

RAD NA JAVNIM POLITIKAMA

Knjiga *Working for Policy*, koju su kuredili Hal Colebatch, australski politolog, dobro poznat domaćoj stručnoj javnosti, te nizozemski istraživači javnih politika Robert Hoppe i Mirko Noordegraaf proizašla je iz konferencije o interpretativnoj *policy*-analizi, održanoj 2006.* Knjiga se sastoji od tekstova o radu vezanom uz oblikovanje javnih politika (*policy work*), promatranom iz ugla *policy*-teoretičara, ali i praktičara. Upravo zbog toga ona je vrijedan doprinos rasvjetljavanju neizbježnih diskrepancija između teorijskih prikaza *policy*ja i *policy*-prakse. Budući da je konferencija održana u Nizozemskoj, i praktični primjeri rada na javnim politikama odnose se na nizozemske slučajeve. Pri tome autori to ne skrivaju, već ističu da je nemoguće raditi prikaz rada na javnim politikama bez uzimanja u obzir posve konkretnog institucionalnog konteksta.

Naš jezik, kao i većina drugih svjetskih jezika, jednostavno ne poznaje razliku između pojmova *politics* i *policy*, pa ih oba označava izrazom politika. Yehezkel Dror, jedan od najpoznatijih svjetskih istraživača javnih politika, ističe

da je isprepletenost tih dvaju pojmova i nemogućnost njihova odvajanja glavni razlog što u mnogim jezicima ne postoji ta distinkcija. To je, dakako, samo jedan od razloga što u Hrvatskoj postoji vrlo malo literature o toj temi i što se vrlo malo istraživača uopće bavi tim teorijskim područjem. Dodatni je razlog i to što se *policy*-analiza i *policy*-analitičari nisu uspjeli "nametnuti" kao bitan i neizostavan dio političkog odlučivanja u Hrvatskoj.

Od razdoblja netom nakon završetka Drugog svjetskog rata, kada je Harold Lasswell potaknuo društvene znanstvenike na izučavanje *policy*-znanosti, pa sve do današnjih dana došlo je do znatnih promjena u percepciji pojma *policy*. Od prvotnih shvaćanja pojma kao izbora koje vlada svjesno čini (kako bi to rekao Thomas Dye, autor jednog najpoznatijih udžbenika iz discipline: "*policy* je ono što vlada odluči učiniti ili ne učiniti") došlo se s vremenom do kompleksnog pristupa *policy*ju, kojim se ne uvažava samo vertikalna, već i horizontalna dimenzija u procesu stvaranja javnih politika. Novi pristupi ukazali su na nužnost interakcije raznih sudionika u

* Hal Colebatch, Robert Hoppe, Mirko Noordegraaf, ur., *Working for Policy*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, 259 str.

tom procesu te na artikuliranje, redefiniranje i stvaranje novih, zajedničkih shvaćanja problema. Ova knjiga pokušava razjasniti upravo tu kompleksnost i raznolikost različitih teorijskih prikaza *policyja* i *policy*-prakse. Autori pokušavaju na vrlo domišljat način pokazati da ne postoji neprikosnoven i isključiv teorijski prikaz *policyja*, već da se radi o tome da su različiti prikazi na određen način komplementarni, da ne isključuju jedan drugoga i da ovise o kontekstu i perspektivi iz koje gledamo na određeni *policy*-problem.

