

Hrvoje Mataković, Hrvatska zaklada za znanost  
Irena Cajner Mraović, Sveučilište u Zagrebu, Hrvatski studiji  
Odjel za sociologiju

Pregledni znanstveni rad  
UDK 35.07:323

# STVARANJE JAVNIH POLITIKA U RAZLIČITIM NACIONALNIM KONTEKSTIMA

**Sažetak:** Kako bi se što jednostavnije opisale razlike u načinima na koji se stvaraju i provode javne politike u različitim zemljama te se sistematizirala odstupanja među zemljama, razvijen je model stila javnih politika. Stil javnih politika ne odnosi se na to kakve politike vlade donose, nego kako ih donose pa se koncept stilova javnih politika upotrebljava za analiziranje uloge nacionalnih institucija u procesu stvaranja javnih politika, gdje postoje značajne razlike u stilovima javnih politika među različitim zemljama. Stil javnih politika klasificira se pomoću dviju dimenzija: vladine tipične metodologije rješavanja problema te uzorka njezinog odnosa s društvenim skupinama pa se vladin pristup rješavanju problema može opisati kao anticipatorni ili reaktivni, a odnos između vlade i ostalih aktera javnih politika kao odnos konsenzusa ili odnos nametanja. Koristeći model stila javnih politika analizirano je stvaranje i provođenje javnih politika u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj, te su utvrđeni uzroci razlika među pojedinim zemljama.

**Ključne riječi:** javne politike, stil javnih politika, Njemačka, Nizozemska, Hrvatska

## 1. UVOD

Proučavanje vladinih politika pomoću rezultata koje su vlade ostvarile svojim djelovanjem nije bilo prisutno u tradicionalnoj političkoj znanosti sve do sredine dvadesetog stoljeća kada Harold Laswell<sup>1</sup> utemeljuje disciplinu, uvodeći pojam znanosti o politikama (*policy sciences*). Ovim pojmom označava se „multidisciplinarni i racionalni pristup rješavanju društvenih problema“. Razvojem discipline dolazi i do profiliranja temeljnih pojmova pa se tako pojmom javnih politika (*public policy*) označava samo područje istraživanja, a terminom analize javnih politika (*policy analysis*) opisuju se metodološki pristup (Petak, 2002., 51-52).

Sam pojam te analiza javnih politika počinju se koristiti najprije u Sjedinjenim Američkim Državama u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata (Colebatch, 2005., 33). Indikativna je tvrdnja Howletta i Ramesha da studije javnih politika imaju „dugu povijest, ali kratku prošlost“ (Howlett/ Ramesh, 1995., 18) – različite brojne studije tijekom prošlih stoljeća analizirale su vla-

<sup>1</sup> Prijevod Laswellova predgovora zborniku Daniel Lerner/ Harlod Laswell (ur.), 1951.: *The Policy Sciences – Recent Development in Scope and Methods*, Stanford University Press, Stanford, objavljen je u časopisu *Politička misao*, br. 3 iz 1987. godine - vidi Laswell, 1987.

dine djelatnosti, ali sustavno istraživanje otpočinje tek u pedesetim godinama 20. stoljeća kada javne politike nastaju kao posljedica, ali također i kao potreba, racionalizacije upravljanja koju provodi Američka vlada nakon Drugog svjetskog rata. Drugi svjetski rat bio je svojevrsna prekretnica budući da je nakon rata vladina uloga naglo povećana, a samim time povećan je i broj ljudi unutar javnih tijela, koji inače ne bi bili uključeni u cjelokupni proces da se nije proširila uloga vlade i, općenito, javnog sektora (Colebatch, 2005., 33). Tadašnju situaciju možda najbolje ilustriraju prve Laswellove rečenice kojima otvara zbornik „The Policy Sciences“: „Živimo u stalnoj krizi nacionalne sigurnosti i to traži najefikasniju uporabu ljudstva, opreme i resursa američkog naroda. Visokoobučeni talent uvijek je rijedak i skup. Tako kriza nameće potrebu iskorištavanja intelektualnih bogatstava na najekonomičniji način“ (Laswell, 1987., 58). Ovi razlozi potakli su sustavnu primjenu društvenih znanosti na područje upravljanja.

Dye daje klasičnu definiciju prema kojoj javne politike opisuju „što vlade rade, zašto to rade, i kakvu razliku to čini“ (Dye, prema Radaelli/ Karagiannis, 2008.). Ukratko govoreći, javne su politike „sve ono što vlada namjerava, odnosno ne namjerava učiniti“ (Colebatch, 2006., 10). Slikovito gledajući, možemo si zamisliti da vlada „sjedi ispred mnoštva mogućnosti i odabire onu koja donosi najviše koristi uz najmanju cijenu“ (isto). Javne politike mogu se promatrati kao postupak vršenja izbora temeljen na vlasti, budući da ljudi koji se nalaze na pozicijama u vlasti odabiru način na koji će se provoditi javna vlast. Proučavanjem javnih politika analiziramo vladinu aktivnost u nekom određenom području, a posebice izbore i mogućnosti koji su joj na raspolaganju (isto). Pretpostavlja se da bi se u odabiru odluka, vrednovanju različitih alternativa i definiranju osnova za političko djelovanje ili nedjelovanje, umjesto uskim sebičnim interesima, kreatori javnih politika trebali rukovoditi racionalnim argumentima (Petak, 2002., 53).

## 2. KONCEPT STILOVA JAVNIH POLITIKA

Javne politike su „stalan proces društvenog djelovanja i interakcije“ (Colebatch, 2004., 16) pa tako postoje brojne razlike i odstupanja u načinima na koji pojedini subjekti u različitim zemljama „prakticiraju“ javne politike. Razumjeti kako se politike stvaraju i provode u jednoj zemlji za razliku od druge znači razumjeti specifične političke značajke te zemlje, uključujući interakciju njezina političkoga sustava s drugim sustavima, poput njegove društvene i ekonomske okoline (Turner, 2002., 391). Kako bi se što jednostavnije opisale razlike u načinima na koji se stvaraju i provode javne politike u različitim zemljama te se sistematizirala odstupanja među zemljama, razvijen je model stila javnih politika (*policy style*), a Richardson, Gustafsson i Jordan su 1982. godine u djelu „Policy Styles in Western Europe“ razradili koncept koji nam pomaže da definiramo nacionalne razlike. Pojam stila javnih politika ne odnosi se na to „kakve politike vlade donose, nego kako ih donose“ (Hague/ Harrop/ Breslin, 2001., 431). Koncept stilova javnih politika upotrebljava se za analiziranje uloge nacionalnih institucija u procesu stvaranja javnih politika, gdje postoje značajne razlike u stilovima javnih politika među različitim zemljama (Bartle, 2002., 6) - to je bio „sustavni pokušaj da se istraže načini na koje ‘standardne procedure postupanja’ u stvaranju odluka o javnim politikama mogu oblikovati sadržaj tih javnih politika“ (Brunazzo/ Della Salla, 2007., 2).

Richardson i dr. stil javnih politika definiraju kao interakciju između vladinog pristupa rješavanju problema i odnosa između vlade i drugih sudionika u procesu stvaranja javnih politika (Richardson/ Gustafsson/ Jordan, 1982., 12-13). Dakle, stil javnih politika klasificira se pomoću

dviju dimenzija koje zapravo čine „dva temeljna obilježja sustava stvaranja javnih politika“ (isto, 12): „vladine tipične metodologije rješavanja problema te uzorka njezinog odnosa s društvenim grupama“ (Howlett/ Ramesh, 1995., 185) pa se vladin pristup rješavanju problema može opisati kao anticipatorni/ aktivni ili reaktivni, a odnos između vlade i ostalih aktera javnih politika na sličan način također je podijeljen u dvije kategorije, na odnos konsenzusa i odnos nametanja (isto). Tako se stilovi javnih politika razlikuju prema tome je li donošenje odluka u rješavanju problema javnih politika bilo reaktivno ili proaktivno te je li javna politika rezultat konsenzualnog odlučivanja ili je pak nametnuta od strane državnih struktura (Brunazzo/ Della Salla, 2007., 2-3). Ovakvo formuliranje koncepta omogućuje nam da kategoriziramo društva u četiri temeljna stila javnih politika (Richardson/ Gustafsson/ Jordan, 1982., 13).

Iako je sam model kasnije doživio različite kritike<sup>2</sup>, ipak se pokazao kao koristan alat za predočavanje razlika koje se javljaju u raznim zemljama tijekom procesa stvaranja javnih politika. Ovo shematsko predočavanje Colebatch opisuje kao „nerafinirani prikaz složenih odnosa koji u mnogo većoj mjeri ističe relativne nego apsolutne kategorije“ (Colebatch, 2004., 16-17) budući da djelatnost niti jedne vlade nije u potpunosti aktivna ili reaktivna, a također niti jedna vlada ne donosi odluke isključivo konsenzusom ili samo nametanjem. Ipak, ova „škrtoš“ modela rezultirala je njegovom analitičkom korisnošću (Howlett/ Ramesh, 1995., 186): sami autori tvrde da je u izradi ovoga modela „njihov glavni prioritet ostala jednostavnost s ciljem povećanja heurističke vrijednosti tipologije u komparativnom smislu“ (Richardson/ Gustafsson/ Jordan, 1982., 13).

Nedugo nakon nastanka samog modela, pokazalo se da je koncept primjereniji za analiziranje različitih sektora javnih politika budući da su „karakteristični obrasci stvaranja javnih politika izraženiji na sektorskoj razini nego na nacionalnoj“ (Howlett/ Ramesh, 1995., 185). Načini stvaranja i implementiranja javnih politika mogu biti različiti i unutar pojedinih sektora u istoj zemlji, a također i unutar samih sektora. Brunazzo i Della Salla navode sigurnosni sektor kao primjer gdje države imaju veću mogućnost da nameću svoje prioritete te sasvim suprotnu situaciju kod proračunskih politika, gdje države imaju malu mogućnost da predviđaju, pripremaju i nameću politike (Brunazzo/ Della Salla, 2007., 4). Osim toga, ponekad se teško može naći dominantan stil javnih politika tijekom dužeg vremenskog razdoblja budući da on može ovisiti i o stranci koja se nalazi na vlasti (Richardson, 1982., 198; Beyme, 1985., 19-21) i o njezinom shvaćanju javnih politika. Unatoč tome, postoji obrazac koji prevladava i njega u većini slučajeva, uz određene iznimke, možemo smatrati dominantnim stilom javnih politika u pojedinoj zemlji. Isto tako, Richardson i dr. tvrde da su stilovi javnih politika europskih zemalja postali sve sličniji (Richardson/ Gustafsson/ Jordan, 1982., 1) te da najviše zapadnoeuropskih zemalja možemo klasificirati u četvrtu kategoriju – „reaktivno rješavanje problema/ nametanje pri donošenju odluke“.

