



STRUKTURIRANJE CILJEVA KAO UVJET UČINKOVITOG DIZAJNA JAVNIH POLITIKA: ANALIZA TEHNIČKE DIMENZIJE CILJEVA HRVATSKIH JAVNIH POLITIKA

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

Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu

E-mail: anka.kekez-kostro@fpzg.hr

Nikola Baketa  <https://orcid.org/0000-0001-9813-4717>

Institut za društvena istraživanja
Zagreb

E-mail: baketa@idi.hr

Marko Kovačić  <https://orcid.org/0000-0003-4114-0678>

Veleučilište Bernays
Zagreb

E-mail: marko.kovac@bernays.hr

Ana Petek  <https://orcid.org/0000-0002-9553-8334>

Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu

E-mail: ana.petek@fpzg.hr

<https://doi.org/10.20901/an.20.09>

Izvorni znanstveni rad

Zaprimljeno: 22. 8. 2023.

Prihvaćeno: 10. 10. 2023.

Sažetak Cilj rada je doprinijeti razvoju empirijske teorije javnih politika u pitanjima kvalitete dizajna javnih politika. Rad je fokusiran na ciljeve javnih politika koji su središnja sastavnica dizajna svakog resora. Analitički okvir utemeljen je na razlikovanju sedam tehničkih tipova ciljeva javnih politika: opći ciljevi, ciljevi usmjereni na način ostvarenja, na odgovornog aktera, na korisnika, konkretno usmjereni ciljevi, polu-strukturirani te strukturirani ciljevi. Prikupljanje i analiza podataka vođeni su pravilima kvalitativne analize sadržaja, a ciljevi se istražuju na temelju 11 strateških dokumenata hrvatske vlasti. U istraživanim politikama dominiraju ciljevi s općenitim svrhama, te manjim brojem strukturnih elemenata što pokazuje nižu razinu operacionalizacije ciljeva, lošiju kvalitetu pripreme za provedbu i povezivanje s instrumentima, odnosno manju učinkovitost dizajna hrvatskih javnih politika. Skupine analiziranih politika se razlikuju te su strategije namijenjene ciljanim skupinama bolje operacionalizirane nego one temeljnih područja i specifičnih društvenih problema. Analiza tehničkih tipova ciljeva pokazuje kako su omjeri među učestalosti njihova pojavljivanja dobar indikator ukupne učinkovitosti dizajna javnih politika.

Ključne riječi hrvatski strateški dokumenti, dizajn javnih politika, ciljevi javnih politika, struktura ciljeva, tehnički tipovi ciljeva, kvalitativna analiza sadržaja

Uvod

Javne politike ključan su mehanizam vlasti u usmjeravanju djelovanja pojedinaca i organizacija te cijeloga društva prema ostvarenju važnih kolektivnih svrha. Da bi u tome bile uspješne, dizajniraju se kao složene kombinacije ciljeva javnih politika i instrumenata kojima se ti ciljevi namjeravaju postići (Howlett i Rayner, 2018). Oblikovanje javnih politika često uključuje i nepromišljene, politički uvjetovane ili čak posve hirovite i iracionalne izbore ciljeva i instrumenata. No istraživanja dizajna javnih politika naglašavaju učinkovitost kao temeljnu značajku uspješnog dizajnerskog djelovanja kreatora javnih politika (Howlett i Mukherjee, 2018). Učinkovit proces stvaranja javnih politika usmjeren je na svrhovito i logično povezivanje ciljeva s instrumentima, odnosno na potragu za alatima i načinima kojima se u što većoj mjeri mogu postići željena društvena stanja ili promjene (Howlett i dr., 2014; Tinbergen, 1952). Središte takvog procesa je kvalitetan dizajn politika koji sadrži učinkovitu kompoziciju ciljeva i instrumenata.

Iako se isticanje važnosti učinkovitosti dizajna javnih politika čini samorazumljivim, suvremena istraživanja javnih politika još uvijek nisu precizno odredila kakve značajke dijelovi dizajna javnih politika u praksi trebaju imati da bi se cjelokupni dizajn označio učinkovitim. Javnim politikama kao disciplini još nedostaje snažnije utemeljenje u empirijski izvedenim teorijama, koje bi na temelju podataka govorile o stvarnim obilježjima dizajna javnih politika, a zatim na temelju preciznog uvida u praksu zaključivale o poželjnim poboljšanjima pojedinih dijelova dizajna i njegove ukupne arhitekture. Kako bismo doprinijeli usustavljanju znanstvenih i praktičnih analiza o učinkovitosti dizajna javnih politika, kao osnovnoj karakteristici njegove kvalitete, u ovome radu pažnju usmjeravamo prema ciljevima javnih politika.

Ciljevi su središnja sastavnica dizajna javnih politika, a ukupna kvaliteta dizajna može se precizno analizirati samo razmatranjem svih ključnih dijelova koji ga čine. U ovome se radu posvećujemo njihovim tehničkim odrednicama kao strukturnim značajkama jer je oblik u kojem se ciljevi pojavljuju presudan za njihovu učinkovitost. Tehničke ili strukturne značajke ciljeva poput njihove specifičnosti ili operacionaliziranosti kroz rokove i pokazatelje, odnosno tehnička dimenzija ciljeva može biti u dovoljnoj mjeri sistematično klasificirana te sustavno empirijski analizirana da posluži kao okvir za usporednu analizu uvida o kvaliteti dizajna javnih politika.

Koristeći razlikovanje tehničkih tipova javnih politika (Petek i dr., 2022) kao analitički okvir, u radu postavljamo sljedeće pitanje za empirijsku analizu: kakvi su i koliko su zastupljeni pojedini tehnički tipovi ciljeva u strateškim dokumentima hrvatskih javnih politika? Cilj je analizom zastupljenosti pojedinih tipova, razlika i omjera među njima doći do uvida o kvaliteti dizajna hrvatskih javnih politika, odnosno o njegovoj učinkovitosti. Odgovor na pitanje tražimo analizom ciljeva 11 strateških dokumenata uz korištenje kvalitativne analize sadržaja, kao metode koja omogućava sistematično i dosljedno sažimanje velike količine višedimenzionalnih podataka u uvide usmjerene na izabrane dimenzije istraživanog fenomena (Schrier, 2012). U našem slučaju, to je tehnička dimenzija ciljeva javnih politika, a kvalitativnu analizu podataka uz primjenu različitih funkcija *NVivo* programa za kodiranje koristimo za utvrđivanje i usporednu analizu kakvoće, zastupljenosti i omjera prisutnosti pojedinih tehničkih tipova javnih politika u hrvatskim javnim politikama.

Usmjeravajući se prema tehničkoj dimenziji ciljeva javnih politika žarište rada stavljamo samo na jednu sastavnicu dizajna javnih politika, te na samo jednu dimenziju te sastavnice. Važno je napomenuti da ne ulazimo u pitanja procesa kroz

koji su nastali ciljevi ili razmatranje procesa implementacije tih ciljeva. U našem fokusu se nalazi isključivo struktura ciljeva bez obzira na teme kojima se oni bave, na pozadinu njihova nastanka ili eventualnu (ne)uspješnost njihove provedbe. Stoga treba naglasiti da je riječ o razumijevanju dizajna kao skupa elemenata koji čine sastav svih javnih politika (u literaturi se ističe da je riječ o "dizajnu kao imenici", *design as a noun*), a ne o dizajniranju kao procesu oblikovanja te arhitekture ("dizajn kao glagol", *design as a verb*, v. Siddiki i Curley, 2022).

Proučavajući strukturu ciljeva u strateškim dokumentima kao dio mozaika prakse stvaranja javnih politika, svjesni smo nemogućnosti da takvom analizom osiguramo obuhvatan uvid u raznolike činitelje učinkovitosti dizajna i implementacije javnih politika. Takav, prije svega racionalistički pristup biramo jer sužavanjem analitičkog okvira proširujemo mogućnosti empirijske preciznosti i utemeljenosti, a nju pak prepoznajemo kao nasušno potrebnu za daljnji razvoj discipline javnih politika. Mikroskopski fokusiranu analizu 11 hrvatskih strategija, tako, koristimo kako bi osigurali uvid u detalje empirijske raznolikosti jedne važne sastavnice dizajna javnih politika. Istovremeno, potencijal za utvrđivanje poopćujućih obrazaca strukturiranja ciljeva u određenom kontekstu stvaranja javnih politika nastojimo ostvariti sistematičnom primjenom metode kvalitativne analize sadržaja.

U radu se prvo bavimo pregledom literature kako bismo odredili što je kvalitetan, odnosno učinkovit dizajn javnih politika te kako se u njega uklapaju ciljevi. Zatim detaljno opisujemo elemente tehničke dimenzije ciljeva da bismo u sljedećem odjeljku te elemente iskoristili za oblikovanje kontinuuma sedam tehničkih tipova ciljeva javnih politika (Petek i dr., 2022). U središnjem dijelu rada potom prikazujemo metodološki okvir kvalitativne i kvantitativne analize sadržaja hrvatskih strateških dokumenata, odnosno njihovih ciljeva. Nalazi su prikazani preko oglednih primjera tehničkih tipova ciljeva u analiziranim strateškim dokumentima, a zatim na temelju zastupljenosti pojedinih tehničkih tipova u cijeloj građi te komparativno između pojedinih strategija, odnosno politika. Rad završavamo raspravom i zaključcima o mogućnostima i perspektivama analize tehničke dimenzije ciljeva u teoriji i praksi javnih politika, te o tome kako ona može doprinijeti pitanjima učinkovitosti dizajna javnih politika.

Određenje kvalitete dizajna javnih politika

Da bi javne politike bile uspješne moraju biti dobro dizajnirane. Kvalitetan dizajn nije dovoljan uvjet za uspješnu provedbu neke politike, jer i dobro dizajnirane politike mogu biti loše implementirane i neuspješne, ali je sigurno nužan uvjet za njezin uspjeh (May, 1991). Literatura i istraživanja o dizajnu govore o učinkovitosti kao osnovnom obilježju kvalitetnog dizajna na temelju kojeg se grade i vrednuju sve ostale značajke. Učinkovitost dizajna očituje se u izboru kompozicije instrumenata kojom se zaista mogu ostvariti ciljevi javne vlasti (Howlett i dr., 2014).

