

# *Upravljački prioriteti političkog odlučivanja: analiza procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika*

*Anka Kekez*<sup>\*</sup>

*Mario Munta*<sup>\*\*</sup>

UDK: 35.072.21(497.5)  
3.072.21(497.5)  
35.07.1:321.7(497.5)  
3.071.1(497.5)

<https://doi.org/10.31297/hku.22.4.2>

Original article / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 8. 5. 2022.

Accepted / prihvaćeno: 18. 11. 2022.

Uspješnost javnih politika nerijetko se procjenjuje na temelju njihovih ishoda, što podrazumijeva ocjenu djelotvornosti u postizanju zadanih ciljeva. Međutim, važna karika u uzročnom lancu koji povezuje društvene probleme s jedne strane i rezultate s druge strane jest upravljanje procesom stvaranja javnih politika. Prepoznajući važnost procesnog aspekta političkog odlučivanja za uspješnost javnih politika, rad nastoji

---

\* Anka Kekez, docentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor, Faculty of Political Sciences, University of Zagreb, Croatia, email: akekez@fpzg.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4185-5537>

\*\* Mario Munta, docent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Assistant Professor, Faculty of Political Sciences, University of Zagreb, Croatia, email: mario.munta@fpzg.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7613-4748>

otkriti koje vrste upravljačkih prioriteta postoje u Hrvatskoj. Na temelju tematske analize procesnih ciljeva javnih politika u 11 hrvatskih strateških dokumenata, rad pokazuje kako dokumenti predviđaju niz upravljačkih zadaća počevši od donošenja temeljnih konstitutivnih odluka o osnovnim načelima i strukturama za stvaranje javnih politika, preko aktivnosti kojima se usmjerava oblikovanje politikâ pa sve do praktičnog upravljanja procesom provedbe planiranih aktivnosti. U dokumentima hrvatskih javnih politika, pritom, znatno dominira potonji skup aktivnosti pa najveći broj procesnih ciljeva kao prioritete postavlja one vezane uz osiguranje uvjeta i operativnih procedura za provedbu politikâ te upravljanje međuorganizacijskim i međuljudskim odnosima.

*Ključne riječi:* upravljački prioriteti; procesni ciljevi; tematska analiza; hrvatske javne politike; konstitutivno, usmjeravajuće i operativno upravljanje

## 1. Uvod<sup>1</sup>

Uspješnost javnih politika nerijetko se procjenjuje na temelju njihovih ishoda, što podrazumijeva ocjenu djelotvornosti u postizanju zadanih ciljeva i ostvarenju rezultata. Međutim, važna karika u uzročnom lancu koji povezuje društvene probleme i potrebe s jedne strane i rezultate javnih politika s druge strane jest upravljanje samim procesom stvaranja javnih politika. Taj procesni aspekt političkog odlučivanja obuhvaća niz aktivnosti javnog upravljanja kojima nositelji izvršnih ovlasti usmjeravaju državne i društvene aktere u nastojanjima da riješe kolektivne probleme i zadovolje društvene potrebe, odnosno da oblikuju i provedu javne politike (Bevir, 2011). O aktivnostima upravljanja ukupnim procesom stvaranja javnih politika ovisi ne samo kvaliteta sadržaja ciljeva i instrumenata javnih politika već i uspješnost konverzije tog sadržaja u rezultate.

Mogućnost da se uopće pristupi izradi i provedbi strateških dokumenata kojima se određuje sadržaj određenog područja javnih politika pretpostav-

<sup>1</sup> Rad je nastao u sklopu projekta „Kako vlada Vlada“ koji se bavi analizom ciljeva hrvatskih javnih politika. Projekt je financiralo Sveučilište u Zagrebu, a provodi se na Fakultetu političkih znanosti, pri Centru za empirijska politološka istraživanja, u suradnji s Institutom za društvena istraživanja u Zagrebu.

lja uspostavu i razvoj institucionalnog i vrijednosnog okvira unutar kojeg se odvija proces stvaranja javnih politika. Kvaliteta procesa oblikovanja sadržaja javnih politika, potom, ovisi o naporima koje izvršna vlast ulaže u koordinaciju doprinosa različitih aktera u izboru ciljeva i instrumenata politikâ kao i u osiguranje pravne, financijske i diskurzivne podloge za oblikovanje politikâ. Na kraju, uspješnost ostvarenja ciljeva i primjene instrumenata javnih politika podrazumijeva niz aktivnosti upravljanja procesom provedbe prihvaćenih odluka.

Izvršna vlast u Hrvatskoj prepoznaje važnost upravljanja procesom stvaranja javnih politika pa tako među ciljevima strateških dokumenata u različitim sektorima bitno mjesto zauzimaju ciljevi usmjereni na unapređenje procesne dimenzije političkog odlučivanja (Petek et al., 2021a). Ta vrsta ciljeva predstavlja formalna očitovanja o nastojanjima izvršne vlasti da se u određenom području javnih politika unaprijede upravljački aspekti procesa kojima se konkretne javne politike oblikuju ili provode. Procesni ciljevi hrvatskih strateških dokumenata, kako su pokazali Petek i suradnici (2021a), kao upravljačke prioritete izvršne vlasti određuju pet skupina željenih ishoda: 1) povećanje kapaciteta za oblikovanje i provedbu javnih politika, 2) unaprijeđenje koordinacije i suradnje aktera javnih politika, 3) utemeljenost javnih politika na dokazima i podacima, 4) uspostava i unaprijeđenje implementacije javnih politika te 5) strateško planiranje.

Povećanje kapaciteta, kao prva skupina procesnih ciljeva, obuhvaća nastojanja izvršne vlasti da potakne razvoj i stjecanje znanja, vještina, tehnologije, opreme i drugih kapaciteta tijela javne vlasti koji su nužni za obavljanje zadaća oblikovanja i provedbe javnih politika. Druga skupina ciljeva usmjerava se na pitanje suradnje, koordinacije i zajedničkog djelovanja različitih sektora, razina vlasti te državnih i nedržavnih aktera u ukupnom procesu stvaranja javnih politika. Uvođenjem ideje i prakse stvaranja javnih politika utemeljenih na dokazima (SPUD) bavi se treća skupina procesnih ciljeva koja obuhvaća ne samo nastojanja za unapređenje analitičkih postupaka u dizajnu javnih politika već i ciljeve vezane uz poboljšanja praksi praćenja provedbe, odnosno prikupljanja podataka o implementaciji strateških dokumenata (vidi: Kovačić, 2022). Unapređenjem različitih dimenzija prakse provedbe javnih politika bavi se četvrta skupina ciljeva, a peta se skupina usmjerava na poboljšanje praksi oblikovanja strategija, planova, mjera i drugih dokumenata javnih politika (Petek et al., 2021a).

Tih pet skupina procesnih ciljeva upućuju na ključne smjerove, a time i potrebe unapređenja upravljačkih aktivnosti koje su u pozadini procesa stvaranja javnih politika u Hrvatskoj. Istodobno, sama identifikacija procesnih ciljeva i njihovo razvrstavanje u pet općenitih kategorija daju po-

lazište za fokusiranu analizu vrsta upravljačkih prioriteta hrvatske izvršne vlasti. Naglašavajući značenje koje upravljanje procesom stvaranja javnih politika ima za njihovu uspješnost, ovaj se rad usmjerava na procesne ciljeve strateških dokumenata s ciljem da među njima utvrdi i sistematizira vrste upravljačkih težišta hrvatske izvršne vlasti.

Upravljačke prioritete određene procesnim ciljevima hrvatskih javnih politika rad analizira koristeći se konceptualnim Okvirom višestrukog upravljanja autora Hilla i Hupea (2014) koji sistematizira zadaće nositelja izvršnih ovlasti u usmjeravanju djelovanja državnih i društvenih aktera tijekom stvaranja javnih politika. Okvir počiva na razlikovanju triju slojeva upravljanja, od kojih je najviši posvećen temeljnim zadaćama pri uspostavi upravljačkih struktura za stvaranje javnih politika, a dva niža upravljačkim prioritetima u samim procesima oblikovanja i implementacije javnih politika. Svaki od triju slojeva upravljanja, k tomu, obuhvaća upravljačke zadaće na različitim organizacijskim razinama, na razini sustava, organizacija i pojedinaca (Hill & Hupe, 2014).

Opis vrsta i dimenzija procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika na svim trima slojevima upravljanja u radu postiže se primjenom tematske analize kao metode kojom se u kvalitativnim podacima prepoznaju skupine značenja (teme) te otkrivaju odnosi između prepoznatih tematskih skupina (Boyatzis, 1998). Tematska se analiza u radu primjenjuje na uzorku od 935 procesnih ciljeva koje su Petek i suradnici (2021a) prethodno identificirali u 11 hrvatskih strateških dokumenata uključujući višesektorske strategije namijenjene određenim ciljanim populacijama te strategije posvećene određenom području javnih politika ili pak užim pojedinačnim temama. Koristeći se hibridnim pristupom kao analitičkom strategijom kojom se kombinira induktivno i deduktivno kodiranje i razvoj tema (Boyatzis, 1998), rad u strateškim dokumentima prepoznaje ukupno 29 upravljačkih prioriteta koje povezuje i sistematizira uz pomoć Okvira višestrukog upravljanja Hilla i Hupea (2014).

Struktura je članka kako slijedi. U prvom dijelu objašnjava se shvaćanje procesa javnih politika kroz Okvir višestrukog upravljanja te razlozi koji ga čine djelotvornim okvirom za utvrđivanje različitosti i međusobnog odnosa upravljačkih prioriteta hrvatske izvršne vlasti. U drugom dijelu opisujemo metodološki postupak kojim se provela tematska analiza procesnih ciljeva javnih politika u 11 hrvatskih strateških dokumenata. Treći dio donosi rezultate kvalitativne analize podataka opisom interpretativnih tema, upravljačkih prioriteta sadržanih u procesnim ciljevima strateških dokumenata i njihovo povezivanje s Okvirom višestrukog upravljanja. U predzadnjem dijelu osvrćemo se na implikacije rezultata i donosimo raspravu. Završni dio sadržava temeljne zaključke rada.

