

Zdravko Petak*

ciljevi javnih politika (engl. *policy objectives; policy goals*). Određivanje poželjnog stanja i promjena u indikatorima politika koje se provode za zajednicu. Valja razlikovati dugoročne ili opće ciljeve (*goals*) od operativnih ili specifičnih ciljeva (*objectives*). Dugoročnim ciljevima naznačuju se opće namjere, temeljne svrhe koje se žele postići nekom politikom. Operativni ciljevi označavaju pak specifične težnje, konkretna postignuća u približavanju općem cilju koji se nastoji postići. Opći su ciljevi stoga rijetko precizno definirani, za razliku od operativnih, uz koje se uvijek vezuju mjerljive veličine koje se mogu kvantificirati. Jedan je od važnih pokazatelja na osnovi kojeg se vidi razlika dviju skupina ciljeva i vremenska dimenzija. Postignuća vezana uz dugoročne ciljeve daju se u vrlo grubim vremenskim dimenzijama, ako se uopće i daju, dok je vremenski horizont unutar kojeg se očekuje da će određene mjere dovesti do specifičnih ciljeva u pravilu precizno određen. I na kraju, dugoročni ciljevi zahvaćaju vrlo široko populaciju na koju se odnosi neka politika, dok se operativni ciljevi razmjerno precizno usmjeravaju na ciljane skupine unutar te populacije.

dionici javnih politika (engl. *policy stakeholders*) jesu pojedinci ili skupine koje imaju ulog u pojedinoj politici, na način da utječu na određenu politiku ili pak da ta politika utječe na njihovu društvenu poziciju. Definicija *policy* problema stoga snažno ovisi o načinu na koji su pojedini dionici uključeni u politiku kojom se nastoji rješavati taj problem. Dionici se mogu podijeliti u dvije osnovne skupine – one koji djeluju unutar okomite i one

* Izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i predstojnik Odsjeka za javne politike, menadžment i razvoj na istom fakultetu (associate professor and head of the Department for Public Policies, Management, and Development at the Faculty of Political Science)

koji djeluju unutar vodoravne dimenzije javnih politika. U prvu skupinu spadaju, primjerice, vladini dužnosnici, predstavnici političkih stranaka, državni službenici, predstavnici regulatornih agencija, sudbene vlasti, međunarodnih organizacija poput Svjetske banke, a u drugu poslovni ljudi, građani pogođeni nekom politikom, predstavnici sindikata, nevladinih organizacija te različite vrste eksperata za pojedine politike sa sveučilišta ili iz *policy* instituta. Dionici javnih politika na različit način reagiraju na informacije koje dolaze iz okoline koja okružuje neku politiku. Okolina, odnosno specifičan kontekst u kojem se pojavljuju pojedini problemi koji opterećuju zajednicu (nezaposlenost, kriminalitet, diskriminacija itd.), izravno utječe na dionike, ali i oni istodobno utječu na nju. Stoga dionici javnih politika nisu samo zainteresirana strana, odnosno akteri koji utječu na neku politiku, već i proizvod te politike.

distributivna politika (engl. *distributive policy*) jedna je od četiriju vrsta javnih politika što ih je 1960-ih i 1970-ih opisao američki teoretičar Theodore Lowi. Osnovna ideja kojom se pritom vodio očituje se u tome da sadržaj politike (*policy*) određuje politiku kao borbu za moć (*politics*). Kompleksno Lowijevo pojašnjenje kriterija podjele na pojedine tipove politike danas se u literaturi uobičajeno prikazuje kriterijima troškova i koristi. Troškovi i koristi mogu biti usko koncentrirani ili široko distribuirani, a ukrštanjem tih dvaju kriterija nastaju četiri osnovna tipa javnih politika: *regulativne*, *konstitutivne*, *distributivne* i *redistributivne*. *Distributivne politike* obilježava široka raspodjela troškova te uska raspodjela koristi. Prvi element odnosi se na činjenicu da se takve politike odnose na financijske izdatke koji se financiraju iz proračuna, a drugi element odnosi se na temeljni ishod takvih politika, naime na činjenicu da se koristi od njezina provođenja mogu pripisati nekoj uskoj skupini ili regionalnoj cjelini. Primjer takve politike je agrarna politika EU, gdje preko četiri petine sredstava završava u rukama najbogatijih farmera, a u SAD-u dotacije iz federalnog proračuna nižim razinama vlasti (*pork barrel*), pomoću kojih kongresnici nastoje namaknuti što je više moguće javnih sredstava za financiranje lokalnih projekata u vlastitim izbornim okruzima.

