



Predan: 3.6. 2022.
Revidiran: 11. 12. 2023.
Prihvaćen: 19.12.2023.

TRANSFORMACIJA JAVNIH POLITIKA U SUVREMENOM KONTEKSTU: NA RAZMEĐI DISCIPLINA*

Ana Petek

Sveučilište u Zagrebu – Fakultet političkih znanosti

SAŽETAK

Cilj je ovoga rada pripremiti osnove za utemeljenu procjenu transformacije suvremenog stvaranja javnih politika pod utjecajem aktualnih kriza na način da se detektiraju dimenzije u kojima se promijenio kontekst stvaranja javnih politika krajem 20. i početkom 21. stoljeća. Rad je zasnovan na pregledu literature iz politološke discipline javnih politika, ali i srodnih disciplina javne uprave i socijalnih djelatnosti koje svojim specifičnim konceptima također pokušavaju razaznati transformaciju suvremenih javnih politika. Prvo se pokušavaju grubo sistematizirati osnovni elementi promjena konteksta u sklopu društva, tržišta i države, a zatim se fokusira na istraživanje tipova države s obzirom na funkcije koje ona ispoljava kroz raznorodne javne politike; na vrste javnog upravljanja i višestruke oblike kroz koje ono danas djeluje; te na transformaciju socijalne države u smjeru kombiniranih socijalnih politika. Glavni je nalaz rada da nove funkcije, nove strukture, novi ciljevi, novi instrumenti i novi akteri koje se može pronaći u stvaranju javnih politika na prijelazu stoljeća ne istiskuju stare, već se na njih nadograđuju i talože kao dodatni slojevi. Takozvano slojevanje čini se ključnom značajkom suvremenog stvaranja javnih politika, iako se još ne može odrediti hoće li ono olakšati ili onemogućavati rješavanje aktualnih kriza, te stoga treba biti središnji fokus interdisciplinarnih istraživanja društvenih znanosti u nadolazećem razdoblju.

KLJUČNE RIJEČI: javne politike, javno upravljanje, funkcije države, socijalna država

Kontakt autorice:

Ana Petek je izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
E-mail: ana.petek@fpzg.hr, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9553-8334>

* Rad je utemeljen na tekstu neobjavljene doktorske disertacije „Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena *policy* mreža“, na 3. poglavlju pod naslovom „Transformacija javnih politika“ (Petek 2012, 78–123).

UVOD

Pandemijski kontekst u kojem smo živjeli duže vrijeme, te višedimenzionalna kriza, zdravstvena, ekonomska, obrazovna, upravljačka, koju je pandemija proizvela, namnula je niz pitanja o tome kako će se usmjeriti daljnji politički i društveni razvoj. Dodatni utjecaj potresa u Hrvatskoj te najnovijih ratnih zbivanja u Europi i susjednim regijama samo pojačavaju efekte opće nestabilnosti i nepredvidivosti. Hoće li rezultat ekstrema sadašnjeg trenutka biti radikalna promjena suvremenih javnih politika u bližoj ili daljnjoj budućnosti? Može li se zaista temeljito transformirati procese političkog odlučivanja i stvaranja javnih politika? Možemo li iz pozitivnih i negativnih posljedica svega s čime se vlade i zajednice danas susreću očekivati neke posve nove načine na koje se javne politike dizajniraju i provode te zatim i rezultate koje postižu? Što ćemo iz aktualnih kriza naučiti?

Iako iznimno intriganta, na pitanja o smjeru, opsegu i dinamici transformacije suvremenih javnih politika pod utjecajem aktualnog konteksta još uvijek nije moguće znanstveno utemeljeno odgovoriti, bez nužnog vremenskog odmaka. Dodatno, vrlo je lako pretjerivati, gotovo dramatizirati, pri isticanju promjena kojima trenutno svjedočimo, uz istovremeno pojednostavljivanje i umanjivanje prošlih faza nekog razvoja. Također, već se dugo u istraživanjima javnih politika ističe kako je najmanji vremenski okvir koji se mora razmatrati kako bi se cjelovito obuhvatilo sve faze procesa stvaranja neke javne politike 10 do 20 godina (Sabatier, 2005: 25–26). Sve navedeno navodi na potrebu sagledavanja šireg vremenskog okvira. Analiziranje promjena koje su prethodile današnjem trenutku te uočavanje nekih dugoročnijih trendova može poslužiti kao dobar početni korak u pripremi za preciznije buduće analize koje su manje pristrane i ne preuveličavaju dosege aktualnih kriza. Stoga ovaj rad usmjerava pažnju na istraživačko pitanje o dimenzijama transformacije stvaranja javnih politika krajem 20. i početkom 21. stoljeća.

Rad je utemeljen na pregledu literature iz politološke discipline javnih politika, ali i srodnih disciplina javne uprave i socijalnih djelatnosti koje svojim specifičnim konceptima također pokušavaju razaznati transformaciju suvremenih javnih politika. Pristupi navedenih disciplina, iako iznimno srodni, uglavnom nedovoljno međusobno komuniciraju, te nedostaje interdisciplinarnosti istaknutih društvenih znanosti, posebice u Hrvatskoj i susjednim zemljama. Cilj rada je, dakle, opisati temeljne elemente transformacije suvremenih javnih politika iz više disciplinarnih kutova kako bi utvrdilo što treba biti glavni fokus interdisciplinarnih društvenih istraživanja središnjih izazova upravljanja u nadolazećem razdoblju. Tek takva istraživanja mogu zatim eventualno biti korisna u savjeto-

vanju vlasti i ostalih aktera za unaprjeđenje prakse rješavanja društvenih problema.

Rad prvo pokušava mapirati i grubo sistematizirati osnovne elemente promjena u sklopu društvene, tržišne i državne strukture, a zatim se fokusira na potonje kao početno mjesto stvaranja javnih politika. Potom se prelazi na istraživanje tipova države s obzirom na funkcije koje ona ispoljava kroz raznorodne javne politike, prvenstveno na temelju politološke literature. U sljedećem se koraku diskutira o pojmu javnog upravljanja, iznimno popularnom i širokom konceptu kojim se i u politologiji, ali i u pravničkim istraživanjima javne uprave pokušavaju razlučiti suvremeni procesi rastakanja granica državnog aparata i širenja arena aktera u kojima se rješavaju kolektivni problemi. Na kraju se rad još osvrće na pitanja promjena koje se događaju u sklopu socijalnih politika, kombinirajući i literaturu iz područja socijalnih djelatnosti, prema novim modelima razumijevanja socijalne države.

Sve navede discipline i znanstvene vizure ukazuju na iste trendove pri usložnjavanju funkcija, struktura, ciljeva, instrumenata i aktera u stvaranju suvremenih javnih politika. A to je da novi elementi koji se razvijaju posljednjih desetljeća ne istiskuju stare, nego ih nadograđuju te s njima koegistiraju. Nataloženi slojevi, odnosno takozvano slojevanje (eng. *policy layering*), predstavlja ključnu priliku ili prepreku u rješavanju aktualnih društvenih problema. Stoga rad zaključuje kako upravo značajke slojevanja, posebice odnosi između starih i novih slojeva, trebaju biti središnji fokus istraživanja javnih politika, (socijalne) države i upravljanja u združenim interdisciplinarnim naporima u predstojećem razdoblju u regiji, ali i šire.

NOVI KONTEKST STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Učestalo se može čuti teza kako je suvremeni kontekst stvaranja javnih politika dramatično promijenjen krajem 20. i početkom 21. stoljeća, a zatim 21. stoljeće donosi cijeli niz dodatnih izazova. Temeljni se razlog za ovakve stavove očituje u činjenici da je ono što se fundamentalno promijenilo u suvremenom kontekstu društvo. Društvo se transformiralo i postalo sve više fragmentirano, te kompleksnije i dinamičnije (Sørensen i Torfing 2007b, 5–6). Stoga je potrebna i nova vrsta upravljanja, odnosno novi pristup vlasti kao odgovor na te nove kompleksnosti (Loughlin 2004, 155). Evo kako to pojašnjava John Loughlin:

Upravljanje postaje sve složenije jer je samo društvo postalo sve raznolikije, od vrlo stratificiranog i strukturiranoga 1950-ih i ranih 1960-ih do fragmentiranijeg i atomiziranijeg. To nije rezultiralo u potpunj anarhiji ili nekim društvenim slomom već u novom restruk-

turiranju političkih pokreta i stranaka koji su bili prisiljeni razmisliti i preformulirati svoje političke projekte. Stari rascjep lijevo/desno danas je manje relevantan kako su se pojavila nova pitanja i problemi, koji su uglavnom o stilovima života ili pitanjima identiteta, a ne o dubokim strukturnim pitanjima organizacije države i sâmoga društva (2004, 153).

