

## Zdravko Petak (ur.): Stranke i javne politike; Izbori u Hrvatskoj 2007.

Ivan Koprić\*

Prikaz

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu objavio je 2009. zbornik radova u kojem se problematizira i analizira odnos političkih stranaka i javnih politika, napose u smislu utjecaja stranaka na oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj. Riječ je o radovima koji su nastali u okviru različitih projekata, konferencija i istraživanja, a u zbornik ih je uvrstio te knjigu uredio profesor tog Fakulteta, dr. sc. Zdravko Petak.

U sedam radova obrađena su opća pitanja odnosa stranaka i javnih politika te nekoliko sektorskih javnih politika (napose ekonomska, socijalna, zdravstvena te obrazovna politika). Knjiga je opremljena Predgovorom urednika (str. 1–7), bilješkom o autorima (str. 255–258) te kazalom imena (str. 259–268). Knjiga je malog formata, sadrži 5 grafikona i 14 tablica. Svi radovi zajedno sadrže 516 referencija.

Autori su mladi znanstvenici, tako da pretežu znanstveni novaci, njih pet. Po zvanju je najstariji sam urednik, koji je izvanredni profesor, a participirala su još dva docenta te jedna mlada znanstvenica izvan sustava visokog obrazovanja.

U *Predgovoru* Zdravko Petak obrazlaže stanje političke znanosti u pogledu političkih stranaka te javnih politika, ističe značenje pristupa koji promovira u knjizi svojim odabirom radova te kratko uvodi u pojedine radove.

---

\* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu (full professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, and president of the Institute of Public Administration, Zagreb)

Njegov je rad *Ekonomska politika i političke stranke: između jednakosti i gospodarskog rasta* (str. 9–26) na samom početku knjige. Koncept Douglasa Hibbsa prema kojem se razlike među političkim strankama očituju u različitom naglašavanju temeljnih ekonomskih problema (zaposlenost, inflacija) i instrumenata vođenja ekonomske politike (fiskalna politika nasuprot monetarnoj politici) ključan je za Petakovu analizu. Premda se kroz komparativne javne politike provlači ideja o nacionalnim razlikama u stvaranju javnih politika, Petak i dalje smatra da su stranačke razlike odgovorne za različite varijante ekonomske politike. No, analizu završava uočavanjem približavanja konzervativnih i socijaldemokratskih ekonomskih politika, kao i sve manjeg prostora za potpuno slobodno vođenje ekonomske politike kako u Europi, zbog harmonizirajućeg djelovanja Europske unije, tako i u SAD.

Slijedi rad Danijele Dolenc s Instituta za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu *Demokratizacija stranačkog sustava u Hrvatskoj: ponuda i potražnja javnih politika* (str. 27–57). Krećući od komparativne analize razvoja stranačkih sustava i europeizacije političkih stranaka u tranzicijskim zemljama, autorica empirijski analizira i dokazuje da su se i glavne političke stranke u Hrvatskoj, HDZ i SDP, tijekom vremena europeizirale i profilirale u tipične moderne stranke kršćansko-demokratske odnosno socijaldemokratske orijentacije. To dokazuje analizom evolucije njihova diskursa o socijalnoj politici, analizom podataka o stavovima građana i birača tih stranaka o ulozi vlasti i očekivanjima od nje, kao i njihove medijske kampanje za parlamentarne izbore 2007. Autorica zaključuje da je ideološko-kulturni rascjep u društvu još uvijek važniji od socijalno-ekonomskog te da se po tome Hrvatska čini slična brojnim drugim, konsolidiranim demokracijama.

Krešimir Petković s Fakulteta političkih znanosti napisao je rad *Simbolička nasuprot referencijskoj politici: neuspjeh javnih politika u parlamentarnim izborima 2007.* (str. 59–103). Polazi od razlikovanja triju tipova javnih politika, distribucijskih (donose koristi nekom uskom sloju stanovnika ili užim zajednicama), regulacijskih (određuju standarde nekih struka ili djelatnosti s izraženim ekonomskim efektima, npr. regulacija odvjetništva ili pak tržišta) i redistribucijskih (odnose se na čitavu zajednicu odnosno klase u društvu). Upravo se po redistribucijskim politikama razlikuju politička ljevicina i desnica. Od njih se očekuje da zastupaju pojedine »pakete« redistribucijskih politika: ljevica se zalaže za veće poreze iz kojih se alimentiraju troškovi zdravstva, obrazovanja i socijalne skrbi, a desnica se oslanja na deregulirano tržište. No, na parlamentarnim izborima 2007. u Hrvatskoj nije takvog racionalnog ponašanja stranaka bilo: dogodio se »potpuni neuspjeh u diferencijaciji redistribucijskih javnih politika« (str. 94).