## 2. Proces stvaranja javnih politika kao višestruko upravljanje

U znanosti o javnim politikama kao temeljni okvir za analizu procesa stvaranja javnih politika dugo je dominirao fazni model koji javne politike vidi kao niz sukcesivnih etapa koje prelijevanjem jedne u drugu stvaraju kružni proces (Petak & Petek, 2014). Iako literatura obiluje različitim sistematizacijama faza javnih politika, u osnovi one uključuju stavljanje javnih politika na dnevni red, formulaciju, odlučivanje, implementaciju i evaluaciju. Dugogodišnja dominacija faznog modela kao analitičkog okvira za proučavanje procesa stvaranja javnih politika vezala se uz njegovu mogućnost povezivanja faza s postupcima procesiranja i rješavanja problema, i to uz istodobno umanjeno kompleksnosti faza. Hijerarhijskom logikom, također, ovaj okvir osigurava jasan smjer u kojemu se formulirane i prihvaćene namjere trebaju i provesti, što mu daje određenu normativnu privlačnost (Howlett, Ramesh & Perl, 2020).

S druge strane, primjena modela u analitičkoj praksi pokazala je deskriptivnu neadekvatnost pretpostavljenog slijeda faza koje se u praksi često preskaču, zbivaju istodobno ili rasloženo na različitim razinama djelovanja vlasti (Hill & Hupe, 2014). Potonje se odnosi na činjenicu da fokus na fazni ciklus javnih politika ima sve manje smisla u situacijama karakteriziranim višestrukim, interaktivnim procesima koji uključuju brojne dokumente javnih politika na različitim razinama vlasti i ljestvicama aktivnosti uključujući sustave, organizacije i pojedince (Sabatier, 1999). Također, dominacija orijentacije na pristup odozgo prema dolje (*top-down*) i preskripciju čini fazni model dodatno manjkavim alatom za analizu procesa implementacije javnih politika jer se tim analitičkim okvirom implementacija svodi na fazu u kojoj se sadržaj dizajniranih politikâ tek provodi u djelo. Studije implementacije javnih politika, međutim, pokazuju kako proces implementacije često uključuje djelovanje odozdo prema gore (*bottom-up*) u kojem provoditelji (i korisnici) politike (re)definiraju sadržaj same politike (Kekez, 2013; Hill, 2010; Lipsky, 2010).

Korištenje fazne heuristike, uz spomenute izazove, ne omogućava obuhvatan i sistematičan uvid u upravljačke zadaće i aktivnosti koje se zbivaju u pozadini (a katkad i u središtu) procesa oblikovanja i provedbe javnih politika. Faza formulacije javnih politika tako nužno uključuje različite postupke analize kao i oblike koordinacije državnih i nedržavnih aktera tijekom razvoja, procjene i izbora alternativnih rješenja javnih politika. Faze stavljanja na dnevni red i odlučivanja podrazumijevaju prethodno

upravljačko djelovanje na uspostavi načela, okvira, institucija, struktura i procedura kojima problemi javnih politika dolaze na agendu javnih politika, a izabrani ciljevi i instrumenti bivaju legitimirani kao formalni sadržaj konkretnih javnih politika. Faza implementacije ne može se zamisliti bez niza operativnih odluka kojima se upravlja djelovanjem aktera zaduženih za provedbu, a uspješnost faze evaluacije počiva na kvaliteti informacija koje se organizirano prikupljaju samim praćenjem provedbe javnih politika.

Navedene upravljačke zadaće upravo su se istaknule kao bitna skupina prioriteta određenih hrvatskim strateškim dokumentima (Petek et al., 2021a). Radi opisa raznolikosti ciljeva hrvatskih javnih politika Petek i suradnici (2021a) analizirali su hrvatske strateške dokumente posvećene različitim sektorima javnih politika i ciljnim skupinama te utvrdili da procesno orijentirani ciljevi djeluju kao zasebna grupacija prioriteta usmjerena na organizacijske, koordinacijske i analitičke aspekte određenih javnih politika. Zbog fokusa na upravljačke aspekte javnih politika ta vrsta ciljeva javnih politika odlikuje se neizravnim utjecajem na rješavanje problema sektora ili potreba ciljne skupine. Dok procesni ciljevi u različitim kontekstima mogu zahvaćati različite dimenzije ili izazove upravljanja procesom stvaranja javnih politika, u Hrvatskoj su primarno usmjereni prema poboljšanju koordinacije aktera, učinkovitijem korištenju dokaza/podataka i strateškog planiranja u formulaciji dokumenata javnih politika te unapređenju procesa implementacije, praćenja i evaluacije javnih politika (Petek et al., 2021a).

Kako bi produbio razumijevanje procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika i ponudio detaljan opis tematske raznolikosti upravljačkih prioriteta koje takvi ciljevi sadržavaju, ovaj rad u fokus stavlja sâm proces stvaranja javnih politika. Pritom, faze procesa stvaranja javnih politika u radu se koncipira kroz prizmu javnog upravljanja i naglasak se stavlja na razumijevanje oblika koordinacije kojima izvršna vlast usmjerava državne i društvene aktere u nastojanjima da oblikuje i provodi javne politike kao rješenja kolektivnih problema (Bevir, 2011). Ciljeve usmjerene na proces stvaranja javnih politika stoga rad povezuje sa zadaćama javnog upravljanja i analizira ih koristeći se teorijskim uvidima Okvira višestrukog upravljanja autora Michaela Hilla i Petera Hupea (2014). Taj okvir preuzima ideju sukcesivnih etapa faznog modela procesa stvaranja javnih politika, no nadograđuje ju otvorenijom i obuhvatnijom konceptualizacijom upravljačkog procesa kojim se javne politike oblikuju i provode.

Okvir višestrukog upravljanja (eng. *Multiple Governance Framework*), kao što pokazuje tablica 1, počiva na razlikovanju triju slojeva upravljanja od kojih je najviši posvećen dizajnu upravljačke strukture, a dva niža upravlja-

nju procesima formulacije i implementacije javnih politika (Hill & Hupe, 2014). U literaturi o javnom upravljanju najviši sloj najčešće se označava kao konstitutivno upravljanje, a podrazumijeva temeljne odluke o institucionalnom okviru i strukturama u kojima se oblikuju i provode javne politike. Drugi sloj upravljanja, poznat kao usmjeravajuće upravljanje, odvija se unutar okvira razvijenog konstitutivnim upravljanjem i obuhvaća zadaće kojima se usmjerava formulacija javnih politika. Unutar tog sloja oblikuje se sadržaj javnih politika te se primjerice određuju kolektivni ciljevi i biraju instrumenti za njihovo ostvarenje. Implementacija tako oblikovanog sadržaja javnih politika odvija se na trećem sloju, onomu operativnog upravljanja. Kao što naziv govori, na tom sloju upravljanja naglasak je na operativnosti, odnosno na praktičnom upravljanju samim procesom ostvarenja ciljeva i primjene planiranih instrumenata javnih politika (Hill & Hupe, 2014; Hupe, 2011; Ostrom, 2007; Kiser & Ostrom, 2000).

Tablica 1: Upravljački prioriteti u Okviru višestrukog upravljanja

RAZINA DJELOVANJA	SLOJEVI UPRAVLJANJA		
	Konstitutivno	Usmjeravajuće	Operativno
Sustav	Institucionalno dizajniranje	Postavljanje općih pravila	Upravljanje implementacijskim procesom
Organizacija	Dizajniranje kontekstualnih odnosa	Dizajniranje javne politike: formulacija temeljnih namjera	Upravljanje međuorganizacijskim odnosima
Pojedinac	Internalizacija vrijednosti i normi	Primjena pravila u pojedinačnim situacijama	Upravljanje međuljudskim odnosima

Izvor: autori, prema Hill & Hupe (2014) i Kekez (2018).

Kao što je vidljivo iz tablice 1, svaki od triju slojeva upravljanja obuhvaća zadaće na razini sustava, organizacijâ i pojedinaca. Konstitutivno upravljanje tako na razini sustava uključuje djelovanje aktera zakonodavne ili izvršne vlasti s ciljem uspostave upravljačke arene u kojoj će se oblikovati i provoditi određene javne politike (Hill & Hupe, 2014; Kooiman, 2003). Upravljački prioriteti na ovom najvišem sloju upravljanja uključuju razvoj ili promjenu temeljnih načela, poput načela širokog sudjelovanja dionika ili načela hijerarhijske odgovornosti, koji će se usmjeravati ili opravdavati djelovanje aktera uključenih u proces stvaranja javne politike (Kekez, 2018; Torfing et al., 2012; Jessop, 2011; Kooiman, 2003).

Razvoj upravljačkih arena nije uvijek plod planiranog institucionalnog dizajna, a mogući akteri konstitutivnog upravljanja nisu samo nositelji vlasti. U politikama u kojima postoji visoka zainteresiranost i mobilizacijski potencijal ciljnih skupina, upravljačke arene mogu razvijati i društveni akteri. U scenarijima potaknutim djelovanjem „odozgo“ kao u onima potaknutim aktivnostima „odozdo“, ipak, uspješna uspostava upravljačke arene moguća je samo uz osiguranje njezine legitimnosti. Za tijela javne vlasti – kao što su ministarstva, agencije, jedinice područne i lokalne samouprave – ona se osigurava (re)definiranjem njihova ustrojstva i mandata. S druge strane, društveni akteri legitimnost osiguravaju dodjelom ovlasti za djelovanje u dizajniranju i implementaciji javnih politika (Papadopoulos, 2016; Koprić et al., 2014).

Uz osiguranje legitimnosti, konstitutivno upravljanje uključuje i djelovanje na razvoju procedura kojima se osigurava predstavljenost različitih dionika (Papadopoulos, 2016; Hysing & Lundberg, 2015; Irvin & Stansbury, 2004). Za djelovanje na razini organizacije to podrazumijeva jasnu podjelu nadležnosti i uređenje odnosa među organizacijama koje će djelovati kao kreatori ili provoditelji javnih politika, specifično definiranje dodijeljenih javnih ovlasti te određenje kriterija po kojima će se utvrđivati kvalificiranost, odnosno katkad i reprezentativnost aktera (socijalni dijalog) za sudjelovanje u oblikovanju i provedbi politike (Kekez, 2018; Papadopoulos, 2016; Koprić et al., 2014; Bell & Hindmoor, 2009; Ostrom, 2007).

Upravljačka arena i struktura mogu se smatrati uspostavljenima tek kada su pojedinci koji djeluju kao kreatori, provoditelji i ciljna skupina nekih politikâ internalizirali temeljna upravljačka načela, vrijednosti i odluke. Stoga konstitutivno upravljanje na razini pojedinca podrazumijeva zadaće uvjeravanja, senzibilizacije i izobrazbe kreatora i provoditelja javnih politika te korisnika i svih drugih relevantnih dionika javnih politikâ (Sørensen & Torfing, 2016; Hill & Hupe, 2014).