Dobar primjer tih novih pitanja bilo je cijepljenje protiv virusa COVID-19 koje je nalikovalo novom društvenom rascjepu te se preljevalo u političku arenu i predstavljalo dodatni izazov u prevladavanju korona-krize, oporavku i saniranju njenih posljedica. Što se sve promijenilo u kontekstu stvaranja javnih politika da se ovako sučeljavamo s virusom COVID-19 ili s humanitarnom, energetsom, ekonomskom i sigurnosnom krizom koje proizlaze uz rata u Ukrajini ili Gazi? Bez ambicije da obuhvatno sistematiziram sve dimenzije kontekstualnih promjena, valja ih barem donekle, tek ugrubo mapirati. Moguće je, dakle, govoriti o nekoliko osnovnih tendencija promjena koje se mogu odrediti s obzirom na tó koji se segment zajednice mijenja, društvo, tržište ili država.

Prvenstveno, danas se obitelj, kao još uvijek primarna ljudska kohabitacija, uvelike promijenila u formi (Loughlin 2004, 155). Postoji cijeli niz varijanti oblika obitelji, od klasične nuklearne obitelji, jednoroditeljskih obitelji do istospolnih zajednica, a što je sve posljedica, između ostaloga, i liberalizacije seksualnoga ponašanja (Compston 2009, 182–189) te starenja stanovništva u Europi (Compston 2009, 194–201). Također, posebice je značajno smanjivanje veličine kućanstava, kao i porast broja samačkih kućanstava (Compston 2009, 57). Zatim, tržište radne snage postalo je mnogo heterogenije i fleksibilnije, ponajprije kroz fragmentaciju radne snage zbog prelaska na proizvodnju usluga, što značajno smanjuje industrijsku radnu klasu (Compston 2009, 118–123). Dodatno, na to utječe i porast zaposlenosti žena (Compston 2009, 123–131), kao i nastanak novih zanimanja i profesija, te novih načina obavljanja rada (primjerice, rad od kuće).

Nekada su postojale očite društvene klase, s jasnim ulogama u ekonomiji, a koje su bile čvrsto povezane s načinom na koji su ljudi uključeni u proizvodni proces, no one su se danas najvećim dijelom raspale. Zajednice utemeljene na ruralnome stanovništvu ili na radnoj klasi, geografski određene, zamijenili su manje kohezivni oblici povezivanja vrlo mobilnog stanovništva (Loughlin 2004, 155). Zatim, riječ je i o porastu broja profesionaliziranih interesnih organizacija i politički angažiranih skupina građana (Sørensen i Torfing 2007c, 298). Ti se procesi u literaturi označavaju izrazom organizacijsko društvo (eng. *organisational society*), kojega obilježava porast broja i važnosti kolektivnih aktera u gotovo svim sektorima društva, usporedo s porastom njihove međuovisnosti, njihovih prava i odgovornosti, a koji preuzimaju primat u kolektivnom funkcioniranju

(Choi, D'Apice i Skinner 2021, 7–9; Kenis i Schneider 1991, 34; Mayntz 1993, 4–6). „U mnogim javnopolitičkim sektorima, država se više ne bavi amorfnom javnošću ili kvazi-skupinama kao što su socijalne klase, već s korporativnim akterima koji su sami po sebi moćni“ (Mayntz 1993, 5).

Zbog navedenih promjena do kojih je došlo u okolini države, koja je postala sve složenijom, promijenila se i sâma država, odnosno i politička sfera i javna uprava (Pierre i Peters 2005, 163–164; Sørensen i Torfing 2009, 46). U političkoj sferi najvažnije je za naglasiti promjene poput pada članstva u političkim strankama i pada razine političkog povjerenja (Citrin i Stoker 2018; Pierre i Peters 2000, 123; Ponce i Scarrow 2016), koje se odnosi na vertikalno povjerenje građana u društvene i političke institucije i političke elite (Šalaj 2006, 40–41). To se posebice očituje u smanjenju izlazaka na izbore (Sørensen i Torfing 2009, 54), a što ima niz posljedica te dodatno mijenja kontekst stvaranja javnih politika. Primjerice, „postoje dokazi da nizak odaziv birača uvodi pristranost u javne politike, smanjuje odgovornost vlada, te favorizira klijentelizam i pokroviteljstvo nad programskim stranačkim natjecanjem“ (Kostelka i Blais 2021, 2).

Paralelno, dolazi i do transformacije javne uprave. Od 1980-ih nadalje razne reforme javne uprave dovele su do heterogenosti, decentralizacije i fragmentacije strukture države, odnosno njenoga aparata (Sørensen i Torfing 2009, 44). U javni se sektor uvode načini upravljanja koji su ili nalik na tržišne (eng. *market-like*) ili na one u civilnome društvu (eng. *civil society-like*) (Sørensen i Triantafillou 2009, 2). Reforme su bile vezane prvo uz unošenje menadžerijalizma i tržišnih ideja i načela u javnu upravu, te uz naglašavanje takozvane korisničke perspektive i definiranje građana kao klijenata javnih usluga. A zatim se usmjeravaju i spram otvaranja vlasti sve većoj participaciji javnosti u upravljanju (Pierre i Peters 2000, 49). Razvija se i takozvana koprodukcija javnih usluga (eng. *co-production*), stoga što građani nisu više samo pasivni primatelji javnih usluga, već ih se aktivno uključuje u proces dizajniranja, upravljanja ili isporuke javnih usluga (Campomori i Casula 2022, 2–3).

Tome je osnovna ideja da „tržište i civilno društvo nisu sfere slobode izvan dosega javne vlasti, nego prije vrlo važni suradnici u proizvodnji javnog upravljanja zbog njihove navodne sposobnosti [da proizvode javne vrijednosti kroz samoupravljanje [eng. *self-governance*]]“ (Sørensen i Triantafillou 2009, 1). Model tradicionalne javne uprave rastvara se pod pritiscima novog javnog menadžmenta (eng. *new public management*) i novog javnog upravljanja (eng. *new public governance*), te niza dodatnih modela koji često supostoje u obliku slojeva u suvremenoj javnoj upravi (Campomori i Casula 2022, 3–5; Kekez 2016).

Zaključno, kolektivni se problemi umnažaju, ali i usložnjavaju te se danas sve više ističu zakučasti, opaki, neukrotivi problemi (eng. *wicked*

problems), a koji se povezuju s kontekstom društvenog pluralizma, institucionalne složenosti i znanstvene nesigurnosti (Head i Alford 2013, 717). Iako je naravno riječ o stupnju, jer problemi mogu biti lakše, srednje ili vrlo teško ukrotivi, kod onih baš opakih niti je definicija problema jasna, niti su rješenja poznata, a relevantno znanje i konfliktni interesi fragmentirani su među mnogobrojnim i raznorodnim moćnim akterima (Alford i Head 2017). Jednostavno, danas se „čini da zakučasti problemi – oni koji su kompleksni, teško rješivi, nesagledivi, nepredvidivi – bujaju“ (Alford i Head 2017, 397). Upravo je korona-kriza udžbenički primjer takvog problema. Dodatno, pred državom se nalaze sve veća očekivanja građana, koji traže sve raznovrsnije javne usluge i javna dobra. Postaje ključno kako s gotovo istim javnim sektorom i udjelom javnih rashoda u BDP-u činiti nešto više ili nešto posve novo. Dolazi do transformacije funkcija države.