Putevi i principi koji vode do učinkovite kompozicije ciljeva i instrumenata u središtu su pažnje istraživanja dizajna javnih politika. Starija istraživanja naglašavala su principe štedljivog korištenja instrumenata i postepenog izbora instrumenata s obzirom na povećanje udjela državne prisile u izabranim instrumentima (Howlett i Rayner, 2018). Štedljivost se vezala uz pretpostavku prema kojoj bi jedan cilj optimalno trebao biti razrađen kroz jedan instrument (Howlett i Mukherjee, 2018; Knudson, 2009; Tinbergen 1952). Drugi princip također je promovirao štedljivost u izboru instrumenata, no s obzirom na korištenje razine prisile. Prema njemu, izbor

instrumenata trebao bi pratiti ljestvicu prema kojoj se, ovisno o procjeni njihove učinkovitosti, prednost daje instrumentima s najmanjom razinom državne prisile, kao što su primjerice informativne kampanje. Tek kada se pretpostavljena razina učinkovitosti instrumenata smanji, izbor se treba usmjeriti prema instrumentima s većom razinom prisile, kao što su propisi popraćeni sankcijama (Doern i Wilson, 1974; Doern, 1981).

Ovi principi s vremenom su se pokazali suviše jednodimenzionalnima jer teško odgovaraju na suvremene potrebe oblikovanja učinkovitih kompozicija ciljeva i instrumenata javnih politika (Howlett i Rayner, 2018). Stoga se potraga za principima u novijim istraživanjima javnih politika usmjerila prema nužnosti ukupne logičnosti povezivanja sastavnica dizajna. Ona je rezultirala identifikacijom triju kriterija kvalitete odnosno učinkovitosti dizajna javnih politika, a to su: 1) koherentnost, 2) konzistentnost, te 3) podudarnost. Koherentnost (eng. *coherence*) se odnosi primarno na ciljeve neke javne politike, a podrazumijeva sposobnost višestrukih ciljeva javnih politika da supostoje u odnosu koji je logičan i komplementaran (Howlett i Rayner, 2013). Konzistentnost (eng. *consistency*) je odlika međusobne usklađenosti između više instrumenata i odgovor na pitanje koliko oni mogu skladno doprinijeti istome cilju, dok se podudarnost (eng. *congruence*) odnosi na to koliko se ciljevi i instrumenti međusobno podupiru i uspješno djeluju zajedno u svrhu postizanja većih i dugoročnijih ciljeva (Howlett i Rayner, 2013, 2018; Kern i Howlett, 2009). Dakle, u sva tri kriterija riječ je o skladnim odnosima između sastavnica dizajna. Konzistentnost se odnosi na odnose između instrumenata, podudarnost na odnose između ciljeva i instrumenata, a nama je zanimljiva koherentnost koja govori o odnosima između različitih ciljeva unutar dizajne neke politike.

Istraživanja dizajna javnih politika u zadnjem su desetljeću propitivala razinu ostvarenja navedena tri kriterija, a pažnja je posvećena i analizi koherentnosti ciljeva javnih politika (npr. Baketa, 2022; Sandström i dr., 2020; Skovgaard, 2018; Söderberg, 2016). Formalizirajući poželjna stanja koja se javnim politikama nastoje postići, ciljevima se usmjeravaju akteri i uokviruje djelovanje instrumenata javnih politika. S obzirom na obilje raznolikosti u poželjnim stanjima koja se određuju ciljevima, skladnost i izostanak konflikta te posljedična sinergija između ciljeva uvjet su učinkovitog dizajna javne politike (Baketa, 2022). Sama priroda odnosa među ciljevima koji za postizanje učinkovitog dizajna trebaju biti komplementarni još uvijek je nedostatan istražena tema, a literatura o dizajnu javnih politika ne daje sustavne i usporedive spoznaje o načinima postizanja sinergije među ciljevima (Baketa, 2022; Bali i Ramesh, 2018). S jedne strane, napori za specifičnijim uvidima rezultiraju važnim, no teško poopćujućim analizama tematske podudarnosti konkretnih ciljeva u ogleđnim primjerima javnih politika (Baketa, 2022). S druge strane, literaturom dominira načelno pozivanje na logičnost u operacionalizaciji općih ciljeva onim specifičnijima, no manjkaju empirijski izvedeni uvidi o odnosima ciljeva različitih oblika (Bali i Ramesh, 2018; Howlett i Rayner, 2018).

Literatura ističe da ciljevi i instrumenti koegzistiraju na različitim razinama općenitosti dizajna javnih politika (Howlett, 2009; Kern i Howlett, 2009; Cashore i Howlett, 2007). Više razine općenitosti pritom ocrtavaju i oblikuju značajke na nižim razinama (van Geet i dr., 2021). Najviša se razina odnosi na široko postavljene ciljeve kao općenite ideje koje usmjeravaju razvoj cijelih resora (primjerice, očuvanje bioraznolikosti), ali i na određenje temeljne logike izbora instrumenata javnih politika (primjerice, preferiranje korištenja pravnih, financijskih ili informacijskih instrumenata). Na srednjoj razini, dizajn politike se razrađuje i operacionalizira pa

se preciznije odgovara na pitanja o tome što javna politika formalno želi postići (primjerice, smanjivanje emisije stakleničkih plinova) te koji bi se instrumenti pritom trebali koristiti (primjerice, porezne olakšice za zelenu industriju). Razina neposrednog djelovanja donosi daljnju razradu pa su u žarištu dizajna specifične mjere i uvjeti za provedbu javne politike. Tu se ciljevi dodatno strukturiraju (primjerice, određenjem pokazatelja provedbe), a instrumenti se razrađuju s obzirom na zahtjeve njihove provedbe (primjerice, određenjem kriterija za dobivanje poreznih olakšica). Učinkovit dizajn pretpostavlja kontekstu prilagođenu razradu instrumenata koji odgovaraju logično razrađenim ciljevima na različitim razinama općenitosti (van Geet i dr., 2021; Howlett i Rayner, 2013; Howlett, 2009).

U literaturi nema suglasja oko vrsta ciljeva po obliku, odnosno razinama općenitosti. Najčešće se, s jedne strane, razlikuju opći ciljevi (eng. *aims, goals*), koji su općenitih svrha, formalno definirani, nemjerljivi, neostvarivi, te bez vremenskog ograničenja i ciljanih skupina. S druge strane, ističu se operativni ciljevi (eng. *objectives*), koji se mogu ostvariti u potpunosti u određenom vremenskom periodu, imaju konkretne svrhe i operacionalizirane definicije, te se može izmjeriti njihovo ostvarenje koje se odnosi na specificiranu ciljanu skupinu (Howlett, 2011; Dunn, 2018, 1994; Howlett i Cashore, 2014; Petek i Petković, 2014). Stoga bi učinkovit dizajn bio onaj koji ima dobre omjere općih i operativnih ciljeva te logične i skladne odnose, zasnovane na jasnoj hijerarhiji, između viših općih i podređenih operativnih ciljeva. No u literaturi nema nikakvih preciznijih uputa o tome kakvi omjeri i kakvi odnosi su poželjni. Posebice je problem to što nema ni sustavnih empirijskih analiza o tome kakvi omjeri i odnosi su zaista prisutni u praksi stvaranja javnih politika.

Strukturni elementi ciljeva javnih politika

Ciljevi javnih politika u praksi iznimno su raznoliki. Naše dosadašnje empirijske analize (Petek i dr., 2022; 2021) pokazale su kako binarnu klasifikaciju ciljeva na opće i operativne nije moguće primijeniti u praksi. Naime, čisti primjeri koji obuhvaćaju sve značajke navedena dva tipa rijetko postoje jer je u praksi najčešće riječ o miješanim slučajevima. Ipak, stvarni ciljevi javnih politika mogu se dobro klasificirati na temelju niza značajki koje zaista posjeduju u praksi na temelju induktivnog zaključivanja u izgradnji empirijske teorije javnih politika. Sve značajke koje empirijski primjeri ciljeva imaju okupljaju se u dvije temeljne dimenzije ciljeva. Prva je tematska, jer svi ciljevi donose specifičan sadržaj koji pokazuje kakvo treba biti poželjno buduće stanje u nekoj djelatnosti ili području. Tako ciljevi sadržajno pokazuju što trebaju biti ishodi nekog resora, koje demokratske vrijednosti treba ostvariti, kako treba izgledati proces odlučivanja ili kako treba reformirati instrumente provedbe politika, te koje kriterije vrednovanja treba zadovoljiti (detaljnije v. u: Petek i dr., 2021). Osim sadržaja, svi ciljevi javnih politika pojavljuju se i u nekom specifičnom obliku. Formalne značajke ciljeva odnose se na njihovu tehničku dimenziju kojom se bavimo u ovome radu.

Tehnička dimenzija ciljeva javnih politika upućuje na njihovu arhitekturu, a svaki cilj se sastoji od strukturnih elemenata (Petek i dr., 2022). Naša analiza ciljeva u strateškim dokumentima hrvatskih javnih politika pokazala je da se može razlikovati šest osnovnih strukturnih elemenata (v. Tablicu 1). To su razina općenitosti nekog cilja; način ostvarenja tog cilja; vremenski okvir u kojem cilj treba biti ostvaren; kvantificirani pokazatelj realizacije cilja; korisnik kojem pogoduje ostvarenje cilja; te akter odgovoran za provedbu cilja. Navedeni elementi djelomično se poklapaju

s istaknutima u literaturi. Za prikladnost njihove primjene u odnosu na prethodna teorijska određenja elementi su međusobno razdvojeni, pojednostavljeni te su nadodani neki koje literatura ne ističe. Detaljno ćemo pojasniti navedene značajke prikazujući koje varijacije pojedini element može imati.

Tablica 1. Strukturni elementi ciljeva javnih politika

Element	Definicija elementa	Varijacije elementa/ značajke oblika ciljeva
1. Općenitost	Do koje mjere je cilj ostvariv	1A. Opće svrhe (nedostižni, neostvarivi ciljevi) 1B. Konkretno svrhe (ciljevi koji se mogu u potpunosti realizirati)
2. Način ostvarenja	Specificirana procedura, proces ili mehanizam ostvarenja cilja	2A. Određen način ostvarenja (A se može postići putem B, precizno ili neprecizno određeno B; cilj istovremeno objašnjava i što treba postići i kako to postići) 2B. Neodređen način ostvarenja (bez ikakvog načina ostvarenja)
3. Vremenski okvir	Krajnji rok za ostvarenje cilja	3A. Određen vremenski okvir (postoji rok za ostvarenje cilja, vrlo kratak ili dugoročan) 3B. Neodređen vremenski okvir (nema nikakvog krajnjeg roka za ostvarenje cilja)
4. Kvantificirani pokazatelj	Numerička vrijednost koja pokazuje realizaciju cilja	4A. Kvantificirani pokazatelj prisutan (cilj sadrži konkretan broj čija realizacija pokazuje potpuno ostvarenje cilja) 4B. Kvantificirani pokazatelj odsutan (nema nikakve numeričke vrijednosti kojom se mjeri realizacija cilja)
5. Korisnik	Specifični pojedinci ili društvene skupine kojima ostvarenje cilja donosi dobit	5A. Korisnik postoji (cilj navodi specifične pojedince, društvene skupine, strukovne grupe i/ili njihove organizacije i kolektivitet, u čiju korist se cilj provodi) 5B. Korisnik ne postoji (ne spominje se niti jedna ciljana skupina koja će imati koristi od ostvarenja cilja)
6. Odgovorni akter	Organizacija odgovorna za postizanje cilja, koordinira i nadzire provedbu ili sama poduzima konkretne aktivnosti za ostvarenje cilja	6A. Odgovorni akter određen (cilj navodi državna tijela i javne ustanove na nacionalnoj ili lokalnoj razini, te tijela nadnacionalnih organizacija koja su odgovorna za njegovo ostvarenje) 6B. Odgovorni akter neodređen (ne navodi se niti jedna organizacija koja ima odgovornost za ostvarenje cilja)

Izvor: autori (sažeto prema Petek i dr., 2022).

