

Ana Petek i Krešimir Petković (ur.) Pojmovnik javnih politika

*Željko Poljak**

UDK 35.076(039)

Javne politike mlada su grana političke znanosti, koja se kasno javlja i u hrvatskoj politologiji. Međutim, kroz posljednja tri desetljeća, sve većom zainteresiranošću studenata, znanstvenih novaka i profesora na Fakultetu političkih znanosti, javne politike svoj su polazišni stručni razvoj završile. U prilog tome ide *Pojmovnik javnih politika*, urednika doc. dr. sc. Ane Petek i doc. dr. sc. Krešimira Petkovića, koji pokazuje da hrvatska politička znanost ima kadar koji je kompetentan objasniti cjelinu javnih politika, a ne koncentrirati se isključivo na konkretne pridjevske politike i/ili samo na određene faze kreiranja javnih politika. *Pojmovnik* je nastao zbog potrebe za što »kvalitetnijim izvođenjem nastave javnih politika na Fakultetu političkih znanosti« (str. 13) i namijenjen je prije svega studentima. No, urednici se nadaju da će *Pojmovnik* »potaknuti dodatno izučavanje javnih politika u Hrvatskoj« (str. 19). S obzirom na to da su urednici djelo namijenili prije svega studentima za kvalitetnije razumijevanje javnih politika, djelo zaslužuje svoj prikaz iz studentske perspektive.

Urednici pojmovnika, Ana Petek i Krešimir Petković, docenti su na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Riječ je o autorima čiji se znanstveni razvoj temeljio uglavnom na istraživanjima javnih politika. Oboje autora iza sebe imaju niz znanstvenih publikacija, a na nekima

* Željko Poljak, student Fakulteta političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu (student at the Faculty of Political Science, University of Zagreb, Croatia, e-mail: zeljko.poljak.94@gmail.com)

su već i prije zajednički surađivali. *Pojmovnik javnih politika* njihovo je prvo zajedničko uredničko djelo, a pri definiranju različitih pojmova kao autori sudjelovali su i profesor Zdravko Petak, asistentica Anka Kekez-Koštro te vanjski suradnik Tihomir Žiljak, svi s Fakulteta političkih znanosti.

Pojmovnik se proteže na 179 stranica te sadržava 80 odrednica. Neke od njih prvotno su objavljene u časopisu *Hrvatska javna uprava* odnosno *Hrvatska i komparativna javna uprava*. Uz dopuštenje uredništva časopisa, 55 pojmova je dodatno doručeno, neki pojmovi su spojeni ili razdvojeni te u novom obliku čine osnovu ovog izdanja. Na kraju djela nalazi se prilog koji popisuje sve pojmove koji su prvotno objavljeni u časopisu. *Pojmovnik* sadržava 15 tablica i 14 shema koje dodatno pojašnjavaju i oslikavaju pojmove specifične za javne politike. Odrednice su urednici posložili abecednim redom, no u predgovoru su razvrstane u devet tematskih cjelina. Svaki pojam sadržava i svoj engleski naziv, nakon kojeg slijedi objašnjenje pojma na jednoj do dvije stranice teksta. Na kraju svakog objašnjenja slijedi popis literature koji sadržava nekoliko knjiga i članaka priznatih autora iz javnih politika, koji mogu poslužiti čitatelju za detaljnije analiziranje i daljnju obradu određenih pojmova.

Devet tematskih cjelina zaokružuju javne politike kao jednu od grana politologije. Započinje se s temeljnim pojmovima, a završava s onim metodološkim. Već tu nailazimo na prvi doprinos ovog *Pojmovnika*. Naime, cjeline prvi put na jednom mjestu definiraju sve relevantne pojmove javnih politika, što do sada nismo imali prilike vidjeti i čitati od autora hrvatskih politologa.

Ovaj će *Pojmovnik* većini koristiti kao priručnik tijekom pisanja radova o javnim politikama, kako bi jasno i nedvosmisleno mogli razumjeti, a potom u radovima primijeniti, pojmove specifične za javne politike. Doduše, za zainteresiranije, *Pojmovnik* bi bilo poželjno čitati upravo prema tematskim cjelinama urednika, a ne abecednim redom kako su pojmovi posloženi.