TRANSFORMACIJA FUNKCIJA DRŽAVE

Povijesni razvoj državne intervencije stalni je napredak prema novim vrstama javnih politika. Država postepeno postaje sve kompleksnija, širi svoj opseg djelovanja i razvija sve više novih funkcija. Tako s razvojem funkcioniranja države nastaju konstitutivne, distributivne, regulativne i redistributivne politike, skupine srodnih javnih politika u kojima se očituju pojedine funkcije koje državlja obavlja. Početnu stepenicu razvoja čini konstitucionalno uređenje države, osnovna načela upravljanja državnim aparatom te određenje odnosa države s vlastitim građanima. Tu prvu fazu razvoja čini skup javnih politika koje nazivamo konstitutivnim politikama. Nakon toga drugu fazu predstavljaju distributivne politike. Njih sačivanja najjednostavnija uporaba javnih financija, koje se primjenjuju na nesusstavan i regionalno neujednačen način. Zatim se načela intervencije države šire opsegom, te se poopćuju, postaju općeniti standardi i pravila koja se nameću kao okvir djelovanja privatnim ekonomskim aktivnostima kroz takozvane regulativne politike. Posljednju etapu u razvoju klasičnih funkcija države čini socijalna država, koja se manifestira kroz novi set javnih politika koje se označavaju nazivom redistributivne politike, kako ističe politološka javnopolitička literatura (Howlett 2009; Lowi 2009; Petek 2014; Sefton 2006).

Na prijelazu stoljeća ponovo se razvijaju neke nove javne politike. To se može pojasniti i svojevrsnim valovima dominantnih tema i područja u kreiranju javnih politika u pojedinim razdobljima povijesnog razvoja u Zapadnoj Europi i SAD-u (Pierre i Peters 2000, 65). Prvi val se odnosi na izgradnju institucionalnoga okvira i konsolidaciju demokracije. U drugome valu političke su se elite primarno bavile distributivnim i redistributivnim politikama, socijalnim i materijalnim pitanjima. Sada je aktualan treći val, koji obilježava skup postmaterijalističkih tema, među kojima se posebice

ističu teme unaprjeđenja participacije građana, zaštita okoliša te rodna pitanja (Pierre i Peters 2000, 66).

Sve je to rezultat krize i transformacije funkcioniranja države krajem 20. i početkom 21. stoljeća, kao što su polovicom 20. stoljeća zbog „krize moderne države“ nastale redistributivne odnosno socijalne politike (Sheffer 1977, 538). Danas većina država teži uvođenju što više upravljanja na temelju tržišnih elemenata u oblikovanje javnih politika, odnosno, svojevrsnome re-reguliranju koje se očituje i u trendovima regulatorne reforme (Howlett 2009, 77; Petek 2009, 278). Dodatno, sve se značajnijom čini i tendencija razvoja prema naglašavanju ljudskih prava specifičnih skupina i pitanjima široko shvaćene socijalne inkluzije koja se treba ostvarivati kroz suradnju s civilnim društvom u novim konstitutivnim politikama (Howlett 2009, 77; Petek 2014). Dakle, riječ je o jednoj novoj transformaciji koju karakteriziraju re-regulativna i re-konstitutivna era, odnosno transformacija k regulatornoj i k arbitrirajućoj ili omogućavajućoj državi.

Regulatorna država (eng. *regulatory state*) jest ona koja se u stvaranju javnih politika dominatno oslanja na regulaciju (Majone 1994, 77). Taj pojam pokušava obuhvatiti promjene koje se događaju u Europi (posebice na razini EU i pod utjecajem EU) na prijelazu stoljeća, i u načinu reguliranja, ali i u dugoročnim ciljevima reguliranja (Majone 1996, 54–56; v. i Lodge 2008). Poticaj takvome razvoju je i politika privatizacije, jer kada se javno vlasništvo zamjenjuje izvanjskim reguliranjem, to ojačava regulatornu funkciju države (Lodge 2008; Scott 2006). Transformacija prema naglašavanju ekonomske i socijalne regulacije u Europi koja se označava pojmom regulatorne države posebice se očituje u razvoju neovisnih regulatornih agencija (Lodge, 2008; Majone 1996; Tomic i Heims 2022). Riječ je zapravo o kritici tradicionalnih javnih politika, što se ne može „interpretirati kao povlačenje države, već prije kao redefiniranje njenih funkcija. Ono što se može uočiti u praksi jest prekrajanje granica javne sfere na način da se isključuje određena područja koja je bolje prepustiti privatnoj aktivnosti, dok istovremeno ojačava, čak se i proširuje regulatorni kapacitet države u drugim područjima, kao što su konkurentnost ili okoliš ili zaštita potrošača“ (Majone 1994, 80).

S daljnjim razvojem, a posebice pod utjecajem financijske krize 2008, pitanja zaštite potrošača postaju sve važnija u odnosu na pitanja tržišnog natjecanja i efikasnosti, što dovodi do politizacije ekonomske regulacije i sve veće responzivnosti regulatorne države (Koop i Lodge 2020). Isto se povezuje s dodatnim trendom promjena koje se događaju, a koju karakteriziraju nove konstitutivne politike vezane uz ljudska prava specifičnih skupina, socijalnu inkluziju i dobrobit, te okolišnu održivost. Ove promjene se označavaju pojmovima arbitrirajuća država (eng. *arbitrating state*), omogućavajuća država (eng. *enabling state*), proširena država

ili takozvana postmoderna država (De Schutter i Dedeurwaerdere 2021; Loughlin 2004; Hill 2010, 20–21). Karakteriziraju je partnerski odnosi države, tržišta i civilnog društva, kroz dodavanje socijalnih, komunitarnih ili solidarnih elemenata uz tržišne (Loughlin 2004, 154). Dakle, u posljednjoj fazi razvoja funkcija države, fleksibilnost i prilagođavanje tržištu ublažavaju se okrenutošću partnerstvima i društvenoj solidarnosti, te podržavanju društvenih inovacija građana (De Schutter i Dedeurwaerdere 2021; Loughlin 2004, 157). Država postaje sve više zaista polimorfična, naslagujući slojeve različitih modela funkcioniranja jedan na drugi (De Schutter i Dedeurwaerdere 2021; Tomic i Heims 2022). Naprosto, javno upravljanje danas funkcionira kroz postojanje više različitih struktura.

TRANSFORMACIJA JAVNOG UPRAVLJANJA

Javno upravljanje (eng. *governance*) jedan je od napopularnijih pojmova¹ u suvremenim istraživanjima javnih politika i javne uprave, gotovo kao „čarobni koncept“ (Pollitt i Hupe 2011). Neki autori čak tvrde da javno upravljanje može postati vodeća politička teorija (v. Peters 2012). U istraživanjima javnoga upravljanja od 1990-ih zapravo je riječ o povezivanju politologije i javne uprave (Petak 2008a, 11; Sørensen i Torfing 2009, 44–45).² „U literaturi o javnoj upravi, upravljanje se obično odnosi na reforme javnog sektora koje uključuju privatizaciju, javna poduzeća, podugovaranje, kvazi-tržišta, upravljanje putem ugovaranja, lokalna partnerstva, odbore korisnika, itd. Politički znanstvenici koriste termin 'upravljanja' kako bi uhvatili smisao sve diferenciranijeg uređenja, odnosno političkog sustava koji je podijeljen i fragmentiran na niz međusobno zavisnih javnih, polu-javnih i privatnih agencija“ (Sørensen i Torfing 2005a, 200). Istraživanja javnog upravljanja u ovoj su mi analizi važna jer suvremenu transformaciju javnih politika razmatraju u njezinom strukturnom aspektu.

Klasično su se javne politike razumijevale u sklopu odnosa između političke sfere i javne uprave (Colebatch 2004, 63–64). Istraživanja javnih politika su započela istraživanjima zakonodavnih okvira, jer se javne politike primarno shvaćalo kao intervenciju javne uprave između legislative i

1 U meta-analizi literature koja se usmjerava na pojam *governance* pronađeno je 54 000 znanstvenih radova u 11 disciplinarnih polja napisanih samo na engleskom jeziku u razdoblju od 1980. do 2016. godine (Horvath 2017).