Kada govorimo o razini općenitosti ciljeva, ona se odnosi na onu tehničku značajku ciljeva koja određuje je li cilj ostvariv ili nije. Ako neki cilj nikada nije u potpunosti ostvariv, jer je riječ o nekoj vrijednosti koju se ne može apsolutno realizirati, posrijedi je cilj s općim svrhama. To je, primjerice, sloboda jer ne možemo biti apsolutno slobodni. Opći ciljevi su povezani s najširim ishodima i utjecajima neke politike (eng. *outcome, impact*), nedostižni su, nikada se ne mogu do kraja dosegnuti ni biti u potpunosti realizirani, te su stoga trajno važni. No ako je riječ o cilju koji se može u potpunosti ostvariti, kao što je primjerice povećanje broja posvojene djece za 5%, tada na razini općenitosti govorimo o cilju s konkretnom svrhom. Ciljevi s konkretnim namjerama odnose se na specifične rezultate nekog sektora kojima se preciziraju opći ciljevi na mikro razini neke politike, te su povezani sa specifičnim uslugama, dobrima i proizvodima (eng. *output*) i mogu se u potpunosti realizirati (Petek i dr., 2022: 723). Ova tehnička značajka ciljeva jest istaknuta u literaturi, ali

ju je za sustavnu empirijsku primjenu nužno teorijski odvojiti od ostalih obilježja strukture ciljeva.

U drugom strukturnom elementu ciljevi u svojoj formi uključuju – ili to ne čine – element koji govori kako oni mogu ili trebaju biti ostvareni, ističući specifičnu proceduru, proces ili mehanizam za postizanje tog cilja. Kada cilj uključuje element načina ostvarenja, on se može pojaviti u tri varijacije. Prvo, neki ciljevi ističu da se A može postići pomoću B, pri čemu je B precizno određen instrument javne politike ili mehanizam upravljanja. Drugo, neki ciljevi ističu da se A može postići s B, no B je nejasno i neprecizno određeno. Te treće, ciljevi mogu istim elementom odgovarati na pitanje što treba postići i kako to treba postići. Sve tri varijacije uključuju neki način ostvarenja cilja, no postoje i ciljevi koji nemaju taj element ni u jednoj varijaciji (Petek i dr., 2022: 723). Literatura ističe da se opći i operativni ciljevi razlikuju prema tome imaju li formalnu ili operativnu definiciju (Dunn, 1994), što je posve neprimjenjivo na primjere ciljeva u praksi, te je stoga zamijenjeno tehničkim elementom načina ostvarenja.

Treće, ciljevi kao strukturni element mogu imati vremenski okvir koji određuje krajnji rok do kada trebaju biti ostvareni. Ponekad to mogu biti vrlo kratki rokovi ili su ciljevi određeni kao dugoročni, a čak mogu ovaj element sadržavati i u dosta nepreciznoj formi (primjerice, kontinuirano tijekom provedbe strategije). S druge strane, postoje i ciljevi koji u svojoj tehničkoj dimenziji uopće ne sadržavaju ovaj element u bilo kojem obliku, već su zadani bez ikakvog vremenskog ograničenja (Petek i dr., 2022: 723-724).

Četvrto, strukturni element ciljeva je i kvantificirani pokazatelj, odnosno numerička vrijednost koja određuje razinu aspiracije čijim dosezanjem se može precizno tvrditi da je cilj ostvaren. Ponekad ciljevi određuju i da se samo jedan primjer nečega treba realizirati (primjerice, osmisliti program prevencije nasilja u školama). No postoje i ciljevi u čijoj strukturi ovaj element u potpunosti izostaje (Petek i dr., 2022: 724). Navedena su dva elementa istaknuta u literaturi, no za potrebe kodiranja primjera ciljeva iz prakse, teorijski su pojednostavljeni tako da uključuju sve varijacije pojavljivanja elementa, čak i one manje precizne.

Peto, ciljevi kao poželjna buduća stanja nekome donose dobrobit. Ako izrijekom ističu specifične pojedince ili društvenu skupinu koja će imati koristi od ostvarenja cilja, takav cilj sadrži element korisnika u svojoj strukturi. Korisnici mogu biti društvene skupine, ali i njihove organizacije i kolektiviteti (primjerice, organizacije mladih ili drvna industrija), a zatim i neke strukovne grupe (primjerice, odvjetnici ili učitelji). Može se istaknuti i da su korisnici svi građani. Kada niti jedna od ovih verzija ciljanih skupina javnih politika nije sadržana u strukturi nekog cilja, on nema elementa korisnika (Petek i dr., 2022: 724). Dosadašnja istraživanja ističu kako se opći i operativni ciljevi razlikuju po tome što imaju široko definirane i precizno specificirane ciljane skupine u svojoj strukturi (Dunn, 1994), što se ne može jednoznačno prepoznati u svim empirijskim primjerima. Stoga je ovaj tehnički element ciljeva značajno pojednostavljen na postojanje odnosno izostanak korisnika, te je precizirano o kojim vrstama korisnika je riječ.

Posljednja, šesta značajka strukture ciljeva jest određenje aktera koji je odgovoran za njihovu provedbu, u smislu da je nadležan koordinirati i nadzirati postizanje cilja ili poduzimati konkretne aktivnosti za ostvarenje cilja. Navedeni akteri mogu biti tijela državnog aparata središnje ili lokalne vlasti i javne ustanove, no i tijela nadnacionalnih organizacija. Kao i kod ostalih elemenata, značajka strukture nekog

cilja može biti izostanak određenja bilo kojeg odgovornog aktera (Petek i dr., 2022: 724). Ovu značajku prethodna istraživanja uopće ne ističu.

Tehnički tipovi ciljeva javnih politika

Ciljevi u svojoj strukturi na različite načine kombiniraju šest navedenih tehničkih elemenata. Specifične kombinacije značajki oblika ciljeva sustavno se ponavljaju u ciljevima hrvatskih javnih politika u praksi. Te su kombinacije tehnički tipovi ciljeva. Empirijska analiza hrvatskih strateških dokumenata pokazala je da je moguće razlikovati sedam tehničkih tipova ciljeva javnih politika, a to su: opći ciljevi, ciljevi usmjereni na način ostvarenja, usmjereni na odgovornog aktera, usmjereni na korisnika, konkretno usmjereni, polu-strukturirani te strukturirani ciljevi (v. Tablicu 2). Tehnički se tipovi međusobno razlikuju po tome sadrže li malo, nekoliko ili sve tehničke elemente te koje tehničke značajke kombiniraju u svojoj formi (Petek i dr., 2022: 726-730).

Tablica 2. Tehnički tipovi ciljeva javnih politika

TEHNIČKI TIPOVI CILJEVA JAVNIH POLITIKA							
ELEMENT	Opći	Usmjereni na način ostvarenja	Usmjereni na odgovornog aktera	Usmjereni na korisnika	Konkretno usmjereni	Polu-strukturirani	Strukturirani
Općenitost	Opća svrha	Opća svrha	Opća svrha	Opća ili konkretna svrha	Konkretna svrha	Konkretna svrha	Konkretna svrha
Način ostvarenja	-----	Određen	Određen	(Ne)određen	Određen	Određen	Određen
Korisnik	-----	-----	-----	Postoji	-----	Postoji	Postoji
Odgovorni akter	-----	-----	Određen	-----	-----	-----	Određen
Vremenski okvir	-----	-----	-----	-----	-----	Određen	Određen
Kvantificirani indikator	-----	-----	-----	-----	-----	-----	Prisutan

Izvor: autori (prilagođeno prema: Petek i dr., 2022: 729).

Opći ciljevi su tehnički tip ciljeva utemeljen na općim nedostižnim svrhama, s potpunim izostankom drugih elemenata. Takvi ciljevi ističu najopćenitije vrijednosti, te ne govore ništa o tome kada i kako ih realizirati, tko to treba činiti, u čije svrhe i u kojoj mjeri te nemaju određen način ostvarenja. Na općim svrhama utemeljeni su i ciljevi usmjereni na način ostvarenja. Njih karakterizira jedan dodatni tehnički element – uz opće svrhe navodi se i kako se cilj treba realizirati. Ako se uz opću svrhu i prisutnost načina realizacije cilja, u strukturi cilja može pronaći i da je određen akter koji je odgovoran za ostvarenje cilja, taj tip označava se kao cilj usmjeren na odgovornog aktera. Postoji i skupina ciljeva usmjerenih na korisnike. Ta vrsta tehničkih tipova nešto je raznolikija, jer u svojoj strukturi kombinira opće ili konkretne svrhe, način ostvarenja ili njegov izostanak, s određenjem korisnika realizacije cilja. Konkretno usmjerene ciljeve karakteriziraju dvije značajke, konkretna svrha te prisutnost načina njenog ostvarenja. Mnogo više značajki imaju polustrukturirani ciljevi. Oni imaju konkretnu svrhu, određen način ostvarenja, korisnika i vremenski okvir. Posljednji tip sadrži sve elemente preciznog oblikovanja ciljeva: prisutno

je određenje korisnika, indikatora, odgovornog aktera, vremenskog okvira i načina realizacije cilja kako bi se ostvarile neke konkretne svrhe.

Razmotrivši sve empirijski razvijene tipove, može se istaknuti da se tehnički tip općih ciljeva preklapa s teorijskim pojmom općih ciljeva, a strukturirani s operativnim ciljevima. No ostali tehnički tipovi mješavina su tih dvaju teorijskih koncepata. Na kraju ovog pregleda, potrebno je kratko komentirati odnose između opisanih tehničkih tipova ciljeva javnih politika. Ključni uvidi empirijske analize ukazuju na to da tehničke tipove nije moguće jasno i čvrsto hierarhizirati, kao što to navodi literatura javnih politika. Naime, u praksi ciljevi s općim svrhama nisu nužno uvijek viši ciljevi, nadređeni onima s konkretnim svrhama. Tako se, primjerice, opće ciljeve ne može odrediti najvišima od svih. S obzirom na to da nemaju način ostvarenja, zapravo su nepovezani s ostalim ciljevima te ih se stoga može nazvati "slobodno lebdećim" ciljevima. Isto tako, tehnički tipovi ciljeva s više značajki nisu uvijek podređeni ciljevima s manje značajki u smislu da čine njihovu razradu. Stoga je valjanije teorijsko razumijevanje međusobnih odnosa tehničkih tipova ciljeva predočiti kao kontinuum na kojem ciljevi variraju od onih s manje do onih s više tehničkih elemenata, od općih do konkretnih svrha (v. Sliku 1). Drugim riječima, tehnički tipovi ciljeva prelijevaju se jedan u drugoga, bez stroge granice među njima i bez čvrstog hierarhijskog odnosa kako inače literatura o javnim politikama sugerira.