dizajn javnih politika (engl. *policy design*), oblik *policy* analize koji se javlja tijekom faze formulacije, u kojoj analitičar razmatra na koji način komponente predložene politike pristaju jedna uz drugu i na koji će način funkcionirati kao cjelovit paket kojim se pokušava riješiti neki problem. U formuliranju politike potrebno je uzeti u obzir pet temeljnih varijabli, odnosno elemenata njihova dizajna: *ciljeve* koji se žele postići nekom politi-

kom; *logiku uzročnosti*, kojom se, primjerice, može ustvrditi da će potez X rezultirati ishodom Y te podastrijeti na osnovi čega se to može zaključiti; *instrumente* kojima će se pokušati ostvariti ciljevi neke politike, primjerice hoće li se u politici sigurnosti u prometu naglasak staviti na novu regulaciju i podizanje visine kazni za prekršaje ili će se naglasak staviti na javne kampanje o opasnostima u prometu i edukaciju samih sudionika u prometu; *ciljanu populaciju* ponašanje (uloga) koje se želi promijeniti formuliranjem neke politike, primjerice ponašanje mladih vozača u prometu; *implementacijsku strukturu* kojom će se nastojati provesti neku politiku, hoće li se primijeniti dizajn zasnovan na pristupu od vrha prema dnu (*top-down*) ili pak pristup koji ide od dna prema vrhu (*bottom-up*).

evaluacija politike (engl. *policy evaluation*) u užem se smislu smatra završnom fazom procesa kreiranja politika, izdvoji li se u zasebnu fazu odluka o tome treba li određenu politiku nastaviti u nepromijenjenom obliku, izmijeniti je ili pak prekinuti. U širem smislu evaluacija je cjelokupna *policy* analiza, jer se pojavljuje, primjerice, i u fazi formulacije politike, kao *ex-ante* evaluacija. Evaluacija kao faza *policy* procesa odnosi se prije svega na uspostavljanje vrijednosnih pretpostavki o tome kako je neka politika provedena. Sinonimi za evaluaciju su dakle ocjenjivanje, vrednovanje i slično. Vrijednost onoga što je postignuto, davanje ocjene, glavni je cilj evaluacije. U evaluaciji nas ne zanimaju toliko informacije o tome postoji li nešto kao činjenica ili pak što treba napraviti da bi se nešto postiglo, već koja je vrijednost onoga što se učinilo. Evaluacija pritom uključuje dvije temeljne stvari, vrednovanje sredstava kojima se ostvaruje neka politika i vrednovanje ciljeva koji su se pokušali ostvariti nekom politikom. Vezano uz tu dvojnost pravi se razlika između *formativne evaluacije*, koja se provodi tijekom provedbe nekog programa te uključuje i sve vrste praćenja (monitoringa) neke politike, i *sumativne evaluacije*, koja se odnosi na procjenu ukupnog utjecaja neke politike (*impact analysis*) promatranog iz perspektive različitih dionika *policy* procesa. U potonjem smislu evaluacija se sve više vezuje uz sintagmu učenja o politici (*policy learning*), kojom se nastoji upozoriti na činjenicu da se u oblikovanju i provođenju neke politike sve više uzimaju u obzir iskustva koja su u ostvarivanju te politike imale druge zajednice. Evaluacija u tom smislu sve više postaje način učenja i unapređivanja organizacijskog procesa na osnovi iskustva drugih, što je naročito važno za zemlje koje ulaze u šire, supranacionalne cjeline, poput Europske unije.

formulacija politike (engl. *policy formulation*) druga je faza *policy* ciklusa, u kojoj se odabire način rješavanja problema koji se želi riješiti nekom politikom. To je, dakle, faza procesa stvaranja politike u kojoj zainteresirani

