

OBLIKOVANJE JAVNIH POLITIKA U HRVATSKOJ I PROBLEM POLICY-KOORDINACIJE

Zdravko Petak

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Prethodno priopćenje

Primljeno: veljača 2009.

Sažetak U članku se razmatra uloga političara i državnih službenika u horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji javnih politika, s naglaskom na specifični kontekst Hrvatske. Polazeći od tipologije Guya Petersa, koji razlikuje četiri temeljna tipa koordinacije, navedena redom od jednostavnijih prema kompleksnijima: negativna koordinacija, pozitivna koordinacija, *policy*-koordinacija i vladine strategije, autor pokazuje da je u Hrvatskoj na djelu problem ostvarivanja svih razina koordinacije. Razloge tomu pronalazi u slaboj ulozi standardne *policy*-analize u upravljanju poslovanjem u državnoj upravi. Posljedica je toga sustav koordiniranja politika koji se zasniva na *ad hoc* procjenjivanju umjesto na sustavnom procjenjivanju opcija u formuliranju javnih politika. Stoga u koordinaciji javnih politika ključnu ulogu dobiva ministar financija kao neka vrsta "*policy*-skretničara".

Ključne riječi javne politike, koordinacija javnih politika, horizontalna koordinacija, vertikalna koordinacija, uprava koja stvara politike, objedinjena vlada, *policy*-skretničar

Uvod

Upotreba znanja što ga o procesima političkog odlučivanja stvaraju *policy*-znanosti može biti raznolika i u osnovi se odnosi na različite razine kompleksnosti indikatora o javnim politikama (Kustec Lipicer, 2008). Jedna vrsta indikatora odnosi se na najširi demokrat-

ski kontekst stvaranja javnih politika, na vezu tipa političkog sustava i stvaranja politika za zajednicu. Druga vrsta indikatora tiče se načina na koji se stvaraju politike za zajednicu, poglavito s obzirom na način na koji se različite vrste dionika uključuje u proces stvaranja politika. I na kraju, postoji treća vrsta indikatora,

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatski politički sustav, upravljanje i javne politike" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

koja se odnosi na upotrebu *policy*-analize u samom procesu stvaranja javnih politika. O razvoju tog pristupa u upravljanju javnim poslovima danas postoje sustavni prikazi, a vrlo zanimljivim nalazom čini nam se isticanje činjenice da je taj tip analize u formativnim godinama razvoja te discipline u SAD-u bio prije svega usmjeren na početne faze procesa stvaranja politika, poput stavljanja politike na dnevni red, te njezine formulacije i načina legitimiranja. Značajnija pozornost implementaciji i evaluaciji politika počela se posvećivati tek nakon što je *policy*-analiza postigla punu zrelost kao zasebna struka (Radin, 2000: 46).¹

Na ovome mjestu ne zanima nas povijesni razvoj spomenute struke u pojedinim zemljama, već jedan od generalnih trendova vezan uz tu vrstu analize – problem horizontalne i vertikalne ko-

ordinacije javnih politika. Pritom će se pokazati da je razmatranje tog trenda ujedno i dobra prilika za propitivanje odnosa javnih politika i javnog menadžmenta kao dviju inačica koje rabimo u akademskim i praktičnim raspravama o javnim poslovima. U središtu je našeg razmatranja dakle trend koji je na djelu u razvijenim demokracijama od sredine 1990-ih, a kojim se sve veći naglasak stavlja na razmatranje strateških kapaciteta vlasti u oblikovanju različitih politika za zajednicu, ili kako se to već uvriježilo u domaćoj akademskoj i stručnoj praksi – javnih politika. Na tu činjenicu ukazao je niz autora (Parsons, 2004; Pollit, 2003), pokazujući da se unutar takvog konteksta posebna pozornost posvećuje dvama ključnim konceptima, kapacitetu vlasti (*policy capacity*) i koherentnosti u oblikovanju javnih politika (*policy coherence*). Pritom je zanimljivo da se sličan trend zamjećuje i u tranzicijskim demokracijama (Dimitrov *et al.* 2006; Saner *et al.* 2008), premda u tim zemljama postoji razmjerno malen broj stručnjaka treniranih u akademskim disciplinama javnih politika i javnog menadžmenta.