Stil javnih politika u nekoj zemlji može nastati na više načina. Jedan od njih su iskustva s krizama: „izvanredna stanja iziskuju nove postupke, koji potom postaju dio uobičajene reakcije neke zemlje na probleme“ (Hague/ Harrop/ Breslin, 2001., 431). Tako je iskustvo Velike krize koja je poharala veći dio svjetskog gospodarstva u tridesetim godina 20. stoljeća jednostavno prisililo većinu zapadnih vlada da se jače uključe u planiranje i upravljanje gospodarstvom kako bi se spriječilo ponavljanje krize. Nastanak stila javnih politika možemo objasniti i pomoću kulture u pojedinoj zemlji, jer „proces odlučivanja u vladi neizbježno odražavaju šire društvene norme“ (isto) pa tako primjerice stil javnih politika u Japanu „teži ublažavanju otvorenog sukobljavanja, obilježje koje resi mnoge nedržavne japanske institucije, uključujući i obitelj“ (isto).

2 Vidi primjerice Brunazzo/ Della Salla, 2007., 4.

Budući da svaka država ima specifičan način stvaranja javnih politika, detaljnije ćemo analizirati obilježja stilova javnih politika u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj. S obzirom na to da na stil javnih politika značajno utječu povijesne okolnosti i kultura, za analizu smo odabrali zemlje koje imaju vrlo različite povijesna iskustva i kulturu, kako bismo pokazali da i bez obzira na razlike u povijesti i kulturi stil javnih politika, u svojim određenim segmentima, može biti sličan. Njemački stil javnih politika je reaktivan i temeljen na konsenzusu, a u Nizozemskoj vlada konsenzusom određuje politike te reagira na probleme. Hrvatski stil javnih politika mogao bi se usporediti s francuskim za kojeg su Hague, Harrop i Breslin ukratko ustvrdili da je “posljedica tajnosti i ograničenih konzultacija, s (oslabljenim?) smislom za grandiozne zamisli” (Hague/Harrop/Breslin, 2001., 431).

### 3. STVARANJE JAVNIH POLITIKA U NJEMAČKOJ

Iako je proces stvaranja javnih politika u Njemačkoj različit u pojedinim sektorima javnih politika, a razlike također postoje i unutar samih sektora, ipak se ističu elementi specifični za proces stvaranja javnih politika u Njemačkoj. Javne politike u Njemačkoj ponajviše karakteriziraju „eksplicitna normativna pravila“ (Dyson, 1982., 17) koja su nastala, u prvom redu, kao posljedice specifičnih povijesnih okolnosti poput kolapsa Weimarske Republike, iskustva nacionalsocijalizma i poslijeratne obnove zemlje. Kako bi spriječili ponavljanje ovih neugodnih epizoda iz prošlosti, njemačke političke vođe u poslijeratnom razdoblju mnogo su intenzivnije normirali javne politike nego što je to bio slučaj u drugim europskim državama pa tako Nijemci u središte procesa stvaranja javnih politika stavljaju „stvaranje pravila koja će razriješiti određenu podjelu“ (Colebatch, 2005., 37), a primjerice u Nizozemskoj prioritet je u traženju načina kako da se pregovorima riješi određeni problem ili sporna situacija. U Njemačkoj je središte pozornosti usmjereno na izdavanje naredaba i dok su, primjerice, Nizozemci više zaokupljeni traženjem načina kako da se pregovorima izvuku iz neke situacije, Nijemci su zaokupljeni stvaranjem pravila koja će razriješiti određenu podjelu (isto).

Temeljni uzorak stila javnih politika, usmjeren u prvom redu na izdavanje naredaba, ostao je relativno stabilan, ali se je tijekom vremena mijenjao dominantni sustav vrijednosti. U šezdesetim i sedamdesetim godinama 20. stoljeća njemačkim javnim politikama upravljale su dvije različite generacije političara i birokrata. Stariju od njih Dyson slikovito naziva „Weimarska generacija“: ona se je oblikovala pod utjecajem političke nestabilnosti i propasti Weimarske republike. Na mlađu „ratnu generaciju“ više je utjecala oskudica ratnog i poslijeratnog razdoblja te je njezin prioritet bila „zaštita teško postignutih materijalnih uspjeha Savezne Republike“ (Dyson, 1982., 45-46). Upravo te dvije generacije oblikovale su temeljne vrijednosti koje su usmjeravale proces stvaranja javnih politika, a to su briga za političku i ekonomsku stabilnost te ono što se u njemačkom jeziku naziva *Sachlichkeit*, a označava objektivnost promatranu kroz stvarnost, praktičnost, primjerenost i proračunljivost. Krajem šezdesetih godina, nakon vremenskog odmaka od rata i poraća, a također i pod utjecajem porasta općenite kvalitete života, javljaju se generacije koje nisu iskusile Weimarsku Republiku i rat te iznose kritiku tog „tehnokratskog“ i „dehumaniziranog“ stila javnih politika i njegovih prioriteta, pokazujući pritom jasnu usmjerenost na post-materijalističke vrijednosti. Ova kritika, nastala najprije u studentskom pokretu, tijekom sedamdesetih godina postiže široku rasprostranjenost u njemačkom društvu (isto).

### 3.1. NAČIN RJEŠAVANJA PROBLEMA JAVNIH POLITIKA

U domeni rješavanja problema Nijemci promatraju javne politike na „uzvišen i didaktičan način“ (Dyson, 1982., 17). Ovaj aspekt stila javnih politika stavlja naglasak na praktičnosti i primjerenosti poduzetih mjera, a isto tako i na uvažavanje stavova javnosti. Rješavanje problema može biti reaktivno i naglasiti zapravo pasivnu i odgovornu narav vlasti. Reaktivnost stila javnih politika ima idejnu podlogu u neoliberalizmu, koji potencira „odvojenost države i društva i nepristranu ulogu vlasti kao suca“ (isto). Zanimljivo je da se u studiji nacionalnih stilova javnih politika koju je uredio Richardson (Richardson, 1982.) upravo reaktivno rješavanje problema iznenađujuće pokazalo kao zajednička karakteristika u svim ispitanim zemljama (Ahonen, 1986., 305) pa su se pojavila razmatranja o rijetkosti anticipatornog i aktivnog tipa rješavanja problema (Richardson, 1982., 197).

Značajan dio aktivnosti vezanih uz javne politike koje su se u Njemačkoj odvijale u razdoblju od 1949. do 1966. godine bio je reakcija na nacionalsocijalizam; veći dio zakonodavstva donesenog za vrijeme nacizma trebalo je zamijeniti novim zakonima (isto, 6). Tako su, između ostalog, donesene brojne nove socijalne politike, ekonomske te pravne politike (Landfried, 1985., 200). Zapadni saveznici nakon 1945. godine donose brojne mjere koje su imale za svrhu sprječavanje obnove nacizma, pa je tako, primjerice, provedena dekartelizacija industrije i uveden strogi sustav tržišnog natjecanja, budući da su saveznici vjerovali da je organizirani kapitalizam pogodovao nastanku nacionalsocijalizma. Iz istih razloga uspostavljen je i tzv. uravnoteženi federalizam kojim su savezne pokrajine (*Länder*) dobile široke ovlasti, osnovan je jak ustavni sud te nezavisna središnja banka. Kako bi bili sigurni da će se ove reforme zaista provesti, odredbe o navedenim subjektima uključene su i u novi ustav Savezne Republike (Kitschelt/ Streeck, 2004., 8-9).

Ulaskom socijaldemokrata u saveznu vladu 1966. godine, aktivno rješavanje problema postaje sve značajnije budući da su socijaldemokrati željeli istaći angažiranu i inovativnu ulogu vlade. Ovaj pomak u stilu javnih politika ima temelje u ideologiji “socijalne države” i intelektualno je odražavao promjene u shvaćanju funkcioniranja države te, do tada dominantnu koncepciju o državi kao okviru za poredak, zamjenjuje s koncepcijom države kao organizacije koja pruža javne usluge sa svrhom razvoja (Dyson, 1982., 17-18). Budući da je stil javnih politika samo model za opisivanje procesa donošenja odluka, modelska rješenja nisu jednoznačna, a moguća su i prilično izvjesna određena odstupanja od modela unutar različitih sektora javnih politika. Tako je u nekim sektorima javnih politika njemački stil javnih politika anticipatoran, pa čak i previše anticipatoran. Beyme kao primjer izrazito anticipatorne politike navodi obrazovne politike: „previše istraživanja, previše programa na prevelikom broju različitih razina onemogućilo je mnoge napore u obrazovnoj politici“ (Beyme, 1985., 12) - za razliku od Njemačke, mnoge druge centralizirane države najprije su uvele srednjoškolski sustav, a tek kasnije analizirale posljedice. U drugim područjima njemačke politike nisu uopće bile anticipatorne – primjerice, vojna politika te politika vezana uz nuklearnu energiju dugo su vremena bile nerazvijene zbog ograničenja koja su uveli zapadni saveznici nakon Drugog svjetskog rata. Politike zaštite okoliša, isto tako, dugo vremena bile su potisnute i nerazvijene (isto, 13).

