog utjecaja, te kako su stoga isključeni kao predmet političkog djelovanja. Ono što se čini ostvarivim određeno je konsensusom o društvenim vrijednostima, položajem resursa i političkim prosudbama ključnih aktera o troškovima i koristima.

Na preostalom slobodnu prostoru oblikovanja potom se na stupnju *strategijskog* planiranja formuliraju različita alternativna djelovanja koja se vrednuju s obzirom na optimalnu alokaciju resursa i njezinu sistemsku efektivnost. U tome prvom koraku primjenjuju se metode poput sistemske simulacije i načela integrativnog planiranja (kao što je Planning—Programming—Budgeting System), kao i teorije odlučivanja. »Eksplisitna otvorenost spram policy-strategija jest važno obilježje policy-analize po kojemu se ona razlikuje od suvremene sistemske analize« (Dror 1970: 143).⁴

Na fazu nadređenoga *strategijskog* planiranja nadovezuje se konkretno *operacionalno* planiranje koje se uklapa u okvire nadređenih ciljeva. Formulirane strategije prevode se u operativne mjere koje se potom uspoređuju i ocjenjuju pomoću analitičkih metoda teorije managementa, linearnih ekonomijskih prognoza, različitih vrsti analiza troškova-dobiti i *Operations researcha*.⁵

3. Planiranje implementacije/«Implementation Estimate»

Policy-analiza razlikuje se od sistemske analize/Operations Researcha, u najmanju ruku, po zahtjevu da se u vrednovanju alternativnih djelovanja ne ocjenjuju samo njihovi troškovi i koristi, nego da se procijeni i njihova provedivost kako bi se spojili htijenje i postignuće (Dror 1970: 140). U literaturi o implementaciji mnogo se više pozornosti, doduše, posvećuje tome da se tok implementacije nekog programa opiše i objasni *ex post*, nego da se odvijanje programa anticipira *ex ante* pomoću analitičkih rastera i modela. Uspjeh programa bitno pak ovisi o tome da li su promišljene političke danosti i administrativne prinude s kojima neka politika mora računati pri svojem pokretanju. Unutar granica što su povučene mogućnostima provedbe postoje »bolje« i »lošije« mjere za postignuće postavljenog policy-cilja (Hargrove 1976: 14).

⁴ Premda policy-analiza kao instrument pomoći u odlučivanju ima mnogo zajedničkoga sa sistemskom analizom, ona ukazuje — izvan ukupnoga strategijskog planiranja — na prednost po tome što se analitički bavi i kompleksnim socijalnim situacijama, uzima u obzir »blage« socijalne varijable, uvažava institucionalno-političku pozadinu predloženih alternativnih djelovanja i šanse za njihovu provedbu, te istražuje mogućnosti inovativna djelovanja.

⁵ Usp. opsežnu literaturu o planiranju, primjerice Böhrer 1970, 1975; Jantsch

Da bi se procijenili izgledi za ostvarenje prijedloga neke policy nužno je sustavno formulirati pitanja što dopiru do mogućih tjesnaca i kritičnih mjesta procesa implementacije. Ispiti na pruži sa zaprekama koju program treba prijeći morali bi obuhvatiti slijedeća pitanja:

1. Da li su programski ciljevi precizno formulirani i — ako je posrijedi više ciljeva — jasno rangirani? Da li su pravila odlučivanja u programu u skladu s općim programskim ciljevima? Da li, primjerice, dopuštenje ovisi o licencijama a odobrenje o nalazima koji su logično prilagođeni nadređenim programskim ciljevima? Da li se formuliranjem cilja utemeljuju sukobi koji su zaustavljivi samo privremeno? Postoji li opasnost da se oni tijekom provedbe ponovno raspale?

2. Počiva li program na plodnoj pretpostavci ako-onda ili uzrok-posljedica, ili postoji sumnja u pogledu valjanosti programske tehnologije?

3. Može li se odgovornost za provedbu programa prenijeti na ustanovu koja podupire programske ciljeve i pridaje programu visoki prioritet? Kakva je vrijednost toga novog programa u ukupnoj strukturi zadataka nadležstva? Treba li program povjeriti novonastajućem nadležstvu ili već postojećoj organizaciji?

4. Raspoložu li izvršne ustanove dostatnim financijskim resursima kako bi ostvarile planirani program i primijenile opće programske ciljeve na tisuće pojedinačnih slučajeva, te kako bi kontrolirale pokornost adresatâ zakonu («Compliance») (Mazmanian, Sabatier 1981: 25)?

5. Koliko nadležstva i drugih organizacija mora surađivati da bi se provele mjere (Harty i dr. 1976: 100)? Da li je suradnja već uigrana? Valja li očekivati sukobe oko domena ili poteškoće u suradnji (Gorham 1970: 170)?

6. Kako se sudionici akcije ponašaju na drugim političko-administrativnim poljima? Kakvi su državni parametri za komunalne aktere i obratno (Linebery, Masotti 1975: 319)?

7. Uklapa li se novi program lako u organizatorsku radnu rutinu nadležnih organizacija ili to pretpostavlja znatne promjene u ponašanju pripadnika organizacije (Harty i dr. 1975: 100)?

8. Kakvim mogućnostima sankcije (pozitivnim i negativnim) raspoložu pripadnici organizacije koji podupiru politiku kako bi ih primijenili protiv eventualnog otpora svojih kolega i grupa s ciljem (Mazmanian, Sabatier 1981: 25)?

9. U kojoj se mjeri vrh organizacije zalaže za provedbu novih mjera (Gross i dr. 1971: 303)?

10. Kakva programska klijentela stvara politiku? Zagovara li ona program ili ga odbacuje? Kakvim resursima raspoložu različite klijentele?

11. Koje su pretpostavke (poticaji, prijetnje) nužne da bi se one navele na djelovanje (Wortmann 1975: 42)? U kojoj mjeri programske odredbe omogućuju klijentima da utječu na oblikovanje procesa implementacije?

12. Kako se klijentele koje zagovaraju politiku mogu aktivirati i osposobiti da kritički prate implementaciju i aktivno sudjeluju u njoj?

13. Da li su programskim odredbama predviđene obvezatne kontrole uspjeha od strane neovisnih organizacija?

14. Kako se može osigurati da programu skloni parlamentarci i egzekutivni političari aktivno prate provedbu i, ako je nužno, interveniraju u proces implementacije dokle god prijete neželjeno pomicanje cilja? Da li je neki akter pripravan nastupiti kao »Fixer« (Bardach 1977: 268 i. d.), te raspolaze li on nužnim resursima da to i učini na efektivan način?

Odgovor na navedena pitanja, koja se u cjelini odnose na neuralgična mjesta procesa ostvarenja, omogućuje da se nasluti sudbina implementacije neke policy. Iz »Implementation Estimate« potom se izvode zaključci za prikladnu strategiju implementacije. Ona procjenjuje političku i administrativnu potporu na koju neka varijanta programa može računati i ocjenjuje troškove oportuniteti s kojima je povezana neka odluka (Allison 1975: 369 i. d.).

Iz perspektive centralnog upravljanja to su, dakle, u prvom redu preciznost i snaga pravne regulacije, stupanj hijerarhijske integracije, izvršne strukture, angažman provoditelja, nazočnost »Fixera« u slučaju stagnacije programa, kao i resursi različitih adresata koji određuju uspješnost u ostvarivanju nekog programa. Jednako važnu ulogu igraju podrška grupa za programski cilj, naklono ili bar prijateljski ravnodušno držanje šire javnosti, kao i zadovoljavajući okvirni socioekonomijski uvjeti (Mazmanian, Sabatier 1981: 28).

