

Izvorni znanstveni članak

35.07

328.181

Priljeno: 10. listopada 2008.

Dimenzije javnih politika i javno upravljanje

ZDRAVKO PETAK*

Sažetak

U članku se upućuje na važnost istraživanja dimenzija javnih politika koje se nalaze onkraj djelovanja središnje vlade i drugih razina vlasti. Autor pokazuje da je senzibiliziranju istraživača javnih politika za te dimenzije oblikovanja politika pridonijela opsežna literatura o javnom upravljanju, ali da se otvaranje rasprave o ulozi vodoravnih *policy* aktera ne može svesti na preuzimanje te teme iz literature o javnom upravljanju. Umjesto toga, u članku se pokazuje da je istraživanju novih dimenzija u većoj mjeri pogodovala promijenjena logika stvaranja politika, koja se danas ne može svesti samo na logiku “zapovijedaj i nadziri”, već u sve većoj mjeri i na logiku “pregovaraj i surađuj”. Za razumijevanje te logike stvaranja javnih politika vrlo su korisna istraživanja rada na javnim politikama, odnosno istraživanja *policy* prakse nadahnuti organizacijskom teorijom. Autor također pokazuje da je za razumijevanje takvoga stvaranja javnih politika vrlo pogodno povezivanje istraživačkih pitanja *policy* znanosti i javnoga upravljanja, potkrepljujući to primjerom istraživanja uloge koordinacije javnih politika. U završnom dijelu članka upućuje se na mogući okvir istraživanja problema koordinacije u specifičnome hrvatskom kontekstu.

Ključne riječi: javne politike, javno upravljanje, okomita i vodoravna dimenzija javnih politika, *policy* proces, rad na javnim politikama, koordinacija javnih politika, stvaranje javnih politika u Hrvatskoj

Kompleksnost javnih politika i problem višedimenzionalnosti

Burni događaji koji su započeli na burzi u New Yorku u rujnu 2008., proširivši se nakon toga na burze u ostalim zemljama, vijesti o slomu niza financijskih ustanova i prijetnjama slomom niza banaka, osiguravajućih dru-

* Zdravko Petak, izvanredni profesor Fakulteta političkih znanosti.

štava i drugih financijskih institucija, ne samo u SAD-u nego i u cijelome svijetu, dobra su osnova za ponovno razmatranje odnosa politike i tržišta, odnosno politike i društva. Je li za regulaciju suvremenih društava dostatno uspostaviti stabilne veze politike i javne uprave, ili ta zadaća mora uključivati mnogo kompleksnije veze politike, uprave, tržišta i socijalnih aktera. Spomenuti su događaji nedvojbeno pokazali da je za uspješnu regulaciju i stabilnost, primjerice financijskih tržišta nužno uspostaviti znatno kompleksnije i učinkovitije veze vlade i tržišnih institucija, što u znatnoj mjeri dovede u pitanje vrlo rašireno shvaćanje o autonomiji tržišta, koje treba biti regulirano u što je moguće manjoj mjeri.

Time se ujedno otvara pitanje uloge javnih politika u novom sustavu regulacije. U znatnom se dijelu *policy* literature proučavanje javnih politika dosad umnogome svodilo na ulogu vlasti i formalnih institucija, zanemarujući ostale dimenzije javnih politika. Dakako da se u literaturi uvijek isticala uloga neformalnih aktera, različitih vrsta društvenih organizacija i slično, no literatura bi uvijek započinjala tvrdnjom da su javne politike djelo vlasti kojim ona odgovara na zahtjeve stanovništva za intervencijom, sa svrhom rješavanja gorućih društvenih problema (Kraft, Furlong, 2007.: 4).

S druge pak strane, na jednodimenzionalan način se prikazivalo i stručnjake za analizu javnih politika. Oni su, naime, po pravilu prikazivani kao stručnjaci za vrednovanje *policy* alternativa, u odnosu na druge vrste stručnjaka koji se bave društvenim problemima, poput tradicionalnih birokrata, političkih planera ili pak društvenih znanstvenika.¹ To su shvaćanje često, pomalo nekritički, prihvaćali i domaći stručnjaci koji se bave javnim politikama (Petak, 2007.: 191-192). Pritom se redovito zaboravljala činjenica da se rad stručnjaka za javne politike rijetko odvija u čistim situacijama “racionalnoga izbora opcija”, a u mnogo većoj mjeri ovisi o umješnosti pregovaranja, kooperiranja i zagovaranja pojedinih javnih politika. Drugim riječima, jednako kao što su izvori i kreatori javnih politika višedimenzionalni, takvu značajku nosi i rad na javnim politikama. On se ne može svesti na jednu vrstu stručnjaka koji vrednuju opcije i smanjuju rizike odlučivanja, nego obuhvaća znatno širi popis aktivnosti.

Rad na javnim politikama postao je, dakle, znatno kompleksniji. Ne može se više svesti samo na naredbe koje politika daje upravi, jer i uprava sukreira javne politike, tako da postaje smisleno govoriti o birokraciji koja se

¹ Weimer i Vining prave razlikovanje analitičara politika (*policy analysts*) u odnosu na opće društvene znanstvenike, stručnjake za posebne javne politike (koji se bave *policy* studijama), političke planere, tradicionalne birokrate i novinare. Njih dvoje pri tome naglašavaju dinamični odnos spomenutih profesija, ističući, primjerice, da nova javna uprava eksplicitno odbija stav da politika i uprava trebaju biti odvojena područja. Zbog toga novi nastavni programi iz javne uprave u pravilu sadrže nastavne cjeline iz javnih politika i *policy* analize (Weimer/Vining, 1999: 28-35).

bavi javnim politikama (Page/Jenkins, 2007.). S druge strane, kompleksnost odnosa politike i društvenih institucija, tržišnih i socijetalnih, znatno je porasla. Politika mora sve više uređivati odnose s tim vrstama institucija, gdje, dakako, u vrlo maloj mjeri može davati naredbe i nadirati, a u mnogo većoj mjeri je prisiljena pregovarati i surađivati.

Pojavile su se dvije vrste teorijsko-metodoloških odgovora na novi kontekst stvaranja javnih politika. U literaturi o javnim politikama počelo se sve više govoriti o dimenzijama njihova stvaranja (Colebatch, 2004.), o sve većoj važnosti vodoravne dimenzije, što je u značajnoj mjeri promijenilo tradicionalno shvaćanje javnih politika kao provođenja vlasti radi rješavanja društvenih problema. S druge pak strane, pojavila se opsežna literatura o javnom upravljanju (*governance*), koja je nedvosmisleno počela naznačivati da u rješavanju društvenih problema vlast više nije jedina, te da širi koncept upravljanja nudi bolju osnovu za ostvarenje takve zadaće (Pierre, Peters, 2000).