### 3.2. NAČIN DONOŠENJA ODLUKA VEZANIH ZA JAVNE POLITIKE

Način donošenja odluka vezanih za javne politike kao drugi aspekt stila javnih politika, uključuje „kulturalno uvjetovane stavove prema odnosu između vlasti i drugih aktera u procesu stvaranja javnih politika“ (Dyson, 1982., 18) i odražava različite koncepcije odnosa države i društva. Donošenje odluke pregovorima i traženje konsenzusa imaju idejno uporište u koncepciji međuovisnosti države i društva i njegova je bitna odrednica dijeljenje vlasti. Stil nametanja odluka temelji se na koncepciji države nasuprot društvu, shvaćanjem da „zajedničko dobro mora biti zagarantirano nametanjem tehnički ispravnih rješenja“ (isto). Traženje konsenzusa i nametanje, kao moguća rješenja prilikom donošenja odluka, imali su različitu primjenu u različitim sektorima javnih politika pa se pregovaranje primjenjivalo ponajviše u odnosima između vlasti i interesnih skupina, a nametanje je bilo važno i u sektoru upravljanja valutom (isto).

Konsenzualno ponašanje u njemačkom društvenom i političkom životu ima i druge uzroke. Autoritarna priroda ranijih režima razvila je u Njemačkoj sklonost promatranja natjecanja kao „disfunkcionalnog“ pa je od nastanka Savezne Republike postojala želja za izbjegavanjem sukoba među strankama i ishodima u kojima pobjednik uzima sve (*winner-take-all*) te situacijama u kojima jedna skupina ili politička stranka drži monopol na vladine politike. Na temelju takvih razmišljanja razvili su se korporatističko partnerstvo i konsenzualno dogovaranje. Iako su se tijekom vremena počele sve više uviđati koristi od međustranačkog natjecanja, mnogi Nijemci su ipak „veliku koaliciju“ CDU-a i SPD-a iz razdoblja od 1966. do 1969. godine doživjeli kao „okonačanje stranačkih sukoba“ (Clemens, 2005., 36-37).

Na temelju takvih ideja i shvaćanja nastale su ključne značajke njemačkog procesa stvaranja javnih politika: „podijeljena moć i nadležnosti, mnogostruke veto točke i veto igrači, određenje ka kompromisu i politička stabilnost među svim akterima“ (Kitschelt/ Streeck, 2004., 25) i upravo su one omogućile da njemački politički sustav postigne i zadrži ravnotežu (isto). Druge značajke poput federalizma, koalicijskih vlada, ne-protivničkog (*non-adversarial*) parlamenta i aktivne uloge interesnih skupina u stvaranju javnih politika vidljive su u stilu javnih politika koji uključuje „kooperativni federalizam“, „neokorporatizam“ i „kooperativnu oporbu“ (Bartle, 2002., 6-7). Konsenzualnost u procesu donošenja odluka i stvaranju politika prisutna je u Njemačkoj na tri razine: na regionalnoj, međupokrajinskoj razini (kooperativni federalizam), na razini reguliranja odnosa između rada i kapitala (neokorporatizam) i na razini stranačkog sustava (kooperativna oporba).

Kooperativni federalizam, koji se može definirati kao dobrovoljna samokoordinacija saveznih jedinica, ističe ulogu saveznih pokrajina u stvaranju javnih politika u Bundesratu (isto, 7). Njemačka je savezna država, podijeljena na 16 saveznih pokrajina koje posjeduju određene funkcije vlasti, a one se u prvom redu odnose na obrazovanje, masovne medije te na javni red i mir (Conradt, 2002., 176). Neposredno nakon Drugog svjetskog rata, na saveznoj razini prevladavale su decentralizacijske tendencije i koncepcija vertikalne diobe vlasti; savezne pokrajine bile su međusobno odvojene i djelovale su svaka za sebe, vodeći posebnu brigu o vlastitim mjerodavnostima i financijskim sredstvima, pritom ne pokazujući želju za intenziviranjem međusobne suradnje. Tijekom vremena razvija se suradnja između pokrajina, u početku kroz neformalnu suradnju kao što su bili susreti pojedinačnih ministarskih predsjednika, ali i kroz institucionalizirane oblike suradnje, poput konferencija ministarskih predsjednika i resornih ministara. Sklapaju se također i pravni dogovori između Savezne Republike i pokrajina, a uža povezanost saveznih i pokrajinskih izvršnih vlasti realizirala se kroz upravne sporazume kojima su se partnerski rješava-

vali sukobi (Beyme, 1999., 256-257). Kooperativni federalizam usporava donošenje autoritativnih odluka, budući da je to sustav donošenja odluka u kojem su pokrajinska i nacionalna razina međusobno ovisne i upravo ta ovisnost „čini nemogućim distribuiranje sredstava i koordinaciju odluka oko najmanjeg zajedničkog nazivnika svih veto igrača“ (Kitschelt/ Streeck, 2004., 27). Kooperativna priroda njemačkog stila javnih politika dodatno je potencirana ustanovljavanjem drugog doma parlamenta, Bundesrata.

Bundesrat je u početku bio „zamišljen kao tijelo u kojem bi pokrajine mogle braniti svoje interese protiv središnje vlasti“ (Clemens, 2005., 46) i ima ovlasti za ulaganje veta na bilo koji savezni zakon koji se izravno tiče pokrajinskih nadležnosti. U početku smatralo se da će to biti zakoni iz ograničenog područja unutarnje politike, kao što su obrazovanje i kultura. Također se pretpostavljalo da će u doseg veta Bundesrata biti jedna desetina svih saveznih zakona, međutim, budući da su se „savezne vlade počele oslanjati na pokrajinske administracije u provođenju saveznih politika, udio zakona na koje se je potencijalno mogao staviti veto povećao se na gotovo 60 posto“ (isto) svih zakona. Osim toga, birači su često koristili regionalne izbore da iskažu protest protiv savezne vlade. Ukoliko su različite stranke kontrolirale većinu u Bundesratu i Bundestagu, kancelar se je nalazio u nezgodnom položaju budući da se „čak i one stavke koje ne mogu formalno biti predmet veta mogu držati kao talac, da se njima prijeti blokiranje stavki na koje se može dati veto“ (isto) i u takvim se slučajevima potraga savezne vlade za pokrajinskim glasovima u Bundesratu često puta pokazala kao vrlo teška (Kitschelt/ Streeck, 2004., 7).

Još jedan od vidova donošenja odluka, gdje je iskazana sklonost ka konsenzusu, je neokorporatizam koji „odražava bliske odnose između interesnih skupina<sup>3</sup> i vlade u stvaranju javnih politika“ (Bartle, 2002., 7). Jedna od važnih značajki korporatizma (i neokorporatizma) jest da je „država aktivno uključena u stvaranje i transformaciju interesnih skupina“ (Müller, 1993., 425), bilo na temelju zakona ili neizravno kroz jamčenje interesnim skupinama da će imati važnu ulogu u postupku stvaranja javnih politika<sup>4</sup> (isto). U njemačkom gospodarstvu važnu ulogu ima „jedinstvena konfiguracija institucionalnih mehanizama“ (Kitschelt/ Streeck, 2004., 2) koja povezuje i usklađuje djelovanje predstavnika rada, kapitala i države, a mnogi elementi te specifične konfiguracije postojali su i u samim počecima industrijalizacije. Cijeli tripartitni sustav dodatno se razvio i napredovao u godinama nakon Drugog svjetskog rata i on počiva na pretpostavci da će različiti politički i organizacijski poticaji ohrabriti interesna udruženja da „izraze i artikuliraju interese svojih članova na takav način da će oni postati sukladni i prihvatljivi zajedničkim interesima“ (Streeck, 2006., 26) koje dijele svi akteri; „policy se odvija u stabilnim odnosima i uvjetima, specijalizacijom, kontrolom konflikta od vrha, hijerarhijskim vezama i sl.“ (Grdešić, 1995., 79).

Interesne skupine igraju važnu ulogu u svim fazama procesa stvaranja politika budući da se sukladno njemačkom zakonodavstvu „sve relevantne interesne skupine trebaju kontaktirati tijekom formulacije novih politika“ (Adolino/ Blake, 2001., 83-85). Njihova uloga u procesu stvaranja javnih politika je dvostruka: s jedne strane, vlada koristi stručna znanja tih skupina, a s druge strane, one sudjeluju u pregovorima čiji je cilj da interesne skupine iskažu svoje stavove o pojedinim pitanjima i u konačnici se usuglase s novim politikama te surađuju u njihovoj provedbi. U društvima poput njemačkog, s jakom korporativističkom tradicijom, akteri javnih politika uglavnom daju prednost reformama koje su dogovorene pregovorima nego jednostranoj deregu-

3 Detaljnije o odnosu interesnih skupina u Njemačkoj i države vidi Schütt-Wetschky, 1997.

4 Katz i Mair (1995., 23) neokorporatizam objašnjavaju činjenicom da su političke stranke postale prebliske i previše isprepletene s državom i da je upravo stoga narušena njihova komunikacijska i posrednička uloga od društvenih skupina k državi. Stoga skupine civilnog društva svoje zahtjeve državi ne upućuju preko stranaka, već izravno „državi/stranci“, a takav način komunikacije za posljedicu ima da je tijekom vremena „artikulacija zahtjeva prešla u nadležnost interesnih skupina“.

laciji pa su tako, primjerice, svi socijalni partneri 1993. godine prihvatili tzv. „Pakt solidarnosti“ čija je svrha bilo ubrzavanje rekonstrukcije Istočne Njemačke, uključujući i hitne mjere poput opterećenja poreza na dohodak u visini od 7,5 posto (Nakano, 2005., 14).

Od svih ovih konsenzualnih postupanja posebno je važna kooperativna oporba: logika koja stoji iza djelovanja kooperativne oporbe sastoji se u shvaćanju da se „nadziranje vlade ne postiže posredstvom pojedinačnih mjera i poboljšanjem pomoćnih instrumentalnih sredstava, već prije svega aktivnošću učinkovite oporbe“ (Beyme, 1999., 209). Kooperativna oporba naglašava spremnost na sklapanje koalicijskih vlada te spremnost na pregovore i kompromise između vlasti i oporbe putem tzv. „radnog parlamenta“ (Bartle, 2002., 7). Unatoč otvorenim, često puta i oštrim, sukobima u njemačkom parlamentu sasvim je očito kako je sukobljavanje vlasti i oporbe u Bundestagu ipak više retoričkog karaktera i da se aktivnosti u parlamentu mogu opisati kao „kooperativni parlamentarizam“. Beyme navodi indikativni primjer 6. Bundestaga u kojem su oporbeni CDU/CSU dali svoj pristanak za 93% svih donesenih zakona, a zanimljivo je da je oporba odobrivala vladine prijedloge čak i u onim situacijama kada je parlamentarna većina glatko odbijala oporbene zamjerke ili prijedloge. Većina zakonskih inicijativa došla je od stranaka na vlasti i u prvih deset izbornih razdoblja samo je 7,8% svih zakona proizašlo od oporbenih inicijativa.

