

---

*Tema broja: Javne politike i javno upravljanje*

---

Pregledni članak

35.07

328.181

Priljeno: 4. ožujka 2008.

---

***Policy kao preispitivanje procesa vladavine***<sup>\*</sup>

---

HAL K. COLEBATCH<sup>\*\*</sup>*Sažetak*

Autor objašnjava policy pristup vladavini i ističe kako ‘policy’ označava samo jedan od mnogobrojnih načina razumijevanja vladavine. Karakteristično za *policy* je razumijevanje vladavine kao svjesnog upravljanja zajedničkim problemima. Međutim, i unutar *policy* perspektive autor razlikuje tri tumačenja *policyja*: tumačenja kroz autoritativne odluke, strukturiranu interakciju i društvenu konstrukciju. Na kraju zaključuje kako se sva tri tumačenja kreativno nadopunjuju pri razumijevanju vladavinskog procesa.

Ključne riječi: vladavina, policy, autoritativna odluka, strukturirana interakcija, društvena konstrukcija

***Zašto policy?***

Pojmom *policyja* koriste se ljudi koji su uključeni u vladavinski proces i oni koji ga nastoje analizirati, no, čini se, koriste se njime na različite načine. Pojam se odnosi na odluku vlade, ili možda skup međusobno povezanih odluka vlade, no također služi za opisivanje obrasca regulacije i prakse (primjerice ‘naša politika prema vožnji pod utjecajem alkohola’), ili područja za koja skrbi vlada (“politika zaštite okoliša”). To nije neobično u proučavanju političkih procesa – prisjetimo se, primjerice, koja sve značenja ‘analitičari’ i

<sup>\*</sup> Na Fakultetu političkih znanosti je od 19. do 22. svibnja 2007. održana konferencija posvećena javnim politikama. Na konferenciji je uz organizatore, Hala Colebatcha i Zdravka Petaka, sudjelovao veći broj poslijediplomskih studenata. Članci Krešimira Petkovića i Ane Petek izloženi su na tom skupu.

<sup>\*\*</sup> Hal K. Colebatch, profesor na Robert Gordon Sveučilištu u Aberdeenu u Velikoj Britaniji, te na Sveučilištu New South Wales u Australiji.

‘praktičari’ pridaju “demokraciji” – ali znači da na samom početku moramo objasniti kako shvaćamo pojam ‘policy’ i kako nam on pomaže u razumijevanju vladavine.

Možda odmah treba istaknuti da ‘policy’ označuje samo jedan od mnogobrojnih načina razumijevanja vladavine. Iako je danas posve uobičajeno promatrati vladavinu kao jedan *policy* obrazac (kako god definirali *policy*), te objašnjavati vladine postupke kroz stvaranje i provođenje javnih politika, posrijedi je ipak novije postignuće; drugi načini razumijevanja vladavine uključuju:

- moć: vladavinu možemo u osnovi smatrati strukturom nadzora, u kojoj se ljudi natječu za pravo obnašanja vlasti nad drugima, te moć kojom vlada ograničava građane; to je tumačenje usmjereno na sukobe oko moći unutar vlade, te na opseg i način na koji vlada provodi svoju vlast.
- pravo: vladavina se može razumjeti i kao okvir za regulaciju koji je kodificiran u obliku pisanoga prava – pa je tako, primjerice, studij prava u Njemačkoj bio tradicionalna priprema za karijeru državnoga službenika: poznavanje prava podrazumijevalo je poznavanje vladavine.
- organizacija: vladavina se također može promatrati i kao okvir službi i organizacija sa specifičnim zadaćama, resursima i nadležnostima. Iz te perspektive, ključno pitanje vladavine odnosi se na “stvari” kojima treba vladati, tijela koja su ovlaštena da se tim stvarima bave te odnosi među tim tijelima.

Tako je *policy* samo jedno shvaćanje vladavinskoga procesa koje nam skreće pozornost na područja kojima se vlast bavi, te na način na koji ljudi u i izvan vlasti na njih utječu. Kako je već spomenuto, pojmom *policyja* možemo se koristiti na više načina (Colebatch, 2004., Colebatch, 2006.), no postoje ujedinjujuće teme, odnosno zajedničko shvaćanje da djelovanje javnih vlasti jest ili bi trebalo biti:

- koherentno: djelovanje nije slučajno, nego je konzistentno i predvidivo;
- autoritativno: djelovanje proizlazi ili je pak poduprto odlukama osoba na vlasti poput ministara ili visokih dužnosnika;
- instrumentalno: djeluje se kako bi se postigli poznati ishodi (ili barem promicale proglašene vrijednosti).

To su tvrdnje koje se ne ističu nego se podrazumijevaju kao zajedničke vladavinske norme na koje će se ljudi (praktičari, znanstvenici i javnost) pozivati u objašnjavanju i opravdavanju vladinoga djelovanja. One su osnova zajedničkom razumijevanju vladavine kao svjesnoga upravljanja zajedničkim problemima. Za analitičara, to razumijevanje upućuje na način i na opseg u kojemu je proces vladavine strukturiran upravljanjem problemima. Cilj

teme ovoga broja *Političke misli* jest pokazati kako se pojam *policyja* može upotrijebiti na različite načine kako bismo tumačili vladavinu.