Prva cjelina je temeljna i ona definira osnovne pojmove poput javnih politika, javnog upravljanja ili pak javnog dobra. Javne politike kao pojam nije postojao u hrvatskom politološkom diskursu sve do sredine devedesetih, iako su hrvatski politolozi već krajem osamdesetih godina pokazali interes za izučavanje javnih politika. U tome leži i važnost ovog temeljnog dijela koji objašnjava razlikovanje između pojmova *politics* i *policy*, u hrvatskome obuhvaćenih pojmom politike (str. 93). Ova cjelina također objedinjuje pojmove koji daju odgovore na pitanja zašto vlade više ne vladaju, već

upravljavaju, kome akteri javnih politika polažu račune te koja je razlika između javnih i zajedničkih dobara.

Vrstama javnih politika bavi se druga cjelina. Tipologije i taksonomije javnih politika svojevrsni su izazov zbog kompleksnosti javnih politika i zato što se teško može postaviti jasna granica između sektora (str. 145). Tako autori naglašavaju važnost razlikovanja pet standardnih područja javnih politika, a to su: klasični državni resori, ekonomske politike, socijalne politike, posebne sektorske politike i ostale politike. Unutar njih svrstava se čak 38 temeljnih nacionalnih javnih politika (str. 124–125). Unutar ove cjeline obrađuje se i najznačajnija tipologija javnih politika, ona američkog politologa Theodora Lowija, koji ih je podijelio na regulativne, distributivne, redistributivne i konstitutivne.

Treća cjelina okuplja 18 pojmova koji govore o dimenzijama javnih politika: okomitoj, vodoravnoj i društveno-konstruiranoj. Okomita dimenzija podrazumijeva monolitnu vlast koja putem svoje moći kreira određene politike. Ona uspostavlja cijeli spektar dugoročnih i operativnih ciljeva (str. 42) koje ostvaruje različitim instrumentima (str. 74–75). Vodoravna dimenzija većinom zastupa pluralističko gledište stvaranja politika. Ističe se razlika između formalnih i neformalnih aktera koji kreiraju javne politike (str. 23), odnosno dionika javnih politika koji se uključuju u proces radi vlastitog interesa (str. 47). Društvena konstrukcija stavlja fokus na jezik i diskurs. U sklopu diskursa o javnim politikama mogu se javiti različite figure političkog jezika u obliku metafora i metonimija putem kojih se uspostavlja »politika javnih politika« (str. 62). Ona dovodi do koalicije diskursa među akterima, koji se suprotstavljaju nekom drugom diskursu (str. 100).

Najčešće se u literaturi procesu stvaranja javnih politika pristupa s idejom o pet faza te se takvo teorijsko polazište koristi i u ovom *Pojmovniku*. Sukladno s time, četvrta cjelina obrađuje faze unutar procesa stvaranja javnih politika: dnevni red, formulaciju, odlučivanje, implementaciju i evaluaciju. Iskorak je napravljen tako da se, osim temeljne podjele, obrađuju i pojmovi koji poblize opisuju određene faze. Tako se može saznati kako se politike oblikuju, odnosno dizajniraju, tijekom faze formulacije (str. 53) ili pak kako se politika prati i nadgleda tijekom faze implementacije (str. 132).

Politike se, dakako, ne mogu održati u stalnoj ravnoteži bez ikakvih promjena njihove jezgre. Stoga u petoj cjelini autori obrađuju pojmove koji opisuju kako se javne politike mijenjaju. Koncept isprekidane ravnoteže pretpostavlja duge periode stabilnosti u stvaranju neke politike s inkre-

mentalnim promjenama nakon kojih se događaju radikalne promjene određene politike (str. 88). Kriična točka (str. 107) jest koncept koji naglašava da donošenje ključne odluke politiku usmjerava u novom smjeru koji dugo vremena ostaje »zacrtan«. Da promjene mogu biti postepene i ne nužno radikalne, govori pojam slojevanje politike (str. 148). Naposljetku, John Kingdon je ustvrdio da se prilikom promjene neke politike pojavljuju tri zasebne skupine utjecajnih faktora: tok problema, politički tok i tok javnih politika. Kada se sva tri toka preklape, stvara se prilika za odlučivanje i dolazi do mijenjanja politike (str. 161–162).