2 Javna uprava i javno upravljanje u hrvatskoj klasifikaciji znanstvenih područja, polja i grana čine dijelove poddisciplina dvije društvene znanosti: i prava (upravno pravo i uprava) i politologije (javne politike i javno upravljanje), ali i zasebno interdisciplinarno polje područja društvenih znanosti (javna uprava). Povrh politoloških i pravnih istraživanja javnog upravljanja, pojam *governance* dosta se koristi i u ekonomskim studijama poslovnog ponašanja i upravljanja (npr. *corporate governance*), te i u analizama međunarodnih odnosa, ali i sociologije, antropologije, itd. (Horvath 2017), a koje ovdje nisu od interesa za temu.

građana (Lowi 1992, 4). To danas naprosto više nije dovoljno. Kako društvo postaje sve kompleksnije, sve je teže njime vladati putem tradicionalne vlasti utemeljenoj na liberalnoj predstavničkoj demokraciji – naređivanjem odozgo. Sve se manje vladanje može označiti kao zapovijedanje i nadziranje, a sve je više pregovaranje, interorganizacijska suradnja i zagovaranje (Petak 2008a; Capano, Howlett, i Ramesh 2015). Stoga se kroz pojam javnoga upravljanja ukazuje na važnost inicijativa iz društva i u razmatranje uključuje partnerstvo s nedržavnim akterima (Loughlin 2004, 147). Pojam javnog upravljanja, dakle, ukazuje da javne politike postaju ishodi međuodnosa ne dvije nego četiri sfere: politike, javne uprave, poslovnog sektora i civilnog društva (Petak 2008a, 10, 23; 2008b, 443–448; Pierre i Peters 2000). Dakle, pojmom javnoga upravljanja pokušava se obuhvatiti širenje arene aktera koji sudjeluju u stvaranju javnih politika te zamagljivanje granica između privatnog, javnog i civilnog sektora (Capano, Howlett, i Ramesh 2015).

Iako se upravo pojašnjena osnovna ideja „iza“ koncepta javnog upravljanja čini jednostavnom i uvjerljivom, analiza i razvoj istraživanja javnog upravljanja otežani su činjenicom da je sam koncept vrlo širok generički pojam, te da je postao „kišobran“ za niz cijeli fenomena, pa stoga i dosta neodređen, neuhvatljiv (Capano, Howlett, i Ramesh 2015; Pierre i Peters 2000, 14–15). Dva su osnovna smjera razvoja pojma, dvije grupe definicija javnoga upravljanja, koje imaju drugačije perspektive uloge države u društvu, te izvlače svoje teorijske inspiracije iz različitih korijena (Klijn i Koppenjan 2000, 136). Pojam javnoga upravljanja razvija se, s jedne strane, kroz naglašavanje nedostataka države u stvaranju javnih politika (eng. *state failure*), čije djelovanje stoga treba što više zamijeniti tržištem (eng. *hollowing the state out*). Takvo razumijevanje javnoga upravljanja, prvenstveno kao uvođenja tržišnih principa u javne poslove, dominira u anglosaksonskoj literaturi te je karakterizirano istraživanjima fenomena poput deregulacije, privatizacije, decentralizacije, upravljanja putem ugovaranja s privatnim akterima (eng. *contracting out*; Capano, Howlett, i Ramesh 2015; Mayntz 1998, 10–11). Osnova ovog pristupa jest dihotomno razumijevanje tradicionalne vlasti i javnoga upravljanja koje nastaje istiskivanjem države iz stvaranja javnih politika (eng. *from government to governance, governing without government*; v. npr. Rhodes 1996).

S druge strane, razvojem koncepta i u kontinentalnoj Europi, proučavanje javnoga upravljanja se ponovo „vraća“ državi stoga što se iznova ističu nedostaci upravljanja uz pomoć tržišnih mehanizama (eng. *market failure*). Kasniji radovi u sklopu europsko-kontinentalne tradicije ističu dodatno i nedostatke samog javnoga upravljanja (eng. *governance failure*; v. primjerice Sørensen i Torfing 2007a). Dalje u tekstu oslonit ću se na ovaj europsko-kontinentalni pristup stoga što je novijeg datuma i danas

utjecajni, obuhvatni te bliži našoj regiji. Taj pristup nije utemeljen na oprečnosti tradicionalne vlasti i javnoga upravljanja, već ističe postojanje različitih struktura kroz koje se provodi vladanje i stvaranje javnih politika, a koje su zapravo drugačiji načini koordinacije i strukturiranja odnosa državnih i nedržavnih aktera, te se stoga javno upravljanje može pojavljivati u više oblika (Capano, Howlett, i Ramesh 2015).

Autori koji se bave mrežama javnih politika, oni u kontinentalnoj Europi, tvrde da su mreže alternativni mehanizam, oblik, obrazac, modus, forma ili struktura javnoga upravljanja, uz državu i tržište. U tome smislu pod državom se podrazumijeva kontrolu putem hijerarhije birokracije, a pod tržištem regulaciju putem kompeticije (Raab i Kenis 2007, 190–191; Sørensen i Torfing 2005b, 197; 2007b, 11). Tržišta čine spontani oblici koordinacije koristoljubivih, autonomnih stranaka (Mayne, Wileman i Leeuw 2003, 33). U kontekstu javnoga upravljanja pojam tržišta označava arene ekonomskih aktera (Pierre i Peters 2000, 19). Hijerarhije su pak linije autoriteta i odlučivanja od nadređenih prema podređenima (Mayne, Wileman i Leeuw 2003, 33). Hijerarhije su vertikalno integrirane državne strukture i oni aranžmani javnoga upravljanja u kojima je središnji akter stvaranja javnih politika još uvijek država (Pierre i Peters 2000, 15). Mreže čine organizacije i pojedinci koji su angažirani u recipročnome i međusobno podržavajućem djelovanju, s osnovnom karakteristikom da se kooperacija odvija na temelju povjerenja (Mayne, Wileman i Leeuw 2003, 33).³ U prikazanoj ideji distinktivnih formi javnoga upravljanja, u smislu da se

3 Tri se strukture javnog upravljanja međusobno razlikuju na najmanje tri načina. Prvo, sadrže drugačije odnose među akterima. Mreže su pluricentrični (eng. *pluricentric*) sustavi upravljanja u odnosu na jednocentričnu (eng. *unicentric*) hijerarhiju, kod koje je suverena država neupitno središnji akter, te multicentrično (eng. *multicentric*) tržište, s beskonačnim brojem aktera koji međusobno nisu povezani zajedničkim ciljevima, svrhama ili obvezama. Mreže, pak, sadrže međuovisne, ali autonomne aktere koji zajednički djeluju u proizvodnji nekog javnog interesa.

Druga se razlika odnosi na način donošenja odluka u tri strukture. Država funkcionira kroz supstancijalnu racionalnost u smislu da se temeljne političke vrednote i preferencije pretiču u zakone, te da se regulacija implementira putem javne uprave. A tržište počiva na proceduralnoj racionalnosti – na ideji nevidljive ruke koja vodi do Pareto-optimalne alokacije dobara i usluga, dok su očuvane procedure slobodne kompeticije. Nasuprot tome, mreže su utemeljene na racionalnosti pregovaranja odnosno na refleksivnoj racionalnosti koja se odnosi na kontinuiranu interakciju, te na debatiranje i pregovaranje međuovisnih autonomnih aktera.

Posljednje, treće razlikovanje, odnosi se na način povinovanja donesenim odlukama. Mreže ne koriste ni zakonske sankcije kao država, ni strah od ekonomskog gubitka kao tržište. Već rabe generalizirano povjerenje i političko obvezivanje podržavano samokonstituirajućim pravilima i normama da bi implementirale donese odluke (Sørensen i Torfing 2005a, 201–205; 2005b, 197–198; 2007b, 11–12). Za razliku od partikulariziranog povjerenja koje proizlazi iz osobnih odnosa nekog pojedinca, generalizirano povjerenje jest ono prema članovima vlastite zajednice koje pojedinac ne poznaje (Šalaj 2006, 40). U tome smislu mreže javnih politika nisu primarno formirane oko neformalnih interpersonalnih odnosa koji ovise o konkretnim

oblici javnog upravljanja razvijaju od jednostavne vlasti k širokim upravljačkim sustavima inherentna je ideja transformacije (Loughlin 2004, 147). Mreže javnih politika (eng. *policy networks*) ili mreže javnog upravljanja (eng. *governance networks*; koristi se i pojam mrežnog upravljanja, eng. *network governance*) najnovija su inačica u toj transformaciji.

