

Što se misli pod implementacijom javnih politika?

Anka Kekez Koštro

U proučavanju javnih politika implementacija se dugo svodila na simplificirano shvaćanje da politike naprosto treba provesti nakon što su usvojene

U proučavanju javnih politika implementacija se dugo svodila na simplificirano shvaćanje da politike naprosto treba provesti nakon što su usvojene. Ono je prevladavalo do početka sedamdesetih godina, zbog čega se implementacija obično proučavala u sklopu organizacijskih studija i studija odnosa između procesa oblikovanja javnih politika i menadžmenta uprave. Razumijevanje implementacije mijenja se nakon niza istraživanja koja su pokazala da predlagani programi vrlo često nisu bili provođeni onako kako su tvorci politika očekivali, to jest da primjena ponuđenog rješenja nije dovela do ostvarenja postavljenih ciljeva.

Istraživanje procesa kojim se politike prenose ili ne prenose kroz sustave, kao i problema koji pritom nastaju bilo je u žarištu interesa Pressmana i Wildavskog (1973), autora prvoga značajnog djela o implementaciji koje se zasniva na pristupu "odozgo prema dolje" (*top-down*). Implementaciju promatraju kroz veze koje čine implementacijski lanac, a čija brojnost i kompleksnost utječu na ostvarivost ciljeva javnih politika. Ako suradnja među tijelima vlasti koja su zadužena za veze u lancu nije ni izbliza potpuna, mali deficiti kumulativno proizvode veće neuspjehe. Koncept implementacijskog deficita ima središnje mjesto u pristupu "odozgo prema dolje". On je čvrsto usidren u fazni model javnih politika u kojemu se implementacija promatra kao jedna faza *policy* procesa u kojoj se ostvaruju ciljevi i planovi politika. Javne politike doživljavaju se kao tvorevina najviše rangiranih političara koju potom, u čisto tehničkom smislu, provodi hijerarhijski niži administrativni aparat. To se razumijevanje implementacije vezuje za racionalni model odlučivanja u kojemu se

odlukom vlasti definiraju ciljevi, a istraživanje implementacije usmjerava se na rad administracije i razmatranje čimbenika koji otežavaju postizanje utvrđenih ciljeva. Budući da se naglašava odvojenost faza oblikovanja i implementacije, a zanemaruje njihova interaktivnost, istraživanja se usredotočuju na formuli-

Koncept implementacijskog deficita ima središnje mjesto u pristupu "odozgo prema dolje"

ranje prijedloga koji su upućeni donositeljima odluka i tvorcima politika, a koji se odnose na sprečavanje ili smanjenje implementacijskog deficita. Van Meter i Van Horn (1975), kao i Sabatier i Mazmanian (1979, 1980), modeliraju skupove varijabli koji utječu na implementacijski proces i njegove ishode, a Hogwood i Gunn (1984) kreatorima javnih politika nude preporuke o tome kako otkloniti implementacijska ograničenja.