akteri definiraju, razmatraju, prihvaćaju ili odbacuju opcije koje se pojavljuju kao mogući način rješavanja nekog problema s kojim se suočava zajednica. U fazi formulacije pojavljuje se velik broj aktera, a sam proces često je difuzan i ovisi od slučaja do slučaja. No ono što je temeljno obilježje te faze jest činjenica da se u njoj započinje s ozbiljnom primjenom *policy* analize. U toj se fazi, naime, započinje s oblikovanjem specifičnog diskursa o nekoj politici, a u toj je fazi vrlo izražen i utjecaj one vrste dionika koju bi se možda najbolje moglo označiti nekom vrstom *policy* kolektiviteta. Naime, umjesto da se pravi razlika između formalnih i neformalnih aktera, fazu formulacije može se mnogo bolje razumjeti i objasniti upotrebom izraza kao što su, primjerice, problemske mreže, *policy* mreže ili *policy* zajednice, što su sve redom kolektiviteti koji se formiraju u procesu oblikovanja javnih politika i koji u bitnome određuju način na koji će neka politika biti provedena. Između njih postoje različite vrste veza i različite razine homogenosti (najviša je u slučaju *policy* zajednica), i to je osnovni razlog zbog kojeg je formuliranje politike često difuzna i redovito vrlo kompleksna faza u stvaranju politike. Premda se često nastoji istaknuti da je to faza u kojoj se pojavljuju *policy* eksperti, valja jednako tako istaknuti da je to faza u kojoj se često ne postignu jasne definicije problema, jednako kao što se stalno iznova pojavljuju nove formulacije i preformulacije starih problema, nakon što se već počelo provoditi određene politike.

implementacija politike (engl. *policy implementation*) ili provođenje neke politike jest faza *policy* procesa koja slijedi nakon legitimiranja politike, odnosno nakon što se donese odluka o tome da se započne s provođenjem politike u području koje je ocijenjeno relevantnim za neku zajednicu. U tom smislu implementacija je prema mišljenju niza teoretičara ključna faza *policy* procesa, budući da se tek u njoj mogu vidjeti dvije temeljne stvari koje se očekuju od neke javne politike – kakva je vrsta vladine ili bilo koja druga vrsta intervencije poduzeta te kakve će to posljedice imati na društvo odnosno na pojedine društvene skupine. Klasična istraživanja tog pitanja proveli su američki znanstvenici Wildavsky i Pressman, koji su u svojoj utjecajnoj knjizi *Implementacija* 1973. analizirali provedbu programa federalne vlade vezanog uz lokalni gospodarski razvoj u jednom kalifornijskome okrugu, dajući na taj način pionirski doprinos istraživanju teškoća u implementaciji javnih politika. Na njihova istraživanja nadovezali su se ostali autori, utvrđujući dug popis uvjeta koji su potrebni za uspješnu implementaciju. Neki su autori pokazali da često upravo najniža razina javnih službenika presudno oblikuje politiku pomoću diskrecijskog

prava na njezino provođenje, što je u literaturi postalo poznato kao problem »šalterskih službenika« (*street-level bureaucracy*).

instrumenti javnih politika (engl. *policy instruments*) tehnički je izraz za oruđa politike (*policy tools*) koja su nužna za ostvarivanje ciljeva javnih politika. Moderne zajednice koriste se vrlo širokim spektrom instrumenata, od prisilnih do dragovoljnih. U razmatranju različitih vrsta instrumenata često se najčešće pomisli na različitu vrstu *regulative*, na zakonska i podzakonska rješenja, kojom se određuju pravila ponašanja u nizu sektora, od kulture do zaštite okoliša. No, u velikom broju slučajeva, od obrane i nacionalne sigurnosti, do socijalne skrbi, puko postojanje odgovarajuće regulacije ne pokazuje se dovoljnim uvjetom te je potrebno da se različite razine vlasti *izravno uključe u pribavljanje pojedinih usluga*. Drugim riječima, potrebno je stvoriti organizacijske jedinice koje će građanima pružati usluge, neovisno o tome je li riječ o upravama u pojedinim ministarstvima, javnim agencijama ili pak o javnim poduzećima. *Tržišni mehanizam* naredna je vrsta instrumenta, koji se može svrstati u skupinu dragovoljnih, a može se javljati u različitim oblicima, od privatizacije, privatno-javnog partnerstva do pribavljanja usluge na tržištu za neki organ uprave (*contracting by-out*). Narednu vrstu instrumenata predstavljaju *oporezivanje i javna potrošnja*, pri čemu je kod potonjeg osobito značajna upotreba transfernih plaćanja i različitih vrsta subvencija. Posljednju skupinu instrumenata može se nazvati *obrazovanjem, informiranjem i uvjeravanjem*, a posebno su pogodni za različite vrste preventivskih politika, primjerice politike protiv zlorabe droga ili pak politike očuvanja okoliša.

