

i vanjska usklađenost, efikasnost (odnos troškova i koristi ili učinaka), djelotvornost (napredak prema ostvarenju postavljenih ciljeva), održivost, utjecaj i drugo (v. shemu 5).

S obzirom na fokus procjenjivanja, razlikuju se formativna i zbrojna evaluacija. Formativna evaluacija koristi se pri provedbi nekog programa te uključuje sve vrste praćenja (*monitoring*) neke politike. Zbrojna evaluacija je *ex-post* procjena rezultata i ukupnog utjecaja neke politike (*impact analysis*), promatranog iz perspektive različitih aktera procesa stvaranja politika. U potonjem smislu, evaluacija se sve više veže uz sintagmu učenja o javnim politikama (*policy learning*) kojom se ukazuje na činjenicu da se u oblikovanju i provođenju neke politike sve više uzimaju u obzir iskustva koja su u ostvarivanju te politike imale druge zajednice. Evaluacija tako postaje način učenja i unapređivanja organizacijskog procesa na osnovi iskustva drugih, što je osobito važno za zemlje koje ulaze u nadnacionalne cjeline, poput Europske unije.

Zdravko Petak i Anka Kekez Koštro

- Dunn, William. 2011. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Pearson.
- Kustec Lipicer, Simona. 2012. *Vrednovanje javnih politika*. Zagreb: Disput.
- Marsh, David, McConnell, Allan. 2010. Towards a framework for establishing policy success. *Public Administration*. (88) 2: 564-583.
- Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. New York: Oxford University Press.
- Weiss, Carol. 1998. *Evaluation*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

FIGURE U DISKURSU JAVNIH POLITIKA (*tropes in policy discourse*)

Figure u diskursu javnih politika jesu različiti jezični i retorički mehanizmi kojima se kroz jezik vodi "politika javnih politika" (*politics of public policy*). Diskurs javnih politika u različitim fazama, iskazima zainteresiranih strana i aktera te pisanim dokumentima koji prenose značenja sadržava niz jezičnih mehanizama koji implicitno ili eksplicitno prenose političke sadržaje, oblikuju javne politike, propisuju uloge njihovim akterima i ciljanim skupinama, nose identitetske poruke, prikupljaju političku podršku i definiraju interese. Premda se katkad nazivaju stilskim figurama, one nisu tek površinski stilski ukras estetske naravi nego sastavni dio djelovanja i vođenja politike kroz jezik. Koriste se nesvjesno ili strateški, a funkcija im je uvjeravanje i diskurzivno legitimiranje politike. Ističući, skrivajući, iskrivljavajući i vrednujući pojedine koncepte, elemente pojava i osobine skupina, figure su temeljna diskurzivna oruđa javnih politika koja djeluju kao utjecajni simboli.

Temeljne su figure političkog jezika metafora i metonimija. Prva se konvencionalno definira kao upotreba zamjenskog izraza koja se zasniva na odnosu sličnosti među konceptima (primjerice, "rat" kao metafora za politiku), a druga na zamjeni vremenski, prostorno ili kontekstualno bliskim pojmom (primjerice, "indeks" za antikorupcijsku akciju usmjerenu na kupovinu ocjena na sveučilištu). Nadalje, sinegdoha, figura koja upotrebljava dio umjesto cjeline pojave, implicira postojanje određene homogene cjeline koja može biti politički instrumentaliziran konstrukt (primjerice, stereotipna priča može istaknuti pripadnost subjekta manjini, iz čega se izvode zaključci o cijeloj manjinskoj populaciji s političkom implikacijom). U politici su česte litote i eufemizmi kojima se prikriva okrutnost pojedinih političkih operacija, a učestala je i upotreba političkih eponima s različitim, ne uvijek negativnim konotacijama (primjerice, riječ tuđmanizam ne moraju koristiti samo kritičari Tuđmanove politike i HDZ-ova režima devedesetih godina). Koriste se i toponimske političke metonimije ("Pantovčak" za instituciju predsjednika), organske ("životni vijek politike") i mehaničke metafore ("kočnice i ravnoteže"), pri čemu je često riječ o sustavnoj upotrebi koja upozorava na čvršću konceptualnu povezanost (metafora rata za politiku u području politike "borbe" protiv droge iznjedrit će tipične povezane metafore poput "napasti" pošast ili "poraziti" dilere, koje su dio obuhvatne ratne metaforike).

Uz figure riječi ili trope (primjerice, metafora, metonimija, antonomazija) koriste se i figure dikcije (asonanca, onomatopeja), konstrukcije (hiperbaton), misli (paradoks, ironija i litota), pa i diskursa (hipotipoza). Kao složena kombinacija figura pojavljuju se različite ponavljajuće i stereotipne naracije koje politika razgllašava kroz masovne medije, poput priča o zaustavljenom napretku, o prividnoj promjeni, o zločincima i žrtvama, o urotama, o propadanju koje treba zaustaviti itd. Njima treba pribrojiti i tipične političke naracije o uzrocima problema, koji mogu biti mehanički, slučajni, namjeravani ili nehotični, ovisno o tome je li riječ o svrhovitome ili nesvjesnom djelovanju te imaju li ili ne željene posljedice (v. tablicu 7). Tako se za uzrokovane neželjena stanja izravne zle namjere pripisuju političkim suparnicima, a preuzimanje odgovornosti odbija se kroz diskurs o nehotičnome djelovanju. Alternativno se odgovornost potpuno otpisuje kroz naraciju o slučajnome djelovanju "prirodnih" sila (primjerice, ekonomska kriza koristi se kao alibi za lošu ekonomsku politiku, a različita pripisivanja uzročnosti za teške prometne nesreće različito će raspodijeliti odgovornost za problem, govoreći o neodgovornosti vozača, širokoj dostupnosti alkohola, postupanju i praksama policije ili čak nedovoljnoj sigurnosti automobila). Političke naracije o uzrocima problema upućuju i na instrumente javnih politika za njihovo rješavanje te su sastavni dio procesa društvene konstrukcije javnih politika.

Tablica 7. Pripisivanje uzročnosti u procesu stvaranja politika

		POSljedICE	
		ŽELJENE	NEŽELJENE
DJELOVANJE	NEsvjesno	MEHANIČKI UZROK Primjerice: intervenirajući agenti; ljudi "isprana mozga"; dresirane životinje; strojevi programirani da čine štetu	SLUČAJAN UZROK Primjerice: priroda; vremenske nepogode; potresi; strojevi izvan kontrole
	svrhovito	NAMJERAVANI UZROK Primjerice: napad; tlačenje; urote; programi kojima se nekome namjerno šteti	NEHOTIČAN UZROK Primjerice: posredni uvjeti; nepredviđene nuspojave; neznanje; nemar; propust

Izvor: Stone 1989: 285.

Jednostavnije i složene figure nezaobilazni su dio političkoga nadmetanja i političkog upravljanja javnim politikama. Figure jezika politika oblikuju definiranje problema, koje je uvijek politično i podrazumijeva zauzimanje određene političke pozicije.

Krešimir Petković

- Bagić, Krešimir. 2012. *Rječnik stilskih figura*. Zagreb: Školska knjiga.
- Lakoff, George, Johnson, Mark. 2003. *Metaphors We Live By*. Chicago i London: University of Chicago Press.
- Stone, Deborah. 1989. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. *Political Science Quarterly*. (104) 2: 281-300.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton.
- White, Hayden. 1985. *Tropics of Discourse: Essays in Cultural Criticism*. Baltimore i London: The Johns Hopkins University Press.

FORMULACIJA (*formulation*)

Druga faza ciklusa stvaranja javnih politika, u kojoj se odabire način postizanja ciljeva koji se žele ostvariti nekom politikom, jest formulacija politike. To je faza procesa stvaranja politika u kojoj zainteresirani akteri definiraju, razmatraju, prihvaćaju ili odbacuju opcije koje se pojavljuju kao moguća rješenja nekog problema s kojim se suočava zajednica.

Ta se faza sastoji od niza aktivnosti. Najprije se identificiraju potencijalne opcije kojima bi se problem mogao riješiti (primjerice, komparativnom analizom i identifikacijom dobrih praksi u drugim zemljama). Zatim se te alternative razmatraju te se procjenjuju njihovi učinci i sve predvidive posljedice (primjerice, specijaliziranom tehnikom procjene učinaka propisa ili analizom troškova i koristi). Kada su alternative ocijenjene, međusobno se uspoređuju te se neke odbacuju, a neke prihvaćaju. Najbolja opcija detaljno se razrađuje kako bi se politika što bolje pripremila. To je stepenica na kojoj se posebno oblikuju instrumenti. Riječ je o takozvanom dizajniranju politike koje teži unutarnjoj koherentnosti i logičkoj povezanosti ciljeva, instrumenata i utjecaja na ciljanu skupinu. Formuliranje neke politike završava preciznom preporukom kakvu odluku donijeti.

U fazi formulacije sudjeluje velik broj aktera, ali se on smanjuje u odnosu prema postavljanju dnevnog reda, jer je ovdje preduvjet sudjelovanja minimalno znanje o problemu. Temeljna je značajka ove faze da u njoj počinje ozbiljna primjena analize javnih politika. Također, počinje oblikovanje specifičnog diskursa javnih politika. Naime, to je faza u kojoj se pojavljuju eksperti za pojedine resore kao najznačajniji akteri. Mogu biti formalni i neformalni – zaposlenici tijela vlasti, poput državnih službenika, stručnjaka specijaliziranih za neki sektor ili eksperti sa sveučilišta, iz istraživačkih instituta, organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija. Osim tehničkog znanja o tome što je izvedivo i što će imati najbolje učinke, važno je i što je politički prihvatljivo i što može dobiti širu javnu potporu.

Aktivnosti u praksi nisu uvijek "čiste" i linearne kao u teorijskim opisima. Faza formulacije vrlo je kompleksna i često prilično difuzna te se mijenja od slučaja do slučaja. Ponekad se događa da se problem ne definira jasno pa se stalno ponavlja formuliranje starih problema i nakon što se neka politika počela provoditi. Iako ta faza pokazuje elemente samostalnosti, ima i prijelazne osobine između postavljanja

dnevnog reda i donošenja odluke. Naime, izbor alternative uvelike je predodređen i ovisan o načinu definiranja problema, odnosno o određivanju njegovih uzroka. Jednako tako, izbor najbolje alternative ovisi i o tome što je najprihvatljivije za odlučitelje i što ima najveću potporu.

Zdravko Petak i Ana Petek

- Anderson, James 2010. *Public Policymaking*. Boston: Wadsworth, Cengage Learning.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Howlett, Michael, M., Ramesh, M., Perl, Anthony. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Sidney, Mara. 2007. Policy Formulation: Design and Tools. U: Fischer, Frank, Miller, Gerald, Sidney, Mara (ur.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London: Taylor & Francis, str. 79-87.

GENERIČKI PRISTUP U STUDIJAMA JAVNIH POLITIKA*(generic approach in policy studies)*

Generički pristup u studijama javnih politika jest opći analitički pristup koji javnim politikama pristupa kao generičkom pojmu, problematizirajući obilježja procesa njihova stvaranja neovisno o pojedinim sektorima ili područjima (primjerice kaznena, ekonomska ili socijalna politika), posebnim kulturnim i političkim kontekstima (komparativne javne politike). Razlikuje se i od analize javnih politika utemeljene u pristupu racionalnog izbora, koja istražuje troškove i koristi pojedinih opcija koje su na raspolaganju odlučitelju (takozvana analiza javnih politika u američkom stilu) ili od metodološki manje rigoroznih praktičnih vodiča za stvaranje javnih politika koji nude nepretenciozan *hands-on* pristup, namijenjenih upravnim službenicima, političarima i drugim praktičarima.

Generički pristup karakterizira općenito razmatranje tema, poput određenih faza procesa stvaranja politika, od dolaska na dnevni red pa do implementacije politike; uključenih aktera, instrumenata i ciljeva politike te različitih teorija srednjeg dometa koje se vezuju za pojedina problemska žarišta u procesu stvaranja politika. U okvirima generičkog pristupa natječu se različite teorije javnih politika poput, primjerice, pluralizma ili institucionalizma, razvijaju se različite tipologije i uzročna objašnjenja javnih politika, koje se nastoji povezati s ambicioznijim matricama objašnjenja procesa javnog upravljanja. Ovom se pristupu predbacuje nesposobnost da iznjedri uvjerljivu opću teoriju, a ističe se i njegova neosjetljivost na kulturne razlike koje obilježavaju različite političke kontekste u kojima nastaju javne politike, što pak upućuje na snažniju primjenu metodologijskih oruđa iz palete interpretacijske analize javnih politika u nacionalnom kontekstu, ali i na usporedbu varijacija javnih politika u različitim državama i drugim političkim jedinicama u okviru komparativnih javnih politika.

Krešimir Petković

Bardach, Eugene. 2011. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington: CQ Press.

Colebatch, Hal. 2006. *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington.

Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Sabatier, Paul (ur.). 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.

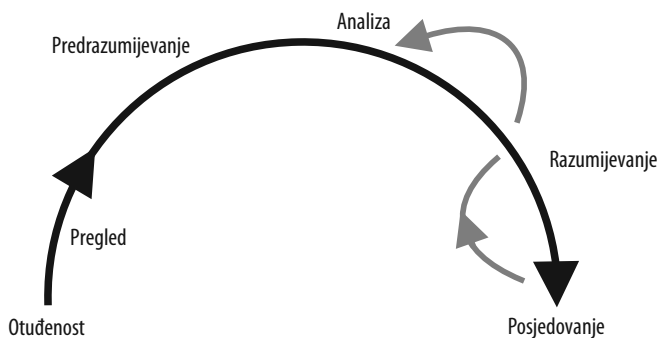
Weimer, David, Vining, Aidan. 2010. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Pearson.

HERMENEUTIČKI KRUG U STUDIJAMA JAVNIH POLITIKA (hermeneutic cycle in policy studies)

Hermeneutički krug je analitička metoda koja naglašava važnost kontekstualnog razumijevanja cjeline neke politike, pri čemu se to razumijevanje metaforički opisuje kao krug, implicirajući epistemičku ravnotežu razumijevanja. Razumijevanje proizlazi iz procesualne spoznaje smisla cjeline koja se obogaćuje spoznajom dijelova i obratno. Pristup se povezuje s idejama njemačkog filozofa Hansa Georga Gadamera o spoznaji koja se odvija u mediju jeziku. Jezik pritom nije shvaćen kao apstraktan sustav znakova nego kao dijaloški ustrojen horizont smisla, odnosno dio kulture koja ima snažnu tradicijsku i povijesnu dimenziju koja oblikuje spoznaju i stvara horizont razumijevanja javnih politika. Metafora kruga formalno upućuje na dijalektički odnos između spoznaje dijelova i cjeline u kojemu spoznaja dijelova mijenja spoznaju cjeline, a zahvaćanje horizonta cjeline produktivno mijenja spoznaju dijelova, pri čemu se proces u uzajamnom obogaćivanju nastavlja dok se ne uspostavi spoznajna ravnoteža. Alternativna figura interpretacijskog luka podrazumijeva sličan proces u kojemu se stupnjevi procesa razumijevanja nekog problema javnih politika, uz pomoć metaforike vlasništva nad stvarima, mogu rasporediti u rasponu od stranosti do vladavine problemom (v. shemu 6. koja upućuje na dijalektiku između analize, razumijevanja i "posjedovanja" neke problematike).

Osnovnu ideju razumijevanja kao kružecog procesa upotpunjuju dodatne postavke koje oblikuju hermeneutiku kao pristup u analizi

Shema 6. Interpretacijski luk



Izvor: Bell 2011: 527.

javnih politika. To su postavke o povijesnosti razumijevanja i njegovoj dijalogijskoj prirodi, prema kojima se konstruktivne predrasude o politici mogu spojiti u komunikacijskom procesu takozvanog stapanja horizonata (*Horizontverschmelzung*). Otvorenost procesa zahvaća se konceptom produktivnosti razumijevanja koji upućuje da analitičar tumačenjem uvijek stvara nešto novo, a konzervativizam se nastoji izbjeći eklektičkim dodavanjem ideje o kritičkoj ulozi razumijevanja koje dovodi u pitanje postojeće nanose tradicije koji oblikuju javne politike.

Premda s njima nije nespojiv – Gadamerov je moto da problematika razumijevanja, vezana za povijest, obrazovanje i tradiciju, prethodi svakome konkretnom metodološkom programu društvenih znanosti, pa tako i analize javnih politika – pristup donosi snažno suprotstavljanje formalizmu ekonomističkih modela i kvantitativnim metodama koje, po pravilu, osiromašuju smisao društvene stvarnosti kojoj analitičar pristupa. Umjesto toga, zagovaraju se povijesno dimenzionirane analize i općenito humanistički pristup, koji donosi razumijevanje bogatstva i složenosti politike.

Krešimir Petković

- Bell, Allan. 2011. Re-constructing Babel: Discourse analysis, hermeneutics and the Interpretive Arc. *Discourse Studies*. (13) 5: 519-568.
- Gadamer, Hans Georg. 1978. *Istina i metoda: osnovi filozofske hermeneutike*. Sarajevo: Veselin Masleša.
- Gibbons, Michael. 2006. Hermeneutics, Political Inquiry, and Practical Reason: An Evolving Challenge to Political Science. *American Political Science Review*. (100) 4: 563-571.
- Prasad, Anshuman. 2002. The Contest Over Meaning: Hermeneutics as an Interpretive Methodology for Understanding Texts. *Organizational Research Methods*. (5) 1: 12-33.
- Westphal, Merold. 2004. Hermeneutika kao epistemologija. U: Greco, John, Sosa, Ernest (ur.). *Epistemologija*. Zagreb: Jesenski i Turk, str. 514-539.

IMPLEMENTACIJA (*implementation*)

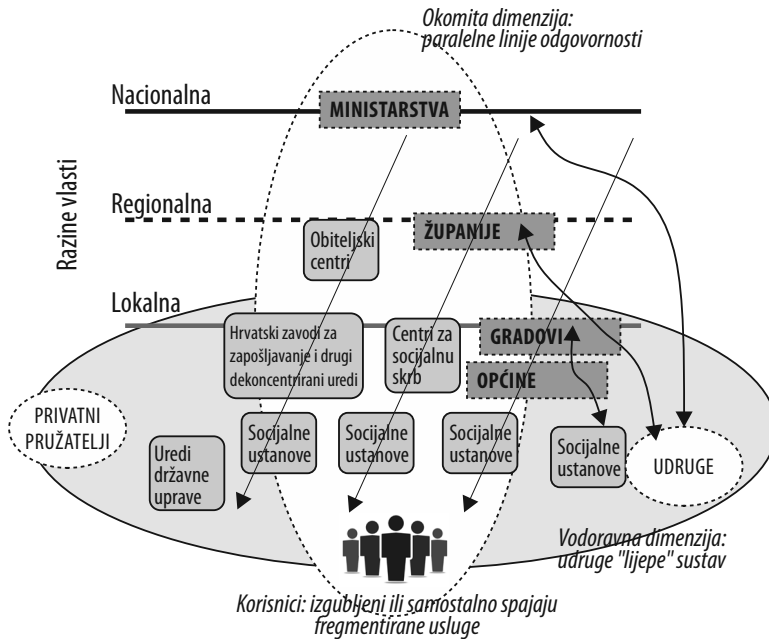
Implementacija ili provođenje neke politike jest faza procesa stvaranja politika koja slijedi nakon legitimiranja politike, odnosno nakon što se donese odluka da se počne provoditi politika na području koje je ocijenjeno važnim za neku zajednicu. Implementacija je, prema mišljenju mnogih teoretičara, ključna faza procesa stvaranja javnih politika, budući da se tek u njoj mogu vidjeti dva iznimno važna aspekta neke javne politike: kakva je vrsta intervencije poduzeta i kakve će posljedice ona imati na društvo odnosno na pojedine društvene skupine.

Klasična istraživanja tog pitanja proveli su američki znanstvenici Aaron Wildavsky i Jeffrey Pressman, koji su u knjizi *Implementacija* (1973) analizirali proces kojim se politike prenose ili ne prenose kroz federalni sustav SAD-a. U istraživački fokus stavili su razloge neuspjeha implementacije, inaugurirajući na taj način takozvani pristup "odozgo prema dolje" (*top-down*). Na njihova istraživanja nadovezali su se ostali autori, utvrđujući dug popis uvjeta koji su potrebni za uspješnu implementaciju.

Kritizirajući usmjeravanje na implementacijski deficit i razloge neuspjeha implementacije, neki su autori isticali ulogu neposrednih provoditelja, najniže razine javnih službenika (*street level bureaucrats*), tvrdeći da rutine koje uspostavljaju i instrumenti koje inoviraju kako bi se mogli nositi s nepredvidivošću i radnim pritiskom, u stvari postaju javne politike koje oni provode. Naglašavajući pitanje diskrecijskog prava neposrednih provoditelja na proces implementacije, razvili su alternativan pristup "odozdo prema gore" (*bottom-up*). Taj pristup naglašava praksu koju implementacija uključuje, a koja često označava uspješno djelovanje u provedbi postavljenih ciljeva, ali i djelovanje kroz prilagodbu, izmjenu, pregovaranje, zamjenu, pa čak i suprotstavljanje zadanim ciljevima.

Danas se proces implementacije uglavnom sagledava iz perspektive koja spaja oba pristupa (v., primjerice, prikaz složenosti implementacije hrvatske socijalne politike u shemi 7). U takvu razumijevanju osvještava se izmiješanost formulacije i usvajanja prijedloga javne politike s implementacijom, pri čemu se implementacija promatra i kao proces, niz odluka i aktivnosti u provođenju odluke, a ne gleda se na nju samo kroz prizmu uspjeha ili neuspjeha prethodno oblikovane politike.

Shema 7. Implementacija hrvatske socijalne politike



Zdravo Petak i Anka Kekez Koštro

- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hill, Michael, Hupe, Peter. 2014. *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. London: Sage.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pressman, Jeffrey, Wildavsky, Aaron. 1984, 1973.¹ *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Sætren, Harald. 2014. Implementing the Third Generation Research Paradigm in Policy Implementation Research: An Empirical Assessment. *Public Policy and Administration*. (29) 2: 84-105.

INSTITUCIJE U STVARANJU JAVNIH POLITIKA (*institutions in policy making*)

Institucije su normativni i diskurzivni okvir za djelovanje aktera javnih politika u rješavanju društvenih problema i zadovoljavanju potreba građana. Institucije čine strukturnu stranu procesa stvaranja politika, pri čemu ta struktura ne funkcionira samo prema izvanjskim političkim odlukama nego ima i vlastite autonomne procese, unutarnje vremenske cikluse promjena i kontinuiteta, procese učenja. Stoga se institucije ne svode samo na formalne i neformalne norme kojih se akteri pridržavaju u svojem racionalnom djelovanju, nego su određene i vremenom nastanka, slojevima koji su u temeljima njihovog djelovanja i diskursima koji utječu na razumijevanja sadržaja javnih politika i djelovanje aktera.

Pojam institucija u javnim politikama najčešće se koristi u dva značenja: kao skup pravila i kao vrsta aktera. Institucije su sustavi formalnih (pravnih) i neformalnih (društvenih) pravila koja strukturiraju djelovanje aktera javnih politika jer određuju što je poželjno, što zabranjeno, a što dopušteno ponašanje, te tako oblikuju preferencije i strategije aktera. Preciznije je pojam rabiti upravo u tom smislu. Kada se pojam institucija koristi u smislu vrste aktera najčešće se misli na državne aktere, odnosno na temeljne institucije političkog sustava, pa se umjesto državnih i nedržavnih aktera u literaturi ponekad razlikuju institucionalni i izvaninstitucionalni akteri. Na kategoriju aktera preporučljivije je primijeniti razlikovanje pojedinačnih (*individual*) i složenih (*composite*) aktera. Kako su samo pojedinci sposobni svrhovito djelovati, kod složenih aktera, koji su konstelacije pojedinaca koji koordinirano djeluju, važna je unutarnja interakcija u institucionalnoj strukturi kojom se proizvodi djelovanje koje se pripisuje složenom akteru. Tako definirani složeni akteri mogu biti državni odnosno formalni, ali i nedržavni odnosno neformalni akteri.

Ana Petek i Tihomir Žiljak

Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Peters, Guy. 2007. *Institucionalna teorija u političkoj znanosti. Novi institucionalizam*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Scharpf, Fritz. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

- Scharpf, Fritz. 2000. Institutions in Comparative Policy Research. *Comparative Political Studies*. (33) 6-7: 762-790.
- Schmidt, Vivien. 2010. Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth new institutionalism. *European Political Science Review*. (2) 1: 1-25.

INSTRUMENTI JAVNIH POLITIKA (*policy instruments*)

Da bi se ostvarili ciljevi javnih politika neophodna su različita oruđa javnih politika (*policy tools*), odnosno ono što se u tehničkom smislu naziva instrumentima. Moderne političke zajednice koriste vrlo širok spektar instrumenata javnih politika. Jednostavna i korisna taksonomija, poznata pod kraticom "NATO", instrumente svrstava u četiri kategorije prema temeljnim upravljačkim resursima koje koriste. Vlast, kao središnji akter stvaranja javnih politika, društvene probleme može rješavati nadalnošću ili uporabom informacija kojima raspolaže (*nodality*), pomoću zakonskih ovlasti (*authority*), financiranjem (*treasure*) i organizacijskim resursima kojima raspolaže (*organization*) (v. tablicu 8).

Tablica 8. Vrste instrumenata javnih politika

		Osnovni resurs instrumenta			
		Informacije	Ovlasti	Javne financije	Organizacija
Sadržajni instrumenti	<ul style="list-style-type: none"> • Savjetovanje • Osposobljavanje • Izvještaji • Obrazovanje • Oglašavanje • Kampanje • Istraživanje • Uvjeravanje 	<ul style="list-style-type: none"> • Zakoni • Izvršni akti • Licenciranje • Dopusnice • Standardi • Samo-regulacija • Vaučeri • Kvote 	<ul style="list-style-type: none"> • Donacije • Zajmovi • Porezi • Porezne olakšice • Potpore i poticaji • Korisničke naknade 	<ul style="list-style-type: none"> • Izravno davanje usluga i dobara kroz djelovanje državne uprave, javnih službi ili javnih poduzeća • Prenošnje ovlasti i partnerstva s tržišnim subjektima ili organizacijama civilnog društva 	
Procesni instrumenti	<ul style="list-style-type: none"> a. Pokazatelji uspješnosti b. Cenzura (sprječavanje kolanja informacija) c. Osiguranje pristupa informacijama 	<ul style="list-style-type: none"> a. Stvaranje savjetodavnih tijela b. Zabrana stranaka ili interesnih skupina c. Uskraćivanje pristupa 	<ul style="list-style-type: none"> a. Financiranje interesnih skupina b. Financiranje kampanja c. Uskraćivanje financiranja 	<ul style="list-style-type: none"> a. Administrativno reorganiziranje b. Administrativno kažnjenje i onemogućavanje 	

Prilagođeno iz: Howlett 2009: 82.

Instrumenti se unutar svake kategorije dijele na sadržajne i procesne, pri čemu prvi izravno utječu na postizanje ciljeva neke politike (primjerice, informativna kampanja), a drugi na sam proces stvaranja politika (poput radne skupine za praćenje provedbe određene politike). Dizajn i izbor kombinacije instrumenata središnja je aktivnost formulacije javnih politika jer se određuju sredstva i načini postizanja ciljeva i implementacije prihvaćenih rješenja. Iako se u literaturi često prikazuje kao vrlo sofisticiran proces u kojemu se izbor temelji na različitim evaluacijskim kriterijima (poput efikasnosti, djelotvornosti, tehničke provedivosti, važnosti), izbor instrumenata i njihove kombinacije u praksi se često svode na metodu "pokušaja i pogreške" zbog nedostatka vremena, resursa i političke volje za provedbu složenih analiza.

Zdravko Petak i Anka Kekez Koštro

- Hood, Christopher, Margetts, Helen. 2007. *The Tools of Government in Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2004. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. (42) 1: 73-89.
- Salamon, Lester (ur.). 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.