Dagmar Radin (docentica na Odjelu za političku znanost i javnu upravu na Mississippi State University u SAD) i Aleksandar Džakula (Škola narodnog zdravlja »Andrija Štampar« Medicinskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu) su autori su rada *Zdravstvo kao tema hrvatskih izbora* (str. 105–122). Rad je nastao temeljem empirijskog istraživanja provedenog telefonskim intervjuima u studenom 2007. Rezultati su uspoređeni s rezultatima ispitivanja javnog mnijenja pred predsjedničke izbore 2005. Zdravstvo birači smatraju jednim od najvažnijih područja, zajedno s gospodarstvom, ali ne misle da bi ga nova vlada trebala staviti među glavne prioritete. Samo dvije političke stranke ponudile su u svojim programima koncepte zdravstvene politike, ali ne na dovoljno jasan način (HNS i SDP). Budući da je riječ o teškom i politički riskantnom pitanju, koje još k tome ni birači ne smatraju od glavnog značenja u smislu rješavanja nakon izbora, i politički akteri ga izbjegavaju.

Nakon zdravstvene slijedi obrazovna politika. Rad Vedrane Baričević i Viktora Koske *Obrazovne politike u programima stranaka na parlamentarnim izborima 2007.* (str. 123–158) najprije konstatira da dolazi do sve izraženije »konvergencije temeljnih vrijednosti obrazovnih sustava na nadnacionalnoj razini« (str. 126). Zatim se, radi provjere pitanja mogu li u takvim uvjetima političke stranke uopće razviti različite koncepte obrazovne politike, analizira odnos političkih stranaka i obrazovnih politika u Velikoj Britaniji i Norveškoj. U oba analizirana slučaja odgovor na pitanje je potvrđan. Hrvatska tijekom 2000-ih prolazi reforme u osnovnom (HNOS), srednjem (državna matura) i visokom obrazovanju (»bolonjski proces«) pa su autori proveli empirijsko istraživanje na temu sadržajnih razlika u obrazovnim politikama različitih političkih stranaka i u važnosti koje stranke pridaju obrazovanju. Istraživanje je provedeno analizom sadržaja stranačkih izbornih programa te dnevnih listova (Jutarnji list, Večernji list i Vjesnik), kao i intervjuima s ključnim stranačkim kreatorima koncepcija obrazovnih politika četiriju stranaka (HDZ, HNS, HSP, SDP) i jedne političke koalicije (HLSL–HSS–PGS). Zaključuje se da su stranački izborni programi vrlo slični u pogledu obrazovne politike, da interes javnosti za obrazovanje raste, ali da obrazovna politika ne igra veliku ulogu u predizbornoj kampanji te da nema alternativnih obrazovnih politika koje bi netko od političkih aktera ponudio biračima.

Marina Škrabalo iz jedne savjetodavne tvrtke autorica je rada *Hrvatski sabor u procesu pristupanja Hrvatske Europskoj Uniji* (str. 159–221). Ona najprije vrlo detaljno analizira instituciju parlamenta u suvremenim uvjetima: pokazuje raskorak između simboličke uloge parlamenta i njegove realne političke moći te analizira poziciju parlamenta u zemljama Europske

unije i u novim demokracijama srednje i istočne Europe. U drugom dijelu rada analizira i istražuje Hrvatski sabor i njegovu djelotvornost. Prikazuje ukratko njegovu strukturu i proceduru odlučivanja, a naročito ulogu i rad nekih odbora (posebno Odbora za europske integracije, Zajedničkog parlamentarnog odbora Republika Hrvatska – Europska unija te Nacionalnog odbora). Ističe legitimacijsku ulogu Sabora u procesu pridruživanja EU, a detaljno analizira zakonodavni doprinos Sabora procesu pridruživanja, bazirajući analizu na kvantitativnim podacima. Ističe relativno slab nadzor Sabora nad procesom pridruživanja, kao i zanemarenu ulogu Sabora u informiranju o tom procesu.

