

Javne politike i problemi modernog upravljanja

Zdravko Petak*

UDK 35.076
323:35.07

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 16. 5. 2008.

Prihvaćeno 13. 6. 2008.

U radu se razmatra odnos javnih politika i modernog koncepta upravljanja (*governance*). Izraz upravljanje u osnovi označuje nov oblik veze politike, uprave i društva, koji se više ne zasniva na isključivoj dominaciji sfere politike u odnosu prema upravi i horizontalnoj sferi društva. Različiti pristupi javnim politikama na različit način postavljaju problem tih triju sfera, no neovisno o načinima postizanja koherentnosti između njih, sve ih karakterizira nadomješćivanje tradicionalnog pristupa ostvarivanja kolektivnih ciljeva zasnovanog na načelu »zapovijedaj i nadziraj« načelom pregovaranja različitih sektora i razina.

Cljučne riječi: javne politike, politika i uprava, upravljanje, birokracija koja stvara politike, koordinacija javnih politika

Razvoj javnih politika i uvođenje *policy* znanosti kao akademske discipline u drugoj polovini dvadesetog stoljeća nisu samo u značajnoj mjeri izmije-

* Prof. dr. sc. Zdravko Petak, izvanredni profesor i voditelj Odsjeka za javne politike, management i razvoj Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (associate professor, head of the Division for Public Policies, Management and Development, Faculty of Political Science, University of Zagreb)

nili prirodu političke i ostalih društvenih znanosti, već su doveli do posve drukčijeg razumijevanja o odnosu politike i javne uprave. Prema tradicionalnom shvaćanju proces se dijelio na dvije faze: prvi dio bio je politički, a ticao se odluka poduzetih radi postizanja ciljeva naznačenih političkim procesom (*policy*), dok se drugi odnosio na provođenje odluka donesenih tijekom tog procesa (uprava).¹

Tradicionalno razlikovanje politike i uprave odražavalo se i u akademskoj podjeli predmeta istraživanja, prema kojem je područje istraživanja političke znanosti trebalo biti formuliranje i legitimiranje politike, a područje istraživanja znanosti o javnom upravljanju implementacija politike utvrđene političkim procesom. Takvo se razlikovanje, međutim, postupno počelo dovoditi u pitanje. Pokazalo se naime da je veza između politike i javne uprave mnogo kompleksnija nego što se mislilo. U mnogo većoj mjeri počelo se govoriti o isprepletenosti politike i javne uprave, tako da je javna uprava znatno više označena političkom no što se to prije mislilo. Jednako tako, pokazalo se da političari u donošenju odluka u mnogo većoj mjeri ovise o sugestijama i ekspertizi državnih službenika no što su kadri primijeniti svoju isključivu političku volju (de Montricher, 2003: 295).

Takav je razvoj, čini se, bio uzrokovan dvama temeljnim razlozima. Ekspanzija javnih politika što su ih od sredine prošlog stoljeća počele poduzimati vlade postupno je dovodila do sve većih zahtjeva koji su se postavljali pred javnu upravu. Različite vrste javnih politika počele su pred javnu upravu postavljati nove vrste izazova te se pokazalo da je uprava na neki način »ugniježdena u mrežu političkih aktera« (Bryner, 2003: 300). Drugo, rastući opseg javnih politika otvorio je mogućnost utjecaja širokoj lepezi interesa vezanih uz te politike te su se upravni organi i agencije odjednom našli u situaciji da im je za provođenje političkih odluka mnogo važnije pregovaranje s različitim dionicima (*stakeholders*) nego provođenje nedvosmislene političke volje utvrđene u fazi političke legitimacije.

Pokazalo se tako da je javna uprava zapravo sukreator politika, što je u novijim istraživanjima dovelo do oblikovanja zasebnog pristupa o »birokraciji koja stvara politike« (*policy bureaucracy*), dokazujući na taj način tezu da stvaranje politika nije isključiva domena političke elite (Page, Jenkins,

¹ Razlikovanje politike i uprave bilo je na neki način izvorištem razlikovanja politike kao poborništa (*politics*) i politike kao onog što su političari željeli ostvariti. Budući da je u Engleskoj postojala snažna odbojnost prema rastu državne birokracije, izraz *policy* postao je dijelom objašnjenja odnosa političara i karijernih birokrata (Heidenheimer, 1986). Za razliku od prvog izraza koji se »odnosi na vlast u društvu«, potonji izraz odnosi se na »postupanje prema istom načelu u nizu različitih situacija« te u širem smislu može označivati svako djelovanje na temelju plana (Pusić, 1989: 283).

2005). Na taj se način pokazalo ispravnim da je izraz *policy* zapravo dio prakse upravljanja, ne kao jedna od ideja o upravljanju, već kao dio struktura koje provode upravljanje (Colebatch, 2005: 8).

Odrede li se javne politike, međutim, kao »dio prakse upravljanja«, postavlja se pitanje na što se onda odnosi opći izraz javno upravljanje (*public governance*) odnosno jednostavno upravljanje (*governance*), kao izraz koji najčešće i nailazimo u svakodnevnoj diskurzivnoj praksi. Je li postupni razvoj koncepta javnog upravljanja zapravo istisnuo potrebu za razlikovanjem politike i uprave? Zaoštrenije rečeno – je li koncept javnih politika (*public policy*), kao politika za zajednicu, zapravo nadomješten izrazom upravljanje? Takva se teza *de facto* sugerira u značajnom dijelu literature o javnom menadžmentu, gdje se javne politike svode na *policy analizu*, kao tehniku vrednovanja opcija vezanih uz programe rješavanja javnih problema.² Jedan od najistaknutijih britanskih teoretičara javnog menadžmenta tako, primjerice, tvrdi da razloge gubljenja razlike između politike i uprave treba tražiti u činjenici da javni menadžer, umjesto da tek slijedi naputke, svoju pozornost usmjeruje na ostvarivanje rezultata i preuzimanje odgovornosti za njih (Hughes, 1998: 6). Sve to sažeto je u zahtjevima da se javnim službenicima dâ autonomija kako bi pronašli »inovativne odgovore na javne probleme, te da oni trebaju biti oni 'koji kormilare, a ne da galame', tj. da nadgledaju pribavljanje usluga, ali ne da ih i nužno pribavljaju« (Colebatch, 2004: 67).