INSTRUMENTI – INFORMACIJE (*nodality-based policy instruments*)

Ovaj skup instrumenata zasnovan je na upotrebi informacijskih resursa kojima raspolaže vlast. Najčešći sadržajni oblici su javna informativna kampanja, obrazovanje, uvjeravanje i savjetovanje. Javnim informativnim kampanjama vlast povećava znanje nedržavnih aktera i građana kako bi mogli samostalno donijeti zaključke i odluke o vlastitom ponašanju, "nadajući se" promjeni ponašanja pojedinaca ili organizacija. Uvjeravanje je, pak, snažnija aktivnost vlasti od pukog širenja informacija kojoj je cilj da izravno utječe na preferencije i djelovanje članova društva. Primjerice, za razliku od kampanje koja informira građane o promjenama što ih donosi ulazak u međunarodne asocijacije, uvjeravanjem kroz javno oglašavanje ili javne nastupe visokih dužnosnika građanima se objašnjava zašto je poželjno ući u međunarodne asocijacije.

Razni oblici obrazovanja također se ubrajaju u informacijske instrumente, kao i savjetovanje, individualno ili grupno, kako bi se, primjerice, povećala zapošljivost nezaposlenih građana. Procesni informacijski instrumenti osiguravaju participativno i transparentno dizajniranje te učinkovito upravljanje provedbom javnih politika. Najčešći oblici su korištenje pokazatelja izvedbe i uspješnosti (*benchmarking and performance indicators*) te osnivanje privremenih tijela, kao što su radne skupine i povjerenstva (v. tablicu 8).

Anka Kekez Koštro

- Hood, Christopher, Margetts, Helen. 2007. *The Tools of Government in Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2004. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. (42) 1: 73-89.
- Weiss, Janet 2002. Public Information. U: Salamon, Lester (ur.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, str. 217-254.

INSTRUMENTI – JAVNE FINANCIJE (*treasure-based policy instruments*)

Ovaj skup instrumenata zasniva se na financijskim resursima i sposobnosti vlasti da prikuplja i raspodjeljuje sredstva. Odnose se na financijske doznake pojedincima, poduzećima i organizacijama, koji mogu služiti za poticanje poželjnog djelovanja aktera ili, u slučaju stvaranja financijskih opterećenja, za obeshrabrivanje njihova nepoželjnog djelovanja. Financijske poticaje čine razne financijske potpore koje uključuju donacije, poreze, zajmove i drugo.

Donacije su državni rashodi kojima država podupire neku djelatnost ili vrijedan cilj, poput sredstava danih školama, sveučilištima ili javnom prometu. Drugi učestali oblik su porezne olakšice koji se odnose na postupke kojima se smanjuju ili odbijaju iznosi poreza obveznicima. Zajmomi kao oblik potpore podrazumijevaju mogućnost ciljanih pozajmica s nižim kamatama od tržišnih. Financijske stimulacije čine porezi i naknade. Porezi se koriste za prikupljanje prihoda za državne rashode, ali se mogu koristiti i kao instrument kojim se potiče poželjno i obeshrabruje nepoželjno ponašanje. Oporezivanjem dobara, usluga ili aktivnosti vlast neizravno destimulira njihovu potrošnju, korištenje ili izvođenje tako što ih čini skupljima za kupovinu ili proizvodnju. Korisničke naknade su inovativan instrument kojim se postavlja cijena koju treba platiti za određeno ponašanje. Najčešće se koriste za negativne eksternalije, poput naknade za zagađenje okoliša, koju pri registriranju vozila plaćaju vlasnici.

Procesni oblici financijskih instrumenata odnose se na financiranje rada zagovaračkih organizacija, interesnih skupina i istraživačkih centara. Jačanjem infrastrukture i održivosti navedeni se akteri osnažuju za aktivno sudjelovanje u procesu stvaranja politika (v. tablicu 8).

Anka Kekez Koštro

- Hood, Christopher, Margetts, Helen. 2007. *The Tools of Government in Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, Ramesh, M, Perl, Anthony. 2004. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. (42) 1: 73-89.

- Beam, David, Conlan, Timothy. 2002. Grants. U: Salamon, Lester (ur.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, str. 340- 380.
- Howard, Christopher. 2002. Tax Expenditures. U: Salamon, Lester (ur.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, str. 410- 444.

INSTRUMENTI – ORGANIZACIJA (*organization-based policy instruments*)

Ovaj skup instrumenata zasniva se na organizacijskim kapacitetima vlasti i uključuje djelovanje u davanju usluga i dobara, bilo kroz izravno djelovanje tijela javnih vlasti i javnih poduzeća bilo kroz prenošenje ovlasti i partnerstva s tržišnim subjektima ili organizacijama civilnog društva. Rezultati velikog dijela javnih politika temelje se na izravnom davanju dobara i usluga od strane organizacijskih jedinica i zaposlenika javnih i državnih službi, a uključuju nacionalnu sigurnost, diplomatske odnose, policiju, obrazovanje, upravljanje državnim zemljištem, usluge javnog zdravstva itd. Kako vlast najčešće održava određenu razinu kontrole nad upravljanjem javnim poduzećima, ona pružaju dobra i usluge za koje građani izravno plaćaju naknadu. Kvaziautonomna tijela (*quangos*) slična su javnim poduzećima, ali djeluju kao djelomice neovisni, samoorganizirani akteri. Vlast im, na određeno razdoblje, daje monopol na upravljanje nekim dobrom ili uslugama, primjerice zračnom lukom.

Partnerstva kao oblik instrumenta mogu uključivati podugovaranje usluga putem javno-privatnog partnerstva ili prenošenje nekog zadatka vlasti na organizacije civilnog društva. Uz zadržavanje minimalne upravljačke aktivnosti, vlast određene zadaće može prepustiti lokalnim zajednicama i volonterskima ili religijskim organizacijama, primjerice brigu i njegu starih i nemoćnih. Osim nabrojanih sadržajnih instrumenata, vlast može svoje organizacijske resurse iskoristiti da pospješi procese formulacije i provođenja javnih politika. Tada se kao procesni instrument koristi reorganizacija vlasti, koja uključuje stvaranje novih ili restrukturiranje postojećih ustrojstvenih jedinica i tijela javne vlasti (v. tablicu 8).

Anka Kekez Koštro

- Hood, Christopher, Margetts, Helen. 2007. *The Tools of Government in Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2004. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. (42) 1: 73-89.

- Leman, Christopher. 2002. Direct Government. U: Salamon, Lester (ur.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, str. 48-79.
- Stanton, Thomas, Moe, Ronald. 2002. Government Cooperations and Government-sponsored Enterprises. U: Salamon, Lester (ur.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, str. 80-116.

INSTRUMENTI – OVLASTI (*authority-based policy instruments*)

Ovaj skup instrumenata proizlazi iz pravnog autoriteta vlasti – iz prava na donošenje i provođenje zakona i drugih propisa. Ovlasti kao instrumenti mogu biti propisi temeljeni na načelu "zapovijedi i kontrole" i delegirani propisi. Propisivanje prema načelu "zapovijedi i kontrole" podrazumijeva podvrgavanje raznih aktera donesenim pravilima jer u protivnome država ima pravo primijeniti kazne. Uključuje pravila, standarde, dopusnice, zabrane, zakone i izvršne akte. Dio propisa, kao što je zabrana kriminalnih radnji, ima oblik zakonâ koje provode policija i pravosudni sustav. Najveći dio propisa pišu i usvajaju tijela s regulatornim ovlastima, a provođenje nadziru tijela javne vlasti ili agencije s nadzornim ovlastima. Propisi se razlikuju i prema tome uređuju li ekonomska ili društvena pitanja, a potonja obuhvaćaju područja zdravlja, sigurnosti i društvenog ponašanja (primjerice, ljudska prava i diskriminacija).

Drugi oblik instrumenta zasnovanog na ovlastima jest delegirano propisivanje ili samoregulacija u kojoj vlast dopušta nedržavnim akterima da sami uredi svoje djelovanje. Može biti eksplicitna i izravna – kada vlast dopušta profesijama poput liječnika, odvjetnika, nastavnika da samostalno uredi pravila svog ponašanja kroz monopol licenciranja koje posjeduju njihova društva ili komore. Manje je eksplicitan oblik kada neovisne tvrtke za certifikaciju osiguravaju da se u različitim oblicima privatnih praksi poštuju standardi kvalitete proizvoda i usluga. Propisivanje temeljeno na načelu "zapovijedi i kontrole" i delegirano propisivanje predstavljaju sadržajni oblik ovlasti, dok se procesni oblik te skupine instrumenata odnosi na savjetodavne odbore ili vijeća u koje vlast uključuje predstavnike različitih interesnih skupina (v. tablicu 8).

Anka Kekez Koštro

- Hood, Christopher, Margetts, Helen. 2007. *The Tools of Government in Digital Age*. London: Palgrave Macmillan.
- Howlett, Michael, Ramesh, M, Perl, Anthony. 2004. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. 2009. Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*. (42) 1: 73-89.
- Cohen, David. 2004. The Role of the State in a Privatized Regulatory Environment. U: Webb, Kernaghan (ur.). *Voluntary Codes: Private Governance, the Public Interest and Innovation*. Ottawa: Carleton Research Unit on Innovation, Science and Environment, str. 35-56.

INTERESI U STVARANJU JAVNIH POLITIKA (*interests in policy making*)

Interesi su važni pokretači djelovanja pojedinaca i skupina u javnim politikama. Utječu na ishode, učinke i rezultate politika. Interesi postaju politički važni kada se pretvore u političke zahtjeve. Najčešće se definiraju kao materijalni interesi, ali se mogu definirati i kao interesi povezani s nekim oblicima identiteta i vrijednosti.

Interesi mogu biti latentni, odnosno postojati kao učinci koji su važni pojedincima ili skupinama, neovisno o tome jesu li oni toga svjesni ili ne. U tom smislu oni objektivno postoje, ali ne moraju nužno biti jasno izrečeni i postavljeni kao zahtjevi prema donositeljima odluka. Pretpostavlja se da ključni akteri razumiju i da nastoje zadovoljiti temeljne ljudske interese, poput potrebe za životom, zdravljem i sigurnošću. Drugu skupinu čine interesi kojih su pojedinci i skupine svjesni i znaju da njihovo ostvarenje utječe na njihov položaj te ih javno brane kao svoj interes. Interesi se definiraju i politički aktiviraju putem predstavnštva. U javnim je politikama važan postupak i analiza kako se neka ljudska potreba pretvara u interes, kako se javno oblikuje, zagovara te kako nastaju očekivani učinci ili rezultati.

Pokretači aktivnosti mogu biti sebični materijalni interesi pojedinca i društvenih skupina, a važni mogu biti i interesi koje dijele svi građani jedne političke zajednice. Pojedinač ne djeluje izolirano nego je uvijek dio društvenih skupina, dijeli vrijednosti i uvjerenja s drugim članovima zajednica koji imaju zajedničke objektivne interese. Osim pojedinačnih, važni su, dakle, i javni interesi, koji nisu puki zbroj pojedinačnih i skupnih interesa. Javni interesi pretpostavljaju određeni oblik poopćavanja interesa članova političke zajednice. Odnose se na ishode koji najbolje služe preživljavanju ili blagostanju zajednice, a važno je da su u političkom procesu konstruirani kao javni.

Ne utječu svi interesi na političke odluke, a i oni koji jesu politički važni na odluke utječu različito. Ključno je pritom o čijim je interesima riječ i koliku političku moć imaju ti akteri. Nisu svi interesi jednako javno ni prihvaćeni ni shvaćeni. To ovisi o tome jesu li posrijedi materijalni ili nematerijalni interesi, jesu li koncentrirani ili difuzni, kakav je odnos dobitničkih i gubitničkih interesa. Djelovanje aktera nije određeno samo interesima nego i institucijama u kojima djeluju te idejama odnosno diskursima koji ih vode u tom djelovanju. Prema tome, aktivnosti pojedinaca i skupina u javnim politikama ne mogu se objas-

niti samo interesima i time što tko dobiva u političkom procesu, nego i načinom na koji ti interesi preživljavaju u političkim institucijama te kakvim su idejama ti interesi potkrijepljeni ili objašnjeni odnosno, u nekim teorijskim perspektivama, kojim su diskursima upravljani.

Tihomir Žiljak

- Birkland, Thomas. 2010. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Hecko, Hugh. 1994. *Ideas, Interests, and Institutions*. U: Doddi, Lawrence, Jillson, Calvin (ur.). *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder: Westview, str. 366-392.
- Sabatier, Paul (ur.). 2007. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy paradox: The art of political decision-making*. New York: W. W. Norton.

INTERPRETACIJA U ZNANOSTIMA O JAVNIM POLITIKAMA (*interpretation in policy sciences*)

Interpretacija podrazumijeva tumačenje društvenih značenja i kontekstualno osjetljivu analizu koja se ističe kao važno obilježje znanosti o javnim politikama onako kako su one izvorno zamišljene. Jedno od bitnih obilježja koje je Harold Lasswell isticao u izvornom projektu tih znanosti jest njihova kontekstualnost koja je naglašavanjem kvantitativnih metoda i analitičkih tehnika često bila zanemarivana. Njezina je vrijednost u uvažavanju različitih ograničenja za opća rješenja, analizu i transfer politika te, općenitije, u uvažavanju kulturnih posebnosti, "gustoće" životnog iskustva i složenosti interpretacija, motivacija i značenja aktera koji djeluju unutar različitih političkih zajednica. Ta obilježja društvenog života i stvaranja politika načelno zahtijevaju oruđa interpretacijske analize, pogodna za razumijevanje konteksta, jezika i značenja u društvu i osmišljavanje upotrebljivih instrumenata i implementacijskih planova politike.

Interpretacija je u tim okvirima opće analitičko oruđe i misaona aktivnost koja nije samodostatna, ali može pomoći da se obnovi izvorno progresivističko povjerenje u inteligenciju demokracije na tragu Johna Deweya i vrati optimizam znanosti o javnim politikama koji je obilježio Lasswellovu viziju. Sastavni dio tih znanosti čine osjetljivost za kulturni kontekst i jezik kojim se akteri služe te temeljni uvid da ljudsko djelovanje nije predodređeno biologijskim, ekonomijskim ili drugim strukturnim faktorima nego da počiva na značenju koje se ne može automatski izvesti iz drugih varijabli koje zanimaju znanstvenike. Taj je empirijski uvid o važnosti kontekstualnosti i interpretacije ujedno i normativni zahtjev uvažavanja ljudskog dostojanstva što znanosti o javnim politikama čini demokratskim političkim projektom koji se, slično Europskoj uniji, vodi geslom jedinstva ili barem sloge u različitosti (*in varietate concordia*).

Krešimir Petković

Bevir, Mark, Rhodes, R. A. W. 2002. *Interpretive Theory*. U: Marsh, David, Stoker, Gerry (ur.). *Theory and Methods in Political Science*. London: Palgrave, str. 131-152.

Lasswell, Harold, Lerner, Daniel (ur.). 1951. *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.

Lasswell, Harold. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: Elsevier.

Yanow, Dvora. 2007. Interpretation in policy analysis: On methods and practice. *Critical Policy Studies*. (1) 1: 110-122.

INTERPRETACIJSKA ANALIZA JAVNIH POLITIKA

(interpretive policy analysis)

Interpretacijska analiza javnih politika skupni je naziv za niz ideja i metoda istraživanja javnih politika koje se temelje na sličnim ontolozijskim i epistemologijskim postavkama o društvenom svijetu i znanju o njemu, a naglašavaju važnost tumačenja značenja na osnovi kojega akteri u društvu djeluju, njihova jezika, diskursa i komunikacije, često u vezi s naglašenom kritičkom i analitičkom osjetljivošću za strukture i procese političke moći i simboličke dominacije. Te se ideje i metode ponekad pojavljuju kao alternativa, a ponekad kao komplementaran pristup klasičnoj analizi politika (to je naziv koji se može pridati pojednostavnjenju modelu analize politika koji, u jednoj od prepoznatljivih varijanti, favorizira okomitu dimenziju stvaranja politike i ekonomistički račun troškova i koristi). Često se povezuju i s političkim projektom demokratizacije javnih politika kroz snažnije participacijsko uključivanje građana u analizu i stvaranje politika, ponekad kroz precizan institucijski dizajn deliberacije o javnim politikama (v. usporedbu u tablici 9).

Teoretičari i analitičari na području interpretacijske analize preferiraju će analizu argumenata, naracija i diskursa te etnografijske i hermeneutičke analize društvenog značenja, a upozoravaju će i na odnose moći i dominacije u procesu stvaranja politika koji mogu ideološki oblikovati i samu analizu. Umjesto distanciranog akademskog pristupa javnim politikama, učestalo se zagovara snažnija angažiranost analitičara u mobilizaciji građana radi kvalitetnijeg stvaranja politika. To ponekad vodi eksplicitnijim proceduralnim koncepcijama "istine" o društvu i politici: do nje ne dolazi pojedinac samostalnim razmišljanjem nego zainteresirani kolektiv prema pravilima političkog dijaloga i višeglasne deliberacije gdje najjači argument, uz proceduralna epistemička jamstva, ujedno ima i demokratsku legitimnost. Ontologijski gledano, istraživanja interpretacijske analize politika često govore o kolektivnim entitetima poput zajednica smisla i društvenih skupina, a ponekad i o nesubjektivnim diskursima i odnosima moći. Epistemologijski gledano, ona će naglasiti važnost razumijevanja razloga za djelovanje u nekoj društvenoj situaciji nasuprot objašnjenju po modelu podvođenja pojedinačnog slučaja pod opći zakon. To znači da će poprimiti oblik ideografije, tj. semantički bogatog razlaganja politike koje ne pretendira formulirati univerzalne zakonitosti (tzv. nomotetika) jer se one – u sadržajnoj ispražnjenosti

Tablica 9. Usporedba interpretacijske analize javnih politika s klasičnom analizom javnih politika i deliberacijom o javnim politikama

	Klasična analiza javnih politika	Interpretacijska analiza javnih politika	Deliberacija o javnim politikama
Ontologija	Teorijski pojednostavnjeni entiteti <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomski čovjek, maksimizator koristi i minimizator troškova • Bihevoralistički pojmljeni pojedinci i skupine uključeni u proces stvaranja politika 	Kontekstualizirani entiteti <ul style="list-style-type: none"> • Argumenti javnih politika • Naracije javnih politika • Diskursi javnih politika • Značenjski okviri javnih politika • Svjetovi života lokalnih zajednica koji raspoložu lokalnim znanjem 	Politički subjekti <ul style="list-style-type: none"> • Pojedinci i skupine u procesu demokratske deliberacije
Epistemologija	Nomotetika <ul style="list-style-type: none"> • Univerzalni iskazi o uzrocima i posljedicama u procesu stvaranja javnih politika • Modeli procesa stvaranja politika zasnovani na teoriji racionalnog izbora 	Ideografija <ul style="list-style-type: none"> • Kontekstualno ograničeni iskazi: tumačenje značenja i naracija prisutnih u procesu stvaranja politika • Analiza diskurzivnih mehanizama u procesu stvaranja politika 	Politika <ul style="list-style-type: none"> • Iskazi o poželjnoj politici koji se pozivaju na razložne argumente u javnome forumu
Metodologija	Kvantitativne metode <ul style="list-style-type: none"> • Matematički modeli • Analiza troškova i koristi • Statističke tehnike 	Kvalitativne metode <ul style="list-style-type: none"> • Etnografija • Argumentacijska analiza javnih politika • Naracijska analiza javnih politika • Analiza diskursa javnih politika 	Institucijski dizajn <ul style="list-style-type: none"> • Dizajn foruma za optimalnu deliberaciju o javnim politikama
Uloga analitičara	Analiza procesa <ul style="list-style-type: none"> • Formuliranje univerzalnih iskaza o zakonitostima procesa stvaranja politika s proklamiranom vrijednosnom neutralnošću Analiza za proces <ul style="list-style-type: none"> • Profesionalni savjet odlučiteljima, često u obliku analize troškova i koristi opcija javnih politika 	Analiza procesa <ul style="list-style-type: none"> • Kontekstualno osjetljivo tumačenje procesa stvaranja politika i analiza diskurzivnih mehanizama u njemu, često s proklamiranom vrijednosnom pozicijom autora Analiza za proces <ul style="list-style-type: none"> • Savjet odlučiteljima koji se temelji na kontekstualno osjetljivom razumijevanju procesa 	Analiza procesa <ul style="list-style-type: none"> • Nije interno uloži: viđenje analitičara viđenje je jednog od aktera uključenih u deliberaciju Analiza za proces <ul style="list-style-type: none"> • Sudjelovanje u deliberaciji i iznošenje savjeta u obliku razumljive argumentacije

Prilagođeno iz: Petković 2008: 47.

vlastitih apstrakcija – pokazuju irelevantnima u razumijevanju pojedinačnih slučajeva.

Promjena metodologijskog fokusa, izražena u interpretacijskoj analizi javnih politika, nadovezuje se na različite trendove u društvenim znanostima koji su obilježili posljednju četvrtinu 20. i početak 21. stoljeća, Među njima valja izdvojiti fokus na jezik sadržan u takozvanoj lingvističkom zaokretu te utjecaje raznorodnih autora koji se smještaju pod etiketu francuskog poststrukturalizma i revitaliziranu kritičku teoriju marksističkog podrijetla.

Krešimir Petković

- Bevir, Mark, Rhodes, R. A. W. 2006. Defending Interpretation. *European Political Science*. (5) 1: 69-83.
- Fischer, Frank, Gottweis, Herbert. 2013. The argumentative turn in public policy revisited: twenty years later. *Critical Policy Studies*. (7) 4: 425-433.
- Petković, Krešimir. 2008. Interpretacijska policy analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu? *Politička misao*. (45) 2: 27-53.
- Von Wright, Georg Henrik. 1971. *Explanation and Understanding*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yanow, Dvora, Schwartz-Shea, Peregrine (ur.). 2006. *Interpretation and Method: Empirical Research Methods and Interpretive Turn*. Armonk: M. E. Sharpe.

ISPREKIDANA RAVNOTEŽA (*punctuated equilibrium*)

Pojam isprekidane ravnoteže odnosi se na velike i brze promjene javnih politika, na slom starih i izgradnju novih politika nakon dugih razdoblja stabilnosti. Riječ je o neinkrementalnim promjenama unutar nekog podsustava do kojih dolazi kada taj podsustav više ne može udovoljiti političkim zahtjevima za prilagodbama, pa inkrementalne promjene nisu dovoljne nego su potrebni paradigmatički, "revolucionarni" zahvati. Posebice je važan utjecaj sklopa u kojem se takve promjene događaju.

Kako dolazi do promjene? Prvo, postoji stalna napetost između onih snaga koje žele promjene i onih koje se tome opiru. Sve dobro oslikava primjer potresa koji nastaje kada tektonske ploče koje prijanjaju jedna uz drugu i koje se opiru micanju počnu klizati te stvaraju trenje i značajne posljedice. Tako i politički potresi stvaraju šok nakon dugog razdoblja stabilnosti te dovode do većih promjena politika. Do tih promjena dolazi zbog informacijskih signala koji stižu izvan podsustava i usmjeravaju pozornost javnosti na određene probleme i stvaraju pritisak da se oni riješe. Informacijski signali mogu biti vrlo jaki u kraćem vremenu ili se mogu nagomilati tijekom vremena i potom u jednom trenutku nadjačati otpor promjenama. Utjecaj informacijskih signala ključan je zato što akteri javnih politika imaju ograničene kapacitete. Akteri mogu svoju pozornost tek nakratko usmjeravati na određeni problem te treba zadobiti njihovu pozornost. Uz vanjske signale koji usmjeravaju pozornost, mobiliziraju se i novi akteri (primjerice, interesne skupine i takozvani poduzetnici javnih politika) koji su spremni dati nove odgovore na otvorena pitanja. Kada se proces promjena pokrene, pojavljuju se povratni odgovori (*feedback*) na početne promjene, generira se nova snaga i snažniji pritisak te se pokreće lavina promjena. Promjene se događaju na kognitivnoj i institucionalnoj razini. Nakon što se dogode nagle (isprekidane) promjene, politike se nastoje stabilizirati u ponovnoj ravnoteži koja će trajati dok se opet ne pojave novi informacijski signali i pokrene novi proces promjena.

Tihomir Žiljak

- Boushey, Graeme. 2012. Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovations. *Policy Studies Journal*. (40) 1: 127-146
- Jones, Bryan, Baumgartner, Frank. 2012. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *Policy Studies Journal*. (40) 1: 1-19.
- Mahoney, James, Thelen, Kathleen (ur.). 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

IZBOR NA TEMELJU VLASTI (*policy as authorized choice*)

Javne politike u svojoj su okomitoj dimenziji sve ono što vlast, odnosno vlada odabire da će učiniti ili da neće učiniti. To je klasična definicija javnih politika i njihovo još uvijek dominantno shvaćanje. U okomitoj dimenziji riječ je ponajprije o političkom odlučivanju u pojedinim javnim sektorima i područjima djelatnosti koja predstavljaju vladini resori, to jest ministarstva. Drugim riječima, javne se politike odnose na namjere i izbore legitimnih političkih predstavnika, pretočene u odluke i pravila (zakone, programe, projekte, strategije itd) koji se donose i provode u sklopu hijerarhijski organiziranog državnog aparata.

Ako je, kako sugerira perspektiva racionalnog izbora, osnova fenomena politike nadilaženje nemogućnosti kolektivnog djelovanja koja nastaje zbog postojanja takozvanih neplatiša tako da se za kolektivno djelovanje rabe političke institucije, pa politika podrazumijeva borbu za moć da bi se takve institucije kontrolirale, onda su javne politike ono što se s tim institucijama čini kada ih se osvoji ili planovi za buduće djelovanje institucija dok ih se osvaja. Stoga se javne politike u ovoj dimenziji primarno sastoje od ciljeva kao formalnih određenja poželjnog stanja zajednice u budućnosti te od instrumenata, odnosno mehanizama ili oruđa koja su državi na raspolaganju za ostvarenje tih ciljeva. Dakle, temeljno je razumijevanje javnih politika da one utjelovljuju ciljno-instrumentalnu racionalnost koja se povezuje s institucijama predstavničke demokracije. Okomita dimenzija javnih politika ključna je stoga što mogućnost sudjelovanja vlasti konstituira neko područje ljudskog djelovanja kao javnu politiku. No, iako se to može smatrati nužnim uvjetom određivanja javnih politika, posrijedi nije i dovoljan uvjet njihova definiranja, pa onda ni njihove cjelovite analize.

Ana Petek

Dye, Thomas. 1987. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Colebatch, Hal. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Colebatch, Hal. 2006. What Work Makes Policy. *Policy Sciences*. (39) 3: 309-321.

Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Don Mills: Oxford University Press.

Olson, Mancur. 2009. *Logika kolektivnog djelovanja*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

JAVNA DOBRA (*public goods*)

Javna su dobra vrsta kolektivnih dobara koju odlikuje nemogućnost isključenja neplatiša, što znači da pripadaju svim članovima zajednice, neovisno o tome koliko su pridonijeli njihovu financiranju. Zbog toga je tržište vrlo nepodesan i razmjerno ograničen mehanizam za pribavljanje takve vrste dobara te se zato njihovo pribavljanje mora prepustiti proračunu i javnom novcu. Javna dobra imaju ograničeno djelovanje mehanizma konkurentnosti potrošnje, što znači da potrošnja javnog dobra dodatnog člana zajednice ne smanjuje raspoloživu količinu tog dobra drugim članovima zajednice. Primjeri su takvih dobara nacionalna sigurnost (obrana), sigurnost građana i imovine (policija), svjetionici, nacionalni parkovi, a u zemljama kontinentalne Europe to su u značajnoj mjeri zdravstveni i obrazovni sustav.

Nemogućnost isključivanja omogućuje ljudima da koriste dobro a da ga ne plaćaju, stvarajući pritom problem neplatiše ili "švercera" (*free-rider problem*). Budući da privatni proizvođač u tom slučaju ne može prodati dobro jer ga potrošač može dobiti bez plaćanja, na tržištu neće biti proizvedena dovoljna količina takvog dobra. To otvara prostor za državnu proizvodnju dobara, jer država može od korisnika javnog dobra naplatiti poreze. Tako država u tim uvjetima postaje jedini akter koji zajednici može osigurati zadovoljavajuću ponudu javnih dobara.