Docent Berto Šalaj napisao je rad *Kultura i/ili struktura? Socijalni kapital u Hrvatskoj 2007.* (str. 223–254), u kojem se bavi jednim relativno novim, a u svakom slučaju iznimno popularnim konceptom socijalnog kapitala. Taj bi koncept trebao pokazati stanje demokracije u glavama ljudi, običnih građana te u zajednici kao cjelini. Teorijski dio rada obuhvaća detaljnu analizu definicija i dimenzija socijalnog kapitala, s pomoću koje treba doći do nužnog analitičkog instrumentarija za daljnju analizu. Razlikuju se strukturalna (članstvo u nevladinim organizacijama) i kulturalna dimenzija (socijalno povjerenje) socijalnog kapitala. Njihovim ukrštanjem dobivaju se četiri moguća tipa odnosa kulturalne i strukturne dimenzije socijalnog kapitala. Daljnja analiza je empirijski utemeljena, s terenskim istraživanjem na reprezentativnom uzorku od 1.081 građanima, koje je provedeno u studenome 2007. Hrvatska napreduje u strukturalnoj, ali nazaduje u kulturalnoj dimenziji, što ju stavlja u grupu zemalja s nerazvijenim socijalnim kapitalom, ali s izglednom perspektivom da prijeđe u jednu od prijelaznih kategorija (visoko socijalno povjerenje, a nizak strukturni kapital; ili pak velika strukturna povezanost, ali niska razina povjerenja).

Kako je već naglašeno, zbornik ispituje ulogu političkih stranaka u oblikovanju javnih politika, odnosno pitanje do koje se mjere fokus političkog sustava i funkcioniranja političkih stranaka s pitanja stjecanja vlasti i držanja pozicija moći preorijentirao na javne politike. Kako je riječ o zborniku radova, pojedini su radovi usmjereni na ispitivanje veza političkih stranaka i pojedinih javnih politika, i to ekonomske, zdravstvene i obrazovne (nešto manje i socijalne), dok su drugi usmjereni na opća pitanja odnosa stranaka i javnih politika. Takvi radovi ispituju u kojoj je mjeri došlo do opisane preorijentacije, naročito na posljednjim parlamentarnim izborima 2007. godine ili pak određene institucionalne i socijalno-kulturne pretpostavke koje omogućuju ili priječe takvu preorijentaciju.

Važnost predmeta proizlazi iz barem dviju okolnosti. Ponajprije, političke stranke glavni su djelujući akteri političkog sustava. Koliko god se u

suvremenoj znanosti pokušava istraživati i ulogu drugih aktera, kao što su (tzv.) nezavisni kandidati, male grupe koje mogu iznjedrili nezavisne liste kandidata, akteri civilnog društva i drugi, toliko ostaje važnim i dalje se baviti političkim strankama kao onim akterima na kojima suvremeni politički sustavi dominantno počivaju. U Hrvatskoj je to još važnije, jer se nakon prijelaza na višestranački demokratski politički sustav u novije vrijeme vidi svojevršno razočaranje političkim strankama koje je vrlo opasno za zdravlje političkog sustava i može odvesti prema potpuno nedemokratskim rješenjima.

Drugo, javne su politike ishodi političkih procesa i rezultat koji politički sustav isporučuje u svoju relevantnu okolinu koju čine kako društvo u cjelini tako i javna uprava koja, između ostaloga, te javne politike provodi. Javne politike se oblikuju, vode i provode na različite načine, od onih više kaotičnih i slučajnih do onih profesionalno vođenih, dobro stručno utemeljenih i društvu primjerenijih. Kvaliteta javnih politika ovisi, između ostaloga, o tipu i kvaliteti političkih aktera, pa dakle i samih stranaka kao najjačih aktera. O kvaliteti javnih politika ovisi pak opća kvaliteta života u zajednici. Budući da je tako, valja očekivati da će racionalizacija političkih izbora dovesti do toga da građani u sve većoj mjeri svoj politički izbor vrše prema kvaliteti i vrsti javnih politika koje nude političke stranke (i drugi akteri koji sudjeluju na izborima).