U članku se nećemo baviti pitanjem kapaciteta vlasti da provodi različite vrste politika, što je važno pitanje literature koja se bavi javnim menadžmentom, odnosno novim javnim menadžmentom. Ograničit ćemo se isključivo na problem ostvarivanja koherentnosti u stvaranju javnih politika i na specifičnu ulogu koju u tome može imati *policy*-analiza. U članku će se dakle pokušati dokazati teza da je način ostvarivanja koordinacije sektorskih politika povezan s ulogom koju *policy*-analiza ima u upravljanju javnim poslovima.

Pitanje koherentnosti javnih politika, inače, jedna je od temeljnih norma-

¹ *Policy*-analiza odnosi se na proces proizvodnje specijalističkog znanja neophodnog za proces stvaranja javnih politika. Taj tip znanja valja razlikovati od *policy*-studija, odnosno studija o posebnim, pridjevskim politikama, poput socijalne ili porezne politike, koje se dominantno razvijaju kao akademske discipline i općenito su vezane uz razumijevanje općih procesa u stvaranju i provođenju neke politike, razvijajući teorije koje bi trebale adekvatno objasniti te procese. Za razliku od toga temeljna značajka *policy*-analize odnosi se na sustavno uspoređivanje i vrednovanje alternativa koje su na raspolaganju *policy*-akterima u rješavanju društvenih problema. Taj tip analize odnosi se na primijenjena istraživanja koja provode, primjerice, stručnjaci u organima uprave ili u različitim vrstama *policy*-instituta (*think-tanks*), nastojeći sustavno utjecati na oblikovanje, provođenje i ocjenjivanje postojećih politika. U tom je smislu legitimno razlikovanje *policy*-analize i studija o posebnim politikama kao znanja *za*, odnosno *o* procesu stvaranja javnih politika (v. Grdešić, 2006).

tivnih pretpostavki samog tog pojma, zajedno s pitanjima koja se odnose na instrumentalnost i hijerarhiju (Colebatch, 2004: 11). Koherentnost se, drugim riječima, odnosi na temeljni normativni kriterij kojim se označava da su svi dijelovi akcije u skladu jedan s drugim, da nastojanja jedne organizacije nisu u suprotnosti s nastojanjima druge. *Policy* kao izraz pretpostavlja dakle postojanje sustava i konzistentnosti. To, primjerice, znači da politika organa državne uprave koji se bavi prostornim planiranjem treba biti u skladu sa stajalištem organa državne uprave koji regulira lokalni ekonomski razvoj i otvaranje slobodnih gospodarskih zona. Velik dio rada na javnim politikama bavi se stoga “koordinacijom”, tj. mobiliziranjem vrijednosti *koherencije* u pokušaju da se izmijeni ono što rade ostali sudionici” (Colebatch, 2004: 12). Problem podudarnosti među različitim područjima sektorskih politika leži dakle u samom temelju ideje o javnim politikama.

Na pitanje međuorganizacijske napetosti kao problema u oblikovanju javnih politika ukazao je još 1970-ih u svom klasičnom djelu o teoriji odlučivanja američki politolog Graham Allison (1971). Razmatrajući odnose između SAD-a i SSSR-a za vrijeme kubanske raketne krize početkom 1960-ih, pokazao je da nije postojala jedna američka politika prema opasnosti od raketnog napada, već nekoliko takvih politika, vezanih uz tri specijalizirana tijela državne uprave – *Pentagon*, *State Department* i *CIA-u*. Američka politika spram mogućeg raketnog napada mogla se ocijeniti homogenom i jedinstvenom samo u slučaju da se na sukobljene strane gledalo jedino kao na racionalne aktere, što je on označio modelom I. No, osim toga, na američku politiku utjecalo je ono što

on naziva modelom II – organizacijski proces ili, jednostavnije rečeno, tip birokratske politike koji se primjenjivao. To znači da su spomenuti dijelovi državne uprave imali različite interese u vezi sa spomenutom politikom, da su na neki način bili konkurenti za resurse ili pak za usmjeravanje pozornosti vrha izvršne vlasti na vlastite stavove. I na kraju, za razumijevanje američke politike prema raketnoj krizi važno je i razmatranje modela III – procesa stvarnog obnašanja vlasti (*governmental process*). Pokazalo se naime da su spomenuti dijelovi uprave napravili neku vrstu poretka, s vlastitim razumijevanjem i načinom rješavanja problema. Kao posljedica toga stvarna američka politika bila je rezultat interakcije tih dijelova, a ne homogeno djelovanje onog što danas nazivamo vertikalnim akterima politike.

