
Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?

ZDRAVKO PETAK*

Sažetak

U članku se podastiru osnovna pitanja komparativnih javnih politika, posebne istraživačke orijentacije unutar suvremene političke znanosti. Najprije se prikazuju temeljna djela koja su označila formiranje toga istraživačkog pravca. Istodobno, upozorava se na doprinose koje su tom pravcu došli iz dviju poddisciplina suvremene političke znanosti – javnih politika i političke ekonomije.

U drugom se dijelu članka razmatraju temeljna metodologijska pitanja, sintetizirana u dvjema osnovnim dvojbama: što valja podrazumijevati pod izrazom djelovanje vlada i kako je to djelovanje uopće moguće mjeriti. Autor pokazuje da je najveći dio dosadašnjih radova iz područja komparativnih javnih politika uglavnom bio zaokupljen uspoređivanjem financijske aktivnosti vlada, koju je, zbog široke dostupnosti podataka o javnoj potrošnji, kretanju društvenog proizvoda, nezaposlenosti i slično, najlakše mjeriti. Pozivajući se na kanadskog politologa Louisa Imbeaua, autor upozorava na potrebu šireg poimanja komparativnih javnih politika, koje će uključivati i usporedbe koje nisu isključivo oslonjene na financijske aktivnosti vlada.

Ključne riječi: javne politike, komparativne javne politike, analiza politika, djelovanje vlada, rast javnog sektora, deregulacija

Nastanak analize politika

Pitanja vladinih politika, shvaćenih preko rezultata što ih vlade postižu svojim djelovanjem, nije u tradicionalnom smislu privlačilo pozornost političkih znanstvenika. Stanje se počinje mijenjati tek pojavom Harolda Laswella (Laswell, 1987.), koji sredinom prošlog stoljeća uvodi pojam znanosti o politikama (*policy sciences*), kao oznaku za multidisciplinarni i racionalni pristup rješavanju društvenih problema. Daljnji razvoj čitavog pristupa ide u pravcu postupnog oblikovanja područja istraživanja pod oznakom javnih politika (*public policy*), odnosno, kad je riječ o metodološkom pristupu pod oznakom analize politika (*policy analysis*). Vremenom je takva orijentacija izborila status

* *Zdravko Petak*, docent Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetima Osnove javnih politika i Teorija ekonomske politike.

zasebne poddiscipline političke znanosti. Premda je analiza politika više no druge politološke poddiscipline vezana uz ostale društvene znanosti, njezina je pripadnost suvremenoj politologiji neupitna.

Pristup političkim procesima zasnovan na analizi politika ima svoje metodološko ishodište u širokom kontekstu racionalizacije državnog i političkog odlučivanja. Ono se sve više pokazuje kao djelatnost pravljenja politika (*policy-making*), koje svoj temelj nalazi u metodama izvorno razvijenima u prirodnim znanostima. Riječ je o pristupu koji drži da je suvremeni svijet pun “zagonetki i problema” koji mogu biti riješeni različitim vrstama politika. Još je Max Weber uočio da rast industrijske civilizacije zahtijeva sve racionalnije oblike organizacije države, trgovine i industrije. Sukladno tome, došlo je do odvajanja procesa “pravljenja politika”, kao inherentno političkog problema, od javne uprave, kao funkcije koju obnaša birokracija.

U dvadesetom stoljeću taj je proces došao do punog izražaja, te je ideja da vlada kreiranjem politika može rješavati probleme označila svojevrsnu revoluciju u socijalnim znanostima, poglavito u politologiji. Ta je činjenica dobila svoju prvu sustavnu racionalizaciju, kao što je prethodno napomenuto, u djelu američkog politologa Harolda Lasswella. On je konceptom znanosti o politikama označio početak novog pristupa proučavanju društva i politike. Znanstvenik koji se bavi analizom politika po njegovu je sudu svojevrsni integrator znanja o političkom procesu, i za politički proces. Samim time, znanosti o politikama prema Lasswellovu su mišljenju nužno kontekstualne, multidisciplinarne i orijentirane na rješavanje problema.