ishodi (rezultati) politike (engl. *policy outcome*), efekti što ih *outputi* neke politike, poput usvajanja novog zakona ili nove vrste poreza, imaju na društvo. Izraz je dio onog što je u literaturi poznato kao sistemska teorija politike, gdje *outputi* i ishodi predstavljaju izlaznu stranu političkog sustava. Dakako, ishodi javnih politika nisu nešto što se u potpunosti može odrediti unaprijed, odnosno nemoguće je u cijelosti planirati rezultate pojedinih politika. Značajan broj ishoda pokazuje se stoga kao rezultat nenamjeravane aktivnosti. Da bi se, pak, povezalo ishod neke politike s razinom ostvarenja vrijednosti koje su bile naznačene tom politikom, koristi se izraz *uspješnost javnih politika (policy performance)*. Pritom valja napomenuti da problemi zbog kojih se oblikuju pojedine javne politike rijetko bivaju riješeni, već se najčešće preformuliraju i iznova oblikuju.

javna dobra (engl. *public goods*), vrsta kolektivnih dobara koju odlikuje nemogućnost isključenja neplatiša, što drugim riječima znači da pripadaju

svim članovima zajednice, neovisno o tome u kolikoj su mjeri pridonijeli njihovu financiranju. Zbog toga je tržište vrlo nepodesan i razmjerno ograničen mehanizam za pribavljanje takve vrste dobara te se zbog toga njihovo pribavljanje mora prepustiti proračunu i javnom novcu. S druge strane, obilježje je javnih dobara da je kod njih vrlo ograničeno djelovanje konkurentnosti u potrošnji, što znači da potrošnja javnog dobra dodatnog člana zajednice ne smanjuje raspoloživu količinu tog dobra drugim članovima zajednice. Primjer takvih dobara su nacionalna sigurnost (obrana), sigurnost građana i imovine (policija), svjetionici, nacionalni parkovi, a u zemljama kontinentalne Europe to su u značajoj mjeri, primjerice, zdravstvo i obrazovni sustav.

javne politike/politike za zajednicu (engl. *public policy*) označuju u osnovi racionalni dio političkog života usmjeren na rješavanje sadržajnih problema politike, a ne na stjecanje političkog poborništva, za razliku od izraza politika (*politics*), kojim se označuje područje primjene političke moći, odnosno onoga što njemački sociolog Karl Manheim naziva iracionalnim manevarskim prostorom. Kad se prvi put pojavio u engleskome jeziku, izraz *policy* odnosio se na cjelokupni sustav vlasti. No tijekom vremena razvila se zasebna uporaba te riječi te se izraz *policy* počeo koristiti u smislu neinstitucionalnoga, isključivo namjeravanog načina mišljenja koji se postupno počeo razlikovati od izraza *politics*. Razlog tome valja pripisati činjenici što je u Engleskoj na djelu bila snažna odbojnost prema bujanju birokracije te je izraz *policy* postao dio objašnjenja o međusobnom odnosu izabranih političkih predstavnika i karijernih službenika: *policy* se, naime, odnosio na ono što su političari željeli ostvariti. Postupna nadopuna tog izraza pridjevom *javne* označavala je rast javnog sektora u 20. stoljeću i upućivala na transformaciju velikog dijela privatnih izbora u javne izbore. Zbog toga se javne politike u takvom kontekstu mogu smatrati nekom vrstom *politika za zajednicu*, kolektivnim djelovanjem koje ostvarenjem konkretnih ciljeva smjera rješavanju postojećih ekonomskih, socijalnih, demografskih, ekoloških i ostalih problema s kojima se suočava neka politička zajednica.

Javne politike, u užem smislu, u velikoj se mjeri pokazuju kao vladin izbor, kao racionalne aktivnosti koje vlade provode kroz neko razdoblje da bi rješavale društvene probleme i zadovoljavale kolektivne potrebe. Pritom se javnim politikama ne smatra samo ono što je neka razina vlasti odlučila učiniti u vezi s rješavanjem nekog problema ili zadovoljavanjem neke potrebe, već i ono što je propustila učiniti u vezi s tim. Javne se politike, unutar takve perspektive, shvaćaju kao neka vrsta *provedbene politike* i svode se

na problem nadzora, odnosno na koji način osigurati da se politika usvojena na vrhu logikom hijerarhije provede kroz cjelokupni organizacijski sustav. Unutar takvog shvaćanja, javne politike, osobito u nas, ponekad se vezuju isključivo uz strategije i opsežno elaborirane dokumente koje u pravilu predlaže vlada. Tako se često tvrdi da vlada nema politiku u nekom važnom sektoru ako, primjerice, svoje poteze nije dodatno obrazložila stotinama stranica dokumenata. Unutar takvog shvaćanja javne se politike *de facto* izjednačuju s *javno proklamiranim strategijama*, što je bez daljnjeg neuobičajeniji način shvaćanja tog izraza u zemljama razvijenih demokracija, gdje se pod taj izraz podvodi i ono što je vlast propustila učiniti.