Knjiga je podijeljena na dvanaest poglavlja koja su raspodijeljena u sedam cjelina. Colebatch i Noordegraaf nas odmah u uvodu pokušavaju upoznati s pojmom *policyja*, načinom na koji ga razumijevamo i kakve to implikacije ima za sam rad na javnim politikama. *Policy* unutar koncepta autoritativnog instrumentalizma pretpostavlja postojanje hijerarhijske dimenzije vlasti unutar koje politički lideri svojim odlukama "stvaraju" politike. No te politike ne nastaju u umovima i perima tih političara, već najčešće radom njihovih službenika, čija je pak funkcija da savjetuju političke vođe. Autori ističu da ti savjetnici mogu biti funkcionalni eksperti (znanstvenici u području medicine, ekološki istraživači i slično) ili pak procesni eksperti (*policy*-analitičari koji su se, prema američkoj politologinji Beryl Radin, kao profesija najbolje razvili u SAD-u). No s vremenom postaje sve diskutabilnija priroda rada tih analitičara u praksi. Autori jasno ističu da se taj rad ne može svesti i ograničiti na ono što se uobičajeno ističe u udžbenicima *policy*-analize. Naime u obzir se mora uzeti činjenica da je *policy* kolektivna aktivnost te da taj rad uključuje osim formalne analize i upravljanje procesom odlučivanja te in-

terakciju s drugim akterima. *Policy* je i kontinuiran proces, a ne samo proizvodnja gotovih ishoda koje zovemo politikama. Autori također ističu da je *policy* uglavnom smatran proizvodom suverenih nacionalnih vlada, no da je s vremenom taj proces stvaranja i kreiranja politika počeo teći prema gore (nacionalna i supranacionalna tijela), prema dolje (regionalne i lokalne razine vlasti) te prema van (poslovni subjekti i nevladina tijela).

U drugoj cjelini imamo dva poglavlja koja nas još dublje uvode u teorijske prikaze *policyja* (drugo poglavlje, koje je napisao Hal Colebatch) i rada na javnim politikama (treće poglavlje, Mirka Noordegraafa). Colebatch pojašnjava tri glavna prikaza *policyja* koja se međusobno presijecaju i usmjerena su na različite aspekte procesa političkog odlučivanja. Prvi je prikaz *policyja* kao autoritativnog izbora gdje se naglašava uloga donositelja odluka i vertikalna dimenzija *policyja*. Vlade identificiraju problem, odabiru odgovarajuće načine rješavanja problema i osiguravaju implementaciju tih rješenja. Drugi prikaz *policyja* jest strukturirana interakcija. Time se želi naglasiti horizontalna dimenzija samog procesa, precizirati postojanje većeg broja aktera čiji cilj nije ostvarivanje unaprijed definiranih i postavljenih ciljeva, već postizanje većeg stupnja kooperacije s drugim akterima kako bi se lakše izborili za svoje interese i na taj način došli do uzajamno prihvatljivih ishoda. Treći prikaz, koji Colebatch naziva društvenom konstrukcijom, odnosi se na definiranje problemskih područja koja nikada nisu samozadana ili fiksirana. Najveća se moć, prema tome, ne krije u tome tko donosi odluku, već u tome tko određuje kada i zašto određeni fenomen postaje problem o kojemu se govori i na koji

način dolazi na dnevni red. Stoga glavno pitanje za Colebatcha nije koji je od navedenih prikaza najbolji, nego koje su koristi od pojedinog načina gledanja na *policy* i kakav je njihov utjecaj na *policy*-praksu. U kontekstu *policyja* kao autoritarnog izbora rad na javnim politikama savjetodavnog je karaktera, dok u okviru *policyja* kao strukturirane interakcije taj rad karakterizira pregovaranje, uspostavljanje odnosa s drugim akterima te razni oblici interakcije. Noordegraaf je, u jednom svom ranijem radu, primijetio da *policy*-menadžeri vode život "sastanaka i dokumenata". Ti dokumenti mogu biti i stručne *policy*-analize, ali one su više sredstvo za postizanje i nastavljanje rasprave, a ne konačni dokaz u procesu. *Policy* kao društvena konstrukcija podrazumijeva rad na javnim politikama koji se fokusira na stvaranje određenih situacija relevantnima. S jedne strane imamo slučaj da su vlade te koje stvaraju nekakve veće slike, takozvane metaprikaze, dok s druge strane imamo *policy*-razvoj u smislu promjena u zajedničkom razumijevanju i shvaćanju određenih fenomena. No u oba slučaja radi se o *policy*-razvoju koji zahtijeva dosta vremena da bi se određena shvaćanja i načini razumijevanja problema uspjeli promijeniti i ukorijeniti u svijesti i stavovima, kako neposrednih sudionika procesa tako i šire javnosti. Za kraj poglavlja Colebatch pokušava dati korisne savjete onima koji rade na javnim politikama (*policy workers*), koji se naime suočavaju s priličnim kaosom, karakterističnim za proces kreiranja politika.