Kvalitetna razrada propisa i interakcija s dionicima postaje još važnija pri ostvarenju usmjeravajućeg upravljanja koje je upravljanje druge razine. Taj sloj upravljanja osigurava uvjete za formulaciju sadržaja javnih politika i odlučivanje o načinima rješavanja društvenih problema i potreba (Hill & Hupe, 2014). To na razini sustava podrazumijeva prioritete definiranja proračunskih, pravnih i diskurzivnih preduvjeta i pravila koji će uokviriti proces odlučivanja o kolektivno željenim rezultatima javnih politika. Osim toga, u definiranju preduvjeta za upravljanje javnim politikama posebno je važno jasno razraditi mehanizme za osiguranje odgovornosti i transparentnosti. Dok odgovornost uključuje razvoj alata za praćenje provedbe i ishoda donesenih odluka, transparentnost podrazumijeva mogućnost



građana da dobiju uvid u upravljačke odluke, njihovu provedbu i ishode (Đurman, Musa & Koprić, 2022; Kekez & Henjak, 2019; Koprić, 2017; Musa, 2017; Papadopoulos, 2016).

Unutar okvira uspostavljenog na razini sustava, usmjeravajućim upravljanjem na razini organizacije koordinira se proces formulacije sadržaja određene javne politike. Nositelji izvršnih ovlasti pritom djeluju kao ključni akteri upravljanja jer oni proces oblikovanja politike mogu organizirati s više ili manje interakcije s drugim akterima te više ili manje kontrole u odlučivanju o ciljevima i instrumentima politikâ (Petak, 2008). Uz političare, važnu ulogu u razvoju sadržaja javnih politika imaju i rukovodeći službenici koji se brinu o usuglašavanju različitih politikâ te razvoju i održavanju uspostavljenih mreža i partnerstava (Kekez, 2018; Pollitt & Bouckaert, 2017; Sørensen & Torfing, 2016).

Ovisno o modalitetu upravljanja, dizajn sadržaja može se usmjeravati različitim alatima i načelima. U upravljačkom procesu u kojem je naglasak stavljen na mjerenje izvedbe i poticanje efikasnosti, primjerice, usmjeravajuće upravljanje vodi se zadatkom definiranja okvira i alata za praćenje provedbe, a dizajn politike nužno uključuje definiranje pokazatelja provedbe i učinka (Pollitt & Bouckaert, 2017; Pierre, 2012; Peters, 2011). S druge strane, u upravljanju usmjerenom na poticanje sudjelovanja dionika, dizajn politike veže se uz razvoj povjerenja, zajedničkih vrijednosti i jačanje društvenog kapitala koji će u implementaciji prihvaćenog sadržaja određene politike djelovati kao ključni elementi međuorganizacijskih odnosa (Sørensen & Torfing, 2016; Klijn, 2010; Osborne, McLaughlin, & Chew, 2010; Agranoff & McGuire, 2004).

U usmjeravajućem upravljanju na razini pojedinca ključni akteri, uz kreator politika kao pojedince, postaju provoditelji javnih politika i menadžeri organizacija zaduženih za provedbu. Provodeći mjere i aktivnosti javnih politika, oni istodobno djeluju kao sukreatori politikâ jer prilagođavaju sadržaj postojećih mjera praksi te ga svojim operativnim odlukama često i nadopunjavaju. Naravno, mjera u kojoj voditelji i djelatnici provedbenih tijela sudjeluju u prilagođavanju sadržaja politike ili predlaganju novih elemenata sadržaja ovisi o njihovu prostoru diskrecije kao i kanalima koji su im osigurani za slanje signala prema nadređenim tijelima. Također, u modelima upravljanja koji potiču sudjelovanje dionika u stvaranju javnih politikâ, važan postaje i sadržajni doprinos korisnika (Gassner, Gofen & Raaphorst, 2020; Hill & Hupe, 2014).

Operativno upravljanje, kao treći sloj upravljanja, uključuje niz zadaća kojima se organizira provedba, primjena predviđenih instrumenata za ostvarenje postavljenih ciljeva politika (Hill & Hupe, 2014). Na razini su-

stava, prije svega, potrebno je organizirati proces upravljanja provedbom specifičnih javnih politika. To u praksi podrazumijeva ne samo cilj imenovanja tijela zaduženih za koordinaciju i aktera zaduženih za provedbu već i izbor temeljnog usmjerenja u upravljanju radom tih aktera i provedbom javnih politika. Ovisno o izboru modaliteta, prioriteti operativnog upravljanja mogu varirati od inzistiranja na jasnoj podjeli odgovornosti, preko decentralizacije i partnerskih odnosa pa do uspostave okvira za podugovaranje dijelova provedbe politike. Također, na razini sustava razrađuju se temeljni uvjeti kao i operativni alati kojima će se koordinirati provedbeni proces (Kekez, 2019; Đulabić, Džinić & Manojlović, 2017; Koprić, 2017).

Operativno upravljanje na razini organizacije usmjerava se na međuorganizacijske odnose i suradnju. To uključuje i vertikalne smjernice nadređenih tijela podređenim tijelima, ali i usklađivanje horizontalnih odnosa među organizacijama koje nisu u hijerarhijskom odnosu, ali čija je suradnja ključna za uspješnu provedbu politikâ. U osiguranju vertikalnih smjernica za primjenu temeljnih ciljeva u provedbi politikâ, koordinacijsko tijelo bira aktivnosti i mehanizme kojima će upravljati radom provoditelja (npr. pravilima, transferom novca, licencijama, ugovorima, natječajima i donacijama). U izboru prioriteta i alata za uklanjanje zapreka efikasnoj interakciji aktera naglasak se može staviti na ujedinjavanje djelovanja sektora, programa, projekata, inicijativa unutar jedne razine vlasti ili na razne oblike partnerstava s društvenim dionicima (Hill & Hupe, 2014; Đurman & Musa, 2013; Petak, 2008). Pritom, u strukturama koje su u konstitutivnom upravljanju određene kao decentralizirane ili devoluirane, koordinacijsko se tijelo može kao fokalnim točkama koristiti i drugim tijelima ili se oslanjati na suradničke mreže (Kekez, Urbanc, & Salaj, 2013).

Dok se operativnim upravljanjem na razini sustava i organizacije osiguravaju okvir, akteri i mehanizmi za provedbu politike, njezina realizacija u praksi primarno se odvija na razini pojedinaca. Operativnim upravljanjem, pritom, usmjeravaju se međuljudski odnosi unutar organizacije te između organizacije i okoline. U upravljanju unutarorganizacijskim odnosima ključni su akteri voditelji organizacija koje su zadužene za provedbu politikâ. Koristeći se različitim upravljačkim alatima (npr. nadzorom ili edukacijom), oni usmjeravaju rad svojih djelatnika koji djeluju u ulozi neposrednih pružatelja javnih usluga ili provoditelja javnih politika. U svom radu neposredni pružatelji mogu imati različite razine diskrecije, a bitna su obilježja njihova rada standardi profesije te odnos struke i hijerarhije (Hill & Hupe, 2014; Koprić et al., 2014; Tummers & Bekkers, 2014; Sager et al., 2014). Međuljudski odnosi između organizacije i njezine okoline, s druge strane, uključuju djelovanje neposrednih provoditelja (npr.

pružatelja usluge) prema korisnicima. Važna je sastavnica te dimenzije operativnog upravljanja razina uključenosti korisnika u provedbu politikâ, a ona može varirati od pasivnog primatelja usluge ili transfera do aktera koji u provedbi sudjeluje kao suproizvoditelj javnog dobra ili usluge (Kekez, Urbanc, & Salaj, 2013; Pestoff, 2009).

Dok se u literaturi kvaliteta javnih politika te posebice njihova implementacija često analiziraju kroz sadržajnu poželjnost s jedne te prizmu ostvarenosti ili neostvarenosti planiranih rezultata s druge strane, uvid u slojeve i razine upravljačkih zadaća koje dovode do tih rezultata ipak omogućava obuhvatnije spoznaje o praksi oblikovanja i provedbe javnih politika. Detaljan uvid u raznolikost ciljeva koje izvršna vlast postavlja kao prioritete u upravljanju procesom stvaranja javnih politika preduvjet je razumijevanja potencijala za ostvarivost planiranih rezultata. Prema tome, sadržaj javnih politika bez kvalitetnog upravljačkog procesa na svim razinama i slojevima upravljanja ostaje tek obećanje koje treba ispuniti kako javne politike ne bi ostale tek „mrtvo slovo na papiru“. Taj uvid nastojat ćemo postići što vjernijim, a opet sustavnim, prikazom hrvatske prakse utvrđujući upravljačke namjere sadržane u procesnim ciljevima hrvatskih javnih politika i povezujući ih s prioritetima koje prepoznaje Okvir višestrukog upravljanja.

### 3. Metodologija

Istraživanje empirijske manifestacije Okvira višestrukog upravljanja temelji se na analizi ciljeva hrvatskih javnih politika. Građa koja je korištena u ovome radu nastala je kao dio šireg kvalitativnog istraživačkog pothvata u kojem su ciljevi hrvatskih javnih politika prisutni u 11 strateških dokumenata različitih javnih politika (vidi popis dokumenata na kraju rada) kodirani metodom kvalitativne analize sadržaja. Na temelju analize upravljačka su težišta hrvatskih javnih politika tipologizirana u pet vrsta ciljeva: sektorski, procesni, evaluacijski, instrumentalni i vrijednosni (Petek, 2022; Petek et al., 2021a; 2021b). Ovaj rad izravno se naslanja na rezultate navedene kvalitativne analize sadržaja te se koristi prethodno generiranim jedinicama kodiranja, tj. segmentima teksta koji se izravno dotiču ciljeva javnih politika, kao polazišnom točkom za užu selekciju jedinica kodiranja. Jedinice se, pritom, kodiraju s obzirom na relevantnost pri empirijskoj manifestaciji razina i slojeva višestrukog upravljanja. Kao polazište za utvrđivanje i sistematizaciju vrsta upravljačkih prioriteta u Hrvatskoj uzimaju se procesni ciljevi identificirani u Petek i suradnici (2021a).

S obzirom na to da je fokus ovog rada na opisu tematske različitosti i vrsta procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika, tematska analiza (Boyatzis, 1998) koristi se kao kvalitativna metoda koja je prikladna za identifikaciju tematskih obrazaca u hrvatskim strateškim dokumentima te za njihovo grupiranje u devet tematskih klastera koji su deduktivno predodređeni Okvirom višestrukog upravljanja (dobiveni križanjem triju razina i triju slojeva upravljanja). Drugim riječima, cilj je empirijski identificirati (dominantne) upravljačke teme i grupirati ih u teorijske klastere kako bi se produbilo sadržajno razumijevanje procesnih ciljeva. Tematska analiza u radu se primjenjuje na uzorku od 935 procesnih ciljeva.