Kooperativno ponašanje nije nešto što je nastalo preko noći ili što je postojalo oduvijek – ako pogledamo, primjerice, razdoblje od 1949. do 1952. godine kada je SPD bio pod vodstvom Kurta Schumachera, uočiti ćemo da je SPD provodio „politiku militantne konfrontacije“ dajući, mnogo više nego u kasnijim godinama, zakonske inicijative i iznoseći parlamentu svoja rješenja kao alternativu na prijedloge vladajućih. Tridesetak godina kasnije Zeleni unose u Bundestag novi duh oporbenjaštva, ali većina njihovih zahtjeva i zakonskih inicijativa nisu dobivali potporu etabliranih stranaka. Povećana sklonost suradnji s oporbom bila je naročito izražena u krizama ugroženosti izvana, poput gradnje Berlinskog zida, kada je SPD nakon izbora za Bundestag 1961. godine zagovarao tvorbu vlade svih stranaka zbog teškog nacionalnog stanja koje je nastalo gradnjom zida. Također i u situacijama unutarnje ugroženosti, poput one iz 1977. godine kada su Crvene brigade otele Hanns-Martina Schleyera, predsjednika konfederacije udruženja poslodavaca, došlo je do intenzivnije suradnje s oporbom (Beyme, 1999., 209-210).

Konsenzualna suradnja bila je također snažno prisutna i u razdoblju nakon ujedinjenja (1990.–1995.) koje Zohlhñöfer naziva politikama „post-unifikacijskog konsenzusa“ (Zohlhñöfer, 2003., 139). Natjecanje za glasove nije igralo veliku ulogu u godinama nakon ujedinjenja i u tom su razdoblju vlada i oporba uspijevale naći kompromise u većini slučajeva. Razlog tomu je relativno slična percepcija problema između Savezne vlade i oporbe i iz te je zajedničke percepcije proizašla suradnja. Suradnja je vidljiva na primjeru reforme željeznica i telekomunikacija: svi veto igrači zajednički su definirali problem, tj. nastala je zajednička percepcija da *status quo* nije više održiv. Do promjene stajališta došlo je zbog slične percepcije situacije ekonomske krize koja je održavanje postojećeg stanja učinila nemogućim, a produbljivanje ekonomske krize izazvalo je međusobno približavanje velikih političkih stranaka (isto, 142-143).

#### 4. STVARANJE JAVNIH POLITIKA U NIZOZEMSKOJ

Nizozemski stil javnih politika obilježava reaktivno rješavanje problema javnih politika (Vlada „prihvaća reaktivnu vatrogasnu odluku“ - Hague/ Harrop/ Breslin, 2001., 431), ali kroz konzultacije sa svim zainteresiranim stranama, što je posljedica konsocijacijske (političke) kulture.



Tako u Nizozemskoj „zadatak policija nije utvrditi kamo se želi ići, već kako se nositi s činjenicom da postoje brojne institucije s vlastitim sredstvima i mogućnostima donošenja odluka i mogućnostima (ne)suradnje. Zadatak je po njima proizvesti suradnju, omogućiti zajedničko ispreplitanje brojnih informacija i autoriteta unutar Vlade te izvan nje kako bi se stvorilo nešto što se naziva javnim menadžmentom“ (Colebatch, 2005., 36).

#### 4.1. NAČIN RJEŠAVANJA PROBLEMA JAVNIH POLITIKA

I u Nizozemskoj je, kao i u Njemačkoj, gotovo nemoguće izdvojiti jedan dominantan stil javnih politika budući da se on razlikuje od sektora do sektora; dapače, sama „sektorizacija je potaknula različite stilove javnih politika“ (Putten, 1982., 182). Stil javnih politika u Nizozemskoj u određenoj mjeri može ovisiti i o stranci koja je na vlasti pa bi tako djelovanje lijevih političkih stranaka, posebice PvdA, mogli opisati kao aktivno, dok je kod konzervativnih stranaka poput CDA i VVD-a prisutnije reaktivno djelovanje. U PvdA ova aktivnost ima uzroke u nezadovoljstvu društvenom situacijom, nepovjerenjem u ono što će napraviti ili bi trebale napraviti političke stranke koje ne pripadaju ljevici i svojevrsnim općenitim nestrpljenjem. Sasvim je jasno da je nestrpljiva skupina ljudi (u ovome slučaju političke stranke) sklonija nametanju odluka nego često puta dugotrajnom pregovaranju, ali budući da niti jedna stranka u Nizozemskoj nije nikada dobila većinu u parlamentu, jednostavno su bili prisiljeni na pregovaranje (isto, 193).

U većini područja javnih politika stil javnih politika u Nizozemskoj ima obilježja reaktivnosti, što je slično drugim europskim zemljama. Ova reaktivnost naročito se očitovala kroz osnivanje različitih savjetodavnih povjerenstava i tijela. Najprije se uoči određeni problem, potom se osnivaju povjerenstva i tek tada se započinje rješavanje problema. Prvi savjetodavni odbori pojavljuju se početkom 20. stoljeća - u prvoj četvrtini 20. stoljeća nastao je značajan broj interesnih skupina koje su zahtijevale od Vlade da osnuje savjetodavne odbore koji bi trebali biti konzultirani prije donošenja Vladinih odluka. Razvojem ovih odbora postojala je mogućnost da dođe do smanjenja utjecaja Parlamenta pa se to pokušalo spriječiti izmjenama ustava 1922. godine po kojima se „službena savjetodavna tijela mogu osnivati samo zakonski i samo s dopuštenjem Parlamenta“ (isto, 169). U stvarnosti je, međutim, samo relativno mali broj službenih savjetodavnih odbora zaista ustrojen na ovaj način. Ova savjetodavna tijela, kojima se institucionalizira pristup interesnih skupina vlasti, daju savjete na zahtjev Vlade ili na vlastitu inicijativu. U njima se nalaze dužnosnici, neovisni stručnjaci iz akademske zajednice i predstavnici interesnih skupina, a raznolikosti i broj savjetodavnih skupina je velik. Ova savjetodavna tijela osiguravaju visoku razinu pristupa interesnim skupinama i konstantan protok informacija i stoga imaju značajnu ulogu u procesu stvaranja javnih politika, a upravo stoga što im je Vlada osigurala sudjelovanje u oblikovanju javnih politika, interesne skupine Vladine odluke doživljavaju kao više legitimne (Daalder/ Irwin, 1974., 61).

U tim brojnim vijećima, savjetodavnim tijelima i povjerenstvima u kojima se interesne skupine ili skupine za pritisak susreću s administracijom i pregovaraju, zapravo se formalno ne donose odluke, ali „njihovi savjeti se teško mogu ignorirati budući da dolaze od stručnjaka i specijalista“ (Deschouwer, 2002., 173). Uloga Parlamenta i političkih stranaka u procesu donošenja odluka značajno je oslabila (Ankersmit, 2000., 134-137), u prvom redu s fragmentacijom države i premještanjem politike iz tradicionalnog centra na brojne točke između javne uprave i društva, koje je potaknuo nastanak brojnih interesnih skupina. Daljnje slabljenje još više je potaknulo ispre-

plitanje uprave i društva, najprije kroz nestajanje hijerarhijskog poretka u odnosu između javne uprave i društva ili čak unutar same javne uprave, a potom i kroz nastanak fenomena poput „co-managementa“, gdje lokalne vlasti, u konzultaciji s industrijom i ostalim dionicima, donose potrebne odluke, i samoupravnih tijela, koja imaju konstitucionalno prilično nejasno mjesto između države i društva (isto,<sup>132</sup>). Ovi oblici decentralizacije donošenja odluka i raspršenje točaka u kojima se odluke donose otežali su aktivno rješavanje problema, budući da se problemi trebaju promatrati i diskutirati na brojnim razinama, prije nego li se o njihovom rješavanju doneše konačna odluka.

#### 4.2. NAČIN DONOŠENJA ODLUKA VEZANIH ZA JAVNE POLITIKE

Druga dimenzija stila javnih politika povezana je s načinom donošenja odluka: vlada može biti sklona nametanju odluka, a može odluke donositi i u konsenzusu s ostalim akterima javnih politika. U Nizozemskoj je uobičajeno da Vlada donosi odluke vezane za javne politike nakon opsežnih usuglašavanja. Donošenje odluka usuglašavanjem i konsenzusom u Nizozemskoj ima dva uzroka: jedan od njih leži u konsocijacijskoj političkoj kulturi i tradiciji, a drugi u specifičnoj strukturi najvažnijeg nizozemskog aktera javnih politika: izvršne vlasti.

Nizozemska politička kultura dugo vremena promatrala je politiku uglavnom kao međusobno usklađivanje interesa. Pluralizam u Nizozemskoj ima početke duboko u prošlosti: još u labavo strukturiranoj Republici sedam ujedinjenih provincija, koja je postojala od 1579. do 1795. godine, nizozemske elite uočile su nužnost politike prilagođavanja<sup>5</sup>. Od samih tih početaka državnosti Nizozemska je bila geografski fragmentirano društvo, u kojem su se pri donošenju odluka lokalne elite trebale stalno konzultirati s građanima te međusobno, a odsutnost samo jednog centra moći koji bi bio dominantan olakšala je nastanak pluralističke tradicije u kojoj se posebna pažnja posvećivala manjinama „budući da su ionako postojale jedino manjine“ (Hupe, 1993., 370-371). Iz tih vremena datiraju karakteristike nizozemskog političkog života koje su i danas aktualne: nepovjerenje u jaku, centraliziranu političku moć; težnja za proporcionalno donesenim odlukama i kolegijalnim stilom vladanja, i što je posebice važno, nastojanje da odvojene grupacije u društvu, koliko god je to moguće, treba prepustiti samima sebi (Daalder/ Irwin, 1974., 59).