Treće poglavlje, kojem je autor Mirko Noordegraaf, na malo drukčiji način pokušava prikazati rad na javnim politikama. Za razliku od Colebatcha čiji su prikazi mnogo šireg obuhvata, Noordegraaf svoje istraživanje temelji na isku-

stvu *policyja* tako da se što je više moguće približava samom radu na javnim politikama. On razlikuje prikaze prvog, drugog i trećeg reda. Prikazi prvog reda su vlastita iskustva pojedinaca koji se bave radom na javnim politikama. Iz njihove perspektive dobivamo informacije o tome kako izgleda taj rad. Prikazi trećeg reda, s druge strane, promatraju one koji djeluju na stvaranju javnih politika kao aktore unutar malo šire perspektive, perspektive cjelokupnog *policy*-procesa. Noordegraaf svoju pažnju poklanja prikazima drugog reda, koji pojedince uključene u *policy*-proces promatraju kao praktičare koji zauzimaju određene institucionalne položaje i imaju određenu moć, te pokušava istražiti na koji su način ti pojedinci uključeni u *policy*-praksu.

Unutar prikaza drugog reda Noordegraaf razlikuje tri različita pristupa razumijevanju rada na javnim politikama. Dispozicijski pristup u kojem se istražuju osobnosti, čežnje i iskustva *policy*-djelatnika da bi se bolje razumjela ljudska strana *policy*-procesa. Zatim kontekstualizacija rada na javnim politikama koja se usredotočuje na okolnosti procesa i načine na koje se sudionici procesa nose s tim okolnostima. Treći je pristup funkcionalizacija *policy*-rada gdje se pokazuje kako oni koji djeluju na stvaranju politika izmjenjivanjem informacija, re-interpretacijama i stvaranjem značenja kreiraju politike. Za kraj poglavlja Noordegraaf zaključuje da su prikazi drugog reda mnogo više od jednostavne kombinacije iskustva i perspektiva. Strukturiranost percepcija onih koji djeluju na javnim politikama, koja proizlazi iz njihovih osobnih iskustava, prijašnjih događaja, ustaljenih rutina i ideja, s jedne strane omogućuje predvidivost budućih interakcija, što olakšava stvaranje za-

jedničkih značenja i konkretizaciju prijedloga u autoritativne *policy*-odluke. S druge strane ta ista strukturiranost ne određuje djelovanje, te radnici na javnim politikama imaju priliku da sami iscrtaju svoj smjer.

U trećoj cjelini, pod naslovom “Stvaranje značenja radom na javnim politikama”, imamo dva poglavlja. Svako je od njih zasebna analiza slučaja, no oba se fokusiraju na proces stvaranja značenja, ali u različitim kontekstima. Četvrto poglavlje Tamare Metzke praktičan je nizozemski primjer gdje se jasno vidi uloga *policy*-praktičara. Naime radi se o pokušaju oživljavanja zapuštenih industrijskih lokacija tako da im se da sasvim nova funkcija. Budući da se radi o projektu u kojem bi novo, zajedničko ili makar svima prihvatljivo stajalište trebali zauzeti potpuno različiti i naoko nespojivi akteri, poput financijera i umjetnika, djelatnici na javnim politikama imaju zahtjevan zadatak stvaranja zajedničkog okvira suradnje. Oni to postižu posredovanjem, stvaranjem konsenzusa i formiranjem koalicija među akterima. U ovom su slučaju savjetnici u *policy*-procesu stvorili mreže za učenje koje su potakle stvaranje koalicija među akterima i na taj način među njima stvorile kooperativnu atmosferu umjesto atmosfere pobjednika ili gubitnika u pregovaranju. Cilj je bio stvoriti ishode prihvatljive svim stranama. U sljedećem poglavlju Annick de Vries i suradnici pokazuju nam kako je moguće i koliko je bitno stvoriti zajedničko javno mišljenje i stajalište u područjima gdje je takvo što praktički teško postići. Oni podastiru slučaj nizozemskog Nacionalnog instituta za analizu ekonomske politike. Naime spomenuti institut uživa velik ugled u Nizozemskoj i njegove procjene gospodarskog rasta jedine se uzimaju kao