Stav o nadomještavanju koncepta javnih politika konceptom upravljanja, međutim, u potpunosti je neutemeljen. Izraz *policy* označuje sadržajnu dimenziju političkog života, način postupanja političke sfere u rješavanju problema koji postoje u nekoj zajednici, kao djelovanje na temelju pisanog ili nepisanog plana kojim se žele rješavati problemi bitni za tu zajednicu. Izraz javne politike označuje upravo taj aspekt političkog života, koji je u osnovi racionalan i zasnovan na izboru između alternativa. Upravljanje je, s druge strane, »u osnovi stvar razumijevanja odnosa države i društva u procesu ostvarivanja kolektivnih interesa« (Pierre, Peters, 2005: 6). Tim se izrazom, dakle, označuje nov oblik odnosa politike i uprave prema društvenim akterima, a ne činjenica da je promijenjena bit političkog života.

Drugim riječima, došlo je do promjena načina na koji se politika i uprava odnose prema društvu, što se u metajeziku literature o javnim politikama sve uvriježenije naziva vodoravnom *policy* dimenzijom (Colebatch, 2004:

² Sustavan prikaz javnog menadžmenta kao pristupa upravljanju javnim sektorom podastrt je prvi put u cjelovitoj knjizi *Izazovi javnog menadžmenta: dileme javne uprave* (Perko Šeparović, 2006).

25–27). Riječ je nizu aktera, različitim vrstama organiziranih interesa, poput poslovnog sektora, sindikata, profesionalnih udruženja, građana pogodnih nekom politikom, medija, nevladinih udruga i slično, koji su u međusobnom odnosu strukturne interakcije. Na taj se način stvara poseban oblik poretka zainteresiranih aktera, koji nastoji uspostaviti veze kako s politikom, tako i s javnom upravom. Uspostavljanje tih veza pretpostavlja neki oblik vođenja i upravljanja i upravo se u tome očituje bit pristupa koji označujemo izrazom *governance*. Sam se izraz odnosi, dakle, na kompleksnost suodnošenja socijetalnih aktera, politike i uprave, a u osnovi se može svesti na nekoliko strukturnih dimenzija.

Novo upravljanje kao povezivanje društva, politike i uprave

Upravljanje shvaćeno na spomenuti način uključuje nekoliko temeljnih dimenzija, s ključnom oznakom da je riječ o napuštanju razumijevanja države i njezine uloge u društvu kao homogenog aktera, koji utječe na tržišne i socijalne procese po načelu »zapovijedaj i nadziraj« (Peters, Pierre, 2006: 5). Umjesto toga na djelu je jedna vrsta koordiniranog djelovanja u procesu donošenja javnih odluka u kojem različite razine vlasti u sve manjoj mjeri donose i provode odluke putem državne sile, već su u sve većoj mjeri prisiljene pregovarati o formuliranju i provođenju tih odluka s različitim organizacijama i sektorima. Tako shvaćeno upravljanje (*governance*) pojavljuje se stoga kao nov kontekst kreiranja javnih politika, koji ne uključuje samo odnos politike i javne uprave, već i čitav niz zainteresiranih aktera u horizontalnoj sferi pravljenja politika. Oni se ponašaju kao *dionici* u procesu – kao oni koji imaju ulogu u procesu donošenja javnih odluka, u smislu da mogu imati specifične interese vezane uz neku politiku ili pak mogu biti u značajnoj mjeri pogođeni učincima te iste politike.

Pri tome je važno da se taj proces odnosi zapravo na sve faze stvaranja neke određene politike – ne samo na njezino formuliranje i oblikovanje dizajna, već i na njezino provođenje i vrednovanje. Štoviše, pojedini teoretičari pri tome smatraju da u tom procesu nacionalne vlade, jednako kao i ostale razine vlasti, »gube bitku« te počinju govoriti o »vladavini bez vlade«, zasnovanoj na središnjem mjestu različitih vrsta mreža (Rhodes, 1996). Mreže na neki način postaju autonomne i opiru se središnjoj ulozi političkih vlasti. Konačni rezultat takvog shvaćanja jest to da se zadatak upravljanja sve rjeđe shvaća kao stvaranje i provođenje odluka, a u mnogo

većoj mjeri kao usklađivanje djelatnosti različitih vrsta sudionika, kao neka vrsta pregovaranja (Colebatch, 2006b: 15–16; Colebatch, 2006c: 310).

Pri tome se pregovaranje ne odnosi samo na odnos aktera iz političke sfere s društvenim akterima. Pregovori obuhvaćaju i djelovanje, primjerice, upravnih stručnjaka, unutar pojedinog organa uprave i među različitim organima uprave. Takva shvaćanja počela su se razvijati već tijekom 1970-ih u studijama koje su pokazale da u provođenju javnih politika uprava nije nikakav monolitni organ, već skup autonomnih organizacija koje često imaju suprotstavljene smjerove djelovanja.³

Ukratko, izraz upravljanje označio je novo stanje stvari: vlade su prije davale naredbe, a sada su u mnogo većoj mjeri prisiljene pregovarati s drugim akterima. Metaforički rečeno, vlade trebaju »kormilariti«, a ne »veslati« (Colebatch, 2004: 73). Što se u tom »kormilarenju« kroz proces usvajanja različitih politika dešava sa stajališta upravljanja kao *governance*? Na ovome je mjestu teško ulaziti u sve nijanse problema, no izgleda nam plauzibilnim prihvatiti tezu da je u osnovi riječ o četiri temeljne vrste aktivnosti (Pierre, Peters, 2005: 3–6). Prva vrsta aktivnosti odnosi se na određivanje zajedničkih prioriteta za političku zajednicu, koja se iskazuje formulacijom općih ciljeva (*goals*) kojima se teži u pojedinom sektoru javnog života. Upravljanje se u toj vrsti aktivnosti očituje kao aktivnost kojom se osiguravaju temeljni mehanizmi definiranja općih ciljeva, pri čemu uloga postavljanja prioriteta pripada vladi, budući da su institucije poput tržišta i različitih vrsta mreža nepodesne za artikulaciju ciljeva koji bi mogli biti prihvaćeni od svih članova neke političke zajednice.