Zato je od posebne važnosti ispitati barem sljedeća pitanja:

- u kojoj mjeri uopće dolazi do takve racionalizacije (ili se građani još opredjeljuju prema iracionalnim, simboličkim, ideološkim, pretpolitičkim itd. okolnostima),
- koliko stranke uopće nude javne politike i kakve politike nude,
- kakve institucionalne filtre (npr. parlamentarni i druge) prolaze stranačke javne politike prije nego formalno usvojene odluke izadju iz političkog sustava te kako ti filtri utječu na sadržaj formalnih javnih politika,
- na koji se način društvena okolina strukturira, kako traži i prihvaća (određene) javne politike, itd.

Upravo ta pitanja u dobroj su mjeri obradena u ovom zborniku radova. Naravno da bi bilo moguće mnogo šire obraditi odnos političkih stranaka i javnih politika, ne samo tako da se obuhvate brojne druge javne politike (regionalna, prema mladima, politika decentralizacije i upravnog razvoja, itd.) nego i tako da se analiziraju pojedine političke stranke i njihova posvećenost javnim politikama kao i težišta tog javnopolitičkog dijela nji-

hovitih programa, zatim njihovo stvarno političko djelovanje, itd. No, to je zadatak za budućnost, a ne kriterij za ocjenu kvalitete onoga što je u knjizi objavljeno.

Jedna od mogućnosti za daljnje istraživanje u vezi je s javnom upravom. Valjalo bi ispitati kakva je uloga javne uprave u praćenju stanja, prikupljanju podataka, početnoj ili naknadnoj razradi (nekih elemenata) javnih politika u ministarstvima i drugim upravnim organizacijama. Zatim, vrijedilo bi vidjeti kako javna uprava svojom kvalitetom ili nekvalitetom utječe na filtriranje javnih politika – ponekad se čini da je uloga nacрта propisa koji dolaze iz ministarstava puno veća od onoga što političke stranke proklamiraju u svojim programima ili djelovanjem svojih stranačkih tijela i članova na političkim pozicijama. Također, valjalo bi istražiti odnos vrijednosti javne uprave (demokratskih, pravnih, socijalnih, ekonomskih, ekoloških) i stranačkih programa. Postavlja se i pitanje kako se europeizacija u smislu prihvaćanja pravnih i upravnih standarda odražava na javne službe (obrazovanje, zdravstvo, socijalna zaštita i skrb, ali i javni prijevoz, komunalne djelatnosti, poštanske i druge tehničke službe, itd.), njihovu regulaciju i pružanje. Koliko nova europska regulacija tzv. službi od općeg interesa utječe na formulaciju javnih politika nacionalnih političkih aktera? Itd. No, dopuna u tom smislu ipak je značajnim dijelom odgovornost upravne znanosti, a ne politologije, u koju prikazana knjiga dominantno pripada.

Upravo činjenica da su mogućnosti daljnjeg rada na temi velike pokazuje da knjiga dobro određuje temeljna pitanja i otvara prostor daljnjeg rada i dopunjavanja.

Čitatelj stječe dojam da veći dio autora ima izvjestan zazor prema pravnoj i institucionalnoj analizi, premda one nisu nevažne. Ponekad određene ishode nije moguće razumjeti ako se ne uzme u obzir da pravna regulacija usmjeruje ljudsko ponašanje, barem u jednom dijelu. O tome postoji toliko svjetske znanstvene literature da taj argument nije potrebno posebno elaborirati. Valja vjerovati, ali može se i sugerirati, da se otvori dublja i jača rasprava i međutjecaj, pa i zajednički rad politologa te upravnih i pravnih znanstvenika – izvjestan utjecaj drugih društvenih znanstvenika te suradnja s njima u radovima objedinjenima u ovoj knjizi već se vidi.

Zbornik se sastoji od radova relativno ujednačene kvalitete koja je visoka i dosiže standarde izvornog znanstvenog rada. Osim korištenja empirijskim materijalom dobivenim prikupljanjem kvantitativnih i kvalitativnih podataka, u prilog tom zaključku govori i inovativna teorijska analiza zastupljena u nekim radovima. No, ono što je posebno vrijedno jest isticanje javnih politika kao temeljnog sidrišta političke znanosti. Ona se time i

sama bar do neke mjere preorijentira, više se odmičući od ulaznih vrijednosti političkog sustava i načina njegova funkcioniranja na njegove ishode i »proizvode« koje isporučuje u društvenu (i upravnu) okolinu. Time se na jasan način politologija i u Hrvatskoj reorijentira od klasične, »vladavinske« politike prema građanima i kvaliteti njihova života.