Na Lasswellove se postavke nadovezao niz društvenih i političkih teoretičara – Herbert Simon, David Easton, Charles Lindblom, Aaron Wildavsky, obogativši proučavanje javnih politika sustavnim metodologijskim temeljima. Analiza politika dijeli se, pritom, na dva temeljna pravca. Prvi, zasnovan na radovima Herberta Simona o ograničenoj racionalnosti i Davida Eastona o teoriji sistema, analizu politika vidi kao racionalni model podijeljen na više sukcesivnih faza (primjerice, definiranje problema, implementacija, evaluacija i slično), koje imaju svoj početak i kraj. U takvom se pristupu putem niza uzročno-funkcionalnih veza između okoline, inputa, političkog sustava i outputa, nastoji objasniti proces kreiranja javnih politika. Suprotno tome, Lindblom odbacuje postavku o fazama političkog procesa i funkcionalnim odnosima, kao plauzibilnom okviru za analizu politika. Umjesto toga on sugerira uvođenje inkrementalističkog modela, koji u središte analitičke pozornosti postavlja moć koju različiti akteri političkog procesa (političari, birokracija, interesne skupine, poslovni sektor) imaju u kreiranju javnih politika.

Analiza politika je nakon toga obogaćena novim metodologijskim spoznajama. Pritom poglavito valja spomenuti značenje novoga institucionalnog pristupa Marcha i Olsena, racionalnog izbora elaboriranog, primjerice, u Downsovim, Tullockovim i Niskanenovim radovima, te pristupa zasnovanog na proučavanju utjecaja interesnih skupina i mreža, podastrog u Richardsonovim i Heclloovim radovima. Neovisno o razlikama u metodologijskim pristupima u istraživanju politika koje su na djelu, ne samo između politologije i drugih društvenih znanosti, nego i unutar nje same, proučavanje javnih politika ekspandiralo je vremenom u jedno od najvažnijih područja suvremene političke znanosti. Predmet razmatranja nije više tek ekonomska politika, nego i sve ostale javne politike – socijalna skrb, stanovanje, zaštita okoliša, prostorno planiranje, razvoj lokalne

samouprave. Vrednovanje javnih politika ušlo je kao nastavni sadržaj u planove svih relevantnih fakulteta i odjela političke znanosti, postavši nezaobilaznim “alatom” za razumijevanje suvremene politike.

Metodološka pitanja istraživanja javnih politika

Istraživanja javnih politika zahvaćaju široki spektar aktera i procesa, zbog čega je vrlo teško odrediti temeljne metodologijske značajke samog pristupa. Krene li se ipak u tom pravcu, mogu se istaknuti tri temeljne značajke analize politika, kojima taj pravac istraživanja politike osigurava svoju posebnost. Izraz politike (*policy*), kao što nas upozorava britanski teoretičar javnih politika Wayne Parsons (Parsons, 1995.) odnosi se na cilj, izbor među alternativama i racionalnost u odlučivanju. Javne politike se, pritom, u strukturnom smislu smješta između pojedinačnih odluka, označenih egoističnim, sebičnim interesima i društvenih pokreta, čije je djelovanje u znatnoj mjeri određeno iracionalnošću. Premda izraz politike može označavati i niz drugih stvari¹, čini se da navedene strukturne značajke najbolje opisuju značenje izraza politike, odnosno, javne politike. Riječ je o procesu kolektivnog odlučivanja kojim se nastoji postići neki društveno poželjan cilj. Do cilja se dolazi vrednovanjem različitih alternativa u odlučivanju, koje sa sobom nose različite rasporede troškova i koristi.² Na kraju, izraz politike rabi se za razmatranje političkog ponašanja koje je prožeto snažnom racionalnošću u odlučivanju, te se ne može promatrati kao “iracionalni manevarski prostor”, poslužimo li se poznatom kovanicom njemačkog sociologa Karla Manheima. Pođemo li od toga izraz racionalnost doslovno znači: imati politiku za *x*, za rješenje nekoga društvenog problema, politike, odnosno, javne politike možemo odrediti kao tijek djelovanja ili plana djelovanja, u kojem se racionalnim odlučivanjem nastoje postići neki ciljevi. Javne politike predstavljaju, dakle, pokušaj da se definira i strukturira racionalna osnova za političko djelovanje ili nedjelovanje.³ Pri svemu tome, izraz politike odnosi se, u skladu s početnom Laswellovom definicijom, na racionalne argumente koji predstavljaju zahtjev za razumijevanje, ali istodobno, i za rješavanje problema.

Prethodno je naznačeno da izraz politike, odnosno, javne politike, na općenitoj razini valja locirati u široki prostor koji povezuje pojedince i društvene pokrete. Damo li svemu tome preciznije, politološko određenje, javne politike možemo locirati između izbornog tijela i političke sfere koju nadziru političke elite. Rečeno meta-jezikom analize politika, javne politike predstavljaju odgovor političke elite na potražnju izbornog tijela za javnim dobrima. Stoga se, kolokvijalno rečeno, od političara očekuje da imaju

¹ Parsons napominje da izraz politike (*policy*) može značiti: oznaku za polje djelovanja, izraz opće namjere ili željenog stanja stvari, određene prijedloge, odluke vlade, formalno odobravanje, program, proizvod, ishod, teoriju ili model, proces.