Ta specifična tradicija bila je ojačana tijekom 19. i 20. stoljeća razvojem sustava manjinskih subkultura koje su organizirale svoj dio društva na temelju specifične religijske ili ideološke perspektive. Ovaj sustav oštro podijeljenog društva koje unatoč podjelama stabilno i miroljubivo funkcionira naziva se još i konsocijacijska demokracija. Arend Lijphart je na primjeru prilagodbe elita u nizozemskoj politici postavio temelje konsocijacijskoj demokraciji u svojem djelu „The Politics of Accommodation: pluralism and democracy in Netherlands“<sup>6</sup>, objavljenom 1968. godine. Konsocijacijska demokracija, prema Lijphartu (1992., 32), ima četiri bitne karakteristike (elementa). Prvi i najvažniji element jest činjenica da je na vlasti „velika koalicija političkih vođa svih značajnih segmenata određenog pluralnog društva“. Preostala tri osnovna elementa konsocijacijske demokracije su: „međusobni veto“ čija je svrha da dodatno zaštititi vitalna manjinska prava, „proporcionalnost“ koja služi kao temeljno mjerilo prilikom imenovanja državnih službenika i dužnosnika, a također i pri raspodjeli javnih sredstava, a četvrti element je „visok stupanj samostalnosti svakog segmenta u odlučivanju o unutarnjim pitanjima“.

5 O nastanku nizozemske države detaljnije vidi Waarden, 1992., 142-144.

6 Prema naslovu Lijphartovog djela, konsocijacijska politika u Nizozemskoj često se naziva „politika akomodacije“.

Konsocijacijska demokracija razvila se iz nužnosti očuvanja društvene i političke stabilnosti u društvu podijeljenom duž religioznih i društvenih rascjepa. Najvažnija značajka konsocijacijske demokracije je usuglašavanje elita: i ovako duboko podijeljena društva „mogu uživati u stabilnoj demokratskoj vlasti ako se politički vođe zauzmu za takvo donošenje odluka koje vodi povezivanju, a ne sukobljavanju“ (isto, 103). Za ovakvo donošenje odluka neophodno je da kod elita postoji svijest o opasnostima koje mogu nastati iz segmentacije, a također istodobno i volja da se one uklone. Za zemlje u kojima je tijekom povijesti postojala sklonost prema umjerenosti i kompromisu izvjesnije je da će se razviti konsocijacijska demokracija, stoga ne iznenađuje da se u Nizozemskoj, koja nije nikada imala neko duže razdoblje apsolutizma, očuvala „tradicija razgranatih i raspršenih odnosa moći“ (isto, 104), a čisto pravilo većine, koje Lijphart naziva „demokratskim ekvivalentom kraljevskog apsolutizma“ (isto), nikada nije postalo nešto neupitno ili svakodnevno u Nizozemskoj.

Lijphardtovo objašnjenje ovih važnih političkih pojava u nizozemskom sustavu često je bilo predmet kritika. Jones (2002., 69) smatra da je od sporazuma *Pacifcatie* iz 1917. godine<sup>7</sup>, politike akomodacije i od konsocijacijske demokracije napravljen svojevrsni mit: prema Jonesu, podjele u nizozemskom društvu ipak nisu nikada bile toliko potpune kao što to taj mit sugerira, a niti institucionalizacija podjela nije nikada bila toliko opsežna koliko to tvrdi politika akomodacije<sup>8</sup>. Nakon vrhunca konsocijalizma koji se, prema Lijphartu, odvijao od 1917. do 1967. godine otpočine proces raspadanja podjele na supkulture, ali unatoč tome što su političke promjene u posljednjih pola stoljeća u Nizozemskoj prouzrokovale promjene u političkoj kulturi, institucije konsocijacijske demokracije, uključujući višestranački karakter političkog sustava i izborno pravo, ostale su iste (Daalder, 1988.). Bez obzira na to što je nestala podjela na subkulturne skupine, mnogi elementi Lijphardtovog modela i nepisana „pravila igre“ poput traženja konsenzusa, prilagodbe, pragmatizma, tolerancije i proporcionalnosti i dalje imaju snažan utjecaj na oblikovanje nizozemske politike (Waarden, 1992., 154).

U skladu s vrijednostima konsocijacijske demokracije funkcionira također i vlada, najvažniji akter javnih politika u Nizozemskoj. Nizozemska vlada jest „arena sukoba, ali je isto tako i tijelo odgovorno za stvaranje Vladinih javnih politika“ (Timmermans, 2006., 273). Vlada se sastoji od ministara i državnih sekretara. Nizozemsko vijeće ministara (*Ministerraad van het Koninkrijk*) je Izvršno vijeće Nizozemske vlade, kojeg sačinjavaju svi ministri, i ovo Izvršno vijeće, koje inicira zakone i javne politike, zasjeda jedanput tjedno i donosi kolegijalne odluke. Zašto baš kolegijalne odluke? Kolegijalno odlučivanje nastalo je u Republici sedam ujedinjenih provincija s kraja 16. stoljeća kao izraz pobune provincija protiv apsolutističke vlasti. Kolegijalna vlast postala je središnji element politike u Republici jer „ne samo da je bilo potrebno uvažavati suverenitet provincija, već je federalizam formiran kao zaštita od monopolizacije moći“ (Waarden, 1992., 153). Iako sve provincije nisu bile jednake po veličini i po snazi, imale su jednak broj glasova u različitim tijelima. Osim toga, prema nizozemskim shvaćanjima, nitko nema pravo vršiti nadzor nad drugima samo na temelju svojeg položaja, već jedino ako govori i djeluje u ime skupine (Hendriks, 2003., 18). Na zatvorenim zasjedanjima ministri mogu slobodno raspravljati o predloženim odlukama i izreći svoje mišljenje o bilo kojem aspektu vladine politike. Upravo stoga što se odluke donose iza zatvorenih vrata, svi sudionici su u mogućnosti da rade kompromise bez straha da će javnost pomisliti da su izdali svoje temeljne stavove (isto, 15). Tijekom zasjedanja teži se postiza-

7 Sporazum su sklopile različite elite i njime je postignut dogovor o jednakom financijskom tretmanu posebnih (konfesionalnih) i javnih obrazovnih ustanova, uvedeno je opće pravo glasa za muškarce te je zakonski regulirano pitanje socijalnog osiguranja (Hupe, 1993., 370).

8 Kritiku Lijphardtovog modela konsocijacijske demokracije vidi također u Putten, 1982., 171, Daalder, 1988., 153-157 i Kasapović, 2005., 69-76.

nju relativnog konsenzusa o svakoj odluci; iako procedura glasovanja postoji u Vijeću, ona se pokušava izbjeći te se izuzetno rijetko koristi<sup>9</sup>.

Nizozemski izborni sustav ekstremne proporcionalnosti omogućuje velikom broju stranaka da prijeđu izborni prag i niti jedna stranka do sada nije bila ni blizu osvajanju većine glasova. Upravo zbog toga razloga, sve nizozemske vlade do sada bile su koalicijske vlade, formirane su većinskim koalicijama od kojih su gotovo sve bile „prevelike“ (Narud, 1993., 486) i uglavnom su se sastojale od dvije ili tri stranke (Timmermans, 2006., 267). Vlade se formiraju nakon „delikatnog vaganja“ (Daalder/ Irwin, 1974., 60) programskih zahtjeva, ministarskih resora i političkog osoblja i često puta su „rezultat mučnih kompromisa između koalicijskih partnera“ (Koole, 1989., 216). Stranke ulaze u koalicije zato što očekuju da će na neki način „zaraditi“ provođenjem javnih politika kada dođu na vlast, ili da izbjegnju ponavljanje izbora (Timmermans, 2006., 276). Formiranje koalicijskih vlada relativno je jednostavno budući da kod većine stranaka ne postoje značajne sadržajne razlike među programima i izbornim prioritetima (Pennings, 2005., 41).

Donošenje odluka vezanih za javne politike u Nizozemskoj vladi odvija se prema određenim pravilima koje je Lijphart još 1968. godine opisao kao „proces prilagodbe“. Proces prilagodbe, drugim riječima, znači da je postignuti kompromis prihvatljiv svim sudionicima. Međutim, „ukoliko se sporazum ne može postići zbog neslaganja nekih skupina, druge skupine će učiniti sve samo da im se ne suprotstavljaju i bit će spremne odgoditi rješavanje problema, ukoliko zaista nije neophodno hitno rješavanje problema“ (Gallhofer/ Saris/ Voogt, 1994., 155). Rješenje se odgađa, a u međuvremenu dolazi do preformuliranja alternativnih opcija; one u načelu mogu biti potpuno nove, ali te kompromisne alternative mogu također sadržavati i elemente opcija koje su ranije predlagali različiti sudionici (isto, 156). Time dolazimo do još jedne važne karakteristike Nizozemske vlade: glasovanje se pokušava izbjeći koliko god je to moguće (Hendriks, 2003., 15): dapače „konzultacije i suradnja su više uobičajeni nego pregovori“ (Waarden, 1992., 139). Vijeće ministara daje prednost jednoglasnim odlukama nad većinskim (iako su i većinske u formalnom smislu sasvim dovoljne) i u načelu će se težiti postizanju konsenzusa, provodeći međusobno uvjeravanje (Gallhofer/ Saris/ Voogt, 1994., 156).

S donošenjem odluka usko je povezano i specifično „načelo nemiješanja“ – ono se primjenjuje u situaciji kada ministri, čija su ministarstva uključena u pitanje o kojem se odlučuje podrže određeni prijedlog, a drugi ministri, čiji resori nisu povezani s dotičnim pitanjem, uglavnom će se suzdržati od komentiranja ili predlaganja izmjena tog prijedloga (isto, 155-156). U donošenju kolektivnih odluka važno je također još jedno „konsocijacijsko pravilo“: osjetljiva ili kontroverzna pitanja treba depolitizirati koliko god je to moguće (Hendriks, 2003., 15). Ovo pravilo seže u doba kada je bila aktualna politika akomodacije: da bi vlast bila prihvatljiva svim supkulturnim skupinama, vlada je morala stajati po strani od dnevno-političkih prepirki (Andeweg, 1988., 131).