Javna dobra imaju još nekoliko značajki koje imaju velik utjecaj na njihovo pribavljanje i proizvodnju. Prva značajka odnosi se na razlikovanje proizvodnje (*production*) i pribavljanja (*provision*) javnih dobara, koja je kod privatnih dobara posve nevažna jer je u njihovu slučaju pribavljač sam kupac tog dobra. Proizvodnja se odnosi na fizički proces stvaranja dobra ili usluge, dok se pribavljanje odnosi na proces kolektivnog odlučivanja kojime se članovima neke zajednice osigurava određena količina javnog dobra. Proizvodnju javnog dobra može, drugim riječima, osigurati i privatno poduzeće, a ne samo država, ali će proces pribavljanja uvijek biti stvar neke vrste društvenoga, a ne privatnog izbora.

Osim toga, vrlo je važno istaknuti probleme u načinu mjerenja i stupnju izbora kod javnih dobara. Za razliku od privatnih dobara, kvantitetu i kvalitetu javnih dobara u osnovi je teško izmjeriti, te nikakav zadatak mjerenja optimalne i učinkovite razine u proizvodnji takvih dobara neće rezultirati prihvatljivim izračunom. Istodobno, ko-

risnici, odnosno potrošači javnih dobara imaju malu mogućnost izbora hoće li konzumirati pojedino javno dobro. Štoviše, pojedinci mogu biti prisiljeni konzumirati javna dobra koja za njih imaju negativnu vrijednost.

Razmjerno je snažna kritika razlikovanja privatnih i javnih dobara. Ona tvrdi da tradicionalno razlikovanje tih dviju vrsta dobara, zasnovano na kriteriju nekonkurentnosti u potrošnji i nemogućnosti isključivanja iz potrošnje, treba napustiti (v. tablicu 10). Kritika polazi od toga da je razlika između javnih i privatnih dobara društveno uvjetovana te da javna dobra ne posjeduju inherentna svojstva koja ih čine javnim dobrima. Drugim riječima, dobra postaju javnima samo zato što se zajednica, putem kolektivnog odlučivanja, odlučila da ih stavi u javni, a ne u privatni sektor. Spomenuti pristup nije, međutim, doveo do odbacivanja dvaju strukturnih svojstava za razlikovanje javnih od privatnih dobara (mogućnosti isključivanja i konkurentnosti u potrošnji), ali je uvelike doveo u pitanje koncept čistih javnih dobara (*pure public goods*), nastojeći pokazati da su mnoga dobra kojima se bave različite javne politike zapravo mješovita dobra.

Tablica 10. Tipologija dobara

		ZAJEDNIŠTVO U KORIŠTENJU ILI POTROŠNJI	
		Alternativno korištenje	Zajedničko korištenje
ISKLUČIVANJE	Izvedivo	Privatna dobra primjerice: kruh, cipele, automobili, frizure, knjige	Dobra s plaćanjem naknade primjerice: kazališta, noćni klubovi, telefonske usluge, cestarina, kabelaška televizija, električna energija, knjižnice
	Neizvedivo	Zajedničke zalihe resursa primjerice: voda dobivena iz podzemnih vodnih zaliha, riba iz oceana, naftne zalihe	Javna dobra primjerice: mir i sigurnost zajednice, nacionalna obrana, zaštita od komaraca, vatrogasci, vremenska prognoza, javna televizija

Izvor: Ostrom i Ostrom 1999: 78.

Drugi pravac kritike inzistirao je na tome da razlikovanje privatnih i javnih dobara treba proširiti budući da razvrstavanjem dobara na dva suprotstavljena pola velik broj dobara ostaje u međuprostoru.

To dovodi do nepotpune taksonomije koja najčešće nije dobra osnova za precizno definiranje uloge države u procesu pribavljanja javnih dobara. Stoga su pojedini autori ponudili dodatne taksonomije javnih dobara koje uključuju tržišna javna dobra (koja su podložna isključivanju, ali ne posjeduju značajku konkurentnosti u potrošnji), netržišna nečista javna dobra (koja su podložna isključivanju, ali posjeduju značajku konkurentnosti u potrošnji) i netržišna javna dobra, koja jedina ispunjavaju oba kriterija što se tradicionalno vezuju za tu vrstu dobara.

Zaključno, prema istraživanjima američkih politologa Vincenta i Elinor Ostrom, javna dobra, za razliku od privatnih dobara, imaju sljedeća obilježja: razmjerno je teško izmjeriti njihovu kvantitetu i kvalitetu, zajednički i istodobno konzumira ih veći broj osoba, teško je isključiti nekoga tko ne plaća za njihovu proizvodnju, pojedinac obično nema izbora hoće li konzumirati neko javno dobro, plaćanje javnih dobara nije izravno vezano za potražnju ili potrošnju, odluke o raspodjeli javnih dobara donose se ponajprije u političkom procesu, a ne na tržištu.

Zdravko Petak

- Adams, Roy, McCormick, Ken. 1993. The Traditional Distinction between Public and Private Goods Must be Expanded, not Abandoned. *Journal of Theoretical Politics*. (5) 1: 109-116.
- Malkin, Jesse, Wildavsky, Aaron. 1991. Why the Traditional Distinction Between Public and Private Goods Should be Abandoned? *Journal of Theoretical Politics*. (3) 4: 355-378.
- Musgrave, Richard, Musgrave, Peggy. 1993. *Javne financije u teoriji i praksi*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Ostrom, Vincent, Ostrom, Elinor. 1999. Public Goods and Public Choices. U: McGinnis, Michael (ur.). *Polycentricity and Local Public Economies*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, str. 75-103.
- Petak, Zdravko. 2001. *Javna dobra i političko odlučivanje*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

JAVNE POLITIKE (*public policy*)

Izraz se pojavljuje u značenju racionalne javne aktivnosti rješavanja društvenih problema, ali i u značenju politološke poddiscipline kojoj je ta aktivnost predmet proučavanja. Ova odrednica raščlanjuje prvo značenje, polazeći od problema prevođenja i povijesne genealogije pojma *policy*.

U hrvatskom jeziku ne postoje posebne riječi za izraze *politics* i *policy* nego obje riječi pokriva izraz politika koji ne omogućuje razlikovanje dviju dimenzija politike koje različitim riječima zahvaća engleski jezik. Načelna razlika između politike kao borbe za moć i politike kao racionalne aktivnosti rješavanja problema postaje očitija kad se politikama daje specifičan sadržaj, poput socijalne, obrazovne, porezne ili kulturne politike, odnosno nakon što se s općenite razine rasprave o politici prijeđe na razinu pridjevnih politika koje su barem nominalno usmjerene na rješavanje društvenih problema. No izraz *policy* postaje problematičan za prevođenje nakon što ostane sam, izvan specifičnoga sektorskog konteksta.

Drugim riječima, izraz postaje problematičan nakon što se napusti sadržajni djelokrug politike i uđe u sferu općenitog određivanja prioriteta društvenih problema koji provode različite vrste aktera – neovisno o tome je li riječ o vladi, političkim strankama ili nekoj organizaciji poput udruženja poslodavaca. U tom slučaju nije riječ o sadržajnom aspektu neke politike, vidljivom već iz pridjeva koji je opisuje, nego o isprepletenosti različitih politika i njihovim posljedicama na građane.

Pritom je važno napomenuti da su izrazi *policy* i *politics* dva snažno isprepletena pojma koje je djelomice nemoguće razdvojiti, čak i u analitičkom smislu. To, međutim, ne znači da takvo razlikovanje nije potrebno. Štoviše, valja istaknuti neku vrstu normativnog načela prema kojemu oni koji vladaju ne smiju prestati razlikovati između *politics* i *policy*. Budući da su u temelju javnih politika snažna vrijednosna orijentacija i ostvarenje temeljnih društvenih ciljeva, jedini način da se ti ciljevi ostvare jest to da se osnovnim zahtjevima javnih politika daje prednost pred kompromisima svakodnevnoga političkog života.

Izraz *policy* stoga se odnosi na onaj aspekt politike kojemu je u središtu rješavanje problema, a ne borba za moć, izbor između alternativ-

nih putova kojima se ti problemi mogu rješavati, a ne stvaranje političkog pobornštva te, u konačnici, racionalan, a ne iracionalan pogled na politički život. Dakle, nasuprot izrazu *politics* kojim se označava područje primjene političke moći, odnosno onoga što njemački sociolog Karl Mannheim naziva iracionalnim manevarskim prostorom, izraz javne politike označava u osnovi racionalan dio političkog života koji je usmjeren na rješavanje sadržajnih problema politike.

Kada se prvi put pojavio u engleskom jeziku, izraz *policy* odnosio se na cjelokupan sustav vlasti. No tijekom vremena razvila se posebna uporaba te riječi te se izraz *policy* počeo koristiti u smislu neinstitucionalnoga, isključivo namjeravanog načina političkog djelovanja, koji se postupno počeo razlikovati od izraza *politics*. Razlog tome valja pripisati činjenici što je u Engleskoj na djelu bila snažna odbojnost prema bujanju birokracije te je izraz *policy* postao dio objašnjenja međusobnog odnosa izabranih političkih predstavnika i karijernih službenika: *policy* se, naime, odnosio na ono što su političari željeli ostvariti. Postupna dopuna tog izraza pridjevom *javne* označavala je rast javnog sektora u 20. stoljeću i ukazivala na transformaciju velikog dijela privatnih izbora u javne izbore. Stoga se javne politike u takvu kontekstu mogu smatrati nekom vrstom *politika za zajednicu*, kolektivnim djelovanjem koje ostvarenjem konkretnih ciljeva smjera rješavanju postojećih ekonomskih, socijalnih, demografskih, ekoloških i ostalih problema s kojima se suočava neka politička zajednica.

Javne se politike, u užem smislu, u velikoj mjeri pokazuju kao vladin izbor, kao racionalne aktivnosti koje vlade provode tijekom nekog razdoblja da bi rješavale društvene probleme i zadovoljavale kolektivne potrebe. Pritom se javnim politikama ne smatra samo ono što je neka razina vlasti odlučila učiniti u rješavanju nekog problema ili zadovoljavanju neke potrebe nego i ono što je propustila učiniti u vezi s time. Javne politike se, unutar takve perspektive, shvaćaju kao neka vrsta *provedbene politike* i svode se na problem nadzora, odnosno na to na koji način osigurati da se politika usvojena na vrhu logikom hijerarhije provede kroz cjelokupan organizacijski sustav. Unutar takva shvaćanja, javne politike, osobito u nas, ponekad se vezuju isključivo za strategije i opsežno elaborirane dokumente koje obično predlaže vlada. Tako se često tvrdi da vlada nema politiku u nekome važnom sektoru ako, primjerice, svoje poteze nije dodatno obrazložila stotinama stranica dokumenata. Unutar takva shvaćanja javne politike se *de facto* izjednačuju s *javno proklamiranim strategijama*, što je nedvojbeno neuobičajeniji

način shvaćanja tog izraza u zemljama razvijenih demokracija gdje se pod taj izraz podvodi i ono što je vlast propustila učiniti.

No u akademskoj literaturi vrlo je prošireno shvaćanje javnih politika u širem smislu gdje se vlast ne smatra jedinim izvorom stvaranja politika u pojedinim sektorima. Takvim se izvorima jednako tako smatraju ekspertiza i neka vrsta poretka koji stvaraju različite vrste dionika zainteresiranih za neku politiku. Stoga se pod izrazom javne politike, odnosno pod politikama koje se u različitim sektorima provode za neku zajednicu, danas smatra kombinacija djelovanja tih triju izvora stvaranja neke politike. Zato se u stručnoj literaturi govori o okomitoj dimenziji javnih politika, koju određuje logika vlasti po matrici *zapovijedaj i nadziri*, gdje se kao akteri ne pojavljuju, primjerice, samo nacionalne vlade ili regionalne vlasti nego i međunarodne organizacije poput Svjetske banke ili Međunarodnoga monetarnog fonda. Istodobno, postoji i vodoravna dimenzija koja se odnosi na zainteresirane aktere, odnosno dionike koji djeluju u oblikovanju javnih politika vođeni matricom *pregovaraj i surađuj*.

Zdravko Petak i Krešimir Petković

- Colebatch, Hal. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Dye, Thomas. 1987. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petković, Krešimir. 2014. Javne politike u povijesti časopisa *Politička misao* od 1964. do 2013: kako izgledamo u ogledalu poddiscipline? *Politička misao*. (51) 1: 11-38.

JAVNO UPRAVLJANJE (*governance*)

Izraz *governance* teško je jednoznačno prevesti. Prijedlog da ga se prevede kao demokratsko upravljanje nije prihvatljiv jer se tim izrazom u relevantnoj literaturi često označuje povećana uloga vlade u artikuliranju zajedničkoga skupa društvenih prioriteta, kao primjer funkcije javnoga upravljanja u kojoj se uloga vlasti ne smanjuje nego, štoviše, povećava. Jednostavno prevođenje izrazom *upravljanje* također nije najbolje rješenje jer ne upućuje potpuno na transformaciju upravljanja što ga provode vlade, odnosno različite razine vlasti. Osim toga, takvim prevođenjem gubi se razlikovanje izraza *governance* i *steering*, jer se oba izraza prevede kao upravljanje, pri čemu se onda ne razlikuju sadržajne uloge vlasti u upravljanju i općenitoga pojma upravljanja kao usmjeravanja, na što se odnosi potonji izraz. Važno je pritom napomenuti da se izraz *steering* samo ponekad može metaforički prevesti kao "kormilarenje".

Tri su temeljna razloga zbog kojih se sve više koristi izraz *governance* umjesto *government* (koji se, ovisno o kontekstu, može prevesti kao vlada, vlast ili vladavina): (1) sve veće usmjeravanje političke i administrativne elite te društvenih znanstvenika na kontrolu proizvoda, to jest ishoda (*outputs*) i stvarnih rezultata (*outcomes*), umjesto ulaznih čimbenika (*inputs*) procesa vladavine; (2) gubljenje dominantne

Tablica 11. Područja novih oblika javnog upravljanja

		UKLJUČENI AKTERI		
		Samo nedržavni akteri	Nedržavni i državni akteri	Samo državni akteri
DONOŠENJE ODLUKA/IMPLEMENTACIJA	Nehijerarhijski oblik	Dobrovoljni sporazumi	Privatno-javno partnerstvo	Meko (<i>soft</i>) pravo (implementacija)
	Hijerarhijski oblik	Profesionalna udruženja	Tripartitni pregovori (implementacija)	-----

Izvor: Börzel 2011: 8.

uloge države u regulaciji društva i njezina sve veća ovisnost o različitim nedržavnim akterima, što dovodi do novih aranžmana upravljanja (v. tablicu 11); (3) kritika glomaznosti i krutosti javnog sektora. Drugim riječima, bit izraza *governance* odnosi se na promijenjenu ulogu vlasti u društvu i njezin promijenjeni kapacitet da slijedi kolektivne interese suočena sa snažnim vanjskim i unutarnjim ograničenjima. Budući da se kao dvije temeljne dimenzije izraza spominju uloga države u društvu i kapacitet ostvarivanja kolektivnih interesa, najprimjerenijim prijevodnim rješenjem čini se izraz *javno upravljanje* jer se pod taj izraz mogu podvesti dva spomenuta strukturna svojstva. Takvo se rješenje čini primjerenim neovisno o činjenici da se tako gubi razlikovanje u odnosu prema izrazu *public governance*, koji se prevodi jednako.

Zdravko Petak

- Bevir, Mark. 2012. *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, Tanja A. 2011. *Move Closer! New Modes of Governance and Accession to the European Union*, Working Paper, br. 1, siječanj 2011, Institute for European Integration Research. <http://eif.univie.ac.at/downloads/workingpapers/wp2011-01.pdf> (pristupljeno 3. kolovoza 2014).
- Peters, Guy, Pierre, Jon. 2000. *Governance, Politics, and the State*. Basingstoke: Palgrave.
- Levi-Faur, David (ur.). 2012. *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfin, Jacob, Peters, Guy, Pierre, Jon, Sørensen, Eva. 2012. *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

JEZIK ANALIZE JAVNIH POLITIKA (*language of policy analysis*)

Pojam se odnosi na način priopćavanja ideja i rezultata istraživanja među stručnjacima, ali i između stručnjaka i opće javnosti, kojim akademska disciplina analize javnih politika objašnjava svoj predmet. Jezik analize javnih politika podrazumijeva razvoj tehničkog rječnika, posebnog idioma i sintaktičkih struktura koje formalno i sadržajno oblikuju akademsku produkciju o javnih politikama. Pojavljuje se kao neophodan medij koji prenosi analitičke tradicije, upravlja spoznajom i istraživanjima te se kanonizira u znanstvenim časopisima, zbornicima i udžbenicima. U potrazi za opstankom i aktualnošću, jezik analize javnih politika pokazuje otvorenost za promjene, reforme i prilagodbe, pri čemu neki koncepti izumiru, a novi se uvode i postaju popularni. Prema načelu dvostruke hermeneutike, on nije izoliran od svog predmeta kao jezik prirodnih znanosti, nego se vraća u svoj predmet: pojmovi poput implementacije i evaluacije postaju sastavni dio stvaranja politika, slično kao što se pojmovi koje je osmislila ekonomija kao akademska disciplina vraćaju u ekonomski život, oblikujući komunikaciju i postupke ekonomskih aktera. Zato se jezik analize može shvatiti kao sastavni dio procesa društvene konstrukcije javnih politika.

U normativnom smislu, kao oblikovna snaga jezika analize politika pojavljuje se opći ideal jasnoće i jednostavnosti povezan s odgovornošću znanstvenika prema političkoj zajednici. On se uravnotežuje zdravorazumskim uvidom da ekspertiza zahtijeva i određenu razinu složenosti i posljedične ezoteričnosti jezika za laike. Uska povezanost analize politika s njihovim stvaranjem i poboljšanjem, kritiku jezika nameće i kao politički imperativ. U Orwellovu poznatom eseju o politici i engleskom jeziku tako se povlači veza između "jasnoće mišljenja" oblikovanog jezikom i "političke regeneracije", pa stilski recepti poput izbjegavanja gomilanja suvišnih riječi, pretenciozne dikcije i nejasnih fraza postaju sredstvo misaone i političke reforme (prema Orwellovu, "aljkavost našeg jezika olakšava nam da imamo budalaste misli", a repetitivni politički jezik olakšava mistifikacije i tipično eufemiziranje različitih grešaka).

Kada je posrijedi preksriptivno promišljanje o položaju analitičara i jeziku koji koristi, analiza javnih politika trebala bi pokazati osjetljivost za jezik aktera u svijetu života koje analizira i kojima se obraća. Međutim, slično kao što klasična analiza javnih politika nije bila lišena kritika zbog razvijanja nerazumljivoga tehnokratskog idioma, tako ni

jezik interpretacijske analize politika nije izbjegao kritiku zbog razvoja "frazerskog" žargona koji prije ima identitetsku i mistifikacijsku nego analitičku funkciju.

Krešimir Petković

- Orwell, George. 1946. Politics and the English Language. *Horizon*. (13) 76: 252-265.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Popper, Karl. 1997. Protiv velikih riječi. U: Popper, Karl, *U potrazi za boljim svijetom: Predavanja i napisi iz trideset godina*. Zagreb: KruZak, str. 93-106.
- Schutz, Alfred. 1997. Positivistic Philosophy and the Actual Approach of Interpretative Social Science: An Ineditum of Alfred Schutz from Spring 1953. *Husserl Studies*. (14) 123-149.

KOALICIJA DISKURSA (*discourse coalition*)

Pojam koalicije diskursa odnosi se na povezivanje različitih aktera i institucija zajedničkim diskursom koji djeluje na stvaranje javnih politika u nadmetanju s drugim diskursima u političkoj areni. Diskursi se u literaturi o koalicijama diskursa shvaćaju otprilike kao naracije o "stanju stvari", uzrocima, posljedicama i interesima na nekom području koje imaju važne implikacije za neku politiku jer se oko njih povezuju akteri i konstituiraju političke prakse. U diskursima se očituju posebnosti njihove površinske terminologije, prepoznatljive priče, stereotipi i metafore, ali često i dublje metafore koje ih strukturiraju i upravljaju njihovim promjenjivim obilježjima. Tako shvaćeni diskursi omogućuju formiranje različitih koalicija diskursa, a njihova institucionalizacija i povezivanje s akterima omogućuju im reprodukciju i razvoj u legitimiranju politike.

Diskurse obilježavaju fluidnost i dvosmjerna veza s političkom okolinom. Oblikujući prakse, diskursi prelaze granice institucija i mogu zahvatiti društvene skupine koje u nekoj drugoj situaciji mogu biti nepovezane ili čak suprotstavljene. Primjerice, u jednom se slučaju ekonomski interesi mogu povezati sa znanstvenim institucijama. Oni će zajednički podržati tradicionalni diskurs ekonomskog rasta i tako oformiti koaliciju diskursa nasuprot ekološkim udrugama što će proizvesti politiku labavije regulacije štetnih emisija u okoliš. U drugoj prigodi interesi udruga za zaštitu okoliša povezat će se s ekonomskim interesima pomoću koncepta "ulaganja u prirodu" i tako stvoriti diskurzivnu koaliciju koja povezuje prethodno nepovezana područja kao što su očuvanje prirode i ekonomski razvoj. Pristup koalicije diskursa ne ukida mogućnost djelovanja skupinama koje, kao djelujući akteri, razvijaju, koriste ili odbacuju diskurse. Oni ograničavaju djelovanje ali ga ne ukidaju pa se mogu različito taktički upotrebljavati i služiti oprečnim interesima, što je Michel Foucault nazvao taktičkom polivalentnošću diskursa, a njihov odnos s akterima, koalicijama aktera i institucijama važan je dio objašnjenja promjene javnih politika.

Krešimir Petković

Foucault, Michel. 1976. *Histoire de la sexualité: La Volonté de savoir*. Pariz: Gallimard.

Hajer, Maarten. 1993. *Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Britain*. U: Fischer, Frank, Forester,

- John (ur.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham i London: Duke University Press, str. 43-76.
- Hajer, Maarten. 2003. A frame in the fields: policy making and the reinvention of politics. U: Hajer, Maarten, Wagenaar, Hendrik (ur.). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 88-110.
- Plehwe, Dieter. 2011. Transnational discourse coalitions and monetary policy: Argentina and the limited powers of the "Washington consensus". *Critical Policy Studies*. (5) 2: 127-148.
- Schmidt, Vivien. 2011. Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. *Critical Policy Studies*. (5) 2: 106-126.

KOMPARATIVNE JAVNE POLITIKE (*comparative public policy*)

Prema svojoj problemskoj orijentaciji, studije javnih politika fokusirane su na promjene javnih politika (*policy change*) ili na njihove varijacije (*policy variation*). Studije o promjenama prikazuju povijesni razvoj određene politike tijekom duljeg razdoblja, opisuju i objašnjavaju (ne)stabilnosti u stvaranju pojedine javne politike. Komparativne javne politike skupina su studija javnih politika koje razmatraju varijacije javnih politika – sličnosti i razlike među javnim politikama u različitim zemljama ili regijama te sličnosti i razlike među različitim politikama u istoj zemlji ili regiji. Nalaze se na granici dviju politoloških grana – javnih politika i komparativne politike. Ponajprije su, dakle, usmjerene na usporedbu ishoda javnih politika u različitim jurisdikcijama, na pitanja jesu li rezultati javnih politika u usporedivim režimima slični te, ako nisu, kako se mogu objasniti te razlike. Riječ je o međunacionalnim komparativnim studijama javnih politika koje uspoređuju jednu ili više javnih politika u različitim zemljama. No komparativne javne politike mogu biti usmjerene i na samo jednu državu te unutar nacionalnom komparacijom uspoređivati obilježja više različitih javnih politika u jednoj političkoj zajednici.

Međunacionalne komparativne javne politike najviše koriste političkoekonomski pristup te su okrenute usporedbi financijskih aspekata javnih politika, odnosno javnih rashoda po sektorima, kao glavnih pokazatelja različitosti u proizvodima vlasti. Posebice su razvijena takva istraživanja socijalne politike – ona o varijacijama u pružanju socijalnih usluga i tipovima socijalne države. Drugi značajan interes međunacionalnih komparativnih javnih politika povezan je s komparativnom demokratskom teorijom te je usmjeren na usporedbe stranačkih programa, odnosno na analizu uloge javnih politika u izbornim kampanjama. Najnoviji trendovi i metodologijske inovacije u tom aspektu komparativnih javnih politika vođeni su interesom za ispitivanjem dinamike kojom se politike šire iz jednoga sustava u drugi. Ne usmjeravaju se primarno na ishode javnih politika nego na obrasce njihova stvaranja, pa su razvijene ideje o transferu javnih politika, o konvergenciji javnih politika, o izvlačenju pouka iz prakse drugih itd. Riječ je o analizi "kruženja" mogućih rješenja javnih problema i načina na koje vlade prihvaćaju odgovore na njih "izumljene" u drugim zemljama.

Podnacionalna komparacija odnosi se na usporedbu načina odlučivanja i ishoda po sektorima u jednoj nacionalnoj državi i najčešće rezultira različitim taksonomijama i tipologijama javnih politika.

Ana Petek

- Castels, Francis 2008. *Komparativne javne politike*. Zagreb: Masmedia.
- Heidenheimer, Arnold, Hecllo, Hugh, Adams, Carolyn Tiech. 1990. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. New York: St. Martin's Press.
- Hofferbert, Richard, Cingranelli, David Louis. 1996. Public Policy and Administration: Comparative Policy Analysis. U: Goodin, Robert, Klingemann, Hans-Dieter (ur.). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, str. 593-609.
- Petak, Zdravko. 2002. Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada? *Politička misao*. (39) 1: 51-62.
- Schmitt, Sophie. 2013. Comparative approaches to the study of public policy-making. U: Araral, Eduardo ml., Fritzen, Scott, Howlett, Michael, Ramesh, M., Wu, Xun (ur.). *Routledge Handbook of Public Policy*. London i New York: Routledge, str. 29-43.

KONSTITUTIVNE POLITIKE (*constitutive policies*)

Konstitutivnim politikama određuje se temeljno uređenje političkoga sustava i osnove odnosa države i građana. Imaju široko raspodijeljene koristi i usko koncentrirane troškove. To znači da su usmjerene na proizvodnju kolektivnih dobara i zadovoljavanje javnih interesa, odnosno na koristi zajednice kao cjeline ili (gotovo) svih njezinih članova. To, također, znači da se ta vrsta politika ne odnosi na neke značajnije financijske transfere nego da se primarno oslanja na propisivanje kao temeljni instrument. U konstitutivnim su politikama dodatno važni i instrumenti koji se temelje na uporabi informacija. Jer, za kolektivna dobra nije dovoljno umanjivati negativne posljedice ponašanja sankcijama nego treba i poticati poželjno ponašanje. Konstitutivne politike kao režimi javnih politika imaju deset obilježja.

Odnose se na (1) izgradnju države i zajednice, to jest određuju konstitucionalno uređenje i temeljna ljudska prava. Karakterizira ih (2a) etatiistička strukturirana interakcija među akterima, odnosno gotovo potpun (3a) nedostatak prostora za ozbiljan utjecaj nedržavnih aktera. No u posljednje vrijeme sve se više oslanjaju na (2b) mrežno upravljanje javnim politikama. Tada je sudjelovanje (3b) građana u njihovu stvaranju veće nego kod ostalih vrsta javnih politika. Nadalje, one su najčešći fokus djelovanja civilnog društva, odnosno nevladinih organizacija, skupina i inicijativa koje pripadaju novima društvenim pokretima te se bave zagovaranjem javnih politika i preuzimaju funkciju takozvanih poduzetnika javnih politika. Konstitutivne se politike uglavnom odnose na (4) moralne i identitetske sukobe. (5) Imaju opće ciljeve jer teže regulirati javne interese i stvoriti koristi velikim skupinama ili svim članovima zajednice. Okrenute su socijalnoj inkluziji – što većem uključivanju svih građana u život zajednice. To čine (6) ponajprije propisivanjem. Postavljaju široko utemeljena pravila prema kojima društvo kao cjelina funkcionira te nameću visoke troškove onima koji ta pravila krše. Značajni su i instrumenti utemeljeni na informacijama, poput javnih kampanja, oglašavanja, savjetovanja, educiranja, izvještavanja itd. Primarno je riječ o (7) neekonomskim temama i sukobima kao predmetu političkoga odlučivanja – uređenju socijalnih odnosa. One su najčešće (8) proceduralne javne politike ili politike reforme strukture države. Kako mijenjaju konstitucijske položaje velikih društvenih skupina, često su (9) predmetom javnih rasprava i sukoba.