² Harold Lasswell, štoviše, sam izraz politike (*policy*) i određuje kao izbor među alternativama, bez natruha koje se obično podvode pod pojam politike (korupcija, iracionalno ponašanje ...) (Parsons, 1995.).

³ U literaturi iz područja javnih politika postoje različiti stavovi o tome treba li političko izbjegavanje da se riješi neki problem tretirati kao javnu politiku. No, čini se da sve više prevladava stav da i izbjegavanje djelovanja treba promatrati kao javnu politiku.

politike (policy) kao što se očekuje da ćete u trgovini pronaći robu. Javne politike predstavljaju, dakle, racionalno objašnjenje političkih elita za ono što predlažu ili za ono što rade. Stoga, kad kažemo da od političara očekujemo da odluke donose nakon racionalnog razmatranja, zapravo kažemo kako od njih očekujemo da imaju politiku, da su spremni ponuditi različite javne politike kao mehanizme za rješavanje društvenih problema.

Nakon određenja temeljnih osnova za razlikovanje politike kao “iracionalnog manevarskog prostora” (*politics*), od politike u njezinu racionalnom, konkretnom sadržajnom smislu (*policy*), valja konkretnije postaviti metodologijske osnove na kojima se zasniva suvremena analiza javnih politika. Jedan od najvećih autoriteta na području analize politika, američki politolog William Dunn (1994.) misli da temeljni *cluster* za analizu politika treba sadržavati pet vrsta informacija bitnih za odlučivanje o politikama, pet različitih postupaka analize politika i razlikovanje pet različitih faza u procesu donošenja odluka. Osnovne informacije koje su potrebne za odlučivanje o politikama vezane su uz probleme politika (*policy problems*), realiziranja politika (*policy actions*), ishode politika (*policy outcomes*), učinak politika (*policy performance*) i budućnost politika (*policy futures*). Te probleme valja razmatrati na temelju pet različitih postupaka analize: strukturiranja problema (*problem structuring*), promatranja (*monitoring*), vrednovanja (*evaluation*), predviđanja (*forecasting*) i predlaganja (*recommendation*). Na kraju, čitav proces kreiranja politika odvija se u pet faza, koje uključuju: postavljanje programa rada (*agenda setting*), uobličavanje politika (*policy formulation*), usvajanje politika (*policy adoption*), provođenje politika (*policy implementation*) i ocjenjivanje politika (*policy assessment*).

Da bismo upozorili na značenje metodoloških pitanja u proučavanju javnih politika, iznijet ćemo primjer koji se odnosi na odabiranje među alternativama, jednu od tri ishodišne metodologijske odrednice u analizi javnih politika. Način odabiranja među alternativama može se jako dobro vrednovati analizom troškova i koristi (*cost-benefit analysis*). Takav pristup primijenio je 1964. poznati američki politolog Theodore Lowi, dovevši ga do razlikovanja triju vrsta politika: regulativnih, distributivnih i redistributivnih. Lowi je naknadno dopunio inicijalni koncept (Lowi, 1972.), uvodeći četvrti tip politika – konstitutivne politike. Premda je njegov pristup često kritiziran kao odveć pojednostavljajući, čini nam se bitnim ukratko ga objasniti.⁴

Tablica 1: Lowijeva tipologija javnih politika

		TROŠKOVI	
		Usko koncentirani	Široko rasprostranjeni
KORISTI	Usko koncentrirane	REGULATIVNE POLITIKE	DISTRIBUTIVNE POLITIKE
	Široko rasprostranjene	KONSTITUTIVNE POLITIKE	REDISTRIBUTIVNE POLITIKE

⁴ U hrvatskoj se politološkoj literaturi na taj pristup osvrnuo Ivan Grdešić (Grdešić, 1995.).