Drugo, upravljanje treba dovesti do koherentnosti i koordinacije u ostvarivanju tih ciljeva. U slučaju da se to ne ostvari, dolazi do različitih oblika neefikasnosti, a odluke postaju pretjerano skupe. Postoje različite vrste koordinacije, no najzahtjevnijima se pokazuju *policy* integracija i strateško planiranje (Peters, 2005). Upravljanje uključuje i neki oblik upravljanja putem usmjerivanja (*steering*) koje treba pomoći u pronalaženju načina za ostvarivanje općih ciljeva. To je postupno dovelo do značajnih promjena u popisu instrumenata kojima se ostvaruju javni ciljevi. Tradicionalnom popisu instrumenata, koji su se oslanjali na regulaciju, izravno pribavljanje javnih usluga te oporezivanje i javni rashodi, dodan je mehanizam tržišta u različitim varijantama (od privatizacije do privatno-javnog partnerstva) i različiti oblici obrazovanja, podizanja kapaciteta, informiranja i uvjerava-

³ U standardnoj studiji iz političkog odlučivanja Graham Allison pokazuje da su Pentagon, CIA i State Department primijenili različite načine uočavanja i rješavanja problema vezanih uz kubansku raketnu krizu 1962. (Allison, 1971).

nja. Zbog toga je popis instrumenata za ostvarivanje ciljeva javnih politika danas znatno širi no što je bio prije nekoliko desetljeća (Kraft, Furlong, 2007: 84–87) i u osnovi zahvaća tri velike skupine koje se mogu podijeliti u dragovoljne, prisilne i mješovite instrumente (Howlett, Ramesh, 1995: 80–83).

I naposljetku, nov oblik upravljanja mora osigurati neki oblik odgovornosti u implementaciji programa koje akteri upravljanja pribavljaju za članove društva. Ta vrsta aktivnosti posebno je komplicirana kod tržišnog mehanizma, a jedva je nešto realnija kod aktera upravljanja

Promijenjeni kontekst javnih politika

Teškoćama u istraživanju javnih politika zasigurno je pridonijela i transformacija strukture dobrog dijela tih politika u posljednjih tridesetak godina, tako da je sama disciplina postajala sve zahtjevnije područje istraživanja. Ta je transformacija možda najvidljivija u ekonomskoj politici koja se iz politike stavljanja naglasaka na monetarističke ili keynesijanske makroekonomske instrumente transformirala u politiku konkurentnosti, odnosno u politiku održivog razvoja (Peters i Pierre, 2006: 1).

Javne politike postale su manje intervencionističke, vlade se u sve manjoj mjeri odlučuju za primjenu instrumenata zasnovanih na načelu »zapovijedaj i nadziraj«, a sve se više koriste različitim vrstama regulacija, što je u konačnici u specifičnom kontekstu EU dovelo do izraza regulativna država. Država se postupno povukla iz niza djelatnosti, ostavljajući veći prostor tržištu, ali i akterima civilnog društva, smanjena je razina oporezivanja, rast izdataka je zaustavljen, a udio javnih rashoda u BDP-u smanjen u odnosu prema razinama od prije desetak godina. Smanjenje kontrolne funkcije države dovelo je do povrata temeljnim funkcijama koje država treba obavljati u društvu. Država se sve manje pojavljuje kao vlasnik ili pribavljač dobara ili usluga za građane, omogućujući pružanje usluga različitim vrstama ugovaranja s privatnim sektorom (*contracting out*), privatno-javnim partnerstvom i sličnim tehnikama.

Tri perspektive gledanja na javne politike

Kakve su posljedice takvih promjena u kontekstu stvaranja politika na samo razumijevanje *policy* procesa? Razvoj pristupa zasnovanog na literaturi o upravljanju kao *governance* doveo je do razlikovanja dviju dimenzija

stvaranja politika – okomite i vodoravne (Petak, 2007: 194–195). Okomita dimenzija zaokupljena je prenošenjem legitimnih odluka prema dolje. Političari kao legitimni kreatori odluka donose odluke kojima će ostvariti svoje ciljeve te ih prenose podređenim dužnosnicima da ih provedu. Tom dimenzijom ističe se instrumentalno djelovanje, racionalan izbor i snaga legitimnih vlasti. U vodoravnoj dimenziji politika se vidi u kategorijama postupnog strukturiranja djelovanja unutar širokog kruga sudionika. Drugim riječima, ta dimenzija obuhvaća odnos zainteresiranih strana u različitim organizacijama, izvan hijerarhijske vlasti.

Dvije dimenzije nisu suprotstavljene jedna drugoj, nego se uzajamno pretpostavljaju. U okomitoj dimenziji drži se neupitnim postojanje kreatora politika: budući da je fokus na vlasti, moraju postojati i vladari. U vodoravnoj dimenziji, međutim, vidljivo je da hijerarhijska vlast nije dovoljna, da postoji mnoštvo sudionika, da su pregovaranje i konsenzus važni i da se malo postiže pravljemjem razlike između kreatora politike i preuzimatelja politike.

Zbog toga je potrebno postaviti pitanje o osnovama koje nekome daju pravo sudjelovanja u procesu stvaranja politika. Colebatch (2004, 24–37), primjerice, pronalazi tri takve osnove: vlast, ekspertizu i poredak. Ta tri elementa u određenom smislu imaju funkciju *watara*, pri čemu svaki od njih daje različitim ljudima osnovu za sudjelovanje u procesu stvaranja politika. Vlast je najbolje mjesto za početak, jer je najočitiji zahtjev za mjestom u procesu stvaranja politika posjedovanje legitimne vlasti. Politike se opisuju kao djelo vlasti. Umjesto da dijelimo svijet javnih politika na kreatore politika (koji imaju vlast i donose odluke) i ostale (koji nemaju vlast i ne donose odluke), vlast valja promatrati kao konstrukciju koja ograničava svijet na posve specifične načine te ljudima daje posve određena stajališta za sudjelovanje u *policy* procesu.

Dakako, javne politike ne odnose se isključivo na odlučivanje zasnovano na vlasti, nego i na stručne podloge koje pridonose rješavanju problema, što stvara drugu osnovu sudjelovanja u *policy* procesu – ekspertizu. Ekspertiza nije generička i »slobodno lebdeća« djelatnost, nego ima posve specifičan predmet razmatranja – ekspertize koje se odnose na pojedina područja javnih politika međusobno se bitno razlikuju. Ekspertiza tako postaje važnim načinom organiziranja djelatnosti koje se odnose na pojedine politike. Ljudi koji se bave nekom posebnom politikom razvijaju o njoj posebno znanje te dolaze do spoznaje tko širi znanje o tome – tko su ljudi s kojima mogu o tome razgovarati. Stoga se za takav oblik grupiranja unutar nekog problem-skog područja rabe izrazi poput *mreže problema* ili *policy zajednice*.⁴

⁴ Howlett i Ramesh podastiru vrlo preglednu taksonomiju njihovi oblika. Premda se uvijek ne pravi jasna razlika između mreža i zajednica, mreže se odnose na labaviji oblik povezivanja svih onih koji na regularnoj osnovi sudjeluju u oblikovanju politika, dok zajednice uključuju sve one koji aktivno sudjeluju u formulaciji politika (Howlett, Ramesh, 1995: 128).