Slika 1. Kontinuum tehničkih tipova ciljeva javnih politika



Izvor: Petek i dr., 2022: 18.

Ističemo kako je kontinuum tehničkih tipova ciljeva doprinos razumijevanju dizajna javnih politika u sklopu empirijske teorije javnih politika na temelju racionalističkog pristupa dizajnu javnih politika. Osim tim pristupom razumijevanju dizajna i načina na koji se određuju ciljevi javnih politika može se prilaziti i drugim pristupima koji, primjerice, naglašavaju utjecaj političkog konteksta ili društvene konstrukcije (May, 2001; Ingram, Schneider i DeLeon, 2007). U ovom radu, međutim, fokusiramo se na strukturu ciljeva kao činitelja učinkovitosti dizajna koju, ipak, najbolje ocrtava racionalistički pristup, te ga nastojimo unaprijediti empirijski utemeljenim spoznajama. Jedna od njih je, primjerice, uvid o postojanju kontinuumu tehničkih tipova ciljeva javnih politika prema kojem se dosadašnje upute kako učinkovitost dizajna javnih politika treba biti zasnovana na jasnoj hierarhiji općih i operativnih ciljeva čine promašenima.

Očito je znatno složenije postići sklad u odnosima višestrukih ciljeva jedne politike od napatka da viši opći ciljevi trebaju biti nadređeni nižim operativnim ciljevima. Jednostavno rečeno, takva uputa izostavlja većinu ciljeva koji su po svojem obliku između te dvije krajnosti. Potrebno je dakle dublje ući u višestruke oblike ciljeva javnih politika, a zatim u njihove međusobne odnose kako bi se utemeljenije procjenjivalo kako struktura ciljeva doprinosi ukupnoj učinkovitosti dizajna neke politike. Naš je rad mali korak u tom smjeru, ponajprije usmjeren na sustavnu analizu strukture ciljeva, njihove tehničke dimenzije, te tek djelomično na njihove odnose. No već po omjerima prisutnosti pojedinih tehničkih tipova, po tome koji oblici

ciljeva dominiraju u dizajnu, može se početno procjenjivati razina operacionalizacije nekog dizajna na sustavan način, te onda i evaluirati njegova opća učinkovitost.

Metodološki pristup

Kako bismo opisali i usporedili strukturne značajke ciljeva hrvatskih javnih politika, predstavljene tehničke tipove ciljeva koristimo kao okvir za analizu sadržaja hrvatskih strateških dokumenata. Građa koju analiziramo u radu prikupljena je u sklopu šireg istraživačkog projekta u kojemu su metodom kvalitativne analize sadržaja određena tematska i tehnička obilježja ciljeva (Petek i dr., 2021, 2022). U izbor analiziranih dokumenata uključeno je 11 krovnih strateških dokumenata kojima se u razdoblju od 2010. do 2020. godine u Hrvatskoj određivao sadržaj značajnih javnih politika, stoga što je uglavnom potrebno analizirati razdoblje od najmanje 10 godina kako bi se "uhvatilo" značajne promjene javnih politika (Sabatier, 2005: 25-26). Različitost uzorka osigurana je izborom strateških dokumenata koji se vežu uz učestale vrste javnih politika, uzimajući u obzir postojeće klasifikacije tipova javnih politika (Fink Hafner, 2007; Compston, 2004). Među 11 analiziranih strategija, pet ih se odnosilo na politike koje pripadaju različitim temeljnim područjima javnih politika, a fokusirane su na određene djelatnosti, poput obrazovanja ili nacionalne sigurnosti; tri su određivale višesektorske politike usmjerene ciljanim skupinama, a tri su bile strategije usmjerene rješavanju užitih, specifičnih društvenih potreba poput poticanja čitanja ili borbe protiv nasilja u obitelji (v. Tablicu 3 i popis kodiranih dokumenata u Prilogu 1).

Tablica 3. Analizirani strateški dokumenti prema tipu politike koji predstavljaju

Temeljna područja	Specifične teme	Ciljane skupine
Obrazovanje	Poticanje čitanja	Ravnopravnost spolova
Nacionalna sigurnost	Prerada drva	Osobe s invaliditetom
Pravosuđe	Obiteljsko nasilje	Mladi
Promet		
Zapošljavanje		

Izvor: autori (prema Petek, 2022).

Usmjerenost isključivo na krovne strateške dokumente donosi i određena ograničenja. Obuhvaćeni su samo proklamirani ciljevi koji se oblikuju na početku procesa stvaranja javnih politika, dok neke skrivene ciljeve, koji se otkrivaju tek pri završnom vrednovanju rezultata neke politike na kraju procesa, nije moguće zahvatiti ovim pristupom. Nadalje, razumljivo je i da ono što je inicijalno zapisano u strateškim dokumentima često ne bude u konačnici ostvareno ili da rezultati budu sasvim drugačiji od očekivanih. Isto tako, moguće je da pojedini ciljevi budu dodatno razrađeni u dokumentima koji nastaju nakon donošenja strategija, primjerice u akcijskim planovima, ali i da ciljevi ili grupe ciljeva predstavljaju formalno ispunjavanje zahtjeva nadnacionalnih aktera poput Europske unije. Usprkos tim ograničenjima, strategije su odabrane iz razloga što ih prepoznamo kao krovne dokumente javno

proklamiranih namjera izvršne i zakonodavne vlasti koji ipak donose najcjelovitiji obuhvat dizajna neke politike unutar jednog dokumenta. Dodatno, naša analiza uključuje komparaciju više sektora pa opseg analize ograničava dubinu analize.

Iako je riječ o samo po jednom dokumentu za pojedini resor, tekstovi izabranih strategija zajedno su dali čak 998 stranica građe iz koje su analizom obuhvaćeni samo oni citati koji se odnose na izvještaje o ciljevima u smislu "formalnih očitovanja o poželjnoj budućnosti, odnosno izvještaj kojima se deklarira što će vlast činiti" (Petek, 2022: 453). Izjave o ciljevima u građi razlikovale su se po razinama općenitosti i strukturnim obilježjima, a prilikom segmentiranja u programu *NVivo 12* organizirane su u jedinice kodiranja koje sadržavaju po jedan cilj, njih ukupno 2223. Veličina jedinica kodiranja varirala je od jedne riječi do pune rečenice, a svakoj jedinici kodiranja bilo je dodijeljeno šest kodova, s obzirom na razlikovanje osnovnih strukturnih elemenata ciljeva javnih politika opisanih u prvom dijelu rada (v. Tablicu 1). Svakoj jedinici kodiranja dodijeljen je jedan od dva moguća koda u svakoj od kategorija: 1) apstraktnost (opće/konkretno), 2) način ostvarenja (određen/neodređen), 3) vremenski okvir (određen/neodređen), 4) pokazatelj kvantificiranosti (prisutan/odsutan), 5) korisnik (postoji/ne postoji), i 6) odgovorni akter (određen/neodređen). Shema kodiranja s navedenim kategorijama i potkategorijama razvijena je u prethodnim fazama istraživanja kombiniranjem induktivne i deduktivne strategije prema koracima kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012).¹

S obzirom na to da je žarište analize na tehničkim karakteristikama ciljeva koje često nisu izravno određene samim ciljnim izjavama već okolnim tekstom (npr. pokazatelji rezultata u pravilu se popisuju u tekstu nakon određenja cilja), kodiranje je bilo kontekstualno. Drugim riječima, kako bi svakoj jedinici kodiranja (uključujući i one koje sadrže samo jednu riječ) pripisali sva strukturna obilježja koja se na taj cilj odnose, kodovi su se dodjeljivali na temelju užeg konteksta, odnosno okolnog teksta u kojem se jedinica kodiranja nalazila. Odlomci teksta u kojima su bile smještene jedinice kodiranja iskorišteni su za određivanje (ne)prisutnosti pojedine tehničke značajke cilja (Petek, 2022). Uzevši u obzir da je za takvo kontekstom određeno kodiranje potrebno dobro poznavanje cijele strategije koja se kodira, svaku od 11 strategija u cijelosti je kodirao je po jedan član istraživačkog tima koji se specijalizirao za temu strategije. Pouzdanost se kodiranja osigurala usporedbom testnog kodiranja kroz vrijeme, tako što je svaki član tima testne jedinice "svoje" strategije kodirao ponovno u razmaku od dva tjedna. Riječ je o mjerenju pouzdanosti kodiranja u obliku konzistentnosti kodiranja jednog kodera (Schreier, 2012). Ukupna pouzdanost svih članova tima u testnom kodiranju bila je 93%, pri čemu je slaganje u kodiranju za svaku od 11 strategija bilo iznad 85% što je ukazalo na zadovoljavajuću pouzdanost na razini tima i pojedinaca.

Opisanim kodiranjem ciljevi svih 11 strategija dobili su svoja strukturna obilježja temeljem kojih su, u drugoj fazi analize, svrstani u jedan od sedam tehničkih tipova ciljeva javnih politika predstavljenih u teorijskom dijelu rada (za sažet pregled v. Tablicu 2). Svrstavanje ciljeva u tehničke tipove provelo se korištenjem *NVivo* funkcije grupiranja kodova u skupove (eng. *sets*), i to stvaranjem sedam skupova od kojih je svaki odgovarao jednom tehničkom tipu ciljeva obuhvaćajući pripadajuće kodove strukturnih elemenata ciljeva. Na taj način, tehničkim tipovima ciljeva javnih politika pridružili smo ukupno 1549 jedinica za kodiranje iz svih 11 strategija. Preostala 674 cilja nisu razvrstana u tehničke tipove, jer je njihova struktura, kombi-

¹ Detaljan opis postupka razvoja sheme kodiranja v. u: Petek i dr. (2022).

nacija njihovih strukturnih elemenata, nesustavna, ne ponavlja se dovoljno učestalo kroz građu da kao stabilni obrazac kodiranja konstituira zaseban tehnički tip.