Osnovni model prikazan je u *tablici 1*. U okomitim kolumnama prikazani su troškovi odlučivanja kod javnih politika, koji mogu biti usko koncentrirani i široko raspodijeljeni. U vodoravnim redovima prikazane su, pak, koristi od javnih politika. One, također, mogu biti usko koncentrirane i široko raspodijeljene. Ukrštanjem tih dvaju kriterija dobivamo prethodno spomenute vrste javnih politika. Regulativne politike predstavljaju tip javnih politika u kojima su i troškovi i koristi usko koncentrirane. Takve politike uključuju pitanja poput, primjerice, različitih dodatnih usluga osiguranja koje mogu ponuditi bankovne institucije, dodatnih troškova ulaska koje operateri u fiksnoj telefoniji naplaćuju korisnicima kompjutorskih usluga i slično (Bickers/Williams, 2001.: 166-167). Za razliku od njih, distributivne politike predstavljaju vrstu javnih politika u kojima su troškovi široko raspodijeljeni. Drugim riječima, plaćaju ih porezni obveznici u najširem smislu te riječi. Primjer za takvu vrstu politika su sve vrste javnih investicija što ih političari upućuju svojoj regiji ili lokalnoj jedinici kako bi povećali šanse za ponovni izbor. U SAD-u se takav tip politika označava izrazom *pork-barrel*, izravno označavajući dotacije iz državne blagajne koje pojedinci osiguravaju za svoj kraj.

Treća vrsta politika su konstitutivne politike, za koje, međutim, Lowi nikad nije razvio objašnjenja koja bi bila usporediva s preostale tri politike (Bickers/Williams, 2001.: 169-171). Pod ovom se oznakom kriju politike kojima pojedina politička zajednica uspostavlja široko postavljena pravila prema kojima će djelovati. Svi oni koji odluče kršiti takva pravila, snose, međutim, vrlo visoke troškove. Na kraju, četvrta vrsta javnih politika, u kojima su i troškovi i koristi široko raspodijeljene, nazivaju se redistributivnim politikama. Primjer takvih politika u Hrvatskoj su, primjerice, odluke o smanjivanju prava roditeljima i veteranima domovinskog rata. Za politološke analize bitno je napomenuti da na izborne rezultate najviše utječu upravo takve politike, stvarajući velike blokove pobornika ili protivnika aktualne vlasti. U nešto manjoj mjeri na izborne rezultate utječu distributivne politike, premda njihov utjecaj raste s relativnim povećavanjem utjecaja većinskih izbora kao osnove političkog predstavništva.

Analiza politika i politolozi kao stručnjaci za odlučivanje

Razvoj istraživanja u području javnih politika doveo je vremenom do stvaranja posebne profesije – analitičara politika, oslonjene najvećim dijelom na političku znanost. To je uvelike promijenilo i strukturu politološke struke, koja je nakon oznake “profesori demokracije”, sve više počela poprimati oznaku stručnjaka za odlučivanje. Da bismo objasnili o čemu je riječ, poslužiti ćemo se klasifikacijom struka koje se bave javnim odlučivanjem, koju su inicijalno razvili američki politolozi David Weimer i Aidan Vining (*tablica 2*).

U *tablici* su prikazani različiti, teorijski i praktični pristupi pitanjima javnog odlučivanja. Prva se razina odnosi na različite teorijske pristupe razvijene unutar društvenih znanosti (politologije, sociologije, ekonomije itd.), kojima je glavni cilj stvaranje teorija za razumijevanje društva. Na sljedećoj razini su primijenjena istraživanja u području društvenih znanosti, poglavito razvijena u znanstvenom polju ekonomije, kojima se predviđaju promjene u utjecaju varijabli na koje može utjecati vlada. Hoće li, primjerice, smanjivanje izravnog oporezivanja građana povećati agregatnu potražnju, a time i društveni proizvod i zaposlenost, ili će, pak, prije svega dovesti do rasta opće razine cijena.