Naposljetku, javne politike zaokupljene su time da organizirana aktivnost bude stabilna i predvidiva. To nas dovodi do uloge koju niz zainteresiranih aktera, dionika, ima u procesu stvaranja politika. Na kreiranje poretka često se gleda kao na problem nadzora: kako osigurati da se politika kreirana na vrhu provede kroz cijelu organizaciju te kako izbjeći birokratsku rigidnost i pretjerano mrtvilo. No potreba za uključivanjem niza aktera mnogo je uočljivija kad na *policy* proces gledamo iz konteksta različitih organizacija. Kao što smo vidjeli u raspravi o ekspertizi, mnoga pitanja javnih politika izlaze izvan organizacijskih granica. Jedna od posljedica toga jest stvaranje onoga što bismo mogli nazvati *policy kolektivitetima* – relativno stabilnim skupinama ljudi iz različitih organizacija koje su se zajedno našle na nekoj stalnoj osnovi postavljanja pitanja o određenim politikama, a usredotočeni su na isti izvor problema. One mogu, ali ne moraju, biti formalno priznate, ali imaju vrlo važnu ulogu u *policy* procesu.

Kakve su posljedice spomenute kompleksnosti aktera i dimenzija vezanih uz *policy* proces na samo razumijevanje vrste rada kojim se stvaraju politike (*policy work*)? Odmah se pokazuje da rad na stvaranju politika nije jednodimenzionalan i nije ga moguće razlikovati prema drugim vrstama poslova kao nedjeljivu činjenicu. Polazeći od različitih perspektiva gledanja na javne politike, Hal Colebatch izvodi i pripadajuće vrste rada na javnim politikama (Colebatch, 2006a: 10–16). Jedna vrsta rada vezana je uz javne politike shvaćene kao ovlaštenu izbor (*authoritative choice*), druga uz javne politike nastale kao neki oblik strukturirane interakcije, a posljednja uz javne politike shvaćene kao preko neke vrste socijalne konstrukcije. Rad sa na javnim politikama sa stajališta prve perspektive pokazuje kao podrška odlučivanju, budući da je središnji element takvog pristupa stvaranje politika na temelju ovlaštenih odluka.

Sa stajališta javnih politika kao strukturirane interakcije nije moguće pronaći nikakav tip unificiranog rada na politikama. Rad na javnim politikama u ovoj dimenziji pokazuje se kao interaktivan odnos mnoštva sudionika, s različitim interesima i agendama, kao neka vrsta pregovaranja među različitim dionicima usmjerena postizanju ishoda koji bi bili prihvatljivi za sve strane. I na kraju, rad na politikama ne uključuje samo aktere vezane uz različite vrste strukturirane interakcije. On naime uključuje i značajnu ulogu o tome koje vrste novih ideja i različitih vrsta znanja moraju biti uključene u razmatranje postojećih politika.

Razlike u vrstama rada na javnim politikama očituju se i unutar samih organizacija i uprava. U istom organu državne uprave u pravilu postoje različite orijentacije o tome što je to rad koji bismo mogli označiti radom

na javnim politikama.⁵ Istraživači javnih politika u Nizozemskoj Hoppe i Jeliaskova razmatrali su taj problem i zaključili da valja razlikovati tri vrste specijalista koji rade na javnim politikama: procesne direktore (*process directors*), savjetnike eksperte (*expert advisers*) i zagovarače politike (*policy advocates*). Spomenute tipove rada na javnim politikama dobili su tako da su konstruirali analitički dijagram (Hoppe, Jeliaskova, 2006: 42) gdje je unutar okomite osi postavljena razina ekspertize – ona koja se tiče policy procesa ili pak neke sadržajne teme. Unutar vodoravne osi postavili su vrste lojalnosti, tako da je na jednoj strani naznačena profesionalna, analitička lojalnost, a na drugoj politička lojalnost.⁶

Vrste analize javnih politika

Unutar javnih politika postoji temeljno razlikovanje *policy* studija i *policy* analize (Young, Quinn, 2007: 29–30; Howlett, Ramesh, 1995: 9). Dok se studije bave proučavanjem pitanja koja je bitno znati »o politici«, analize se usmjeruju na pitanja bitna »za politiku«, kao praktični alati koji trebaju pridonijeti kvaliteti političkog odlučivanja. Prve se bave opisom pojedinih politika, poput socijalne, zdravstvene ili obrazovne, i uglavnom nastaju u kontekstu akademskog rada na sveučilištima ili znanstvenoistraživačkim institutima. Potonja vrsta analize pak bavi se razmatranjem alternativnih opcija koje stoje pred onim tko donosi odluku o tome koji put slijediti u stvaranju neke politike. Tu vrstu analize poduzimaju različite vrste *policy* eksperata u ministarstvima i drugim organima javne uprave, javnim agencijama te različitim vrstama istraživačkih instituta (*think tanks*).

Razvoj istraživanja unutar javnih politika može se pri tome razvrstati na četiri osnovna tipa (Sabatier, 1991, 143–144), koji vrlo plastično upućuju na širinu metodoloških pristupa pomoću kojih danas *policy* znanstvenici pristupaju društvenim problemima. Prvo, razvijena su istraživanja specifičnih politika, poput socijalne ili zdravstvene politike, koja u većoj mjeri koriste praktičarima tih politika nego znanstvenicima koji se njima bave. Za političku znanost bile su, dakako, mnogo korisnije teorijske studije slučaja, poput znamenitog istraživanja implementacije Pressmana i Wildavskog (1973). Drugo, velik broj istraživanja bio je usmjeren na evaluacij-

⁵ To se vrlo slikovito može vidjeti u razgovorima s polaznicima programa izobrazbe državnih službenika tijekom izvođenja programa iz javnih politika. Sudionici u pravilu ističu različite vrste orijentacija prema *policy* zadaćama.