Temeljno pitanje je, dakle, treba li zbog novog, kompleksnost konteksta u kojem se stvaraju različite politike napustiti koncept *policyja*, zasnovan na djelovanju vlade, i nadomjestiti ga širim konceptom javnog upravljanja. U nastavku ćemo nastojati pokazati da to nije potrebno. Spomenuta dva teorijsko-metodološka pristupa nisu, naime, međusobno isključujuća. Pristup javnih politika u svojoj se retorici koristi, primjerice, fazama procesa odlučivanja, dok pristup javnog upravljanja govori o strukturnim elementima tog upravljanja. Razlika se očituje jedino u metodološkom ishodištu tih dvaju pristupa. Pristup javnih politika, kao dio političke znanosti, pita se prije svega o tome tko je uključen, a tko isključen iz stvaranja javnih politika. Pristup javnog upravljanja u znatnoj je mjeri orijentiran na znanost o upravljanju (*administrative science*), a ne samo na političku znanost, jer se pita na koji način usmjerivati javne politike u kompleksnome društvu, u kojem je znatno smanjena mogućnost vladavine zasnovana isključivo na načelu “zapovijedaj i nadziri” (*command and control*). Zbog toga potonji pristup znatno više insistira na kategorijama poput koordinacije i upravljanja kojim se daje smjer, no tko je sve uključen u pojedinoj fazi stvaranja neke odluke. No, dva se pristupa u značajnoj mjeri i prožimaju. Insistiranje literature o javnom upravljanju na važnosti koordinacije, dovelo je do rasta interesa *policy* stručnjaka za pitanje koherentnosti u javnim politikama. Jednako tako, insistiranje literature obilježene *governanceom* na važnosti davanja smjera u upravljanju (*steering*) dobilo je protutežu u istraživanjima naravi rada na *policyju*, s pitanjem što zapravo rade ljudi kad stvaraju politike. U nastavku ćemo najprije ukazati na strukturne značajke obaju pristupa, a nakon toga na dvama primjerima ukazati na koristi od prožimanja spomenutih dvaju tipova literature.

Stvaranje politika i javno upravljanje

Na zadaću postupnog prebacivanja retorike s javnih politika na javno upravljanje nedavno je upozorio i poznati američki politolog Guy Peters. Sumirajući stanje političke znanosti koje se odnosi na područje javnih politika i upravljanja, on je ustvrdio da se “fokus političke znanosti preusmjeruje s izbora vlasti (stvaranja politika, *policy-making*) i njezina izvršenja (javna uprava) na javno upravljanje (*governance*), kao širi proces kolektivnoga upravljanja ekonomijom i društvom, koji će uključiti druge društvene aktere – tržišne i socijalne, jednako kao i formalne institucije javnoga sektora” (Colebatch, 2008.).

Premda naoko vrlo prihvatljivo, preusmjerivanje fokusa političke znanosti s pravljenja politika na *governance*² kao na širi proces društvenoga upravljanja (*social steering*) o kojem govori Peters nije, međutim, do kraja samorazumljiva zadaća. U isticanju potrebe za javnim upravljanjem umjesto uvriježene uloge koja se dosad prepuštala javnim politikama htjelo se vjero-

² Izraz *governance* teško je jednoznačno prevesti. Prijedlog da ga se prevede kao demokratsko upravljanje nije prihvatljiv jer se tim izrazom u relevantnoj literaturi često označuje povećana uloga vlade u artikuliranju zajedničkoga skupa društvenih prioriteta, kao primjer funkcije javnoga upravljanja u kojoj se uloga vlasti ne smanjuje, nego, štoviše, povećava (Pierre, Peters, 2005.: 3). Jednostavno prevođenje tog izraza kao *upravljanje* jednako tako nije najbolje rješenje jer ne upućuje u potpunosti na transformaciju upravljanja što ga provode vlade, odnosno, različite razine vlasti. Osim toga, takvim prevođenjem gubi se razlikovanje izraza *governance* i *steering* gdje se oba izraza prevode kao upravljanje, pri čemu se onda ne pravi razlikovanje sadržajne uloge vlasti u upravljanju i općenitoga pojma upravljanja kao usmjerivanja, na što se odnosi potonji izraz. Uz bitnu napomenu, dakako, da se izraz *steering* samo ponekad može metaforički prevesti kao “kormilarenje”.

U sugeriranju načina na koji bi bilo optimalno prevesti izraz *governance* čini nam se uputnim posegnuti za vjerojatno jednim od najvažnijih djela koje je o transformaciji uloge vlasti u upravljanju napisano u političkoj znanosti. Riječ je, dakako, o knjizi koju su zajednički potpisali Jon Pierre i Guy Peters – *Governance, Politics and the State*. Nakon što su pokazali tri temeljna razloga zbog kojih je došlo do sve veće uporabe izraza *governance* umjesto *government* – na sve veće usmjerivanje političke i administrativne elite, te društvenih znanstvenika, na kontrolu *outputa* i ishoda, umjesto *inputa* procesa vladavine, potom na gubljenje dominantne uloge države u regulaciji društva i na njezinu sve veću ovisnost o različitim društvenim akterima te na sve veću kritiku glomaznosti i krutosti javnoga sektora, jednostavno su naglasili da se bit izraza *governance* očituje u novom gledanju na “izmijenjenu ulogu vlasti u društvu i njezin promijenjeni kapacitet da slijedi kolektivne interese suočena sa snažnim vanjskim i unutarnjim ograničenjima” (Pierre, Peters, 2000.: 7). Budući da se kao dvije temeljne dimenzije izraza spominju uloga države u društvu i kapacitet ostvarivanja kolektivnih interesa, najprimjerenijim nam se rješenjem za prijevod čini sintagma *javno upravljanje*, pod koju se na najprimjereniji način mogu podvesti spomenuta dva strukturalna svojstva. Takvo nam se rješenje čini primjerenim neovisno o činjenici da se tako gubi razlikovanje u odnosu na izraz *public governance*, koji se isto tako prevodi. Na važnost potonjega izraza i njegovo razlikovanje u suvremenoj literaturi u odnosu na izraz dobro upravljanje (*good governance*) vrlo dobro je upozorila Inge Perko Šeparović (Perko Šeparović, 2006.: 14-15). O shvaćanju i terminološkim problemima s izrazom *governance* vidi također u Petak (2008.: 445-448).

jatno upozoriti na preveliko vezivanje *policy* literature uz javni sektor, uz ulogu države u pribavljanju netržišnih dobara. Pritom je, međutim, ostala do kraja nejasnom teorijska osnova zahtjeva za preusmjerivanjem pozornosti s javnih politika na javno upravljanje. Ako država sa svojim politikama nije više kadra upravljati kompleksnim društvima, na koji bi se način “kontrola države mogla ostvariti uvođenjem koncepta metaupravljanja” (Colebatch, 2008.: 2).

