

THE IMPORTANCE OF NEGLECT IN POLICY-MAKING

Kako je Nizozemska, kao malena zemlja koja je gotovo potpuno uništena u Drugom svjetskom ratu, postala jedna od najbogatijih modernih demokratskih zemalja u svijetu? Mogu li se promjene politika mnogih država na početku 21. stoljeća objasniti samo neočekivanim događajima 2001. godine? Kako bi odgovorio na ta pitanja, nizozemski profesor javne uprave Michiel S. De Vries, koristeći se teorijama promjene javnih politika, razvija teoriju koja objašnjava i predviđa prirodu promjene javne politike, tvrdeći pritom da će ono što je zanemareno u sadašnjosti vjerojatno postati dominantno u bliskoj budućnosti.

U fokusu su knjige *The Importance of Neglect in Policy-Making* fundamentalne promjene koje autor definira kao promjene u idejama, pretpostavkama, prioritetima i ciljevima koje prati promjena u upotrebi *policy*-instrumenata te promijenjena uloga društvenih aktera i tvorca politika u *policy*-procesu. Oslanjajući se na sociološku teoriju Parsonsa i Smelzera (AGIL-shema), izvodi četiri zahtjeva koja je potrebno zadovoljiti pri stvaranju javnih politika. Prvo, one moraju ispuniti kratkoročni cilj zbog kojega su

razvijene. Drugo, moraju biti djelotvorne na dugi rok. Treće, moraju ponuditi učinkovito rješenje problema i pritom se prilagoditi financijskim i drugim ograničenjima. Četvrto, proces stvaranja javnih politika trebao bi biti demokratski, odnosno trebao bi uključivati javnost. Istovremeno zadovoljenje svih četiriju zahtjeva teška je, ako ne i nemoguća misija. Uzimajući u obzir ograničena sredstva koja vladama stoje na raspolaganju, kao i nemogućnost istovremenog zadovoljenja svih zahtjeva, kao alternativno rješenje nameće se sukcesivno zadovoljenje zahtjeva. Longitudinalna analiza koju autor prikazuje u drugom dijelu knjige pokazuje da su zemlje OECD-a nakon Drugog svjetskog rata odabrale upravo taj put. Pritom redoslijed zadovoljenja zahtjeva, tvrdi autor, nije fleksibilan, upravo suprotno, on je fiksiran i polazi od ostvarenja kratkoročnog cilja da bi nakon 10-12 godina fokus prešao na dugoročno strateško planiranje, zatim na participaciju i demokratske procedure te na kraju ciklusa na djelotvornost procesa i ishoda. Nakon ostvarenja svih zahtjeva dolazi do ponovnog premeštanja fokusa na prvi zahtjev.

* Michiel S. De Vries, *The Importance of Neglect in Policy-Making*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010, 203 str.

S obzirom na to da promjene u dominaciji pojedinog zahtjeva dolaze simultano unutar svakog područja javne politike, De Vries govori o *policy*-generacijama. Definira ih kao razdoblja u kojima nove politike u različitim područjima konvergiraju ne bi li udovoljile istom novom zahtjevu, a koja nastupaju kao reakcija na prethodno razdoblje u kojemu je taj zahtjev bio zanemaren. *Policy*-generacije međusobno se razlikuju prema specifičnom kriteriju koji politike moraju zadovoljiti i one su: otklanjači kvarova (*trouble-shooters*) koji se vode maksimumom “danas imamo problem, sutra imamo rješenje”, brižni tehnokrati (*caring technocrats*) koji teže pronalasku dugoročnih koherentnih strukturalnih rješenja, politizirani potrošači (*politicized spenders*) koji drže da politika treba uzeti u obzir zahtjeve i želje svih uključenih te učinkoviti menadžeri (*efficient managers*) koji preferiraju politike niskih troškova. Jedinstvenost De Vriesove teorije leži u njezinoj mogućnosti predviđanja redosljeda kojim se *policy*-generacije izmjenjuju. Pomoću nje moguće je predvidjeti na čemu će biti naglasak u stvaranju javnih politika u predstojećem razdoblju. A sve što treba znati jest koji su aspekti javnih politika trenutno najviše naglašeni te koja su obilježja najviše i najdulje zanemarena.