U istraživanju koje su Gallhofer i dr. proveli proučavajući odluke donesene na području vanjske politike u razdoblju od 1900. do 1955. godine, pokazalo se da stranačka pripadnost prilikom odlučivanja nije igrala nikakvu ulogu. Ne smijemo zaboraviti da ključni ministri dolaze iz različitih stranaka koalicije pa možemo zaključiti da njihovo sudjelovanje, rasprava i odlučivanje nije bilo povezano s uskim stranačkim razmišljanjima (isto, 162). Ovo istraživanje pokazalo je da je prilikom donošenja odluka izuzetno rijetko došlo do „trgovanja“, u smislu razmjene ustupaka o različitim pitanjima, inače karakterističnog za politiku u SAD-u. Ukoliko se trebalo pribjeći nekom obliku trgovanja ili pregovaranja, donositelji odluka pokušavali su postići kompromis, tj. srednje rješenje u odnosu na inicijalne prijedloge (Gallhofer/ Saris/ Voogt, 1994., 168).

9 [http://en.wikipedia.org/wiki/Council\\_of\\_Ministers\\_of\\_the\\_Netherlands](http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Ministers_of_the_Netherlands)

Dakle, Nizozemska je od svojeg osnutka bila podijeljena na brojne manjine pa se tako u okruženju „konstantne recipročne opozicije ustalio običaj traženja rješenja kroz spore pregovore i međusobne ustupke“ (Waarden, 1992., 153). Vjerojatno se najozbiljnija zamjerka konsocijacijskoj demokraciji može izreći po pitanju njezinog mogućeg neuspjeha u ostvarivanju i održavanju političke stabilnosti, budući da neke od njezinih karakteristika mogu dovesti do neefikasnosti (Lijphart, 1992., 56).

## 5. STVARANJE JAVNIH POLITIKA U HRVATSKOJ

Proučavanje javnih politika u Hrvatskoj u „ranijoj fazi razvoja“ (Petak, 2006., 73), a radovi koji problematiziraju javne politike i hrvatski kontekst javnih politika gotovo da i ne postoje. To i ne čudi budući da su javne politike relativno novo područje u Hrvatskoj i da su se prvi radovi posvećeni znanosti o politikama pojavili tek krajem osamdesetih godina, dakle, sa skoro trideset godina zakašnjenja u odnosu na SAD i zemlje zapadne Europe (isto, 66). Vrlo sličnu situaciju glede razvoja znanosti o politikama nalazimo i u većini zemalja srednje i istočne Europe u kojima su tijekom komunističkog razdoblja znanosti o politikama bile uglavnom nepoznate ili egzotične (Petak, 2007., 207). Unatoč tom znatnom kašnjenju, javne politike „u svojem nastavnom, istraživačkom i primijenjenom aspektu, posljednjih dvadesetak godina postupno hvataju priključak na svjetski trend razvoja te discipline“ (isto, 210).

Kako ne postoje radovi o stilu javnih politika u Hrvatskoj, ovim radom pokušat ćemo popuniti neke od praznina u proučavanju javnih politika u Hrvatskoj. Analizirat ćemo stil javnih politika i pokazati da su reaktivno rješavanje problema te nametanje odluka od strane Vlade u prvome redu posljedice procesa tranzicije te političke kulture komunizma i postkomunizma koja oblikuje razvojne napore i ishode u Hrvatskoj.

### 5.1. NAČIN RJEŠAVANJA PROBLEMA JAVNIH POLITIKA

Antikomunistička revolucija „dočekana je na Zapadu s oduševljenjem, a na Istoku s euforijom“ (Županov, 2002., 13), a nakon relativno kratkotrajne revolucije, započeo je mnogo duži i teži proces tranzicije. Jedno od temeljnih obilježja jest da nisu definirana pravila političke igre (Galić, 2000.), što se često zna opisivati metaforama. Metafora igre šaha, koji se istodobno igra na više ploča, ili metafora igre, tijekom koje igrač sam brzo mijenja pravila igre ukazuje na izrazitu nesigurnost kao jednu od ključnih značajki tranzicije koja se očituje kroz nedovoljnu predvidljivost radnji drugih sudionika, ali također i kroz nemogućnost predviđanja posljedica svojih vlastitih postupaka. U tranziciji „dileme odluka, i paradoksi određuju uspjeh ili neuspjeh političkih akcija“ (Rüb, 1996., 111) i njih može reducirati jedino institucionalizacija.

Na početku tranzicije zemlje srednje i istočne Europe mahom su se okrenule prema Zapadu, koji je postao uzor u političkom i općenito društvenom smislu i jedini smjer njihovih kretanja nakon gotovo pola stoljeća komunističke diktature (Galić, 2000.). Zapad je imao presudni utjecaj na razvoj institucija u novim demokracijama budući su na početku procesa tranzicije nove demokracije pokušale prenijeti ili na neki način „precrtati“ u svoje sustave institucije iz zemalja razvijenih demokracija i zapadni konstitucionalizam te ga prilagoditi postojećim uvjetima (Kasa-

pović, 1996., 42). Kako se je cijeli proces odvijao u vremenski relativno kratkom razdoblju, javlja se brojni problemi budući da nove demokracije nisu imale vremena za polagano učenje i stjecanje iskustava (Offe, 1997., 34).

Cjelokupna politička situacija od 1990. godina naovamo djelovala je pomalo kaotično – tranzicija koja je uključivala rat, poraće i proces europskih integracija donosila je svakodnevno različite probleme te vrlo često nije bilo moguća anticipirati probleme tako da je u Hrvatskoj većina problema javnih politika rješavana reaktivno, tj. nakon što su se pojavili. U Hrvatskoj je postavljanje politika na dnevni red u većoj mjeri definirano Poslovníkom Vlade – pitanja vezana uz pojedine politike uglavnom rješavaju tijela koja se nazivaju koordinacijama, a čine ih ministri, ravnatelji različitih državnih tijela te ministar financija. Ministar financija je najmoćnija osoba u koordinacijama i on donosi odluku o količini proračunskih sredstava kojima će se popratiti određena nova regulativa. Posebno je problematično što se te odluke ne temelje na analizi regulative i potencijalnih troškova ili dobiti od nove regulative, već ministar financija proizvoljno donosi odluke, zapravo ih nameće drugim akterima, ne osiguravši pritom nikakvu razinu transparentnosti. Dodatni problem je u vrlo kratkom roku za očitovanje o toj regulativi koji iznosi najviše sedam dana, a unutar tako kratkog roka nemoguće je adekvatno predvidjeti sve učinke nove regulative pa se ovdje osim problema transparentnosti pojavljuje također i pitanje odgovornosti (Petak/ Petek, 2006., 20-21). Ova nezavidna situacija dodatno se komplicira kod oblikovanja složenijih politika u kojima sudjeluju različita ministarstva ili sektori javnih politika budući da ne postoji tijelo koje bi analiziralo adekvatnost predložene regulacije u pojedinim sektorima i koordiniralo različita tijela, savjetujući ih pritom o „zajedničkim ciljevima koje trebaju slijediti u svojim sektorskim politikama“ (Petak, 2008., 22).

Pored ovih nedostataka koji se javljaju tijekom postavljanja politika na dnevni red i formulacije politika, u Hrvatskoj ne postoji ni tijelo koje bi se bavilo praćenjem i evaluacijom javnih politika (Petak/ Petek, 2006., 22). Vrlo je upitno i provođenje nadzora politika budući da niti jedno od ministarstava, a ni Sabor nemaju tijelo ili jedinicu koja bi vršila nadzor i evaluaciju te davalo eventualne smjernice za modifikaciju javnih politika. Da se stvaranje i implementacija javnih politika uglavnom temelje na proizvoljnosti i improvizaciji, najbolje opisuje činjenica da ne postoji sustavno prikupljanje podatka niti evaluacija rezultata (Petak, 2006., 70) i učinaka javnih politika. Slična situacija je i u drugim tranzicijskim zemljama gdje je „doneseno mnogo strategija i programa (...), usvojeni su novi zakoni i stvorene nove strukture, ali je uspjeh svih tih mjera bio ograničen“ (Karklins, 2007., 162).

## 5.2. NAČIN DONOŠENJA ODLUKA VEZANIH ZA JAVNE POLITIKE

Nametanje kod donošenja odluka vezanih za javne politike, kao jedna od dimenzija stila javnih politika, snažno je prisutno u Hrvatskoj – to je u prvom redu posljedica političke kulture (post)komunizma koja i dalje ima utjecaj na politiku, a također i na proces stvaranja javnih politika u Hrvatskoj. Takav način donošenja odluka može se naći u raznim područjima javnih politika poput, primjerice, procesa proračunskog odlučivanja. Petak (2001., 152) u procesu proračunskog odlučivanja nalazi visoku razinu političke samovolje. U ovoj prilično poražavajućoj situaciji ključnu ulogu ima stranka na vlasti, a ostali subjekti, poput udruga i sindikata, gotovo su potpuno isključeni iz procesa odlučivanja. Oporba je također skoro nevidljiva i uglavnom ne obavlja

svoju kontrolnu funkciju budući da su njezini stavovi u ovom segmentu javnih politika mahom vrlo slični stavovima stranke na vlasti.

Samovoljno ponašanje i nametanje odluka vezanih za javne politike proizlazi iz nasljeđa komunističkog režima i političke kulture koja je nastala u tom razdoblju. Ova politička kultura nastala je u političkom sustavu u kojem je svemoćna komunistička partija nadzirala sve segmente političkog i društvenog života. Monopol vlasti održavala je silom, a eventualna kritička ili oporbena strujanja bila su onemogućena budući da su kolektivne aktivnosti izvan njezine kontrole uglavnom bile zabranjene, a civilno društvo, koje je moglo biti korektiv vladajuće nomenklature, gotovo da i nije postojalo (Galić, 2000.).