»Planiranje mjera odozgo« (»Forward Mapping«) Elmore suprotstavlja »planiranje mjera odozdo« (»Backward Mapping«). One polaze od lokalnih problema i definiraju potrebu za državnim djelovanjem s lokalnog gledišta. Planiranje programa počinje nailaziti na šavove, na administrativno i privatno djelovanje, te iz toga razvija, različitim analitičkim koracima, ukupni program.

— Problem se najprije opisuje onako kako se precizira »iz mjesta«.

— Potom se precizno definira cilj djelovanja koji tek treba postići mjerama.

— Tome se cilju prilagođuju organizatorske mjere, a potom se procjenjuje mogućnosti suradnje između grupa za cilj i nadležnih organizacija.

— Tek tada pogled se upravlja »gore« s pitanjem: kakav prilog mogu dati različite nadlokalne instancije za uspješno ovladavanje programom »iz mjesta«?

— Naposljetku, procjenjuje se potreba za resursima i traže izvori financiranja (Elmore 1979/80: 604).

U planiranju »odozdo«, osobito u ocjeni organizacije za provedbu, pojavljuju se novi naglasci.⁶ Organizacije ne slove kao mogući uzurpatori glatke implementacije, nego kao njihov »kapital«: organizatorsko polje djelovanja

⁶ Tradicionalna policy-analiza sa svojim centralnim upravljačkim nakanama nepovjerljiva je spram izvršnih organizacija. U njima olako vidi potencijalne »odstupnike od cilja« političkih programa. Klasičan primjer za takav analitički stav pruža »organizational feedback« Herberta Kaufmana, koji u strategijskim razmišljanjima upućuje na to kako se može spriječiti organizatorski vrh »patologa« organizacije, tj. odstupajuće ponašanje nižih ravnih organizacije (Kaufman

pruža šansu za isticanje opravdanosti problema i bliskosti građana politici (Elmore 1979/80: 604). Da bi se procijenilo da li je neka organizacija voljna i sposobna ispuniti novi zadatak, značaj programskog zahtjeva mora se vrednovati s njezina gledišta, iz posebna konteksta njezina djelovanja. Kako novi zadatak privlači pozornost organizacije i kako se on razrađuje? Može li se uklopiti u standardne radne postupke ili iziskuje uvođenje novih jedinica za rješene problema (Sproull 1981: 455)?⁷

Koji su analitički instrumenti na raspolaganju da bi se stekle obavijesti o vjerojatnom provedbenom postupku organizacije i drugih programskih aktera? Proces implementacije može se anticipirati pomoću programiranih igara, poput kompjutorskih simulacija, scenarija i igara ulogama. Alternativni postupak odlučivanja i njegove posljedice mogu se spoznati i ocijeniti i pomoću stabla odluke (Böhret 1975: 193). Premda se uvijek može slijediti tek ograničen broj mogućnosti djelovanja i njihovih posljedica, prethodno mišljenje o nekolicini slučajeva djelovanja otkriva praznine i protuslovlja u programskoj koncepciji, koja su prvotno izmakla pozornosti.

U Saveznoj Republici sve se češće priređuju programirane igre kako bi se isprobala provedivost zakonâ. Ti praktični testovi zakonâ (Böhret, Hugger 1977) odnosili su se prije svega na administrativno rukovanje tim programima. U programiranoj igri o »noveli saveznog zakona o građevinarstvu« radilo se, primjerice, s različitim metodama, na području »planiranja integracije« i »sudjelovanja građana« s igrama ulogama, u analizi učinaka nagodbe o planskim vrijednostima s ispitivanjem upotrebljenih podataka (Schäfer 1978: 385 i d.). »Proigravanje planova do posljednjih upravnotehničkih pojedinosti objelodanjuje probleme koje formulatori zakona, kao ni vrhovi komunalnih udruženja nisu bili vidjeli unatoč njihovoj praktičnoj pozadini« (Schäfer 1978: 401). Pokazuje se korisnim što je programirana igra implementacije otpočeta već u referentnom stadiju zakona. Jer, tako je bilo moguće pristupiti promjenama, te promatrati njihove učinke u narednim istraživanjima.

Postane li sustavno prethodno promišljanje procesa provedbe sastavnim dijelom policy-analize, u analizu troškova i dobiti različitih programskih opcija moraju se konzekventno uključiti i troškovi eventualnih poteškoća u implementaciji. Programski sadržaji tada se analiziraju i vrednuju s gledišta alternativnih strategija ostvarivanja, a programske opcije rangiraju po ostvarivosti.

Prateće znanstveno savjetovanje politike u ostvarivanju programa valja razlikovati od *ex-ante* savjetovanja prigodom pripreve programa. U okviru simulatnog savjetovanja poduzimaju se povremene kontrole dotadašnjeg toka implementacije i redovito ispituju rezultati programa. Pokažu li se jednoznačni nedostaci u implementaciji, tijekom provedbe moguće je primijeniti korektivne mjere (Williams 1971: 270).

⁷ Sve dok su važni neformalni organizatorski procesi, za policy-analitičara nastaju znatni problemi. Kako on, kao netko tko je vani, može steći obavijesti o suptilnim mehanizmima i uzajamnim ovisnostima? Unatoč tim ograničenjima, on može poći od toga da lokalni akteri mogu bolje informirati o tome da li je lokalna organizacija u stanju zadovoljavajuće ispuniti neku zadaću od političkih

4. Analiza učinaka

Yehezkel Dror, jedan od utemeljitelja policy-analize, razumno je 1968. ustvrdio da je u politici rijetko sustavno učenje iz iskustva. Unatoč opće-proširenoj sklonosti k opravdavanju političkih mjera pozivanjem na iskustva, iskustvene pouke samo su sporadične i slučajne prirode, budući da je malo sustavnih evaluacija političkog djelovanja (Dror 1968).

U međuvremenu je to temeljito izmijenjeno⁸, a istraživanje učinaka postaje — osobito u SAD — prosperirajućom istraživačkom industrijom. Dok je na početku istraživanje evaluacije bilo prožeto snažnim optimizmom (Rivlin 1971; Campbell 1975), te se vjerovalo u jasno poboljšanje politika u »društvu eksperimentatora«, tijekom vremena sve su se jače ispoljavale metodičke poteškoće povezane s analizama učinaka, osobito u programima s difuznim ciljevima, pridonoseći relativnu otrežnjenju.

Cilj je znanstvene kontrole uspjeha preispitivanje javnih programa pomoću različitih indikatora i mjerenje po njihovim izvornim ciljevima. Evaluacija programa »... mjeri (1) djelotvornost tekućeg programa u ispunjenju postavljenih ciljeva, (2) metodama znanstvenog istraživanja radi na razlikovanju učinaka koji se svode na program od učinaka koji su uvjetovani drugim situacijskim varijablama i (3) teži k poboljšanju programa, budući da se tekuće programske djelatnosti mijenjaju« (Wholey i dr. 1970: 23).

Nadzor nad rezultatima programa može teći usporedo s odvijanjem programa (»Monitoring«) ili se obavljati nakon određenog trajanja iskustva s programom, nakon prve »faze odvijanja«. Iz perspektive ciklusa motri se ili input-output (evaluacija rezultata i učinaka) ili proces odvijanja, dakle implementacija koja je uklopljena u analizu rezultata programa (proces evaluacije ili »comprehensive evaluation«; Bernstein, Freeman 1975: 13).