Rad primjenjuje hibridnu strategiju (Boyatzis, 1998: str. 51–52) za pridavanje značenja tekstu kojom se za potrebe razvoja tema kombiniraju induktivno – polazeći od sirovih podataka i deduktivno kodiranje – rabeći teorijski Okvir višestrukog upravljanja. Rad je tako prepoznao ukupno 29 upravljačkih tema ili prioriteta koji su u konačnici povezani i sistematizirani uz pomoć Okvira višestrukog upravljanja. U nastavku slijedi detaljniji opis četiriju koraka kvalitativne analize podataka koji su primijenjeni u tradiciji tematske analize Richarda Boyatzisa (1998) za potrebe ovoga rada.

Kvalitativna analiza podataka izvršena je u računalnom softveru *NVivo* 12. U prvom koraku tematske analize provodi se opisno/deskriptivno kodiranje na uzorku građe. Taj je korak u radu obuhvatio 10–15 % jedinica kodiranja u svakoj od 11 strategija javnih politika pojedinačno. U toj fazi cilj je induktivno detektirati specifične upravljačke teme. Izradu deskriptivnih kodova proveo je istraživački par autora ovog rada, kodirajući podatke kontekstualno, informirajući se sadržajem koji neposredno prethodi ili slijedi nakon jedinice kodiranja kako bi se potpuno shvatilo značenje označenih segmenata teksta. Valja imati na umu da je taj induktivni proces kodiranja s obzirom na istraživačko usmjerenje na upravljačke prioritete otpočeo po inerciji informiran Okvirom višestrukog upravljanja. Međutim, koderski par u toj je fazi nastojao minimizirati preuranjenu intelektualizaciju s obzirom na to da je primarni cilj bio ispisati upravljačke teme bez njihova grupiranja po razinama i slojevima upravljanja. Ta faza kodiranja rezultirala je dugačkim popisom deskriptivnih kodova.

U idućem koraku cilj je bio preispitati dobivene deskriptivne kodove, spojiti one koji se značenjem preklapaju, izbaciti one kodove koji su marginalni te najvažnije – utvrditi tematske sličnosti između strategija kako bi se izradio popis zajedničkih upravljačkih tema koje se pojavljuju u širokom spektru javnih politika te se samim time ne odnose samo na pojedinačne strategije. Time se osigurava da konačan popis interpretativnih tema

predstavlja reprezentativne upravljačke prioritete. Istraživači su prvotno detektirali tematska preklapanja između strategija koristeći se opcijom *matrix coding query* u programu NVivo, nakon čega je koderski par tijekom nekoliko intenzivnih sastanaka izradio ukupno 29 zajedničkih interpretativnih tema/kodova. Konačan popis interpretativnih upravljačkih tema sastavljen je iterativnim procesom sve dok nije postignuta usuglašenost između autora o iscrpnosti konačnog popisa. Pritom je jedna jedinica kodiranja mogla biti dodijeljena jednoj ili više tema s obzirom na to da se kod tematske analize može primijeniti načelo višestrukog kodiranja. Drugim riječima, ista jedinica kodiranja, iako reflektira jedan procesni cilj, može u kontekstualnoj interpretaciji reflektirati nekoliko upravljačkih prioriteta. Primjerice, procesni cilj da se „kreira baza podataka o pristupačnosti objektima i uslugama u turističkim odredištima“ (Vlada RH, 2017b) tematizira s jedne strane težnja prema većoj utemeljenosti u podacima i dijagnostici za potrebe oblikovanja politika (tema 1), dok s druge strane naglašava potrebu za razvojem kvalitetnih analitičkih podloga za provedbu i praćenje mjera i politika (tema 2).

U trećem koraku dolazi do povezivanja interpretativnih kodova s teorijskim Okvirom višestrukog upravljanja kako bi se upravljačke teme grupirale u klustere (*clustering*) prema razinama i slojevima upravljanja. Ukrštavanjem tih dviju dimenzija okvira dobiva se ukupno devet klastera upravljačkih prioriteta, a teorijski okvir Hilla i Hupea (2014) poslužio je pritom za grupiranje interpretativnih kodova u klustere. Grupiranje je teklo tako da su se identificiranim temama prvotno dodjeljivali kodovi razina (sustav, organizacija, pojedinac) pa zatim i slojeva upravljanja (konstitutivni, usmjeravajući, operativni), čime ih se grupiralo u jedan od devet mogućih klastera upravljačkih prioriteta (v. tablicu 1).

U završnom, četvrtom koraku koji je validacijski kodiranje je provedeno na cjelokupnoj građi, tj. svim jedinicama kodiranja, za razliku od prethodnih faza koje su temeljene na uzorku. Validacija kodova iznjedrila je ukupno 1.220 kodnih referencija, što je za 285 referencija više nego što je jedinica kodiranja. To je objašnjeno činjenicom da su pojedine jedinice kodiranja mogle biti kodirane višestruko, stoga postoje jedinice koje reflektiraju nekoliko upravljačkih tema. Rad u nastavku donosi gust opis upravljačkih tema i sintezu nalaza, zasebno za svaki od triju upravljačkih slojeva – konstitutivno, usmjeravajuće i operativno upravljanje. U opisu dominantne upravljačke teme podvodimo pod zajedničke tematske nazivnike i ilustriramo ih primjerima. Raspodjela upravljačkih tema potom se predstavlja s obzirom na razinu i slojeve upravljanja uz doticanje mogućih implikacija dobivenih rezultata.

## 4. Upravljački prioriteti u ciljevima hrvatskih javnih politika

Analiza procesnih ciljeva strateških dokumenata utvrdila je 29 upravljačkih prioriteta koji se ovdje predstavljaju grupiranjem prema slojevima upravljanja: konstitutivnom, usmjeravajućem i operativnom upravljanju. Utvrđeni prioriteti u trima slojevima upravljanja dodatno se povezuju i grupiraju s obzirom na razine upravljanja koje uključuju djelovanje na razinama sustava, organizacija i pojedinaca.

### 4.1. Konstitutivno upravljanje

Na prvom, najvišem, sloju upravljanja identificirano je pet vrsta upravljačkih težišta kojima se usmjerava uspostavljanje struktura i okvira za oblikovanje i razvoj javnih politika. Grupiranje utvrđenih prioriteta s obzirom na to podrazumijevaju li djelovanje na razinama sustava, organizacije ili pojedinaca prikazuje se u tablici 2. Tablica ujedno pruža ilustrativne primjere i podatke o brojčanoj zastupljenosti svakog od pet prioriteta konstitutivnog upravljanja.

Tablica 2: *Prikaz upravljačkih prioriteta hrvatskih strategija u konstitutivnom upravljanju*

Razina	Prioritet	Ilustrativni citati iz strategija
Sustav	Naglašavanje načela kojima se vodi re(oblikovanje) institucionalnog okruženja (N = 42)	„Vlasnik nacionalne infrastrukture trebao bi imati koncept održavanja koji će zajamčiti dugoročnu održivost različitih vidova prijevoza.“
	Uspostava novih institucija zaduženih za dizajn i provedbu javne politike (N = 14)	„Uspostaviti mrežu odgojno-obrazovnih institucija na regionalnoj razini (centri potpore) s ciljem pružanja stručne potpore djelatnika centra djelatnicima redovitih školskih ustanova.“
	Transformacija organizacija zaduženih za dizajn i provedbu javne politike (N = 9)	„U smjeru održivog ustroja nalaže organizacijske promjene te viši stupanj koordinacije između HŽ Infrastrukture d.o.o., HŽ Cargo d.o.o. i HŽ Putničkog prijevoza d.o.o.“
Organizacija	Razvoj okvira za unapređenje međuorganizacijskih odnosa (N = 10)	„Institucije zastupljene u Savjetu su neovisne i samostalne, međusobni su im odnosi izgrađeni na načelima koordinacije i suradnje.“
Pojedinac	Senzibilizacija aktera politike za temeljna upravljačka načela (N = 14)	„Kontinuirano senzibilizirati stručnjake o potrebi provedbe načela sudjelovanja korisnika u donošenju odluka...“

Izvor: autori.

Na razini sustava, kao što pokazuje tablica 2, velik broj analiziranih strategija kao prioritete naglašava razvoj i primjenu načela kojima se vodi (re)oblikovanje i funkcioniranje institucionalnog okvira unutar kojeg se dizajniraju i provode javne politike. U multisektorskim strategijama usmjerenim ciljnim skupinama ta vrsta prioriteta najčešće uključuje izjave o nužnosti primjene progresivnih načela upravljanja ili vrijednosti koje promoviraju konvencije UN-a i drugi međunarodni dokumenti. Na taj se način široko sudjelovanje dionika i vrijednosti poput inkluzije osoba s invaliditetom, ravnopravnosti spolova i jednakog postupanja prema različitim ciljnim skupinama naglašavaju kao temeljna načela kojima se treba voditi oblikovanje i provedba politikâ za mlade i za osobe s invaliditetom te politika spolne ravnopravnosti.

Međunarodni standardi, posebice upravljački pristupi koje u sektorskim politikama promovira Europska unija, također su inspiracija i za načela koja se promoviraju konstitutivnim prioritetima strateških dokumenata usmjerenih ključnim djelatnostima ili specifičnim temama u temeljnim područjima javnih politika. Dosezanje europskih standarda što se tiče neovisnosti, nepristranosti, stručnosti pravosuđa te osiguranja održivosti različitih vidova prijevoza i energetske učinkovitosti u preradi drva i proizvodnji namještaja primjeri su ciljnih izjava tema vladinih resora s dominantnim praksama u međunarodnom okružju kojima se usmjerava harmonizacija djelatnosti javnih politika. Istodobno, dio izjava usmjerava ili opravdava djelovanje aktera na stvaranju politika temeljnim upravljačkim načelima poput koherentnosti, suradnje, uključivosti, ekonomičnosti i društvene odgovornosti.