Dok je vezivanje za hijerarhijsku logiku faznog modela normativno privlačno zato što omogućuje da se faze povežu s postupcima procesuiranja i rješavanja problema (Howlett i Ramesh, 1995), kritičari pristupa "odozgo prema dolje" ukazuju na rizik od "fjaska javne politike" ako se ona promatra samo iz perspektive ostvarenja ciljeva formuliranih u prethodnim fazama *policy* procesa (Hill i Hupe, 2003). Mnoge studije implementacije tako postaju "istraživanja jada i bijede" (Rothstein, 1998: 62-63), a krajnji im je doseg refleksija o tome da se ono što je propisano uglavnom ne uspijeva ostvariti. Na taj je način teško sagledati implementacijsku praksu koja često uključuje uspješno ostvarenje formuliranih ciljeva, ali i djelovanje kroz prilagodbu, modifikaciju, pregovaranje, zamjenu, pa i suprotstavljanje zadanim ciljevima. Autorima koji implementaciju svode na fazu *policy* procesa kritičari zamjeraju da zanemaruju važnost administracije kao interesne skupine. Važnost uloge administracije ističe Michael Lipsky (1980), koji analizom utjecaja neposrednih provoditelja (*street level bureaucrats*) na proces implementacije stvara podlogu za razvoj alternativnog pristupa "odozgo prema gore" (*bottom-up*). On se usmjerava na povezanost procesa oblikovanja i implementacije javnih politika te tvrdi da odluke neposrednih provoditelja, rutine koje uspostavljaju i instrumenti koje inoviraju kako bi se mogli nositi s nepredvidivošću i radnim pritiskom efektivno postaju javne politike koje provode. Djelovanje u pravcu preoblikovanja javne politike nije primarno motivirano razvojem novih rješenja za javne politike nego je izraz prilagodbe i rutinizacije svakodnevnih praksi i zadataka u uvjetima visokog pritiska u kojima djeluju službenici. Kako bi odgovorili na različite potrebe korisnika, oni u svakodnevnoj praksi primjenjuju diskrecijske postupke kojima uvelike utječu na tijek i ishode implementacije. Pokušaji da se ojača hijerarhijska kontrola u konačnici rezultiraju jačanjem sklonosti da se koriste stereotipi, kao i opasnosti da se zanemare potrebe korisnika.

U pristupu "odozdo prema gore" umanjuje se uloga hijerarhijskih struktura i lanaca implementacije, a naglasak se stavlja na pojedince i organizacije. Elmore (1980) se modelom *kartira-*

nja unatrag (backward mapping) usredotočio na pojedinačno djelovanje koje vidi kao polazište u proučavanju problema, rješenja i ishoda javnih politika. Otvorenost metodološkog pristupa zagovaraju Hjern i Porter (1981), predlažući suzdržavanje od iznošenja pretpostavki o strukturama koje provode implementaciju i proučavanje empirijskih mreža unutar kojih djeluju akteri na terenu. Baret i Hill (1981) podržavaju izlazak iz preskriptivnog okvira usmjeravanjem na kompleksne i dinamične odnose aktera koji u proces implementacije ulaze s različitim ciljevima, interesima, strategijama i mrežama. Pristup "odozdo prema gore" razmatra uloge različitih aktera, uključujući aktere koji provode politiku, i aktere na koje utječe implementacija. Implementacija se konceptualizira kao proces interakcije, nagodbi, kompromisa i povratnih utjecaja. Napušta se hijerarhijski slijed aktivnosti i pozornost se usmjerava na formalne i neformalne odnose (Howlett i Ramesh, 1995).

Rasprava zagovornika dvaju pristupa otpočeta je bila žustra, rasvijetlila je mnoge aspekte implementacije i bila je vrlo intenzivna sve do kraja osamdesetih godina. Danas se proces implementacije uglavnom sagledava iz perspektive koja sintetizira oba pristupa. U takvom razumijevanju implementacija se ne svodi na fazu koja slijedi nakon formuliranja i usvajanja prijedloga javne politike nego se osvještuje isprepletenost tih dviju faza (Sabatier, 2007; Hill i Hupe, 2009). Fazni model javnih politika nadograđuje se otvorenijom konceptualizacijom koja smanjuje rizik svođenja implementacije na dihotomnu opreku uspjeha ili neuspjeha u ostvarenju zacrtanih ciljeva, nego se istodobno razmatra i kao proces, to jest niz odluka i aktivnosti u provođenju odluke (Hill i Hupe, 2009). To konceptualno otvaranje pokazatelj je sve prisutnijeg konsenzusa o lošim ishodima potrage za općom implementacijskom teorijom koja je, kako tvrdi Winter (2003, 2006), neostvariv utopijski cilj koji negativno utječe na kreativnost. Autori "sintetskog" pristupa stoga se usmjeravaju na formuliranje parcijalnih teorija i identifikaciju ključnih elemenata koje je važno analizirati u proučavanju implementacije, a iz kojih razvijaju analitičke okvire kao alternativu faznoj heuristici.