Problem koji se vezuje uz imenicu upravljanje očituje se i u opsegu njezine uporabe. Uz izraz javno upravljanje vezuje se, naime, cijeli niz izraza poput “dobroga upravljanja”, “demokratskoga upravljanja”, te sam pojam ima vrlo širok raspon uporabe. Katkad taj izraz znači nešto manje nego vlada, primjerice, kad se kaže da je upravljanje posao vlasti. Time se nastoji istaknuti da se *governance* manje odnosi na institucije vlasti, a više na procese vladavine i rezultate koje ta vlast postiže (Pierre, Peters, 2005.: 2). Brojni teoretičari pak misle da spomenuti izraz valja shvatiti znatno šire, kao neki oblik javnoga upravljanja bez središnje uloge države, kojim se dokazuje da je država izgubila moć kontrole nad ishodima politika. Javno se upravljanje unutar takvoga koncepta odnosi na samoorganizirajuće, interorganizacijske mreže koje su postale autonomnima i opiru se bilo kakvoj vrsti usmjerivanja koje bi dolazilo iz jednoga središta. U radikalnoj je varijanti taj stav doveo britanskoga politologa Rhodesa do postavke o “upravljanju bez vlade” (Rhodes, 1996.), gdje središnje mjesto zadobivaju različite vrste mreža vezanih uz javne politike, čime se, prema njegovu mišljenju, pokazalo da država više nema ključnu ulogu u oblikovanju i provođenju politika.

No, kad bi se javno upravljanje shvatilo na potonji način, onda bi bilo kakva teorijska supremacija koncepta javnoga upravljanja nad konceptom javnih politika bila posve nejasna. Aktualni događaji na financijskim tržištima i slom burzi upravo, naime, pokazuju da je itekako bitna uloga usmjerivanja koje dolazi iz jednoga središta. Pokazalo se da država ponovo ima ulogu koordinatora i da mora “naređivati i pregovarati”, a ne “samo pregovarati” sa zainteresiranim akterima izvan struktura vlasti. Ti bi se procesi mogli protumačiti i kao povratak ključnoj ulozi politike i hijerarhijskih struktura, jer bez njihova uključivanja nije moguće ukloniti posljedice sloma što su ga uzrokovale samoregularajuće, interorganizacijske mreže.

No izraz javno upravljanje nipošto ne treba shvaćati tako usko. Njime se prije svega želi istaknuti sve veća uloga usmjerivanja u međusobnim odnosima politike, društva i ekonomije. To je nastojanje vidljivo već iz navođenja osnovnih strukturnih elemenata javnoga upravljanja. Ono uključuje četiri temeljne vrste aktivnosti (Pierre, Peters, 2005.: 3-6): određenje zajedničkoga skupa prioriteta temeljnih ciljeva za društvo, postizanje koherentnosti i koordinacije u funkcioniranju različitih sektorskih politika, osiguranje dostatnih upravljačkih kapaciteta da bi se ostvarili naznačeni društveni ciljevi i us-

postavljanje zahtjeva za odgovornošću u pribavljanju javnih usluga za društvo. Kolektivni ciljevi, koordinacija, upravljački kapaciteti i odgovornost pokazuju se tako kao temeljni elementi koncepta javnoga upravljanja.

Oni se pritom različito strukturiraju u pojedinim političkim zajednicama, s različitim ulogama pojedinih aktera u svakoj od navedenih funkcija. Pierre i Peters navode pet modela strukturiranja navedenih funkcija: etastički, liberalno-demokratski, državno-centristički, nizozemski sustav javnoga upravljanja i model javnoga upravljanja bez središnje uloge vlasti (Pierre, Peters, 2005.: 11-12). U prvome je vlada središnji akter u svim aspektima javnoga upravljanja i u potpunosti odlučuje o tome hoće li društvenim akterima uopće dopustiti ulazak u proces odlučivanja. Za razliku od toga modela, u drugom modelu, u kojem je država također središnji akter u procesu upravljanja po pravilu dolazi do uključivanja društvenih aktera u proces odlučivanja, no država ih uključuje na temelju diskrecijskih odluka. U državno-centrističkom modelu veza s društvenim akterima je institucionalizirana i nije predmet nikakvih diskrecijskih odluka, no država ostaje ključnim akterom. Nizozemski se sustav ponajprije odlikuje djelovanjem društvenih mreža u javnome upravljanju, pri čemu je država samo jedan od aktera koji se pojavljuje u toj igri. I na kraju, zagovornici modela upravljanja bez vlade tvrde da je država izgubila kapacitet vladavine i da se u najboljem slučaju pojavljuje kao arena unutar koje različite vrste privatnih aktera autonomno usmjeruju svoje djelovanje sa svrhom ostvarivanja vlastitih interesa.

No do čega nas zapravo dovodi razmatranje literature o funkcijama i sustavima javnoga upravljanja? Do spoznaje da je došlo do promjene u fokusu, do znatnijega isticanja vodoravne dimenzije u stvaranju politika. U većini modela vlade više ne provode vlast odozgo putem hijerarhijskih struktura, nego pregovaraju s društvenim akterima, ili ih barem uključuju u proces donošenja fundamentalnih odluka vezanih u sustav javnoga upravljanja. Iznimka je, dakako, prvi model u kojem je uloga države sveobuhvatna, ili pak, s druge strane, posljednji model u kojem uloga države jedva da i postoji izvan gologa formalnog okvira.

Uključivanje društvenih aktera u proces odlučivanja oduvijek je na neki način bilo dio procesa upravljanja, možda pod drugim nazivima poput, primjerice, korporativizma, ili pak različitih vrsta mreža javnih politika. Čini se stoga da je razvoj koncepta javnoga upravljanja umnogome rezultat promijenjene retorike i drukčije racionalizacije prakse javnoga upravljanja, no što predstavlja novi tip odnosa države i različitih vrsta društvenih aktera. Čine se stoga prihvatljivima argumenti autora koji tvrde kako je velik dio rasprave o javnome upravljanju "utemeljen na osnovi unutar koje se vodi rasprava o *policyju*" (Colebatch, 2004.: 74). Vlade su i prije ostvarivale svoje ciljeve uz korištenje različitih vrsta nevladinih posrednika, tako da sama pojava tih posrednika ne znači sama po sebi da se zbila fundamentalna promje-

na u načinu povezivanja aktera u procesu javnoga upravljanja. Dogodilo se zapravo to da vlade manje “veslaju”, a mnogo više “kormilare” (Osborne, Gaebler, 1992.), što upućuje na činjenicu da se smanjio opseg usluga za čije je pribavljanje izravno zadužena vlada.