Nakon oblikovanja skupova za svih sedam tehničkih tipova ciljeva, dobivene skupove smo, potom, kvalitativno analizirali te njihov sadržaj predstavljamo i ilustriramo primjerima iz analiziranih dokumenata u idućem dijelu rada. Zatim smo analizirali zastupljenost svakog tehničkog tipa u analiziranim strategijama. Za to smo, prije svega, primijenili funkciju matičnog kodiranja (*matrix coding query*) u programu *NVivo*, kojom smo ukrižili kodove dodijeljene svakoj strategiji sa skupovima oblikovanima za tehničke tipove ciljeva. Dobivenu tablicu izvezli smo u Excel u kojem smo, potom, utvrdili i uspoređivali omjere zastupljenosti tehničkih tipova ciljeva po strateškim dokumentima. Uz pregled i usporedbu omjera zastupljenosti tehničkih tipova ciljeva u strateškim dokumentima, u nastavku teksta donosimo uvide o mogućim obrascima zastupljenosti tehničkih tipova ciljeva u hrvatskim strategijama koji mogu poslužiti u opisu i vrednovanju kvalitete dizajna javnih politika.

Primjeri tehničkih tipova ciljeva javnih politika u hrvatskoj praksi: kvalitativna analiza

Sukladno predstavjenim značajkama pojedinih tehničkih tipova ciljeva moguće je izdvojiti ogledne primjere iz obuhvaćenih strateških dokumenata kako bi se jasnije razumjelo njihove karakteristike. U primjeru općeg cilja iz Strategije nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske (Hrvatski sabor, 2017; v. Okvir 1) istaknuti su nacionalni identitet i najopćenitije vrijednosti sadržane u Ustavu Republike Hrvatske (sloboda, jednakost, ravnopravnost, itd.) koje se nikad ne mogu apsolutno realizirati. Pri tome, nije navedeno na koji način je potrebno ostvariti zaštitu, jačanje i promociju najviših vrednota, tko bi bio odgovoran za provedbu i u kojem vremenu treba nešto ostvariti, na koju specifičnu skupinu se odnosi realizacija te, naravno, kako takav cilj kvantificirati. Dakle, uz opću svrhu nema niti jednog drugog tehničkog elementa u strukturi ovog cilja.

Okvir 1. Opći cilj

"Zaštita, jačanje i promocija najviših vrednota ustavnoga poretka i hrvatskoga nacionalnog identiteta" (Hrvatski sabor, 2017: 7).

Za ilustraciju tipa ciljeva usmjerenih na način ostvarenja može se izdvojiti primjer iz Strategije razvoja pravosuđa (Hrvatski sabor, 2012). U ovom cilju prisutna je opća svrha u vidu povećanja transparentnosti, koje nikada nije posve završeno, te način ostvarenja tog povećanja kroz različite modalitete (edukacije, komunikaciju s javnošću, pristup informacijama), ali izostaju odgovorni akteri i korisnici. Također, nije naveden ni vremenski okvir unutar kojeg je potrebno provesti taj cilj, ni indikator pomoću kojeg bi se kvantificiralo kretanje transparentnosti rada pravosudnih tijela (v. Okvir 2).

Okvir 2. Cilj usmjeren na način ostvarenja

"Povećanje transparentnosti rada pravosudnih tijela i Ministarstva pravosuđa kroz kontinuiranu komunikaciju s javnošću, educiranje javnosti i lakši pristup informacijama, posebice putem modernih komunikacijskih tehnologija" (Hrvatski sabor, 2012: 22).

U slučaju ciljeva usmjerenih na odgovornog aktera moguće je izdvojiti primjer iz Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije (MZOS, 2014). Iz primjera navedenog u Okviru 3, vidljivo je da je cilj općenite naravi (podizanje svijesti nije moguće apsolutno realizirati), ali je naveden način ostvarenja u vidu projekata i promotivnih aktivnosti. Pri tome, treba istaknuti da je u Strategiji – iako to nije vidljivo iz samog cilja – odmah uz cilj navedeno i da je on u nadležnosti tadašnjeg resornog ministarstva (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta) te su istaknuti i drugi akteri zaduženi provedbu koje, uz Ministarstvo, čine i Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Hrvatski zavod za zapošljavanje te visoka učilišta (MZOS, 2014: 186). U pokazateljima provedbe navedeno je da su to broj provedenih projekata i promotivnih aktivnosti, ali izostaje konkretna kvantifikacija pokazatelja tj. numerička vrijednost, pa kvantificiranog pokazatelja zapravo nema. Također, nije izdvojena specifična skupina korisnika na koju je cilj usmjeren te vremenski okvir ostvarenja.

Okvir 3. Cilj usmjeren na odgovornog aktera

"Osmisliti i provesti projekt(e) i promotivne aktivnosti u svrhu podizanja svijesti o kulturi kvalitete i stavljanja naglaska na akademske vrijednosti i usklađenost postupaka osiguravanja kvalitete sa strateškim ciljevima" (MZOS, 2014: 186).

Tekst ispod cilja:

"NADLEŽNOST: MZOS

PROVEDBA: MZOS, AZVO i HZZ (osiguravanje sredstva za projekte), visoka učilišta (prijava, provođenje i sufinanciranje projekta)

POKAZATELJI PROVEDBE: Broj provedenih projekata / promotivnih aktivnosti. Razina svijesti o kulturi kvalitete i stavljanja naglaska na akademske vrijednosti i usklađenost postupaka osiguravanja kvalitete sa strateškim ciljevima" (MZOS, 2014: 186).

Ciljevi usmjereni na korisnika, kao što je spomenuto, navode specifične pojedince, društvene skupine, profesionalne grupe i/ili njihove organizacije i kolektivite, u čiju korist se cilj provodi. Pri tome, mogu imati opću ili konkretnu svrhu te određen ili neodređen način ostvarenja. Iz navedenog primjera iz Nacionalne strategije zaštite od nasilja u obitelji (MDOMSP, 2017) vidljivo je da su ciljane skupina djelatnici različitih razina vlasti ili organizacija civilnog društva (v. Okvir 4). U tom primjeru svrha je općenita (poboljšavanje programa nikada nije potpuno završeno), a način ostvarenja određen je u užem kontekstu dokumenta gdje se s podređenom mjerom navodi provedba kroz izobrazbe (MDOMSP, 2017: 44).

Okvir 4. Cilj usmjeren na korisnika

"Poboljšati i intenzivirati programe osposobljavanja za suzbijanje obiteljskog nasilja za djelatnike u državnim tijelima, tijela jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave i organizacija civilnog društva" (MDOMSP, 2017: 44).

Tekst ispod cilja:

"c) Mjere

1. Provoditi intenzivnu izobrazbu predstavnika državnih tijela, nadležnih tijela jedinica područne (regionalne) samouprave i organizacija civilnog društva o problematici nasilja u obitelji i odredbama Konvencije Vijeća Europe o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji." (MDOMSP, 2017: 44).

U slučaju konkretno usmjerenih ciljeva definirana je konkretna svrha te samo jedan dodatni strukturni element – način ostvarenja te konkretne svrhe. Tako se iz niže navedenog primjera vidi istovremeno i konkretna svrha i način ostvarenja (v. Okvir 5). Kao što je navedeno u opisu strukturnih elemenata, ciljevi mogu istim elementom odgovarati na pitanje što treba postići i kako to treba postići. Primjer konkretno usmjerenog cilja iz Strategije razvoja prerade drva i proizvodnje namještaja Republike Hrvatske (Vlada Republike Hrvatske, 2017a) pokazuje kako je temeljna svrha dostižna – IKT sustav može biti uspostavljen. Istovremeno, informacijsko-komunikacijski sustav je i način ostvarenja, mehanizam, odnosno alat koji vodi ka cilju. Ostalih strukturnih elemenata tehničke dimenzije ciljeva, aktera, korisnika, vremenskog okvira, i kvantificiranog pokazatelja, nema.

Okvir 5. Konkretno usmjereni cilj

"Uspostava informacijskog i komunikacijskog sustava o izvorima sufinanciranja investicijskih ulaganja prerade drva i proizvodnje namještaja" (Vlada Republike Hrvatske, 2017a: 7).

U pogledu polustrukturiranih ciljeva definirana je konkretna svrha, određeni su način ostvarenja te svrhe i vremenski okvir, te postoji jasna ciljana skupina. Kao ogleđni primjer može se izdvojiti cilj iz Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom (Vlada Republike Hrvatske, 2017b). Iz ovog cilja vidljiva je konkretna svrha u pogledu dostižnosti ostvarenja cilja kroz povećanje broja djece koja su uključena u obrazovni sustav, kao i što je neupitno koja je skupina djece – djeca s teškoćama u razvoju – korisnik dobiti kroz ostvarenje cilja. Kontekstualno, u okolnom tekstu koji pojašnjava cilj, vidljiv je i način ostvarivanja ovog cilja kroz podređenu mjeru s više pripadnih aktivnosti, ali i vremenski ishod kada bi se cilj trebao ostvariti (v. Okvir 6). Međutim, za sam cilj nije određen nositelj te ne postoji kvantificirani indikator jer se samo govori o povećanju broja uključene djece, ali ne i o konkretno očekivanim brojkama.

Okvir 6. Polustrukturirani cilj

"Uključenost većeg broja djece s teškoćama u razvoju u redoviti sustav predškolskog, osnovnoškolskog i srednoškolskog te visokoškolskog odgoja i obrazovanja u sredini u kojoj dijete/mlada osoba živi." (Vlada Republike Hrvatske, 2017b: 25).

Tekst iznad cilja:

"Ciljevi i očekivani ishodi od 2017. do 2020." (Vlada Republike Hrvatske, 2017b: 25).

Tekst ispod cilja:

"Mjera 1. Osigurati inkluzivno obrazovanje za učenike s teškoćama u razvoju" (Vlada Republike Hrvatske, 2017b: 26).

Konačno, strukturirani ciljevi imaju određene i prisutne sve elemente, a svrha im je konkretna. Tako se iz niže navedenog primjera iz Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom (Vlada Republike Hrvatske, 2017b) vidi konkretna svrha i način ostvarenja u istom elementu izrade nacionalnog okvira. Jasno je određena ciljana skupina u pogledu djece s poremećajima iz autističnog spektra, a kvantifikacija je određena kroz izradu jedne jedinice ishoda tj. jednog nacionalnog okvira. U strateškom dokumentu ovom je cilju jasno pridodana i nadležnost u vidu pojedinih nositelja i sunositelja te jasan rok za provedbu, tj. 2017. godina kao ona u kojoj bi se cilj trebao ostvariti (v. Okvir 7).

Okvir 7. Strukturirani cilj

"Izraditi nacionalni okvir za rani probir i ranu dijagnostiku djece s poremećajima iz autističnog spektra" (Vlada Republike Hrvatske, 2017b: 15).

Tablica pored cilja:

"Nositelji:

MDOMSP, MZ, MZO

Sunositelji:

UNICEF, ERF, udruge osoba s invaliditetom 2017" (Vlada Republike Hrvatske, 2017b: 15).