Upravljačka načela istaknuta prvom, i prema broju izjava najzastupljenijom (v. tablicu 2) skupinom konstitutivnih prioriteta operacionaliziraju se dvjema skupinama ciljnih izjava kojima se usmjerava institucionalni (re) dizajn. Prva skupina ciljeva usmjerava uspostavu novih institucija koje će u praksu ugrađivati prihvaćana načela poput ureda pravobranitelja koji nadziru provedbu konvencija UN-a, međusektorskih tijela za uključivo donošenje strateških dokumenata ili novih tijela zaduženih za nadziranje rada ili pružanje podrške provoditeljima javne politike u integraciji progresivnih upravljačkih načela u provedbu politika. Integraciju upravljačkih načela u praksu putem institucionalnog dizajna predviđa i druga skupina ciljeva, samo što se ona usmjerava na transformaciju, širenje ili jačanje postojećih organizacija zaduženih za dizajn i provedbu nekih javnih politika.

Prioriteti konstitutivnog upravljanja na razini organizacije i pojedinaca, iako brojčano znatno manje zastupljeni, prate smjer djelovanja uspostavljen na razini sustava i dodatno ga razrađuju. Prioriteti na razini organizacije posebno se usmjeravaju na razvoj strukturnih pretpostavki za uspješ-

nu koordinaciju i suradnju aktera oblikovanja i provedbe javnih politika. Kao težnje, pritom, najčešće naglašavaju uspostavu struktura za usuglašenje i suradničko djelovanje organizacija zaduženih za oblikovanje ili provedbu politike. Na razini pojedinaca prioriteti konstitutivnog upravljanja usmjeravaju se na zadaće informiranja, senzibilizacije i izobrazbe aktera politike, posebice provoditelja, o temeljnim upravljačkim načelima.

## 4.2. Usmjeravajuće upravljanje

Na drugom sloju upravljanja identificirano je devet upravljačkih prioriteta kojima se u analiziranim strateškim dokumentima usmjerava formulacija drugih strateških dokumenata, propisa i ostalih vrsta javnopolitičkih dokumenata. Grupiranje utvrđenih prioriteta s obzirom na to podrazumijevaju li djelovanje na razinama sustava, organizacije ili pojedinaca prikazano je u tablici 3. Tablica ujedno daje ilustrativne primjere i podatke o brojčanoj zastupljenosti svakog od devet prioriteta usmjeravajućeg upravljanja.

Tablica 3: *Prikaz upravljačkih prioriteta hrvatskih strategija u usmjeravajućem upravljanju*

Razina	Prioritet	Ilustrativni citati iz strategija
Sustav	Poticanje odgovornosti i osiguranje smjernica za oblikovanje drugih dokumenata javnih politika (N = 183)	„Odgovornost za razvoj i kvalitetnu provedbu strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (...) trebaju imati svi relevantni sudionici strukovnog obrazovanja i osposobljavanja.“
	Povećanje utemeljenosti na podacima i dijagnozi stanja (N = 125)	„Da bi se stvorila osnova za donošenje odluka i kreiranje politika na ovom području, utemeljene na relevantnim podacima, potrebno je kontinuirano unaprjeđivati kvantitativno istraživanje Registra, ali i provoditi kvalitativne te ciljane studije o ovoj posebice ranjivoj populaciji.“
	Usustavljenje evaluacije učinka kao podloge za nove cikluse planiranja (N = 28)	„Analiza učinaka Zakona o sudovima, Zakona o državnom odvjetništvu, Zakona o Državnom sudbenom vijeću, Zakona o Pravosudnoj akademiji i Zakona o vježbenicima u pravosudnim tijelima i pravosudnom ispitu te pristupanje doradi istih sukladno rezultatima analize.“
	Upućivanje na razvoj financijskog okvira za planiranje (N = 21)	„Izraditi plan usklađivanja aktivnosti i financijskih sredstava iz državnog proračuna i EU fondova s prioritetima deinstucionalizacije i transformacije ustanova.“
Organizacija	Poticanje uključivanja i koordinacije s dionicima (N = 46)	„Uključivanje ovakvih udruga, lokalnih skupina i nevladinih organizacija u planiranje odluka vezanih za promet dodatno će se razmotriti i promovirati.“



Orga- nizacija	Postizanje koherentnosti javne politike (N = 32)	„Razvojni planovi luka od međunarodne gospodarske važnosti (Rijeka, Šibenik, Zadar, Split, Ploče, Dubrovnik) moraju se uskladiti s nacionalnim razvojnim planovima i planovima razvoja prometne infrastrukture.“
	Unaprjeđenje međuinsti- tucionalne i međuresorne suradnje (N = 16)	„Poboljšana međuresorna i međusektorska koordinacija za praćenje mladih u riziku od socijalne isključenosti na nacionalnoj i regionalnoj razini.“
Poje- di- nac	Jačanje profesionalnih kompetencija kreatora politika (N = 4)	„Institucije (...) (su) dužne razvijati svoje vlastite sposobnosti i kapacitete te aktivno sudjelovati u planiranju, provedbi i analizi reformi za svoja područja (...)“
	Širenje/sužavanje prostora diskrecije kreatora i provoditelja politika (N = 2)	„Sa svrhom ispravnog tumačenja i provedbe održive javne nabave (...) provoditelji postupaka javne nabave i poslovni subjekti za preradu drva i proizvodnju namještaja moraju sustavno stjecati nova znanja na ovom području.“

Izvor: autori.

Prioritetima usmjeravajućeg upravljanja snažno dominiraju oni koji se postavljaju na razini sustava. Među njima se, s najvećom zastupljenošću među svim upravljačkim prioritetima, ističe cilj poticanja odgovornosti i osiguranja smjernica za oblikovanje drugih dokumenata javnih politika (akcijskih planova, lokalnih planova, povezanih strategija). Tom vrstom prioriteta strateški dokumenti podsjećaju nositelje javnih ovlasti na odgovornost daljnje operacionalizacije sadržaja tih dokumenata, i to putem prihvaćanja povezanih strateških dokumenata, zakona, pravilnika ili dokumenata javnih politika nižih razina vlasti.

Poticanje na izradu drugih dokumenata javnih politika često je općenito postavljeno kao potreba razvoja pravnog ili strateškog okvira za određeni aspekt politikâ koju strateški dokument određuje. Još češće, međutim, poticaj na kreiranje okvira javnih politika popraćen je specifičnim smjernicama o sadržaju ili procesu izrade budućeg dokumenta. Te smjernice u velikoj su mjeri inspirirane načelima istaknutim na prethodnom, konstitutivnom, sloju upravljanja. U manjem broju slučajeva, u uvodnim dijelovima strateških dokumenata, ciljne izjave u tom tipu prioriteta podrazumijevaju deklariranje važnosti prihvaćanja samog strateškog dokumenta u kojem je izjava izrečena.

Drugi, isto snažno zastupljen prioritet usmjeravajućeg upravljanja veže se uz ideju donošenja odluka temeljenih na dokazima (*evidence-based policymaking*). Težnja prema povećanoj utemeljenosti dokumenata na podacima i dijagnozi stanja pronađena je kao prioritet u svim analiziranim strategijama. U određenoj mjeri taj cilj uključuje usmjeravanje nositelja izvršnih ovlasti prema unapređenju postojećih postupaka prikupljanja i analize podataka te kvalitetnijeg korištenja već dostupnih podataka. U

najvećoj mjeri, međutim, taj prioritet obuhvaća izjave o potrebi provedbe specifičnih istraživanja na temelju kojih se u određenoj politici ili nekom njezinu aspektu mogu bolje utvrditi potrebe i mogućnosti djelovanja.

Razvoj analitičke podloge za stvaranje javnih politika promovira i treći prioritet s razine sustava koji se usmjerava na sustavne evaluacije učinaka kao podloge za nove cikluse strateškog planiranja. Iako s manjom zastupljenošću u analiziranim strateškim dokumentima, taj procesni cilj među upravljačke prioritete postavlja nastojanje da se prihvati logika uzročnosti te uključi evaluacija kao sustavna procjena procesa ili ishoda intervencije u postupke oblikovanja dokumenata javnih politika. Korak prema učinkovitijem korištenju logike uzročnosti donosi i prioritet upućivanja kreatora takvih dokumenata na razvoj financijskog okvira za planiranje. Taj posljednji prioritet s razine sustava uključuje izjave kojima se usmjerava uspješnije povezivanje mjera javnih politika s jasnim izvorima financiranja.

Dok se prioritetima usmjeravajućeg upravljanja na razini sustava nastoji stvoriti motivacijska, normativna, informacijska i financijska podloga za oblikovanje raznih javnih politika povezanih s analiziranim strateškim dokumentima, prioriteti na razini organizacije usmjeravaju se na osiguravanje usuglašenosti elemenata javne politike. Među njima, kao što i pokazuje tablica 3, dominira prioritet poticanja uključivanja i koordinacije s dionicima. Ciljne izjave koje obuhvaća taj prioritet usmjeravaju se na pitanje uključivosti i reprezentativnosti procesa izrade (s analiziranim strategijama) povezanih planova i propisa. Pritom, dio strategija naglašava uključivanje ciljnih skupina i njihovih udruga, a dio se usmjerava na poticanje uključivanja i suradnje s dionicima poslovnog sektora, znanstvene zajednice ili šire javnosti.

Prioritet usmjeren unapređenju međuinstitucionalne i međuresorne suradnje ističe važnost suradnje i horizontalne koordinacije između tijela zaduženih za oblikovanje nacionalnih i lokalnih politika. Uz znatnu prisutnost u višesektorskim strateškim dokumentima, prioritet usmjerava međuinstitucionalnu suradnju u prikupljanju podataka, izradi nacрта planova i drugim aktivnostima važnim za formulaciju javnih politika.

Prioritet usmjeren na postizanje koherentnosti javnih politika promovira usuglašavanje sadržajnih elemenata budućih dokumenata javnih politika. Taj tip prioriteta obuhvaća ne samo težnju prema usuglašavanju elemenata unutar jedne politike (primjerice različitih razina i oblika obrazovanja) već i povezivanje sadržaja različitih politika (primjerice razvojnih planova luka s razvojnim planovima gradova). U dijelu strategija taj prioritet uključuje i usmjeravanje prema harmonizaciji domaćih propisa i dokumenata javnih politika s europskom i međunarodnom praksom.

Usmjeravajući prioriteti na razini pojedinaca tek su neznatno zastupljeni pa samo, više na simboličan način, pokazuju kako se prepoznaje potreba osnaživanja aktera zaduženih za razvoj određene politike (primjerice članova savjeta mladih) i drugih dionika procesa stvaranja javnih politika. Također, kao zametak prioriteta pojavljuje se prepoznavanje značenja diskrecije provoditelja (primjerice nastavnika u obrazovnoj politici ili provoditelja javne nabave) za potencijalno (re)definiranje sadržaja politike u provedbenoj praksi.