Primjeri konstitutivnih politika vrlo su različiti. Postoje (10) klasične i nove konstitutivne politike. Klasične se odnose na temeljno uređenje političkog sustava poput, primjerice, izborne politike, politike nacionalne sigurnosti ili politike reforme javne uprave. Kaznenom politikom i politikama temeljnih ljudskih prava oblikuje se odnos građana i države. Posljednjih se desetljeća razvijaju novi sadržaji u sklopu konstitutivnih politika. Zaštitna ekonomska regulacija, koja štiti javnost od negativnih posljedica privatnog djelovanja, ponajprije na tržištu, predstavljena je kroz politiku zaštite potrošača ili okoliša. Socijalna regulacija kroz takozvane politike moralnosti (*morality policies*) drugi je segment novih konstitutivnih politika, a primjeri su politika prema seksualnim manjinama, pobačaju, oružju, smrtnoj kazni, eutanaziji itd. U Europi se razvijaju nove multisektorske politike koje kroz niz resora djeluju u korist specifičnih identiteta, kao u politici prema mladima ili osobama s invaliditetom.

Ana Petek

- Anderson, John. 1997. Governmental Suasion: Refocusing the Lowi Policy Typology. *Policy Studies Journal*. (25) 2: 266-282.
- Lowi, Theodore. 2009. *Arenas of Power*. Boulder i London: Paradigm.
- Ripley, Randall, Franklin, Grace. 1987. *Congress, Bureaucracy, and Public Policy*. Chicago: The Dosey Press.
- Tatalovich, Raymond, Daynes, Byron (ur.). 2011. *Moral Controversies in American Politics*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Tolbert, Caroline. 2002. Rethinking Lowi's constituent policy: governance policy and direct democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*. (20) 1: 75-93.

KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA (*policy coordination*)

Koherentnost u oblikovanju i provođenju više različitih politika jedno je od najvažnijih pitanja kojim se povezuju javne politike i javno upravljanje, jer se osiguranje koherentnosti u oblikovanju javnih politika smatra jednom od temeljnih funkcija javnog upravljanja. Koherentnost se uspostavlja koordinacijom javnih politika na više razina i u više oblika. Najniža razina koordinacije uključuje negativnu integraciju koja označuje činjenicu da u djelovanju tijela javne uprave i različitih javnih agencija ne postoje preklapanja u obavljanju poslova. Sljedeći je oblik koordinacije pozitivna integracija koja ne uključuje samo preklapanje u djelovanju različitih organizacija i agencija nego i zajedničko djelovanje u isporuci usluga. Naredni oblik odnosi se na koordinaciju ciljeva javnih politika koje utvrđuju različita tijela uprave i agencije. Na vrhu su te taksonomije vladine strategije kao posebno kompleksan i zahtjevan oblik koordinacije kojim se ne osigurava samo suradnja u davanju usluga i zajedničko slijeđenje ciljeva nego se daje i jasna vizija o budućnosti nekog sektora.

Zdravko Petak

- Bouckaert, Geert, Peters, Guy, Verhoest, Koen. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Metcalf, Les. 1994. International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administration Sciences*. (60) 2: 271-290.
- Petak, Zdravko. 2009. Oblikovanje javnih politika i problem policy-koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva*. 5: 263-273.
- Peters, Guy. 1998. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*. (76) 295-311.

KRITIČNA TOČKA (*critical juncture*)

Kritična točka je koncept kojim se analiziraju promjene javnih politika, pri čemu je naglasak na formativnim trenucima javnih politika. Kritične, prijelomne točke odnose se na situacije (raskrižja) kada treba krenuti jednim od ponuđenih političkih smjerova. Odluke donesene u tim trenucima određuju smjer budućih aktivnosti. Najčešće se analizira institucionalna dimenzija, to jest trenutak u kojemu se institucije formiraju ili se bitno mijenjaju.

Osnovni elementi tog koncepta su prethodni uvjeti, ključni moment u kojem se biraju opcije te naslijeđe, odnosno ustrajavanje na započetom putu. Prethodni uvjeti odnose se na okolnosti koje proizvode rascjep ili krize koje uzrokuju promjene. One uključuju okolnosti koje omogućuju da se promjene dogode i postojanje alternativnih rješenja koja će promijeniti zatečena rješenja. Kritična točka je taj trenutak u kojem se događaju promjene smjera politika i akteri biraju put kojim će krenuti. Taj trenutak mora biti kratak, to jest relativno kratak prema duljini procesa koji slijedi, koji se nastavlja i zadržava na započetom putu. Nakon tog kratkog razdoblja slijedi dugo razdoblje stabilnosti u kojemu je prisutno naslijeđe započetog puta. Bez trajnijeg naslijeđa u kojem je očuvana osnovna promjena ne može se govoriti o prijelomnim, kritičnim točkama.

Koncept kritičnih točaka ključan je za historijski institucionalizam i model ovisnosti o započetom putu (*path dependence model*), a srodan je konceptu isprekidane ravnoteže (*punctuated equilibrium*) koji je značajan zbog analize sloma starih i izgradnje novih politika.

Tihomir Žiljak

- Capoccia, Giovanni, Kelemen, Daniel. 2007. The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*. (59) 3: 341-369.
- Collier, Ruth Berins, Collier, David. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Hogan, John, Doyle, David. 2009. A Comparative Framework: How Broadly Applicable is a "Rigorous" Critical Junctures Framework? *Acta Politica*. (44) 2: 211-240.
- Soifer, Hillel David. 2012. The Causal Logic of Critical Junctures. *Comparative Political Studies*. (45) 12: 1572-1597.

LOKALNO ZNANJE U STVARANJU JAVNIH POLITIKA (*local knowledge in policy making*)

Lokalno znanje čini mreža znanja, razumijevanja i informacija o lokalnoj zajednici i njezinim praksama. Ono može biti važno za kvalitetu, učinkovitost i legitimnost procesa stvaranja javnih politika. Lokalno znanje sastavni je dio posebnoga kulturnog i prostornog konteksta te izmiče univerzalizaciji. Stoga mu se pripisuje posebna epistemička kvaliteta u odnosu prema znanju koje bez ostatka nadilazi lokalne okvire. Poopćiva objašnjenja uzroka i posljedica te drugi oblici općeg znanja iz kojega logički proizlaze univerzalno primjenjivi recepti za dizajn javnih politika često su slijepi za složenost lokalnih društvenih odnosa. Oni zanemaruju znanja lokalnih kultura, zasnovana na iskustvu i dugim tradicijama, poput znanja o funkcioniranju lokalnog ekosustava. Stoga se preporučuje da stvaratelji politika konzultiraju nositelje lokalnog znanja kada ono može biti relevantno, a ne da primjenjuju recepte koji su slijepi za lokalne prakse. Primjerice, unatoč zahvaćenosti globalizacijom, na području ekonomskih politika može biti problematična nekritička primjena istovjetnih ekonomskih recepata u različitim zemljama bez obzira na specifičnosti njihove ekonomske kulture koja je povezana s oblicima lokalnog znanja i tradicije. Proučavanje lokalnih praksi i iskustava upravljanja koja su usko povezana s lokalnim znanjem upućuje na etnografiju javnih politika kao metodu istraživanja, ali nije na nju ograničeno.

Krešimir Petković

- Fischer, Frank. 2000. *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham i London: Duke University Press.
- Geertz, Clifford. 1983. *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. New York: Basic Books.
- Ryle, Gilbert. 1949. *The Concept of Mind*. London: Hutchinson.
- Van Hulst, Merlijn. 2010. Quite an experience: Using ethnography to study local governance. *Critical Policy Studies*. (2) 2: 143-159.
- Yanow, Dvora. 2003. Accessing local knowledge. U: Hajer, Maarten, Wagenaar, Hendrik (ur.). *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 228-246.

MOĆ U STVARANJU JAVNIH POLITIKA (*power in policy making*)

Unatoč različitim idiomima unutar discipline javnih politika koji nastoje izbjeći moć ili o njoj nerefektirano šute – govoreći o javnom upravljanju, mrežama javnih politika ili deliberaciji javnih politika – za istraživačko polje javnih politika i njihovu praksu bez sumnje još vrijedi ocjena koju su pedesetih godina prošlog stoljeća iznijeli Morton Kaplan i Harold Lasswell, jedan od utemeljitelja discipline, da je "koncept moći vjerojatno najtemeljniji u cijeloj političkoj znanosti" s obzirom na to da se "politički proces" može definirati kao "proces oblikovanja, raspodjele i upotrebe moći". Moć se pojavljuje u svim fazama procesa stvaranja politika i obilježava političko odlučivanje na svim razinama.

Prema pristupu koji se može trasirati u Weberovoj političkoj sociologiji, moć je mogućnost provedbe volje nekoga pojedinačnog ili kolektivnog aktera u procesu stvaranja politika unatoč otporu drugih aktera. Takav pristup podrazumijeva da moć izvire iz različitih izvora, primjerice iz raspolaganja ekonomskim resursima, položaja u strukturama vlasti ili superiorne tehnologije, te upućuje teorijsku raspravu na izvore moći aktera u stvaranju javnih politika. Metodologijski gledano, ta se pozicija okreće različitim metodama mjerenja moći, poput reputacijske ili pozicijske metode, koje govore o percepciji moći nekog aktera ili njegovu formalnom položaju u strukturama vlasti koji mu omogućuje da utječe na odluke.

Nasuprot pristupima koji se vezuju za političku sociologiju, pristup koji je snažnije vezan za klasike političke znanosti, poput Roberta Dahla, fokusira se na proces odlučivanja u užem smislu. Metodologijski, on se usredotočuje na formalni dnevni red političkih institucija i analizu *ad hoc* interesnih koalicija koje donose različite političke odluke o problemima. Teorijski, obično se povezuje s pluralističkim stajalištem prema kojemu je moć ravnomjerno raspodijeljena u društvu, što znači da nema stalne dominacije jedne elite moći. Normativno, iz njega se izvodi opravdanje demokratskog poretka koji potiče raznolikost i zdravo natjecanje, pa pluralistički teoretičari, poput ranoga Charlesa Lindbloma, mogu pisati o "inteligenciji demokracije".

Poznata Bachrachova i Baratzova kritika tog pristupa istaknula je da ograničavanje istraživanja moći u procesu stvaranja politika na uzak unutarinstitucionalni proces odlučivanja zanemaruje takozva-

no drugo lice moći. Ta metafora upućuje na filtriranje dnevnog reda i na teže mjerljivo, latentno ili manifestno, prethodno odlučivanje o tome što će uopće dospjeti na dnevni red. Implicira se da se unutar institucija odlučuje samo o neprijepornim sadržajima koji ne dovode u pitanje postojeću raspodjelu moći. U raspravi se pojavljuje i treće lice moći koje govori o oblikovanju samih preferencija protiv interesa aktera, zasnivajući se na marksističkoj tradiciji analize klasa i rasprave o ideologiji kao lažnoj svijesti. Liberalni teoretičari otpisat će taj pristup kao "logički neodrživ i politički uvredljiv" jer stavlja analitičara u povlaštenu, patronizirajuću poziciju neutralne prosudbe o stvarnom interesu građana te podvaljuje normativizam kritičke teorije kao neutralnu analizu.

Tri naznačene razine analize podudaraju se s konceptima relacijske moći, usredotočene na odnose aktera odlučivanja i ishod odlučivačkog procesa; dispozicijske moći, koja govori o oblikovanju agende i smještanju aktera u formalnu arenu odlučivanja; strukturne moći, koja se odnosi na poretke značenja i legitimaciju. S tim se konceptima na razini promjene javnih politika mogu povezati odgovarajući koncepti inovacije javnih politika (*policy innovation*), aranžmana javnih politika (*policy arrangement*) i modernizacije javnih politika (*policy modernization*). Naposljetku, ponekad se u literaturi upućuje i na takozvano četvrto lice moći, povezano s analitikom moći Michela Foucaulta koji inzistira na tome da je moć (*pouvoir*) nominalistički naziv za strategijsku situaciju u društvu. Prema tom stajalištu, moć je u suvremenim društvima kapilarna. Ona prožima društvene odnose i konstituira same subjekte odlučivanja kroz različite tehnologije i diskurse koji povezuju odnose znanja s odnosima moći. Različite politike discipliniranja "tijela" subjekata uklapaju se pritom u šire okvire takozvane biomoci kao upravljanja stanovništvom kroz različite javne politike (tzv. anatomopolitika tijela i biopolitika populacije).

Nešto konvencionalnijim aparatom analize koji su raščlanili Bachrach i Baratz različite koncepcije moći mogu se povezati sa srodnim pojmovima, poput autoriteta ili manipulacije, ili u određenoj mjeri podvesti pod njih. Naime, dok je moć (*power*), prema mišljenju tih autora, latentan odnos u kojemu B pristaje na želje A uz prijetnju sankcijama i sukob vrijednosti, odnos utjecaja (*influence*) ne podrazumijeva mogućnost sankcije, odnos autoriteta isključuje sukob vrijednosti, odnos sile (*force*) isključuje izbor, odnosno nije latentan, dok odnos manipulacije (*manipulation*) isključuje jednako i izbor i silu.

Različita lica moći, to jest koncepcije i analitički pristupi, mogu se povezati s dimenzijama stvaranja i promjene javnih politika (dakako, ne potpuno sukladno načelu načelu "tri lica moći – tri dimenzije javnih politika – tri razine promjene"), a s obzirom na analitički razdvojene faze procesa stvaranja javnih politika, moć nije ograničena samo na faze postavljanja dnevnog reda i odlučivanja nego se može pronaći i u drugim fazama. Primjerice, može se govoriti o implementacijskoj moći birokrata ulične razine ili normativnoj moći aktera evaluacije.

Krešimir Petković

- Arts, Bas, Van Tatenhove, Jan. 2005. Policy and Power. A Conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms. *Policy Sciences*. (37) 3-4: 339-356.
- Bachrach, Peter, Baratz, Morton. 1962. Two Faces of Power. *American Political Science Review*. (56) 4: 947-952.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Hay, Colin. 1997. Divided by a Common Language: Political Theory and the Concept of Power. *Politics*. (17) 1: 45-52.
- Lasswell, Harold, Kaplan, Abraham. 1950. *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.

MODELIRANJE JAVNIH POLITIKA (*policy modeling*)

Modeli se, u najopćenitijem smislu, mogu odrediti kao svojevrsni formalni opisi, odnosno imitiranja mogućih ishoda u promatranima javnim politikama. Modeliranje stoga sve više postaje osnovom planiranja politika na različitim sektorskim područjima, pri čemu taj razvoj prati sve veća uporaba različitih vrsta kompjutorskih simulacija. Ključnu namjenu modeliranja politika valja vezivati za svojevrsnu pomoć stvarateljima politika da što racionalnije procijene složena pitanja različitih programa koji su predmet društvene intervencije.

Tehnike koje se rabe u modeliranju politika uključuju različite vrste modelskih potki, poput simulacija, teorija igara i operacijskih istraživanja. Svima im je zajedničko prikupljanje podataka na temelju eksperimenata ili provedenih empirijskih istraživanja, stvaranje niza pretpostavki o nepoznatim varijablama te primjena formula ili postupaka zasnovanih na iskustvu za sam postupak modeliranja pojedine politike. Takva vrsta postupaka svojevrsnog planiranja politika stoga je primjenjiva na nizu područja sektorskih politika, od planiranja vojnih nabavki do oblikovanja politike protiv globalnog zatopljenja.

Pritom valja razlikovati ono što se može označiti modeliranjem koje vodi ka objedinjavanju (*consolidative modeling*) i istraživačkog modeliranja koje vodi ka otkriću i generiranju novih hipoteza (*exploratory modeling*). U prvom slučaju riječ je o stvaranju modela objedinjavanjem poznatih činjenica u jedinstven modelski paket, koji se potom koristi kao surogat za stvarni sustav. Kada je izvediv, a nije ga moguće uvijek primijeniti, taj je pristup odličan alat za razumijevanje ponašanja kompleksnih sustava. Drugi pristup primjenjuje se kada se o pojedinim problemima nedostavno zna pa stoga nije moguće izgraditi neki oblik surogata za sustav na koji se želi utjecati. Znanstvenici koji modeliraju u takvim uvjetima stoga moraju razviti niz hipotetskih pretpostavki zasnovanih na nagađanjima o pravicima mogućih utjecaja. Na temelju toga provodi se kompjutorski eksperiment, a model koji tako nastaje pokazuje kako bi svijet ustvari funkcionirao kada bi se te pretpostavke pokazale točnima.

Zdravko Petak

- Bankes, Steve. 1993. Exploratory Modeling for Policy Analysis. *Operations Research*. (41) 3: 435-449.
- Crawford, Neta. 2006. Policy Modeling. U: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert (ur.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 771-805.
- Mitton, Lavinia, Sutherland, Holly, Weeks, Melvyn (ur.). 2000. *Microsimulation Modeling for Policy Analysis: Challenges and Innovations*. Cambridge: Cambridge University Press.

MREŽE JAVNIH POLITIKA (*policy networks*)

Mreže javnih politika odnose se na oblik strukturirane interakcije aktera javnih politika. Mreže su niz formalnih, institucionalnih i neformalnih veza između državnih i drugih aktera, koje su organizirane oko zajedničkih uvjerenja i interesa u stvaranju javnih politika i njihovoj implementaciji, makar se do njih došlo nakon vrlo dugih pregovora.

Iako se uporaba i razumijevanje mrežnog koncepta u literaturi o javnim politikama znatno razlikuju, najmanji je zajednički nazivnik da se mreža javnih politika odnosi na nehijerarhijske odnose među državnim i nedržavnim akterima procesa stvaranja politika. Dakle, postoje dvije osnovne sastavnice mreže: subjekti, predstavljeni čvorovima mreže, koji su spojeni nitima što predstavljaju njihove međusobne odnose. Za mrežne je strukture važno da nemaju središte moći ili odlučivanja iz kojega bi se moglo hijerarhijski upravljati. Važno je istaknuti i to da odnosi među akterima imaju formalnu i neformalnu dimenziju. Mreže mogu biti pretežno sastavljene od labavih neformalnih interakcija, ali ih mogu činiti i čvrsti, formalno strukturirani, institucionalizirani odnosi među akterima. Danas mreže javnih politika imaju mnoge institucionalizirane oblike koji se u praksi nazivaju odborima, forumima, savjetima, vijećima, povjerenstvima.

Mreža javnih politika često se koristi kao generički pojam za sve oblike i vrste odnosa između države i društva te je u tome širokom shvaćanju istoznačna dimenziji strukturirane interakcije aktera. Preporučljivije je pojam mreže razumjeti i koristiti u užem smislu kao samo jedan oblik strukturirane interakcije aktera. Slijedeći europsku kontinentalnu tradiciju mrežne teorije javnih politika, mreže su poseban novonastali oblik javnog upravljanja. Riječ je o nehijerarhijskom međudjelovanju državnih i nedržavnih aktera u formulaciji i implementaciji javnih politika kojoj jezgru (*core of governance networks*) čini suradnja javne uprave s akterima civilnog društva, napose s nevladinim organizacijama.

Ana Petek

- Börzel, Tanja. 1998. Organizing Babylon – Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. (76) 2: 253-273
- Raab, Jörg, Kenis, Patrick. 2007. Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter? U: Fischer, Frank, Miller, Gerald, Sidney, Mara (ur.). *Handbook*

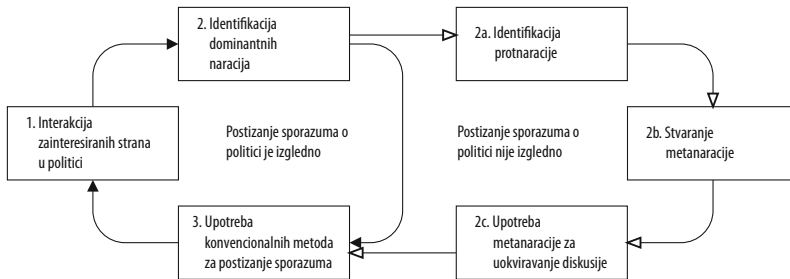
- of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London: Taylor & Francis, str. 187-200.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Sørensen, Eva, Torfing, Jacob. 2007. Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. U: Sørensen, Eva, Torfing, Jacob (ur.). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, str. 1-21.

NARACIJSKA ANALIZA JAVNIH POLITIKA (*narrative policy analysis*)

Pojam se odnosi na analizu naracija uključenih u probleme politika kako bi se oni riješili pronalaskom zajedničke metanaracije koja spaja postojeće naracije i nudi konstruktivno i politički izvedivo rješenje problema. Premda ih je teško obuhvatno definirati, naracije se mogu odrediti kao priče i argumenti kojima različite strane zainteresirane za politiku opisuju stanje stvari i moguće scenarije u slučaju donošenja, zadržavanja, promjene ili odustajanja od neke javne politike ili pojedinih njezinih sastavnica. Pristup može opisivati sam proces stvaranja politika u smislu studija javnih politika, ali se najčešće snažno uokviruje kao posao analitičara, tj. praktično orijentirana analiza koja ima svrhu poboljšati postojeću politiku ("analiza za politiku"). Primjena naracijske analize pretpostavlja da konvencionalne metode analize i davanja preporuka ne daju rezultate.

Pretpostavke primjene nalaze se u nesigurnosti (nedostatku znanja za racionalno rješavanje problema), kompleksnosti (unutarnjoj složenosti problema) te polarizaciji (snažnoj politizaciji i sklonosti ostrašćenom iskrivljavanju zainteresiranih strana). U tako složenim okolnostima, koje određuju mnoge probleme različitih javnih politika – posebno onih gdje se ekonomski interesi sukobljavaju sa zahtjevima zaštite prirode ili gdje su uključene identitetske i svjetonazorske polarizacije – naracijska analiza politika smatra da su naracije u optjecaju ono najbolje s čim analitičar može raditi.

Postupak se sastoji od više koraka (v. shemu 8). Analitičar najprije identificira dominantnu naraciju koja legitimira politiku. Potom treba naći priče koje su u nju ne uklapaju ili koje joj izravno proturječe, to jest protupriče ili "nepriče". Nakon toga dominantnu naraciju i one koje joj proturječe treba povezati u metanaraciju, što nije mehanička operacija nego kreativna zadaća analitičara. U posljednjem koraku metanaracija se upotrebljava kao osnova za promjene u politici, primjerice za uvođenje novih institucionalnih aranžmana, upotrebu novih instrumenata politike ili novih metoda implementacije. Zagovornici demokratske deliberacije kao programa za analizu i stvaranje politika kritizirali su tako koncipiranu naracijsku analizu kao odviše tehnokratsku zato što zadaću stvaranja metanaracije povjerava analitičaru umjesto zainteresiranim stranama, dok se s konvencionalne epistemološke pozicije koja obilježava analizu javnih politika može prigovoriti da

Shema 8. Model naracijske analize javnih politika

Prilagođeno iz: Bridgman i Barry 2002: 142.

pristup izbjegava pitanje istine te da je za dobru politiku mjerodavno racionalno rješavanje problema, to jest znanstvena redukcija nesigurnosti i složenosti, a ne operiranje s ideologiziranim pričama o politici. Pristupu je na tim osnovama, međutim, teže opisati moguću političku učinkovitost, to jest izvedivost politike koju, umjesto "gorke istine" koja prkosi interesima uključenih strana, može potaknuti prihvaćena metanaracija.

Krešimir Petković

Bridgman, Todd, Barry, David. 2002. Regulation is evil: An application of narrative policy analysis to regulatory debate in New Zealand. *Policy Sciences*. (35) 2: 141-161.

Czarniawska, Barbara, 2010. The uses of narratology in social and policy studies. *Critical Policy Studies*. (4) 1: 58-76.

Roe, Emery. 1994. *Narrative policy analysis*. Durham i London: Duke University Press.

Rudrum, David. 2006. On the Very Idea of a Definition of Narrative: A Reply to Marie-Laurie Ryan. *Narrative*. (14) 2: 197-204.

ODLUČIVANJE (*decision-making*)

Prema užem određenju, odlučivanje je točka u kojoj se formalno izglasava neko rješenje problema te mu se tako daje politička legitimnost. U toj fazi procesa stvaranja javnih politika sudjeluje najmanji broj aktera – samo oni koji imaju formalno ovlaštenje donijeti odluku, primjerice, članovi parlamenta ili vlade. U toj perspektivi, odlučivanje "odozgo prema dolje" (*top-down*) posebno je važna faza jer cijeli proces stvaranja politika dijeli na dva temeljna dijela: na oblikovanje neke javne politike koje prethodi odlučivanju i na njezino ostvarivanje koje slijedi nakon odlučivanja. Prema širem određenju, odlučivanje "odozdo prema gore" (*bottom-up*) temeljna je i sveprožimajuća značajka javnih politika jer se proces njihova stvaranja potpuno poklapa s procesom odlučivanja niza aktera. Stoga se može reći da se odlučivanje provlači kroz sve faze, uključujući implementaciju i evaluaciju.

Političko odlučivanje teorijski se prikazuje različitim modelima. U raspravama se obično polazi od (1) racionalnog modela odlučivanja. On pretpostavlja da su racionalni akteri potpuno informirani i da nema transakcijskih troškova. Akteri odvojeno rangiraju ciljeve i sredstva te, nakon što vrednuju sve opcije koje su im na raspolaganju, donose odluke koje maksimaliziraju njihovu korist. Budući da je takvo odlučivanje u praksi nemoguće zbog niza ograničenja (vremenskih, financijskih, kognitivnih itd.), (2) model ograničene racionalnosti naglašava kako se odlučivanje provodi tako da se donose odluke koje optimaliziraju koristi u danom kontekstu. Dakle, odlučuje se kako bi se postiglo nešto zadovoljavajuće u dostupnome, a ne maksimalno u idealnome. Premda i on ima normativnih elemenata, (3) inkrementalni model odlučivanja je deskriptivniji. Odlučivanje opisuje kao niz malih promjena i prilagođavanja postojećem stanju. Polazi od postavke da u praksi nije moguće razdvojiti vrednovanje ciljeva od vrednovanja sredstava za njihovo postizanje. Odlučivanje prikazuje kao svojevrсно "plivanje u mutnome", postupanje prema načelu pokušaja i pogreške. Model, simbolično nazvan (4) "modelom kante za smeće", odlučivanje prikazuje kao kaotičan proces "organizirane anarhije" u kojemu vrijednosti nisu jasne, a i sudjelovanje aktera i tehnologija je nejasno. Riječ je o posve deskriptivnom modelu koji ističe kako se odluke donose međuigrom četiriju "tokova" – problema, rješenja, sudionika odnosno odlučitelja i prigoda za odlučivanje.

Dok su prva četiri općenito primjenjivi modeli odlučivanja, koji se mogu analitički primijeniti u različitim organizacijskim i mikropolitničkim kontekstima, (5) model takozvane isprekidane ravnoteže nastoji modelirati promjenu politika u okvirima suvremenih liberalnih demokracija, kombinirajući neke prikazane modele. U stvaranju konkretne javne politike obično postoje vrlo duga razdoblja stabilnosti, zastoja velikih promjena, odnosno donose se odluke koje unose samo manje inovacije i sitne prilagodbe. Tada se odlučuje na inkrementalan način, a ponekad se odluke najbolje mogu objasniti kontekstom organizirane anarhije. No povremeno u procesu stvaranja politika nastaju epizode brzih i značajnih promjena – paradigmatičkih pomaka i velikih reformi. Takve situacije najbolje prikazuje model ograničene racionalnosti.

Ana Petek i Krešimir Petković

- Cohen, Michael, March, James, Olsen, Johan. 1995. Kanta za smeće kao model odlučivanja u organizacijama. U: Pusić, Eugen (ur.). *Upravna znanost*. Zagreb: Naprijed, str. 284-317.
- Grdešić Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones, Bryan, Baumgartner, Frank. 2005. A Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. (15) 3: 326-351.
- Petković, Krešimir. 2007. Kako shvatiti inkrementalizam? Politika teorije Charlesa Lindbloma. *Anali Hrvatskog politološkog društva*. 4: 343-373.