neosporive. Prilično je jasno da je ekonomsko prognoziranje nezahvalno i nesigurno te da brojni utjecaji i okolnosti mogu dovesti do promjena. No u ovom slučaju autori nam pokazuju na koji način eksperti i službenici zajedno pokušavaju stvoriti zajednička stajališta. Zapravo se radi o tome da oni upotrebljavaju dvije vrste prikaza svojih aktivnosti. Za one izvan procesa, preciznije, za širu javnost, upotrebljavaju “posvećeni” prikaz, dok za sudionike procesa, eksperte i službenike upotrebljavaju “profani” jezik. Preciznije, jedno je što i jedni i drugi govore za javnost, a sasvim drugo ono što govore u međusobnoj interakciji. U javnosti institut otvoreno ističe svoju autonomiju i relevantnost, kao što i *policy*-praktičari sebe prikazuju kao jedine savjetnike svojih nadređenih. Neformalno je njihov odnos mnogo više isprepleten i međusobno zavisian, što autori na ovom primjeru zorno pokazuju.

Četvrta cjelina prikazuje rad na javnim politikama kao posredovanje. Za razliku od prijašnjih dvaju poglavlja, u kojima je predmet rasprave bio mnogo konkretniji i jasniji, u sljedećim dvama to nije slučaj. U šestom poglavlju govori se o održivom upravljanju vodama u Nizozemskoj, dok se u sedmom govori o održivom razvoju same Nizozemske. *Policy*-relevantne savjete u oba su slučaja trebala pružiti dva “hibridna” instituta, Rathenau Institut za pitanje održivog upravljanja vodama i NIDO (Nacionalna inicijativa za održivi razvoj). U slučaju rješavanja problema održivog upravljanja vodama autorica Lydia Sterrenberg, koja je i sama sudjelovala u tom projektu, pokušava iz vlastitog iskustva dočarati koliko je zapravo složen zadatak napraviti *policy*-analizu koja će imati neposredan i dovoljno snažan utjecaj da promijeni postojeće stanje. Au-

torica prvo pokazuje različitost interesa brojnih aktera koji su zainteresirani za problem upravljanja vodama. Kroz cijelo poglavlje pokušava nam prikazati sve načine na koje se Rathenau Institut nosio s kritikom te načine na koje je pokušao ostvariti svoj utjecaj. Razvidno je da njegove analize nisu bile korištene neposredno u rješavanju problema upravljanja vodama, no u takvim slučajevima gdje su izraženi konfliktni interesi analize poput ove imaju određeni konceptualni utjecaj. Anna Loeber u poglavlju o održivom razvoju u Nizozemskoj pokazuje na koji se način u toj zemlji pokušalo riješiti taj problem. Za tu je svrhu ustanovljeno stručno i nezavisno tijelo NIDO. No premda neovisno, to je tijelo bilo javno financirano i vrlo blisko vladi. Dodatni je problem bilo i to što je NIDO bio privremenog karaktera, što je ograničavalo mogućnosti dugotrajnijeg utjecaja. Budući da je problem održivog razvoja zahtijevao potpun prekid sa svom dotadašnjom neodrživom društvenom dinamikom, menadžeri i istraživači iz NIDO-a istaknuli su dvije bitne odrednice svojega rada. Prva je ta da će se koristiti postojećim društvenim održivim inicijativama kao svojim polazišnim točkama, a druga da će NIDO funkcionirati kao organizacija koja omogućuje učenje. *Policy*-znanstvenici sa Sveučilišta u Amsterdamu bili su zaduženi za evaluaciju programa NIDO. Autorica zatim pokazuje kako su te ideje izgledale u praksi i s kakvim su se teškoćama nosili eksperti iz NIDO-a. Potom pokazuje da je evaluacija koja je trebala biti objektivna postupno postala dio samog *puzzling and powering* procesa. Iako NIDO kao inicijativa nije potrajao dugo, neki od programa koji su proizašli iz tog projekta pronašli su svoj put kroz druge institucionalne okvire. Ono što autorica želi ista-