Tablica 2: Analiza politika u odnosu na ostale pristupe

	Glavni cilj	Klijent	Tip analize	Vremensko ograničenje	Opća slabost
<i>Znanstveno istraživanje u području društvenih znanosti</i>	Oblikovanje teorija za razumijevanje društava	“Istina”, definirana jezikom discipline; ostale znanosti	Rigorozne metode za stvaranje i testiranje teorija; retrospektivni pristup	Rijetko postoji vanjski pritisak ograničenja	Često nevažno za donositelje odluka
<i>Istraživanje politika</i>	Predviđanje utjecaja varijabli koje može promijeniti vlada	Akteri u areni posebnih politika	Primjena formalne metodologije na relevantna pitanja politika; predviđanje posljedica	Ponekad postoji <i>deadline</i>	Poteškoća u pretvaranja nalaza u konkretno djelovanje izvršne vlasti
<i>Klasično planiranje</i>	Određivanje i postizanje poželjnog budućeg stanja društva	“Javni interes”, određen jezikom profesije	Uspostavljanje pravila i profesionalnih normi; preciziranje svrha i ciljeva	Postoji posredni pritisak vremena budući da se radi s dugoročnim projekcijama	Lijepo oslikavanje budućnosti, budući da se ignorira politički proces
<i>Klasična državna uprava</i>	Efikasno izvršenje planova utvrđenih političkim procesom	“Javni interes”, određen političkim procesom	Menadžerski i legalistički	Pritisak vremena vezan je uz rutinski tijek proračunskog ciklusa	Isključivanje alternativa koje ne spadaju u program
<i>Novinarstvo</i>	Fokusiranje javne pozornosti na društvene probleme	Opća javnost	Deskriptivan	Strogi <i>deadline</i>	Nedostatak analitičke dubine i ravnoteže
<i>Analiza politika</i>	Sustavno uspoređivanje i vrednovanje alternativa koje stoje na raspolaganju javnim akterima za rješavanje društvenih problema	Određena osoba ili institucija kao donositelj odluke	Sinteza postojećih istraživanja i teorija kako bi se predvidjele konsekvence alternativnih politika	Strogi <i>deadline</i> – završavanje analize obično je vezano uz konkretne odluke	Kratkovidnost, kao posljedica orijentacije na klijenta i vremensko ograničenje

Izvor: Weimer/Vining (1999.)

Sljedeći, treći pristup, autori označavaju klasičnim planiranjem, koje za svoju osnovu ima isticanje i postizanje poželjnih budućih stanja društva. Takvom su pristupu posebice skloni stručnjaci izvorno obrazovani u prirodnim i tehničkim znanostima, koji ne mogu posve jasno razaznati različita institucionalna, ili pak ograničenja koja proizlaze iz postojeće distribucije političke moći. Četvrti je pristup u osnovi tradicionalno pravnički, određen prije svega efikasnim izvršavanjem onoga što je zapisano u zakonskim i podzakonskim aktima. Takav pristup ne priznaje bilo kakve politološke podloge za odlučivanje.

Na petoj razini pitanjima javnog odlučivanja može se pristupiti i sa stajališta novinarstva. Taj se pristup svodi na fokusiranje javnosti na bitna društvena pitanja, budući da je u svojoj osnovi izrazito deskriptivan i bez analitičke preciznosti. Najveći dio politologa u Hrvatskoj posjeduje upravo taj tip znanja i stoga se najčešće zapošljava u novinarstvu.⁵ Na posljednjoj, šestoj razini, Weimer i Vining upozoravaju na analizu politika kao zasebnu politološku profesiju koja u svom ishodištu ima znanja o vrednovanju alternativa koje stoje pred političkim akterima prilikom rješavanja društvenih problema. Neovisno o tome što su kod takvog pristupa na djelu kratkoročni vidokruzi, zbog orijentacije na konkretne potrebe političkih aktera, profesija analitičara politika donosi politolozima analitičnost, mogućnost vrednovanja posljedica alternativnih politika i stručnu preciznost.

Politička ekonomija i teorijska ishodišta javnih politika

Velik dio znanstvene literature iz područja javnih politika teorijska ishodišta za njihovo provođenje pronalazi u postavci o manjkavostima, odnosno, neuspjesima tržišta. Prema standardnim objašnjenjima u ekonomskoj literaturi riječ je o nedostacima vezanim uz efikasnost (javna dobra, eksternalije, monopoli), jednakost i makroekonomsku stabilnost. Valja napomenuti da danas i niz uvodnih udžbenika iz javnih politika preuzima isto takvu retoriku, opisujući manjkavosti tržišnog mehanizma kao racionalni temelj provođenja javnih politika. Dobar primjer su knjige Davida Weimera i Aidana Vininga *Analiza politika: pojmovi i praksa* (Weimer/Vining, 1999.), te Kennetha Bickersa i Johna Williamsa *Analiza javnih politika: pristup sa stajališta političke ekonomije* (Bickers/Williams, 2001.).

Temeljna je značajka literature koja se oslanja na političku ekonomiju razmatranje tržišta kao mehanizma, ne samo za pribavljanje privatnih, nego i javnih dobara. Istražuju se, dakle, dobre i loše strane tržišta u pribavljanju javnih (obrana i nacionalna sigurnost, školstvo) i općih dobara (zalihe pitke vode, ribe u morima i oceanima). Tržište se ne promatra isključivo kao sporni mehanizam koji dovodi do različitih manjkavosti (*market failure*), nego i kao kao alternativni mehanizam za korigiranje očitih neuspjeha vladine intervencije (*government failure*). To osobito dolazi do izražaja u radovima koju svoju orijentaciju crpe iz metodologijskih zasada teorije javnog izbora.⁶

⁵ Svojedobno je profesor Ivan Prpić takav tip politološkog obrazovanja opisao kolokvijalnim izrazom – stručnjaci za općenitost.