ONTOLOGIJA, EPISTEMOLOGIJA I METODOLOGIJA U STUDIJAMA I ANALIZI JAVNIH POLITIKA (*ontology, epistemology and methodology in policy studies and analysis*)

Ontologija, epistemologija i metodologija uvriježene su kategorije u metajeziku suvremenih društvenih znanosti, posebice političke znanosti. Smatraju se temeljnim elementima istraživačkih paradigmi i koriste u opisima i klasifikaciji različitih pristupa u analizi politika. Ne treba ih shvatiti kao skolastičke kategoreme nego kao promjenjive analitičke konstrukte koji omogućuju jasnije razmišljanje i rješavanje društvenoznanstvenih problema. U osnovi metateorijske distinkcije između ontologije, epistemologije i metodologije jest ideja da svaki znanstveni program koji teorijski informira analizu javnih politika ima temeljne elemente koji definiraju njegovu istraživačku jezgru. O jasnoj spoznaji tih elemenata ovisi razvoj programa, usporedba s drugim znanstvenim programima, analiza njihovih prednosti i nedostataka, ali i smislenost povezivanja određene vrste analize s određenim problemom te učinkovitost javne politike koja se zasniva na tim postavkama.

Ontologija se odnosi na elemente s kojima je neki istraživački program "napučio" društveni svijet. Primjerice, racionalni izbor, koji je u pozadini brojnih klasičnih analiza javnih politika, govorit će o racionalnim pojedincima, nasuprot, primjerice, marksizmu koji je društveni svijet analitički, ali i politički razdvojio na klase i njihove interese. Epistemologija se odnosi na tip znanja, to jest propisanog karaktera znanstvenog iskaza o društvenom svijetu pa će, slijedeći prethodni primjer, za racionalni izbor to biti heuristički modeli univerzalnog karaktera, a za marksiste ekonomska objašnjenja klasne dominacije i borbe, ali i pozivi na revolucionarno djelovanje. U osnovi razlike između epistemologije i ontologije, koja nije univerzalno prihvaćena, jest ideja da postojeće strukture i mehanizmi generiraju pojave koje znanost objašnjava, to jest da one, ontološki gledano, postoje neovisno o analitičaru (takozvani transcendentalni realizam). Metodologija se općenito odnosi na načine i postupke kojima znanost pristupa predmetu u empirijskom smislu, a posebno na metode istraživanja kojima naginju pojedini istraživački programi u širokoj paleti kvantitativnih i kvalitativnih metoda.

Klasične studije javnih politika često su se oslanjale na postavke o racionalnim pojedincima i mehanizmima njihova postupanja, o njima davale univerzalne iskaze i istraživale predmet kvantitativnim

metodama, dok se interpretacijska analiza referira na različite društvene skupine, diskurse i operacije moći, o njima govori kontekstualno, a istražuje ih kvalitativnim metodama poput analize diskursa ili intervjua. Premda ne treba "postvariti" kategorije ontologije, epistemologije i metodologije, metateorijski jasno postavljene studije javnih politika vjerojatno će imati višu znanstvenu vrijednost, a preporuka za politiku imat će veće izgleda da bude legitimna i učinkovita ako jasno koncipira entitete kojima se obraća, ako razlučuje doseg važenja svojih postavki i ako ima dobro osmišljene metode provjere postavki koje odgovaraju njezinu predmetu istraživanja (primjerice, hoće li pojedini instrument politike biti učinkovit ovisi o svojstvima njegovih adresata i kontekstu primjene, a modeli evaluacije i implementacije moraju imati smislenu metodologijsku vezu s društvenom stvarnošću politike).

Krešimir Petković

- Bhaskar, Roy. 1978. *A realist theory of science*. London: Verso.
- Lakatos, Imre. 1974. Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes. U: Lakatos, Imre, Musgrave, Alan (ur.). *Criticism and the Growth of Knowledge*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 91-196.
- Layton-Henry, Zig, Gilland, Karin, Burnham, Peter, Grant, Wyn. 2006. *Metode istraživanja politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Marsh, David, Furlong, Paul. 2005. Koža, a ne košulja: ontologija i epistemologija u političkoj znanosti. U: Marsh, David, Stoker, Gerry (ur.). *Teorije i metode političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 16-40.

PERFORMATIVNI ISKAZI U ANALIZI JAVNIH POLITIKA

(*performative utterances in policy analysis*)

Performativni iskazi su oni iskazi čijim se izvođenjem ostvaruje jezični čin i s njime povezane različite društvene posljedice. Performativni iskazi upućuju na različite normativne i društvene funkcije jezika mimo deskripcije koja je izvanjska društvenom odnosu: reći nešto u performativu ne znači izvanjski opisati stanje, nego nešto učiniti govornim činom (primjerice, rečenica: "Ja te krstim", koju izgovara svećenik u postupku krštenja, ne opisuje kršćanina nego ga "stvara"). Oni nisu istiniti ili lažni kao konstatirajući iskazi, nego se metaforički označavaju kao "sretni" i "nesretni", odnosno uspješni ili neuspješni.

U okvirima istraživanja performativnih činova moguće je razlikovati ilokucijske i perlokucijske iskaze, ovisno o tome je li radnja sadržana u samom iskazu (primjerice, naredba) ili se postiže pomoću njega (primjerice, prijetnja). U sklopu pragmatične teorije jezika izrađeni su *ad hoc* katalozi jezičnih činova koji povezuju različite kategorije jezičnih činova s tipičnim frazama i formulacijama (primjerice, iskazi kojima se optužuje, naređuje, obećava, izražava stavove itd.). Analiza jezičnih činova uvodi suptilnije razlikovanje njihove funkcije od dihotomije između istine i laži. Primjerice, iskaz da Francuska ima oblik šesterokuta nije istinit ili lažan nego više ili manje precizan, to jest upotrebljiv ovisno o kontekstu i ne znači isto generalu i kartografu. Analiza jezičnih činova širi područje analize jezika prema analizi govornih situacija, društvenog konteksta i različitih procedura za djelovanje. Nastavljajući se na navedeni primjer, u uobičajenim okolnostima netko ne može krstiti dijete ako nije svećenik, kao što svećenik ne može krstiti pingvine kako bi postali članovi neke crkve. Rasprava ima implikacije i za temeljnu metodologiju društvenih znanosti koja odbacuje bihevioralističko objašnjavanje i pokušaje predviđanja društvenih pojava jezikom i metodologijom prirodnih znanosti te pribjegava normativnom objašnjavanju institucionalnog djelovanja ljudi u društvu. Društveni znanstvenici, umjesto zakonitosti ponašanja, trebaju ispitivati institucionalne činjenice koje su uspostavljene konstitutivnim djelovanjem aktera prema pravilima koja uređuju pojedine institucije (poput sklapanja braka, nogometne utakmice, dječje igre skrivača ili parlamenta), razumijevajući njihov jezik, funkciju i smisao.

Uz niz suptilnijih razlikovanja upotrebe jezika koja mogu biti važna za analizu javnih politika, a vrlo su važna za interpretacijsku anali-

zu javnih politika koja raščlanjuje diskurs i govorne činove u različitim fazama stvaranja politika, metodologijski fokus analize performativa u okvirima pragmatične teorije jezika omogućuje povezivanje analize jezika i analize institucija kao normativnih sustava koji upravljaju djelovanjem po "logici prikladnosti". Niz iskaza i postupaka aktera javnih politika u rasponu od ministara do službenika ulične razine ili pak građana i stručnjaka uključenih u njihovo stvaranje može se tumačiti oruđima nastalim na osnovi pragmatične teorije jezika (recimo, djelovanje u skladu s ovlastima ili priznatom ekspertizom, sudjelovanje u deliberacijskim forumima, legalnost i legitimnost različitih naredbi, uredbi i pogodbu) te povezati s institucionalnom analizom, ali i analizom moći i različitih oblika kapitala koje "ovlašteni govornici" na različitim položajima obično posjeduju.

Krešimir Petković

- Austin, John. 1975. *How to Do Things with Words*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre. 2011. *Distinkcija: društvena kritika suđenja*. Zagreb: Antibarbarus.
- March, James, Olsen, Johan. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*. (78) 3: 734-749.
- Searle, John. 2008. Language and social ontology. *Theory and Society*. (37) 5: 443-459.
- Winch, Peter. 2008. *The Idea of a Social Science and its Relation to Philosophy*. London i New York: Routledge.

PODRUČJA JAVNIH POLITIKA (*policy areas*)

Vrlo je korisna taksonomija javnih politika koja državne resore ili sektore (*policy sectors*) razvrstava na četiri temeljna područja javnih politika (*policy areas*). To su: klasični državni resori, ekonomske politike, socijalne politike i posebne sektorske politike te rezidualna kategorija ostalih. Svakom području pripada niz temeljnih nacionalnih javnih politika (v. tablicu 12).

Prvo područje odnosi se na upravljanje klasičnima državnim resorima. Klasični državni resori, kao najstariji sektori, obuhvaćaju politike izgradnje i očuvanja države, odnosno političkoga sustava i zajednice. U to se područje svrstava sljedeća skupina sektora: politika zaštite temeljnih ljudskih prava, vanjska politika, obrambena politika, politika javnog reda i mira odnosno unutarnje sigurnosti, sudska politika, kaznena politika i migracijska politika. Ponekad se neki od tih resora koncentriraju u šire sektore te, primjerice, sigurnosnu politiku čine vanjska i obrambena politika te politika javnog reda i mira, a politika javnog reda i mira, sudska i kaznena politika u užem smislu čine kazneno-pravosudnu politiku.

Ekonomske politike vrlo su široko područje koje se sastoji od niza resora kojima se uređuje cijelo gospodarstvo, odnosno neka njegova važna značajka. Pojedini sektori, koji su gospodarski vrlo značajni, ali se mogu izdvojiti kao vrlo samostalni i specifični, čine takozvane posebne sektorske politike. Osnovu ekonomskih politika čine makroekonomska politika, koja se sastoji od fiskalne ili proračunske politike i monetarne politike, te porezna politika. U upravljanje ekonomskim rastom i razvojem svrstavaju se politika konkurentnosti, investicijska politika, politika regulacije poslovanja te politika regulacije financijskih tržišta. U ekonomske politike još se ubrajaju industrijska politika, politika zapošljavanja te regionalna politika.

I područje socijalnih politika vrlo je razvijeno i opsežno. Temeljne socijalne politike jesu politika socijalne skrbi i socijalne pomoći, zdravstvena i mirovinska politika. U to se područje svrstavaju i obrazovna politika, stambena politika i urbano planiranje, politika prema ženama, politika prema manjinama te obiteljska politika. Stambena politika i urbano planiranje se ponekad dijele na stambenu politiku i politiku urbanizacije i prostornog uređenja.

Tablica 12. Temeljne nacionalne javne politike

KLASIČNI DRŽAVNI RESORI (1)		
1.	Politika zaštite temeljnih ljudskih prava	
2.	Vanjska politika	
3.	Obrambena politika	Sigurnosna politika
4.	Politika javnog reda i mira / unutarnje sigurnosti	
5.	Sudska politika	
6.	Kaznena politika	
7.	Migracijska politika	Kazneno-pravosudna politika
EKONOMSKE POLITIKE (2)		
8.	Makroekonomska politika	Fiskalna (proračunska) politika Monetarna politika
9.	Porezna politika	
10.	Industrijska politika	
11.	Politika konkurentnosti	
12.	Investicijska politika	
13.	Politika regulacije poslovanja	
14.	Politika regulacije financijskih tržišta	
15.	Politika zapošljavanja	
16.	Regionalna politika	
SOCIJALNE POLITIKE (3)		
17.	Zdravstvena politika	
18.	Politika socijalne skrbi i socijalne pomoći	
19.	Mirovinska politika	
20.	Obrazovna politika	
21.	Stambena politika i urbano planiranje	Stambena politika
22.		Politika urbanizacije i prostornog uređenja
23.	Politika prema ženama	
24.	Politika prema manjinama	
25.	Obiteljska politika	
POSEBNE SEKTORSKE POLITIKE (4)		
26.	Poljoprivredna politika	
27.	Energetska politika	
28.	Prometno-infrastrukturna politika	
29.	Komunikacijsko-informacijska politika	Komunikacijska politika
30.		Politika razvoja informacijskog društva
31.	Medijska politika	
32.	Vodna politika	
33.	Politika zaštite okoliša	
34.	Politika istraživanja i razvoja	Znanstvena politika
35.		Politika tehnološkog razvoja
OSTALE POLITIKE (5)		
36.	Kulturna politika	
37.	Sportska politika	
38.	Religijska politika	

Izvor: Petek 2012: 39.

Posebne sektorske politike najraznolikiji su skup srodnih javnih politika. Njima se utječe na specifične sektore, ponajprije ekonomske, iako ne i na cijelo gospodarstvo. Primjeri su poljoprivredna politika, energetska politika, prometno-infrastrukturna politika, medijska politika, vodna politika te politika zaštite okoliša. U tu se skupinu ubrajaju i komunikacijsko-informacijska politika, koja se ponekad razdvaja na komunikacijsku politiku i politiku razvoja informacijskog društva, te politika istraživanja i razvoja, koja se također ponekad dijeli na znanstvenu politiku i politiku tehnološkog razvoja. Zbog izrazitih posebnosti, kulturna, sportska i religijska politika čine zasebnu rezidualnu kategoriju ostalih politika.

Ana Petek

- Adolino, Jessica, Blake, Charles. 2001. *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington: CQ Press.
- Compston, Hugh. 2004. Introduction: The Nature of Public Policy in Britain, France and Germany. U: Compston, Hugh (ur.). *Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany*. New York: Palgrave Macmillian.
- Dye, Thomas. 1987. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Heidenheimer, Arnold. 1986. Comparative public policy studies examined: an Odyssey in four parts. *International Social Science Journal*. (38) 2: 159-177.
- Petek, Ana. 2012. Što su hrvatske javne politike? *Političke analize*. 11: 37-45.

POLAGANJE RAČUNA (*accountability*)

Polaganje računa neodvojiv je i važan dio dobrog javnog upravljanja. Ima dvostruko značenje. Odnosi se, prvo, na vrlinu aktera koja uključuje pouzdanost, odgovornost, ispunjavanje zadataka, ali i, drugo, na socijalne mehanizme pomoću kojih jedni akteri informiraju druge aktere o svojim aktivnostima, utrošenim sredstvima, korištenim ovlastima te za to snose određene posljedice. Ključno je da akteri koji podnose račun objasne i opravdaju svoje aktivnosti pred onima kojima se račun podnosi. Akteri moraju imati formalnu ili neformalnu obvezu dostavljati potpune i provjerljive podatke na temelju kojih se prosuđuje koliko su njihove aktivnosti u skladu s onim što je planirano ili očekivano, s postupcima ili ovlastima koje imaju.

Računi se ne polažu samo državnim tijelima nego i članovima profesionalne zajednice, kupcima i korisnicima usluga, dioničarima koji su uložili novac u određene aktivnosti, menadžerima koji vode određene procese i građanima koji su poklonili povjerenje nositeljima vlasti. Stoga postoje različiti oblici polaganja računa (v. tablicu 13). Sam proces može biti više ili manje formaliziran i temeljen na legalnosti, legitimnosti, profesionalnoj ekspertizi, učinkovitosti ili profitabilnosti. Akteri koji traže odgovore, informacije i objašnjenja nakon prosudbe mogu donijeti različite sankcije koje pogađaju odgovorne. To može biti upravni postupak, zakonska sankcija, otkazivanje suradnje, javna osuda ili neka profesionalna sankcija.

Tablica 13. Oblici polaganja računa

MODEL	Oblik donošenja odluka	Cilj koji legitimira postupanje	Način polaganja računa	Način ispravljanja
Birokratski	Primjena pravila	Ispravnost	Hijerarhijski	Upravna revizija
Profesionalni	Primjena znanja	Ekspertiza	Interpersonalan	Drugo mišljenje ili pritužba profesionalnom tijelu
Pravni	Ostvarivanje prava	Legalnost	Neovisan	Žalba sudu
Menadžerski	Menadžerska autonomija	Učinkovitost	Pokazatelji uspješnosti i revizija	Publicitet (pritisak javnosti)
Potrošački	Potrošačko sudjelovanje	Zadovoljstvo potrošača	Poštivanje prava potrošača (jamstva)	"Glas potrošača" i/ili kompenzacija putem reklamacija
Tržišni	Povezivanje ponude i potražnje	Stvaranje profita	Vlasnicima i dioničarima	"Izlazak" i/ili parnica (privatno pravo)

Izrađeno prema: Adler 2003: 323-352.

Polaganje računa preklapa se s odgovornošću, a u određenim se okolnostima može tako i prevesti (primjerice, kada se suprotstavljaju moralna, pravna i politička odgovornost), ali se u javnim politikama ta dva termina načelno nastoje razlikovati. Oba pojma odnose se na davanje odgovora za učinjene aktivnosti, korištene ovlasti i napravljene učinke. No kod polaganja računa naglasak je na vanjskom nadzoru, zahtjevima za odgovorima i pojašnjenjima te sankcijama, to jest na *pravnoj* odgovornosti. Odgovornost po sebi u tom sklopu više naglašava moralnost, osjećaj dužnosti i krivnje te profesionalnu etiku (posrijedi je *moralna* i *profesionalna* odgovornost).

Tihomir Žiljak

- Adler, Michael. 2003. A Socio-Legal Approach to Administrative Justice. *Law & Policy*. (25) 4: 323-352.
- Bovens, Mark. 2010. Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*. (33) 5: 946-967.
- Gregory, Robert. 2009. New public management and the politics of accountability. U: Goldfinch, Shaun, Wallis, Joe (ur.). *International Handbook of Public Sector Reform*. London: Edward Elgar, str. 66-87.
- Gregory, Robert, Colin Hicks. 1999. Promoting Public Service Integrity: A Case for Responsible Accountability. *Australian Journal of Public Administration*. (58) 4: 3-15.
- Schillemans, Thomas, Bovens, Mark. 2011. The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy lead to Overload? U: Melvin J. Dubnick, Frederickson H. George (ur.). *Accountable Governance: Problems and Promises*. New York: M. E. Sharpe, str. 3-21.

POLITIČKO U JAVNIM POLITIKAMA (*the political in public policies*)

Političko se odnosi na polarizacijski potencijal razdvajanja na antagonističke ili izravno neprijateljske skupine koji je, prema teoretičarima koji upotrebljavaju koncept, nemoguće opisati, pa ga treba uvažiti u rješavanju društvenih problema i u analizi i stvaranju javnih politika. Egzistencijalno razlikovanje prijatelja i neprijatelja kao kriterij određenja političkog odnosa uveo je teoretičar prava i politike Carl Schmitt. Pojmom političkoga nastoji se zahvatiti fundamentalna egzistencijalna napetost koja prethodi, utječe i oblikuje prakse, procese, sadržaje i institucije uspostavljenog poretka koji se uobičajeno nazivaju politika i javne politike. Pojam su preuzeli teoretičari političkog diskursa, poznati kao Škola iz Essex (Essex School), i povezali ga s reinterpretacijom Gramscijeva pojma hegemonije koji su potpuno razdvojili od ekonomizma: priroda političkog poretka je kontingentna, a njegove "sedimentirane" prakse nemaju nužnu ekonomsku osnovu nego skrivaju politički čin svoje uspostave i njezine hegemonijske reprodukcije. Različite depolitizacije u javnom diskursu i diskursu akademskih društvenih znanosti prikrivaju politička antagonizme i sprječavaju da se ustroji istinski demokratska javna sfera u kojoj se odvija konstruktivni sukob društvenih aktera.

Sociologiji kasne modernosti, koja u središte stavlja depolitiziranog pojedinca i ustvari prikrija "neoliberalnu hegemoniju", teoretičari političkoga suprotstavljaju političku činjenicu borbe za moć povezanu s ideologijskim koordinatama lijevo-desno. One nisu shvaćene kao konkretni sadržaji nego kao uvažavanje društvenih podjela. Njima se legitimira društveni sukob koji se ublažava kao "agonizam" i određuje kao sastavni dio vibrantnog političkog života demokracije. U perspektivi interpretacijske analize politike koja se povezuje s tom pozicijom pojavljuje se analitička zadaća dekonstrukcije ideoloških sedimenata u diskursima. Ona dovodi do objašnjenja nezakrivene prirode političkog sukoba, a kao normativna zadaća nameće se rad na jačanju demokracije kroz teorijsko profiliranje stvarnoga demokratskog izbora između alternativa. Kritičari će revidiranu postavku o političkome opisati kao analitičku grubost koja, slično pojmu totalitarizma, zakriva važne političke razlike ili kao metafizičku postavku kojom se opravdava ponešto ublaženi belicistički program politike, Zagovornici te perspektive ukazuju pak na diskurzivno izražen ka-

rakter političkog sukoba koji se očituje na gotovo svim područjima javnih politika.

Krešimir Petković

- Laclau, Ernesto, Mouffe, Chantal. 2001. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London i New York: Verso.
- Mouffe, Chantal. 2005. *On The Political*. London i New York: Routledge.
- Mouffe, Chantal. 2000. *The Democratic Paradox*. London i New York: Routledge.
- Schmitt, Carl. 2007. *Politički spisi*. Zagreb: Politička kultura.

POSTAVLJANJE DNEVNOG REDA (*agenda-setting*)

Postavljanje dnevnog reda jest početna faza procesa stvaranja politika u kojoj se neka pitanja stavljaju na dnevni red političke rasprave kroz definiranje problema i ciljeva. Budući da ne postoji politički sustav koji ima kapacitete da riješi sve probleme u istom trenutku, različite skupine u društvu bore se kako bi rješavanje problema od njihovog interesa bilo stavljeno visoko na ljestvici prioriteta na dnevnom redu javnih politika. Broj aktera koji se pojavljuju u ovom dijelu procesa stvaranja politika razmjerno je velik. Djelovanjem različitih aktera na dnevni red postavlja se niz tema kojima se nastoji dati pozornost i oblikovati ih kao politike koje će slijediti određena zajednica. To se ne odnosi samo na vladine dužnosnike i predstavnike političkih stranaka nego i na dionike izvan struktura vlasti.

Važno je imati na umu da se politika ne monopolizira samo tako da se neka tema postavi na dnevni red nego moć u ovoj fazi izražava i sposobnost da se spriječi da tuđa tema postane prioritetna. Prema tom stajalištu, najveća razina političke moći potrebna je da bi se spriječilo da neko pitanje uopće dospije na dnevni red te postane politikom koja će se oblikovati za zajednicu. Osim borbe za moć, važna je i priroda pojedinog problema, jer njegovo postavljanje na agendu ovisi i o tome utječe li on na cjelokupno stanovništvo ili samo na neku manju skupinu, pa onda i o tome koliku javnu potporu može mobilizirati.

Zdravko Petak i Ana Petek

- Baumgartner, Frank, Green-Pedersen, Christoffer, Jones, Bryan. 2006. Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy*. (13) 7: 955-970.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press, str. 92-109.
- Majone, Giandomenico. 2006. Agenda Setting. U: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E. (ur.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 228-250.
- Rochefort, David, Cobb, Roger (ur.). 1994. *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas.

PRAĆENJE POLITIKE (*policy monitoring*)

Praćenje javne politike označava proces sustavnog prikupljanja relevantnih podataka o provedbi aktivnosti i primjeni instrumenata, kao i o ostvarivanju ciljeva neke politike u tijeku same provedbe. Specifična pitanja kojim se usmjerava proces praćenja postavljaju se temeljem evaluacijskih kriterija. Primjer je kriterij efikasnosti iz kojeg proizlazi pitanje o količini resursa koji se troše pri provedbi određene javne politike. Reprezentativne vrijednosti, kojima se vodi proces prikupljanja podataka, nazivaju se pokazatelji ili indikatori. Oni u procesu praćenja služe kao "znakovi na putu" i jamstvo usporedivosti prikupljenih podataka. Podaci prikupljeni praćenjem djeluju kao osnova nadzora u provedbi politike i podloga za evaluacijsku procjenu.

Djelujući kao osnova za nadgledanje provedbe, praćenje politike osigurava redovitu i sustavnu provjeru napretka projekta u odnosu prema planiranoj dinamici (trošenje sredstava, način korištenja izvora, provođenje aktivnosti, postizanje rezultata, upravljanje rizicima). Kada je praćenje integrirano u upravljanje provedbom politike, omogućava pokretanje rezervnih mehanizama ako očekivani rezultati nisu postignuti, odnosno ako se u znatnoj mjeri razlikuju od prvobitnog plana provedbe projekta. Osim nadzora, proces praćenja služi organizacijskom učenju i pripremi evaluacije politike. U potonjem slučaju, praćenje politike primarno je vezano za formativnu evaluaciju koja se zbiva tijekom provedbe te je namijenjeno provoditeljima politike, a može služiti i kao priprema za zbirnu evaluaciju odnosno evaluaciju učinaka politike.

Anka Kekez Koštro

- Dunn, William. 2011. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Pearson.
- Kustec Lipicer, Simona. 2012. *Vrednovanje javnih politika*. Zagreb: Disput.
- Prennushy, Giovana, Rubio, Gloria, Subbarao, Kalanidhi. 2001. Monitoring and Evaluation. U: Klugman, Jeni (ur.). *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies. Volume 1: Core Techniques and Cross-Cutting Issues*. Washington: The World Bank, str. 105-130.
- Weiss, Carol. 1998. *Evaluation*. Upper Saddle River: Prentice Hall.

PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA (*policy process*)

Proces stvaranja javnih politika najčešće se prikazuje kroz takozvani fazni model. Fazni model prikazuje proces stvaranja politika kao kružni proces rješavanja problema. Sastoji se od nekoliko sukcesivnih faza – odvojenih etapa koje slijede jedna iza druge, prelijevaju se jedna u drugu i zajedno čine kružni lanac. Unutar faznog modela javne su politike opisane kao izbor, kao nizanje koraka koji izražavaju racionalističko razumijevanje procesa stvaranja politika. Osnove takva pristupa postavio je već utemeljitelj discipline Harold Lasswell, razlikujući sedam faza u stvaranju politika. Većina udžbenika iz javnih politika slijedi upravo taj pristup, a broj faza oscilira od autora do autora. Ideja da se proces stvaranja neke politike može podijeliti na zasebne faze od početka se činila vrlo privlačnim prikazom toga procesa. Različiti je broj faza u pojedinim modelima ali, najsadržetije, proces se dijeli na postavljanje dnevnog reda, formulaciju, odlučivanje, implementaciju i evaluaciju. U osnovi je faznoga modela logika rješavanja problema: problem se najprije prepoznaje, potom se predlažu rješenja i bira najbolje rješenje koje se primjenjuje i na kraju se ocjenjuju ostvareni rezultati. Navedeni koraci čine pet osnovnih faza procesa stvaranja javnih politika (v. tablicu 14).

Tablica 14. Logika faznog modela procesa stvaranja javnih politika

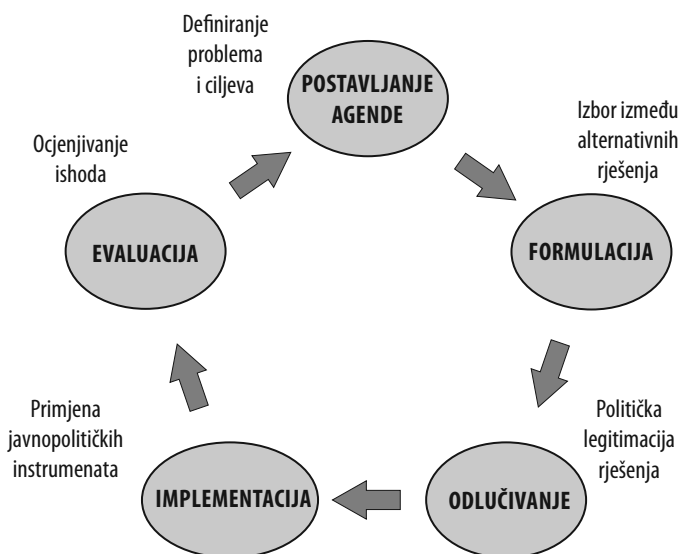
FAZE RJEŠAVANJA PROBLEMA	FAZE PROCESA STVARANJA JAVNIH POLITIKA
1. Prepoznavanje problema	1. Postavljanje dnevnog reda
2. Predlaganje rješenja	2. Formulacija
3. Odabir rješenja	3. Odlučivanje
4. Primjena rješenja	4. Implementacija
5. Vrednovanje rezultata	5. Evaluacija

Prilagođeno iz: Howlett, Ramesh i Perl 2009:12.