Opsežna baza podataka i ograničenje jednog članka ne dozvoljavaju minucioznu, dubinsku kvalitativnu analizu, ali i samo oslikavanje tehničkih tipova ciljeva primjerima daje važne uvide. Istaknuti primjeri predočuju nijansiranost tehničke dimenzije ciljeva. Ciljeve iz prakse nije moguće strogo podijeliti na opće i operativne ciljeve koji funkcioniraju na različitim razinama dizajna, s obzirom na to da su najčešće između ta dva čista oblika ciljeva javnih politika. Ciljevi hrvatskih javnih politika u svojoj formi najčešće "postupno" variraju: svaki tip razlikuje se tek u pokojem strukturnom elementu u odnosu na onaj koji mu je blizu po strukturi. Istovremeno, u svojoj ukupnosti, ciljevi pokazuju visoku raznolikost strukture. Kako se tipovi na kontinuumu postupno "prelijevaju" jedan u drugi, potrebno je precizno, fokusirano iščitavanje i promišljeno interpretiranje detalja konkretnih ciljeva kako bi se pojedini primjer klasificirao.

Zastupljenost tehničkih tipova ciljeva u hrvatskim strategijama: kvantitativna analiza

Kroz naše kodiranje ukupno smo detektirali 1549 ciljeva koji se mogu smjestiti u sedam tehničkih tipova ciljeva javnih politika (v. Tablicu 4). Pritom onih koji su usmjereni na način ostvarenja i koji su usmjereni na korisnika ima nešto više od 20%. Zatim slijede četiri tipa tehničkih ciljeva koji su zastupljeni s više od 10% – opći ciljevi, ciljevi usmjereni na odgovornog aktera, konkretno usmjereni ciljevi te strukturirani ciljevi. Samo je jedan tip ciljeva zastupljen s manje od 10%, a to je tip polustrukturiranih ciljeva kojih ima 7%.

Tablica 4. Udio tehničkih tipova ciljeva u hrvatskim javnim politikama

Tehnički tip	Frekvencija	Udio
Usmjereni na korisnika	371	24%
Usmjereni na način ostvarenja	342	22%
Opći ciljevi	210	14%
Usmjereni na odgovornog aktera	181	12%
Konkretno usmjereni	173	11%
Strukturirani ciljevi	161	10%
Polustrukturirani ciljevi	111	7%
Ukupno	1549	

Izvor: autori

Zastupljeniji su oni tehnički tipovi ciljeva koji imaju opću svrhu – opći ciljevi, ciljevi usmjereni na način ostvarenja i usmjereni na odgovornog aktera. Ova tri tipa ukupno čine udio od 48%, dok tri tipa koja imaju isključivo konkretnu svrhu (konkretno usmjereni, polustrukturirani i strukturirani ciljevi) čine 28%. Ostatak čine ciljevi usmjereni na korisnike koji imaju i opću i konkretnu svrhu, te su najučestaliji tehnički tip ciljeva u hrvatskim strateškim dokumentima. Zanimljivo je za primijetiti da su dva najmanje zastupljena tipa ciljeva polustrukturirani i strukturirani ciljevi, odnosno tipovi u kojima se najpreciznije i najiscrpnije pristupa planiranju realizacije.

Ako se dodatno uzme u obzir da otprilike trećina svih segmentiranih ciljeva u uzorku hrvatskih strateških dokumenata uopće nije uvrštena u prethodnu analizu stoga što ne pripada niti jednom tehničkom tipu jer nema stabilne strukture elemenata, nameće se zaključak da ciljevi hrvatskih javnih politika u promatranom razdoblju nisu precizno operacionalizirani. Dakle, podaci o udjelima tehničkih tipova ciljeva u ukupnoj građi pokazuju izraženu općenitost kao važnu značajku ciljeva hrvatskih javnih politika. Dominiraju ciljevi s nižom razinom pripremljenosti za primjenu. Važno je, pritom, napomenuti kako je samo kodiranje bilo iznimno blagotakodno pa se ciljevima s naznakom određenog elementa taj element pripisivao kao prisutan, što je maksimalno uvećalo rezultate za sve strukturne elemente.

Iako je nalaz o općenitoj prirodi hrvatskih ciljeva koristan za identifikaciju općeg stanja i potreba unaprjeđenja dizajna javnih politika u Hrvatskoj, razrađeni uvide možemo steći dodatnom analizom obrazaca zastupljenosti tehničkih tipova ciljeva s obzirom na konkretne strateške dokumente. U daljnjoj analizi stoga promatramo omjere zastupljenosti tehničkih tipova za pojedine politike, odnosno obrasce prevladavanja ili podzastupljenosti tipova ciljeva zasebno za analizirane strategije. Iako se prema podacima u ukupnoj građi manjak strukturiranih ciljeva pojavljuje kao opća karakteristika ciljeva svih hrvatskih javnih politika, detaljniji uvid u stanje po strategijama ukazuje da to nije u potpunosti slučaj u svim javnim politikama (v. Tablicu 5).

Usporedna analiza udjela tehničkih tipova ciljeva sažeto prikazana Tablicom 5 ukazuje na to da se s obzirom na omjere zastupljenosti pojedinih tipova 11 strategija može grupirati u tri veće skupine koje odgovaraju vrstama javnih politika. Prva skupina su strategije koje se vežu uz temeljna područja javnih politika i koje odlikuje najveća razina općenitosti. Nasuprot njima je skupina strategija usmjerenih ciljanim skupinama koje obilježava značajno veća operacionalizacija ciljeva. Između ove dvije krajnosti su strategije usmjerene specifičnim društvenim problemima kojima dominiraju općeniti ciljevi, no s određenim načinima ostvarenja i/ili korisnicima.

Dakle, veliki izostanak polustrukturiranih i strukturiranih ciljeva razvidan je u strategijama koje određuju temeljna područja javnih politika (npr. obrazovanje) i onima koje su usmjerene na rješavanje konkretnih društvenih potreba (npr. poticanje čitanja) ili problema (npr. obiteljsko nasilje). S druge strane, višesektorske javne politike usmjerene specifičnim ciljanim skupinama karakterizira viša razina strukturiranosti. Strategija koja određuje sadržaj politike za osobe s invaliditetom ide korak dalje, pa među ciljevima ima više od dvije trećine onih s konkretno određenom svrhom i načinom ostvarenja te svrhe. Štoviše, više od trećine ciljeva ove strategije ima određene korisnike, odgovorne aktere, vremenski rok te kvantificirane pokazatelje.

Tablica 5. Zastupljenost tehničkih tipova ciljeva po strategijama

	Opći ciljevi	Usmjereni na način ostvarenja	Usmjereni na odgovornog aktera	Usmjereni na korisnika	Konkretno usmjereni	Polustrukturirani ciljevi	Strukturirani ciljevi
Obrazovanje	36%	27%	6%	29%	1%	0%	0%
Nacionalna sigurnost	36%	55%	0%	10%	0%	0%	0%
Pravosuđe	9%	27%	26%	23%	16%	0%	0%
Promet	14%	37%	20%	16%	14%	0%	0%
Zapošljavanje	13%	7%	27%	47%	3%	3%	0%
Obiteljsko nasilje	7%	30%	15%	39%	9%	0%	0%
Poticanje čitanja	21%	31%	9%	34%	6%	0%	0%
Prerada drva	8%	19%	17%	34%	18%	3%	1%
Ravnopravnost spolova	11%	11%	0%	54%	9%	4%	11%
Osobe s invaliditetom	1%	2%	1%	20%	9%	29%	38%
Mladi	44%	9%	3%	0%	16%	0%	28%

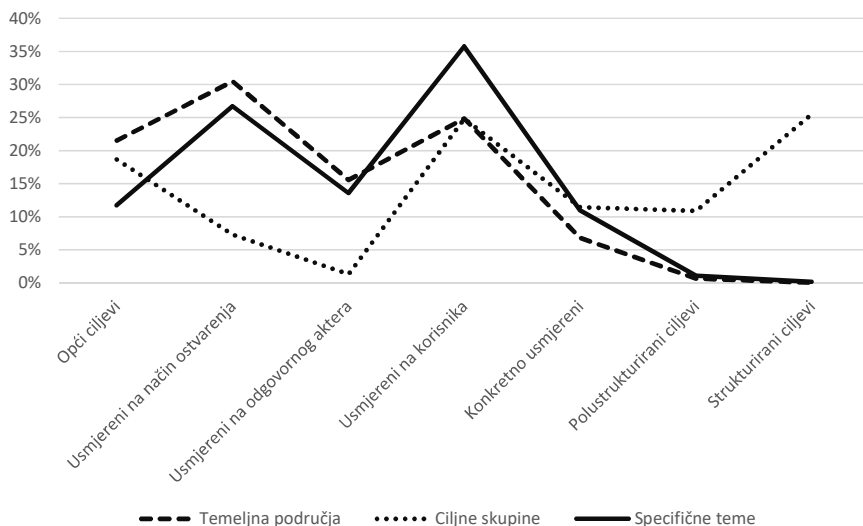
Napomena: Svi postoci pokazuju udio tipova ciljeva u pojedinom dokumentu.

Izvor: autori.

Ako se analiza izravno usmjeri prema usporedbi s obzirom na tipove javnih politika, što omogućuje analiza prosjeka udjela tipova ciljeva u trima vrstama strategija prikazana kroz Sliku 2, obrasci strukturiranosti postaju još vidljiviji. Podaci su prikazani kao kontinuum tehničkih tipova koji je pojašnjen u teorijskom dijelu rada. Kontinuum se proteže od tipova s općenitim svrhama bez ostalih strukturnih elemenata s jedne strane, do tipova s konkretnim svrhama s puno strukturnih elemenata s druge strane (v. Sliku 1).

Tehnički tipovi ciljeva u strategijama usmjerenima prema temeljnim područjima javnih politika (v. crtkanu liniju, Slika 2) raspoređeni su na kontinuumu koji značajno preteže prema kraju općenitosti. Prosjek udjela tehničkih tipova u ovoj skupini jasno ukazuje na potpunu dominaciju ciljeva koje karakterizira opća svrha te mjestimična pojavnost informacija o načinu ostvarenja, odgovornom akteru ili korisniku. U ovoj vrsti strateških dokumenata jako je malo ciljeva s konkretnom svrhom, a u potpunosti izostaju ciljevi strukturiranog, operativnog karaktera. Dizajn strateških dokumenata koji uređuju područja obrazovanja, prometa, zapošljavanja, pravosuđa i nacionalne sigurnosti s takvim obilježjima ciljeva djeluje kao "slobodno lebdeći", bez mnogo temelja za učinkovitu realizaciju i povezivanje s instrumentima javnih politika. U ovoj grupi, ako vratimo pogled Tablici 5, jedine jasnije naznake operativnosti posjeduje strategija politike zapošljavanja, koju uz simbolično prisustvo ciljeva s većom razinom operacionaliziranosti odlikuje izrazito velik broj ciljeva s jasno utvrđenim korisnicima.