Iako je četvrta cjelina posvećena opisivanju procesa stvaranja politika, u šestoj odnosno sedmoj cjelini autori obrađuju faktore i razine u stvaranju politika. Faktori koji utječu na stvaranje neke javne politike mogu biti raznovrsni, a variraju od interesa koji mogu biti materijalni ili pak vrijednosni (str. 82), preko institucija pa sve do ideja, poput uvjerenja koja predstavljaju jednu vrstu vjerovanja koja nisu podložna provjeri i promjeni (str. 166). Kada govorimo o razinama stvaranja javnih politika, u hrvatskoj politologiji sve se veća pažnja daje pojmu europeizacije pa se tako istražuje kako se u države članice EU implementiraju politike europskih institucija, i obrnuto (str. 58). Europeizacija se ostvaruje transferom javnih politika, koji se koristi kao generički pojam za cijeli spektar drugih pojmova o »pre-mještanju« javnih politika među jurisdikcijama (str. 164).

Zadnje dvije cjeline objedinjuju čak 20 metodoloških pojmova koje urednici razvrstavaju na općenita pitanja istraživanja i na metode istraživanja javnih politika. U znanosti o javnim politikama potrebno je razlikovati analize kojima se stječe znanje za kreiranje javnih politika (str. 30) i studije koje služe kako bi se opisala neka sektorska javna politika (str. 153). Ontologija i epistemologija ne zaobilaze i istraživanja javnih politika (str. 100) pa se u sklopu epistemičkih formi prikazuju raznovrsni pristupi studijama javnih politika poput strukturalističkog koji vidi javne politike kao rezultat raznovrsnih struktura kulturnih, ekonomskih, društvenih, itd. (str. 150). Ova cjelina također objašnjava koja je uloga i funkcija analitičara javnih politika kao i retorike prilikom analiza javnih politika.

Metode istraživanja mogu biti kvantitativne, primjerice mikroekonomska analiza troškova i koristi neke javne politike (str. 32), te kvalitativne, ako se npr. analizira naracija u javnim politikama koja se stvara interakcijom zainteresiranih strana (str. 116–117). Moguće su i miješane metode koje se u javnim politikama najčešće koriste u analizama formalnih i neformalnih aktera (str. 23–24).

* * *

Nakon više važnih hrvatskih djela o javnim politikama, poput *Političkog odlučivanja* (1995) i *Osnova analize javnih politika* (2006) Ivana Grdešića, *Javnog dobra i političkog odlučivanja* (2001) Zdravka Petaka te prijevoda knjiga stranih autora (*Policy Hala Colebatcha* (2004), *Proces stvaranja javnih politika* Michaela Hilla (2010) i *Vrednovanje javnih politika* Simone Kustec Lipicer (2012)), ovaj naslov upotpunjuje hrvatsku politologiju za još jedno djelo unutar grane javnih politika.

Pojmovnik javnih politika prva je znanstvena publikacija hrvatskih politologa o javnim politikama u izdanju leksikona. U njemu su sažeti svi relevantni pojmovi koje bi svaki student političke znanosti trebao usvojiti prilikom izučavanja javnih politika. Najveća mana ovog *Pojmovnika* je njegova kvantiteta: 80 pojmova i 179 stranica, koliko nam donosi ovo izdanje, naprosto nisu dovoljni da iscrpno objasne iznimno interdisciplinarnu granu javnih politika. Tako npr. *Pojmovnik* detaljno obrađuje najpoznatiju tipologiju javnih politika Theodora Lowija. Međutim, grana javnih politika sadržava i druge tipologije koje nisu našle svoje mjesto unutar ovog djela, poput tipologije Richarda Matlanda koja se temelji na dvosmislenosti i razini konflikta tokom faze implementacije. No ovaj podatak treba staviti u kontekst razloga nastanka *Pojmovnika*. On je raden za nastavne potrebe, za studente, te u tom smislu *Pojmovnik* izvršava svoj cilj jer definira ključne i temeljne pojmove, što primjerice Lowijeva tipologija uistinu jest jer svrstava javne politike općenito, dok Matland svoju temelji samo na fazi implementacije.

Također, urednici bi za potencijalna nova izdanja *Pojmovnika* mogli razmisliti i o znatnom proširenju određenih cjelina, ponajprije onih koje se tiču procesa stvaranja i promjene javnih politika. Naime, dok fazu formulacije definiraju tri odrednice, ključnu fazu stvaranja javnih politika, odlučivanje, definira samo jedna odrednica. Iako su ih urednici spomenuli u *Pojmovniku*, bilo bi korisno kad bi se zasebno definirali pojmovi poput racionalnog odlučivanja ili pak inkrementalizma, koji objašnjavaju kako se donose političke odluke prilikom kreiranja javnih politika.