Početak procesa stvaranja javnih politika čini (1) faza postavljanja dnevnog reda ili agende. U njoj se definira problem, odnosno neko nepoželjno društveno stanje koje treba promijeniti, te određuje poželjno buduće stanje, odnosno postavljaju se ciljevi neke politike. U (2) fazi formulacije odabire se jedno od ponuđenih rješenja problema.

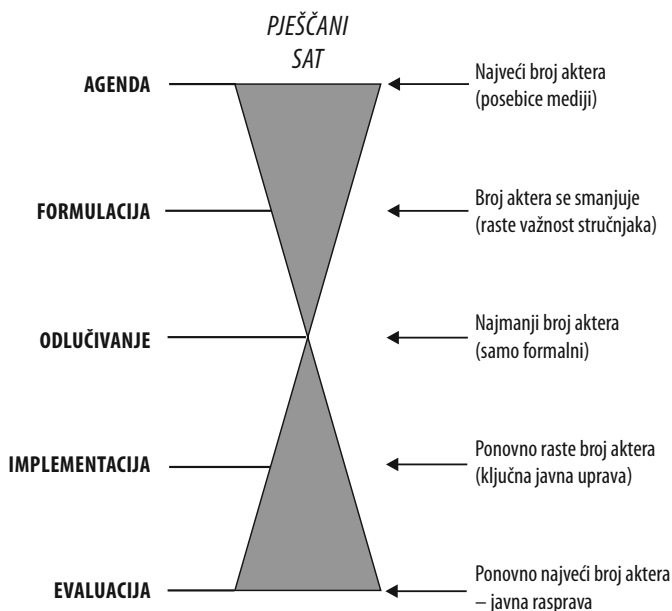
U fazi odlučivanja (3) odabrano rješenje formalno se potvrđuje kako bi postalo politički legitimno. Rješenje problema provodi se u (4) fazi implementacije. Kraj procesa označava (5) faza evaluacije, vrednovanja ishoda i stvarnih rezultata cijelog procesa. Nije riječ o potpunome završetku procesa jer se vrednovanje prelijeva u ponovno propitivanje problema i ciljeva, odnosno u postavljanje agende (v. shemu 9).

Shema 9. Fazni model procesa stvaranja javnih politika



U faznom modelu istraživači nastoje utvrditi pravilnosti koje vladaju u pojedinim fazama, načine prelaska iz jedne faze u drugu ili broj aktera koji se pojavljuju u pojedinim fazama. U većini udžbenika iz javnih politika slijedi se upravo takav pristup, bilo da se prikazuju sve bitne faze, bilo da se pozornost usmjerava na pojedine faze, poput stavljanja politike na dnevni red ili implementacije politike. Ključna je pretpostavka takva pristupa da u svakoj fazi postoje ključni akteri, da se faze razlikuju prema broju aktera i, općenito, da u svakoj fazi postoje različite vrste uzročnosti i drukčiji tip interakcija unutar nje. U postavljanju dnevnog reda sudjeluje najveći i najraznovrsniji broj aktera, a posebice treba naglasiti ulogu medija. U fazi formulacije broj se aktera smanjuje. Smatra se kako se specifičan diskurs javnih politika

Shema 10. Akteri u fazama procesa stvaranja javnih politika



razvija tek u ovoj fazi, a ne već na inicijalnoj stepenici procesa. Stoga se u formulaciji izrazito povećava značenje stručnjaka, koji su najvažniji u vrednovanju alternativa u pojedinim sektorskim politikama. U odlučivanju sudjeluje najmanji broj aktera. U formalnom donošenju odluke mogu sudjelovati samo pojedini formalni akteri koji imaju posebne nadležnosti, primjerice članovi vlade ili zastupnici u parlamentu. Iako ti stvaratelji odluka rijetko sudjeluju u njihovu provođenju, u fazi implementacije broj aktera opet se povećava. Za implementaciju su iznimno važna tijela javne uprave, koja su glavni provoditelji politika. U fazi evaluacije, kao i u postavljanju agende, ponovno sudjeluje najveći broj aktera svih vrsta, ako je ona postavljena kao široka javna rasprava o kvaliteti rezultata neke politike. Raspodjela aktera po fazama procesa stvaranja javnih politika često se oslikava takozvanim pješčanim satom (v. shemu 10).

Jedan od prvih kritičara faznog modela procesa stvaranja politika bio je Charles Lindblom koji je od početka tvrdio da je to kompleksan i međuovisan proces u kojemu nema jasnog početka i kraja. Navodeći primjer implementacije politike, ustvrdio je da svaki pokušaj provede-

nja neke politike stvara nove probleme za političku agendu, tako da se korak nazvan implementacija i korak nazvan postavljanjem dnevnog reda prelijevaju jedan u drugoga te da se razlaganjem procesa na faze zapravo ne postiže previše.

Na osnovi prethodne argumentacije moglo bi se zaključiti da je uporaba "fazne heuristike" nepotrebna i da istraživačima javnih politika ne donosi nikakve koristi. Takav bi zaključak ipak bio pretjeran. Dijeljenje procesa stvaranja politika na faze omogućuje, prvo, da se uspostavi neka vrsta reda u istraživanjima tog procesa. Drugo, i mnogo važnije, fazni je pristup *de facto* omogućio nastanak javnih politika kao posebne discipline odvajajući je od proučavanja institucija kakvo se prakticira u pravnim znanostima i javnoj upravi, ali i od proučavanja javnih politika sa stajališta kvazitržišta, tržišnih neuspjeha i sličnih pristupa kakve prakticira ekonomska znanost.

Zdravko Petak i Ana Petek

DeLeon, Peter. 1999. The Stages Approach to the Policy Process. What Has it Done? Where is it Going? U: Sabatier, Paul (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview, str. 19-32.

Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2009. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Don Mills: Oxford University Press.

Lindblom, Charles, Woodhouse, Edward 1993. *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

PROMJENA JAVNIH POLITIKA (*policy change*)

Promjena javnih politika vrlo je širok pojam koji obuhvaća sve aspekte transformacije, preoblikovanja, odnosno (ne)stabilnosti neke politike. Pritom su važna dva temeljna aspekta. Prvi je opseg promjene, a drugi vremenski okvir u kojemu se promjena odvija. Promjene javnih politika mogu se razlikovati prema stupnju, širini ili intenzitetu, što znači da se odnose na donošenje malih ili velikih odluka, odnosno na pojedinačne ili duboke promjene, to jest na inkrementalne ili paradigmatičke izmjene neke politike koje podrazumijevaju dramatičnije rekonceptualizacije i restrukturiranje neke javne politike. Također, promjena se može provoditi u vrlo kratkome ili dugom razdoblju i može imati različit tempo, to jest može biti brza ili spora, nagla ili postupna.

Stvarne promjene javnih politika vrlo su kompleksne pa je u praksi teško jednoznačno odrediti što je veliko a što malo, što je brzo a što sporo mijenjanje politike. Mnogo malih i sporih odluka u dugom razdoblju rezultira dramatičnom promjenom neke politike. Brze i velike promjene nikada u praksi nisu potpuno sveobuhvatne tako da promijene sve "od nule". Osim različitog kombiniranja tih dvaju aspekata, važan je i niz drugih značajki mijenjanja politika. Ipak, vrste promjena javnih politika pojednostavnjeno se mogu podijeliti u dvije skupine: na one koje se odnose na brze i velike promjene i na one koji se odnose na spore i male promjene. Različiti obrasci promjena politika označeni su pojmovima isprekidane ravnoteže, kritičnog trenutka, izmjene, slojevanja, skretanja i konverzije politika.

Javne se politike mogu mijenjati izmjenom politike koja se odnosi na odbacivanje staroga i uvođenje posve novoga načina njezina stvaranja. Riječ je o gotovo potpunom preinačavanju neke politike, o velikima paradigmatičkim promjenama, koje su karakteristične za kritične trenutke, a u kojima se formira novi model stvaranja neke politike te se prekida ravnoteža u njezinu stvaranju. Pojmovi kritičnog trenutka (*critical juncture*), isprekidane ravnoteže (*punctuated equilibrium*) i izmjene/uklanjanja/revizije politike (*policy replacement/displacement/revision*) ponajprije su usmjereni na vrlo opsežne promjene, koje su duboke i fundamentalne te vrlo često brze i kratkotrajne.

No u stvaranju neke politike promjene se mogu dogoditi i tijekom stanja ravnoteže, za vrijeme stabilnosti, kada se politika stvara u ovisnosti o prijednom putu. Tada su posrijedi manje, pojedine i postupne promjene, kada se u duljem periodu kombiniraju novo i staro.

Pojavljaju se u tri osnovna oblika. Prvi je konverzija politike (*policy conversion*). Odnosi se na situacije u kojima se nepromijenjen model stvaranja neke politike tijekom vremena počinje rabiti na drukčiji način i za neke nove svrhe te se zapravo događa promjena tijekom implementacije postojećeg modela neke politike. Skretanje politike (*policy drift*) srodno je konverziji. Riječ je o situaciji u kojoj se model stvaranja neke politike također ne mijenja, ali se zbog velikih promjena u društveno-ekonomskom okruženju, kojima se politika ne prilagođava, efekti te politike jako mijenjaju. Treći oblik postupne promjene jest slojevanje politike (*policy layering*), a karakterizira ga nadogradnja novih elemenata stvaranja neke politike na stare.

Ana Petek

- John, Peter. 1998. *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Howlett, Michael. 2002. Do Networks Matter? Linking Policy Network Structure to Policy Outcomes: Evidence from Four Canadian Sectors 1990-2000. *Canadian Journal of Political Science*. (35) 2: 235-267.
- Loughlin, John. 2004. The "transformation" of governance: new directions in policy and politics. U: Máiz, Ramón, Requejo, Ferran (ur.). *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. New York i London: Frank Cass, str. 144-159.
- Van der Heijden, Jeroen. 2010. The legal framework wasn't built in one day. Layering, conversion, drift and displacement in the development of Dutch construction policy. *LSA2010 annual meeting*. Chicago: Law and Society Association, str. 1-20.

REDISTRIBUTIVNE POLITIKE (*redistributive policies*)

Redistributivne politike brinu se za ekonomsku i socijalnu sigurnost građana, a obilježava ih široka raspodjela troškova i koristi. Široko raspodijeljeni troškovi ponajprije su javni financijski izdaci jer je, kao i kod distributivnih politika, riječ o financiranju iz proračuna. Preraspodjela ili redistribucija razlikuje se od distribucije primarno po tome što je oslonjena i na javne usluge koje isporučuje široki javni sektor. Dakle, kod redistributivnih politika znatno se povećava važnost instrumenata utemeljenih na organizaciji. Redistributivne politike usmjerene su na proizvodnju kolektivnih dobara i zadovoljavanje javnih interesa, odnosno na koristi zajednice kao cjeline ili (gotovo) svih njenih članova. Redistributivni režimi imaju deset obilježja.

Redistributivne politike odnose se na (1) preraspodjelu postojećih resursa među društvenim skupinama. Redistributivna arena odgovara (2) elitizmu, odnosno korporativizmu. Najaktivniji nedržavni akteri u redistributivnim politikama su (3) organizacije kolektivnih interesa u privredi, poput sindikata i različitih krovnih organizacija i saveza udruženja (*peak associations*), te političke stranke. U redistributivnim politikama u javnoj raspravi o nekoj temi obično postoje dvije strane, dvije suprotstavljene elite. Stoga redistributivne politike karakteriziraju (4) ideološki sukobi. One (5) imaju opće ciljeve (*generally targeted*), što znači da su usmjerene na uređivanje i unapređivanje javnih interesa. Njima se unapređuje ekonomska i socijalna sigurnost građana radi ostvarenja njihove jednakosti. Uporabi (6) javnih financija u sklopu redistributivnih politika pristupa se na univerzalnijoj razini. No država ne intervenira samo financiranjem nego i birokratskim aparatom. Izravno pruža usluge te u sklopu redistributivnih režima razvija široke javne sektore. Redistributivne politike su (7) tipične teme predizbornih kampanja i klasična osnova stranačkoga svrstavanja. Redistributivne arene su sklop odnosa među klasama cijelog društva te je politička struktura u kojoj se odvijaju (8) vrlo stabilna, gotovo institucionalizirana. Često ih prate (9) javne rasprave o temeljnim ideološkim uvjerenjima i pitanjima što je "pravi" javni interes. Riječ je o (10) socijalnim politikama, poput zdravstvene politike, politike socijalne skrbi i pomoći ili obiteljske politike.

Ana Petek

- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kellow, Aynsley. 1988. Promoting Elegance in Policy Theory: Simplifying Lowi's Arenas of Power. *Policy Studies Journal*. (16) 4: 713-724.
- Lowi, Theodore. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*. (16) 4: 667-715.
- Lowi, Theodore. 1972. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*. (32) 4: 298-310.
- Lowi, Theodore. 2009. *Arenas of Power*. Boulder i London: Paradigm.

REGULATIVNE POLITIKE (*regulative policies*)

Regulativne politike kojima se upravlja tržišnim poslovanjem obilježavaju usko koncentrirani troškovi i koristi. Kod usko koncentriranih troškova riječ je o politici koja poglavito koristi propisivanje kao temeljni instrument, odnosno o troškovima koji nisu očiti i slabije su primjetni. Ako postoje financijski izdaci, oni su neizravno nametnuti posebnoj skupini koja određenim pravnim aktom gubi šansu za zaradu. S obzirom na to da su i koristi usko koncentrirane, regulativnim se politikama postavlja okvir proizvodnje i raspodjele privatnih dobara i upravlja posebnim društvenim interesima. Razrađeniji pristup navodi deset obilježja regulativnog režima.

Regulativnim politikama se (1) upravlja tržištem putem uređivanja poslovanja i tržišnog ponašanja. Odgovaraju industrijskim granama ili ostalima većim područjima gospodarske djelatnosti. Regulativna je arena (2) pluralistička. Riječ je o politici (ekonomskih) interesnih skupina. Nedržavni akteri koji u prvom redu sudjeluju u procesu kreiranja regulativnih politika jesu (3) ekonomski akteri – tvrtke, poslovni lobiji i stručna udruženja – jer su regulativne politike sustav odnosa s organiziranim elementima kapitalističkih interesa. Odnose među akterima karakteriziraju (4) cjenkanja i (tajna) pregovaranja. U regulativnim politikama cilj je (5) pogodovanje partikularnima ekonomskim interesima da bi se kroz njihove koristi osiguralo funkcioniranje ekonomije – konkurentnost, ekonomski rast i razvoj. To se čini putem (6) općih pravila. Stoga su regulativne politike ponajprije utemeljene na pravnim propisima. U ekonomskoj regulaciji, politikom se industriji daju sredstva za ograničavanje ponude određenih dobara, ograničavanje ulaska na tržište ili onemogućavanje konkurentskih roba i usluga. U regulativnim politikama (7) sukobi su izravniji i češći, a struktura arene je (8) nestabilnija zato što je svakom akteru teško organizirati stabilnu elitu moći koja bi "pokrivala" više regulativnih tema. Slično distributivnima, regulativne politike najčešće su (9) skrivene od očiju javnosti. To su ponajprije (10) ekonomske politike, kao što su, primjerice, kontrola nepoštenoga tržišnog natjecanja ili lažnog oglašavanja. Dobar primjer regulativne politike jest trgovinska politika.

Ana Petek

Kellow, Aynsley. 2009. Arenas of Power by Theodore J. Lowi. Review Essay. *Australian Journal of Public Administration*. (68) 4: 484-491.

- Lowi, Theodore. 1964. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*. (XVI) 667-715.
- Lowi, Theodore. 1972. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*. (32) 4: 298-310.
- Lowi, Theodore. 2009. *Arenas of Power*. Boulder i London: Paradigm.
- Miller, Hugh. 1990. Weber's Action Theory and Lowi's Policy Types in Formulation, and Implementation. *Policy Studies Journal*. (18) 4: 887-905.

RETORIKA U ANALIZI JAVNIH POLITIKA (*rhetorics in policy analysis*)

Pojam upućuje na korištenje uvjeravanja u analizi javnih politika koje je povezano s obuhvatnijom koncepcijom analize politika kao retoričke vještine. Retorika ne mora nužno imati negativne konotacije manipulacije građanima nego se shvaća kao umijeće uvjeravanja u mediju jezika koji je zasićen vrijednostima koje su u optjecaju u zajednici. Takvo shvaćanje retorike smješta ideju analize kao oblika učinkovitog uvjeravanja na područje interpretacijske analize, upućujući na alternativnu koncepciju analitičara politika i karaktera znanja o javnim politikama u političkoj zajednici.

Analitičari politika ne shvaćaju se kao akademski teoretičari nego kao "proizvođači argumenata" koji trebaju uvjeriti zajednicu i pokrenuti politiku. Analiza politika odvija se u dijaloškoj i deliberacijskoj formi komunikacije unutar političke zajednice: ona nije deduktivna teorijska aktivnost, koja ima počela poput matematičkih aksioma, nego su njezine premise stajališta, mišljenja i točke sporenja u zajednici. Njezini zaključci nisu općevažne forme nego kontekstualno uvjeravanje konkretne publike koja traži legitimnost u zajednici. Svrha njezinih iskaza nije sadržana u njima samima kao nezainteresiranoj spoznaji, nego oni trebaju stvoriti dispoziciju za djelovanje. Analiza politika kao retorika postaje neka vrsta umijeća (*art*) ili zanata (*craft*). Ona je kontekstualno i praktično usmjerena te zahtijeva nastup koji će prema pravilima struke uvjeriti ciljanu publiku poput nastupa dobrog odvjetnika ili dramatski uvjerljive glume. Pritom dobra analiza i učinkovita politika nisu nužno povezane s prethodnom teorijskom eksplikacijom, kao što "znati što" nije identično onome "znati kako".

Vrijednosti analize kao retorike jesu izvedivost i politička prihvatljivost, a ne teorijska čistoća, što je povezano s temeljnom podjelom ljudskog znanja i vodi k novom nizu etičkih vrijednosti koje su povezane s analizom javnih politika kao strukom. Prema tradicionalnoj Aristotelovoj podjeli, znanja se dijele na teorijska, praktička i poetička. Za razliku od teorijskih aktivnosti, poput prirodnih znanosti koje istražuju nepromjenjive zakonitosti i poetičkih aktivnosti koje zahvaćaju različite umjetnosti i kreativne aktivnosti, praktična znanja koja povezuju etiku, politiku i retoriku imaju počela u čovjeku, promjenjiva su, povezana s odlučivanjem i vrijednostima te orijentirana na život u zajednici. Analiza javnih politika smješta se u potonje aktivnosti i

stoga upućuje na praktičnu mudrost, to jest na vještine praktičnog rasuđivanja (takozvana froneza) koje trebaju njegovati analitičari orijentirani na boljitak života zajednice. Filozofijski korijeni tog pristupa mogu se naći i u američkom pragmatizmu i progresivizmu ranoga 20. stoljeća, u njihovom odbacivanju metafizike i shvaćanju teorija kao praktično primjenjivih oruđa te rada intelektualaca bilo koje vrste na poboljšanju kvalitete javne rasprave i oživljavanju demokracije.

Krešimir Petković

- Aristotel. 1988. *Nikomahova etika*. Zagreb: Globus i Sveučilišna naklada Liber.
- Dewey, John. 1991. *The Public and its Problems*. Athens: Swallow i Ohio University Press.
- Majone, Giandomenico. 1989. *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven i London: Yale University Press.
- Peirce, Charles Sanders. 1955. *The Essentials of Pragmatism*. U: Buchler, Justus (ur.). *Philosophical Writings of Peirce*. New York: Dover, str. 251-268.
- Torgerson, Douglas. 1995. Policy Analysis and Public Life: The Restoration of Phronēsis? U: Farr, James, Dryzek, John, Leonard, Stephen (ur.). *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 225-252.

SEKTORI JAVNIH POLITIKA (*policy sectors*)

Javne politike mogu biti opsegovno vrlo različite – zahvaćati vrlo široka područja ili vrlo uske i specijalizirane sektore – te gotovo nikad nije nedvosmisleno jasno kako pojedinoj javnoj politici postaviti granice i utvrditi koji se sadržaj i aktivnosti ubrajaju u nju, a koji joj ne pripadaju. Tri su temeljna kriterija kojima se određuje što čini jednu javnu politiku, odnosno gdje su granice pojedinog sektora.

Prvi je sadržajni ili funkcionalni kriterij. Teme koje čine neki sektor dijele inherentne sadržajne karakteristike, imaju zajednička prirodna svojstva i logiku, te stoga čine smislenu cjelinu. Drugo, konkretna javna politika nešto je što se stvara u zajednici različitim aktivnostima te se često kao temeljni kriterij za određivanje granica nekog sektora uzima organizacijski kriterij. Neku politiku čini niz aktera koji su zainteresirani za isti skup tema i problema i koji jedan drugome priznaju mjesto u zajedničkom podsustavu. Treći kriterij ima kulturološku osnovu te neki sektor ili politiku određuju razumijevanja o tome što jest, a što nije društveni problem, odnosno kako društvo funkcionira ili kako bi trebalo funkcionirati. Ta se podjela poklapa s tri dimenzije javnih politika – okomitom, vodoravnom i onom društvene konstrukcije.

Na temelju ta tri kriterija ili pristupa najčešće se dolazi do vrlo sličnih određenja javnih politika. Primjerice, zdravstvena politika čini sektor s autonomnim sadržajem koji ima posebnu logiku funkcioniranja, s akterima i organizacijama koji čine poseban podsustav, te sa shvaćanjima što je bolest odnosno zdravlje, te zašto je riječ o kolektivnom problemu.

Ana Petek

- Burstein, Paul. 1991. Policy Domain: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology*. (17): 327-350.
- May, Peter, Sapotiche, Joshua, Workman, Samuel. 2006. Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal*. (34) 3: 381-403.

SIMBOLIČKE I REFERENCIJSKE POLITIKE (*symbolic and referential policies*)

Simboličke i referencijske politike dvije su kategorije politika koje se razlikuju prema karakteru njihove semantike, tipu diskursa s kojima su povezane, političkoj funkciji i političkom učinku. Razlikovanje tih dviju kategorija politika zasniva se na razlikovanju referencijskih i kondenzacijskih simbola.

Referencijski simboli imaju konkretne referencije. Njima se u svakodnevnom životu označavaju različiti predmeti, bića i pojave koje nas okružuju (primjerice, knjiga, kiša ili drvo), a u politici oni označavaju diskurse, norme i instrumente koji imaju konkretne referencije i učinke (primjerice, konkretna odredba poreznog zakona iz koje proizlazi plaćanje određenog iznosa ili programi socijalne politike s konkretnim korisnicima za koje je osiguran novac u proračunu i koji mogu "ostvariti svoja prava"). Kondenzacijski simboli su apstrakcije s nejasnim ili višestrukim značenjima koji nemaju učvršćenu konkretnu referenciju, ali imaju snažan emocionalni naboj i vrijednosne konotacije (sloboda, jednakost, pravednost, sigurnost ili domovina), a ponekad se nazivaju lebdećima (ili čak praznim) označiteljima zato što nemaju precizno fiksirano značenje.

Razlikovanje upućuje na to da su paketi javnih politika koje političari prezentiraju u političkoj areni i politički diskursi, ustvari, često simboličke manipulacije što se sastoje od niza kondenzacijskih simbola i nemaju opipljivu referenciju koja pridonosi interesima birača, pa se u tom smislu može govoriti o simboličkim politikama (primjerice, inzistira se na tome da promjene poreznog zakona pridonose društvenoj pravednosti, ali konkretne odredbe poreznoga zakona i poreznog prava, različita izuzeća i prakse neće dovesti do društvene jednakosti). Taj je sklop politike povezan s brojnim ritualima i mitovima suvremene politike te hortatornim jezikom veličanja, bodrenja, opomena i pohvala koji poziva u nove pobjede, ima mobilizacijske učinke i legitimacijsku funkciju.

S druge strane, koncept referencijskih politika označava ono što ima precizne političke učinke na raspodjelu dobara, te upućuje na stvarnu povezanost proklamiranih vrijednosti i normi s implementacijskim praksama. Diskurzivno se referencijske politike često povezuje s diskursom cjenkanja koji se zbiva "iza zatvorenih vrata", a funkcija im je zadovoljavanje interesa (primjerice, pregovori o koalicijskom

sporazumu koji osigurava proračunski novac za poljoprivredne subvencije). S obzirom na to da se razlikovanje između referencijskih i kondenzacijskih simbola dovodi u pitanje (u području javnih politika simboli gotovo uvijek imaju kondenzacijsku dimenziju), ne iznenađuje i preispitivanje razlikovanja ovih dvaju kategorija politika. Različitosti diskurzivnog uokviravanja politika i njihovih tumačenja od strane di-onika i građana upućuju na vrijednosno zasićene semiotičke procese proizvodnje i recepcije značenja kao sastavni dio stvaranja politika. Otvorenost za interpretaciju i simbolička višeznačnost povezana s emocijama u toj perspektivi čine bitan dio javnog upravljanja i promjene politika koji se ne mogu svesti na ogoljenu interesnu utakmicu.

Krešimir Petković

- Carter, Pam. 2011. Governing welfare reform symbolically: evidence based or iconic policy? *Critical Policy Studies*. (5) 3: 247-263.
- Edelman, Murray. 1985. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana i Chicago: University of Illinois Press.
- Edelman, Murray. 1988. *Constructing the Political Spectacle*. Chicago i London: University of Chicago Press.
- Miller, Hugh, 2012. *Governing Narratives: Symbolic Politics and Policy Change*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Petković, Krešimir. 2009. Simbolička nasuprot referencijskoj politici: neuspjeh javnih politika na parlamentarnim izborima 2007. U: Petak, Zdravko (ur.). *Stranke i javne politike: Izbori u Hrvatskoj 2007*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 59-103.

SLOJEVANJE POLITIKE (*policy layering*)

Pojam slojevanje politike odnosi se na postupnu promjenu javnih politika. Riječ je o mijenjanju neke politike tako da se novi elementi nadograđuju na stare, a da ih ne zamjenjuju nego postupno transformiraju. Slojevanje politike može se dobro oslikati taloženjem – stvaranjem naslaga raznih elemenata i modela kreiranja neke politike kao slojeva, jedan na drugome ili jednog oko drugoga, poput godova drveta.

Slojevanje politike može se dogoditi posve slučajno. No postoji više faktora koji ga potiču. Ono može biti posljedica specifičnog djelovanja aktera koji strateški na stare elemente neke politike dodaju nove. Nadalje, slojevanju mogu pogodovati inherentne karakteristike neke politike, posebice podesni višeznačni ciljevi i instrumenti. Oba su faktora vrlo općenita i očekivana. I niska razina diskrecije u djelovanju aktera u implementaciji utječe na slojevanje politike. Stabilna, moćna i dobro organizirana ciljana skupina neke politike, koja je politički efikasna, može biti ključan faktor zaštite starih elemenata neke politike, što inovaciju te politike pretvara u novi sloj umjesto da promijeni staru politiku. Promjene u stranačkim odnosima, posebice nakon izbora, mogu stvoriti povoljan kontekst za slojevanje neke politike, kao i promjene u preferencijama za ili protiv *statusa quo* kod odlučitelja i aktera veta. Jednako tako, promjene ideja, uvjerenja i pretpostavki aktera, odnosno njihovih temeljnih paradigmi, pokazuju da se neka politika kreće k slojevanju.

Ukratko, do slojevanja politike dolazi kada su prepreke za formalnu promjenu niske, a prepreke za promjenu koje dolaze iz unutarnje strukture neke javne politike visoke. Kada pravila odlučivanja i stranački odnosi snaga ne blokiraju mijenjanje politike, pa je kontekst politike sklon tome da se ona mijenja, to otvara prostor za uvođenje novih elemenata u neku politiku. No ako unutarnja struktura te politike postavlja visoke prepreke promjeni zato što su elementi te politike na neki način okoštali, zato što postoje moćni interesi koji priječe ukidanje starih elemenata i/ili zato što je implementacijska diskrecija vrlo slaba pa nije moguće modificirati postojeće elemente starog modela te politike, kao pri konverziji politike, politika se mijenja dodavanjem novih slojeva.