⁶ U našoj upravnoj znanosti toj vrsti istraživanja najbliža su istraživanja o odnosu komunikacijske mreže i strukture upravnih organizacija. Vidi: Koprić (1999).

ske studije i na analize učinaka (*impact analysis*) pojedinih politika. Taj se dio istraživanja snažno oslanjao na mikroekonomiju u njezinim različitim izdancima, kao što su ekonomija blagostanja, *cost-benefit* analize i slično. Treće, znatan broj istraživača posvetio se istraživanju samog *policy* procesa, razmatrajući čimbenike koji utječu na pojedine faze procesa stvaranja politika, poput stavljanja politike na dnevni red ili formulacije politike. U nizu takvih radova ističe se, primjerice, znamenita Kingdonova studija (Kingdon, 1995) o tome što sve utječe na stavljanje neke *policy* teme na dnevni red političkog odlučivanja. Četvrto, postupno je razvijen interes za *policy* dizajn, odnosno formulaciju i oblikovanje pojedinih politika. U takvim je pristupima istraživačka pozornost usmjerena na dizajniranje optimalnih instrumenata za postizanje temeljnih ciljeva pojedinih politika.

Suvremeni razvoj javnih politika kao zasebne discipline može se stoga strukturirati na nekoliko bitnih poddisciplina. Najuobičajenija odrednica u studijama o javnim politikama jesu politike koje stvara vlada (*public policy*). Usmjerenost na javne politike kao na vladin izbor uzrokom je razlikovanja analize za *policy* (izračunavanje najboljeg izbora) i analize *policyja* (razmatranje načina na koji vlada provodi svoj izbor). Dakako, najveći dio tekstova o javnim politikama bavi se posebnim politikama – socijalnom, zdravstvenom, politikom okolišta i slično.

Neki su autori pošli od toga da upravo komparativne studije na pravi način osvjetljaju ishode politika, koji pokazuju jesu li usporedivi režimi imali slične rezultate te, ako nisu, čime se mogu objasniti razlike. Na taj su način stvorene komparativne javne politike, važna tema istraživačkog pristupa na granici između komparativne politike i javnih politika.⁷ Ta istraživanja razlika i sličnosti o tome kako se u pojedinim sustavima provode posebne politike dopunjena je nekom vrstom interesa za ispitivanjem sličnosti i dinamike kojom se one šire iz jednoga sustava u drugi, na osnovi čega su razvijeni analitički pristupi *policy transfera*, *policy konvergencije* i *policy učenja*.

Sljedeći analitički pristup odnosi se na istraživanje ishoda politika vezanih za probleme implementacije. Klasična istraživanja tog pitanja proveli su Wildavsky i Pressman, koji su u svojoj utjecajnoj knjizi *Implementacija*, prvotno objavljenoj 1973., analizirali provedbu programa federalne vlade u jednome kalifornijskome okrugu, upozoravajući na teškoće u implementaciji javnih politika i ostvarivanju ciljeva koji se njima žele postići. Njihov su

⁷ U nastanku te istraživačke orijentacije posebno mjesto pripada pionirskom djelu što su ga 1975. Heidenheimer, Hecllo i Adams prvi put objavili o politici društvenog izbora u Americi, Europi i Japanu. Knjiga je doživjela tri izdanja, no inicijalna potka čvrsto je postavljena već u prvom izdanju (v. Heidenheimer, Hecllo i Adams, 1990).

argument elaborirali ostali autori, utvrđujući dug popis uvjeta što su potrebni za uspješnu implementaciju. Neki su autori pokazali kako upravo najniža razina birokrata presudno oblikuje politiku pomoću diskrecijskog prava na njezino provođenje.

Slično tome, literatura o evaluaciji počela je od pretpostavke da su ciljevi javnih politika jasni i da je glavna zadaća da se oni pobliže odrede i mjere. No ubrzo je postalo jasno da je evaluacija bila dio odnosa moći i da određenje onoga što se zamislilo da program treba postići nije bilo samo po sebi dovoljno jasno.

Tipologija javnih politika: na koji način politički procesi određuju strukturu javnih politika

Razvoj specifičnih poddisciplina analize javnih politika doveo je i do prvih pokušaja njihove tipologije, koja je trebala nadići uvriježenu podjelu isključivo prema sadržaju pojedinih politika, na različite oblike pridjevskih politika. Prvi i do sada najznačajniji korak u tome napravio je američki teoretičar Theodore Lowi konstruiranjem četiriju tipova javnih politika – regulativnih, konstitutivnih, distributivnih i redistributivnih, izvedenih prema specifičnim vrstama političkih procesa unutar kojih nastaju (Lowi, 1972). Regulativne politike uključuju politike s koncentriranim troškovima i koristima, a odnose na sve one slučajeve kojima se regulira pružanje različitih vrsta usluga, od usluga osiguranja, komunalnih usluga, do telefonskih usluga i usluge upotrebe interneta. Tehnički detalji pribavljanja tih usluga precizno se određuju i redovito su predmet politike javnih nabava. Konstitutivne politike odnose se na različite politike prevencije, poput politike smanjivanja kriminaliteta, zlorabe droga i slično, namećući visoke troškove prekršiteljima temeljnih pravila na osnovi kojih su postavljene. Distributivne politike odnose se na različite vrste davanja subvencija određenim geografskim cjelinama ili usko određenim skupinama, dajući neku vrstu zaštite primateljima od izloženosti konkurenciji. Zbog toga oblikovanje takvih politika nameće visoke troškove političkoj zajednici. Posljednji oblik politika jesu redistributivne politike, koje se odnose na sve aspekte socijalnih i ekonomskih politika usmjerenih na široke slojeve stanovništva. Imaju visoke troškove, no jednako tako i široko rasprostranjene koristi koje donosi njihovo ostvarivanje.

Tablica – Lowijeva tipologija

Troškovi			
		Usko koncentrirani	Široko rasprostranjeni
Koristi	Usko koncentrirane	Regulativne politike	Distributivne politike
	Široko rasprostranjene	Konstitutivne politike	Redistributivne politike

Izvor: Bickers, Williams (2001: 167)

Stvaranje osnovnih spoznaja o temeljnim tipologijama javnih politika u značajnoj je mjeri obogatilo istraživanje javnih politika. Naročito se to odnosi na istraživanje tzv. *cluster* politika, kompleksnih politika koje uključuju čitav niz sektorskih politika. Politika prema osobama s posebnim potrebama ili politika prema mladima primjer su takvih politika. One uključuju niz sektorskih politika, poput obrazovne, socijalne, zdravstvene i niza drugih politika, te nam pripisivanje tipoloških određenja pomaže da preciznije shvatimo njihov značaj.