No čini nam se da bi na ovome mjestu bilo ključno spomenuti stav, na koji upozorava i Colebatch, da zbog različitih koncepata u uporabi (*policy* nasuprot *upravljanja*) ne treba stvarati uzbunu. “Ljudi – sudionici, kao i promatrači – nastoje dati smisao svijetu u kojemu se angažiraju. Oni nastoje doći do sustava i koriste se analitičkim sredstvima koja im se čine primjerenima” (Colebatch, 2004.: 74). Jednako kao što se danas tvrdi da treba napustiti koncept javnih politika i prijeći na širi koncept javnoga upravljanja, došlo je prije nešto više od pola stoljeća do uvođenja koncepta *policyja* kao argumentacijskoga okvira u političku znanost i srodne društvene discipline (Petak, 2007.: 196).³ Pojava interesa za *policy* tijekom druge polovine 20. stoljeća proizašla je iz sve većega značenja problemskoga pristupa javnim poslovima. Javni poslovi prestali su biti rutinskom stvari državne uprave i sve su više postajali kolektivnim problemima koje treba rješavati.

Dimenzije javnih politika

Posljednji dio prethodne rečenice najizravnije naglašava samu bit javnih politika – riječ je o “kolektivnim problemima koje treba rješavati”. Javnim politikama valja stoga pristupati sa stajališta društvene konstrukcije: *policy* je nešto što sudionici trebaju konstruirati i održavati. *Policy* proces, odatle, ne obuhvaća samo slijeđenje zajedničkih ciljeva, nego i mnogo težu zadaću konstruiranja osnove za kolektivno djelovanje različitih sudionika, koji mogu imati i posve različita gledišta o naravi svojih zadaća (Colebatch, 2006a.).

Taj se pristup javnim politikama donekle razlikuje od dominantnoga pristupa u radovima koji se bave *policyjem*. Riječ je, dakako, o pristupu sa stajališta faza u oblikovanju ciklusa politike, u kojem se *policy* vidi kao logičan niz koraka što ih poduzimaju kreatori javnih politika, od prepoznavanja problema, preko formulacije, odlučivanja, implementacije i evaluacije, do odluke treba li nastaviti s određenom politikom ili je valja izmijeniti, odnosno

³ Vjerojatno je jedan od najvećih izvora terminoloških nedoumica između javnih politika i upravljanja vezan uz činjenicu da je vrlo snažna tradicija u istraživanju *policyja* ona koja ga izričito vezuje uz djelovanje vlade, zanemarujući vodoravnu dimenziju društvenih aktera. Kao što u svom znamenitom udžbeniku ističe američki politolog Thomas Dye, javne politike znače “sve ono što vlada odabire da će učiniti ili da neće učiniti” (Dye, 2005.: 1). S tim u vezi valja upozoriti na ono što je uočio američki politolog Hale (1988.) – da su, naime, tijekom osamdesetih godina 20. stoljeća brojni kolegiji i tekstovi koji su se prethodno nazivali američkom vladavinom jednostavno preimenovani u javne politike.

prekinuti. Na taj se pristup, koji u središte istraživačke pozornosti ne stavlja faznu heuristiku, može naići i u najboljim djelima koja se bave javnim politikama. Dobar je primjer jedan od najutjecajnijih europskih udžbenika iz javnih politika, što ga je objavio britanski politolog Wayne Parsons (1995.).

Osim razumijevanja javnih politika kao oblika društvene konstrukcije usmjerene na rješavanje problema s kojima se suočava neka politička zajednica, od najvećega je značenja da se izraz javne politike ne vezuje isključivo uz djelovanje vlade.⁴ Treba, dakle, razlikovati dvije dimenzije javnih politika – okomitu i vodoravnu. Okomita dimenzija zaokupljena je prenošenjem legitimnih odluka prema dolje. Političari kao legitimni kreatori odluka donose odluke kojima će ostvariti svoje ciljeve, te ih prenose dalje prema podređenim dužnosnicima da ih oni provedu. Tom se dimenzijom ističe instrumentalno djelovanje, racionalan izbor i snaga legitimnih vlasti. U vodoravnoj dimenziji politika se vidi u kategorijama postupnoga strukturiranja djelovanja unutar širokoga kruga sudionika. Drugim riječima, ta dimenzija obuhvaća odnos *policy* sudionika u različitim organizacijama i sustavima, izvan linije hijerarhijske vlasti.

Dvije dimenzije nisu suprotstavljene, nego se, štoviše, uzajamno pretpostavljaju. U okomitoj dimenziji drži se neupitnim postojanje kreatora politika: budući da je fokus na vlasti, moraju postojati i vladari. U vodoravnoj je dimenziji, međutim, vidljivo da hijerarhijska vlast nije dovoljna te da postoji mnoštvo sudionika, da su pregovaranje i konsenzus bitni i da se malo postiže pravljenjem razlike između kreatora politike i preuzimatelja politike.

Zato treba postaviti pitanje o osnovama koje nekome daju pravo na sudjelovanje u *policy* procesu. Colebatch pronalazi tri takve osnove: vlast, ekspertizu i poredak (Colebatch, 2004.: 24-37). Ta tri elementa u određenom smislu imaju funkciju vratara, pri čemu svaki od njih daje različitim ljudima osnovu za sudjelovanje u *policy* procesu. Vlast je najbolje mjesto za početak jer je najočitiji zahtjev za mjestom u *policy* procesu posjedovanje legitimne vlasti. *Policy* se opisuje kao djelo vlasti. Umjesto da dijelimo *policy* svijet na kreatore politika (koji drže vlast i donose odluke) i ostale (koji je nemaju i ne donose odluke), vlast valja promatrati kao konstrukciju koja ograničava svijet na posve specifične načine te ljudima daje posve određene vrste stajališta za sudjelovanje u *policy* procesu.

⁴ Usmjerenost na *policy* kao na vladin izbor uzrokom je razlikovanja analize za *policy* (izračunavanje najboljega izbora) i *analize policyja* (na koji način vlada provodi svoj izbor). Unutar toga stajališta javne su politike opisane kao proces izbora, kao nizanje faza koje pokazuju racionalističko razumijevanje *policy procesa*. Radikalniji kritičari suvremene *policy literature*, poput Deborah Stone, rekli bi da je rasprava o *policy ciklusu* dio onoga što ona naziva *racionalističkim projektom*, kojim se javne politike "spašavaju od iracionalnosti i nedostojnosti politike" (Stone, 1997.: 6).