Pritom je važno naglasiti da nije ovdje riječ o smanjenju uloge države, već o njenoj transformaciji prema ulozi zasnovanoj na koordinaciji i spajanju javnih i privatnih resursa (Pierre, Peters 2000:25, 67–69; Sørensen, Torfing 2007a). Uloga države, iako se mijenja, ostaje središnja, a to posebice pokazuju krize koje se pojavljuju u posljednjim desetljećima (Capano, Howlett, i Ramesh 2015). Također, višestruki oblici javnoga upravljanja ne isključuju jedan drugoga, nego najčešće supostoje u istom političkom sustavu. Vlast uvijek može doći u središte zbivanja, te ostaje središnji igrač ne samo u javnom upravljanju putem hijerarhija, nego i putem tržišta i mreža koje se odvijaju „u sjeni hijerarhije“ (eng. *in shadow of hierarchy*; v. Capano, Howlett, i Ramesh 2015). Vlada, odnosno vlast sada treba odrađivati posebne koordinacijske zadatke te preuzimati ulogu nad-upravljanja (eng. *meta-governance*; Sørensen, Torfing 2007b; 2007c).

Dakle, funkcije države postaju opsežnije i šire, što se očituje u raznovrsnijim vrstama javnih politika. Iste promjene se mogu uočiti i u strukturama kojima se dizajniraju i provode suvremene javne politike, koje se usložnjavaju te je uz državno i tržišno upravljanje sve zastupljenije i upravljanje putem mreža. Strukturna kompleksnost i supostojanje različitih oblika upravljanja u osnovi su stvaranja suvremenih javnih politika. Kako se sve opisano odražava u transformaciji socijalne države? Socijalne politike, posebice zdravstvena politika, bile su središnje „mjesto odvijanja“ korona-krize, koja je vrlo slikovito pokazala važnost redistributivne funkcije države, pa ću im se zasebno dodatno posvetiti.

TRANSFORMACIJA SOCIJALNE DRŽAVE

U drugoj polovici 20. stoljeća rast javnoga sektora, odnosno širenje dosega aktivnosti vlasti značilo je da su mnoge aktivnosti i sfere društva došle pod javnu kontrolu (Gustavsson 1980, 123–124). To se očitovalo kroz intenzivan trend kolektiviziranja raspolaganja novcima, odnosno kroz porast udjela potrošnje države u BDP-u, posebice u europskim zemljama koje su u tome razdoblju razvile „zrelu“ socijalnu državu (Castles 2008; Tanzi 2005, 618). „Prije svega, brz ekonomski rast u većini je poslijeratnih zapadnih država stvorio visoke ambicije među kreatorima politika i slično velika očekivanja među građanima o javnome pribavljanju zdravstvenih usluga, obrazovanja

pojedincima i njihovoj osobnoj i neposrednoj povezanosti s drugima, već oko interorganizacijskih odnosa.

i socijalne sigurnosti“ (Sørensen i Triantafillou 2009, 4). Posebice je važno i tō što se povećava zahvat socijalnih prava, pa država svojim socijalnim mehanizmima obuhvaća svo stanovništvo (Puljiz 1997, 161–162). Tako je nastala socijalna država (eng. *welfare state*), utemeljena od ekonomske krize 1930-ih do poratnih godina iza Drugog svjetskog rata (Güler 2019). Ona zapravo čini fazu u razvoju socijalnih politika.⁴

Zatim dolazi do krize socijalne države, koja je započela s naftnim šokovima 1970-ih koji su značajno usporili ekonomski rast, i time državi nametnuli ograničenja u izdacima za javne potrebe (Bežovan 1995, 196). Sve to dovodi do toga da se pred kraj 20. stoljeća socijalna država u sve većoj mjeri transformira. Koje se promjene mogu uočiti i istaknuti? Novi sektori se „uvlače“ u socijalne politike odnosno dobivaju dodatni značaj; opći ciljevi socijalnih politika se proširuju i mijenjaju; instrumenti kojima se socijalne politike provode postaju kompleksniji; te novi akteri postaju dio procesa stvaranja socijalnih politika. Razložiti ću transformaciju socijalne države na navedene četiri razine.

Klasično se socijalne politike odnose na pitanja nejednakosti u kapitalističkome sustavu. Izrastaju iz radničkoga pokreta, ekonomskog sukoba kapitala i rada, te teže osigurati jednakost i socijalnu pravdu putem redistribucije bogatstva u svrhe uklanjanja siromaštva (Güler 2019). No, u Europi apsolutno siromaštvo gotovo da nestaje, te ga zamjenjuje relativno siromaštvo. Stoga se i socijalne politike mijenjaju, kako posebice ističe pristup kritičke socijalne politike.⁵ Jednakost se počinje razumijevati šire te se koncept jednakosti redefinira kako bi se usmjerio na načelo jednakosti životnih šansi u svim dobnim skupinama te tijekom cijeloga života pojedinca. U osnovi redistribucije više nije „čisti“ ekonomski konflikt, već se

4 Puljiz i suradnici socijalne politike definiraju kao organiziranu djelatnost države (i drugih društvenih čimbenika) kojima je cilj prevladavanje socijalnih rizika, pomoć siromašnima i isključenim pojedincima i socijalnim skupinama, ujednačavanje životnih šansi i unaprjeđivanje socijalne dobrobiti građana. Ključni je mehanizam transfer dohodaka od zaposlenih ili bogatijih prema onima koji su zbog različitih razloga isključeni iz svijeta rada, pa ne mogu dovoljno zarađivati za život. Instrumenti socijalnih politika su socijalna prava i socijalni programi (Puljiz i sur. 2008, XI). Načelo socijalne pravde, osiguravati minimalni životni standard odnosno svakome u stanju potrebe osigurati najnužnija sredstva (Ravnić 1996), čini klasičnu vrednotu kontinentalne Europe na koju se pojam socijalne države izvorno i odnosi. „Bit socijalne države jest od vlasti osiguran minimalni standard prihoda, prehrane, zdravlja i sigurnosti, obrazovanja i stanovanja, garantiran svakom građaninu kao socijalno pravo, a ne kao milosrđe“ (Wilensky 2006, 201).

5 Osvještavanje ovih promjena u praksi u studije socijalnih politika i socijalne države posebice unosi pristup tzv. kritičke socijalne politike (eng. *critical social policy*) koji karakterizira zanimanje za teoriju države, feminističku analizu, te pitanja rase, etniciteta i zaštite okoliša koji čine nove izvore nejednakosti i izazov ortodoksiji socijalne politike, zatim za etiku, subjektivitet novih društvenih pokreta, utjecaj globalizacije i transnacionalne razine, te interseksionalnosti (Carter 2001; Mann 2001; Williams 2016), a na koji se dosta oslanjam u ovom pregledu.

sve više govori o društvenoj isključenosti. Socijalna pravda i jednakost, kao osnove koje socijalna država treba osigurati, sada se u Europi označavaju ciljem dokidanja društvene izolacije proistekle iz različitih izvora, odnosno socijalnom inkluzijom kao središnjim ciljem, koji se odnosi na općenito uključivanje svih u život zajednice, a posebice na političku participaciju putem široke platforme ljudskih prava (Mabbett 2005). Povezano s pojmom društvene isključenosti, razvijaju se ideje o integraciji prava na različitost u socijalne politike, te prava na specifične stilove života i na kvalitetu života. Različiti stilovi života danas formiraju nove društvene skupine, a onda i nove nejednakosti kroz stvaranje novih društvenih identiteta (Gibbins 2001, 41–44).