### *Različita tumačenja policyja*

Iako se *policy* tumačenje vlasti oslanja na jedan zajednički okvir razumijevanja, ono se može razlikovati ovisno o elementima okvira na kojima počiva. Zbog toga se mogu izdvojiti tri različita tumačenja *policyja*.

- *Autoritativna odluka*: *Policy* se tumači kao rješavanje problema od strane onih koji su na vlasti. *Policy* se razumije kao niz odluka koje donose vladajući, a provode ih njima podređeni službenici; obuhvaća odluke koje donosi ‘vlada’ u svrhu rješavanja problema kojima se ona treba baviti. U tim tumačenjima naglasak je na specifikiranje naravi problema, identificiranje opcije za njegovo rješavanje te na praćenje uspjeha (ili neuspjeha) poduzetih mjera.
- *Strukturirana interakcija*: Ljudi koji su uključeni u *policy* posao skloni su jednom drukčijem tumačenju *policyja*. Za njih *policy* nije skup odluka koje donosi “jedna glava” po imenu “vlada”, nego proces su-djelovanja različitih agencija unutar javnoga sektora (često i nekih izvan njega) koje imaju raznolike i specijalizirane interese i koje se jedna prema drugoj, i prema vladi nalaze u različitim odnosima s ograničenom mogućnošću međusobnoga prisiljavanja. Ti su-dionici *policy* procesa nazivaju se *stakeholderima*. Po tom tumačenju *policy* proces ne opisuje kako ljudi donose odluke i teže ostvarivanju jasnih ciljeva, nego kako uspijevaju zajednički djelovati kad imaju različite, možda i suprotstavljene agende. Riječ je o tumačenju nadmetanja, pregovaranja, privremenih dogovora (a nekad i izbjegavanja).
- *Društvena konstrukcija*: Jedno drukčije tumačenje *policyja*, koje ima širi pogled na provođenje javne vlasti, ne shvaća *policy* samo kao skup odluka vladinih dužnosnika, ili pak kao dogovaranje *stakeholdera*, nego kao ‘cjelovitu sliku’: što se smatra normalnim, a što problematičnim, koje su stvari posao javnih vlasti, na koji se način o njima treba raspravljati, za koga se smatra da posjeduje stručno znanje, koje se reakcije vlasti smatraju primjerenima itd. Odgovori na ta pitanje mogu se osporavati i s vremenom mijenjati; oni su ‘društveno konstruirani’ te će se razlikovati od države do države i u različitim vremenima unutar iste države. ‘Politika zaštite okoliša’, primjerice, izražava novonastali interes za utjecaj ljudi na prirodni svijet te ponovno vrednovanje prirode s obzirom na resurse koje ljudi iz nje crpe. Nije posrijedi samo nužnost razvijanja ‘politike okoliša’, nego nužnost da ‘okoliš’ postane predmet iz djelokruga vlasti. To tumačenje *policyja*, shvaća *policy* kroz okvir zajedničkoga ra-

zumijevanja u kojem se identificiraju problemi i formuliraju i prihvaćaju mogući odgovori na njih

Navedena tumačenja *policyja* komplementarna su, a ne alternativna, te *policy* praktičari i vanjski analitičari sva tri smatraju korisnim za objašnjenje *policy* procesa. Raspravljajući, primjerice, o zdravstvenoj politici, možemo govoriti o vladinim *policy* ciljevima (dakle o autoritativnim odlukama) ne gubeći iz vida da su oni 'brušeni' u interakciji vladinih dužnosnika, davatelja zdravstvenih usluga, osiguravatelja, profesionalnih udruga i drugih (dakle u strukturiranoj interakciji), a ni značenje zajedničkoga razumijevanja onoga što čini zdravlje, što se za njega treba činiti i gdje bi 'vlada' u sve to trebala biti uključena. Primjenjujući, tako, *policy* perspektivu, možda ćemo morati slušati više glasova istodobno.

### *Literatura*

Colebatch, Hal K., 2004.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.

Colebatch, Hal K., 2006a.: "Mapping the Work of Policy", u: H.K. Colebatch (ur.) *Beyond the Policy Cycle: The Policy Process in Australia*, Allen and Unwin, Sydney: 1-19.

Colebatch, Hal K., 2006b.: "What Work Makes Policy?" *Policy Sciences* 39 (4): 309-321.

Hal K. Colebatch

*POLICY AS AN INTERROGATION OF THE PROCESS OF  
GOVERNMENT*

*Summary*

The author explains the policy account of government and points out that policy is only one of the many possible accounts of the process of government. The policy perspective is characterised by an understanding of government as a more or less conscious attempt to manage collective problems. Still, even inside the policy camp, there are three different accounts of policy: authoritative choice, structured interaction and social construction. The author concludes that the three accounts are complementary and useful for understanding the process of government.

Key words: government, policy, authoritative choice, structured interaction, social construction



*Mailing address:* Centre for Public Policy and Management, The Robert Gordon University, Aberdeen Business School, Garthdee Road, Aberdeen, UK, AB10 7QE. *E-mail:* [hal@colebatch.com](mailto:hal@colebatch.com)