Teorijski pristupi istraživanju javnih politika

Spomenute tipove istraživanja javnih politika valja, međutim, razlikovati od specifičnih konceptualnih i teorijskih orijentacija na osnovi kojih se uopće provodi istraživanje. Istraživanje *policy* dizajna može se, primjerice, zasnivati na pozitivnim pristupima, neovisno o tome je li riječ o faznom pristupu ili o pristupu utemeljenome na racionalnom izboru, jednako kao i na postpozitivističkim pristupima koji potpuno odbacuju biheviorističku tradiciju istraživanja politika. Ključni razlog zbog kojeg istraživanja javnih politika, čak ni unutar pojedinog tipa istraživanja, nije moguće sabiti u jedan dominantan teorijski pristup upravo je njihova kompleksnost kao predmeta istraživanja. Zbog toga se u njihovu istraživanju nije ni mogao razviti jedan opći pristup, koji bi bio usporediv s dominantnom pozicijom kakvu, primjerice, u ekonomskoj znanosti ima neoklasična sinteza.

Kada se ističe da je predmet javnih politika kompleksan, ne misli se samo na mnogobrojne čimbenike koji mogu utjecati bilo na *policy* proces, bilo na rezultate, bilo na učinke pojedinih politika. Pod kompleksnošću se misli i na specifičnu prirodu javnih politika kao politološke discipline.

Za razliku od ostalih politoloških grana, ali i od ostalih društvenih znanosti općenito, javne politike nisu usmjerene samo na razvijanje teorija kojima se tumači neki dio globalnoga društvenog sustava. One, da se poslužimo Lasswellovom terminologijom, nisu usmjerene samo na razvijanje znanja o politikama, nego i na razvijanje znanja za politike. Takva usmjerenost znanosti o politikama inicijalno je postavljena neposredno nakon završetka Drugoga svjetskog rata, kad su države znatno povećale opseg svojih ekonomskih i socijalnih aktivnosti, a intelektualci prihvatili suradnju na pitanjima koja su bila u djelokrugu vlada. Kad je Lasswell 1951. (Lasswell, 1987) napisao svoj rad o »*policy orijentaciji*«, to je bio svojevrstan apel za razvojem znanosti o politikama, koje je trebalo stvoriti primjenom postojećih društvenih znanosti na aktualna društvena pitanja. Takvu bi znanost, upotrijebimo li ipak izraz u jednini, trebali odlikovati multidisciplinarnost, orijentiranost na rješavanje problema i izričit normativan pristup usmjeren na stvaranje boljih politika.

Znanosti o politikama moraju, dakle, biti ne samo problemske nego i vrijednosno orijentirane. Lasswell je takav zaključak zasnovao na dubokom uvjerenju da nijedan društveni problem nije bez svoje vrijednosne pozadine. Ako je tako, znanost o politikama mora postati osnovom dnevno-političkog odlučivanja ili, da parafraziramo ideju koju je tridesetak godina kasnije razvio Aaron Wildavsky, javne politike su tu da »govore istinu vlastima« (Wildavsky, 1979). Drugim riječima, takav koncept znanosti o politikama pretpostavlja da će vlasti takvo nešto naprosto zatražiti i dopustiti. Problem nastaje ako se to ne dogodi, što se, dakako, najčešće i zbiva. »Bez pristupa kreatorima politika i dobivanja njihova povjerenja, *policy* znanosti gube svoj *sine qua non*. One se od svog postanka pojavljuju kao *primijenjena* disciplina; ako znanosti o politikama postanu beznačajne zbog neuspjeha u njihovoj primjeni ili, ako upotrijebimo jednu drugu metaforu, ako se *policy* savjet ne podudara s (političkom) suglasnošću od strane kreatora politika, onda znanosti o politikama neće moći udovoljiti izazovima koje su im namijenili njihovi prvi zagovornici« (DeLeon i Martell, 2006: 39). Tome valja dodati da se relativan neuspjeh Lasswellova koncepta znanosti o politikama očitovao i u njihovu trećemu, ne manje bitnom, segmentu – u interdisciplinarnosti. Danas se slobodno može reći da taj koncept svojevrstne »nadznanosti« nije uhvatio korijene, nego je, štoviše, počela borba politologije i ekonomije za »dušu *policy* studija« (Colebatch, 2004: 77). Moglo bi se reći i to da je na sveučilištima pobijedila politologija, a da je ekonomija pobijedila u strukturama vlasti. Ali ni u sveučilišnoj sredini ekonomija nije ostala bez uporišta – pojavila se metodologija za evaluaciju javnih politika zasnovana na mikroekonomici, a sve se to počelo označivati kao *policy* analiza, odnosno kao analiza politika.

Najuobičajeniji pristup javnim politikama u središte stavlja proces njihova stvaranja. Unutar takva stajališta javne su politike opisane kao izbor, kao nizanje faza koje izražavaju racionalističko razumijevanje procesa stvaranja politika. Fazni pristup *policy* procesu stoga se pokazao najpostojanijim pristupom unutar javnih politika. Osnove takva pristupa postavio je, dakako, već i sam 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. Britanski teoretičar Wayne Parsons (Parsons, 1995: 77–81) pokazuje da fazni ili udžbenički pristup varira od tri do devet faza. Ideja da se proces stvaranja neke politike može podijeliti na zasebne faze inicijacije i postavljanja politike na dnevni red, formulacije *policy* opcija, odlučivanja o samoj politici u tijelima političke vlasti, zatim na sukcesivne faze implementacije i evaluacije politike te odluke treba li neku politiku nastaviti ili ne od početka se činila vrlo privlačnim prikazom procesa stvaranja politika.

Proučavajući proces omeđen 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 (Dye, 1987; Dunn, 1994; Howlett i Ramesh, 1995), bilo da se pozornost usmjeruje na pojedine faze, poput stavljanja politike na dnevni red (Kingdom, 1995) ili implementaciju politike (Hill, Hupe, 2002). Ključna je pretpostavka takva pristupa da u svakoj fazi postoje ključni akteri, da se faze razlikuju prema broju aktera i, općenito, da u svakoj fazi postoje različite vrste kauzalnosti. Tvrdi se, primjerice, da je najveći broj aktera u početnoj fazi stavljanja politike na dnevni red te u poljednjoj fazi u kojoj se donosi odluka o tome treba li određenu politiku nastaviti ili prekinuti. Smatra se, također, da kreatori odluka rijetko sudjeluju u njihovu 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 takva 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« (Lindblom, Woodhouse, 1993: 11), tako da se razdvajanjem procesa na faze zapravo ništa ne postiže. Takvu ocjenu faznog pristupa do krajnjih je konzekvencija doveo Sabatier, ustvrdivši u nekoliko svojih radova da fazni

model, koji on označuje »faznom heuristikom«, nema nikakvih značajka uzročnosti, da ne ostavlja mogućnost nikakva empirijskog testiranja, da je opisno netočan i pretjerano zasnovan na legalističkome, a ne politološkom pristupu *od vrha prema dnu*, da neprimjereno postavlja faze kao vremenske jedinice koje je moguće izmjeriti te da je zbog svega toga znanstveno upitan (Sabatier, 1999, 6–7).