### 4.3. Operativno upravljanje

Treći, operativni sloj upravljanja obuhvatio je najviše procesnih ciljeva i uključuje čak petnaest prioriteta kojima se usmjerava praktično upravljanje procesom provedbe analiziranih i s njima povezanih strateških dokumenata i propisa. Grupiranje utvrđenih prioriteta s obzirom na to podrazumijevaju li djelovanje na razinama sustava, organizacije ili pojedinaca prikazuje se i ilustrira u tablici 4.

Tablica 4: Prikaz upravljačkih prioriteta hrvatskih strategija u operativnom upravljanju

Razina	Prioritet	Ilustrativni citati iz strategija
Sustav	Osiguranje uvjeta (materijalnih, tehnoloških, programskih) za provedbu (N = 124)	„Osigurati optimalne uvjete rada obrazovnih ustanova.“
	Razvoj analitičke podloge za provedbu i praćenje provedbe (N = 111)	„Redovito ažurirana evidencija broja zaposlenih osoba s invaliditetom u javnom sektoru (svaka tri mjeseca) na temelju koje se može pratiti rast/pad njihovog broja.“
	Poticanje provedbe postojećih aktivnosti (N = 83)	„Dovršetak uvođenja Integriranog sustava upravljanja predmetima.“
	Razvoj operativnih procedura (N = 35)	„Izraditi nove i unaprijediti postojeće medicinske algoritme/protokole, stručne smjernice/preporuke i sl. za potrebe specifičnih stanja djece.“
	Širenje mreže provoditelja politike (N = 11)	„Povećanje flote plovila za nadzor sigurnosti plovidbe i plovila za zaštitu okoliša.“
Organizacija	Poticanje ujedinjenog djelovanja aktera u provedbi politike (N = 45)	„Poticati međusektorsko povezivanje i suradnju svih institucionalnih i izvaninstitucionalnih sudionika na području poticanja čitanja.“

Organizacija	Koordinacija provedbenih tijela (N = 45)	„(...) ima zadatak redovitog prikupljanja podataka od ostalih ustrojstvenih jedinica, izrade izvješća te davanja poticaja i pružanja stručne pomoći u provedbi utvrđenih ciljeva.“
	Suradnja s udrugama, akademijom i gospodarstvom u provedbi politike (N = 41)	„Nastavljena suradnja s organizacijama civilnoga društva koje djeluju u području socijalne skrbi kroz socijalno ugovaranje.“
	Poticanje suradnje među društvenim akterima (N = 21)	„Usitnjenost pojedinačnih proizvodnji zahtijeva međusobno povezivanje koje može biti u obliku udruživanja kao što su proizvodni klasteri, čime se doprinosi učinkovitosti, fleksibilnosti i produktivnosti poslovnih subjekata.“
	Jačanje suradnje s međunarodnim akterima (N = 32)	„Povećati povezanost sa susjednim zemljama radi podizanja suradnje i teritorijalne integracije na višu razinu.“
Pojedinaac	Organizacija programa osposobljavanja i podrške provoditeljima (N = 112)	„Izobrazba provoditelja postupaka javne nabave i proizvođača o održivoj i zelenoj javnoj nabavi proizvoda od drva i namještaja.“
	Informiranje korisnika (N = 45)	„U sektoru željezničkog prometa iznimno je važna obaviještenost korisnika o kretanju vlakova kako bi se omogućilo adekvatno planiranje putovanja odnosno planiranje rada gospodarskih subjekata i time povećala atraktivnost željezničkog prometa.“
	Jačanje profesionalne etike i ugleda struke (N = 24)	„(...) profesionalizacija učiteljskog zanimanja“
	Unapređenje programa formalnog obrazovanja budućih provoditelja (N = 11)	„Tijekom obrazovanja dizajnera mora se osigurati njihova aktivna uključenost u procese proizvodnje kako bi dobili znanja o tehnološkim rješenjima, materijalima te ograničenjima i mogućnostima poslovnih subjekata.“
	Upravljanje organizacijom i ljudskim resursima (N = 13)	„Unaprijediti kvalitetu rukovođenja odgojno-obrazovnim institucijama.“

Izvor: autori.

Operativnim upravljanjem na razini sustava dominiraju dva skupa prioriteta kojima se osiguravaju analitički, materijalni i programski uvjeti za provedbu javnih politika. S jedne strane, gotovo svi strateški dokumenti u velikoj mjeri kao prioritet naglašavaju razvoj ili modernizaciju tehnološke, informacijske infrastrukture te osiguranje materijalnih, prostornih, programskih i profesionalnih uvjeta za organizaciju provedbe aktivnosti predviđenih analiziranim strategijama i s njima povezanim dokumentima.

S druge strane, strategije u velikoj mjeri usmjeravaju razvoj alata nužnih za praćenje provedbe i analitičke aktivnosti kojima se pospješuje provedba predviđenih aktivnosti. Dok alati praćenja obuhvaćaju nastojanja da se uspostave evidencije, obrasci izvještavanja i definiranje pokazatelja, analitičke aktivnosti primarno uključuju prikupljanje podataka koji se istodobno koriste i za planiranje i provedbu politike.

U određenju usmjerenosti prema osiguranju uvjeta i analitičke podloge za provedbu politikâ dio ciljeva jako je specifičan, no veći dio ostaje na razini općenita naglašavanja potrebe osiguranja infrastrukture ili nadzora nad provedbom. Na razini općenitih izjava o nužnosti djelovanja ostaje i treći tip prioriteta operativnog upravljanja kojim se potiče provedba postojećih aktivnosti. Izjave obuhvaćene tim prioritetom, a čiji broj nije malen kao što pokazuje tablica 4, podsjećaju nositelje izvršnih ovlasti na nužnost provedbe već prihvaćenih planova, propisa, mjera i aktivnosti. Od naglašavanja nužnosti dosljedne primjene propisa u određenom resoru ili za ciljnu skupinu, preko prizivanja dovršetka razvoja određene infrastrukture pa do upućivanja na nužnost ostvarenja planiranih mjera i aktivnosti određenog plana, tim prioritetom jednostavno se tijela zadužena za provedbu politika podsjećaju na njihov mandat.

Sustavan ulog u uspješnost provedbe strategije, u nešto manjoj mjeri nego u prethodna tri slučaja, daju i sljedeći operativni prioriteti upućivanjem tijela zaduženih za koordinaciju provedbe na širenje mreže provoditelja i razvoj operativnih procedura. Dok izjave obuhvaćene prioritetom širenja mreže pružatelja usluga uključuju djelovanje na povećanju broja stručnjaka, timova i organizacijskih jedinica zaduženih za provedbu analiziranih strateških dokumenata, prioritet razvoja operativnih procedura uključuje težnje prema razvoju protokola, kriterija, operativnih pravilnika i drugih alata nužnih za usmjeravanje djelovanja provoditelja.

Na razini organizacije operativno upravljanje posvećeno je različitim aspektima upravljanja međuorganizacijskim odnosima. Pritom se kao dominantni prioriteti ističu ciljevi vertikalne i horizontalne koordinacije. Vertikalnu koordinaciju obilježava prioritet usmjeravanja djelovanja provedbenih tijela kroz ciljeve imenovanja tijela i osoba koordinatora, uspostavu koordinacijskih struktura i mehanizama komunikacije te upućivanje naputaka za djelovanje tijelima provoditeljima strategije. Prioritet razvoja koordinacije s akterima civilnog društva, akademije i poslovnog sektora u najvećoj mjeri obuhvaća općenite izjave o važnosti suradnje s društvenim akterima. Izjave specifičnije naravi u najvećoj se mjeri kod tog prioriteta odnose na poticanje razmjene informacija, iskustva i znanja te pružanje financijske potpore djelovanju organizacija civilnog društva.

S nešto manjom zastupljenošću od ciljeva vertikalne i horizontalne koordinacije, u strategijama do izražaja dolaze i usmjerenost ostvarenju suradnje s međunarodnim akterima i poticanje suradnje među društvenim akterima. Suradnja s međunarodnim akterima uvelike se veže za aktere konvencija UN-a i europske aktere. Prioritet poticanja suradnje među društvenim akterima, s druge strane, zahvaća djelovanje prema nizu raznovrsnih aktera uključujući poticanje sinergije među organizacijama civilnog društva, poticanje veze između akademske zajednice i gospodarstva, ostvarenje suradnje između financijske zajednice i poslovnih subjekata, povezivanja proizvođača i potrošača te poticanja djelovanja strukovnih i stručnih udruženja.

Dok prethodna četiri prioriteta operativnog upravljanja međuorganizacijskim odnosima zahvaćaju određeni tip državnih ili društvenih aktera, prioritet poticanja ujedinjenog djelovanja donosi usmjerenost prema povezivanju djelovanja svih aktera uključenih u provedbu politika. Uz snažnu zastupljenost među ciljevima operativnog upravljanja, izjave obuhvaćene tim prioritetom najčešće naglašavaju nužnosti suradnje svih dionika strategije, povezivanja usluga, ujednačenog postupanja i interoperabilnosti različitih sustava.

Na razini pojedinaca, operativno upravljanje obuhvaća pet prioriteta od kojih se čak četiri odnose na upravljanje organizacijom i ljudskim resursima u tijelima zaduženim za provedbu strateških dokumenata. Iako s malenom zastupljenošću, no ipak kao pokazatelj prepoznavanja potreba, među tom skupinom ističe se prioritet osiguranja smjernica za upravljanje organizacijom i ljudskim resursima. Ciljevi koje obuhvaća taj prioritet naglašavaju nužnost jačanja odgovornosti rukovodećih službenika u organizacijama zaduženima za koordinaciju ili provedbu aktivnosti predviđenim strateškim dokumentima, razvoja organizacijskih i upravljačkih znanja i unapređenje upravljanja ljudskim resursima.

Iako je tek naznačeno prethodno opisanim prioritetom, upravljanje ljudskim potencijalima u žarištu je čak triju prioriteta operativnog upravljanja. Među njima zastupljenošću u strategijama snažno dominira cilj organizacije programa osposobljavanja i podrške provoditeljima koji uključuje izjave o organizaciji programa stručnog usavršavanja, specijalizacije, licenciranja i supervizija niza stručnjaka na neposrednoj razini provedbe. Uz usmjerenost na stjecanje specifičnih znanja i vještina, prioritet uključuje i senzibilizaciju s obzirom na načela naglašena prioritetima u konstitutivnom sloju upravljanja.