No, u akademskoj je literaturi vrlo rašireno shvaćanje javnih politika u širem smislu, gdje se vlast ne smatra jedinim izvorom stvaranja politika u pojedinim sektorima. Takvim izvorima jednako se tako smatraju eksperti za i neka vrsta poretka koji stvaraju različite vrste dionika zainteresiranih za neku politiku. Zbog toga se pod izrazom javne politike, odnosno pod politikama koje se u različitim sektorima provode za neku zajednicu, danas smatra kombinacija djelovanja tih triju izvora stvaranja neke politike. U stručnoj se literaturi govori o okomitoj dimenziji javnih politika, vođenih logikom vlasti po matrici *zapovijedaj i nadziri*, gdje se kao akteri stvaranja politike ne pojavljuju, primjerice, samo nacionalne vlade ili regionalne vlasti, već i međunarodne organizacije poput Svjetske banke ili MMF-a. S druge strane, u stvaranju javnih politika postoji vodoravna dimenzija, koja se odnosi na sve ostale zainteresirane aktere odnosno dionike koji djeluju na oblikovanje javnih politika vođeni matricom *pregovaraj i surađuj*. Takva dimenzija stvaranja neke politike uključuje vrlo raznorodne aktere, od udruženja poslodavaca, različitih vrsta profesionalnih udruženja, aktivistički orijentiranih nevladinih udruga, do roditelja pogođenih načinom na koji se provodi obrazovna politika u nekoj zajednici.

javno upravljanje (engl. *governance*) teško je jednoznačno odrediti. Prijedlog da ga se prevede kao demokratsko upravljanje nije prihvatljiv jer se tim izrazom u relevantnoj literaturi često označuje povećana uloga vlade u artikuliranju zajedničkoga skupa društvenih prioriteta, kao primjer funkcije javnoga upravljanja u kojoj se uloga vlasti ne smanjuje, nego, štoviše, povećava. Jednostavno prevođenje tog izraza kao *upravljanje* jednako tako nije najbolje rješenje jer ne upućuje u potpunosti na transformaciju upravljanja što ga provode vlade odnosno različite razine vlasti. Osim toga, takvim prevođenjem gubi se razlikovanje izraza *governance* i *steering*, gdje se oba izraza prevode kao upravljanje, pri čemu se onda ne pravi razlikovanje sadržajne uloge vlasti u upravljanju i općenitoga pojma upravljanja kao

usmjerivanja, na što se odnosi potonji izraz. Uz bitnu napomenu, dakako, da se izraz *steering* samo ponekad može metaforički prevesti kao »kormilarenje«.

Tri su temeljna razloga zbog kojih je došlo do sve veće uporabe izraza *governance* umjesto *government*: 1. sve veće usmjerivanje političke i administrativne elite te društvenih znanstvenika, na kontrolu *outputa* i ishoda umjesto *inputa* procesa vladavine; 2. gubljenje dominantne uloge države u regulaciji društva i njezina sve veća ovisnost o različitim društvenim akterima; 3. kritika glomaznosti i krutosti javnoga sektora. Drugim riječima, bit izraza *governance* odnosi se na izmijenjenu ulogu vlasti u društvu i njezin promijenjeni kapacitet da slijedi kolektivne interese, suočene sa snažnim vanjskim i unutarnjim ograničenjima. Budući da se kao dvije temeljne dimenzije izraza spominju uloga države u društvu i kapacitet ostvarivanja kolektivnih interesa, najprimjerenijim nam se rješenjem za prijevod čini izraz *javno upravljanje*, jer se pod taj izraz na najprimjereniji način mogu podvesti spomenuta dva strukturna svojstva. Takvo se rješenje čini primjerenim neovisno o činjenici da se na taj način gubi razlikovanje u odnosu na izraz *public governance*, koji se isto tako prevodi.