⁶ Kao primjer takvog pristupa javnim politikama navodimo Mungera (2000.).

Drugim riječima, suvremeni teoretičari javnih politika koji svoje teorijsko ishodište u većoj ili manjoj mjeri nalaze u političkoj ekonomiji, ne oslanjaju se više samo na razmatranje odnosa između neefikasnosti tržišta i pitanja pravedne raspodjele dohodaka, s jedne, i uloge koju u ispravljanju tih nedostataka imaju javne politike, s druge strane. Njihova analiza zahvaća danas i neuspjeh vlade i ograničenja javnih politika, usporedo s prijedlozima za korigiranje neuspjeha vlade i tržišta. U svemu tome posebno mjesto imaju studije koje razmatraju novu ulogu države na početku 21. stoljeća, osobito sa stajališta očite tendencije o prekidu rasta udjela javne potrošnje u strukturi ukupnog GDP-a (Peters, 2001.; Lowi, 2001.).

Komparativne javne politike

U razvoju komparativnih javnih politika posebno mjesto pripada knjizi što su je 1975. godine objavila trojica autora – Arnold Heidenheimer, Hugh Hecló i Carolyn Teich Adams. Knjiga *Komparativne javne politike: politika društvenog izbora u Americi, Europi i Japanu* (Heidenheimer/Hecló/Adams, 1990.) doživjela je nekoliko izdanja, stekavši svjetsku slavu i postavši osnovom u razvoju cjelokupne orijentacije.

U knjizi su autori razmotrili osam različitih javnih politika: obrazovnu politiku, zdravstvenu politiku, politiku stanovanja, ekonomsku politiku, politiku oporezivanja, politiku održavanja dohodaka, politiku prostornog planiranja i politiku zaštite okoliša. Sve te politike podastrte su i razmotrene kroz međunarodne usporedbe razvijenih zapadnih demokracija, držeći se pritom stalno temeljnog pitanja: “*kako, zašto i s kojim efektom* različite vlade slijede pojedine obrasce djelovanja ili nedjelovanja” (Heidenheimer/Hecló/Teich Adams, 1990.: 3).

Da bi odgovorili na to pitanje, autori su razvili originalnu metodologiju koja počiva na četirima vrstama izbora u procesu ostvarivanja javnih politika: izboru opsega, izboru instrumenata javnih politika, izboru raspodjele i izboru inovacija i ograničenja.

Izbor opsega u procesu stvaranja javnih politika odnosi se na pitanje – hoće li, i ako hoće, u kojoj mjeri, biti povučena granica odgovornosti između javnog i privatnog sektora? U kojoj će se mjeri nekoj politici priznati pravo javnosti, a u kojoj će mjeri ostati pitanjem privatnog izbora.

Drugo se pitanje odnosi na izbor instrumenata javnih politika. Postavljanjem tog pitanja određuju se razine vlasti koje će biti upotrijebljene za ostvarenje ciljeva javnih politika. Unutar ove vrste izbora određuje se *de facto* razina decentralizacije u nekoj zemlji. Hoće li školstvo ili zdravstvo financirati središnja ili regionalna vlast, ili možda obje razine vlasti zajedno s lokalnom samoupravom.

Treća se vrsta izbora odnosi na izbor raspodjele. Izborom raspodjele određuje se visina tereta koji će podnijeti pojedini akteri u procesu provođenja politika. Hoće li javna dobra najvećim dijelom biti financirana izravnim oporezivanjem dohodaka ili oporezivanjem prometa dobara i usluga. Za razliku od tržišta koje raspodjelu troškova i koristi donosi putem “nevidljive ruke”, u političkom su procesu te odluke pitanje svjesne odluke i rezultat “vidljive ruke vlade”.

Na kraju, postoji i četvrta vrsta izbora. Riječ je o izboru ograničenja i inovacija. Njome valja odgovoriti na pitanje: na koji način nastaviti, prekinuti ili prilagoditi politike koje su u procesu provedbe. Treba li nastaviti s “očvršćivanjem” postojećih pravila ili započeti eksperimentiranje s novim tehnikama?