Ujedno se otvara prostor još snažnijem uključivanju znanstvenog istraživanja javne uprave u doseg i područje interesa politologije. Razumjeti javne politike (*policies*) i politiku kao *politics* nije moguće bez izvrsnog znanja o javnoj upravi i poznavanja javne uprave u konkretnim kontekstima u kojima ih se analizira. Tko god misli drugačije, pluta u zrakopraznom prostoru. U tom je smislu ovaj zbornik korak unaprijed, što je podcrtano činjenicom da je riječ o pretežno mlađoj generaciji autora koji će tek preuzeti dominantnu poziciju u hrvatskoj društvenoj a napose političkoj znanosti. No, nakon njega trebali bi uslijediti ne samo koraci dalje nego i čitavo putovanje prema javnoj upravi i pitanjima javnog upravljanja. Valjda će do njega i doći.

Činjenica da radovima u ovoj knjizi možda nedostaje dublja zajednička teorijska podloga i usmjerenje nije presudna za ocjenu njegove kvalitete. Za zbornike ovakve vrste to je najčešće normalna pojava. No, knjiga bi zasigurno imala znatno veći utjecaj da se svi radovi temelje na jednom te istom teorijskom usmjerenju (npr. neoinstitucionalnom) koji bi, naravno, u tom slučaju trebalo i dodatno elaborirati i naglasiti, a i dosljedno se u radovima njime i koristiti. Ovako je knjiga doista neka vrsta »generacijskog manifesta«, ali izgleda da nije baš u svemu i vrsta zajedničkog teorijskog manifesta. No, barem je tematski fokus interesa, kako je već rečeno, zajednički – javne politike.

U Hrvatskoj je recenzirano djelo usporedivo samo s pojedinačnim radovima ili pak knjigama koje se na opći način bave političkim strankama i drugim političkim akterima, izborima (nacionalnim i lokalnim), javnim politikama i javnim službama. No, usporediva djela u inozemstvu je moguće naći, s tim da knjiga *Stranke i javne politike; Izbori u Hrvatskoj 2007.* predstavlja po kvaliteti vrlo uspješno i s drugim kvalitetnim sličnim knjigama potpuno usporedivo znanstveno djelo.

Metodološki pristup različitih autora donekle je različit. No, ono što velika većina autora izrazito njeguje jest empirijski pristup, što je posebna vrijednost knjige. Koliko je za svaku znanost važan razvoj teorije, tako je važna i empirijska provjera kao temelj prihvaćanja ili odbacivanja teorijskih pretpostavki. Bez empirijske provjere razvoj znanosti je nemoguć, jer se ona pretvara u puku spekulaciju. Autori su ne samo dobro upoznati s

relevantnim teorijskim okvirom nego se i metodama empirijske provjere koriste na prikladan način.

Nazivlje je korišteno na korektan i prikladan način. Tu i tamo može se naći engleskih izraza koji se koriste kao tehnički izrazi (*terminus tehnicus*), ali bi ih trebalo pokušati u još većoj mjeri, koliko je uopće primjereno, prevoditi na hrvatski jezik. Valja naravno uzeti u obzir da je recepcija termina dugotrajniji proces koji se ne može provesti nasilno, ali je upravo na znanstvenicima odgovornost da učine prvi korak.

Zbornik će naći publiku u sveučilišnim krugovima, kod društvenih znanstvenika općenito, ne samo politologa, kod studenata politologije i drugih srodnih studija (npr. javne uprave, sociologije, itd.) naročito poslijediplomske razine, kod političara, ali i u općoj javnosti koja je bar u minimalnoj mjeri senzibilizirana za javne politike i kvalitetu funkcioniranja političkog sustava.

Sve u svemu, knjiga *Stranke i javne politike; Izbori u Hrvatskoj 2007.* daje značajan doprinos razvoju hrvatske politologije, ali i društvenih znanosti općenito, a pretežna većina radova ima karakteristike izvornog znanstvenog rada. Posebna mu je vrijednost i u tome da se niz mlađih znanstvenika, od kojih ni jedan još nema status redovitog profesora, teorijski i metodološki iznimno dobro snašao u materiji koja je u Hrvatskoj i nova i slabije istražena.