Danas se implementacija ne svodi na fazu koja slijedi nakon formuliranja i usvajanja prijedloga javne politike nego se osvještuje isprepletenost tih dviju faza

Među alternativnim analitičkim okvirima za proučavanje implementacije zanimljiv je Hillov i Hupeov (2006, 2009) okvir višestrukog upravljanja (*multiple governance framework*). On implementaciju vidi kao operativno upravljanje procesom ostvarenja kolektivno postavljenih namjera i ciljeva javnih politika, koje uključuje aktivnosti na razini sustava, organizacije i pojedinca. Na razini sustava implementacija se odnosi na upravljanje *policy* procesom kroz razvoj upravljačkih instrumenata i stvaranje okvira za djelovanje svih formalnih i neformalnih aktera uključuje-

nih u provedbu politike. Srednja organizacijska razina odnosi se na upravljanje međuorganizacijskim odnosima, što uključuje i vertikalne smjernice i usklađivanje horizontalnih odnosa među organizacijama koje nisu u hijerarhijskom odnosu. Aktivnosti na razini pojedinca odnose se na unutarnje i vanjsko upravljanje međuljudskim kontaktima, što uključuje interno upravljanje djelovanjem neposrednih provoditelja politike i eksternu interakciju provoditelja i korisnika politike. Hupe i Hill razvili su okvir višestrukog upravljanja kako bi pridonijeli specifikaciji istraživačkih pitanja i identifikaciji kontekstualnih odnosa, što ne isključuje sagledavanje namjera kreatora politike, ali izlazi iz okvira normativnog vrednovanja "neuspjeha ili uspjeha" implementacije. Tako su osigurali da se istraživanje implementacije, koja se definira kao "ono što se događa između očekivanja od javnih politika i (percipiranih) rezultata javne politike" (Hill i Hupe, 2009:2), primarno usmjerava na razumijevanje, a ne na preskripciju onoga što se događa. U takvu istraživačkom sklopu analitičko žarište može se protezati od proučavanja implementacijskog procesa i ponašanja aktera preko analize rezultata i ishoda tog procesa do potrage za uzročnim vezama u implementaciji. No ključna je usmjerenost implementacijskih studija na opisivanje i objašnjenje empirije te na razvoj teorija i njihovog testiranje.

Literatura

- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. New York: Praeger.
- Barrett, S. M., Hill, M. J. (1981). Report to the SSRC Central London, Methuen. (Local Government Relations Panel on the "core" or theoretical component of the research on implementation. Neobjavljeno).
- Elmore, R. F. (1980). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*. (94) 4:601–616.
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hill, M., Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hill, M., Hupe, P. (2003). The Multy-layer Problem in Implementation Research. *Public Management Review*. (5) 4:471–490.
- Hjern, B., Porter, D. O. (1981). Implementation structures: A new unit of administrative analysis. *Organization Studies*. (2) 3:211–227.
- Hogwood, B. W., Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlet, M., Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Hupe, P. L., Hill, M. J. (2006). The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. U: Peters, B. G., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage, str. 13-31.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Pressman, J. L., Wildavsky, A. (1984³). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. U: Sabatier, P. A. (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 3-19.
- Sabatier, P. A., Mazmanian, D. A. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*. (5) 4:481–504.
- Sabatier, P. A., Mazmanian, D. A. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*. (8) 538–560.
- Van Meter, D., Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*. (6) 4:445–488.
- Winter, S. C. (2003). Implementation perspectives: Status and reconsideration. U: Peters, B. G., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage, str. 210–222.
- Winter, S. C. (2006). Implementation. U: Peters, B. G., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage, str. 151 – 166. ■