Kako se sve policy-preporuke temelje na hipotetičkim postavkama ako-onda o djelovanju posebnih policy-mjera (»ako se dogodi A, iz toga rezultira B«), one predstavljaju informativne pretpostavke sve dok se ne potvrde ili pobiju iskustvima s programom (Dunn 1981: 277). Ispitivanja metodičkih mogućnosti, rezultata i učinaka programa tako su višestрана da se njihov prikaz lako može razviti u leksikon o metodama empirijskoga socijalnog istraživanja. Svim pokušajima sistematiziranja metodičkih opcija strukturira se, istina, raznovrsnost, ali i zaoštavaju razlike u mišljenju između raznih »škola« (Maynard-Moody, McClintock 1981: 644). Ugrubo se mogu razlikovati četiri pravca istraživanja: »social systems accounting«, socijalni eksperimenti, »social auditing« (kontrola socijalnog računa) te iskorištavanje postojećih rezultata socijalnog istraživanja za preispitivanje pretpostavljenih uzročnih sveza (sekundarna analiza) (Dunn 1981: 277 i d.).

Ta četiri istraživačka stava razlikuju se po tome što političko upravljanje i njegove posljedice svjesno utječu samo na policy-rezultate u socijalnom eksperimentu. Političkom intervencijom tri druga pravca kontroliraju se tek neizravno, budući da utvrđuju u kojoj je mjeri promjena u promatranoj

⁸ Dok su već programi New Deal-a djelomice poduzeli neke kontrole efektivnosti (Stephan 1935), istraživanje evaluacije u proširenoj mjeri proizvod je 60-tih

policy svediva na političke mjere. Treći »izvanjski« utjecaji, koji nisu izravno povezani s radom na programu, stalno se održavaju. U izvođenju socijalnih eksperimenata i »social auditinga« to iziskuje prikupljanje vlastitih podataka, dok u slučaju socijalnih bilanci (socijalnih indikatora) (Sheldon, Freeman 1970: 97 i d.) to nije bezuvjetno potrebno, a u sekundarnim analizama poseže se samo za postojećim rezultatima istraživanja (Dunn 1981: 285).

Socijalna bilanca ili sustav socijalnih indikatora nisu tako važni za policy-istraživanje koje se zanima za analizu pojedinih programa, jer ono mjeri agrerirane učinke mnoštva policy-mjera s obzirom na određena socijalna stanja. Posredstvom indikatora ono periodično istražuje dulje vrijeme. Socijalni eksperimenti su, naprotiv, prikladni za mjerenje učinaka pojedinih programa: proučava se kako se manipulacijom neke varijable, uvođenjem policy-mjera, utječe na određena obilježja. Da bi se uočili odstupajući učinci, programski postupci moraju izravno utjecati i varirati kolikogod je to moguće. Ili pak kontrolne grupe primjenjuju slijedeće: eksperimentalna grupa isprobava poseban postupak, dok se druge grupe, kontrolne grupe, ne podvrgavaju postupku ili se podvrgavaju postupku koji jedva da odstupa. Faktori koji mogu izazvati promjenu izvan programskog utjecaja koji nas zanima tako se stalno održavaju da bi se članovi eksperimentalnih i kontrolnih grupa izabrali po načelu slučajnosti, te da bi programski stimulansi, programski postupak, uspio po načelu slučajnosti unutar tih grupa (Campbell, Stanley 1966; Riecken, Boruch 1974). U idealnu slučajnu prikupljanje se podaci o stanju prije i poslije intervencije. Ako je moguće prikupiti podatke o različitim vremenskim točkama, to se čini u analizi neprekinutoga vremenskog niza (Roos 1974: 109).⁹ Ispitanje *ex-post-facto* (s kontrolnim grupama) obično se provodi ako nisu na raspolaganju podaci o stanju prije intervencije (Roos 1974: 109) (»cross-sectional comparison«; Jones 1973: 110).

Socijalni eksperimenti i kvazi-eksperimenti primjenjuju se u SAD od New Deal-a (Stephan 1935: 515 i d.), a jačaju nakon drugoga svjetskog rata u preispitivanju učinaka socijalnopolitičkih programa. Socijalni eksperiment omogućuje relativno precizno mjerenje učinaka programskog postupka. Metoda je obilježena snagom u uzročnoj interferenciji (programski postupak-programski rezultat učinak) iz svoje visoke »interne validnosti« ili posredstvom nje (Campbell, Stanley 1966: 5 i d.; Hellstern, Wollmann 1983 a). Njezinu eksternu validnost treba, naprotiv, kritički ocijeniti: ograničena je mogućnost poopćenja njezinih uzročnih posljedica izvan uskog polja istraživanja. Metodski uvjetovana nužnost da grupe postupaju nejednako nailazi k tomu često na čitke prigovore. Mnoge su policy-mjere u primjeni između građana i oblasti tako kompleksne da se mogu tek nasilno jednostavno preslikati i istražiti u socijalnim eksperimentima.

Tako nastaje okolnost u kojoj se politike često rastaju s postavljanjem širokih difuznih ciljeva (»Broad-Aam« programi) koji bi politički služili ne-

⁹ »The time series design are by far best suited for major policy changes. Such designs need a minimum of three time-series observations of the dependent variable both before and after the introduction of the new policy. Yet budgetary and personnel changes occur so frequently that there are rarely more than one or impact measure observation between one budgetary or personnel shift and the next. (Jones 1973: 110)

kolicini grupa, a što je zapreka strogome eksperimentalnom ispitivanju uzroka i posljedica (Weiss, Rein 1971: 287 i d.). »Mnogi provoditelji programa . . . u biti su očuvali 'programski omotač' koji sadrži samo želje u oblicima i novac. Potanki opisi ciljeva nisu bili nužni samo za izdavanje novca, nego su neophodni za iskorištavanje procesa i rezultata programa« (Nay i dr. 1974: 303). Sukladno tome, evaluatori moraju interpretirati cilj programa s gledišta različitih grupa za cilj (Hofferbert 1982: 290) i mjeriti njihovo zadovoljstvo pomoću subjektivnih indikatora (Shin 1981: 981). Da bi se spoznale predodžbe o ciljevima nosilaca važnih pozicija u programskom se procesu primjenjuju i najrazličitije metode empirijskoga socijalnog istraživanja, od promatranja sudjelovanjem, grupnih intervjuja do deplhi-upitnika (Patton 1976; Hellstern, Wollmann 1977). Istraživaču se alternativno pružaju, dakle, različite mjerne ljestvice: zakonski propisi, zakonodavna tradicija na polju politike, policy-interpretacija od strane zainteresiranih grupa i druge »pažljive publike« (Radin 1977). Orijentacijske točke predstavljaju i ciljevi što ih oblikuju sudionici provedbe tijekom implementacije, policy-ciljevi što su posebno prikladni za tehničke metode evaluacije (van Meter, van Horn 1975: 445), kao i aktualno razumijevanje nekoga policy-cilja od strane političara (Nakamura, Smallwood 1980: 74).

Treće načelo »kontrolne socijalnog računa« (»social auditing«) usklađuje postupak, osobito alokaciju financijskih sredstava,¹⁰ proces provedbe i učinke programa. Ono se uklapa u usku svezu evaluacije i implementacije i nadzor nad administrativnom provedbom, »monitoring«.¹¹ Za razliku od socijalnog eksperimenta i kvazi eksperimenta, »Black Box« institucionalne provedbe sustavno se računa u analizu.