„Analiziranje političkih obrazaca iz prošlosti pomaže nam da bolje razumijemo politički svijet današnjice“ (Karklins, 2007., 80) jer nasljeđe autoritarne vladavine bitno utječe na političke stavove građana i političara, a isto tako i na političke odnose u novim demokracijama (Williams, 2000., 8). Neke političke navike jednostavno su prenesene iz komunističkog sustava u nove demokracije, a neka obilježja starih sustava utjecala su na nove. Jedno od tih obilježja je i monopol Komunističke partije na donošenje važnih odluka jer se u takvom sustavu smatralo da samo „Komunistička partija mora biti vodeća politička snaga i da samo ta Partija zna što je javni interes“ (Karklins, 2007., 81). Isto kao i njihovi prethodnici, političari iz novih demokratskih sustava također pokušavaju stvoriti monopol na donošenje odluka.

Unutar komunističkih sustava javne politike imale su drugačije značenje nego u zemljama razvijene demokracije budući da su to bili sustavi u kojima je sav politički i općenito društveni život bio pod snažnim utjecajem državnog planiranja i regulacije. Procesi stvaranja javnih politika koji su postojali u tom sustavu također se ne mogu uspoređivati s onim u zemljama razvijenih demokracija budući da nije postojalo razlikovanje države i društva, a s obzirom na to da nije bilo razvijeno civilno društvo, akteri u procesu stvaranja javnih politika bili su isključivo državna i partijska tijela. Kako civilno društvo, kao akter koji stoji nasuprot državi i njezinim institucijama nije bilo dio procesa stvaranja javnih politika, jedino što se u toj situaciji može detaljnije analizirati su sukobi između različitih struja i frakcija unutar državno-partijskog aparata. Građani se u procesu stvaranja javnih politika pojavljuju tek kao posve marginalna kategorija (Zakošek, 1987., 32), a slična uloga bila je namijenjena i stručnjacima koji su također imali male ovlasti za utjecanje na oblikovanje javnih politika (Baskin, 1987., 55) jer se rješenja vezana uz javne politike nisu odabirala zbog njihove kvalitete ili stvarne neophodnosti, već zato što su bila u pravom trenutku pri ruci donositeljima odluka. Možemo zaključiti da su odluke vezane za javne politike „proizlazile manje iz potrage za pravim rješenjima, a više iz stjecaja tijekom problema, rješenja, sudionika i političkih situacija“ (isto, 44-45): iako su stručnjaci nastojali proširiti raspravu, implementacija novih politika ovisila je isključivo o podršci političkih elita (isto, 52).

Tijekom 70-ih i 80-ih godina 20. stoljeća odlučivanje u procesu stvaranja javnih politika temeljilo se isključivo na odnosu snaga različitih privrednih i partijskih subjekata, a utjecaj javnosti na proces stvaranja javnih politika bio je nemoguć zbog stvarne nemoći delegatskih skupština. Ova situacija potrajala je do kraja 80-ih godina, kada nastaju početni oblici različitih javnih diskusija, ali izrazito malobrojniji i slabiji od onih u zemljama razvijenih demokracija (Zakošek, 1987., 33-34). Stvarna uloga građana bila je posve minorna i oni nisu imali gotovo nikakav utjecaj na odluke vezane za javne politike koje je politički aparat naprosto predstavljao javnosti, a zatim u „ritualnoj ‘javnoj diskusiji’ organizirao plebiscitarnu potporu“ (isto, 37-38) i na taj način želio prikazati legitimitet donesenih odluka. Na nespremnost vladajuće elite da surađuje s građanima ukazuje i činjenica da Partija nije nikome dopuštala da joj bude partner u bilo kojem obliku djelatnosti

jer se bojala da bi se na taj način legalizirao pluralizam elita i oslabio jednopartijski politički sustav, a sama bi Partija izgubila politički monopol (Županov, 2002., 28).

Političari u novim demokracijama pokušavaju ponovno stvoriti monopol na donošenje odluka (Karklins, 2007., 81) isključujući pritom građane, interesne skupine, organizacije civilnog društva i slične subjekte iz procesa donošenja odluka pošto oni mogu imati različite interese i zastupati rješenja drugačija od vladajućih političara. Nametanje odluka vezanih za javne politike, kao posljedica nasljeđa političke kulture komunizma i ideje da samo komunistička partija, a kasnije u doba višestranačja stranka na vlasti, zna što je javni interes, i dalje je snažno prisutno u Hrvatskoj, usprkos tome što je demonopolizacija procesa donošenja odluka „jedan od stupova prevencije korupcije, ali je također od ključnog značenja i za osiguravanje odgovornosti“ (isto, 124). Samovolja u odlučivanju dijelom je posljedica i unutarnjeg funkcioniranja političkih stranaka u Hrvatskoj – kako političke stranke samovoljno postupaju prema van, u odnosu na građane i druge subjekte, isto tako samovoljno postupaju i prema unutra, prema vlastitoj stranci. Snažna „centralizacija moći“ (Čular, 2004., 44) vidljiva je iz organizacije stranaka koje su liderski koncipirane te nije uobičajeno raspravljanje ili prigovaranje odlukama i stavovima stranačkih vođa.

## 6. ZAKLJUČAK

U ovome radu primijenili smo koncept stila javnih politika kako bismo prikazali razlike u stvaranju i provođenju javnih politika u Njemačkoj, Nizozemskoj i Hrvatskoj, te smo pritom analizirali način rješavanja problema javnih politika i način donošenja odluka vezanih za javne politike. Pokazalo se da je rješavanje problema javnih politika u Njemačkoj i Nizozemskoj u određenoj mjeri bilo uvjetovano strankama na vlasti, odnosno, lijeve stranke su na probleme javnih politika reagirale aktivno dok su one desne djelovale reaktivno. Reaktivno rješavanje problema javnih politika u Hrvatskoj u prvom je redu posljedica procesa tranzicije, odnosno, niza vrlo različitih dinamičnih događanja od 1990. godine naovamo, gdje vrlo često, iz sasvim opravdanih razloga, nije bilo moguće predvidjeti potencijalne probleme i aktivno djelovati. Na drugu dimenziju stila javnih politika, način donošenja odluka vezanih za javne politike, značajno su utjecala različita povijesna iskustva i (politička) kultura. Njemački konsenzualni stil donošenja odluka vezanih za javne politike i stvaranja politika u mnogome se razlikuje od nizozemskog: autoritarna priroda ranijih režima razvila je u Njemačkoj sklonost promatranja natjecanja kao “disfunkcionalnog” pa je od nastanka Savezne Republike postojala želja za izbjegavanjem sukoba među strankama i ishodima u kojima pobjednik uzima sve te situacijama u kojima jedna skupina ili politička stranka drži monopol na vladine politike. Na temelju takvih razmišljanja razvili su se korporativističko partnerstvo i konsenzualno dogovaranje. U Nizozemskoj se, pak, težilo konsenzusu da se izbjegnu sukobi između supkulturnih skupina te da se postigne jednoglasnost koja se smatrala jamstvom za izbjegavanje sukoba između manjinskih skupina. U Hrvatskoj su odluke vezane za javne politike uglavnom donošene po obrascu naslijeđenom iz komunizma: Vlada, odnosno stranka na vlasti, ima monopol na donošenje odluka te pokušava isključiti građane, interesne skupine, organizacije civilnog društva i slične subjekte iz procesa donošenja odluka, s obzirom na to da oni mogu imati drugačije interese i zastupati rješenja koja se razlikuju od Vladinih.



## LITERATURA

Adolino, Jessica R./ Blake, Charles H., 2001.: *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*, CQ Press, Washington D.C.

Ahonen, Guy, 1986.: Do policies develop like scientific paradigms? On occupational safety and health legislation in Finland, *European Journal of Political Research*, 14: 305-319.

Ankersmit, F.R., 2000.: Het staatsrecht versus de politieke partij. Het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid, *Jaarboek 1999 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 125-155.

Bartle, Ian, 2002.: When Institutions No Longer Matter: Reform of Telecommunications and Electricity in Germany, France and Britain, *Journal of Public Policy*, (22) 1: 1-27.

Baskin, Mark, 1987.: Politički proces i policy zajednice u jugoslavenskoj migracijskoj politici, *Politička misao*, (24) 3: 43-56.

Beyme, Klaus von, 1999.: *Politički sustav Savezne Republike Njemačke*, Panliber, Osijek.

Beyme, Klaus von, 1985.: Policy-making in the Federal Republic of Germany: a systematic introduction, u: Beyme, Klaus von/ Schmidt, Manfred G. (ur.): *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany*, Gower, Aldershot.

Brunazzo, Marco/ Della Sala, Vincet, 2007.: *The Variable Geometry of Policy Styles: Italy from weak to stronger state?*, paper presented to the European Union Studies Association Conference, Montreal, 17-19 May 2007 - <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/brunazzo-m-10f.pdf>.

Clemens, Clay, 2005.: Polarization and Consensus in West German Foreign Policy, 1949-1990, *Taiwan Journal of Democracy*, (1) 2: 25-48.

Colebatch, Hal K., 2006.: Javne politike i upravljanje, u: Petak, Zdravko (ur.): *Anali Hrvatskog politološkog društva 2005.*, Hrvatsko politološko društvo, Zagreb.

Colebatch, Hal K., 2005.: Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa, u: Petak, Zdravko (ur.): *Anali Hrvatskog politološkog društva 2004.*, Hrvatsko politološko društvo, Zagreb.

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

Conradt, David P., 2002.: Germany, u: Hancock, M. Donald/ Conradt, David P./ Peters, B. Guy/ Safran, William/ Zariski, Raphael (ur.): *Politics in Western Europe: An Introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Italy, Sweden, and the European Community*, Chatham House Publishers, Chatham.

Čular, Goran, 2004.: Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia, *Politička misao*, (41) 5: 28-51.

Daalder, Hans, 1988.: Het nederlandse partijstelsel in het licht van algemene modellen, *Jaarboek 1987 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 153-171.

Daalder, Hans/ Irwin, Galen A., 1974.: Interests and Institutions in the Netherlands: An assesment by the People and by the Parliament, *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 413, 58-71.

Deschouwer, Kris, 2002.: The Colour Purple: The End of Predictable Politics in the Low Countries, u: Webb, Paul/ Farrell, David M./ Holliday, Ian (ur.): *Political Parties in Advanced Democracies*, Oxford University Press, Oxford.