konstitutivne politike (engl. *constitutive policy*) karakteriziraju usko koncentrirani troškovi i široko raspodijeljene koristi. Ta vrsta politika ne odnosi se na značajnije financijske transfere, a ako i postoji neki oblik financijskih izdataka, oni su neizravno nametnuti specifičnoj skupini. Konstitutivne politike, za koje su najbolji primjeri kaznena politika, politike ljudskih prava i slično, nositeljima troškova određuju onu specifičnu skupinu koja se protivi dodjeli prava određenom sloju stanovništva. Gubitak za potonju skupinu nije stoga dominantno financijski, već se gubitak promatra prije svega s obzirom na vlastiti sustav vrijednosti. Svi ostali članovi zajednice, koji su suglasni s uvođenjem nove dimenzije u nekoj od takvih politika, to pak doživljavaju kao vlastitu korist.

koordinacija javnih politika (engl. *policy coordination*). Istraživanje koherentnosti u oblikovanju i provođenju različitih politika jedno je od najvažnijih pitanja kojim se povezuju istraživanja u akademskim disciplinama javnih politika i javnog upravljanja. Osiguranje koherentnosti u oblikovanju javnih politika smatra se jednom od nekoliko temeljnih funkcija javnog upravljanja. Najniža razina koordinacije uključuje negativnu integraciju, koja označuje činjenicu da u djelovanju organa javne uprave i različitih javnih agencija ne postoje preklapanja u obavljanju poslova. Pozitivna integracija naredni je oblik koordinacije – ona ne uključuje

samo preklapanje u djelovanju različitih organizacija i agencija, nego i zajedničko djelovanje u isporuci usluga. Naredni oblik odnosi se na *policy* koordinaciju već i kao na činjenicu da različiti organi uprave i agencije trebaju slijediti zajedničke ciljeve. Na vrhu takve taksonomije su vladine strategije, kao naročito kompleksan i zahtjevan oblik koordinacije, kojima se ne samo osigurava suradnja u pružanju usluga i zajedničko slijedenje ciljeva nego daje i jasna vizija o budućnosti nekog društvenog sektora, poput energetike ili obrazovanja.

policy nije uvijek lako razlikovati od drugog izraza kojim se označuje sfera politike, od izraza *politics*. U hrvatskom jeziku, jednako kao i u većini drugih jezika, ne postoje zasebne riječi za ta dva izraza na engleskom jeziku, nego obje riječi pokriva izraz politika. Do razlikovanja dolazi tek kad se politikama dade specifičan sadržaj, poput socijalne, obrazovne, porezne ili kulturne politike, odnosno nakon što se s općenite razine rasprave o politici prijeđe na razinu pridjevnih politika. No izraz *policy* postaje problematičan za prevođenje nakon što ostane sâm, izvan specifičnoga sektorskog konteksta. Drugim riječima, izraz postaje problematičan nakon što se napusti sadržajni djelokrug politike i uđe u sferu općenitog određivanja prioriteta spram društvenih problema koji provode različite vrste institucija – neovisno o tome je li riječ o vladi, političkim strankama ili nekoj instituciji iz vodoravne dimenzije društva, poput udruženja poslodavaca. U tom slučaju nije riječ o sadržajnom aspektu neke politike, vidljivom već iz pridjeva koji je opisuje, nego o isprepletenosti različitih politika i njihovim posljedicama na građane.

Naoko bi najprimjerenije bilo kad bi se taj aspekt političkog života preveo riječju *politike*, to više što se neki od temeljnih izraza vezanih za taj aspekt političkog života dobro slažu u takvoj konstrukciji – primjerice analiza politika (*policy analysis*), koordinacija politika (*policy coordination*), itd. No, takvo bi se rješenje teško uklopilo u hrvatski jezični standard, da ne spominjemo moguće rogobatnosti do kojih bi mogao dovesti prijevod pojedinih riječi na hrvatski jezik, poput izaza *policy* pristup (*policy approach*), koji zasigurno ne bi bilo dobro prevesti kao »pristup sa stajališta politika«. Zbog svega toga u našoj je politološkoj zajednici usvojen standard da se *policy* kao izraz uopće ne prevodi ili da se, ako se već prevodi, prevede kao javne politike.