Analiza učinaka pomoću korištenja rezultata postojećih socijalnoznanstvenih istraživanja (sekundarna analitička evaluacija) ne temelji se na vlastitome prikupljanju kvantitativnih i kvalitativnih podataka, nego implicira sustavan prikaz, poredbu i ocjenu analizâ implementacije i učinaka. Kao izvori informacija na raspolaganju su prvenstveno pojedine studije slučaja koje se bave nastankom, dovršetkom, implementacijom i učinkom pojedinih programa. U okviru »Case Survey-metoda« pokazuju se i analiziraju faktori koji objašnjavaju promjene u nastanku, provedbi i učinku politika (Yin, Heald 1975: 371 i d.; Lucas 1974). Shema kodiranja slučaja s njegovim kategorijama/indikatorima odslikava bitna obilježja formulacije programa, rezultata i učinaka implementacije.¹² Primjena studije slučaja otvara šansu za rasvjetljavanje mnogostranih dimenzija policy-procesa i razumijevanje mnoštva faktora koji su odgovorni za nastanak stanovitih policy-rezultata. Ako se u sekundarnoj analizi iskoriste obuhvatna empirijska istraživanja, mora se konstruirati raster koji omogućuje njihovu poredbu: odre-

¹⁰ »...from the point at which they are disbursed to the point at which they are experienced by the ultimate intended recipient of those resources« (Coleman 1972: 18).

¹¹ »Monitoring answers the question 'What happened?' Evaluation, by contrast, is addressed to the question 'Has policy made any difference?« (Gibbons 1984: 478).

¹² Primjerice, utjecaj građana (ili drugih procesnih varijabli) na obavljanje

dene varijable i primijenjene metode sistematiziraju se kako bi se rezultati istraživanja vrednovali komparativno (Dunn 1981: 298).

Odluka za jednu metodu evaluacije nastaje s obzirom na posebna obilježja programa koja valja istražiti. Prečesto se pak pokušavaju »zabosti četverokutni klinovi u okrugle otvore« (Maynard-Moody, McClintick 1981: 644 i d.). Stoga primjena strogih kvantitativnih metoda u evaluaciji humanih usluga može učiniti upitnim uspjeh poduhvata, a studije se prečesto provode bez dostatnih znanja o dotičnim činjenicama i teorijama (*isto*: 645). S obzirom na »omekšani« karakter programa Weiss i Rein predlažu za političke programe s difuzno postavljenim ciljevima umjesto eksperimentalne analize učinaka »Comprehensive Evaluation«, dakle evaluaciju i analizu implementacije. Premda je to procesnoorijentirana, kvalitativna, historijska poredbena studija pojedinog ili više slučajeva, »...ne smiju se isključiti ni kvantitativni podaci« (Weiss, Rein 1971: 105).

Analitičar se jednako tako treba pouzdavati u politički i organizatorski kontekst u kojemu nastaje evaluacija i (vjerojatno) se nalazi primjena (Nagel 1975).¹³ Kao predmet kontrolâ uspjeha posebno su omiljene obuhvatnije, inovativne policy-mjere. Politička svakodnevnica u pravilu pak ne proizvodi spektakularne mjere, nego tek sitne promjene u odnosu na status quo koje je, s obzirom na njihove učinke, teže spoznati, te su stoga i nezahvalni predmeti kontrole učinaka (Jones 1973: 110). I znanstveni savjetnici često pogrešno polaze od toga da odluke donose osobe koje je moguće jasno identificirati u preciznim vremenskim točkama. Policy-odluke jesu pak rezultat postupnog napredovanja; one se slažu od malih pojedinih odluka, odriču se nekih malih opcija i postupno suzuju spektar alternativa. Policy često nastaje iz malih pojedinačnih odluka koje zasebno jedva da su spektakularne i koje se prividnom neizbježnošću spajaju u promjenu koja se u danim okolnostima čini jedinom mogućom (Weiss 1976: 226). Ta stvarnost procesa političkog odlučivanja, koja omogućuje glatke i jasne policy-novine tek u najrjeđim slučajevima, i najstrpljivijega znanstvenog savjetnika može dovesti do očaja.

Ponašanje organizacije koja izdaje nalog za istraživanje nije, dakako, neutralno u odnosu na njegove rezultate. Stoviše, ona slijedi institucionalne i programske interese i, kao organizacija odgovorna za provedbu, misli na uspjeh. Praktičar je, dakako, u prvom redu zainteresiran za iskorištavanje onih elemenata programa na ostvarenje kojih i on može utjecati. Za njega su stoga često poučnije kratkoročne, kvalitativne evaluacije programa od dugoročnih, elaboriranih, kvantitativnih kontrolâ uspjeha (Nielson 1975: 386). Političari koji podupiru program preferiraju procesnoorijentirane kontrole uspjeha, jer iz njih zaključuju kako bi se ostvarenje programa moglo

¹³ »As a matter of record, relatively few evaluation studies have had a noticeable effect on the making and remarking of public policy« (Weiss 1973: 181; Bernstein, Freeman 1975: 5). Sustavna empirijska istraživanja o uporabi znanstvenih rezultata evaluacije proveli su Rothman (1980) i Patton (1978). Empirijski nalaz o mjeri korištenja varira, istina, s temeljnim pojmom »koristi« (Patton 1978: 203, koji je često napomenuo).

poboljšati (Clark 1976: 15).¹⁴ Protivnicima programa dobrodošla je pak obuhvatna i precizna evaluacija koja je usmjerena k pojedinostima, a rezultati koje su u stanovitim okolnostima prikladni za prikazivanje programa u javnosti u nepovoljnu svjetlu.¹⁵

5. Policy-analiza i politička praksa

Sraz između visokog troška znanstvenog istraživanja i male koristi od njegovih informacija u praksi ne odlikuje samo ispitivanje evaluacije, nego i policy-analizu u cjelini. Zbog čega? Uspjeh znanstvenog savjetovanja politike bitno ovisi o sposobnosti spoznaje složenih sveza i koncentriranja analize podataka na one faktore koji se mogu oblikovati političkim postupcima. Teško da to možemo učiniti »jednostavnim« pitanjima, a iscrpni sustavni podaci ili deduktivni modeli rijetko su pri ruci upravo onda kada je u tromom procesu našega političkog odlučivanja željezo vruće i kada ga treba kovati. I na metodičkom polju često postoje razlike u mišljenju, a političari kritiziraju znanstvenike zbog visoka pretpostavljanja čistoće i rigoroznosti primijenjene empirijske metode na uštrb korisnosti informacija za program (McGowan 1976: 243 i d.). Skepsa često pobuđuje na neizvjesnost o tome koje su normative postavke utjecale na analizu. To se događa posebno onda kada se praktičari konfrontiraju s apstraktnim, složenim analitičkim modelima i statističkim metodama vrednovanja (Wolanin 1976: 390). Premda se i znanstvenici moraju zauzeti za vrlo ograničenu primjenjivost elaboriranih kvantitativnih metoda, one ipak prevladavaju u curriculu i u publikacijama. »Razlog za to mogao bi biti u tome što je policy-istraživanje stvorilo aureolu objektivnosti, stručnosti i, istodobno, profesionalnosti« (Jann 1986: 31). Istina, policy-analitičar izložen je i dvojbi: ako strogo slijedi znanstvene metodičke standarde a potjenjuje političke i administrativne prinude, često pridonosi političkoj nekorisnosti svoje analize. Prlagodi li se pak prejako programskim ideologijama i posebnim organizatorskim interesima, dovodi u opasnost svoja znanstvena mjerila i vlastito profesionalno samorazumijevanje.