Dyson, Kenneth, 1982.: West Germany: The Search for a Rationalist Consensus, u: Richardson, Jeremy (ur.): *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London, Boston, Sydney.

Galić, Branka, 2000.: Politička kultura "novih demokracija", *Revija za sociologiju*, (31) 3-4: 197-209.

- Gallhofer, Irmtraud N./ Saris Willem E./ Voogt, Robert, 1994.: From individual preferences to group decision in foreign policy decision making: The Dutch Council of Ministers, *European Journal of Political Research*, 25: 151-170.
- Grdešić, Ivan, 1995.: *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb.
- Hague, Rod/ Harrop, Martin/ Breslin, Shaun, 2001.: *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Hendriks, Corina, 2003.: *Dutch Consensualism 1970-2003. On how the Dutch 'play their game'*, <http://home.medewerker.uva.nl/c.hendriks/bestanden/SOTA1.PDF>.
- Howlett, Michael/ Ramesh, M., 1995.: *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford.
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Council\\_of\\_Ministers\\_of\\_the\\_Netherlands](http://en.wikipedia.org/wiki/Council_of_Ministers_of_the_Netherlands)
- Hupe, Peter L., 1993., Beyond pillarization. The (post-) Welfare State in the Netherlands, *European Journal of Political Research*, 23: 359-386.
- Jones, Erik, 2002., Politics Beyond Accommodation? The May 2002 Dutch Parliamentary Elections, *Dutch Crossing*, (26) 1: 61-78.
- Karklins, Rasma, 2007.: *Sistem me je naterao: korupcija u postkomunističkim društvima*, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Misija u Srbiji, Beograd.
- Kasapović, Mirjana, 2005.: *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država*, Politička kultura, Zagreb.
- Kasapović, Mirjana, 1996.: *Demokratska tranzicija i političke stranke. Razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Europi*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Katz, Richard S./ Mair, Peter, 1995.: Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics*, (1) 1: 5-28.
- Kitschelt, Herbert/ Streeck, Wolfgang, 2004.: From Stability to Stagnation: Germany at the Beginning of the Twenty-First Century, u: Kitschelt, Herbert/ Streeck, Wolfgang (ur.): *Germany: Beyond the Stable State*, Routledge, London.
- Koole, Ruud, 1989.: De transformatie van de Nederlandse politieke partij, *Jaarboek 1988 Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 198-224.
- Landfried, 1985., Landfried, Christine, 1985.: Legal policy and internal security, u: Beyme, Klaus von/ Schmidt, Manfred G. (ur.): *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany*, Gower, Aldershot.
- Laswell, Harold D., 1987.: Policy orijentacija, *Politička misao*, (24) 3: 57-69.
- Lijphart, Arend, 1992.: *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Zagreb.
- Müller, Wolfgang C., 1993.: The Relevance of the State for Party System Change, *Journal of Theoretical Politics*, (5) 4: 419-454.
- Nakano, Satoshi, 2005.: *European Social Dialogue - Where Does It Stand Now? Comparative Analysis of National & Supranational Corporatism*, [http://www.soc.nii.ac.jp/eusa-japan/download/eusa\\_ap/paper\\_SatoshiNakano.pdf](http://www.soc.nii.ac.jp/eusa-japan/download/eusa_ap/paper_SatoshiNakano.pdf)
- Narud, Hanne Marthe, 1996.: Party Policies and Government Accountability. A Comparison between The Netherlands and Norway, *Party Politics*, (2) 4: 479-506.
- Offe, Claus, 1997.: *Varieties of Transition. The East European and East German Experience*. The MIT Press, Cambridge.
- Pennings, Paul, 2005.: Parties, Voters and Policy Priorities in the Netherlands, 1971-2002, *Party Politics*, (11) 1: 29-45.
- Petak, Zdravko, 2008.: Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, *Politička misao*, (45) 2: 9-26.
- Petak, Zdravko, 2007.: Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: Kasapović,

- Mirjana (ur.): *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Petak, Zdravko, 2006.: *Europeization and Policy-making in the National Context: The Work of Policy in Croatia*, *Politička misao*, (43) 5: 61-75.
- Petak, Zdravko, 2002.: *Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?*, *Politička misao*, (39) 1: 51-62.
- Petak, Zdravko, 2001.: *Proračunska politika Sabora*, u: Kasapović, Mirjana (ur.): *Hrvatska politika 1990. – 2000. Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb.
- Petak, Zdravko/ Petek, Ana, 2006.: *Analiza politika u Hrvatskoj: Primjer politike prema mladima*, u: Petak, Zdravko/ Petek, Ana/ Kekez, Anka (ur.): *Politika prema mladima u Republici Hrvatskoj. Primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*, DIM, Zagreb.
- Putten, Jan van, 1982.: *Policy Styles in the Netherlands: Negotiation and Conflict*, u: Richardson, Jeremy (ur.): *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London, Boston, Sydney.
- Radaelli, Claudio/ Karagiannis, Yannis, 2008.: *Policy making*, u: Radaelli, Claudio (ur.): *Comparative Politics*. Oxford University Press, Oxford.
- Richardson, Jeremy, 1982.: *Convergent Policy Styles in Europe?*, u: Richardson, Jeremy (ur.): *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London, Boston, Sydney.
- Richardson, Jeremy/ Gustafsson, Gunnel/ Jordan, Grant, 1982.: *The Concept of Policy Style*, u: Richardson, Jeremy (ur.): *Policy Styles in Western Europe*, George Allen & Unwin, London, Boston, Sydney.
- Rüb, Friedbert W., 1996.: *Die Herausbildung politischer Institutionen in Demokratisierungsprozessen*, u: Merkel, Wolfgang (ur.): *Systemwechsel 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transitionsforschung*, Leske + Budrich, Opladen.
- Schütt-Wetschky, Eberhard, 1997.: *Interessenverbände und Staat*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Streeck, Wolfgang, 2006.: *The Study of Interest Groups: Before 'The Century' and After*, u: Crouch, Colin/ Streeck, Wolfgang (ur.): *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*. Edward Elgar, London, 3-45.
- Timermans, Arco, 2006.: *Standing apart and sitting together: Enforcing coalition agreements in multiparty systems*, *European Journal of Political Research*, 45: 263-283.
- Turner, John, 2002.: *Policy proces*, u: Axford, Barrie i dr.: *Uvod u politologiju*, Politička kultura, Zagreb.
- Waarden, Frans van, 1992.: *The historical institutionalization of typical national patterns in policy networks between state and industry. A comparison of the USA and Netherlands*, *European Journal of Political Research*, 21: 131-162.
- Williams, Robert, 2000.: *Aspects of Party Finance and Political Corruption*, u: Williams, Robert (ur.): *Party Finance and Political Corruption*, Palgrave Macmillan, New York.
- Zakošek, Nenad, 1987.: *Politički proces odlučivanja u jugoslavenskom društvu (Idejni nacrt istraživanja: energetska politika i nuklearna energija)*, *Politička misao*, (24) 3: 29-42.
- Zohlhöfer, Reimut, 2003.: *Partisan Politics, Party Competition and Veto Players: German Economic Policy in the Kohl Era*, *Journal of Public Policy*, 23: 123-156.
- Županov, Josip, 2002.: *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma: odabrane rasprave i eseji (1995-2001.)*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb.

*Hrvoje Mataković, Croatian Science Foundation*

*Irena Cajner Mraović, University of Zagreb, Croatian Studies, Department of Sociology*

## **PUBLIC POLICIES CREATION IN DIVERSE NATIONAL CONTEXTS**

### **Summary**

Policy style model has been developed to easily describe the differences in creation and implementation of public policies in various countries and to systematize differences between the countries. Policy style does not describe the kind of adopted policies, but the way they have been adopted, thus the policy style concept is used to analyse the role of national institutions in the policy process, where there are significant differences in policy styles among various countries. Policy style is classified by way of two dimensions: the government typical problem-solving methodology and the pattern of its relationship to social groups, so the government's approach to problem solving can be described as an anticipatory or reactive, and the relationship between the government and other policy actors as the consensus relationship or imposition relationship. Policy style model was used to analyse creation and implementation of public policy in Germany, the Netherlands and Croatia, thus determining the causes of their differences among countries.

*Key words:* public policy, policy style, Germany, the Netherlands, Croatia

*Hrvoje Mataković, Kroatische Stiftung für Wissenschaft*

*Irena Cajner Mraović, Universität Zagreb, Kroatische Studien, Abteilung für Soziologie*

## **SCHAFFUNG DER ÖFFENTLICHEN POLITIK IN VERSCHIEDENEN NATIONALZUSAMMENHÄNGEN**

### **Zusammenfassung**

Um so einfach wie möglich Unterschiede in den Weisen der Schaffung und Durchführung der öffentlichen Politik in verschiedenen Ländern zu beschreiben und die Abweichungen zwischen einzelnen Ländern zu systematisieren, wurde das sog. *Policy Stile Modell* entwickelt. *Policy Stile* befasst sich nicht damit, welche Politik die Regierungen erlassen, sondern wie ihre Politik erlassen wurde, so dass das Konzept des *Policy Stiles* für solche Analysen der Rolle von Nationaleinrichtungen im Policy-prozess verwendet werden, wo beträchtliche Unterschiede zwischen den *Policy Stiles* in verschiedenen Ländern zu beobachten sind. *Policy Style* wird durch zwei Kriterien klassifiziert: durch typische Methodologien der Regierung in ihrem Ansatz zu Problemlösung, und durch die Muster ihrer Verhältnisse mit Zivilverbänden. Aus diesem Grunde kann der Ansatz der Regierung zur Problemlösung als antizipatorischer oder reaktiver beschrieben werden, und die Beziehung zwischen der Regierung und anderen Beteiligten in der Policy als Beziehung des Konsenses oder des Auferlegens. Durch das *Modell des Policy Stiles* wird auch die Schaffung und Durchführung der öffentlichen Politik in Deutschland, Niederlande und Kroatien analysiert und zum Schluss wurden die Gründe der Unterschiede zwischen einzelnen Ländern festgestellt.

*Schlagwörter:* öffentliche Politik, Policy Stile, Deutschland, Niederlande und Kroatien