Ana Petek

- Béland, Daniel. 2007. Ideas and Institutional Change in Social Security: Conversion, Layering, and Policy Drift. *Social Science Quarterly*. (88) 1: 20-38.
- Hacker, Jacob. 2004. Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States. *American Political Science Review*. (98) 2: 243-260.
- Parker Rachel, Parenta, Oleg. 2008. Explaining contradictions in film and television industry policy: ideas and incremental policy change through layering and drift. *Media, Culture & Society*. (30) 5: 609-622.
- Thelen, Katheelen. 2003. How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. U: Mahoney, James, Rueschemeyer, Dietrich (ur.). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press, str. 208-240.

STRUKTURALISTIČKI PRISTUP U STUDIJAMA JAVNIH POLITIKA (*structuralist approach in policy studies*)

Strukturalistički pristup objašnjava javne politike kao ishod različitih kulturnih, ekonomskih, društvenih, političkih i jezičnih struktura, reducirajući ili eliminirajući autonomno ljudsko djelovanje kao faktor u objašnjenju promjena u javnim politikama. Može biti riječ o ekonomističkom strukturalizmu koji djelovanje svodi na ishod ekonomskih struktura, može biti riječ o objašnjavanju djelovanja subjekta kao ideološki oblikovanog od strane ideoloških aparata države u tzv. procesu interpelacije, a može biti riječ o institucionalizmu kao jednoj od struja političke znanosti koja naglasak s političkih procesa premješta na različito koncipirane institucije kao autonomne okvire koji strukturiraju djelovanje i tako determiniraju pravila i ishode javnih politika. Strukturalistički orijentiran analitičar politika općenito je upućen na pronalazak uvjerljivih objašnjenja koja promjene javnih politika podvode pod različite strukture, a interpretacijski analitičar politike usmjeren na jezik identificirat će njegove strukture i unutarnje opozicije što determiniraju diskurs neke politike i njezine ishode.

Krešimir Petković

- Althusser, Louis. 1993. *Ideology and Ideological State Apparatuses (Notes towards an Investigation)*. U: Althusser, Louis. *Essays on Ideology*. London: Verso, str. 1-60.
- Peters, Guy. 2007. *Institucionalna teorija u političkoj znanosti: novi institucionalizam*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Pettit, Philip, Jackson, Frank. 1992. *Structural Explanation in Social Theory*. U: Charles, David, Lennon, Kathleen (ur.) *Reduction, Explanation, and Realism*. Oxford: Clarendon, str. 97-131.
- Sturrock, John. 2003. *Structuralism*. Oxford: Blackwell.

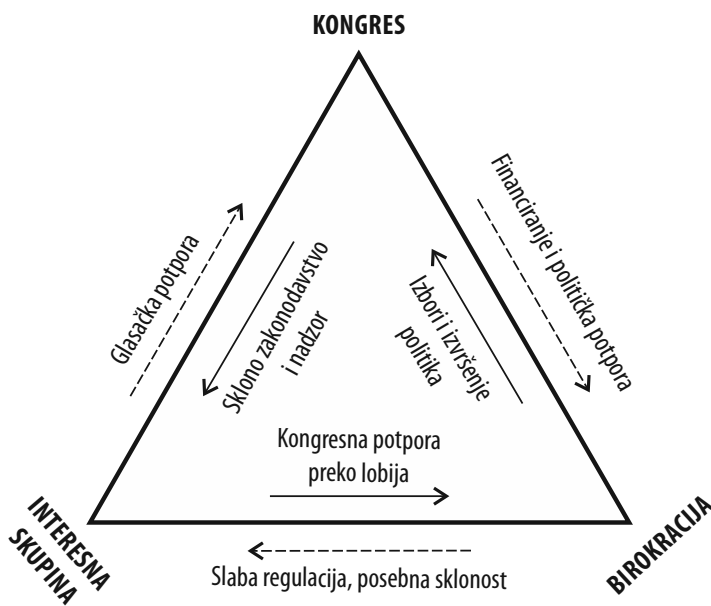
STRUKTURIRANA INTERAKCIJA AKTERA (*policy as structured interaction*)

Strukturirana interakcija državnih i nedržavnih aktera jedna je od dimenzija javnih politika, jer su javne politike ishodi njihovih međuodnosa, pregovaranja i sukoba. Ta se interakcija između države i društva na različite načine strukturira u stabilne obrasce te se pojavljuje u brojnim oblicima. Tri su sljedeća kriterija razlikovanja obrazaca interakcije aktera najvažnija.

Prvo, broj i vrsta aktera koji su uključeni u stvaranje neke politike najznačajniji je aspekt razlikovanja oblika strukturirane interakcije aktera. Posebice je važno koji su akteri izvan hijerarhije vlasti uključeni u proces stvaranja politika – jesu li to sindikati, stranke, korporacije i poslodavci, udruge, stručna udruženja ili možda primarno akteri iz međunarodne arene. Drugo, važno je i pitanje ravnoteže moći, odnosno pitanje dominiraju li neki akteri procesom te jesu li to državni ili nedržavni akteri. U tom smislu struktura odnosa među akterima može biti više ili manje centralizirana, te utemeljena na odnosima principala i agenata ili na istinskom partnerstvu. Treće, važne su funkcije oblika strukturirane interakcije. Pitanje je u kojoj politici neki obrazac odnosa među akterima postoji, odnosno u kojoj je fazi procesa on značajan čimbenik. Pojednostavnjeno rečeno, ključno je određuje li isti obrazac strukture odnosa među akterima države i društva oblikovanje javne politike (definiranje problema i ciljeva te formuliranje alternativnih rješenja) i implementaciju te politike. Potom, je li posrijedi obrazac koji je specifičan za jednu politiku, skupinu politika ili dominira većinom odlučivanja u nekome političkom sustavu.

Politička znanost poznaje mnoge koncepte i teorije kojima se opisuje i objašnjava strukturirana interakcija aktera u procesu stvaranja politika. To su klasični politološki koncepti kao etatizam, pluralizam, elitizam, korporativizam te klijentelizam i njegovi podelementi. Postoji i niz termina za oblike strukturirane interakcije aktera koji su razvijeni u istraživanjima javnih politika, kao što su željezni trokut (*iron triangle*, v. shemu 11), podvlast (*subgovernment*), problemske mreže (*issue network*), epistemičke zajednice (*epistemic community*), zagovaračke koalicije (*advocacy coalition*), zajednice javnih politika (*policy community*), mreže javnih politika (*policy networks*) te mreže javnog upravljanja (*governance networks*).

Shema 11. Željezni trokut



Izvor: www.saylor.org/site/wp-content/uploads/2012/06/IronTriangle.pdf

Napomena: model je snažno vezan za američki kontekst, odnosno stvaranje politika na saveznoj razini u SAD-u, ali ga je moguće prilagoditi stvaranju politika u drugim državama i na drugim razinama vlasti.

Bogatstvo politološkoga znanstvenog rječnika koji je vezan za tu temu pokazuje kako je jedno od osnovnih istraživačkih pitanja u analizi javnih politika tko jest, a tko nije uključen u stvaranje određene javne politike. Upravo tome je okrenut interakcijski način razumijevanja javnih politika, koji se poglavito bavi legitimnošću određenog sustava stvaranja javnih politika, a za to politička znanost ima jedinstvene profesionalne kompetencije.

Ana Petek

- Colebatch, Hal. 2006. What Work Makes Policy. *Policy Sciences*. (39) 3: 309-321.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, str. 36-44.
- Van Waarden, Frans. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*. (21) 1: 29-52.

STUDIJE JAVNIH POLITIKA (*policy studies*)

Studije javnih politika, za razliku od analiza javnih politika, odnose se na istraživanja cjeline pojedinih sektorskih politika (socijalne, zdravstvene, porezne, energetske itd.), a ne samo na analizu alternativnih rješenja vezanih za pojedine probleme na tim sektorskim područjima. Samim time spomenute su studije obično vezane za akademska istraživanja politika na sveučilištima i u institutima. Tom vrstom studija nastoji se razmotriti dotadašnji razvoj pojedine politike, izazovi s kojima se ona trenutačno suočava i mogući smjerovi njezina budućeg razvoja. Stoga su studije javnih politika vezane za niz društvenih znanosti, a odlikuju ih izrazita interdisciplinarnost i širina u pristupu, budući da se ne svode na razmatranje učinaka pojedinačnih, preskriptivnih programa. Pri tome tu vrstu studija, za razliku od analiza javnih politika, karakterizira nekoliko strukturnih značajki. Prvo, riječ je o usmjerenosti na nekoliko, a ne na sve vrijednosti koje se tiču pojedinih politika. Drugo, studije javnih politika razmatraju obično samo jedan, a ne alternativne dizajne pojedine sektorske politike. Treće, studije nisu posebno usmjerene na klijenta, premda s analizom politika dijele zanimanje za promicanje društvenih vrijednosti. I na kraju, u studijama javnih politika inzistira se na preciznoj metodologiji, a ne na mišljenju ili stavu koji se zastupa.

Upravo je potonja značajka jedna od najvažnijih potki studija javnih politika. Primjena formalne metodologije društvenih znanosti na pojedina područja pridjevskih politika zapravo je temeljni narativ te vrste studija. Znanstvenici koji se bave tom vrstom istraživanja slijede nekoliko vrsta konceptualnih pristupa istraživanju. Jedan, koji je vrlo razvijen u političkoj znanosti, istraživanje sektorskih politika vezuje ponajprije za prirodu političkog sustava, nastojeći pokazati da su sadržaj te obrasci oblikovanja i provedbe politika snažno uvjetovani temeljnom logikom političkih institucija i procesa. Druga vrsta pristupa, koja je vrlo značajna u sociologiji i političkoj ekonomiji a ne samo u političkoj znanosti, nastoji istražiti utjecaj niza varijabli na pojedine sektorske politike, od politika prevencije zloporabe droga do politike transfernih plaćanja u socijalnim državama. U tim vrstama studija koristi se metodologija zasnovana na makrovarijablama, poput razlika u obrascima socijalne države u zemljama sjeverne ili južne Europe. Istodobno, jedna vrsta takvih studija primjenjuje metodologiju zasnovanu na mikrovarijablama, poput strukturnih značajki pojedinih lokalnih zajednica ili socijalnih skupina na koje se primjenjuje poje-

dina politika. I na kraju, treća vrsta studija javnih politika odnosi se na smjer istraživanja koji polazi od toga da sadržaj pojedinih politika određuje samu dinamiku političkog procesa. Riječ je, naime, o istraživanjima javnih politika koja su nastojala pokazati da različite strukturne odrednice politika ili s njima povezana raspodjela troškova i koristi određuju i temeljnu logiku procesa stvaranja javnih politika.

Same studije javnih politika mogu se, prema problemskoj orijentaciji, podijeliti na studije koje obrazlažu povijesni razvoj pojedine politike, odnosno promjene unutar jedne politike, i komparativne studije javnih politika. Unutar prve vrste studija izlažu se temeljne sekvencije u razvoju pojedine politike, poput uvođenja temeljnih socijalnih prava, ali i podroban prikaz uključenosti pojedinih aktera u promatranu politiku, te načina na koji su se tijekom vremena mijenjali ciljevi i instrumenti pojedine politike. Komparativne studije javnih politika uspoređuju jednu ili više politika u različitim političkim zajednicama ili više različitih politika unutar jedne političke zajednice. Zbog istraživačke propulzivnosti i metodologijske povezanosti s politološkom poddisciplinom komparativne politike mogu se izdvojiti kao posebna orijentaciju u bavljenju javnim politikama.

Zdravko Petak

- Fink Hafner, Danica (ur.). 2007. *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Heidenheimer, Arnold, Hecl, Hugh, Adams, Carolyn. 1975. *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*. New York: St. Martin.
- Howlett, Michael, Ramesh, M., Perl, Anthony. 2009. *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Petak, Zdravko. 2007. Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. U: Kasapović, Mirjana (ur.). *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 187-215.
- Weimer, David, Vining, Aidan. 2010. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River: Pearson.

STVARATELJI JAVNIH POLITIKA (*policy makers*)

Stvaratelji javnih politika jesu skupina donositelja odluka koji imaju očite i svjesne ciljeve te nastoje pokrenuti neku akciju. Ponajprije je riječ o legitimnima političkim predstavnicima – izabranim državnim dužnosnicima i visokopozicioniranim službenicima, koji zajedno odabiru tijekom djelovanja u nekom sektoru te odluke o tome prenose podređenima da ih provedu. Riječ je o oblikovanju i provedbi javnih politika pristupom "odozgo prema dolje" (*top-down*). Moguće su i situacije u kojima podređeni službenici pokreću tijekom djelovanja tako da šalju neki zahtjev višim razinama na odobrenje, što se označava pristupom "odozdo prema gore" (*bottom-up*). No stvaratelji politika pritom zadržavaju pravo da donesu konačnu odluku.

Navedeno čini okomitu dimenziju javnih politika u kojoj je postojanje stvaratelja javnih politika neupitno s obzirom na to da je fokus na vlasti i hijerarhiji te, sukladno tome, postoje vladari i provoditelji ili preuzimatelji politike. U vodoravnoj dimenziji u stvaranje javnih politika uključeni su različiti nedržavni akteri, a javne su politike ishod pregovaranja i konsenzusa brojnih i različitih igrača. U toj se perspektivi i implementacija koncipira kao aktivan politički proces u kojemu akteri zajednički oblikuju politike. Iz perspektive te dimenzije, vrlo je teško odrediti tko su stvaratelji politika budući da u vodoravnoj strukturi u procesu donošenja i implementacije odluka sudjeluje mnoštvo aktera. Stoga razlikovanje stvaratelja i provoditelja politika postaje analitički beskorisno, a ključnim pitanjem postaje tko sudjeluje u procesu stvaranja politika, a tko je iz njega isključen.

Ana Petek

Colebatch, Hal. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.

STVARNI REZULTAT JAVNE POLITIKE (*policy outcome*)

Učinci što ih izlazne jedinice ili ishodi neke politike (*outputs*), poput novog zakona ili nove vrste poreza, imaju na društvo nazivaju se stvarnim rezultatima (*outcomes*). Riječ je o namjeravanima ili nenamjeranim učincima politike, odnosno o onome što je stvarno postignuto aktivnostima vlasti i drugih aktera politike nad ciljanom ili slučajnom populacijom. Razmatranje stvarnog rezultata omogućuje usporedbu temeljnih ciljeva određene politike i stvarnih postignuća do kojih je ona dovela. Usmjeravanje pozornosti na stvarne učinke politike omogućuje, također, da se utvrdi stvaran izvor utjecaja na promatranu politiku, jer ishod politike i stvarni rezultat nisu uvijek u posve izravnoj vezi. Značajan dio stvarnih rezultata politike nerijetko se, naime, pokazuje kao rezultat nenamjeravane aktivnosti ili kao posljedica djelovanja drugih organizacija na tome sektorskom području.

Osim toga, nerijetko se razlikuju učinci politike (*policy impact*) i stvarni rezultati politike (*policy outcome*). U tim vrstama argumentacije polazi se od toga da logika utjecaja ishoda pojedine javne politike (*policy output*) – različitih vrsta zakona, uredaba, poreza, proračunskih rashoda i slično, kao izlaznih jedinica promatranoga političkog sustava, odakle i potječe izraz *outputs* – može biti dvojaka. Za razliku od učinaka politike, koji mjere utjecaj politike na sam cilj regulacije, izraz stvarni rezultat politike odnosi se na trenutačne posljedice odluka vezanih za promatranu politiku. Uzmimo, primjerice, davanje socijalnih naknada za ublažavanje različitih vrsta nezaposlenosti. Odluka vlade da nezaposlenim osobama dade takvu vrstu potpore bila bi ishod politike. Ukupan iznos vladine potrošnje na tu vrstu socijalnog programa bio bi stvarni rezultat politike, dok bi se učinak politike odnosio na efekte spomenute mjere na ciljanu populaciju, mjerene brojem primatelja pomoći koji su obuhvaćeni spomenutom mjerom ili promjenom njihova socijalnog položaja. No izraz stvarni rezultat politike najčešće se ipak rabi u širem smislu tako da zahvaća i učinke pojedine odluke na ciljanu populaciju. Da bi se stvarni rezultat neke politike povezao s razinom ostvarenja vrijednosti koje su bile naznačene tom politikom koristi se izraz uspješnost javnih politika (*policy performance*).

Zdravko Petak

- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hogwood, Brian, Gunn, Lewis. 1984. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford. Oxford University Press.
- Kraft, Michael, Furlong, Scott. 2012. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Los Angeles: CQ Press i Sage.

TAKSONOMIJE I TIPOLOGIJE JAVNIH POLITIKA (*policy taxonomies and typologies*)

Stvaranje različitih javnih politika u istome političkom sustavu često se razlikuje mnogo više nego stvaranja iste javne politike u različitim sustavima. U razvrstavanju javnih politika u jednoj zemlji koriste se taksonomije i tipologije javnih politika. Taksonomije grupiraju javne politike prema značajkama empirijskih slučajeva (induktivno) te ih često razvrstavaju na više razina ili grana (u rodove, vrste itd.). Tipologije razvrstavaju javne politike prema konceptualnim kategorijama, najčešće križanjem jasno određenih kriterija (deduktivno). Razvrstavanje javnih politika prema nizu obilježja, kategoriziranje vrsta politika u taksonomije i tipologije, te uspoređivanje javnih politika važni su preduvjeti njihova razumijevanja, pa onda i kvalitete upravljanja i koordiniranja njima.

Najčešća i najjednostavnija taksonomija javnih politika razvrstava javne politike na nazivne ili nominalne kategorije. Prvo, riječ je o određenjima prema području koje se regulira i kojim se upravlja, primjerice zdravstvena, obrazovna ili prometna politika. Takvo označavanje javnih politika dio je svakodnevnog govora o politici, jer je to osnovni način razumijevanja javnih politika uopće kao sektora o kojima se politički odlučuje. Drugo, javne politike dijele se i prema ciljanim skupinama pa se, primjerice, govori o politici prema osobama s invaliditetom, politici prema ženama ili politici prema mladima. Takvo razvrstavanje pokazuje važan suvremeni trend u stvaranju javnih politika – usmjerenje na složene multisektorske politike i nove politike ljudskih prava. Treći aspekt ove taksonomije javnih politika jest institucionalni okvir, odnosno teritorij na kojemu su te politike važeće i na kojoj se razini vlasti primarno oblikuju. Primjeri su općinske, regionalne, nacionalne, državne, federalne ili europske javne politike.

Vrlo je korisna i često upotrebljavana taksonomija koja javne politike razvrstava na četiri velika područja – na klasične državne resore, ekonomske politike, socijalne politike i posebne sektorske politike. Najpoznatija je tipologija američkog politologa Theodorea Lowija koja javne politike dijeli na konstitutivne, regulativne, distributivne i redistributivne. Osnovna ideja kojom se Lowi vodio jest međuovisnost javnih politika i vrste političke interakcije, pri čemu tip javne politike uvjetuje oblik političkog natjecanja.

U udžbenicima javnih politika uvriježeno je razlikovanje tipova javnih politika prema troškovima i koristima koje proizvode, a koji mogu biti usko koncentrirani na male i vrlo specifične skupine ili široko distribuirani na velike slojeve stanovništva ili čak cijelu populaciju. Kriterij koristi odgovara na pitanja čiji probitak, koje vrijednosti i koje poželjno buduće stanje nastoji ostvariti neka javna politika, te se može povezati s ciljevima. Stoga politike variraju od osiguravanja koncentrirane, partikularne i privatne do proizvodnje raspršene, kolektivne i javne koristi, dobara ili interesa. Kriterij troškova odnosi se na oblik moći države koji se rabi, odnosno na vrste instrumenata koji se u nekoj politici prvenstveno koriste. Široko distribuirani troškovi vezani su za proračun, za instrumente zasnovane na javnim financijama te na organizaciji, odnosno javnim uslugama. Usko koncentrirani troškovi odnose se pak na uporabu instrumenata utemeljenih na ovlastima i na informacijama (v. tablicu 15).

Tablica 15. Lowijeva tipologija javnih politika

		TROŠKOVI (instrumenti)	
		Usko koncentrirani (propisivanje i informacije)	Široko raspodijeljeni (javni novac i usluge)
KORISTI (ciljevi)	Usko koncentrirane (privatna dobra/ interesi)	REGULATIVNE POLITIKE	DISTRIBUTIVNE POLITIKE
	Široko raspodijeljene (javna dobra/ interesi)	KONSTITUTIVNE POLITIKE	REDISTRIBUTIVNE POLITIKE

Prilagođeno iz: Petak 2002: 54.

Navedena tipologija često je kritizirana zato što pojašnjeni kriteriji dopuštaju da se isti empirijski primjer svrsta u više kategorija te da tipovi javnih politika ne budu međusobno isključivi. Kako nije uvijek nedvosmisleno jasno kojoj kategoriji neka javna politika pripada samo prema kriterijima troškova i koristi, preporučljivo je i ovo razvrstavanje javnih politika shvaćati kao taksonomiju. Četiri Lowijeve vrste javnih politika nastale su empirijskim istraživanjem te su stvorene induktivnim pristupom, a tek im se u kasnijim teorijskim razradama dodaju kriteriji troškova i koristi.

U tom smislu, regulativne, distributivne, konstitutivne i redistributivne javne politike zapravo su prikaz povijesnog razvoja funkcija države kroz četiri režima javnih politika. Međusobno se razlikuju prema sljedećih deset obilježja: (1) sadržaju funkcije države na koju se odnose ili onome što država čini; (2) dominantnom obliku borbe za moć ili temeljnom obrascu politike; (3) nedržavnim akterima koji, u prvome redu, sudjeluju u kreiranju neke politike; (4) temeljnoj kvaliteti odnosa među akterima; (5) vrsti ciljeva, odnosno određenja u čije svrhe država nešto čini; (6) instrumenata koji se rabe, odnosno kako država nešto čini; (7) razini konfliktnosti; (8) stabilnosti; (9) vidljivosti u javnosti; (10) pridjevskim politikama koje su se tijekom povijesti razvile u sklopu pojedinog režima.

Ana Petek

- Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. U: Fink Hafner, Danica (ur.). *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, str. 9-30.
- Lowi, Theodore. 2009. *Arenas of Power*. Boulder i London: Paradigm.
- Petek, Zdravko. 2002. Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada? *Politička misao*. (39) 1: 51-62.
- Petek, Ana. 2012. Što su hrvatske javne politike? *Političke analize*. 11: 37-45.
- Smith, Kevin. 2002. Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. *Policy Studies Journal*. (30) 3: 379-395.

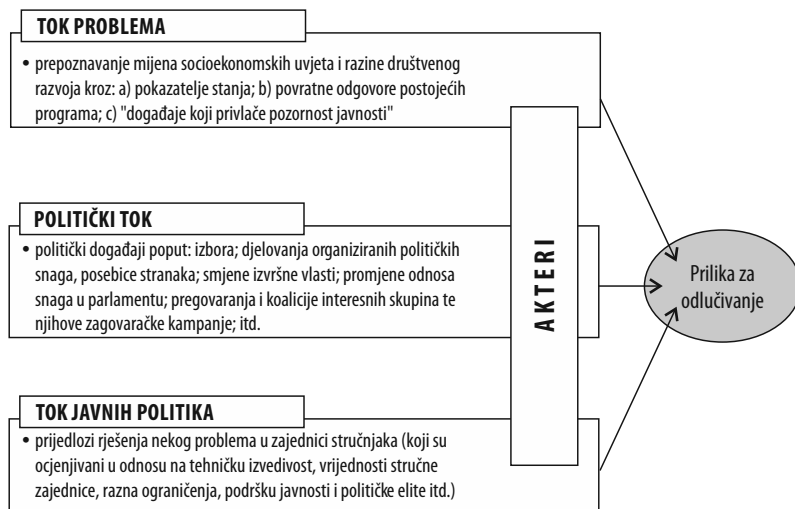
TOK JAVNIH POLITIKA (*policy stream*)

Tok javnih politika objašnjava promjene politika koje nastaju u interakciji s političkim tokom i tokom problema, što dovodi do stavljanja politike na dnevni red. Time počinje novi ciklus procesa stvaranja politika i posljedično se uvode promjene u neku javnu politiku. Riječ je o najpoznatijoj teoriji postavljanja politike na dnevni red koju je osmislio američki politolog John Kingdon.

Postavljanje dnevnog reda nije automatsko nego je, po pravilu, posrijedi vrlo kaotičan, nelinearan proces. Gotovo je nemoguće pronaći samo jedan izvor neke teme koja je uspješno postavljena visoko na agendi – uvijek je riječ o kombinaciji više faktora. Ti različiti faktori strukturiraju se u tri skupine koje predstavljaju tri procesna toka – politički tok, tok problema i tok javnih politika. U svakom toku djeluju razni akteri. Svaka vrsta aktera javnih politika može sudjelovati u svakom toku, ali najčešće u različitoj mjeri.

Tok problema – tok prepoznavanja i definiranja kolektivnih problema – odnosi se na promjene socijalno-ekonomskih uvjeta i stupnja razvoja društva. Više je aspekata kroz koje se taj tok manifestira. Najčešće se očituje u promjenama različitih statističkih pokazatelja o opsegu nekog problema i smjeru njegova razvoja, koji vode do rasprava o tome postoji li neki problem, koliki je taj problem i je li vrijedan akcije. Pozornost na probleme skreću i takozvani povratni odgovori (*feedback*) koje čine rezultati provedbe neke politike i nedostaci funkcioniranja postojećih programa. Također, u tom je toku važan utjecaj takozvanih "događaja koji privlače pozornost javnosti" (*focusing events*) – nesreća, kriza, simboličnih iskustava pojedinaca itd., koji naglašavaju važnost nekih politika u odnosu prema ostalim politikama.

Politički se tok odnosi na razumijevanje politike u izbornome, stranačkom i interesnom smislu. Politički kontekst, koji utječe na stavljanje neke politike na dnevni red, sadržava elemente poput izbora i njihovih rezultata, djelovanja organiziranih političkih snaga, posebice stranaka, te njihova međusobnog konflikta ili konsenzusa, smjena izvršne vlasti i promjena odnosa snaga u parlamentu, pregovaranja i koalicija interesnih skupina i njihovih kampanja. Taj tok potiče ili sprečava da neka tema dođe na visoko mjesto na dnevnom redu odlučivanja. Posljednji tok, tok javnih politika, odnosi se na ekspertna rješenja nekog problema. Riječ je ponajprije o procesu selekcije alternativa u zajednici stručnjaka. Ona proizvodi niz ideja i alternativnih prijedloga

Shema 12. Tri toka, odluka i promjena javne politike

o tome kako se nositi s nekim problemom, a koja čine "primordijalnu juhu javnih politika" (*policy primeval soup*). Potencijalna rješenja "po-hranjena" u primordijalnoj juhi procjenjuju se prema nizu kriterija – koliko su tehnički izvediva, jesu li u skladu s vrijednostima stručne zajednice, što ograničava neko rješenje, kolika je podrška široke javnosti i političke elite nekom rješenju itd.

Kada se u kreiranju neke politike tri opisana toka isprepletu, dolazi do takozvanog otvaranja prozora (*window of opportunity*), što simbolizira povoljan trenutak za odlučivanje – za donošenje odluke i promjenu neke politike (v. shemu 12). Svi su tokovi značajni i nije moguće istaknuti jedan ključan čimbenik koji određuje uspješnost postavljanja neke teme na dnevni red. Ipak, mogu se istaknuti dvije skupine faktora koje određuju koliko je tema uspješno postavljena: (a) politički tok i tok problema te sudionici vidljivi javnosti značajni su za postizanje statusa institucionalne agende; (b) tok javnih politika i javnosti nepoznati sudionici za krajnje donošenje odluke, jer je generiranje alternativa ključno za postizanje statusa odlučivačke agende. Ako nedostaje bilo koji navedeni faktor, može doći do neuspjeha u postavljanju politike na dnevni red, odnosno do takozvanog neodlučivanja.