Česta frustrirajuća iskustva u suradnji znanosti i prakse dala su povod za izricanje misli načelne prirode o tom odnosu. Weiss razlikuje različite modele suradnje: istraživanje se može prvotno poduzeti u široko postavljenu okviru (»knowledge-driven«), koji je relevantan za policy-odluke, a potom se vodi k primijenjenom istraživanju kojim se testiraju odluke. Ako se

¹⁴ U cjelovitom sklopu policy-ciklusa vrlo su različite mogućnosti pristupa znanstvenim kontrolama uspjeha i moraju se katkad jasno izračunati na temelju motiva za djelovanje sudionika u različitim stadijima (Nachmias, Felbinger 1982: 300 i d.).

¹⁵ Upravni službenici na komunalnoj razini, napose u malim i srednjim komunama, u pravilu razmatraju mjernu instrumente znanstvene evaluacije programa s nepovjerenjem. Oni pretpostavljaju mjerenje »radnog opterećenja« i »outputa« mjerenju efektivnosti, efijencije, primjerenosti i jednaka postupanja (Daily 1983: 292). Kao zapreka iskorištavanju često se pokazuje okolnost da je naloz za policy-savjetovanje izdala jedna oblast (primjerice, savezna oblast), koja može malo kazati o korištenju spoznaja studije na decentraliziranoj razini (Cole-

potvrde, iz njih se izvode tehnologije djelovanja (Weiss 1976: 427). »Model rješenja problema« usmjeruje se neposredno na primjenu znanstvenih rezultata u procesu političkog odlučivanja. Stoga je glavna zadaća analitičara da ponudi primjerena sredstva za postignuće specifičnog cilja.¹⁶ Model »Enlightenment« (eksplanacijski model) zadovoljuje se proširenjem općeg policy-znanja političkih djelatnika i tek vrlo posrednim uplivom na policy-odluke.

Trima modelima odgovaraju i tri tipa savjetovanja: strogo »akademski« usmjeren policy-analitičar radi po rigoroznim znanstvenim mjerilima i slabo mari za praktičnu primjenu rezultata. »Klinički« usmjereni policy-analitičar obrađuje znanja praktičara, poput »pacijenta«, i uključuje u svoju analizu organizatorsku i političku situaciju. Savjetnik kao »strateg« teži, napokon, k izgradnji mosta između sustavnoga znanstvenog istraživanja i nužnosti praktičnih djelovanja kojima je izložen klijent (Archibald 1970: 7 i d.).

U znanstvenom savjetovanju politike sučelile su se tako dvije različite racionalnosti u djelovanju (Caplan 1976: 233), koje se moraju uskladiti a da znanstvena strana ne bude prinuđena na samostalnu zadaću. Dok »unutarnja logika« opisuje, takoreći, u zrakopraznu prostoru kako bi policy mogla ili trebala funkcionirati, »eksterna logika« uvažava pak političke, ideologijske i etičke sveze u koje je uklopljena neka policy. U korištenju informacija političar se može orijentirati na različita gledišta: on često pokušava uspostaviti kompromis između zahtjeva konkurentskih grupa ili nadoći na neku policy-mjeru po vjerojatnoj reakciji prosječnog građanina. Ali, on može s akribijom izračunati troškove i koristi od neke mjere, te odlučiti po vlastitim normativnim i etičkim mjerilima ili se prilagoditi očekivanjima kolega iz frakcije i/ili egzekutive. Svaki modus odlučivanja iziskuje različitu kombinaciju obavijesti, različitu kombinaciju »interne« i »eksterne« logike u nekom *policy-issue* (Caplan 1976: 230 i d.).

Unatoč svim poteškoćama u usuglašavanju znanstvene i praktične racionalnosti u djelovanju mogu se smisliti neke praktične mjere, djelomice posve trivijalne prirode, pomoću kojih se olakšava ta suradnja: rezultate istraživanja treba zaključno jasno i kratko sažeti za praktičare, policy-studije, s jedne strane, postaviti kratkoročno i pravodobno, a istodobno ih nastaviti kao longitudinalne analize i poboljšati njihovu validnost. »Klinički« usmjerena policy-analiza pogotovo treba stvarati uske radne odnose između savjetnika i prakse: zadaća istraživanja definira se zajedno s nalogodavcem precizno i održava se kontinuirani tok informiranja između klijenta i savjetnika (Ballard i dr. 1976: 265).

Važno je i to da znanstvena savjetodavna djelatnost uživa podršku organizacija kojih se tiče provedba. Nije presudan samo oslonac u vrhu organizacije: jednako neupitna mora biti i uspješna suradnja s pripadnicima organizacije na nižim ravnima. Policy-analitičar koji savjetuje u nekoj organizaciji ni pod kojim uvjetima ne smije se izolirati u njoj; štoviše, on mora tražiti razgovor sa svim sudionicima, sudjelovati u razgovorima o budžetu

¹⁶ Weiss (1976), Caplan i dr. (1976: 229 i d.) nazivaju taj model »instrumental-

i brojnim internim administrativnim raspravama. Samo na taj način može dospjeti do informacija koje nisu fiksirane pisano, nego postoje u glavama službenika koji često ljubomorno bdiju nad svojom sferom utjecaja (Lowry 1972: 57).

Suradnja između znanosti i politike odvija se u vrlo različitim okvirnim institucionalnim uvjetima. Policy-analitičari koji su ukotvljeni u visoku školu u prednosti su u tome što je autonomijom visoke škole olakšana neovisnost njihova znanstvenog rada.¹⁷ Istina, visokoškolski istraživač tendira k zamašnim, inovativnim prijedlozima promjena, jer akademski sustav sankcija nagrađuje nove perspektive i originalnost. Kolikogod mnogo to pridonosi znanstvenoj reputaciji pojedinog istraživača, toliko se malo takvi prijedlozi promjena uklapaju u sporo svakodnevno političko događanje, jer ono dopušta samo promjene sitna hoda (Weiss 1976: 226). Analiza policy-problema pretpostavlja suradnju različitih strukovnih disciplina koju struktura sveučilišta jedva da omogućuje. Ona ničim posebno ne potiče prevladavanje barijera među disciplinama (Bickner 1972: 195). Načelo javnosti znanstvenog rada, koje je nužno za individualnu profesionalnu karijeru u visokoškolskom sektoru, može se sukobiti s opravdanim interesima klijenata koji se savjetuju (Coleman 1972: 12). Neovisna istraživačka institucija »Think Tank« jest neprofitno orijentirana organizacija za znanstveno savjetovanje politike. Kako ta vrst organizacije nije obvezna načelu javnosti, ona ima pristup nešto širim problemima odlučivanja od sveučilišta. I hijerarhijska struktura te istraživačke institucije omogućuje točnije i pouzdanije planiranje vremena i jednoznačno utvrđivanje istraživačke odgovornosti od one koja je moguća u visokoj školi. Znanstvene savjetodavne organizacije u upravi u prednosti su po tome što su bliže administrativnom procesu odlučivanja, te što mogu steći više informacija no što je to moguće izvanjskim savjetnicima. Nedostatak je, s druge strane, u tome što one nisu tako nepristrane u svojoj znanstvenoj djelatnosti eksperata poput dviju prvih ustanova, te što im prijeti opasnost da i same budu uvučene u organizatorska sučeljavanja ili da se moraju prilagoditi volji vrha organizacije.