Dakako, *policy* se ne odnosi isključivo na odlučivanje zasnovano na vlasti, nego se odnosi i na rješavanje problema, što stvara drugu osnovu sudjelovanja u *policy* procesu – ekspertizu. Pritom treba napomenuti da se uloga *policy* eksperata ne može posve odvojiti od političke stvarnosti i interesnih pozicija kojima je ta stvarnost oblikovana. Iako je, dakako, moguće razdvojiti ulogu političkoga savjetnika i *policy* savjetnika, gdje se uloga prvoga tiče uspostavljanja političkih saveza i svih oblika političkoga poborništvā, dok je uloga potonjega usmjerena ponajprije na specijalističko znanje i stvaranje analize za potrebe odlučivanja, još uvijek postoji napetost između političke lojalnosti i stručne odgovornosti s kojom se suočavaju *policy* savjetnici. (Grdešić, 2006.: 10-15).

Ekspertiza nije generička i slobodno lebdeća, nego ima posve specifičan predmet razmatranja – ekspertize koje se odnose na pojedina područja javnih politika međusobno se bitno razlikuju. Ekspertiza tako postaje bitnim načinom organiziranja *policy* djelatnosti. Ljudi koji se bave pojedinim *policy* pitanjem razvijaju posebno znanje o njemu, te dolaze do spoznaje tko širi znanje o tome – tko su ljudi s kojima o tome mogu razgovarati. Stoga se za taj oblik grupiranja unutar nekoga problemskog područja rabe izrazi poput mreže problema ili *policy* zajednice.

Na posljetku, *policy* je zaokupljen time da organizirana aktivnost bude stabilna i predvidiva. To nas dovodi do uloge poretka zainteresiranih aktera u *policy* procesu. Na kreiranje poretka često se gleda kao na problem nadzora: kako osigurati da se politika kreirana na vrhu provede kroz cijelu organizaciju te kako izbjeći birokratsku rigidnost i pretjerano mrtvilo. No potreba za stvaranjem poretka mnogo je uočljivija kad *policy* proces gledamo kroz kontekst različitih organizacija. Kao što smo vidjeli u raspravi o ekspertizi, brojna se *policy* pitanja protežu izvan organizacijskih granica. Jedna od posljedica toga jest stvaranje onoga što bismo mogli nazvati *policy* kolektivitetima – razmjerno stabilnim skupinama ljudi iz različitih organizacija koje su se zajedno našle na nekoj stalnoj osnovi postavljanja *policy* pitanja, usredotočenih na isti izvor problema. One mogu, ali i ne trebaju biti formalno priznate, no imaju veliku ulogu u *policy* procesu.

Rad na javnim politikama i policy praksa

Čini se da je stoga kompleksnost javnih politika, izraženu preko različitih dimenzija njihova stvaranja, mnogo plauzibilnije istraživati promatranjem *policy* prakse, nego pukim nizanjem teorijsko-metodologijskih orijentacija. Pravac daljnjih istraživanja može pritom poprimiti dva temeljna smjera, koji zapravo na vrlo plodan način povezuju tradicionalnu literaturu iz znanosti o politikama (*policy sciences*) s literaturom koja je razvijena unutar javnoga upravljanja (*governance*). Prvi se odnosi na istraživanje rada na javnim poli-

tikama (*policy work*), dakle, onoga što ljudi rade kad stvaraju javne politike. U posljednje vrijeme pojavilo se nekoliko utjecajnih radova o toj temi, koja umnogome preuzimaju retoriku organizacijske teorije, spajajući je različitim vrstama institucionalizma i interpretativne *policy* analize.⁵ Drugi pravac istraživanja odnosi se pak na povezivanje literature iz javnih politika sa strukturnim elementima javnoga upravljanja, kao što je, primjerice, problem koherentnosti i koordinacije u provođenju javnih politika ili pak uspostavljanje odgovornosti prema onima koji su zaduženi za pribavljanje javnih dobara i usluga građanima.

Istraživanje toga što *policy* praktičari rade kad rade na javnim politikama započeto je u okviru studija implementacije. Pressman i Wildavsky započeli su s tom vrstom istraživanja sedamdesetih godina 20. stoljeća u Kaliforniji, istražujući neuspjeh u nastojanjima promoviranja politike ekonomskoga razvoja u Oaklandu (Pressman, Wildavsky, 1984.). Analizirali su jedan savezni program što se provodio u Kaliforniji i ustvrdili da njegov cilj nije bio postignut te da taj primjer pokazuje teškoće u pravilnoj implementaciji *policy* ciljeva. Njihov su argument dalje elaborirali ostali autori određujući dugu listu uvjeta potrebnih za implementaciju određene politike. Neki su autori pokazali da upravo “najniža razina birokrata” (Lipsky, 1980.) presudno oblikuje javne politike s pomoću diskrecijskoga prava na njihovo provođenje te da je u osnovi odnos *policyja* i djelovanja pitanje stalne interakcije.

Odnos *policyja* i djelovanja postao je tako legitimnim pristupom u razumijevanju načina na koji se oblikuju javne politike. Jedan se pravac istraživanja počeo odvijati pod oznakom praksa javnih politika (*policy practice*), oslanjajući se zapravo na interpretativnu *policy* znanost. Početni doprinos toj vrsti istraživanja dao je Martin Rein svojim istraživanjima *policy* okvira sredinom osamdesetih godina, da bi prema mišljenju znanstvenika koji pripadaju interpretativnoj školi “priznanje da praksa ima ključnu ulogu u stvaranju i diskursu javnih politika” postalo jednim od najvećih dostignuća suvremene teorije javnih politika (Waagenar, Cook, 2003.: 141).

Na ovome mjestu, dakako, ne možemo ulaziti u detaljnije istraživanje *policy* prakse unutar interpretativne *policy* analize. No treba istaknuti da je ta vrsta istraživanja pokazala postojanje razmjerno stabilnih i samoregulirajućih *policy* mreža u kojima se oblikovanje javnih politika odvija na temelju

⁵ Osobito je pritom bitan rad o ulozi *policy* birokracije u stvaranju javnih politika, koji je pokazao do koje mjere su kreatori javnih politika u britanskome kontekstu državni službenici višega i srednjega ranga. Rad je u znatnoj mjeri doveo u pitanje uvriježeno mišljenje da upravo politička elita i društveni akteri obilježavaju prve faze *policy* procesa, a da uloga državnih službenika nastupa u fazi implementacije. Istaknuti *policy* znanstvenici Edward Page i Bill Jenkins pokazali su da je uloga birokrata mnogo složenija i da uključuje sve faze procesa oblikovanja pojedinih politika. V. Page, Jenkins (2007.).

organizacijske suradnje. Do te vrste uvida došli su i znanstvenici unutar drugih teorijskih orijentacija, primjerice, Elinor Ostrom, koja je zaključila da za razumijevanje javnih politika koje se odnose na prirodne resurse kao jednu vrstu zajedničkih dobara (*commons*) mnogo važnije razumijevanje kooperativnih interorganizacijskih i mrežnih struktura no hijerarhijskih struktura zasnovanih na načelu “zapovijedaj i nadziri” ili pak struktura zasnovanih na mehanizmu tržišta (Ostrom, 2006.).