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 (John, 1998, 36). Drugo, i mnogo važnije, fazni je pristup *de facto* omogućio nastanak javnih politika kao zasebne politološke discipline, odvajajući je, kao što ističe DeLeon (1999, 22–24), od legalističkog 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. Umjesto legalističkog proučavanja institucija ili kvazitržišnih stanja, upravo je uvođenjem faznog pristupa omogućeno metodologijsko osamostaljivanje discipline s njezinom usmjerenošću na rješavanje problema. Kad pred sobom ne bismo imali alate »fazne heuristike«, pitanje je što bi politolozima zapravo ostalo. Odbaci li se takav pristup, ostaje nam, smatra on, da na *policy* proces gledamo kao na neku vrstu »mreže bez ikakvih šavova« (DeLeon, 1999, 24). Na osnovi toga vjerojatno bi trebalo zaključiti da nam u tom slučaju ostaje samo pravni ili ekonomski pristup u proučavanju javnih politika.

Stoga su mnogi istraživači prionuli na iznalaženje dodatnog interpretativnog okvira unutar kojeg bi se fazni model mogao upotrebljavati na metodološki primjereniji način. Jedan od najznačajnijih doprinosa takvim nastojanjima dala je Elinor Ostrom (Ostrom, 1999) razvivši pristup poznat kao »institucionalna analiza i razvoj« (*IAD*). Unutar spomenutog pristupa pravi se razlika između konceptualnog okvira (*framework*), teorije i modela. Pritom konceptualni okvir pomaže utvrđivanju elemenata nužnih za sustavnu analizu, dok se teorijama nastoji odgovoriti koji su elementi okvira posebice značajni za pojedine vrste pitanja. Modelima se, naposljetku, uspostavljaju precizne pretpostavke o ograničenom nizu parametara i varijabli. Postavi li se čitava stvar na taj način, fazna heuristika u mnogo se većoj mjeri pokazuje konceptualnim okvirom nego teorijom (Hupe i Hill, 2006, 18). Fazni je pristup, drugim riječima, u mnogo većoj mjeri neka vrsta »opće mape« za analizu *policy* procesa no što je uzročnom »teorijom« ili modelom (Hupe i Hill, 2006, 27).

Bilo bi stoga vjerojatno pretjerano reći da je fazni pristup pretpostavka politoloških istraživanja javnih politika. Možda bi se moglo reći da je fazni pristup dominantan pristup unutar onoga što se označuje racionalističkim projektom kojim se javne politike »spašavaju od iracionalnosti i nedostojnosti politike« (Stone, 1997, 6). No, kao što je već krajem 1950-ih pokazao Charles Lindblom (1958), inkrementalno odlučivanje zasnovano na malim i postupnim prilagođivanjima, na nastojanjima aktera da se »neka-ko isprtljaju« (*muddling-through*), odnosno na nekoj vrsti malih promjena tijekom vremena u odnosu prema prethodnim odlukama, u mnogo većoj mjeri određuje način odlučivanja o javnim politikama. Ciljevi se, tvrde zagovornici inkrementalnog pristupa, određuju zajedno sa sredstvima, a ne prije njih, tako da je rasprava između racionalista i inkrementalista neko vrijeme potisnula u drugi plan raspravu o prikladnosti same »fazne heuristike«. Nošeni žarom sukoba, zagovornici obaju tabora obično su zaboravljali da se odluke mogu donositi, te da se uostalom i donose, na osnovi obaju pristupa. U određenim fazama odlučivanje može biti racionalno, u drugima inkrementalno (John, 1998, 35).

Krajem 1970-ih iniciran je pristup javnim politikama sa stajališta *policy* mreža, koji je tijekom vremena uglavnom potisnuo utjecaj istraživanja koja su se zasnivala na istraživanju interesnih skupina, poput korporativizma (John, 1998, 78). Naime, da bi ukazali na kompleksnost veza na različitim razinama pojedinih sektorskih politika, poglavito kad je riječ o istraživanju formulacije javnih politika, istraživači poput Hughha Hecloa su krajem 1970-ih počeli rabiti izraze kao što su podvlast (*subgovernments*), *policy* podsustav (*policy subsystems*), problemske mreže (*issue networks*). Heclo je, pri tome, mreže shvatio kao fluidniji oblik povezivanja zainteresiranih strana u procesu formuliranja pojedinih javnih politika. Nakon toga je britanski politolog R. A. W. Rhodes sredinom 1980-ih pokazao da se interakcije različitih ministarstava mogu smatrati nekom vrstom *policy* mreža (*policy networks*), s tim da se njihova razina integracije razlikuje s obzirom na stabilnost članstva, restriktivnost u dobivanju članstva i neke druge uvjete (Howlett i Ramesh, 1995: 127–128). Nakon toga je razvijeno razlikovanje *policy* zajednica (*policy community*) i *policy* mreža, pri čemu su zajednice shvaćene kao vrlo široke grupacije aktera zainteresiranih za neku politiku, a mreže kao procesi povezivanja unutar zajednica ili pak kao procesi kojima se nastoji povezati više takvih zajednica (Howlett i Ramesh, 1995: 128).

Pristup sa stajališta mreža postao je tijekom vremena važna orijentacija u istraživanju javnih politika, toliko značajna da se toj temi počela posvećivati i posebna akademska nastava. Ono što, međutim, ostaje spornim u tom pristupu odnosi se na sâm način uspostavljanja svih tih mreža i zajednica,

jednako kao i odgovor na pitanje o razlozima koji dovode do varijacija i promjena u politikama (John, 1998, 91). To, naime, ostaje glavnim problemom pristupa koji je nedvojbeno dao značajan doprinos razumijevanju horizontalne dimenzije stvaranja javnih politika.