Novi kontekst socijalne države ogleda se u ekonomiji znanja koja traži kompetitivnost i proizvođača i potrošača, pa je ključno ojačati kompetencije i resurse građana, odnosno demokratizirati kompetenciju (Esping-Andersen 2001, 310). Promjene na tržištu rada utječu i na preslagivanje socijalnih politika. Naime, poslijeratni kapitalizam socijalne zaštite dobro je funkcionirao jer su mu glavni izvori bili tržište rada i obitelj, no kako su oni u intenzivnoj promjeni, postaju osnovni izvori nesigurnosti, često i društvene isključenosti (Esping-Andersen 2001, 311). Stoga fokus više nije samo na siromaštvu nego i na nezaposlenosti, a to pokazuje i činjenica da sve značajniji aspekt socijalnih politika postaje obrazovna politika, uz politiku socijalne pomoći. Osim obrazovne politike, sve važnijom postaje i aktivna politika zapošljavanja, koja se više ne svodi prvenstveno na naknade za nezaposlene, nego na upravljanje kvalitetom i strukturom radne snage odnosno ponudom rada (Pollit i Berrientos 2004; Sariipek, Cerev, i Yenihan 2021). Usporedo s temama i ciljevima mijenjaju se i instrumenti provedbe socijalnih politika, povrh klasičnih državnih transfera, odnosno redistribucije. Povijesna promjena koja se događa zadnjih desetljeća u socijalnoj zaštiti jest tō da su osnovne potrebe sve manje vezane uz poboljšavanje novčanih transfera, a sve više uz pristup najrazličitijim uslugama (Esping-Andersen 2001, 313).

Recentne socijalne politike, posebice u svojoj radikalnoj viziji moraju „kombinirati univerzalizam i opredjeljenje za jednakosti staroga radničkog pokreta s partikularizmom i opredjeljenjem za društvenu različitost novih društvenih pokreta“ (Hoggett i Thompson 2001, 237). Transformacija socijalnih politika potaknuta je i pojavom novih društvenih pokreta, poput pokreta osoba s invaliditetom, osoba s mentalnim bolestima, HIV-om ili s teškoćama u učenju, zatim pokreta za prava žena, nacionalnih manjina, LGBT zajednice, starijih, migranata, itd, koji se razvijaju u zadnjim desetljećima, a imaju svoje vlastite diskurse i identitete (Croft i Beresford 2001, 103; Williams 2016). Kako novi akteri „stupaju na scenu“ stvaranja socijalnih politika, socijalna se država transformira od opskrbujuće (eng.

providing welfare state) prema tzv. omogućavajućoj socijalnoj državi (eng. *enabling welfare state*), putem kombiniranog modela socijalnih politika (Abrahamson 2000; Bežovan 1995; 2003; Sariipek, Cerev, i Yenihan 2021). Kombinirane socijalne politike (eng. *welfare mix*) odnose se na sustav u kojemu središnja vlast, lokalne vlasti, civilno društvo, tržišni akteri i obitelji te drugi zainteresirani akteri zajednički djeluju u ostvarenju ciljeva socijalnih politika, tako da država s njima surađuje u pripremi i donošenju odluka, te implementaciji socijalnih programa (Bežovan 2008; Pollit i Berrientos 2004).

Dakle, i u pitanju socijalnih politika i u transformaciji socijalne države dolazi do širenja arene aktera. Iako kombinacija raznih aktera socijalnih politika postoji oduvijek, sada nedržavni akteri, posebice oni iz civilnog društva, postaju sve značajniji, a posao države postaje prvenstveno koordinacija kompleksne mreže aktera (Sariipek, Cerev, i Yenihan 2021). Uloga tijela vlasti u takvome kontekstu jest da bude „jedno od mjesta moći među mnogima“ (Hoggett i Thompson 2001, 246) te da se „realizacija politika vrši kroz koordinaciju interorganizacijskih mreža“ (Hoggett i Thompson 2001, 247). Tako da važnom karakteristikom socijalnih politika postaje fragmentacija u smislu povlačenja izravnoga javnog pribavljanja dobara i usluga uz istovremeni razvoj „post-birokratskih“ organizacijskih formi umjesto profesionalnih hijerarhija (Clarke 2001, 171). Raznovrsni akteri sve su više međuovisni, a mnoštvo njihovih odnosa je i formalizirano, do čega dolazi financiranjem djelovanja nedržavnih aktera od strane države, ugovaranjem isporuke usluga od strane nedržavnih aktera u ime države, te partnerskim odnosima državnih i nedržavnih aktera u dizajniranju i provedbi socijalnih politika (Hogg i Baines 2011). Socijalna država, odnosno stvaranje socijalnih politika postaje sve slojevitije.

ZAKLJUČAK

Osnovno pitanje na kojem je utemeljen ovaj rad bilo je usmjereno na detektiranje dimenzija u kojima se suvremeno stvaranje javnih politika transformiralo na prijelazu stoljeća kako bi se detektiralo stanje kojim smo započeli rješavanje nedavnih i aktualnih kriza te dugoročni trendovi koji ga oblikuju. Pregled literature iz politoloških javnih politika, te srodnih disciplina javne uprave i socijalnih djelatnosti govori nam da se može istaknuti nekoliko središnjih elemenata te transformacije. Prvo, pokazuje se kako se kontinuirano usložnjavanje funkcija države i dalje nastavlja, a kao da se isto i dodatno komplicira ulaskom u 21. stoljeće. Pritom se ne uočava nastanak novih funkcija države, niti novih tipova javnih politika, već nove podvrste postojećih. Drugo, rastače se državni aparat na način da njegove granice postaju sve nejasnije. Državna tijela neupitno jesu središnji igrači u stvaranju javnih politika i rješavanju kolektivnih problema, no najrazno-

likiji akteri izvan klasičnih granica državnih struktura postaju posve neizostavni. Njihovi odnosi čine višestruke strukture upravljanja. Treće, socijalna država nije propala ili nestala, ali se također usložnjava, te se potrebe za redistribucijom dramatično kompliciraju zahtjevima za inkluzijom i heterogenim javnim uslugama, povrh transfera resursa. Sve tô jest mjesto odakle se treba sučeliti sa sve neukrotivijim i nepredvidljivijim javnim problemima današnjice.

I je li taj novi kontekst ojačao poziciju za borbu s primjerice pandemijom ili oslabio mogućnost odgovora na krizu, nastalu primjerice ratnim zbivanjima u Europi? Hoće li aktualne krize potaknuti i dodatno ubrzati započete trendove ili će ih preusmjeriti, zaustaviti, možda čak vratiti koji korak unatrag? To su sve pitanja kojima će se politologija, analiza javnih politika i srodne discipline baviti u godinama koje slijede i na koje sada nemam ni približni odgovor. Ali ono što moja analiza svakako pokazuje jest da je glavna značajka suvremenog stvaranja javnih politika koegzistencija višestrukih elemenata. Nastaju nove strukture, dolaze novi akteri, stvaraju se novi ciljevi, dizajniraju se novi instrumenti, no oni ne smjenjuju postojeće već se na njih nadograđuju. Novi elementi talože se na stare, potencijalno ih djelomično mijenjaju, ali ih ne istiskuju, već supostoje, koegzistiraju. To se u literaturi o javnim politikama označava konceptom slojevanja (Petek 2014), što se lijepo ilustrira slikama iz prirode u sedimentaciji stijena ili godovima drveta. Višestruki slojevi raznih elemenata i modela stvaranja javnih politika mogu biti poseban izvor otpornosti i fleksibilnosti u novom nepredvidivom kontekstu. No isto tako njihova nekompatibilnost može predstavljati glavnu prepreku u rješavanju novonastalih opakih problema. Pitanje je što će od toga prevladati.

Živimo u zanimljivim vremenima koja nam postavljaju velika pitanja, pa sve pozivam da otvorenog i kreativnog uma s raznovrsnim discipliniranim istraživačkim postupanjima tražimo barem djelomične ili privremene odgovore. Fokus nam očito posebice treba biti na odnosima novih i starih elemenata, odnosno na pitanju koliko su oni međusobno koherentni, nadopunjavaju li se ili u koegzistenciji onemogućuju jedni drugima funkcioniranje. Dakle, svakako je potrebna sinergija disciplinarnih pristupa koji često govore o istoj stvari, ali različitim jezicima, koje je potrebno što više ispreplesti.

Da li se novonastajuće konstitutivne politike ljudskih prava novih društvenih skupina, koje karakteriziraju ciljevi inkluzije novih identiteta i instrumenti pružanja novih usluga putem partnerstava raznih aktera, dizajniraju i provode samo kroz nove mrežne strukture upravljanja i tzv. omogućavajuću socijalnu državu ili hijerarhijsko upravljanje i klasična redistribucija utemeljena na društvenim transferima tu također ima važnu ulogu? Ili možda nove funkcije države i nove strukture upravljanja suštinski

mijenjaju stare – iako se odvijaju u „sjeni hijerarhije“, transformiraju i hijerarhiju? Kako se to novo oslanja na staro, a kako novo mijenja staro? Je li slojevanje univerzalan fenomen ili ima neke specifičnosti u zemljama regije poput primjerice Hrvatske, Srbije ili Slovenije? Uvijek je popis istraživačkih pitanja mnogo duži od odgovora, no i postavljanje vrijednih i relevantnih pitanja ima svoj doprinos, pa sam, nadam se, barem malo pridonijela izoštravajući jednu specifičnu istraživačku perspektivu.