Za razliku od inicijalnih studija o *policy* praksi, poput prethodno spomenutoga doprinosa što ga je dao Lipsky, u kojem birokrati s prve crte isporuke usluge usmjeruju svoje djelovanje prema vlastitoj organizacijskoj hijerarhiji (Laws, Hajer, 2006.: 412), novija su istraživanja uputila na veliku ulogu vodoravnih struktura kooperacije i interorganizacijskoga umreživanja.⁶ Tako nije samo istaknuto značenje još jedne dimenzije stvaranja politika, nego je upućeno i na specifične značajke rada na javnim politikama.

Pokazalo se da se taj rad donekle sastoji od sustavnoga vrednovanja alternativnih opcija za rješavanje društvenih problema, a u većoj mjeri ovisi o pregovaranju različitih agencija i organizacija. Upravo je to pregovaranje ono što Colebatch naziva “radom na javnim politikama” (*policy work*), koji ne pretpostavlja univerzalnoga stručnjaka za *policy* analizu, na čije opise nailazimo u standardnim udžbenicima javnih politika (Colebatch, 2006b: 310). Štoviše, istraživanja nadahnutu organizacijskom teorijom pokazala su da unutar organizacija postoje različite vrste stručnjaka za javne politike, da se različitost rada na politikama ne očituje samo u interorganizacijskoj, nego i u intraorganizacijskoj dimenziji.

Razmatrajući način na koji stručnjaci za javne politike u Nizozemskoj definiraju vlastiti posao, Hoppe i Jeliaskova su ustanovili postojanje barem triju različitih vrsta stručnjaka. Koristeći shemu zasnovanu na dvjema su-

⁶ Za istraživanje javnih politika u Hrvatskoj vrlo su bitna empirijska istraživanja, koja su u duhu koncepta koji polazi od “*policy* prakse”, odnosno, rada na javnim politikama. Provođenjem tih istraživanja može se doći do temeljitijih spoznaja o tome što zapravo rade ljudi koji se na ovaj ili onaj način bave javnim politikama u agencijama i tijelima uprave u Hrvatskoj. Na značenje istraživanja tog pitanja nedavno je izvrsno upozorila Marina Škrabalo, na doktorskoj konferenciji u okviru koje je branila prijedlog disertacije posvećen organizacijskoj praksi i evaluaciji javnih politika koje Hrvatska preuzima od EU-a. Kombinirajući pristup sociološkoga institucionalizma i interpretativne *policy* analize, ustvrdila je da su transferi evaluacijskih postupaka vezanih uz europske “umnogome ... određeni kulturom upravljanja znanjem o javnim politikama”. Pritom je utvrdila da “kultura upravljanja znanjem o javnim politikama obuhvaća specifična značenja, formalne i neformalne norme i ustaljene postupke rada na oblikovanju i provedbi javnih politika “koji se oblikuju i mijenjaju u institucionalnom kontekstu javne uprave i političkih institucija”, ali i u “interakciji evaluatora, provoditelja politika (administratora), donositelja političkih odluka (političkih dužnosnika) te drugih, specifično zainteresiranih aktera (konzultanata, međunarodnih suradničkih institucija, nevladinih organizacija, medija)”. V. Škrabalo (2008.)

protstavljenim dimenzijama: profesionalnoj lojalnosti u odnosu na političku lojalnost, te ekspertizi vezanoj uz specifični sadržaj politike u odnosu na ekspertizu orijentiranu na proces, razvili su originalnu taksonomiju *policy* analitičara: procesni direktor, filozof javnih politika, zagovornik politike, neoveberijanski stručnjak i savjetodavni ekspert (Hoppe, Jeliazkova, 2006.: 39-42). Svatko od njih shvaća na različiti način zadaće oblikovanja javne politike. Prva skupina stručnjaka nastoji provoditi upravljanje procesom i njegov nadzor, a orijentirana je na proces i političku lojalnost. S druge pak strane, primjerice, savjetodavni ekspert orijentiran je na profesionalnu lojalnost i vezan uz specifični sadržaj politike. Ono što je u svemu tome bitno, spomenute skupine stručnjaka razvile su različite vrste znanja, koje imaju različito mjesto u savjetovanju specifičnih politika u kojima te organizacijske strukture djeluju.

Koordinacija kao problem u oblikovanju javnih politika

Proučavanje dimenzija javnih politika obogaćeno je i sve većim zanimanjem za temu koja je inicijalno nastala unutar literature o javnom upravljanju i javnom menadžmentu. Riječ je o problemu vodoravne koordinacije, odnosno vodoravnoga menadžmenta javnih politika (Christensen, 2006.; Peters, 1998., 2004., 2005.), koji se očituje u nekoliko sukcesivnih razina ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika, što je jedna od četiriju temeljnih funkcija javnog upravljanja (Pierre, Peters, 2005.).

Guy Peters precizno definira spomenute sukcesivne razine (Peters, 2004.: 5-7). Najniža razina uključuje negativnu integraciju, koja označuje činjenicu da u djelovanju tijela javne uprave i različitih vrsta agencija ne postoje preklapanja u obavljanju poslova. Pozitivna integracija ne uključuje samo izbjegavanje preklapanja u djelovanju različitih agencija i organizacija, nego jasan sporazum o suradnji u isporuci usluga. Viši oblik povezivanja je *policy* koordinacija koja ne uključuje samo suradnju u isporuci usluga, nego i činjenicu da organizacije trebaju slijediti zajedničke ciljeve. Na kraju toga niza jest razvijanje vladinih strategija, kojima ne samo da se osigurava suradnja u pružanju usluga i zajedničko slijeđenje ciljeva, nego daje i jasna slika o budućnosti nekoga sektora politike i ulozi vlade u njemu.