Slika 2. Kontinuumi tehničkih tipova ciljeva u trima vrstama hrvatskih javnih politika



Izvor: autori

Dominacija ciljeva usmjerenih na korisnika karakteristika je grupe strateških dokumenata koji adresiraju specifične društvene probleme i potrebe (v. punu liniju, Slika 2). Strategije za borbu protiv nasilja, poticanje čitanja i prerade drva u čak trećini svojih ciljeva jasno određuju samo korisnike te (dijelom) definiraju konkretnu svrhu i način ostvarenja, izostavljajući informacije o ostalim strukturnim elementima. Ovu grupu strategija odlikuje i značajan udio ciljeva općenitog karaktera. Iako je taj udio manji no u strategijama koje određuju temeljna područja, polovina ciljeva ove skupine strategija su ciljevi s općenitim svrhama te eventualno određenim akterima ili načinom ostvarenja. S takvom strukturom ciljeva, strategije specifične namjene karakterizira ukotvljenost u općenitoj strani kontinuuma uz razvidan, iako još uvijek sramežljiv, iskorak prema operativnosti.

Iskorak prema operativnosti, odnosno višoj razini strukturiranosti najjasnije je vidljiv među višesektorskim strategijama kojima se određuje dizajn politika za specifične društvene skupine, poput politike ravnopravnosti spolova, politike za mlade i politike za osobe s invaliditetom. Ova skupina strateških dokumenata odskaka od ostalih strateških dokumenata značajnom zastupljenošću ciljeva koje odlikuje konkretno određena svrha i definiranost većine strukturnih elemenata. Štoviše, sve tri strategije ove skupine karakterizira zamjetan udio potpuno strukturiranih ciljeva, koji uz konkretnu svrhu imaju jasno definiran način ostvarenja, vremenski rok, kvantificirane pokazatelje provedbe te jasno određene odgovorne aktere i korisnike. Udio ovog tipa ciljeva u strategiji za osobe s invaliditetom prelazi čak jednu trećinu. U politici za mlade udio tog tipa ciljeva je nešto manji, no ipak prelazi jednu četvrtinu. Zanimljivo, u toj se politici dominacija dijeli između veoma strukturiranih i veoma općenitih ciljeva, kojih je čak 44%. Objašnjenje toga možemo pronaći u samoj strukturi politike za mlade koja je u Hrvatskoj široko postavljena, pa čak i eklektična (Kovačić, 2015).

Rasprava i zaključak

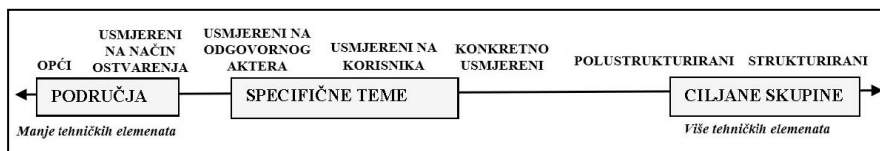
Iako se sustavna i usporedna analiza kvalitete ciljeva javnih politika u mnogim znanstvenim i praktičnim raspravama o učinkovitom dizajnu javnih politika često određuje tek kao romantična misija, ovim radom želimo pokazati kako ona nije nedostižna. Važno je, pri tom, osvijestiti različitost tematske i tehničke dimenzije ciljeva kako bi mogli kruške uspoređivati s kruškama, a jabuke s jabukama (Petek i dr., 2022; 2021). Analiza ciljeva hrvatskih javnih politika s obzirom na ključne elemente njihove strukture pokazuje kako sustavan opis elemenata tehničke dimenzije ciljeva različitih strategija i usporedba zastupljenosti tehničkih tipova ciljeva omogućuju relevantne uvide koji mogu poslužiti za vrednovanje i dizajniranje kombinacije ciljeva u određenoj javnoj politici.

Kvalitativna analiza je pokazala kako su tehnički tipovi ciljeva u hrvatskoj praksi vrlo raznoliki i iznimno nijansirani. Stoga ocjene učinkovitosti postojećeg dizajna, kao i recepti za unaprjeđenje učinkovitosti dizajna, moraju takvu prirodu ciljeva uzeti u obzir kako bi preskriptivne teze uopće bile primjenjive. S obzirom na to da ista shema kodiranja još nije primijenjena u drugim zemljama, nemamo egzaktnu međunarodnu komparativnu perspektivu na temelju koje bismo odredili koliko je visoka varijabilnost tehničke dimenzije ciljeva hrvatska specifičnost. Dakle, ostaje otvoreno pitanje do koje je mjere razvedena tehnička dimenzija ciljeva uobičajena značajka dizajna javnih politika, a koliko je ona rezultat "nezrelosti" u stvaranju hrvatskih javnih politika i nedovoljnih kapaciteta za opsežniji razvoj strukturnih elemenata ciljeva javnih politika.

Jedna od ocjena učinkovitosti dizajna i uputa za unaprjeđenje svakako treba biti usmjerena na omjere tehničkih tipova, što pokazuje kvantitativni dio naše analize. Iako dizajn stvarnih politika ne poznaje samo opće i operativne ciljeve, te iako su ciljevi s općenitim svrhama zasigurno nužni dio dizajna, ako oni dominiraju, pokazuje se da neka politika nije dovoljno razrađena i nije prikladno operacionalizirana za primjenu već na razini ciljeva. Naime, tehničke tipove ciljeva s desne strane kontinuuma, one konkretnije koji imaju više strukturnih elemenata, zasigurno je lakše učinkovito povezati s instrumentima provedbe. Omjer prisutnosti tehničkih tipova ciljeva u dizajnu pojedinih javnih politika dobar je pokazatelj učinkovitosti cjelokupnog dizajna te politike.

Dok, ukupno gledajući, hrvatske strategije obiluju ciljevima koji lebde u općenitosti i manjku strukturnih elemenata, detaljnija analiza strukture ciljeva s obzirom na tipove javnih politika ipak daje temelj za optimističniju razvojnu perspektivu. Nju je, kao što to Slika 3 pokazuje, najbolje predočiti pozicioniranjem skupina analiziranih javnih politika na kontinuumu tehničkih tipova ciljeva javnih politika. Analiza je pokazala da su se strateški dokumenti za temeljna područja javnih politika s obzirom na strukturu svojih ciljeva jasno ukotvili na kraju kontinuuma koji karakterizira posvemašnja nepreciznost i nerazrađenost. Pomak, iako nedostatan strukturiran, prema operacionalizaciji pokazale su strategije kojima se uređuju specifični društveni problemi ili potrebe. Potpun odmak prema strukturiranju, pak, uspjeli su napraviti strateški dokumenti za ciljne skupine koji se, barem s obzirom na analizu ciljeva, pokazuju kao ogledni primjeri razvoja prema većoj operativnosti i strukturiranosti dizajna javnih politika. Međutim, treba naglasiti da su precizno dizajnirani ciljevi nužan, ali ne i dovoljan uvjet za uspješnost pojedinih javnih politika.

Slika 3. Hrvatske javne politike na kontinuumu tehničkih tipova ciljeva



Izvor: autori (prema Petek i dr., 2022).

Višesektorske politike na popularnosti dobivaju nekoliko posljednjih desetljeća, te nisu klasični resori koje države razvijaju tijekom dugog niza godina, poput primjerice obrambene politike ili politike socijalne skrbi. Možda se u toj činjenici kriju razlozi veće prijemčivosti višesektorskih politika razrađenijim razinama dizajna i suvremenijim načinima strateškog planiranja i dizajniranja, s obzirom na manji otpor "starih struktura" i uhodanih načina odlučivanja. Dodatno, možda je sama priroda tih resora utjecala na njihov dizajn jer su to politike kojima je u središtu koordiniranje više resora pa one i za nižu razinu uspješnosti moraju biti kvalitetnije, odnosno učinkovitije dizajnirane. Za odgovore na pitanja o tome zašto su pojedine hrvatske javne politike dizajnirane na specifične načine tek treba provesti sustavna empirijska istraživanja kako bi se dali znanstveno utemeljeni odgovori. No naša početna analiza već sada pokazuje da u hrvatskoj javnoj upravi ipak postoje kapaciteti i ekspertiza za kvalitetnije dizajniranje javnih politika, za postavljanje učinkovitijih i strukturiranih ciljeva, barem u nekim resorima i za neke javne teme i probleme.

U kontekstualiziranju hrvatskih javnih politika na kontinuumu strukturiranošći ciljeva, ipak je važno napomenuti kako su analizirane strategije usvajane nakon 2010. i vrijedile su najkasnije do 2020. godine. Iako su u prethodnim razdobljima postojali pokušaji razvoja okvira za kvalitetnu pripremu razvojnih dokumenata (Mirošević, 2012), posljednjih pet godina hrvatski kontekst dizajniranja javnih politika obilježio je zamah prema razvoju novog pristupa strateškom planiranju i dizajniranju javnih politika. Osnovu tog novog pristupa čine *Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske* (Hrvatski sabor, 2017), te glavna krovna strategija aktualne Vlade – *Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine* (Hrvatski sabor, 2021), s kojima se moraju uskladiti svi novi strateški dokumenti. Zatim, usvojena je i nova jedinstvena metodologija izrade strateških dokumenata (Ministarstvo regionalnih razvoja i fondova Europske unije, 2020), s nizom uputa i obrazaca za pripremu nacionalnih planova, akcijskih planova, provedbenih programa i izvješća (Razvoj.gov.hr, 2023).

Ključna promjena koju uvodi nova metodologija jest nužnost logičke povezanosti sastavnica dizajna te jasnije određenje odnosa između ciljeva javnih politika, koje dijeli na strateške i posebne ciljeve te specifične ciljeve, odnosno mjere. Za sve tipove ciljeva metodologija definira nužne strukturne elemente, poput pokazatelja ili vremenskog okvira, koji uvelike odgovaraju tehničkim obilježjima korištenima u ovom radu za analizu ciljeva hrvatskih strateških dokumenata. To ukazuje da se u praksi sve više prepoznaje važnost strukture ciljeva za kvalitetu i učinkovitost dizajna javnih politika. No pitanje je kako će se usporedno s tom metodologijom razvijati kapaciteti za učinkovito dizajniranje u javnoj upravi svih resora, posebice u smislu metodološkog znanja službenika te IKT alata za prikupljanje i obradu podataka koji su nužni preduvjeti za daljnji razvoj. Naravno, bez jake i kontinuirane potpore političke elite, značajnijeg iskoraka u smjeru učinkovitijeg dizajna hrvatskih javnih politika ne može biti.