IZVORI

- Abrahamson, Peter. 2000. „Proizvodnja modela socijalne politike.“ *Revija za socijalnu politiku* 7(1):70–93. doi: 10.3935/rsp.v7i1.272
- Alford, John i Brian W. Head (2017) „Wicked and Less Wicked Problems: A Typology and Contingency Framework.“ *Policy and Society* 36(3): 397–413.
- Bežovan, Gojko. 1995. „Neprofitne organizacije i kombinirani model socijalne politike.“ *Revija za socijalnu politiku* II(3): 195–214. doi: 10.3935/rsp.v2i3.515.
- Bežovan, Gojko. 2003. „Razvoj organizacija civilnog društva kao pretpostavka uspješne reforme socijalne države u Hrvatskoj.“ *Politička misao* 40(1): 72–91.
- Bežovan, Gojko. 2008. „Civilno društvo i kombinirana socijalna politika.“ U *Socijalna politika Hrvatske*. Vlado Puljiz, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šućur, i Siniša Zrinščak, 391–436. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Campomori, Francesca i Mattia Casula (2022) „Institutionalizing Innovation in Welfare Local Services through Co-production: Toward a Neo-Weberian State?“ *Italian Political Science Review* 52(3):313–327. doi:10.1017/ipo.2021.43.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett i M Ramesh. 2015. „Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis.“ *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 17(4): 311–321.
- Carter, John. 2001. „Studying Social Policy after Modernity.“ U *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ur. John Carter, 15–30. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Castles, Francis G. 2008. *Komparativne javne politike. Primjeri poslijeratne preobrazbe*. Masmedia: Zagreb.
- Choi, Minju, Hannah K. D’Apice i Nadine Ann Skinner (2021) „The Rise of the Organisational Society in Canadian and U.S. textbooks: 1836–2011.“ *Globalisation, Societies and Education* 19(1): 7–22. doi: 10.1080/14767724.2020.1814700.
- Clarke, John. 2001. „Thriving on Chaos? Managerialisation and Social Welfare.“ U *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ur. John Carter, 171–186. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Citrin, Jack i Laura Stoker. 2018. „Political Trust in a Cynical Age.“ *Annual Review of Political Science*. 21: 2.1–2.22. doi: 10.1146/annurev-polisci-050316-092550.

- Cochrane, Allan. 2001. „Globalisation, Fragmentation and Local Welfare Citizenship.“ U *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ur. John Carter, 252–266. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Colebatch, Hal K. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Compston, Hugh. 2009. *Policy Networks and Policy Change. Putting Policy Network Theory to the Test*. Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230244320.
- Croft, Suzy i Peter Beresford. 2001. „Postmodernity and the Future of Welfare: Whose Critiques, Whose Social Policy?“ U *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ur. John Carter, 103–117. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- De Schutter Olivier i Tom Dedeurwaerdere. 2021. „Social Innovation in the Service of Social and Ecological Transformation. The Rise of the Enabling State.“ London: Routledge. doi: 10.4324/9781003223542.
- Donahue, John D. i Richard J. Zeckhauser. 2006. „Public-Private Collaboration.“ U *The Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Michael Moran, Martin Rein i Robert E. Goodin, 496–525. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 2001. „Kakva socijalna država za XXI. stoljeće? Konvergencije i divergencije europskih država.“ *Revija za socijalnu politiku* 8(3–4): 309–324. doi: 10.3935/rsp.v8i3.203.
- Gibbins, John. 2001. „Postmodernism, Poststructuralism and Social Policy.“ U *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ur. John Carter, 15–30. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Gustavsson, Sverker. 1980. „Types of Policy and Types of Politics.“ *Scandinavian Political Studies* 3(2):123–142. doi: 10.1111/j.1467-9477.1980.tb00240.x.
- Güler, Mehmet Atilla. 2019. „The concept of the welfare state and typologies of welfare regimes: A review.“ *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje* 47(4): 113–130. doi: 10.31971/16401808.47.4.2019.6.
- Head, Brian W. i John Alford. 2013. „Wicked Problems. Implication for Public Policy and Management.“ *Administration & Society* 47(6): 711–739. doi: 10.1177/0095399713481601.
- Hill, Michael. 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hogg, Eddy i Susan Baines. 2011. „Changing Responsibilities and Roles of the Voluntary and Community Sector in the Welfare Mix: A Review.“ *Social Policy and Society* 10(3): 341–352. doi: 10.1017/S1474746411000078.
- Hoggett, Paul i Simon Thompson. 2001. „The Delivery of Welfare: The Associationist Vision.“ U *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ur. John Carter, 237–251. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Horvath, Aniko. 2017. „'Governance' in crisis? A cross-disciplinary critical review of three decades of 'governance' scholarship.“ *Centre for Global Higher Educa-*

- tion working paper series. Working paper no. 20. Pristupljeno 4. svibnja 2022. <https://www.researchcghe.org/publications/working-paper/governance-in-crisis-a-cross-disciplinary-critical-review-of-three-decades-of-governance-scholarship/>
- Howlett, Michael. 2009. „Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design.“ *Policy Sciences* 42:73–89.
- Kekez, Anka. 2016. „Javno upravljanje u Hrvatskoj: politički prioritet i implementacijski neuspjeh.“ *Političke analize* 26: 45–49.
- Kenis, Patrick i Volker Schneider. 1991. „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox.“ U *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, ur. Bernd Marin i Renate Mayntz, 25–59. Boulder: Westview Press.
- Klijn, Erik-Hans i Joops F. M. Koppenjan. 2000. „Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance.“ *Public Management* 2(2): 135–158. doi: 10.1080/14719030000000007.
- Koop, Christel i Martin Lodge (2020) „British Economic Regulators in an Age of Politicisation: From the Responsible to the Responsive Regulatory State?“ *Journal of European Public Policy* 27(11): 1612–1635. doi: 10.1080/13501763.2020.1817127.
- Kostelka, Filip i Andre Blais. 2021. „The Generational and Institutional Sources of the Global Decline in Voter Turnout“. *World Politics* 73(4):629–667. doi: 10.1017/S0043887121000149.
- Lodge, Martin. 2008. „Regulation, the Regulatory State and European Politics“ *West European Politics* 31(1–2): 280–301. doi: 10.1080/01402380701835074.
- Loughlin, John. 2004. „The 'transformation' of governance: new directions in policy and politics.“ U *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*, ur. Ramón Máiz i Ferran Requejo, 144–159. New York / London. Frank Cass. doi: 10.4324/9780203313923.
- Lowi, Theodore J. 2009. *Arenas of Power*. Boulder / London: Paradigm Publisher. doi: 10.4324/9781315635958.
- Lowi, Theodore J. 1992. „The State in Political Science: How We Become What We Study.“ *American Political Science Review* 86(1): 1–7.
- Mabbett, Deborah. 2005. „The Development of Rights-based Social Policy in the European Union: The Example of Disability Rights.“ *JCMS: Journal of Common Market Studies* 43(1): 97–120.
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Taylor&Francis. doi: 10.4324/9780203439197.
- Majone, Giandomenico. 1994. „The Rise of the Regulatory State in Europe.“ *West European Politics* 17: 131–156.