Vremenom je spomenuta vrsta istraživanja nadopunjena znatnijim zanimanjem za okomitu dimenziju koordinacije, za ulogu središnje vlade u osiguranju koherentnosti u javnim politikama i upravljanju. To je dovelo do koncepta "cjelovite vlade" (*joined-up government*), odnosno "cjelovite vlade" (*whole of government*), kao oblika modernizacije djelovanja vlasti kojim je trebalo osigurati veću učinkovitost i djelotvornost u pružanju usluga (Pollitt, 2003.: 34-35; Christensen, 2006.: 460-462). Sam se koncept zasniva na četirima temeljnim motivima: eliminiranju suprotnosti i napetosti u jav-

nim politikama, boljoj uporabi resursa koji se rabe u oblikovanju tih politika, suradnja svih zainteresiranih aktera (*stake-holders*) na koje se odnose te politike i stvaranju integriranoga, neprekinutog skupa usluga koji se daje građanima, odnosno davanje svih usluga na jednom mjestu (Pollitt, 2003.: 35).

Ostaje otvorenim pitanje je li spomenuti koncept vodoravnog i okomitog menadžmenta u ostvarivanju ciljeva javnih politika doveo i do boljih rezultata. Neki autori su sve to označili sintagmom “pametna politika”, stavljajući, doduše, upitnik uz sam izraz (Christensen, 2006.). Za odgovor na to pitanje bit će potrebna podrobnija analiza, no već sada se može reći da su različiti koncepti “objedinjene vlade” ili čak “objedinjenoga javnog upravljanja” (*joined-up governance*) svojevrsna reakcija na fragmentaciju i dezintegraciju javnoga sektora, do koje su dovele različite vrste reformi zasnovane na novome javnom menadžmentu (Christensen, 2006.: 462; Perko Šeparović, 2006.).⁷

Koordinacija javnih politika u Hrvatskoj

Istraživanje koherentnosti u oblikovanju i provođenju javnih politika postaje stoga vrlo zanimljivom i vrijednom istraživačkom zadaćom za znanstvenike koji se bave istraživanjem politika. U Hrvatskoj o tome ne postoje sustavna empirijska istraživanja, nego samo preliminarne postavke. Pogleda li se, naime, *Poslovnik Vlade*, kao ključni dokument kojim je određen način koordinacije javnih politika u Hrvatskoj, čini se da se već preliminarno može zaključiti da je ključni problem u djelovanju tzv. vladinih koordinacija, nedostatna uloga okomite koordinacije u cjelokupnom procesu.

Postoji nekoliko tih koordinacija (za društvene djelatnosti, za gospodarske djelatnosti, za unutarnju i vanjsku politiku itd.), a čine ih ministri, ravnatelji državnih agencija i viši službenici organa uprave. Pritom je osobito zanimljivo što u svakoj od tih koordinacija obvezno sjedi ministar financija, što u mnogočemu određuje način donošenja odluka. Materijali vezani uz pojedine politike koji se stavljaju na dnevni red koordinacija sadržavaju različite vrste regulacija (zakonskih, podzakonskih) kojima se reguliraju pitanja u pojedinim sektorima. Ne ulazeći u podrobnu pravnu proceduru stavljanja materijala vezanih uz određene politike na dnevni red spomenutih koordinacija, treba uputiti na jednu osobitu institucionalnu značajku toga procesa u Hrvatskoj. Materijale koji se stavljaju na dnevni red po pravilu sastavljaju

⁷ Spomenuta retorika došla je i do Hrvatske, što se može ustanoviti i iz osnovnih točaka Strategije reforme državne uprave, koju je 2008. prihvatila vlada. Kao jedna od temeljnih točaka te strategije navodi se “Oblikovanje, koordinacija i procjena učinaka javnih politika”, što znači da je osviještena potreba bolje vodoravne i okomite koordinacije u upravljanju javnim poslovima.

uprave i odjeli pojedinih ministarstava, no ti materijali često ne prolaze nikakvu vrstu *policy* analize u smislu procjena troškova i dobiti što će ih imati provođenje novopredloženoga regulativnoga rješenja. Ne postoji, dakle, nikakav institucionalni mehanizam vrednovanja nove regulative usporediv, primjerice, sa sve raširenijim alatom u oblikovanju javnih politika poput "Analize učinaka zakonske regulative", ili skraćeno RIA-e (*Regulatory Impact Assessment*). Riječ je o alatu kojim predlagatelj propisa analizira njegove moguće učinke, jasno naznačujući problem koji se novom regulativom želi riješiti. Sve je rašireniji u zapadnim zemljama, a postupno ga uvode i brojne tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju (Kirkpatrick, Parker, 2007.).

Poslužimo li se taksonomijom Guya Petersa, u Hrvatskoj postoji veliki problem u ostvarivanju viših oblika koordinacije u javnom sektoru. Očito je da u oblikovanju kompleksnih politika, poput politike razvoja ili politike protiv nezaposlenosti, unutar kojih različiti vladini resori trebaju slijediti zajedničke *policy* ciljeve, nedostaje okomiti mehanizam koordinacije. Nedostaje tijelo koje bismo mogli nazvati središnjim *policy* uredom vlade, koji bi "davao signale" različitim resorima vlade o zajedničkim ciljevima koje trebaju slijediti u svojim sektorskim politikama. Drugim riječima, ne postoji institucija koja bi ostvarivala četiri temeljna cilja "objedinjene vlade" o kojima smo prethodno govorili. Umjesto toga, u Hrvatskoj postoji zapravo nešto što bismo kolokvijalno mogli nazvati "cjenkanjem". Naime, u svakoj koordinaciji obvezno sjedi ministar financija koji "od oka" procjenjuje koliko kome treba dati. Riječ je o nečemu što bi se moglo označiti sustavom zasnovanom na ključnoj ulozi "*policy* skretničara", kojem se daje ekskluzivno pravo da ocijeni adekvatnost predložene regulacije u pojedinom sektoru. Problem je u tome što taj sustav odlučivanja može utvrditi samo "cijenu" predložene regulative za državni proračun, no ne i njezinu djelotvornost u ostvarivanju ciljeva javnih politika na koje se ta regulativa odnosi.

Zaključak

U radu smo nastojali pokazati da povezivanje konceptualnoga okvira javnih politika i javnoga upravljanja može biti korisno za razumijevanje regulacije u kriznim situacijama s kojima se suočavaju suvremena društva. Ta smo dva izraza prikazali kao nešto se međusobno ne isključuje. Izraz javno upravljanje (*governance*) mnogo je širi od izraza vlada. Za neke autore, napominje Colebatch (2004.), to znači način na koji vlada *kormilari* društvom uz pomoć suradnje nevladinih tijela, dok za druge taj izraz znači način na koji autonomna nevladina tijela upravljaju sama sobom, bez upletanja vlade. Ako se išta pokazalo posljednjih mjeseci jest to da je potonji sustav upravljanja zapravo neodrživ. U jednom trenutku dovodi jednostavno do propasti temeljnih institucija privatnoga tržišta – burzi, poslovnih banaka, osiguravajućih društava, financijskih društava koja upravljaju nekretninama i slično.