Analiza najrazličitijih policy-problema, od zdravstvenog odgoja do gradnje ulica, pretpostavlja specijalna znanja iz najrazličitijih znanstvenih struka. Dosljedno tome, u policy-analizi naglašuje se posebno nužnost interdisciplinarnе suradnje. Kakva uloga pripada političkoj znanosti u krugu strukovnih disciplina? Da li je rezignirani Lowiov zaključak: »U policy-pitanjima i najbolji politički znanstvenik ubrzo postaje amater« (Lowi 1973: 61) opravdan i nije li njime krivo shvaćena posebna šansa da se političkoznanstvenim i upravnoznanstvenim analizama savjetodavna djelatnost policy-analize učini bližom stvarnosti? Mislim potvrdno, jer posredstvom političko-znanstvenog istraživanja političke sposobnosti većine i upravnoznanstvenog istraživanja praktične isplativosti neke policy te discipline daju nezaobilazan prilog tome da se policy-prijedlog pomakne s pisaočeg stola u političku arenу, te da se provede kroz smioni teren implementacije da bi ga prihvatila praktična politika. Upravo se rana savjetodavna praksa policya, koja je u SAD po-

¹⁷ Neovisnost istraživača na sveučilištu umanjuje, doduše, nužnost prilagodbe

stala jako dominantnom od ekonomâ,¹⁸ odlikovala spomena vrijednom navinošću u odnosu na moguće zamke i pličine političke i administrativne provedbe (Foss 1975: 276).¹⁹

Savjetodavna policy-analiza može postati važnom domenom političkih i upravnih znanstvenika pogotovo ako se temeljnim znanjima u političkoj i upravnoj znanosti, umijećima kvantitativnih metoda, mikroekonomijskim modelima i teorijama managementa pridruže i specijalna znanja na pojedinim problemskim područjima (*isto*). Kolikogod je političkom znanstveniku važno stjecanje stručnih znanja na pojedinim područjima, poput primjerice, zdravstva, toliko mu je potrebno najprije posjedovati temeljna znanja političkih znanosti — »those who do not start out with the larger perspective, are not likely to get it all . . .«, a tu »veću perspektivu« razvija samo onaj tko se najprije uveo u klasična pitanja političke znanosti, u političku teoriju i političku sociologiju, te usvojio čvrste spoznaje o političkim institucijama.²⁰ Tek tada može ne samo suditi o ostvarivosti policy-prijedloga, nego i — što je na srcu svakome političkom znanstveniku ako ne želi reducirati svoju znanost na analizu »ostvarivoga« — procijeniti povratna djelovanja određenih policy-promjena na dugoročnu politiku vlade, na pojedine političke institucije i politički sistem u cjelini.

Prevela s njemačkoga:

Mirjana Kasapović

¹⁸ Tullock i Wagner govore o ekonomijskom imperijalizmu u policy-analizi (1976: 408).

¹⁹ »One cannot help but take note of the fact that Policy Sciences are in danger of falling into the same trap that plagued classical management theorists and Business Policy theorists, with their illusion of an Olympic decision maker who sets policy that is executed by personnel below« (Radnor 1971: 454).

²⁰ To povratno povezivanje specifičnih strukovnih policy-pitanja s temeljnim kanonom političkoznanstvenih pitanja čuva policy-analizu od utapljanja i gubljenja svoga profila. Ionako ostaje opasnost da istraživanje Public Policy »... is really the study of everything« (Dye 1975: 283).

LITERATURA

- Allison, Graham T., 1975: Implementation Analysis: The 'Missing Chapters' in Conventional Analysis: A Teaching Exercise, u: Zeckhauser, Richard (Hrsg.), *Benefit-Cost and Policy Analysis*, Chicago, str. 369—377.
- Anderson, James E., 1976: *Cases in Public Policy-making*, New York
- Archibald, Kathleen A., 1970: Three views of the Expert's Role in Policy Making Systems Analysis, Incrementalism and Clinical Approach, u: *Policy Sciences*, str. 7—35.
- Baier, Kurt D., 1969: What is Value? An Analysis of the Concept, u: Baier, Kurt D./Rescher, Nicholas (Hrsg.), *Values and the Future. The Impact of Technological Change on American Values*, New York, str. 33—67.
- Bardach, Eugene, 1977: *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law*, Cambridge, Mass.
- Bernstein, Elene N./Freeman, Howard E., 1975: *Academic and Entrepreneurial Research: The Consequences of Diversity in Federal Evaluations Studies*, New York.

- Bickner, Robert F., 1972: Science and the Service of Government: California Tries to Exploit an Unnatural Resource, u: *Policy Sciences*, str. 133—149.
- Böhret, Carl, 1970: *Entscheidungshilfen für die Regierung. Modelle, Instrumente, Probleme*, Opladen
- Böhret, Carl, 1975: *Grundriss der Planungspraxis. Mittelfristige Programmplanung und angewandte Planungstechniken*, Opladen
- Böhret, Carl/Hugger, Werner, 1977: *Praxistest eines Gesetzesentwurfs*, Mskr., Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft, Bonn
- Brewer, Gary D., 1974: The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline, u: *Policy Sciences*, str. 229—244.
- Campbell, Donald T., 1975: Reforms Experiments, u: Struening, Elmer L./Guttentag, Marcia (Hrsg.), *Handbook of Evaluation Research*, sv. I, Beverly Hills, str. 71—100.
- Campbell, Donald T./Stanley, Julian C., 1966: *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*, Chicago
- Caplan, Nathan, 1976: Factors Associated With Knowledge Use Among Federal Executives, u: *Policy Studies Journal*, str. 229—234.
- Clark, Robert F., 1976: Program Evaluation and the Commissioning Entity, u: *Policy Studies Journal*, str. 11—16.
- Coleman, James, 1972: *Policy Research in the Social Sciences*, Morristown, N. J.
- Daily, Jahn H., 1983: Overcoming Obstacles to Program Evaluation in Local Government, u: *Policy Studies Journal*, str. 287—304.
- Dror, Yehezkel, 1968: *Public Policy Making Reexamined*, Scranton, Penn.
- Dror, Yehezkel, 1970: Prolegomena to Policy Sciences, u: *Policy Sciences*, str. 135—150.
- Dror, Yehezkel, 1975: Some Features of a Meta-Model for Policy Studies, u: *Policy Studies Journal*, str. 247—255.
- Dunn, William, 1981: *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, N. J.
- Dye, Thomas R., 1975: *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N. J.
- Elmore, Richard F., 1979/80: Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, u: *Political Sciences Quarterly*, str. 601—616.
- Foss, Phillip O., 1975: *Policy Analysis and the Political Sciences Profession*, u: Nagel, 1975, str. 275 i d.
- Gibbons, Michael, 1984: The Evaluation of Government Policies for Innovation, u: *Policy Studies Review*, str. 467—482.
- Gorham, William, 1970: Getting into Action, u: *Policy Sciences*, str. 169—176.
- Gross, Neal/Gianquita, Joseph B./Bernstein, Marilyn, 1971: *Implementing Organizational Innovations*, New York
- Hargrove, Erwin C., 1976: Implementation, u: *Policy Studies Journal*, str. 9—15.
- Haty, Harry/Blair, Louis/Fisk, Donald/Wane, Kimme, 1976: *Program Analysis for State and Local Government*, Washington D. C.
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Helmut, 1977: *Methodische Vorstudie für die Analyse der Städtebaulichen und stadtstrukturellen Wirkungen ausgewählter Sanierungsmassnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz*, Mskr. Berlin
- Hellstern, Gerd-Michael/Wollmann, Helmut, 1983a: *Evaluierungsforschung — Ansätze und Methoden*, Basel
- Hofferbert, Richard I., 1982: Differential Program Impact as a Function of Target Need: Or Why Some Good Policies Often Seem to Fail, u: *Policy Studies Review*, str. 279—291.
- Jann, Werner, 1986: *Von der Politik zur Oekonomie. Neuere Entwicklungen der amerikanischen Policy-Forschung*, Diskussionspapier 74/86, Siegen
- Jantsch, Erich, 1970: From Forecasting to Planning to Policy Sciences, u: *Policy Sciences*, str. 31—47.
- Jones, Charles O., 1984: *An Introduction to the Study of Public Policy*, 3. izd., Monterey, Cal.
- Jones, Terrence E., 1973: Assessing the Impact of Incremental Policies, u: *Policy Studies Journal*, str. 109—112.
- Kaiser, Joseph H. (Hrsg.), 1965 i d.: *Planung I—IV*, Baden-Baden
- Kaufman, Herbert, 1973: *Administrative Feedback — Monitoring Subordinates*