knuti jest činjenica da je jedino stvarnim radom na javnim politikama moguće spoznati kako funkcionira taj proces.

U petoj se cjelini u dvama poglavlji govori o radu na javnim politikama iznad državne razine, preciznije, unutar Europske unije i UN-a. U osmom poglavlju Woeltjes iz svoje perspektive i službeničkog iskustva, na primjeru dvaju slučajeva stvaranja politika (transport opasnih tereta i civilna zaštita) pokazuje osnovne karakteristike rada na javnim politikama u međunarodnom kontekstu. Regulacija transporta opasnih tereta odvija se između pojedinih država i UN-a, preciznije, stručnog tijela UN SCETDG zaduženog za to specifično područje. Ono što Woeltjes izdvaja kao bitno jest proaktivna uloga država u ovom međunarodnom okruženju, za razliku od reaktivne uloge u slučaju stvaranja regulacije u primjeru civilne zaštite na razini Europske unije. Razlog zašto je tome tako krije se u različitosti institucionalnih struktura, u ovom slučaju Europske unije i UN-a. Budući da pitanje civilne zaštite potpada pod prvi stup EU-a, Europska komisija jedina ima pravo inicijative, tj. donošenja prijedloga na tom području, pa se rad savjetnika ograničava na stvaranje kapaciteta za suradnju i koordinaciju različitih aktera na državnoj razini, ali i suradnju s drugim međunarodnim akterima. Autorica ističe da je vrlo važno kakve odnose imaju savjetnici u *policy*-procesu s ostalim radnicima na javnim politikama, kako na državnoj tako i na međunarodnoj razini. U devetom poglavlju Karin Geuijen i Paul 't Hart pokazuju što se događa kada eurokrati, javni službenici zemalja članica EU-a koji se bave poslovima vezanima za EU, moraju sudjelovati u stvaranju određenih politika bez jasnog političkog vodstva. Studija

se odnosi na konkretan slučaj unapređivanja europske policijske suradnje. Autori objašnjavaju postupak stvaranja određenih nacionalnih stavova i pozicija, zatim postupak stvaranja prijedloga na nižoj (radna skupina o policijskoj suradnji) i višoj (CATS) razini odlučivanja unutar Vijeća EU-a. Jasno ističu da bi ti eurokrati, koji su u krajnjoj liniji državni službenici s jasnim hijerarhijskim sustavom iza sebe, mogli u tim poslovi-ma nastupiti kao isključivi predstavnici nacionalnih interesa, kao eksperti u području o kojem je riječ ili ponekad čak kao "Europljani", ističući svoju supranacionalnost. U ovom primjeru, vezanom uz pokušaje poboljšanja policijske koordinacije koja je postala problematičnom zbog nedostatka jasnog političkog vodstva, spomenuti eurokrati prepušteni su sami sebi i svojoj sposobnosti izvlačenja maksimuma iz onih informacija i političkih stavova koji su im pri ruci. Autori tu njihovu umješnost nazivaju brikolazhom. No ti eurokrati nisu zauzeli stavove niti eksperata niti "Europljana", već su se ponašali kao predstavnici nacionalnih interesa koliko god oni bili neartikulirani. Glavni razlog, smatraju spomenuti autori, zbog kojeg ti interesi nisu artikulirani vezuje se uz izostanak šire i jasnije europske perspektive o tom specifičnom problemu.