Isticanje važnosti internalizacije temeljnih upravljačkih načela poput neovisnosti i profesionalnosti djelatnika pravosuđa ili odgovornosti stručnjaka zaduženih za zaštitu od obiteljskog nasilja veže se i uz prioritet usmjeren jačanju profesionalne etike i ugleda struke. Četvrti prioritet usmjeren unapređenju ljudskih potencijala zahvaća programe formalnog obrazova-

nja budućih provoditelja javnih politika te, iako s manjom zastupljenošću među kodiranim izjavama, pokazuje težnje strateških dokumenata prema povezivanju obrazovnog sustava s potrebama za stručnim znanjima i vještinama u različitim sektorima.

Posljednji, ali s obzirom na razvojni potencijal i brojčanu zastupljenost jako važan prioritet operativnog upravljanja veže se uz odnos prema pripadnicima ciljnih populacija analiziranih strategija. U tom odnosu ciljevi prisutni u većini strategija naglašavaju nužnost osvještavanja javnosti o ciljevima politikâ ili željenom ponašanju koje politike promoviraju te važnost informiranja korisnika politikâ o njihovim pravima i uslugama. Također, dio ciljnih izjava ide korak dalje pa uz informiranje naglašava i sudjelovanje korisnika u procesu provedbe javnih politikâ. Dok su ciljne izjave vezane uz informiranje i senzibiliziranje građana donekle specifične, izjave vezane uz sudjelovanje ostaju na razini prepoznavanja i naglašavanja nužnosti ostvarenja toga važnog upravljačkog načela.

## 5. Rasprava

U nastavku se analizira postotna prisutnost kodiranih referencija prema različitim skupinama upravljačkih prioriteta kako bi se ispitali uzorci nadzastupljenosti ili podzastupljenosti određenih upravljačkih skupina. Postoci dobiveni u tablici 5 udio su kodiranih referencija svakog klastera upravljačkih prioriteta prema sponi ljestvica – sloj upravljanja u ukupnom broju referencija (N = 1.220). Pritom su, da se podsjetimo, klasteri upravljačkih prioriteta načinjeni od zbroja kodiranih referencija svih upravljačkih tema na konkretnoj ljestvici i sloju upravljanja.

Tablica 5: *Raspodjela procesnih ciljeva po klasterima upravljačkih prioriteta*

LJESTVICA UPRAVLJANJA	SLOJ UPRAVLJANJA		
	Konstitutivno	Usmjeravajuće	Operativno
Sustav	5,6 %	26,9 %	28,4 %
Organizacija	0,8 %	7,1 %	13,6 %
Pojedinac	1,7 %	0,7 %	15,2 %

*Napomena:* ukupan broj kodiranih referencija = 1.220

Izvor: autori.

Analiza procesnih ciljeva pokazala je da među upravljačkim prioritetima hrvatskih javnih politika, barem na temelju strateških dokumenata, dominiraju oni koji se odnose na operativnu razinu upravljanja (57,2 %), a oni koji se odnose na konstitutivno upravljanje tek su neznatno zastupljeni (8,1 %). Imajući u vidu činjenicu da su među 11 dokumenata bile strategije koje su usmjerene na ciljne skupine ili sektore, a ne strategije kojima se usmjerava, recimo, reforma javne uprave, razumljivo je da njihovi procesni ciljevi funkcioniraju u već uspostavljenom institucionalnom okviru i strukturama u kojima se javne politike stvaraju.

Također, slaba zastupljenost konstitutivnih ciljeva nije iznenađujuća u tom kontekstu s obzirom na to da nije uobičajena zadaća strateških dokumenata redizajnirati institucionalne okvire, već je to zadaća šire reforme upravno-institucionalne arhitekture pojedinog područja javnih politika (Koprić et al., 2014). Isto tako, promjene institucionalnog dizajna po prirodi su zahvati koji se obično rjeđe provode, a konstitutivni okvir u Hrvatskoj pokazao se kao otporan na reformske namjere zbog pozitivne povratne sprege i ovisnosti o povijesno zadanom putu (Petak, 2019). Stoga, one rijetke prigode kada konstitutivni ciljevi jesu bili prisutni, tada su uključivali isticanje reformski orijentiranih upravljačkih načela i planova o svojevrsnom (re)dizajnu postojećih struktura za djelovanje aktera uključenih u stvaranje politike.

Ciljevi vezani uz sloj usmjeravajućeg upravljanja obuhvatili su 34,7 % (analiziranog) uzorka, što je pomalo iznenađujuće imajući u vidu da sami strateški dokumenti pretpostavljaju uznapredovalost procesa formulacije sadržaja javnih politika. Naime, strategije predstavljaju manifestaciju postojećih poželjnih namjera javnih politika na temelju prethodne formulacije ciljeva javnih politika. Međutim, dimenzija usmjeravajućeg upravljanja u hrvatskim javnim politikama u analiziranim dokumentima promovira se poglavito kroz ciljeve stvaranja analitičkih podloga za nastavak oblikovanja javnih politika u novim ciklusima planiranja ili za izradu drugih, više specijaliziranih dokumenata javnih politika koji se temelje na strategiji (razina sustava, 26,9 %). Prioriteti koji, pritom, dominiraju jesu oni usmjereni na poticanje odgovornosti i osiguranje sadržajnih smjernica za izradu budućih strateških dokumenata, posebice onih koji operacionaliziraju analizirane strateške dokumente. Također, u toj skupini prioriteta važno mjesto zauzima poticanje razvoja javnih politika utemeljenih na dokazima.

Takva usmjerenost na poticanje izrade drugih dokumenata i stvaranje analitičke podloge veže se uz izazove koordinacije u procesima oblikovanja javnih politika u Hrvatskoj koju na razini sustava stvaranja javnih politika odlikuje izostanak infrastrukture i metodologije za ujedinjeno



i analitički utemeljeno djelovanje aktera zaduženih za izradu strateških dokumenata (Koprić, 2019; Petak, 2019; Musa & Petak, 2015). Kako bi kompenzirali manjak smjernica s razine sustava, može se zaključiti da pojedinačni strateški dokumenti velik udio svojih ciljeva usmjeravaju osiguranju smjernica za buduće dokumente u području koje sami uređuju. S druge strane, strategije usmjeravaju tek manji postotak ciljeva prema osiguravanju usuglašenosti elemenata javnih politika (razina organizacije) i unaprjeđenju predispozicija kreatora javnih politika za razvoj sadržaja politikâ (razina pojedinca).

Operativno upravljanje, na kraju, zauzelo je središnje mjesto među upravljačkim prioritetima s udjelom od 57,2 % svih kodiranih referencija. Taj sloj upravljanja bio je intenzivno zastupljen među ciljevima na svim trima razinama: sustava (28,4 %), organizacije (13,6 %) i pojedinca (15,2 %). Dominaciju su, pritom, preuzeli prioriteti vezani uz uspostavu okvira za provedbu javne politike koji su obilježili više od polovice ciljeva iz bazena operativnog upravljanja. Znakovito je, i s prethodno naglašenim izazovima koordinacije procesa stvaranja javnih politika povezano, da je jedan od važnijih upravljačkih prioriteta koje pronalazimo u strateškim dokumentima vezan uz poticanje provedbe postojećih mjera. Hrvatski strateški dokumenti tako se u velikoj mjeri svojim ciljevima koriste kako bi naglasili nužnosti provedbe aktivnosti koje su već predviđene postojećim strateškim ili zakonodavnim okvirom povezanim s analiziranim dokumentima.

## 6. Zaključak

Analizirajući procesne ciljeve hrvatskih strateških dokumenata, rad je potvrdio prisutnost i važnost strateškog promišljanja upravljanja procesom stvaranja javnih politika. Primjenom tematske analize uz pomoć Okvira višestrukog upravljanja Hilla i Hupea (2014) rad otkriva kako hrvatske javne politike predviđaju niz upravljačkih prioriteta počevši od donošenja temeljnih konstitutivnih odluka o načelima i institucionalnim strukturama za oblikovanje i provedbu javnih politika (doduše u manjoj mjeri), preko aktivnosti kojima se usmjerava oblikovanje javnih politika pa sve do praktičnog upravljanja implementacijskim procesom u kojem se provode planirane aktivnosti.

Odmičući se od analize koja kvalitetu javnih politika razmatra kroz sadržajnu poželjnost s jedne ili prizmu (ne)ostvarenosti planiranih rezultata s druge strane, rad pokazuje kako uvid u slojeve i razine upravljačkih zadaća

koje dovode do tih rezultata osigurava obuhvatnije spoznaje o praksi oblikovanja i provedbe javnih politika. Rad je pokazao da tu praksu u slučaju Hrvatske obilježava razumljivo malena zastupljenost konstitutivnih prioriteta te znakovito velika zastupljenost prioriteta kojima se nacionalna i lokalna tijela javne vlasti podsjeća na odgovornost prihvaćanja novih i provedbe već postojećih dokumenata javnih politika. Izrazita zastupljenost te, u međunarodnoj literaturi još neprepoznate, vrste upravljačkih prioriteta pokazuje nužnost daljnje analize i unapređenja temeljnih upravljačkih kapaciteta nositelja izvršnih ovlasti u Hrvatskoj. Time bi se doprinijelo daljnjoj konsolidaciji vještina stvaranja javnih politika unutar hrvatske javne uprave. Samim time, nalazi ovoga rada imaju i praktičnu primjenu jer upućuju na dimenzije javnog upravljanja i upravljačkih kapaciteta u Hrvatskoj koji zahtijevaju dodatna ulaganja kako bi se razina kvalitete stvaranja hrvatskih javnih politika podigla na veću razinu, a samim time i postigla dugoročno održivija, djelotvornija i efikasnija rješenja za kolektivne probleme.