- Lasswell, Harold D., 1971: *A Pre-View of Policy Sciences*, New York
- Lineberry, Robert L./Masotti, Louis H., 1975: Introduction to Symposium on Urban Policy, u: *Policy Studies Journal*, str. 319—325.
- Lowi, Theodore J., 1973: What Political Scientists Don't Need to Ask About Policy Analysis, u: *Policy Studies Journal*, str. 61—67.
- Lowry, Ira S., 1972: Reforming Rent Control in New York City: The Role of Research and Policymaking, u: *Policy Sciences*, str. 47—58.
- Lucas, William A., 1974: *The Case Survey Method: Aggregating Case Experience*, Santa Monica, Cal.
- McGowan, Farrar Eleanor, 1976: Management by Evaluation, u: *Policy Studies Journal*, str. 243—248.
- MacRae, Duncan Jr., 1976: *The Function of Social Science*, New Haven
- Maynard-Moody, Steven/McClintick, Charles C., 1981: Square Pegs in Round Holes: Program Evaluation and Organizational Uncertainty, u: *Policy Studies Journal*, str. 644—666.
- Mazmanian, Daniel A./Sabatier, Paul A. (Hrsg.), 1981: *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass.
- Van Meter, Donald S./van Horn, Carl E., 1975: The policy Implementation Process. A Conceptual Framework, u: *Administration and Society*, str. 445—448.
- Nachmias, David/Felbinger, Claire, 1982: Utilization in the Policy Cycle: Directions for Research, u: *Policy Studies Review*, str. 300—308.
- Nagel, Stuart S. (Hrsg.), 1975: *Policy Studies and the Social Sciences*, Lexington, Mass.
- Nakamura, Robert T./Smallwood, Frank, 1980: *The Politics of Policy Implementation*, New York
- Nay, Horst P./Wholey, Scanlon J., 1974: *Program Management and the Federal Evaluator*, Washington D. C.
- Nelson, Richard R., 1974: Intellectualizing About the Moon-Ghetto Metaphor: A Study of the Current Malaise of Rational Analysis of Social Problems, u: *Policy Sciences*, str. 375—414.
- Nielsen, Victor G., 1975: Why Evaluation Does Not Improve Program Effectiveness, u: *Policy Studies Journal*, str. 385—390.
- Ozbekhan, Hasan, 1969: Toward a General Theory of Planning, u: Jantsch, Erich (Hrsg.), 1969: *Perspectives of Planning*, OECD, Pariz, str. 47—155.
- Patton Michael Q., 1976: *Alternative Evaluation Research Paradigm*, Grand Forks, North Dakota
- Patton, Michael Q., 1978: *Utilization-Focused Evaluation*, Beverly Hills
- Quade, Edward S., 1982: *Analysis for Public Decisions*, 2. izd., New York
- Radnor Michael, 1971: Management Sciences and Policy Sciences, u: *Policy Sciences*, str. 439—446.
- Radin, Beryl A., 1977: *Implementation, Change, and the Federal Bureaucracy*, New York
- Riecken, Henry W./Boruch, Robert F., 1974: *Social Experimentation*, New York
- Rivlin, Alice, 1971: *Systematic Thinking for Social Action*, Washington D. C.
- Roos, Noralou P., 1974: Proposed Guidelines for evaluation Research, u: *Policy Studies Journal*, str. 107—111.
- Rothman, Jack, 1980: *Using Research in Organizations: A Guide to Successful Application*, Beverly Hills, Cal.
- Schäfer, Rudolf, 1978: Verbesserung der Gesetzgebung durch Verwaltungsplanspiele? u: Kevenhörster, Paul/Wollmann, Helmut (Hrsg.), *Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung*, Berlin, str. 385—407.
- Sheldon, Eleanor/Freeman, Howard E., 1970: Notes on Social Indicators: Promises and Potential, u: *Policy Sciences*, str. 97—111.
- Shin, Doh C., 1981: Subjective Indicators and Distributional Research, u: *Policy Studies Journal*, str. 981—989.
- Sproull, Lee S., 1981: Response to Regulation. An Organizational Framework, u: *Administration and Society*, str. 447—470.
- Stephan, Stephan A., 1935: Prospects and Possibilities: The New Deal and New Social Research, u: *Social Forces*, str. 515—521.
- Tullock, Gordon/Wagner, Richard, 1976: Rational Models, Politics, and Policy Analysis, u: *Policy Studies Journal*, str. 100—111.

- Weiss, Carol H., 1973: The Politics of Impact Measurement, u: *Policy Studies Journal*, str. 179—183.
- Weiss, Carol H., 1976: Policy Research in the University: Practical Aid or Academic Exercise, u: *Policy Studies Journal*, str. 224—228.
- Weiss, Janet A., 1976: Using Social Science for Social Policy, u: *Policy Studies Journal*, str. 234—238.
- Weiss, Robert S./Rein, Martin, 1971: The Evaluation of Broad-Aim-Programs: A Cautionary Case and a Moral, u: Caro Francis E. (Hrsg.), *Readings in Evaluation Research*, New York, str. 287—296.
- Wholey, Joseph S./Scanlon, J. W./Duffy, H. G./Fukumoto, J. S./Vogt, L. M., 1970: *Federal Evaluation Policy: Analyzing the Effects of Public Programs*, Washington D. C.
- Williams, Walter, 1971: *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*, New York
- Wolanin, Thomas R., 1976: Congress, Information, and Policy-Making for Post-secondary Education: Don't Trouble Me With the Facts, u: *Policy Studies Journal*, str. 382—394.
- Wollmann, Hellmut, 1983: Implementation durch Gegenimplementation von unten?, u: Mayntz, Renate (Hrsg), 1983: *Implementation politischer Programme II*, Opladen, str. 168—196.
- Wortmann, Paul M., 1975: *Programming, Planning, and Evaluation*, u: Nagel, 1975, str. 33 i d.
- Yates, Douglas, 1978: Decentralization: Innovation and Implementation in New York City, u: Nelso, Richard/Yates, Douglas (Hrsg.), *Innovation and Implementation in Public Organizations*, Lexington, Mass., str. 157—174.
- Yin, Robert K./Helad, Kenneth, 1975: Using the Case Survey Method to Analyze Policy Studies, u: *Administrative Science Quarterly*, str. 371—381.

POJMOVNIK*

Deskriptivno-eksplanacijska policy-analiza postavlja kao cilj klasificiranje politika, opisivanje i tumačenje njihova nastanka, razvoja i mijenjanja u svezi s političkim procesom i strukturama političkih institucija.