Glede cjeline koja se tiče promjena javnih politika, utjecajni politolog u grani javnih politika Paul Sabatier u drugom je izdanju svojeg uredničkog djela *Teorije procesa javnih politika* (2007) uvodno poglavlje naslovio *Potreba za boljim teorijama*. U njemu autor naglašava kompleksnost stvaranja javnih politika koje može trajati dugo vremena te se oko njega okuplja velik broj aktera. Sabatier zbog tog razloga predlaže cijeli set okvira kako

razumjeti taj kaotični proces. Iako *Pojmovnik* definira određene teorije procesa stvaranja javnih politika, svakako bi bilo poželjno da se ova cjelina u nekim drugim izdanjima vidno proširi s obzirom na to da trenutačno okuplja svega četiri odrednice.

S druge strane, treba naglasiti da najveća prednost ovog *Pojmovnika*, osim što su prvi put svi relevantni pojmovi javnih politika sakupljeni u jednoj koherentnoj cjelini, jest uspostavljanje standardnih hrvatskih termina unutar znanstvenog diskursa o javnim politikama. Do sada je uobičajena praksa bila korištenje engleskih naziva prilikom pisanja ili prevodenja radova o javnim politikama. No ovim se izdanjem potiče da takva praksa potpuno nestane i da se termin *policy* uvijek prevede na hrvatski jezik, što je već i učinjeno prijevodom Hillove knjige *Proces stvaranja javnih politika* (2010) za čiju je stručnu redakтуру zaslužan Krešimir Petković, jedan od urednika *Pojmovnika*.

Nadalje, osim važnosti prevodenja termina *policy* u javne politike, ovaj *Pojmovnik* će svakako standardizirati i veliku većinu termina koji su već bili prevedeni na hrvatski jezik, ali se prijevod razlikovao od autora do autora. Tako je npr. termin *muddling through*, koji predstavlja jedan model odlučivanja prilikom kreiranja javnih politika, u hrvatskoj znanosti doživio nekoliko prijevoda, poput: »nekako se isprtljati«, »promuvavanje« ili pak »plivanje u mutnome«. Urednici, unutar definiranja faze odlučivanja, odabiru upravo termin »plivanje u mutnome« (str. 118). Takav odabir prijevoda definitivno će standardizirati pojam, kako među studentima tako i unutar akademske zajednice koja će se koristiti *Pojmovnikom*.

Osim važnosti lingvističkih elemenata koji će standardizirati znanstveni diskurs javnih politika u Hrvatskoj, *Pojmovnik* daje i metodološke temelje za izgradnju budućih istraživanja javnih politika. Iako imamo 38 temeljnih nacionalnih politika (str. 125), velika većina njih nije dobila zaslužene politološke studije, napose politike kojima smo okruženi svakodnevno, poput poljoprivredne. Doduše, takva situacija je potpuno shvatljiva s obzirom na to da su javne politike mlada grana, koja je, usprkos tome, u Hrvatskoj već iznjedrila politologe koji su izradili kvalitetne studije politika poput ekonomske, socijalne, kaznene te obrazovne.

No, to je tek jedan mali dio fenomena javnih politika. S obzirom na to da su javne politike iznimna interdisciplinarna grana, njome se ne bi trebali baviti samo politolozi. U daljnji razvoj ove grane treba sve više poticati i srodne politološke discipline poput ekonomije, sociologije te prava, s naglaskom na upravne znanosti i istraživače javne uprave koja sama predstavlja važan element prilikom kreiranja politika. Samo time javne politike

mogu dobiti na svojem pluralizmu u Hrvatskoj. Sukladno s tim, *Pojmovnik* će svakako biti nužno štivo za buduće studente i istraživače zainteresirane za javne politike kako bi jasno mogli uspostaviti teorijska polazišta i oblikovati istraživanja u svojim studijama javnih politika, što će svakako poticati daljnji razvoj discipline u Hrvatskoj.

Iz svih navedenih razloga riječ je o važnom djelu za javne politike, ali i društvene znanosti općenito. *Pojmovnik javnih politika* bit će od velike koristi ne samo studentima zainteresiranim za javne politike već će ga moći primjenjivati i studenti, ali i profesori, koji se bave drugim granama društvenih znanosti. Na kraju, *Pojmovnik* daje i temelj za buduću izgradnju istraživanja hrvatskih javnih politika, koja su hrvatskoj znanosti prijeko potrebna.