Metodološki problemi uspoređivanja rezultata odlučivanja nacionalnih vlada

Nakon objavljivanja spomenute knjige proučavanje komparativnih javnih politika nastavljeno je još većim intezitetom. Objavljen je veći broj studija koje razmatraju opće trendove u razvoju javnih politika. Većina tih studija razmatra tendencije u kretanju javne potrošnje, regulaciji tržišta rada, oblicima državne potpore neuspješnim gospodarskim sektorima i regijama i slično. Kao primjer ističemo knjigu australskog politologa Francisa Castelsa (Castels, 1998.) u kojoj je razmotreno cjelokupno razdoblje od kraja Drugoga svjetskog rata u razvoju razvijenih kapitalističkih demokracija. Unutar takve vrste literature posebno mjesto zauzimaju studije o propasti države blagostanja, za što je, primjerice, instruktivna knjiga *Nova politika države blagostanja* što ju je priredio američki politolog Paul Pierson (2001.).

S druge strane, razvijen je niz posebnih komparativnih javnih politika, poput obrazovnih politika, stambenih politika, zdravstvenih politika i slično. Kao primjer osobito razgranate literature ističem komparativne prikaze financiranja izbora i političkih stranaka (Gunlicks, 2000.).

Sve to, međutim, nije smanjilo ključni prigovor cjelokupnoj istraživačkoj orijentaciji, a to je da se “analiza komparativnih javnih politika, zbog raspoloživosti podataka, do sada uglavnom ograničavala na financijsku aktivnost... To oslanjanje na financijsku aktivnost je očito u standardnom udžbeniku iz komparativnih javnih politika koji su napisali Heidenheimer i ostali (1990.), gdje se proračunski podatci pojavljuju u više od polovice ukupnog broja tabela” (Imbeau/McKinlay, 1996.: 3).

Zbog svega je toga kanadski politolog Louis Imbeau predložio da proučavanje djelovanja vlada zahvati sve oblike u kojima se ono *de facto* odvija. Drugim riječima, tako je postavljen zahtjev za proširenjem istraživačkog polja komparativnih javnih politika, ne u smislu novih javnih politika koje će biti razmotrene, nego u načinu pristupa politikama koje se već proučavaju. Imbeau je predložio da cjelovito sagledavanje rezultata vladinog odlučivanja treba razmotriti šest različitih vrsta vladinog djelovanja: financijsku aktivnost (porezi i javna potrošnja), regulativnu aktivnost (zakoni, regulacije, međunarodni sporazumi), diskurzivnu aktivnost (sve ono što predstavnici vlada izjavljuju i što pišu), administrativnu aktivnost (promjene u strukturama javne uprave i javnih organizacija), aktivnosti prisile (upotreba policije i vojske) i događajne aktivnosti (sve ostale vrste vladinog djelovanja). Tek cjelovitim razmatranjem svih navedenih oblika vladinog djelovanja moguće je, misli Imbeau, u metodologijskom smislu valjano razvijati komparativne javne politike.

Komparativne javne politike u Hrvatskoj

Razvoj komparativnih javnih politika u hrvatskoj politologiji i ostalim društvenim znanostima nije, nažalost, pratio razvoj kakav je ta orijentacija imala u razvijenim zapadnim zemljama. Sve donedavna, štoviše, nije uopće postojala relevantnija literatura o komparativnim javnim politikama. Iznimku je predstavljala vrlo dobra studija slučaja čileanskih javnih politika (Larroulet, 1996.), kao i nekoliko studija s komparativnim prikazima financiranja lokalne samouprave (Jurlina-Alibegović, 1997.; Petak, 1996.).

Krajem 1990-ih pojavljuje se, međutim, niz studija iz šireg područja socijalne politike: stambena, zdravstvena, obiteljska politika, politika održavanja dohodaka, koje su prikazali znanstvenici sa Studija socijalnog rada Pravnog fakulteta u Zagrebu (Zrinščak, 1998.; Puljiz, 2000.). Njihovi su radovi predstavljali početak razvoja komparativnih javnih politika u domaćim društvenim znanostima, da bi na kraju njihovo proučavanje postalo sastavnim dijelom nastavnih programa na studiju politologije. Na postdiplomskom studiju komparativne politike postoji zaseban predmet Komparativne javne politike, a na postdiplomskom studiju iz političkog sustava i upravljanja predmet Vrednovanje javnih politika. Sve to pridonosi razvoju javnih politika kao poddiscipline suvremene političke znanosti, te razvoju metodologije analize politika koja već nekoliko desetljeća predstavlja jedan od dominantnih trendova u razvoju moderne politologije.