Teoriju o *policy*-generacijama De Vries izvodi iz triju teorija iz drugih društvenih disciplina – funkcionalne teorije sustava Talcotta Parsonsa, ekonomske teorije oskudnosti resursa te Nemenwirthove paradigme relativne pozornosti. Iz njih izvodi tri aksioma. Prvi se temelji na ekonomskoj teoriji oskudnosti i ističe nemogućnost stvaranja savršene politike jer su sredstva dostupna za razvoj adekvatne politike uvijek manja od sredstava potrebnih za njezin razvoj.

Drugi je aksiom izveden iz Nemenwirthove kulturne teorije i predstavlja poticaj za promjenu politike. On glasi: fundamentalna promjena politike nastupa kada dominantni *policy*-akteri otkriju problem u postojećim politikama koji se može ukloniti jedino razvojem nove politike. Treći se aksiom tiče hitnosti promjene politika, izveden je iz Parsonsove sociološke teorije te glasi: što je duže aspekt javne politike zanemaren, to će pritisak da mu se posveti pozornost biti veći. Aksiomi, objedinjeni, rezultiraju dvjema hipotezama. Prva glasi da je u središtu fundamentalne promjene politike uvijek usmjeravanje pozornosti prema onim problemima (ili aspektima problema) koji su najdulje zanemarivani u prethodnoj politici. Druga je hipoteza specifičnija i predviđa da će, kada nastupi nova *policy*-generacija, konvergencija prema ostvarenju dominantne vrijednosti te generacije biti evidentna u novim politikama u svim *policy*-područjima.

Nakon izvođenja formalne teorije *policy*-generacija u prva dva poglavlja, De Vries u ostatku knjige (od 3. do 6. poglavlja) podvrgava tu teoriju empirijskom testu analizirajući dinamiku *policy*-ciljeva, instrumenata i aktera u zemljama OECD-a u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata, s posebnim naglaskom na jednoj zemlji – Nizozemskoj.

U prvome od navedenih poglavlja autor tvrdi da je u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata moguće razlikovati pet *policy*-generacija. Za svako razdoblje ukratko opisuje sadržaj ciljeva (kako su ciljevi formulirani na početku razdoblja), stupanj njihova ostvarenja na kraju razdoblja te promjenu ciljeva između razdoblja. Analizu je temeljio na podacima iz manifesta etabliranih stranaka koji, iako pokazuju da su stranke pojedinim pitanjima pridavale različit stupanj

pozornosti, ipak omogućuju razlučiva-nje određenih razdoblja (generacija) u kojima su sve stranke pridavale veću po-zornost istim problemima.

Za prvo razdoblje neposredno nakon rata karakteristična je društvena rekonstrukcija te *ad hoc* politike usmjerene na ublažavanje postojećih problema. Izgradnja države blagostanja 1950-ih bila je, prema De Vriesu, direktna reakcija na razvoj događaja u prethodnom razdoblju u kojem je zbog fokusa na kratkoročnu rekonstrukciju dugoročno planiranje gotovo potpuno izostalo. Druga polovica 1960-ih i 1970-e bile su “era demokracije” u kojoj je naglasak na standardizaciji i uniformnosti iz prethodnog razdoblja zamijenila težnja za većom socijalnom i individualnom raznolikošću koja se, između ostalog, manifestirala kroz mnoštvo protesta i demonstracija. Trend prema “manje demokracije i više djelotvornosti” koji je obilježio 1980-e proizišao je iz široko prihvaćene ideje da je država blagostanja postala preopterećena. Reakcija na povlačenje države i ostavljanje većeg prostora tržištu stigla je 1990-ih u obliku poziva na veću uključenost, odlučnost i autoritet vlade. Razmjerno površna i općenita komparativna analiza zemalja OECD-a kakvu nudi autor tek je početna potvrda teorije o *policy*-generacijama. Mnogo iscrpnija analiza slučaja Nizozemske koja slijedi u nastavku nudi odlučniju potvrdu same teorije.