Pri svemu tome važno je napomenuti da su izrazi *policy* i *politics* dva snažno isprepletena pojma koje je dijelom nemoguće razdvojiti, čak i u analitičkome smislu. To, međutim, ne znači da takvo razlikovanje nije potrebno. Štoviše, valja istaknuti neku vrstu normativnog načela prema

kojem oni koji vladaju ne smiju prestati praviti razliku između *politics* i *policy*. Budući da su u temelju javnih politika snažna vrijednosna orijentacija i realizacija temeljnih društvenih ciljeva, jedini način da se ti ciljevi ostvare jest da se osnovnim zahtjevima javnih politika dade prednost pred kompromisima svakodnevnog političkog života. Izraz **policy** stoga se odnosi na onaj aspekt politike kojem je u središtu rješavanje problema, a ne borba za moć, izbor između alternativnih putova kojima se ti problemi mogu rješavati, a ne stvaranje političkog poborništva i, u konačnici, racionalni, a ne iracionalni pogled na politički život.

policy analiza (engl. *policy analysis*) odnosi se na proces proizvodnje specijalističkog znanja prijeko potrebnog za proces stvaranja javnih politika. Taj tip znanja valja razlikovati od *policy* studija, odnosno studija o politikama, poput socijalne ili porezne politike, koje se dominantno razvijaju kao akademske discipline i općenito su vezane uz razumijevanje općih procesa u stvaranju i provođenju neke politike, razvijajući teorije koje bi trebale adekvatno objasniti te procese. Za razliku od toga, temeljno obilježje *policy* analize odnosi se na sustavno uspoređivanje i vrednovanje alternativa koje stoje na raspolaganju *policy* akterima u rješavanju društvenih problema. Taj tip analize odnosi se na primijenjena istraživanja koja provode, primjerice, stručnjaci u organima uprave ili u različitim vrstama *policy* instituta (*think-tanks*) nastojeći sustavno utjecati na oblikovanje, provođenje i ocjenjivanje postojećih politika. U tom smislu je legitimno razlikovanje *policy* analize i studija o politikama kao znanja za proces, odnosno o procesu stvaranja javnih politika.

policy proces/proces stvaranja javnih politika (engl. *policy process*) može se podijeliti na niz sukcesivnih faza, koje se razlikuju prema broju aktera i tipu interakcija koje se unutar njih odvijaju. Postoje različite vrste obrazloženja tog procesa, no, najsazetije, taj se proces dijeli na postavljanje dnevnog reda, formulaciju, legitimiranje politike, implementaciju i evaluaciju.

Unutar takvog stajališta javne su politike opisane kao izbor, kao nizanje faza koje izražavaju racionalističko razumijevanje procesa stvaranja politika. Osnove takvog pristupa postavio je već i utemeljitelj discipline Harold Lasswell, razlikujući sedam faza u stvaranju politika. U većini udžbenika iz javnih politika slijedi se upravo taj pristup, a broj faza oscilira od autora do autora. Ideja da se proces stvaranja neke politike može podijeliti na zasebne faze od početka se činila vrlo privlačnim prikazom procesa stvaranja politika.

Proučavajući proces omeden fazama, istraživači nastoje utvrditi pravilnosti koje vladaju u pojedinim etapama, načine prelaska iz jedne faze u drugu ili broj aktera koji se pojavljuje u pojedinoj fazi. U mnoštvu vodećih udžbenika iz javnih politika slijedi se upravo takav pristup, bilo da se podastire prikaz svih bitnih faza, bilo da se pozornost usmjerava na pojedine faze, poput stavljanja politike na dnevni red ili implementaciju politike. Ključna je pretpostavka takvog pristupa da u svakoj fazi postoje ključni dionici, da se faze razlikuju prema broju dionika i, općenito, da u svakoj fazi postoje različite vrste kauzalnosti. Tvrdi se, primjerice, da je najveći broj dionika u početnoj fazi stavljanja politike na dnevni red te u poljednoj fazi u kojoj se donosi odluka o tome treba li određenu politiku nastaviti ili prekinuti. Smatra se, također, da kreatori odluka rijetko sudjeluju u njihovom provođenju, u fazi implementacije, jednako kao i to da se specifični *policy* diskurs razvija tek u fazi formulacije, a ne već i u inicijalnoj fazi procesa.

Jedan od prvih kritičara takvog pristupa bio je Charles Lindblom, koji je od početka tvrdio da je proces stvaranja politika kompleksan i međuovisan proces u kojemu nema jasnog početka i kraja. Navodeći primjer implementacije politike, ustvrdio je da svaki pokušaj provođenja neke politike stvara nove probleme za političku agendu, tako da se korak nazvan *implementacija* i korak nazvan *stvaranjem dnevnog reda* urušavaju jedan u drugi, tako da se razdvajanjem procesa na faze zapravo ništa ne postiže.