Šesta cjelina sadrži dva poglavlja koja govoreći o istom problemu nude dijametralno suprotna stajališta. Naime radi se o problemu koji se proteže praktički kroz cijelu knjigu, o problemu odnosa između znanstvenoistraživačkog rada i *policy*-prakse. Pitanje je kakav je njihov odnos te kakav bi trebao biti. Očito je da je u generalnoj percepciji *policy*ja došlo do pomaka od onoga što se u samim počecima razvoja te znanstvene poddiscipline smatralo javnim politikama, što

je možda najbolje izraženo u "govorenju istine vlastima". O tome je pisao Aaron Wildavski, jedan od najznačajnijih teoretičara javnih politika, smatrajući pod spomenutim izrazom "zajedničko stvaranje smisla i značenja" vezanih uz pojedinu javnu politiku. No to ne znači da je uzimanjem u obzir činjenice o postojanju više aktera, o važnosti njihove interakcije te svjesnosti o postojanju različitih dimenzija procesa zamrla vjera u objektivnu *policy*-analizu. Tako u desetom poglavlju Williams istražuje probleme u suradnji i razmjeni informacija između sveučilišnih istraživača i donositelja odluka u Kanadi te mogućnosti nadilaženja tih problema. Kao glavne probleme navodi izbor između efikasnosti donositelja odluka i upotrebe istraživanja, između legitimnosti kao posljedice instrumentalne racionalnosti i "kaotičnosti" *policy*-procesu, između zahtjeva za utjecajem i znanstvene znatiželje te između relevantnosti akademskog znanja i uzimanja u obzir mnoštva drugih znanja, pa i onog iskustvenog. Nakon toga navodi glavne načine kako doći do toga da donositelji odluka efikasnije počnu upotrebljavati znanstvene činjenice, a da istraživači u svojim istraživanjima postanu mnogo relevantniji za samu *policy*-praksu. Williams ističe da to nije nimalo lak zadatak, ali da nije ni neostvariv. Antropolog Chris Shore u jednaestom poglavlju jasno ističe da nije baš realno očekivati da će ikada postojati zajednički jezik koji bi ujedinio različite perspektive akademičara i donositelja odluka. No on u tome ne vidi ništa loše. Dapače, smatra da istraživači trebaju razviti načine kako da komuniciraju, a *policy*-praktičari načine kako da čuju ono što im gore spomenuti imaju reći.

Na kraju knjige urednici donose zaključak u poglavlju "Lekcije za rad na

javnim politikama”. Ističu da je literatura zanemarila činjenicu da stvaranje politika postaje “igra za više igrača”, a ne samo za vladu i njezine savjetnike. U tom pogledu na razvoj i primjenu *policy*-analize gledalo se kao na stručan, sistematski i objektivan alat za savjetovanje donositelja odluka o najboljem izboru. No autori nam jasno pokazuju da postoje dva različita pristupa razmišljanju o *policy*-praksi. Jedan je teleološki, orijentiran na ishode, i upravo je taj pristup dominantan u literaturi, dok je drugi relacijski, procesno orijentiran. Iako autori tvrde da su u knjizi pokušali biti otvoreni prema oba pristupa, prilično je jasno da je mnogo više pažnje posvećeno procesno orijentiranom ili, još bolje rečeno, interpretativnom pristupu. Ono što se javlja

kao posljedica promjene u načinu promatranja *policy*-procesa jest to da radnici na javnim politikama nisu više zaduženi isključivo za to da “govore istinu vlastima”, kao što je to smatrao Wildavsky, već su mnogo više uključeni u “zajedničko stvaranje smisla”, kao što je u jednom svom prijašnjem radu naglasio Robert Hoppe. Zaključak knjige stoga ide u pravcu ukazivanja na potrebu spoznavanja i prihvaćanja višestrukog značenja *policy*ja. Ne postoji jedan, konačan prikaz rada na javnim politikama zbog toga što je *policy* nemoguće definirati na neutralan način. *Policy* je kontinuiran, dinamičan i promjenjiv proces koji evoluira s vremenom, tako da ga nije moguće staviti u nekakav statičan kalup, zaključuju urednici.

Mate Svalina