Zaključak

Razmatranje javnih politika nije lako odvojiti od upravljanja. Javne politike u osnovi se odnose na upravljanje, na tip odnosa koji sfera politike uspostavlja s upravom i horizontalnim akterima društva. Izraz upravljanje pojavio se pri tome kao opći konceptualni okvir razumijevanja veze politika-uprava-društvo. Izlazak politike iz sfere poborništa i njezino otvaranje prema racionalnom aspektu političkog života, prema rješavanju javnih problema, označuje ujedno i početak govora o javnim politikama. Upotreba izraza javne politike označuje činjenicu da smo se okrenuli politici i njezinu odnosu prema javnoj upravi, prema pregovorima koje ostvaruje s nizom društvenih aktera. Izraz upravljanje (*governance*) označuje upravo taj napor ostvarivanja koherentnosti u »presvođivanju« veze između politike, uprave i društva. To »presvođivanje« može poprimiti različite manifestacijske oblike, koje na osnovi toga možemo tretirati kao modele.⁸ Ključni kriterij njihove klasifikacije jest njihovo mjesto u odnosu na temeljne dvije institucije modernih društava – državu i tržište. Neki oblici upravljanja snažno prijanaju bilo uz jednu bilo uz drugu od tih institucija, druge se nalaze između njih (mreže, zajednice), no neovisno o tome u kakvom su strukturnom odnosu prema tim institucijama i kakve ih vrste procesnih značajka (upravljanje kao usmjerivanje, koordinacija) obilježuju, riječ je o novom tipu stvaranja politika, koji više dominantno ne obilježuje logika »zapovijedaj i nadziraj« (*command and control*), već različite vrste pregovaranja i međusobnog nadziranja.

Literatura

Allison, Graham T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company

⁸ Jon Pierre i Guy Peters razvili su poznatu tipologiju četiriju modela upravljanja: upravljanje kao hijerarhije, upravljanje kao tržišta, upravljanje kao mreže, upravljanje kao zajednice (Pierre, Peters, 2000).

- Bickers, Kenneth, Williams, John, T. (2001) *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston/New York: Houghton Mifflin
- Bryner, Gary C. (2003) Public Organizations and Public Policy. U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage, str. 300–309.
- Colebatch, Hal K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Colebatch, Hal K. (2005) Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2: 7–22.
- Colebatch, Hal K. (2006a) Mapping the Work of Policy. U: Colebatch, H. K. (ur.) *Beyond the Policy Cycle: The Policy Process in Australia*. Crows Nest: Allen & Unwin, str. 1–19.
- Colebatch, Hal K. (2006b) Policy, Models, and the Construction of Governing. U: Colebatch, H. K. (ur.) *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books, str. 3–19.
- Colebatch, Hal K. (2006c) What Work Makes Policy. *Policy Sciences* (39) 3: 309–321.
- DeLeon, Peter (1999) The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? U: Sabatier, P. A. (ur.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 19–32.
- DeLeon, Peter, Martell, Christine R. (2006) The Policy Sciences: Past, Present, and Future. U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.) *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 31–47.
- De Montricher, Nicole (2003) Politics and Administration. U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.) *Handbook of Public Administration*. London: Sage, str. 293–299.
- Dunn, William N. (1994) *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall
- Dye, Thomas R. (1987) *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Heidenheimer, Arnold J. (1986) Politics, Policy and Policy as Concepts in English and Continental Languages: An Attempt to Explain Divergences. *Review of Politics* (48) 1: 3–30.
- Hill, Michael, Hupe, Peter (2002) *Implementing Public Policy*. London: Sage Publications
- Hoppe, Robert, Jeliaskova, Margarita (2006) How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Case Study. U: Colebatch, H. K. (ur.) *The Work of Policy. The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books, str. 61–81.
- Howlett, Michael, Ramesh, M. (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press
- Hughes, Owen E. (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*, 2nd ed. Basingstoke/London: Macmillan Press
- Hupe, Peter L., Hill, Michael J. (2006) The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. U: Peters, G.

- B., Pierre, J. (ur.) *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 13–30.
- John, Peter (1998) *Analysing Public Policy*. London: Pinter
- Kingdon, John W. (1995) *Agendas, Alternative and Public Policies*. New York: Harper-Collins
- Koprić, Ivan (1999) *Struktura i komuniciranje u upravnim organizacijama*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu
- Kraft, Michael E., Furlong, Scott R. (2007) *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D.C.: CQ Press
- Lasswell, Harold (1987) Policy orijentacija. *Politička misao* (24) 3: 57–69.
- Lindblom, Charles E., Woodhouse, Edward J. (1993) *The Policy-Making Process*. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Lowi, Theodore J. (1972) Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review* (32) 4: 298–310.
- Ostrom, Elinor (1999) Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. U: Sabatier, P. A. (ur.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 35–71.
- Page, Edward C., Jenkins, Bill (2005) *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press
- Parsons, Wayne (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar
- Petak, Zdravko (2007) Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. U: Kasapović, M. (ur.) *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 187–215.
- Perko Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga
- Peters, Guy B. (2005) The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center? Neobjavljeni članak, Frei Universität Berlin
- Peters, Guy B., Pierre, Jon (2006) Introduction. U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.) *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 1–9.
- Pierre, Jon, Peters, Guy B. (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press
- Pierre, Jon, Peters, Guy B. (2005) *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron (1973) *Implementation: How Great expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press
- Pusić, Eugen (1989) *Nauka o upravi*, 9. izd. Zagreb: Narodne novine
- Rhodes, R. A. W. (1996) The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44 (3): 652–667.
- Sabatier, Paul A. (1991) Political Science and Public Policy. *PS: Political Science and Politics* 24 (2): 143–146.

- Sabatier, Paul A. (1999) *The Need for Better Theories*. U: Sabatier, P. A. (ur.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 3–17.
- Stone, Deborah (1997) *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*. New York: W. W. Norton & Company
- Wildavsky, Aaron (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick: Transaction Books
- Young, Eóin, Quinn, Lisa (2007) *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike: vodič za policy sanjete u zemljama Srednje i Istočne Europe*. Zagreb: DIM

PUBLIC POLICIES AND PROBLEMS OF MODERN GOVERNANCE

Summary

The author discusses the relations between public policies and the modern concept of governance. It is emphasised that the term governance actually designates a new form of relations between politics, public administration, and society, which are not based on the exclusive dominance of politics over public administration and the horizontal sphere of society any more. Different approaches to public policies put the issue of these three spheres into different perspectives. Notwithstanding the manners of achieving coherence between them, they are all characterised by supplementing the traditional approach of obtaining collective objectives, based on the »order and supervise« principle, with the principle of negotiating between different sectors and levels.

Key words: *public policies, politics and public administration, governance, policy-making bureaucracy, co-ordination of public policies*