Središnja je teza 4. poglavlja da se izbori *policy*-instrumenata i zakonodavstva također mijenjaju periodično, simultano s ciljevima. Tomu je tako jer sam odabir *policy*-instrumenata nije nezavisna faza procesa stvaranja javnih politika, već izbor koji su učinili relevantni akteri, ukotvljen u politički, ekonomski i društveni razvoj s jedne strane te cilje-

ve politike s druge strane. Pritom je važno napomenuti da su *policy*-instrumen-ti (pravni, ekonomski, organizacijski i komunikacijski) koji su bili dominantni u pojedinom razdoblju primjenjivani u svim *policy*-područjima. Izlažući empirijske podatke, prvo na primjeru zemalja OECD-a, a zatim i na primjeru same Nizozemske, De Vries pokazuje da je moguće omeđiti razdoblja dominacije pojedinih *policy*-instrumenata jer primjena svakoga od njih ima određene poznate nusprodukte (*side-effects*). Na taj način potvrđuje dio teorije koji se odnosi na ciklički karakter upotrebe *policy*-instrumenata.

U sljedećem se poglavlju autor bavi longitudinalnim razvojem mjera koje političke elite poduzimaju ne bi li oblikovale odnos javnog sektora i društvenih grupa u procesu stvaranja javnih politika. Pritom utvrđuje postojanje četiriju razdoblja koja karakteriziraju četiri modela, odnosno specifična tipa odnosa tvorca javnih politika i javnosti općenito. To su redom: model upravljivosti (*governability model*) dominantan 1950-ih i u prvoj polovici 1960-ih koji na društvene grupe gleda kao na ciljne skupine, pluralistički model od sredine 1960-ih do početka 1980-ih koji na društvene grupe gleda kao na interesne skupine, model javnog menadžmenta od ranih 1980-ih do 1994. koji na društvene grupe gleda kao na klijente te model upravljanja (*governance model*) koji slijedi nakon njega, a za koji su društvene grupe partneri. Važno je napomenuti da tijekom dominacije jednog modela interakcije ostali modeli nisu bili potpuno isključeni, već jednostavno zanemareni. I upravo je to zanemarivanje dio objašnjenja prijelaza s jednog modela na drugi.

Autor je u ovom poglavlju želio pokazati da se razdoblja dominacije spe-

cifičnog tipa interakcije između tvorca politika i društvenih grupa preklapaju s razdobljima u kojima se formuliraju novi ciljevi te onima u kojima dominiraju određeni *policy*-instrumenti. Nakon što je to, ponovno na primjeru zemalja OECD-a i posebno Nizozemske, dokazao, De Vries zaključuje da je koncept *policy*-generacija koristan jer ima moć eksplanacije i predikcije prirode promjena javnih politika. Stoga u posljednjem poglavlju primjenjuje teoriju na događaje u Nizozemskoj nakon 2000. kako bi odgovorio na pitanje je li riječ o pojavi nove *policy*-generacije i, ako jest, ima li ona obilježja koja teorija predviđa. Iako je analiza nedvojbeno nepotpuna, De Vries ukazuje na indikatore koji navode na zaključak da je uistinu riječ o novoj, šestoj poslijeratnoj *policy*-generaciji i šestoj točnoj predikciji prirode javnih politika i njihove periodične promjene.

Poruka je ove knjige da promjena javne politike nije nešto što ovisi o pojedinim krucijalnim događajima, što se događa preko noći i što se ne može predvidjeti, već samo naknadno objasniti. Upravo suprotno, vrijeme i smjer promjene mogu se predvidjeti mnogo prije nego što promjena nastupi, i to poznavanjem aspekata kojima je dan prioritet, odnosno koji su bili zanemareni. A upravo je zanemarivanje središnji koncept ove knjige. Ono inducira promjene javnih politika. Pritom isticanje važnosti zanemarivanja ne smjera umanjivanju važnosti ostalih faktora u objašnjavanju zašto i kada promjene javnih politika postaju vjerojatne. Cilj je ove knjige da ostalim eksplanacijskim faktorima pridoda još jedan – zanemarivanje, i u tome je njezina najveća vrijednost i korist za sve koji se bave *policy*-analizom.

Vedrana Kopic