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

postavljanje dnevnog reda (engl. *agenda-setting*) početna je faza procesa stvaranja neke politike, u kojoj se neka pitanja stavljaju na dnevni red političke rasprave. Broj aktera koji se pojavljuju u tom dijelu *policy* procesa razmjerno je velik, jer se ne odnosi samo na vladine dužnosnike i predstavnike političkih stranaka, već i na dionike izvan struktura vlasti. Djelovanjem različitih aktera adresira se širok spektar tema kojima se nastoji dati pozornost i oblikovati ih kao politike koje će slijediti određena zajed-

nica. Postavljanje dnevnog reda nije, dakako, automatsko. Politika često monopolizira ne samo način stavljanja nekog pitanja na dnevni red već i odluku o tome hoće li neko pitanje uopće doći na dnevni red političkog odlučivanja. Mnoge istraživačke studije pokazale su zapravo da je najveća razina političke moći potrebna da bi se spriječilo da neko pitanje uopće i dođe na dnevni red te postane politikom koja se provodi za zajednicu.

redistributivna politika (engl. *redistributive policy*) obilježena je širokom raspodjelom troškova i koristi. Prvi element odnosi se na činjenicu da se takve politike odnose na financijske izdatke koji se financiraju iz proračuna, a drugi element odnosi se na temeljni ishod takvih politika, koje zahvaćaju široke društvene skupine. Primjer redistributivnih politika jesu stoga, primjerice, sve vrste socijalne i obrazovne politike. Zato je ta vrsta politike vrlo važna u izbornome procesu, jer političke stranke u modernim demokracijama nastoje oblikovati diferencirana stajališta o sektorima u kojima postoje značajni redistributivni efekti, kao što su sektor socijalne politike, zdravstva ili obrazovanja.

regulativna politika (engl. *regulative policy*) karakterizirana je usko koncentriranim troškovima i koristima. Usko definiranje troškova, jednako kao i kod konstitutivnih politika, označuje činjenicu da se ta vrsta politika prvenstveno odnosi na regulaciju određenih pravila ponašanja, a ne na financijske transfere iz proračuna. Regulativne politike odnose se pritom na politike kojima se regulira poslovno ponašanje, pa trošak snose one skupine koje određenom regulativom ili njezinom primjenom gube šansu za zaradu. Primjer takvih politika je politika javne nabave ili pak politika pružanja telekomunikacijskih usluga.

zajednička dobra (engl. *commons*) vrsta su kolektivnih dobara koju se od javnih dobara razlikuje prije svega zbog njihove iscrpivosti, odnosno onog što se u mikroekonomskoj literaturi označuje konkurentnošću u potrošnji. Za razliku od javnih dobara, kod kojih potrošnja dodatnog potrošača ne smanjuje raspoloživu količinu dobra koja ostaje novim, potencijalnim potrošačima, zajedničkim dobrima svojstveno je da dodatna potrošnja smanjuje količinu koja ostaje na raspolaganju uključivanjem u potrošnju novih konzumenata. Primjeri takvih dobara uključuju izvore pitke vode, zalihe ribe u morima i oceanima, irigacijske sustave i slično. Zbog toga moderne zajednice nastoje razviti različite vrste politika kojima bi zaštitile tu vrstu resursa. Primjer takve politike je politika ekološko-ribolovnog pojasa.

zagovaračke koalicije (engl. *advocacy coalition*), izraz razvijen u suvremenoj literaturi o javnim politikama, a odnosi se na međusobne interakcije koalicija koje konkuriraju jedna drugoj u sustavima kao što su, primjerice, telekomunikacije ili zaštita okoliša. Svaka vrsta koalicije sastoji se od različitih aktera iz privatnog i javnog sektora te dijele sasvim specifična i međusobno suprotstavljena uvjerenja o provedbenim politikama vlade. U sukobu između, primjerice, predstavnika zaštite okoliša i nekog industrijskog sektora, svaka od strana nastoji utjecati na provedbu politike koja zanima obje strane. Znajući da ostvarenje ciljeva koje je pred sebe postavila neka koalicija ovisi o odlukama vrha političke elite, zagovaračke koalicije nastoje utjecati na promjenu stajališta ključnih ljudi u procesu političkog odlučivanja. Primjer djelovanja takve vrste koalicija u Hrvatskoj bio je projekt Družba Adria.