Međuorganizacijska napetost na koju je ukazao Allison zahtijeva dakle provođenje vrlo opsežne koordinacije različitih sektorskih politika. Na tu činjenicu lapidarno ukazuje, primjerice, i australski *Priručnik za javne politike* (Althaus *et al.*, 2007), u kojem poglavlje o koordinaciji javnih politika dolazi nakon rasprave o *konzultiranju*, a prije teksta koji se odnosi na *donošenje odluka*. Budući da mehanizam vlasti nije jedinstveno homogeno tijelo, već niz snažnije ili slabije povezanih organizacija, koordinacija “odražava ideje o *efikasnoj interakciji* različitih strana u nastojanju da rade jedne s drugima kako bi postigle zajednički cilj” (*ibid.*: 124). Koordinacija, pritom, uključuje različite postupke i strukture, poput efikasnog sustava konzultiranja, ustrojavanja središnjih agencija i odjela za koordinaciju pri ministarstvima itd. Sve to završava uspostavljanjem “smjernica o javnim politikama” (*policy alignment*), koje u osnovi

poprimaju dva osnovna oblika – horizontalne i vertikalne smjernice.

Horizontalne smjernice odnose se na organizacijsku suradnju i pomaganje u uklanjanju zapreka koje opterećuju efikasnu interakciju sektorskih organa uprave, dok se vertikalne smjernice odnose na povezivanje ciljeva, struktura i resursa kako bi se dizajn politike i isporuka usluga doveli u vezu s osnovnim namjerama koje su se htjele postići tom politikom (*ibid.*: 138). Pritom se konceptualiziranje pitanja koordinacije politika odnosi poglavito na horizontalnu dimenziju i tiče se objedinjavanja različitih sektora, programa i projekata unutar jedne razine vlasti (Peters, 2006: 119). Reduciranje preklapanja, kontradiktornih smjernica, dupliciranja u uporabi resursa osnovne su značajke horizontalnog menadžmenta javnih politika (Christensen, 2006: 461). U tom je smislu horizontalni tip koordinacije u velikoj mjeri vezan uz kategorije efikasnosti i racionalne upotrebe javnog novca u zadovoljavanju potreba zajednice. Vertikalna dimenzija odnosi se na jedan drugi aspekt, naime na “davanje signala” subordiniranim tijelima uprave ili pak “nižim razinama vlasti”. Na taj način spomenutim institucijama postaju jasnije osnovne političke namjere, odnosno ciljevi (*goals*) “jezgre izvršne vlasti” (*core executive*). Tako se središnje agencije ili ključna javna poduzeća mogu privući bliže političkome vodstvu, što je ujedno jedna od važnih ideja na kojoj inzistira novi javni menadžment.

Koordinacija kao problem u Hrvatskoj

U Hrvatskoj je koordinacija politika, čini se, velik problem. Nažalost, o tome ne postoje odgovarajuće empirijske studije, no izravni sudionici u pro-

cesu sugeriraju da postoje velika preklapanja, dupliranja, te da je poseban problem izostanak praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) provedbenih politika. Da bismo, u nedostatku sustavnih istraživanja, ilustrirali jednu od mogućih dijagnoza, navodimo mišljenje Sanje Crnković Pozaić, bivše ravnateljice Zavoda za zapošljavanje, objavljeno u poslovnom tjedniku *Lider*. Ono se tiče temeljnog pitanja – na koji se način koordinacija javnih politika provodi na razini središnje vlasti? Spomenuta autorica o tome kaže:

Osim pri definiranju političkih ciljeva u vezi s kojima se unutar političke opcije ostvaruje konsenzus, nema dogovora između resora o postavljanju ciljeva provedbenih politika. Vidljiva su stoga preklapanja ingerencija među resorima koja su najočitija kod nekih ciljanih skupina (npr. hrvatski branitelji). Ako dolaze iz različitih resora, beneficije se nerijetko akumuliraju. Zbog toga je vrlo teško pripisati učinke nekoj od politika, jer se rezultati ne mogu primijeniti na pojedinačnu politiku.

Nema hijerarhije ciljeva na međuresorskoj razini, nego se hijerarhija najčešće indirektno sagledava kroz ostvarenja u državnom proračunu. Proces donošenja odluke o razini sredstava nije posve transparentan s obzirom na postignute ciljeve.