## Literatura

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2004). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in modern society*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511814617>
- Bevir, M. (2011). Governance as theory, practice, and dilemma. U: M. Bevir (ur.), *The SAGE Handbook of Governance*, (str. 1–16). London, UK: SAGE, <https://doi.org/10.4135/9781446200964.n1>
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. London, UK: SAGE Publications.
- Dulabić, V., Džinić, J., & Manojlović, R. (2017). Utjecaj instrumenata javnog menadžmenta na odnose građana i uprave. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, (str. 413–437). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Durman, P., & Musa, A. (2013). Problem koordinacije u javnoj upravi: natrag prema hijerarhiji? *Anali hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju* 10(1), 111–138.
- Durman, P., Musa, A., & Koprić, I. (2022). Participatory law-making in the digital age: The case of the e-public consultation platform in Croatia. U: T. Randa-Liiv & V. Lember (ur.), *Engaging citizens in policy making e-participation practices in Europe*, (str. 91–104). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

- Gassner, D., Gofen, A., & Raaphorst, N. (2020). Performance management from the bottom up. *Public Management Review*, 24(1), 106–123, <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1795232>
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb, Hrvatska: Biblioteka Politička misao, Fakultet političkih znanosti.
- Hill, M., & Hupe, P. (2014). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*, 3rd ed. London, UK: SAGE.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Principles and processes*. Fourth Edition. Oxford, UK / New York, USA: Oxford University Press.
- Hupe, P. L. (2011). The Thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63–80, <https://doi.org/10.1177/0952076710367717>
- Hysing, E., & Lundberg, E. (2015). Making governance networks more democratic: Lessons from the Swedish governmental commissions. *Critical Policy Studies*, 10(1), 1–18, <https://doi.org/10.1080/19460171.2014.988163>
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55–65, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00346.x>
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. U: M. Bevir (ur.), *The SAGE Handbook of Governance*, (str. 106–23). London, UK: SAGE Publications Ltd, <https://doi.org/10.4135/9781446200964.n8>
- Kekez, A. (2013). Što se misli pod implementacijom javnih politika? *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku*, 4(13), 65–67.
- Kekez, A. (2018). *Influence of Institutions and actors on the reform of implementation management: A comparative analysis of social services in Croatia*. Doctoral dissertation. Zagreb, Hrvatska: University of Zagreb. Dostupno na [https://www.fpzg.unizg.hr/\\_download/repository/PhD\\_Anka\\_Kekez\\_Kostro\\_final.pdf](https://www.fpzg.unizg.hr/_download/repository/PhD_Anka_Kekez_Kostro_final.pdf)
- Kekez, A. (2019). Misusing the reform: New public governance in the service of clientelism. U: S.P. Ruth & M. Spirova (ur.), *Clientelism and democratic governance in comparative perspective* (str. 197–220). Colchester, UK: ECPR Press.
- Kekez, A., & Henjak, A. (2019). Problems of captured collaboration: From political to politicized metagovernance. U: A. Kekez, M. Howlett & M. Ramesh (ur.), *Collaboration in public service delivery*, (str. 203–220). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781788978583.00022>
- Kekez, A., Urbanc, K., & Salaj, I. (2013). Implementacija javnih politika kao operativno upravljanje: analiza transformacije hrvatske politike prema osobama s invaliditetom. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 9(1), 413–39.
- Kiser, L. L., & Ostrom, E. (2000). The three worlds of action: A metatheoretical synthesis of institutional approaches. *Polycentric Games and Institutions*, 1, 56–88.
- Klijn, E. H. (2010). Trust in governance networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes. U: S. P. Osborne (ur.), *The new public*

- governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, (str. 351–65). London, UK: Routledge.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London, UK: Sage, <https://doi.org/10.4135/9781446215012>
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb, Hrvatska: Pravni fakultet.
- Koprić, I. (2017). Demokracija, decentralizacija, povjerenje građana i ponos javnih službenika: stari i novi koncepti u razvoju odnosa građana i javne uprave. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, (str. 3–29). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Koprić, I. (2019). Public administration reform in Croatia: Slow modernization during europeanization of resilient bureaucracy. *Public Administration Issue*, SI 1, 7–26, <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2019-0-5-7-26>
- Kovačić, M. (2022). Kako bi analiza trebala spasiti Hrvatsku: stvaranje politika utemeljeno na dokazima kao cilj hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(3), 495–520, <https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.2>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service, 30th Anniversary Expanded Edition*. New York, USA: Russell Sage Foundation.
- Musa, A. (2017). Informacije za građane: transparentnom i otvorenom javnom upravom prema boljem upravljanju i povjerenju građana. U: I. Koprić, A. Musa & T. Giljević (ur.), *Građani, javna uprava i lokalna samouprava: povjerenje, suradnja, potpora*, (str. 29–73). Zagreb, Hrvatska: Institut za javnu upravu.
- Musa, A. & Petak, Z. (2015). Coordination for policy in transition countries: Case of Croatia. *International Public Administration Review*, 13(3-4), 117–159, <https://doi.org/10.17573/ipar.2015.3-4.06>
- Osborne, S. P., Mclaughlin, K., & Chew, C. (2010). Relationship marketing, relational capital and the governance of public services deliver. U: S. P. Osborne (ur.), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (str. 185–200). London, UK: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203861684>
- Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. U: P. A. Sabatier (ur.), *Theories of the policy process*, 2nd edition, (str. 3–17). Boulder, CO: Westview Press.
- Papadopoulos, Y. (2016). Interactive governance: Authorization, representation and accountability. U: J. Edelenbos & I. van Meerkerk (ur.), *Critical reflections on interactive governance*, (str. 146–66). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781783479078.00012>
- Pestoff, V. (2009). Towards a paradigm of democratic participation: Citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 80(2), 197–224, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8292.2009.00384.x>

- Petak, Z. (2008). Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem *policy*-koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva: časopis za politologiju*, 5(1), 263–273.
- Petak, Z. (2019). Policy-making context and challenges of governance in Croatia. U: Z. Petak & K. Kotarski (ur.), *Policy-making at the European periphery: The case of Croatia*, (str. 29–45). London, UK: Palgrave Macmillan, [https://doi.org/10.1007/978-3-319-73582-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-73582-5_2)
- Petak, Z., & Petek, A. (2014). Proces stvaranja javnih politika. U: A. Petek & K. Petković (ur.), *Pojmovnik javnih politika*, (str. 135–136). Zagreb, Hrvatska: Političke analize.
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021a). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. *European Policy Analysis*, 7(2), 451–469, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021b). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. Methodological Supplemental. *European Policy Analysis*. Dostupno na <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/epa2.1106>, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>
- Petek, A. (2022). Uvodnik: ciljevi hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(3), 451–467, <https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.4>
- Peters, B.G. (2011). After managerialism what? The return to political and strategic priorities. *Croatian and Comparative Public Administration: A Journal for Theory and Practice of Public Administration*, 11(3), 605–626.
- Pierre, J. (2012). Governance and institutional flexibility. U: D. Levi-Faur (ur.), *The Oxford handbook of governance*, (str. 187–201). Oxford, UK: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0013>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis - new public management, governance, and the neo-Weberian state*, 3rd edition. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Sabatier, P. A. (ur.) (1999). *Theories of the policy process*. Oxford, UK: Westview Press.
- Sager, F., Thomann, E., Zollinger, C., van der Heiden, N., & Mavrot, C. (2014). Street-level bureaucrats and new modes of governance: How conflicting roles affect the implementation of the Swiss ordinance on veterinary medicinal products. *Public Management Review*, 16(4), 481–502, <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841979>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Political leadership in the age of interactive governance: Reflections on the political aspects of metagovernance. U: J. Edelenbos & I. van Meerkerk (ur.), *Critical reflections on interactive governance*, (str. 444–466). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, <https://doi.org/10.4337/9781783479078.00026>
- Torfing, J., Peters, G. B., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford, UK / New York, USA: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>

Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527–547, <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.841978>

## Popis analiziranih dokumenata

Hrvatski sabor (2011). *Nacionalna politika za ravnopravnost spolova za razdoblje od 2011. do 2015. godine*, NN 88/11.

Hrvatski sabor (2012). *Strategija razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine*, NN 144/12.

Hrvatski sabor (2014). *Nove boje znanja. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije*, NN 124/14.

Hrvatski sabor (2017). *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*, NN 75/17.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (2017). *Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. – 2030.)*. Dostupno na <https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MMPI%20Strategija%20prometnog%20razvoja%20RH%202017.-2030.-final.pdf>

Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (2017). *Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2018. do 2020. godine*. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2017/12%20prosinac/73%20sjednica%20VRH//73%20-%201.pdf>

Ministarstvo socijalne politike i mladih (2014). *Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine*. Dostupno na <https://demografijaimladi.gov.hr/istaknute-teme/mladi-4064/nacionalni-program-za-mlade-4072/4072>

Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2017). *Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine*. Dostupno na <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Nacionalna%20strategija%20zastite%20od%20nasilja%20u%20obitelji%20za%20razdoblje%20do%202017.%20do%202022.%20godine.pdf>

Vlada Republike Hrvatske (2017a). *Strategija razvoja prerade drva i proizvodnje namještaja Republike Hrvatske 2017. – 2020. s Akcijskim planom provedbe 2017. – 2020.*, NN 44/17.

Vlada Republike Hrvatske (2017b). *Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine*, NN 42/17.

Vlada Republike Hrvatske (2017c). *Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine*. Dostupno na [https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20poticanja%20%C4%8Ditanja\\_tekst.pdf](https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20poticanja%20%C4%8Ditanja_tekst.pdf)

## GOVERNANCE PRIORITIES IN POLITICAL DECISION-MAKING: AN ANALYSIS OF PROCESS-ORIENTED GOALS IN CROATIAN PUBLIC POLICIES

### Summary

*The success of public policies is often judged on the basis of policy outcomes, which implies an assessment of the effectiveness of achieving the expected policy goals and objectives. Nevertheless, an important aspect of public policy, which links societal needs and collective problems on the one hand with policy results on the other, relates to the governance of the whole process of policy design and implementation. Highlighting the importance of the procedural dimension in the decision-making process and its relevance for policy success, this paper seeks to describe and systemise different types of governance priorities in Croatia. The paper uses a thematic analysis of 11 policy documents, ranging from youth policy and disability policy to education and transport policy, to show that Croatian public policies encompass a whole array of governance priorities. Applying the Multiple Governance Framework offered by Michael Hill and Peter Hupe, the paper classifies these priorities into 1) fundamental constitutive decisions regarding the basic principles and structures of policymaking, 2) activities which offer guidance on policy formulation, and 3) practical management of the policy implementation phase. Priorities encompassed by Croatian policy documents are largely dominated by those focusing on operational governance, specifically by goals that aim to create the right conditions and operative procedures for improving policy implementation. Goals oriented toward the management of inter-organisational and interpersonal relations are also very common. Finally, a significant share of the goals relates to the efforts to lay the groundwork for designing new strategic or operative documents, as well as appeals to different levels of authority to follow through on already existing strategic documents. The latter finding suggests implementation gaps and points to the need for further investigation and improvement of governance capacities within the Croatian executive branch.*

**Keywords:** governance priorities; process-oriented goals; thematic analysis; Croatian public policies; constitutive, directional, and operational governance