Literatura

- Bickers, Kenneth N./ Williams, John T., 2001.: *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*, Houghton Mifflin Company, Boston/New York
- Castles, Francis G., 1998.: *Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation*, Edward Elgar, Cheltenham
- Dunn, William N., 1994.: *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, New Jersey
- Edwards, George C. III/ Sharkansky, Ira, 1978.: *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*, W.H. Freeman and Company, San Francisco
- Goodin, Robert E./ Klingeman, Hans-Dieter (ur.), 1996.: *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford
- Grdešić, Ivan, 1995.: *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb
- Gunlicks, Arthur B. (ur.), 2000.: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, toExcel, San Jose/New York/Lincoln
- Hague, Rod/ Harrop, Martin/ Breslin, Shaun, 2001.: *Komparativna vladavina i politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Heidenheimer, Arnold J./ Hecl, Hugh/ Teich Adams, Carolyn (ur.), 1990.: *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, St. Martin's Press, New York
- Imbeau, Louis. M./ McKinlay, Robert D. (ur.), 1996.: *Comparing Government Activity*, Macmillan Press, London
- John, Peter, 1998.: *Analysing Public Policy*, Pinter, London/New York

- Jurlina-Alibegović, Dubravka (ur.), 1997.: *Financiranje lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj*, Ekonomski institut, Zagreb
- Larroulet, Cristián (ur.), 1996.: *Čileansko iskustvo: privatna rješenja javnih problema*, Mate, Zagreb
- Lasswell, Harold, 1987.: Policy orijentacija, *Politička misao* (24) 3: 57-69
- Lindblom, Charles E., 1988.: *Democracy and Market System*, Norwegian University Press, Oslo
- Lindblom, Charles E./ Woodhouse, J. Edward, 1993.: *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, New Jersey
- Lowi, Theodore J., 2001.: Naš milenij: politička znanost sučeljuje se s globalnom korporacijskom privredom, *Politička misao* (38) 3: 60-81
- Majchrzak, Ann, 1984.: *Methods for Policy Research*, Sage Publications, London
- McLean, Iain, 1997.: *Uvod u javni izbor*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Munger, Michael C., 2000.: *Analysing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*, W.W. Norton & Company, New York/London
- Parsons, Wayne, 1995.: *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham
- Perko Šeparović, Inge, 2001.: Politika Sabora u zaštiti okoliša, u: Kasapović, Mirjana (ur.), *Hrvatska politika 1990.-2000.*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb: 179-197
- Petak, Zdravko, 1996.: Financiranje lokalne samouprave u zemljama Europske unije, *Informator*, 4376: 9-14
- Petak, Zdravko, 2001.a: *Javna dobra i političko odlučivanje*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Petak, Zdravko, 2001.b: Usporedna analiza financiranja stranaka u Hrvatskoj i svijetu, *Politička misao* 38 (4): 33-50
- Peters, Guy B., 2001.: *The Future of Governing*, University Press of Kansas, Lawrence
- Pierson, Paul (ur.), 2001.: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford
- Pressman, Jeffrey L./ Wildavsky, Aaron, 1984.: *Implementation*, University of California Press, Berkeley
- Puljiz, Vlado (ur.), 2000.: *Sustavi socijalne politike*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- Sabatier, Paul A. (ur.), 1999.: *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder
- Wallace, Helen/ Wallace, William (ur.), 2000.: *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford
- Weimer, David L./ Vining, Aidan, R., 1999.: *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, New Jersey
- Windhoff-Heritier, Adreinne, 1988.: Policy analiza: znanstveno savjetovanje politike, *Politička misao* (25) 4: 19-40
- Zrinščak, Siniša (ur.), 1998.: *Globalizacija i socijalna država*, Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb

Zdravko Petak

COMPARATIVE PUBLIC POLICY: CAN GOVERNMENT ACTIVITY BE COMPARED?

Summary

The article brings up the basic issues of comparative public policy, a separate research orientation in the contemporary political science. First, the principal works that have defined this research discipline are looked into. The contributions of two subdisciplines of the contemporary political science – public policy and political economy – are highlighted. The second part of the article investigates the fundamental methodological issues, synthesized into two basic dilemmas: what should be understood under the term government activity and how it is possible to measure this performance. The author is of the opinion that most works from the field of comparative public policy are largely devoted to the comparison of governments' financial activities which are the easiest to measure due to a broad accessibility of the data on public expenditure, public sector growth, unemployment and alike. Referring to the Canadian author Louis Imbeau, the author stresses the need for a broader understanding of comparative public policy that would include those comparisons that do not exclusively rely on governments' financial activities.

Key words: public policy, comparative public policy, policy analysis, government activity, public sector growth, deregulation



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* zpetak@fpzg.hr