- Mann, Kirk. 2001. „'One step beyond': critical social policy in 'postmodern' Britain?“ U *Postmodernity and the Fragmentation of Welfare*, ur. John Carter, 85–102. London / New York: Routledge. doi: 10.4324/9780203002278.
- Mayne, John, Tom Wileman i Frans Leeuw. 2003. „Networks and Partnering Arrangements: New Challenges for Evaluation and Auditing.“ U *The Challenge for Evaluation. Collaboration in Public Services*, ur. Andrew Gray, Bill Jenkins, Frans Leeuw i John Mayne, 29–52. New Brunswick / London: Transaction Publisher.
- Mayntz, Renate. 1998. „New Challenges to Governance Theory.“ *Jean Monnet Chair papers – European University Institute, The Robert Schuman Centre*. 50: 7–24. Pristupljeno 25. veljače 2021. <http://hdl.handle.net/1814/23653>.
- Mayntz, Renate. 1993. „Modernization and the logic of interorganizational networks.“ *Knowledge, Technology & Policy* 6(1): 3–16. doi: 10.1007/BF02692798.
- Petak, Zdravko. 2008a. „Dimenzije javnih politika i javno upravljanje.“ *Politička misao* 45(2): 9–26.
- Petak, Zdravko. 2008b. „Javne politike i problemi modernog upravljanja.“ *Hrvatska javna uprava* 8(2): 443–462.
- Petek, Ana. 2009. „Regulatorna reforma kao normativni koncept: Prilika za razvoj konstitutivnih politika.“ *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5: 275–294.
- Petek, Ana. 2012. „Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža.“ Doktorska disertacija. Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Petek, Ana. 2014. „Slojevanje.“ U *Pojmovnik javnih politika*, ur. Ana Petek i Krešimir Petković, 148–149. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, Ana. 2014. „Vrste javnih politika Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika.“ *Revija za socijalnu politiku* 21(3): 361–376.
- Peters, B. Guy. 2012. „Governance as Political Theory.“ U *Civil Society and Governance in China*, ur. Jianxing Yu i Suijan Guo, 17–38. New York: Palgrave. doi: 10.1057/9781137092496.
- Pierre, Jon i B. Guy Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Houndmills: Palgrave. doi: 10.1057/9780230512641.
- Pierre, Jon i B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pollitt, Christopher i Peter Hupe. 2011. „Talking About Government. The Role of Magic Concepts.“ *Public Management Review* 13(5): 641–658. doi: 10.1080/14719037.2010.532963.
- Powell, Martin i Armando Barrientos (2004) „Welfare regimes and the welfare mix.“ *European Journal of Political Research* 43: 83–105. doi: 10.1111/j.1475-6765.2004.00146.x

- Puljiz, Vlado, Gojko Bežovan, Teo Matković, Zoran Šučur i Siniša Zrinščak. 2008. *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Puljiz, Vlado. 1997. „Kronologija socijalne politike zapada (Od srednjeg vijeka do sredine dvadesetog stoljeća).“ *Revija za socijalnu politiku* IV(2): 161–167. doi: 10.3935/rsp.v4i2.399.
- Ponce, Aldo F. i Susan E. Scarrow. 2016. “Which Members? Using Crossnational Surveys to Study Party Membership.” *Party Politics* 22 (6): 679–690.
- Raab, Jörg i Patrick Kenis. 2007. „Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter?“ U *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, ur. Frank Fischer, Gerald J. Miller i Mara S. Sidney, 187–200. Boca Raton / London / New York: CRC Press Taylor&Francis.
- Ravnić, Anton. 1996. „Socijalna država i država blagostanja.“ *Revija za socijalnu politiku* III(3–4): 239–250. doi: 10.3935/rsp.v3i3.458.
- Rhodes, R. A. W. 1996. „The New Governance: Governing without Government.“ *Political Studies* 44: 652–667. doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x. Sabatier, Paul. 2005. „From Policy Implementation to Policy Change: A Personal Odyssey.“ U *Reform and Change in Higher Education. Analysing Policy Implementation*, ur. Åse Gornitzka, Maurice Kogan i Alberto Amaral, 17–34. Dordrecht: Springer.
- Sarıipek, Doğa Başar, Gökçe Cerev i Bora Yenihan. 2021. „Social innovation as a policy response to restructure the welfare state.“ *MultiScience – microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference* 11(5): 269–276. doi: 10.35925/j.multi.2021.5.29.
- Scott, Colin. 2006. „Privatization and Regulatory Regimes.“ U *The Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Michael Moran, Martin Rein i Robert E. Goodin, 651–668. Oxford: Oxford University Press.
- Sefton, Tom. 2006. „Distributive and Redistributive Policy.“ U *The Oxford Handbook of Public Policy*, ur. Michael Moran, Martin Rein i Robert E. Goodin, 607–623. Oxford: Oxford University Press.
- Sheffer, Gabriel. 1977. „Reversibility of Policies and Patterns of Politics.“ *Policy Studies Journal* 5: 535–553. doi: 10.1111/j.1541-0072.1977.tb0113.x.
- Sørensen, Eva i Jacob Torfing. 2005a. „Network Governance and Post-Liberal Democracy.“ *Administrative Theory and Practice* 27(2): 197–237. doi: 10.1080/10841806.2005.11029489.
- Sørensen, Eva i Jacob Torfing. 2005b. „The Democratic Anchorage of Governance Networks.“ *Scandinavian Political Studies* 28(3): 195–218. doi: 10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x.
- Sørensen, Eva i Jacob Torfing. 2007a. „Studying Local Network Exclusion through Observation and Diaries.“ U *Methods in Democratic Network Governance*, ur. Peter Bogason i Mette Zølner, 148–178. London: Palgrave. doi: 10.1057/9780230627468.

- Sørensen, Eva i Jacob Torfing, 2007b. „Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation.“ U *Theories of Democratic Network Governance*, ur. Eva Sørensen i Jacob Torfing, 1–21. Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230625006.
- Sørensen, Eva i Jacob Torfing. 2007c. „The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond.“ U *Theories of Democratic Network Governance*, ur. Eva Sørensen i Jacob Torfing, 297–315. Basingstoke: Palgrave. doi: 10.1057/9780230625006.
- Sørensen, Eva i Jacob Torfing. 2009. „The Politics of Self-Governance in Meso Level Theories.“ U *The Politics of Self-Governance*, ur. Eva Sørensen i Peter Triantafillou. 43–59. Farnham / Burlington: Ashgate Publishing. doi: 10.4324/9781315554259.
- Sørensen, Eva i Peter Triantafillou. 2009. *The Politics of Self-Governance: An Introduction*. U *The Politics of Self-Governance*, ur. Eva Sørensen i Peter Triantafillou. 1–22. Farnham / Burlington: Ashgate Publishing. doi: 10.4324/9781315554259.
- Šalaj, Berto. 2006. „Socijalno povjerenje: Hrvatska 1995–2003.“ *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2: 35–56.
- Tanzi, Vito. 2005. „The Economic Role of the State in the 21st Century.“ *Cato Journal* 25(3): 617–638.
- Tomic, Slobodan i Eva Heims. 2022. „Regulatory Reform and the Regulatory State in the Post-COVID-19 World.“ *Fulbright Review of Economics and Policy* 2(1): 1–19.
- Wilensky, Harold L. 2006. „Social Policy: Is There a Crisis of the Welfare State?“ U *Handbook of Public Policy*, ur. B. Guy Peters i Jon Pierre, 201–217. London / Thousand Oaks / New Delhi: Sage Publications.
- Williams, Fiona. 2016. „Critical Thinking in Social Policy: The Challenges of Past, Present and Future.“ *Social Policy & Administration* 50(6): 628–647. doi: 10.1111/spol.12253.

SUMMARY

TRANSFORMATION OF PUBLIC POLICIES IN CONTEMPORARY CONTEXT: ACROSS DISCIPLINES

The aim of this paper is to set foundation for a grounded assessment of the transformation of contemporary policy-making under the influence of current crises by detecting the dimensions in which the context of policy-making has changed in the late 20th and early 21st century. The paper is based on a literature review from the political science policy studies, but also from related disciplines of public administration and social policy studies, which with their specific concepts likewise try to discern the transformation of contem-

porary policy-making. First, an attempt is made to roughly systematize the basic elements of contextual change within society, markets and the state; and then research focus is placed on the state types and its functions manifested through diverse public policies, the types of governance and the multiple variants through which it operates today, and the transformation of the welfare state towards the welfare mix. The main finding of the paper is that new functions, new structures, new goals, new instruments and new actors that were detected in policy-making at the turn of the century do not replace the old ones, but are added to them as additional layers. The so-called layering seems to be a key feature of the modern policy-making, although it cannot yet be determined whether it will facilitate or aggravate the overcoming of current crises.

KEYWORDS: public policy, governance, state functions, welfare state