S obzirom na to da je spomenuta metodologija još uvijek relativna novost za hrvatsku javnu upravu, ovaj rad može poslužiti kao doprinos u naporima jačanja kapaciteta dionika različitih javnih politika za rad na dizajnu tih politika. Također, iako traži velike iskorake, metodologija izrade strateških dokumenata postepeno postaje dio prakse pa se u trenucima pisanja ovoga rada već može pronaći nekoliko strateških dokumenata, poput novih strateških dokumenata za osobe s invaliditetom (Vlada RH, 2021), koji slijede novu metodologiju strateškog planiranja. Takav trend otvara mogućnost analize novih, poboljšanih strateških dokumenata primjenom analitičkog okvira i metodologije korištene o ovom radu. Tek usporedba stanja prije i nakon 2020. dat će nam osnovu za obuhvatniji uvid u kvalitetu dizajna ciljeva javnih politika i njihovu učinkovitost. Za to je potreban dodatni vremenski odmak kako bi uzorak novih strategija bio opsežniji, te kako bi se analiziralo desetak godina procesa stvaranja javnih politika, koliko je, kako smo napomenuli, najmanje potrebno da se u dovoljnom dometu obuhvate promjene i inovacije u javnim politikama (Sabatier, 2005). Dodatno, potrebno je napraviti dublju analizu odnosa između ciljeva, na koji su način povezani jedan s drugim i koliko su međusobno tematski skladni. Tek s umrežavanjem višesmjernih analiza ciljeva obuhvatno bi se ocijenila njihova kvaliteta i utjecaj na učinkovitost dizajna.

Istovremeno, najnoviji trendovi u istraživanjima dizajna javnih politika naglašavaju kako je za kvalitetnu ocjenu učinkovitosti dizajna, analize pojedinih sastavnica dizajna potrebno nadopuniti istraživanjima koje razmatraju ukupnost odnosa između ciljeva, instrumenata i upravljačkih modela u kojem se javne politike donose i provode (Kekez i Munta, 2021; Howlett i Rayner, 2018). Također, značajne uvide za razumijevanje i vrednovanje dizajna možemo dobiti promatrajući procese kojima se samo dizajniranje odvija (Howlett i Mukherjee, 2018). Utoliko, obuhvatna ocjena kvalitete dizajna hrvatskih javnih politika traži nadogradnju analize strukture ciljeva istraživanjem odnosa među svim sastavnicama dizajna javnih politika, kao i analizama procesa kojim se kvalitetne ili manje kvalitetne politike oblikuju, usvajaju i provode.

Literatura

- Bali, A. S., i Ramesh, M. (2018). Policy Capacity: A Design Perspective. U: M. Howlett i I. Mukherjee (ur.), *Routledge handbook of policy design* (str. 331-345). New York i London: Routledge
- Baketa, N. (2022). Koherentnost ciljeva strateških dokumenata u Hrvatskoj: obražovanje, mladi i poticanje čitanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(4), 667-702. <https://doi.org/10.31297/hkju.22.4.3>
- Cashore, B., & Howlett, M. (2007). Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science*, 51(3), 532-551. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00266.x>
- Compston, H. (2004). *Handbook of public policy in Europe. Britain, France and Germany*. Houndmills, Velika Britanija, UK: Palgrave. <https://doi.org/10.1057/9780230522756>
- Doern, G. B. (1981). *The Nature of Scientific and Technological Controversy in Federal Policy Formation*. Ottawa: Science Council of Canada.
- Doern, G. B., i Wilson, V. S. (1974). Conclusions and Observations. U: G. B. Doern i V. S. Wilson (ur.), *Issues in Canadian Public Policy* (str. 337-345). Toronto: Macmillan.
- Dunn, W. N. (2018). *Public Policy Analysis*. New York i London: Routledge.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. Hoboken: Prentice Hall.
- Fink Hafner, D. (2007). Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. U: D. Fink Hafner (ur.), *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela* (str. 9-30). Ljubljana: Fakultet za družbene vede.
- Geet, M. T. van, Verweij, S., Busscher, T., i Arts, J. (2021). The importance of policy design fit for effectiveness: a qualitative comparative analysis of policy integration in regional transport planning. *Policy Sciences* 54, 629-662.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies*. New York i London: Routledge.
- Howlett, M. (2014). From the 'old' to the 'new' policy design, design thinking beyond markets and collaborative governance. *Policy Sciences*, 47(3), 187-207.
- Howlett, M. (2018). The context and components of policy design: Governance modes and policy regimes. U: M. Howlett & I. Mukherjee (ur.), *Routledge Handbook of Policy Design* (str. 20-33). New York i London: Routledge.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
- Howlett, M., i Cashore, B. (2014). Conceptualising public policy. U: I. Engelli i C. Rothmayr Allison (ur.), *Comparative policy studies: Conceptual and methodological challenges* (str. 17-34). New York: Palgrave Macmillan.
- Howlett, M., i Mukherjee, I. (2018). Introduction: The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes. U: M. Howlett i I. Mukherjee (ur.), *Routledge handbook of policy design* (str. 3-20). New York i London: Routledge.
- Howlett, M., Mukherjee, I., i Rayner, J. (2014). The Elements of Effective Program Design: A Two-Level Analysis. *Politics and Governance*, 2(2), 1-12.

- Howlett, M., i Rayner, J. (2018). Coherence, congruence and consistency in policy mixes. U: M. Howlett & I. Mukherjee (ur.), *Routledge handbook of policy design* (str. 389-403). New York i London: Routledge.
- Howlett, M., i Rayner, J. (2013). Patching vs packaging in policy formulation: Assessing policy portfolio design. *Politics and Governance*, 1(2), 170-182.
- Hrvatski sabor (2017). Zakon u sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 123.
- Ingram, H., Schneider, I., i DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. U: P. Sabatier (ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 93-129), Boulder, Colorado: Westview Press.
- Kekez, A., i Munta, M. (2022). Upravljački prioriteti političkog odlučivanja: analiza procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(4), 703-733. <https://doi.org/10.31297/hkju.22.4.2>
- Kern, F., i M. Howlett. (2009). Implementing Transition Management as Policy Reforms: A Case Study of the Dutch Energy Sector. *Policy Sciences*, 42(4), 391-408.
- Knudson, W. A. (2009.). The Environment, Energy, and the Tinbergen Rule. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 29(4), 308-312.
- Kovačić, M. (2015). Politika za mlade u hrvatskoj – anatomija jedne javne politike. U: V. Ilišin, A. Gvozdanović, i D. Potočnik (ur.), *Demokratski potencijali mladih u Hrvatskoj*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Institut za društvena istraživanja u Zagrebu
- May, P. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187-206. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000619X>
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. (2020). *Priručnik o strateškom planiranju*. Preuzeto s <https://www.istra-europa.eu/wp-content/uploads/2021/03/Priruc%CC%8Cnik-o-strates%CC%8Ckom-planiranju.pdf>
- Mirošević, H. (2012). *Analiza razvojnih dokumenata Republike Hrvatske*. Zagreb: Ekonomski institut.
- 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>
- Petek, A., i Petković, K. (ur.). (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, A., Zgurić, B., Šinko, M., Petković, K., Munta, M., Kovačić, M., Kekez, A., i Baketa, N. (2022). From hierarchy to continuum: classifying the technical dimension of policy goals. *Policy Sciences*, 55, 715-736. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09476-0>
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., i Zgurić, B. (2021). 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>
- Razvoj.gov.hr (2023). *Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Upute o postupanju za tijela državne uprave*. <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/sustav-strateskog-planiranja-i-upravljanja-razvojem-republike-hrvatske-4570/upute-o-postupanju-za-tijela-drzavne-uprave/4580>

- Sabatier, P. (2005). From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey. U: Á. Gornitzka, M. Kogan i A. Amaral (ur.), *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation* (str. 17-34). Dordrecht: Springer.
- Sandström, A., Söderberg, C., Lundmark, C., Nilsson, J., i Fjellborg, D. (2020). Assessing and explaining policy coherence: A comparative study of water governance and large carnivore governance in Sweden. *Environmental Policy and Governance*, 30(1), 3-13. <https://doi.org/10.1002/eet.1871>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. London, UK: Sage
- Siddiki, S., i Curley, C. (2022) 'Conceptualising policy design in the policy process', *Policy & Politics*, 50(1): 117-135.
- Skovgaard, J. (2018). Policy coherence and organizational cultures: Energy efficiency and greenhouse gas reduction targets. *Environmental Policy and Governance*, 28(5), 350-358. <https://doi.org/10.1002/eet.1821>
- Söderberg, C. (2016). Complex governance structures and incoherent policies: Implementing the EU water framework directive in Sweden. *Journal of Environmental Management*, 183, 90-97, <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2016.08.040>
- Tinbergen, J. (1952). *On the Theory of Economic Policy*. Dordrecht: North-Holland Pub. Co.
- Vlada RH (2021). Odluka o donošenju Nacionalnog plana izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2027. godine i Akcijskog plana izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom za razdoblje od 2021. do 2024. godine. *Narodne novine*: 143.

Prilog 1. Popis kodiranih 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.)*. <https://mmpi.gov.hr/>
- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (2017). *Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2018. do 2020. godine*. <https://vlada.gov.hr>
- Ministarstvo socijalne politike i mladih (2014). *Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine*. <https://demografijaimladi.gov.hr>
- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2017). *Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine*. <https://mrosp.gov.hr>
- 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*. <https://min-kulture.gov.hr>

The Structuring of Goals as a Condition of Effective Policy Design: Analysis of the Technical Dimension of Croatian Policy Goals

Abstract The goal of the paper is to contribute to the development of the empirical theory of public policies in matters of the quality of public policy design. The paper is focused on the goals of public policies which are the central component of the design of each policy area. The analytical framework is based on the distinction of seven technical types of public policy goals: general goals, goals focused on the way of realization, on the responsible actor, on the user, concretely focused goals, semi-structured and structured goals. The collection and analysis of data are guided by the rules of qualitative content analysis, and the objectives are investigated using 11 strategic documents of the Croatian government. In the examined policies, goals with general purposes dominate, as well as those with a smaller number of structural elements, which shows a lower level of operationalization of goals, poorer quality of preparation for implementation and connection with instruments, and a lower effectiveness of the design of Croatian public policies. The groups of analyzed policies differ, and the strategies intended for the target groups are better operationalized than those of the fundamental areas and specific social problems. The analysis of technical types of goals shows that the ratios between the frequency of their occurrence are a good indicator of the overall efficiency of public policy design.

Keywords Croatian policy strategies, policy design, policy goals, structure of policy goals, technical characteristics of policy goals, qualitative content analysis

Kako citirati članak / How to cite this article:

Kekez A., Baketa, N., Kovačić, M., i Petek, A. (2023). Strukturiranje ciljeva kao uvjet učinkovitog dizajna javnih politika: analiza tehničke dimenzije ciljeva hrvatskih javnih politika. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 20(1). 155-179. <https://doi.org/10.20901/an.20.09>