Jednostavnije rečeno, pokazalo se da se bez “vladinoga kormila”,⁸ izražena-oga između ostaloga, i u stotinama milijardi dolara ili eura kojima treba sanirati tržišne institucije, jednostavno ne može dalje!

No, postavlja se pitanje o smislu *policyja* usporedimo li ga s pojmom javnoga upravljanja. Postoji li *policy* kao pojam inferioran tom, široko shvaćenom konceptu upravljanja modernim društvima. Smatramo da ne postoji, prihvatimo li razlikovanje vodoravne i okomite dimenzije stvaranja javnih politika. I činjenicu da se rad na javnim politikama sve manje može opisati kao “zapovijedanje i nadziranje” u okviru hijerarhijskih struktura, a sve više kao pregovaranje, interorganizacijska suradnja i zagovaranje. Ono nam pomaže da shvatimo raznolikost organizacija uključenih u kreiranje *policyja* i njegov odnos spram upravljanja.

Literatura

- Christensen, Tom, 2006.: Smart Policy? , u: Goodin, R.E./Rein, M./Moran, M. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford: 448-468.
- Colebatch, Hal K., 2004.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Colebatch, Hal K. (ur.) 2006a.: *The Work of Policy: An International Survey*, Lexington Books, Lanham.
- Colebatch, Hal K., 2006b.: What Work Makes Policy?, *Policy Sciences*, (39) 4: 309-321.
- Colebatch, Hal K., 2008.: Governance and Public Policies – Rapporteur’s Report”, izvješće s međunarodne konferencije u organizaciji IPSA-e: “Međunarodna politička znanost: nove teorijske i regionalne perspektive”, Montreal, 30.4.–2.5.2008., sekcija 1.4 – Javno upravljanje i javne politike.
- Dye, Thomas R., 2005.: *Understanding Public Policy*, 11. izd., Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Goodin, Robert E./Rein, Martin/Moran, Michael, 2006.: The Public and its Policies, in: Goodin, R.E. et al. (ur.): 3-35.
- Grdešić, Ivan, 2006.: *Osnove analize javnih politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
- Hale, D., 1988.: Just what is a Policy, Anyway? And Who’s Supposed to Make It?, *Administration and Society*, (19) 3: 423-452.
- Hoppe, Robert/Jeliazkova, Margarita, 2006.: How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Case Study”, u: Colebatch, Hal K. (ur.), *The Work of Policy: An International Survey*, Lexington Books, Lanham: 35-60.

⁸ Na ovom mjestu ne možemo ulaziti u niz nalaza o neuspjehu politike i državne intervencije, na koje je s toliko uvjerljivosti ukazala literatura o teoriji javnog izbora. Upozoravamo samo na nedavno objavljivanje kapitalnog Muellerova djela iz toga područja na hrvatskom jeziku (Mueller, 2008.).

- Kirkpatrick, Colin/Parker, David (ur.), 2007.: *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kraft, Michael E./Furlong, Scott R., 2007.: *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*, CQ Press, Washington, D.C.
- Laws, David/Hajer, Maarten, 2006.: Policy in Practice, u: Goodin, R.E. *et al* (ur.): 409-424.
- Lipsky, Michael, 1980.: *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.
- Mueller, Dennis C., 2008.: *Javni izbor*, Masmedia, Zagreb.
- Osborne, David/Gaebler, Ted, 1992.: *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading.
- Ostrom, Elinor, 2006.: *Upravljanje zajedničkim dobrima: evolucija institucija za kolektivno djelovanje*, Jesenski i Turk, Zagreb.
- Page, Edward C., 2006.: The Origins of Policy, u: Goodin, R.E. *et al*. (ur.): 207-227.
- Page, Edward C./Jenkins, Bill, 2007.: *Policy Bureaucracy with a Cast of Thousands*, Oxford University Press, Oxford.
- Parsons, Wayne, 1995.: *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Perko Šeparović, Inge, 2006.: *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Golden marketing/Tehnička knjiga, Zagreb.
- Petak, Zdravko, 2007.: Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: Kasapović, M. (ur.), *Izlazak iz množine: stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb: 187-215.
- Petak, Zdravko, 2008.: Javne politike i problemi modernog upravljanja, *Hrvatska javna uprava*, (8) 2: 443-462.
- Peters, Guy B., 1998.: Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination, *Public Administration*, (76) 2: 295-311.
- Peters, Guy B., 2004.: The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?, referat izložen na "Berlinskoj konferenciji humanih dimenzija globalne promjene okoliša, Berlin 3.-4. prosinca 2004.
- Peters, Guy B., 2005.: Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, referat izložen na X. međunarodnom kongresu CLAD-a, Santiago, Čile, 18.-21. listopada 2005. Dostupno na: <http://www.clad.org.ve/congreso1010i.html>
- Pierre, Jon/Peters, Guy B., 2000.: *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, New York.
- Pierre, Jon/Peters, Guy, 2005.: *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*, Palgrave, Basingstoke.
- Pollitt, Christopher, 2003.: Joined-up Government: a Survey, *Political Studies Review* (1) 1: 34-49.

- Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron, 1984.: *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, 3. izd., University of California Press, Berkeley
- Rhodes, R.A.W., 1996.: The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, (44) 4: 652-667.
- Stone, Deborah, 1997.: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton, New York.
- Škrabalo, Marina, 2008.: Kako institucije uče?: evaluacija javnih politika u političkom i institucionalnom kontekstu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj Uniji, podnesak za doktorsku konferenciju, Fakultet političkih znanosti, 26. rujna 2008.
- Wagenaar, Hendrik/Cook, S.D. Noam, 2003.: Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis, U: Hajer, M.A., Wagenaar, H. (ur.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge: 139-171.
- Weimer, David L./Vining, Aidan R, 1999.: *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 3. izd., Prentice Hall, Upper Saddle River.

Zdravko Petak

DIMENSIONS OF PUBLIC POLICY AND GOVERNANCE

Summary

The article points to the importance of research into the dimensions of public policy creation beyond the central government and other levels of government. The author shows that public policy researchers were made open for those dimensions of policy creation by the governance literature, but also that opening the debate on the role of horizontal policy actors can not be reduced to simply taking the issue over from the governance literature. Instead, the article shows that the research into the new dimensions was facilitated by the changed logic of policy creation that today can no longer be described as “command and monitor” but rather as “negotiate and cooperate”. For understanding the latter logic of policy creation the research of public policy inspired by organisation theory are very important. The author also shows the importance of connecting the research problems of policy science and governance, backing his claim with an example of research into the role of public policy coordination. In the last part of the article the author points to the possible framework of research into the problem of coordination in the Croatian context.

Key words: public policies, governance, vertical and horizontal dimension of public policies, public policy creation in Croatia



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