Ana Petek

- Birkland, Thomas, DeYoung, Sarah 2013. Focusing events and policy windows. U: Araral, Eduardo ml, Fritzen, Scott, Howlett, Michael, Ramesh, M., Wu, Xun (ur.). *Routledge Handbook of Public Policy*. London i New York: Routledge, str. 175-188.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Kingdon, John 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Majone, Giandomenico. 2006. Agenda Setting. U: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert (ur.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 228-250.

TRANSFER JAVNIH POLITIKA (*policy transfer*)

Transfer javnih politika najšire se definira kao proces u kojemu se znanje o politikama, administrativnom uređenju, institucijama i idejama u jednome političkom sustavu koriste za razvoj politika, administrativnih uređenja, institucija i ideja u drugome političkom sustavu.

Šest je osnovnih pitanja na koje treba odgovoriti da bi se obuhvatili svi aspekti tog složenog fenomena. Prvo, važno je zašto uopće dolazi do transfera, pri čemu je bitno razlikovati dobrovoljan i izravno prisilan transfer kao dva krajnja slučaja. Drugo, ključno je tko su dominantni akteri procesa transfera. Treće, značajno je što je predmet transfera – ciljevi i/ili instrumenti, ili cijeli programi, ili institucije, ideologije, ideje i stavovi, negativne lekcije itd. Četvrti aspekt transfera javnih politika odnosi se na izvor onoga što se transferira – odakle se prenosi, odnosno je li riječ o vlastitom iskustvu (vremenska dimenzija), transferu između različitih tijela i agencija, prijenosu s međunarodne, nacionalne ili lokalne razine vlasti (prostorna dimenzija). Peto, pitanje je i o kojemu stupnju transfera je riječ, jer transfer politika nije proces tipa "sve ili ništa" nego može biti riječi o kopiranju (izravan i potpun transfer), oponašanju (transfer ideja koje "leže" u osnovni neke politike ili programa), kombinaciji (transfer mješavine politika ili programa nekoliko država) ili inspiraciji (tuđe javne politike motiviraju promjenu, ali koncept nije izravno izveden iz originala). Posljednji aspekt odnosi se na vezu između transfera i uspješnosti neke politike.

Transfer se u komparativnima javnim politikama koristi kao generički pojam za cijeli niz termina koji različito naglašavaju navedene aspekte dinamike prijenosa politika između zemalja. U tome smislu transfer javnih politika uključuje ostale srodne pojmove, poput širenja javnih politika (*policy diffusion*), učenja o javnim politikama (*policy learning*), izvođenja pouka iz prakse drugih (*lesson-drawing*) i konvergencije javnih politika (*policy convergence*). Svi pojmovi potpadaju pod isti koncept transfera kao neke njegove varijante. Primjerice, izvođenje pouka iz prakse drugih posebno ističe dobrovoljni element transfera (namjera je da se uči) te naglašava prostornu dimenziju. Konvergencija javnih politika naglašava važnost vremenske dimenzije te ističe posljedice transfera ili izvođenja pouka iz prakse drugih. Širenje javnih politika utemeljeno je na pretpostavci da isti problemi

uzrokuju iste reakcije, pri čemu je najznačajniji redosljed prihvaćanja istoga rješenja u različitim zemljama.

Ana Petek

- Bennett, Colin. 1991. What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*. (21) 2: 215-233.
- Dolowitz, David, Marsh, David. 2000. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*. (13) 1: 5-24.
- Dolowitz, David, Marsh, David. 1996. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*. (44) 2: 343-57.
- Rose, Richard. 1991. What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*. (11) 1: 3-30.
- Stokes Berry, Frances, Berry, William. 2000. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. U: Sabatier, Paul A. (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview, str. 169-200.

UVJERENJA U STVARANJU JAVNIH POLITIKA (*beliefs in policy making*)

Na proces stvaranja javnih politika utječu institucije u kojima se taj proces odvija te interesi i ideje kojima se vode akteri. Uvjerenja su ideje koje omogućuju pojedincima da se snalaze i donose osobne odluke u svim fazama procesa stvaranja javnih politika: od stavljanja na dnevni red do evaluacije. Uvjerenja su ideje koje se više ne promišljaju nego se uzimaju zdravo za gotovo. U uvjerenja se vjeruje, ona se ne preispituju i ne provjeravaju.

Uvjerenja mogu imati različite razine i funkcije. Na svjetonazorskoj razini, uvjerenja definiraju širu sliku mogućih aktivnosti, određuju kako se razumiju društveni procesi, a obilježavaju ih jake emocije i lojalnost. Normativna uvjerenja uključuju načela o tome što je dobro a što loše, što je pravedno a što nije u određenim aktivnostima. Ona služe kao vodiči za konkretne ljudske aktivnosti. Na temelju njih akteri procjenjuju kako bi politike trebalo provoditi, kojim bi se načelima trebalo voditi i kakvi su poželjni efekti. Ta su uvjerenja najčešće čvrsto vezana za identitete aktera. Kauzalna uvjerenja odnose se na očekivane uzroke i posljedice te su vodiči u postizanju postavljenih ciljeva. Često ovise o aktivnostima i uvjerenjima drugih ljudi. Na kraju, postoje uvjerenja koja se odnose na uža područja, sasvim određene probleme i načine njihova rješavanja.

Kada funkcionalna međuovisnost uvjerenja tvori neku cjelinu, stvara se sustav uvjerenja. U sustavu uvjerenja važni su intenzitet uvjerenja, stabilnost uvjerenja, unutrašnja konzistencija, instrumentalnost te odnos prema ostalim sustavima. Sustavi uvjerenja nisu jednoobrazni. Na jednom su polu oni koji se čvrsto drže usvojene ideološke strukture s fiksiranim elementima i zatvorenom kognitivnom strukturom koje prati izrazita strast aktera. Na drugom su polu sustavi uvjerenja koji slijede pragmatična rješenja, koji su fleksibilni i otvoreni za nova uvjerenja, bez prevelike strasti aktera. Ta kombinacija kognitivnih i emotivnih elemenata utječe na sudjelovanje u političkim procesima.

Članovi nekih skupina mogu dijeliti ista uvjerenja koja im služe kao poveznica u djelovanju. To se odnosi ponajprije na epistemičke zajednice u kojima djeluju eksperti koji dijele normativna i kauzalna uvjerenja. U zagovaračkim koalicijama uvjerenja su važna poveznica različitih vrsta aktera u rješavanju određenih problema.

U analizi javnih politika glavni interes nije usmjeren na kognitivnu dimenziju i na to kako nastaju uvjerenja, nego na to kako uvjerenja utječu na političke aktivnosti pojedinaca i skupina.

Tihomir Žiljak

- Cobb, Roger. 1973. The Belief-Systems Perspective: An Assessment of a Framework. *Journal of Politics*. (35) 1: 121-153.
- Converse, Philip. 1964. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. U: Apter, David (ur.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press, str. 206-261.
- Goldstein, Judith, Keohane, Robert. 1993. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. U: *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, str. 3-30.
- Sartori, Giovanni. 1969. Politics, Ideology and Belief Systems. *American Political Science Review*. (63) 2: 398-411.

VRIJEME U STVARANJU POLITIKA (*time in policy making*)

Vrijeme ima brojne dimenzije koje su važne za stvaranje, provođenje i mijenjanje javnih politika. Odnosi se na obilježja razdoblja u kojemu živimo, na lokalna ograničenja i na širi kontekst, koji su vezani za političke aktivnosti i procese u određenom razdoblju (valovi promjena ili razvojne faze). Posebice je utjecajan terminski okvir koji je uvijek ograničen, u kojemu su jasni početak i kraj neke aktivnosti. Osnovni vremenski oblici su prošlost, sadašnjost i budućnost, a na stvaranje javnih politika utječe još niz preciznijih vremenskih odrednica, poput tempiranja ili vremenskog usklađivanja (*timing*), tempa, trajanja, sekvencija odnosno istodobnosti djelovanja.

Vremensko usklađivanje se odnosi na sinkronizaciju, koordinaciju, pogodno vrijeme da se neka javna politika stavi na dnevni red ili da se provodi. Vrijeme je u ovom slučaju oskudan resurs i propuštenu trenutak teško je nadoknadiv. Tempo određuje brzinu i intenzitet promjene – koliko se aktivnosti događa u određenome vremenskom okviru. Trajanje se odnosi na opseg i vremensku distanciju. Jedan ciklus procesa stvaranja politika, od stavljanja na dnevni red preko provedbe do evaluacije politike, uobičajeno traje najmanje jedno desetljeće. Sekvencije znače poredak, slijed, prioritete, a kad nema sekvencija onda je na djelu istodobnost.

Proces stvaranja politika može biti određen izbornim ciklusima ili specifičnostima samog problema. Izborni termini određuju cikličko vrijeme u kojemu su promjene javnih politika vezane za cikluse demokratskih izbora. U linearnom vremenu politički proces je najviše određen problemom, a ne promjenama u političkim institucijama. Linearno vrijeme obilježavaju kontinuitet, stabilnost i predvidivost. Iako nijedan teorijski pristup nema monopol na vrijeme, historijski institucionalizam dao je najveći doprinos u izučavanju svih njegovih dimenzija.

Tihomir Žiljak

Adam, Barbara. 2004. *Time*. Cambridge: Polity.

Goetz, Klaus. 2009. How does the EU tick? Five propositions on political time. *Journal of European Public Policy*. (16) 2: 202–220.

Pierson, Paul. 2004. *Politics in time*. Princeton: Princeton University Press.

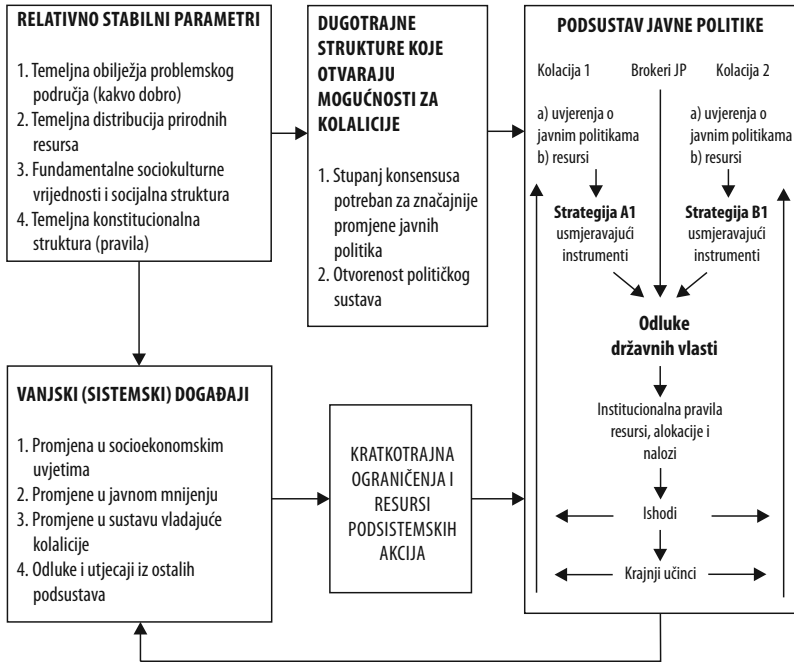
Schmitter, Philippe, Santiso, Javier. 1998. Three Temporal Dimensions to the Consolidation of Democracy. *International Political Science Review*. (19) 1: 69–92.

ZAGOVARAČKE KOALICIJE (*advocacy coalitions*)

Zagovaračke koalicije čini jedna ili više koalicija koje postoje unutar svakog podsustava javne politike (*policy subsystem*). Čine ih akteri koji dijele temeljna uvjerenja o pojedinoj politici, nastojeći iskoristiti instrumente vlasti da bi postigli vlastite ciljeve u toj politici. Izraz, dakle, uključuje ne samo formalne aktere (različite razine izvršne i predstavničke vlasti, sudove, javnu upravu), nego i sve dionike zainteresirane za pojedinu politiku (predstavnike poslovne zajednice, aktere civilnog društva, medije, građane pogođene nekom politikom, istraživačke institute, akademske istraživače politika). Zagovaračke koalicije izravno su vezane za koncept podsustava javnih politika jer se pretpostavlja da u svakome podsustavu najčešće postoje dvije ili više takvih koalicija koje se nadmeću za ostvarivanje ciljeva vezanih za pojedino sektorsko područje.

Koalicije se međusobno razlikuju prema uvjerenjima koje zagovaraju i temeljnim resursima s kojima raspoložu. Struktura temeljnih uvjerenja može se razlučiti na temeljna uvjerenja pojedine koalicije (*deep core*), temeljne strategije vezane za pojedinu politiku (*policy core*), te sekundarne aspekte politike vezane za različite vrste operativnih odluka. Mogućnost promjene politike samih koalicija razmjerno je velika na području sekundarnih aspekata politike, ali značajno opada kada su u pitanju temeljni stavovi vezani za pojedinu politiku, a pogotovo kada je riječ o temeljnim uvjerenjima koja su osnova djelovanja koalicija. Do takve vrste promjena dolazi samo onda kada se promijene izvanjske okolnosti podsustava politike, poput značajnih promjena u ekonomskim uvjetima, promjena u drugim važnim podsustavima javnih politika ili temeljnih promjena vladajućih koalicija.

Za razliku od tumačenja promjena u dnevnom redu javnih politika koja daju veliku važnost promjenama u javnom mnijenju i njihovu utjecaju na objedinjavanje triju tokova politike (toka problema, političkog toka i toka javnih politika), zastupnici pristupa zagovaračkih koalicija smatraju da je utjecaj javnog mnijenja na promjenu politike razmjerno ograničen. Prema njihovu sudu, proces stvaranja politika znatno više je određen ulogom elita. Da bi se moglo razumjeti promjenu politike u pojedinom sektoru (podsustavu), potrebno se usredotočiti na promjene temeljnih stavova elite vezanih uz tu politiku i na čimbenike koji dovode do tih promjena, a to je proces koji traje dulje vrijeme. To dovodi do postavke o svojevrsnim ciklusima u razvoju po-

Shema 13. Okvir zagovaračkih koalicija

Prilagođeno iz: Sabatier i Weible 2007: 202.

litika koji se odvijaju u sekvencijama od desetak i više godina. Samim time dan je posebno značajan doprinos usavršavanju analize implementacijskog procesa, jer koncept zagovaračkih koalicija ne staje na razmatranju stavljanja politike na dnevni red. Proces uključuje cjelokupni ciklus stvaranja politika, od njihove inicijacije do provedbe. U svim tim sekvencijama postoji svojevrsan konsenzus (koalicija) aktera o temeljnim zajedničkim vrijednostima koji omogućava da njihovo djelovanje i raspolaganje zajedničkim resursima bude koordinirano (v. shemu 13).

Koncept zagovaračkih koalicija ima niz zajedničkih obilježja s radovima koji ističu važnost mreža i zajednica javnih politika, ali i s radovima koji naglašavaju važnu ulogu uvjerenja i ideja u suočavanju s izazovima javnih politika, posebno uvjerenja koja se odnose na eli-

te. I ne manje važno, spomenuti koncept daje razmjerno veliku važnost analizi javnih politika, kojoj pripisuje svojevrsnu prosvjetiteljsku ulogu u strukturiranju argumenata o temeljnim problemima javnih politika.

Zdravko Petak

- Parsons, Wayne. 1995. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sabatier, Paul, Jenkins-Smith, Hank. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Framework*. Boulder: Westview.
- Sabatier, Paul, Jenkins-Smith, Hank. 1999. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. U: Sabatier, Paul (ur.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview, str. 117-166.
- Sabatier, Paul, Weible, Christopher. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. U: Sabatier, Paul (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview, str. 189-220.
- Weible, Christopher, Sabatier, Paul, Jenkins-Smith, Hank 2009. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. *Policy Studies Journal*. (39) 3: 349-360.

- Dunn, William. 2011. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River: Pearson.
- Dye, Thomas. 1987. Policy analysis. What governments do, why they do it and what difference it makes. U: Dye, Thomas R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, str. 1-18.
- Fink Hafner, Danica. 2007. Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. U: Fink Hafner, Danica (ur.). *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, str. 9-30.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Windhoff-Héritier, Adrienne. 1988. Policy analiza: znanstveno savjetovanje politike. *Politička misao*. (25) 4: 19-40.

ZAJEDNIČKA DOBRA (*commons*)

Zajednička dobra su vrsta kolektivnih dobara koju od javnih dobara razlikujemo ponajprije zbog njihove iscrpljivosti, odnosno onoga što se u mikroekonomskoj literaturi označava konkurentnošću u potrošnji. Za razliku od javnih dobara kod kojih potrošnja dodatnog potrošača ne smanjuje raspoloživu količinu dobra koja ostaje potencijalnim novim potrošačima, dodatna potrošnja smanjuje količinu zajedničkih dobara koja ostaje na raspolaganju kada se u potrošnju uključe novi potrošači. Primjeri takvih dobara uključuju izvore pitke vode, zalihe ribe u morima i oceanima, sustave navodnjavanja, pašnjake, ali i različite vrste urbanih prostora, za što se rabi oznaka urbana zajednička dobra (*urban commons*). Zbog toga moderne zajednice nastoje razviti različite vrste politika kojima bi zaštitile tu vrstu resursa. Primjer takvih politika su politika vodnih resursa ili pak politika ekološko-ribolovnog pojasa.

Interes znanstvenika za proučavanje zajedničkih dobara posebno je porastao nakon objave znamenitog članka "Tragedija zajedničkih dobara" američkog znanstvenika Garretta Hardina, koji je upozorio na prijetnju uništenja prirodnih resursa u suvremenoj civilizaciji. Tragediju je oslikao primjerom pašnjaka otvorenoga svim pastirima za ispašu stoke te je pretpostavio da će svaki pastir, kao racionalno ekonomsko biće, dodavati sve veći broj životinja u svoje stado kako bi maksimalizirao profit. No, jednako će postupiti i svi ostali pastiri te će se tijekom vremena pašnjak potpuno iscrpiti i nestati. Slobodno raspolaganje resursom zajedničke zalihe (*common-pool resource*) dovest će do dugoročne propasti iscrpivih resursa.

Hardin je, međutim, potpuno isključio mogućnost samoorganiziranja pojedinaca u zajednici radi upravljanja iscrpivim zajedničkim dobrom. Upravo je to osnova od koje je u svojim istraživanjima krenula Elinor Ostrom, američka politologinja i dobitnica Nobelove nagrade za ekonomiju. Na temelju brojnih empirijskih istraživanja i društvenih eksperimenata dokazala je da korisnici resursa koje nazivamo zajedničkim dobrima uspijevaju razviti vrlo sofisticirane mehanizme odlučivanja i provođenja pravila koji se većinom pokazuju kao učinkoviti institucionalni aranžmani za prevladavanje sukoba interesa i postizanje uravnoteženih ishoda u raspodjeli tih resursa. Pokazala je da su pojedinci suočeni s problemom kolektivnog djelovanja u pribavljanju zajedničkih dobara spremni potisnuti privatne interese i djelovati u

cilju postizanja zajedničkoga optimalnog ishoda – bez oslanjanja na tržište ili upletanja države – te osmisliti vlastita pravila raspodjele zajedničkih dobara. Na taj se način izbjegava pretjerano iscrpljivanje takve vrste dobara i osiguravaju osnovne pretpostavke održivog razvoja.

Zdravko Petak

- Ostrom, Elinor. 1999. Coping with Tragedies of the Commons. *Annual Review of Political Science*. 2: 493-535.
- Ostrom, Elinor, Gardner, Roy, Walker, James. 1994. *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Ostrom, Elinor. 2006. *Upravljanje zajedničkim dobrima*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Ostrom, Vincent, Ostrom, Elinor. 1977. Public Goods and Public Choices. U: Savas, Edward (ur.). *Alternatives for Delivering Public Services: Toward Improved Performance*. Boulder: Westview, str. 7-49.
- Petak, Zdravko. 2009. Teorija institucija i razvoja u djelu Elinor Ostrom: povodom Nobelove nagrade za ekonomiju 2009. *Anali Hrvatskog politološkog društva*. 6: 205-215.

Znanosti o javnim politikama (*policy sciences*)

Harold Lasswell, "otac utemeljitelj" angažiranih akademskih znanosti o javnim politikama, zamislio ih je kao interdisciplinarni i multimetodski pothvat, usmjeren na rješavanje društvenih problema. U tom smislu, one su koncipirane kao primijenjeno područje različitih akademskih disciplina (političke znanosti, prava, sociologije, ekonomije, psihologije, etike, povijesti itd.) na kojemu se koriste različite metode analize, a analitičari politika funkcioniraju kao posrednici (*mediators*) u integraciji znanja koje treba upotrijebiti u rješavanju društvenih problema. Zamišljene su i kao znanosti u službi demokracije koja teži zaštititi ljudske osobe. U jesen 1943, u jeku Drugoga svjetskog rata, Lasswell piše: "Općenito gledajući, želim pridonijeti integraciji morala, znanosti i javnih politika (*morals, science, and policy*). Moja moralna vrijednost jest vrijednost individualističkog društva u kojemu sam odgojen i kojoj sam odan: dostojanstvo ljudske osobe". U zborniku iz 1951, koji je konstituirao disciplinu, Lasswell znanostima o javnim politikama daje i globalnu perspektivu pišući kako "narodi svijeta konstituiraju zajednicu". Globalno orijentirane i normativne, znanosti o javnim politikama katkad se uspoređuju s društvenom medicinom pa analiza politike, kako piše američki politolog Robert Axelrod, "treba uključiti ne samo znanstveno proučavanje posljedica alternativnih izbora nego i humanističko proučavanje onoga čemu treba težiti i zašto".

Krešimir Petković

Bobrow, Davis, Eulau, Heinz, Landau, Martin, Jones, Charles, Axelrod, Robert. 1977. The Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspectives. *American Journal of Political Science*. (21) 2: 415-433.

Lasswell, Harold. 1956. The Political Science of Science: An Inquiry into the Possible Reconciliation of Mastery and Freedom, *The American Political Science Review*. (50) 4: 961-979.

Lasswell, Harold. 2003. On the policy sciences in 1943. *Policy Sciences*. (36) 1: 71-98.

Lasswell, Harold, Lerner, Daniel (ur.). 1951. *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.

Lasswell, Harold. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: Elsevier.

ZNAJANJE U STVARANJU JAVNIH POLITIKA (*knowledge in policy making*)

U procesu stvaranja javnih politika mogu se koristiti različiti oblici znanja koji se pojavljuju kao sastavni dio društvene konstrukcije javnih politika i razmišljanja o ulozi analitičara u tom procesu. Klasična je perspektiva analize javnih politika podrazumijevala da analitičar vlada univerzalnim teorijskim znanjima i metodama analize koje mu omogućuju da kompetentno analizira problem i predloži rješenja. Nezadovoljstvo brojnim analizama koje na tim osnovama promašuju probleme javnih politika, perzistentnost problema u odnosu prema ponuđenim i isprobanim rješenjima, pragmatična perspektiva koja traži upotrebljivo znanje te nezadovoljstvo akademskim pristupom javnim politikama koji bitno odstupa od onoga što praktičari politika rade doveli su do pokušaja da se konceptualno obogati raspon znanja što su na raspolaganju analitičaru javnih politika. Širenje palete znanja koje bolje deskriptivno odgovara procesu stvaranja i njegovim praktičnim dilemama metaforički opisuje taj proces kao igru karata u kojoj uglavnom nije moguće pobijediti oslanjajući se samo na jednu boju.

Jedna od poznatijih podjela amalgamira aristotelijanske koncepte s poznatom distinkcijom između univerzalnog znanja i njegove tehničke primjene (u smislu razlikovanja fizike i inženjerstva). Tako se, uz epistemičko znanje o uzrocima i posljedicama pojave (primjerice, pušenje uzrokuje rak), pojavljuju fronetičko znanje, odnosno normativno orijentirana praktična mudrost (pušenje treba zabraniti) i tehničko znanje o sredstvima i metodama koja mogu promijeniti pojavu i ostvariti željeni cilj (kako i "koliko" se može zabraniti u praksi).

Distinkcija između univerzalnog znanja (*episteme*) koje proizvodi analitička racionalnost, odgovarajući na pitanje "što je istina?"; tehničkog znanja (*techné*) koje obuhvaća znanja, iskustva i vještine praktičara sažeta u pitanju "što stvarno djeluje?"; i etičkog znanja o dobrom životu (*phronesis*), sadržanog u pitanju "što treba činiti?", povezuje se u toj perspektivi višestrukih znanja u procesu stvaranja politika s normativnom idejom dobre argumentacije o politici, ali i osobinama dobrog analitičara. Dobra se politika zasniva na međugri različitih vrsta znanja te u analizu uključuje različita razumijevanja procesa povezana s različitim institucionalnim okružjima, a osobine

dobrog analitičara nisu samo tehnička racionalnost, nego i vještina i prilagodljivost korištenja različitih oblika znanja te prilagođavanje procesu stvaranja politika kojemu ne treba nametati veću racionalnost nego što on dopušta.

Krešimir Petković

- Colebatch, Hal. 2006. What Work Makes Policy. *Policy Sciences*. (39) 3: 309-321.
- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making Social Science Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindblom, Charles, Cohen, David. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problems Solving*. New Haven i London: Yale University Press.
- Tenbansel, Tim. 2006. Policy Knowledge for Policy Work. U: Colebatch, Hal (ur.). *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books, str. 199-215.
- Turnbull, Nick. 2013. The questioning theory of policy practice: outline of an integrated analytical framework. *Critical Policy Studies*. (7) 2: 115-131.

Prilog 1.

Hrvatska javna uprava

Zdravko Petak, 2009, (9) 1: 283-297.

Pojmovi (22): ciljevi javnih politika, dionici javnih politika, distributivna politika, dizajn javnih politika, evaluacija politike, formulacija politike, implementacija politike, instrumenti javnih politika, ishod (rezultat) politike, javna dobra, javne politke/politike za zajednicu, javno upravljanje, konstitutivna politika, koordinacija politika, *policy*, *policy* analiza, *policy* proces/proces stvaranja javnih politika, postavljanje dnevnog reda, redistributivna politika, regulativna politika, zajednička dobra, zagovaračke koalicije.

Hrvatska i komparativna javna uprava

Ana Petek, 2012, (12) 1: 301-312.

Pojmovi (12): agenda, akteri javnih politika, ciljna skupina, dimenzije javnih politika, institucije u istraživanju javnih politika, komparativne javne politike, kreatori javnih politika, *policy* mreža, strukturirana interakcija aktera, tipologije i taksonomije javnih politika, transfer javnih politika, zagovaranje javnih politika.

Krešimir Petković, 2013, (13) 1: 329-342.

Pojmovi (15): argumentacijska analiza javnih politika, deliberacija o javnim politikama, diskurzivna analiza javnih politika, etnografija javnih politika, generički pristup studiju javnih politika, hermeneutički krug u analizi javnih politika, interpretacija u znanostima o javnim politikama, interpretacijska analiza javnih politika, jezik analize javnih politika, naracijska analiza javnih politika, ontologija, epistemologija i metodologija u studijama i analizi javnih politika, političko u javnim politikama, retorika u analizi javnih politika, strukturalistički pristup u analizi javnih politika, teorija komunikacijskog djelovanja.

Krešimir Petković, 2013, (13) 2: 715-727.

Pojmovi (12): društvena konstrukcija u procesu stvaranja javnih politika, hegemonija u procesu stvaranja javnih politika, koalicija diskursa, lokalno znanje u procesu stvaranja javnih politika, performativni iskazi u analizi politika, poreci moći u stvaranju javnih politika, simbolička moć u procesu i analizi stvaranja javnih politika, simboličke i referencijske politike, stilske figure u diskursu o politikama, uloga analitičara u procesu stvaranja javnih politika, upotreba brojeva u procesu i analizi javnih politika, vrste znanja u procesu stvaranja javnih politika.

Copyright ©
Fakultet političkih znanosti
Sveučilišta u Zagrebu
Lepušićeva 6
10000 Zagreb
<http://www.fakultet.fpzg.hr>
politicke.analize@fpzg.hr

Za izdavača
Nenad Zakošek

Glavna urednica
Mirjana Kasapović

Odgovorni urednik
Berto Šalaj

Recenzenti
Damjan Lajh
Dagmar Radin

Tehnički urednik
Vlado Zelenić

Dizajn korica
Vesna Ibrišimović

Tisak
Grafički zavod Hrvatske, Zagreb