Formuliranje politike jest faza policy-ciklusa u okviru koje se oblikuje, obvezatno bira i legitimira prijedlog neke odluke.

Implementacija politike predstavlja fazu u okviru koje se praktički ostvaruje neka politička ili administrativna odluka sudjelovanja različitih javnih i privatnih organizacija, grupa i pojedinih osoba s, prema okolnostima, posve divergentnim ciljevima što su oblikovani konfliktno ili konsensualno, shematski ili slobodno.

Infrastrukturni program: država stavlja na raspolaganje ustanove kao kolektivna dobra, iz korištenja kojih ne može biti isključen pojedinac (kao pripadnik neke grupe ili općenitosti) (primjerice, ulice).

Isprepletenost programa označuje činjenicu da se mnoge političke mjere preklapaju po svojim ciljevima, strategijama provedbe i učincima. Horizontalno preplitanje različitih mjera može djelovati pozitivno ili negativno.

Kategorija nominalnoga u policy označuje polje politike, granice kojega su određene stanovitim institucionalnim nadležnostima i zbiljskom pripadnošću.

* Poimovnik (Glossar) je prijevod dodatka studiji *Policy-Analyse. Eine Ein-*

Kompetitivno-regulativna policy obuhvaća mjere kojima se uređuje ponašanje na tržištu i ponašanje u pristupu tržištu privatnih poduzeća (primjerice, pravo kartela).

Materijalne usluge odnose se na stvari na kojima se poduzima neka promjena; komunikacija među osobama igra tek rubnu ulogu (primjerice, odvoz smeća).

Materijalni program: on se nudi kao individualno, stvarno, djeljivo dobro (primjerice, opskrba lijekovima).

Načelo upravljanja neke policy: pitanje o načelu upravljanja daje obavijest o tome pomoću kojih se instrumentata postiže uspjeh nekog programa.

Neopluralistička orijentacija policy-analize ističe granice ili nemogućnost racionalno-analitičkog zahvaćanja svih sveza u djelovanju, utemeljuje svoju analizu na pluralističkoj teoriji, teži za integracijom različitih interesa i metodički radi sa studijama slučaja.

Oblikovanje agende označuje sučeljavanje i suglašavanje o tome koje policy-probleme učiniti predmetom odlučivanja nekoga političkog ili administrativnog organa, a koje ne.

Odlučivačko-proceduralna policy uređuje tok i relativni udio grupa i pojedinaca u odlučivanju u okviru nekoga procesa odlučivanja.

Policy-ciklus: policy-razvoj razlikuje različite faze koje sežu od formuliranja problema, oblikovanja agende, formuliranja politike, implementacije preko terminacije/novelacije do policy-reakcije i političke obrade.

Policy-etiketiranje označuje okolnost da se ističe onaj aspekt neke mjere, koja dolikuje odluci, koji je najprije akceptiran i većinski prihvaćen. Kako politike uvijek obuhvaćaju mnoštvo aspekata, tu se utemeljuje normativno određen izbor odluke.

Policy-mreža: sastoji se od različitih izvršnih, zakonodavnih i društvenih institucija, grupa i pojedinaca koji surađuju u nastanku i razvoju neke policy.

Policy-problem: njegova definicija sastavlja se, po određenim kriterijima izbora, od društvenih spoznaja, tako da nudi počelo za političko i administrativno djelovanje.

Policy-reakcija i politička obrada označuju fazu u kojoj građani reaguju na određenu programsku mjeru, a ta reakcija utječe povratno na ponašanje odgovornih u odlučivanju.

Politička arena: gradi se u konfliktnim i konsensualnim političkim procesima u nastanku i provedbi neke policy. Pojam se objektivira istodobnim prikazom policy-mreže, tj. institucionalne strukture i konstelacije aktera nekoga programa.

Ponuda kao načelo upravljanja predočuje učinke što su od koristi grupama za cilj, a da se time ne zahtijeva poseban način ponašanja.

Poticaaj kao načelo upravljanja temelji se na neizravnom upravljanju ponašanjem, budući da su obećane nagrade ponajčešće materijalne prirode kako bi se time izazvalo određeno ponašanje.

Praktično-savjetodavna policy-analiza postavlja kao cilj znanstvenu pripravu informacija o političkim odlukama koje stoje na raspolaganju političaru kao podloga za odluku.

Program označuje neku policy-mjeru koju su prihvatili nadležni odlučivači.

Program prihoda i financijske pomoći: pozitivni program prihoda predviđa neki državni trošak na pojedine primaoce, s kojim nisu povezane posebne protuusluge u ponašanju. On se razlikuje od programa financijske pomoći, koji po sebi nosi određena očekivanja u ponašanju. U *negativnom* programu prihoda pojedinac mora pak platiti državi određenu sumu.

Program reguliranja ponašanja: regulativna policy ne ide s postizanjem uspjeha, nego nastoji utjecati na ljudsko ponašanje različitim sredstvima upravljanja.

Protektivno-regulativna policy koncentrira se na reguliranje negativnih posljedica privredne proizvodne djelatnosti i nastoji zaštititi od njih određene grupe osoba (primjerice, zaštita na radu, zaštita okolice).

Redistributivna policy mijenja, s gledišta zainteresiranih, troškove i dobiti među grupama. Jasna je relacija troškovi/dobiti: jedna grupa doživljuje rast dobiti jer istodobno druga grupa preuzima na sebe troškove.

Sinoptička orijentacija policy-analize označuje analitički stav koji teži k cjelovitom uvidu u politike, kao temelj svojih radova uzima teoriju sistema, radi sa statističko-empirijskim metodama i teži k optimiranju ciljeva.

Samoregulativna policy prenosi pravo samostalnog uređivanja poslova i odlučivanja o njima na društvene organizacije i grupe (primjerice, pravo tarifnog ugovora).

Uslužne usluge temelje se na komunikaciji i interakciji nudioca i klijenta programa. Rezultat provedbe programa odlučuje se ponašanjem primatelja (primjerice, terapija drogama).

Socijalno-regulativna policy odnosi se na normiranje međuljudskog vladanja (primjerice, zabrana diskriminacije).

Terminacija je faza političkog ciklusa u kojoj se dovršuje neki program ili se okončavaju dijelovi toga programa.

Uvjeravanje/objašnjavanje kao načelo upravljanja posreduje stvarne ili emocionalno obojene obavijesti kako bi se u adresatâ izazvao određeni način ponašanja.

Uzor kao načelo upravljanja nastoji mjerama državnog modela polučiti efekt oponašanja kod privatnih organizacija i osoba.

Zapovijed/zabrana kao načelo upravljanja (često se izjednačuje s regulativnom politikom) nastoje izravno utjecati na ponašanje, budući da postavljaju propise o ponašanju koji su, u slučaju nepoštovanja, povezani s kaznama.

Adrienne Windhoff-Heritier

POLICY ANALYSIS: SCIENTIFIC CONSULTING OF POLITICS

Summary

There has been a traditional distinction between policy analysis as a knowledge about a political process (scientific goal) and a knowledge for a political process (applied political goal). This latter goal is realized through consulting activity of policy analysis whereby they provide analytical information intended for each phase of the policy cycle: problem definition and goal selection; presentation of the alternative methods for the realization of these goals; assessment of the prospects for the realization of the solutions suggested and checking the success of the programmes realized. Specific analytical methods and models are associated with each of these phases. Consultancy oriented policy analysis presupposes not only problem oriented knowledge of specific policies but also the fundamental knowledge of political science.