Svaki resor najčešće priprema radnu verziju dokumenta koji se potom dostavlja na mišljenje svim institucijama koje su na neki način povezane s njegovom provedbom. Mišljenja najčešće ne ulaze u ciljeve dokumenta, nego se ograničavaju na segmente nacрта koji se izravno odnose na određeni resor ili ingerenciju. U praksi vlada politika nemi-

ješanja u resorske poslove. Nakon izjašnjavanja, resor objedinjuje komentare i nacrt se prosljeđuje Vladi u koordinaciji za gospodarstvo gdje se naposljetku svi izjašnjavaju o dokumentu. Ako se tada ustanovi da ima primjedbi ključnog karaktera, dokument se vraća na doradu dok sve strane ne budu njime zadovoljne. Nakon ponovljene koordinacije, dokument je spreman za Vladu i konačno se prihvaća ili pak vraća na daljnju doradu. Tek ako je usvojen, postaje javnim dokumentom. (Crnković Pozaić, 2006)

U Hrvatskoj se, očigledno, javlja čitav niz problema s onim što se u literaturi naziva horizontalnim menadžmentom javnih politika (Peters, 2006). Često se ne provodi ni minimalan opseg *policy*-analize vezan uz koordiniranje javnih politika, te se uvođenje temeljnih alata te vrste odlučivanja u javnom sektoru nameće kao jedan od bitnih zahtjeva reforme javne uprave u Hrvatskoj (Koprić, 2008; Petak, 2008).

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. Te materijale sastavljaju uprave i odjeli pojedinih ministarstava, no oni prolaze posve ograničenu vrstu *policy*-analize, u smislu procjena troškova i dobiti što će ih imati provođenje novopredloženoga regulativnoga rješenja. Ne postoji dakle cjelovita primjena institucionalnog mehanizma vrednovanja nove regulative, usporediva, primjerice, sa sve raširenijim alatom u oblikovanju javnih politika, poput "Analize učinaka zakonske regulative", ili skraćeno RIA-e (*Regulatory Impact Assessment*), koja se sustavno primjenjuje u većini starih članica EU-a,

a sve više i u drugim europskim zemljama (Kirkpatrick, Parker, 2007). Riječ je o alatu poznatom kao procjena učinka (*impact assessment*), koji valja vezivati uz evaluaciju javnih politika te koji zajedno s analizom donošenja odluke (*decision analysis*) i predviđanjem (*forecasting*) čini temeljnu skupinu pristupa evaluaciji politika, koji se razlikuju od klasičnih ekonomskih pristupa poput analize troškova i koristi (*cost-benefit analysis*) ili pak procjene rizika (*risk assessment*) (Kraft, Furlong, 2007: 146-178).

Dopunom *Poslovnika Vlade RH* iz 2007. prvi je put izričito navedena uporaba alata *RIA-e* u procjeni utjecaja regulative na pojedine sektorske politike. Spominju se četiri takva učinka, redom – gospodarski, financijski, socijalni i ekološki, kojima se zahtijeva da se mogući učinci uvođenja nove regulative prije podnošenja Vladi pošalju resornim ministarstvima. Četiri ministarstva koja su obavezna provesti takvu analizu redom su – Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvo financija, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Premda o stvarnom utjecaju tih metoda *policy*-analize, razumljivo, još uvijek ne postoji sustavno istraživanje njihova dosega, time su u hrvatski sustav odlučivanja napokon uvedeni neki od rudimentarnih alata te vrste analize. Riječ je o procesu koji se, primjerice, u američkom sustavu javne uprave počeo događati početkom 1960-ih (Radin, 2000).

No jesu li uvođenjem spomenutih evaluacijskih alata osigurani uvjeti za kvalitetan horizontalni menadžment javnih politika? U stručnoj literaturi (Peters, 1998b) uobičajeno se smatra da je potrebno ispuniti najmanje tri preduvjeta za podizanje razine međusektor-

ske koordinacije javnih politika. Prvo, potrebno je imati neku vrstu procjene stupnja preklapanja, ili drugim riječima, potrebno je utvrditi u kojoj se mjeri dva ili više programa/organizacije bave realizacijom istog cilja, a da prema tome nisu uskladili svoje stavove. Drugo, potrebna je neka vrsta procjene stupnja nekoherentnosti, odnosno utvrđivanja činjenice u kojoj mjeri dva ili više programa/organizacije, koji bi trebali biti na "istoj liniji djelovanja", streme oprečnim ciljevima. I treće, horizontalni menadžment javnih politika pretpostavlja uočavanje pitanja koja nisu došla na dnevni red, a neophodan su uvjet za oblikovanje neke sektorske politike. Riječ je o problemu koji se u literaturi iz područja javnih politika označava kao *nedostaci u stvaranju politika (policy gaps)*.

No kako stoje stvari s vertikalnom dimenzijom koordinacije javnih politika u Hrvatskoj? Poslužimo se ponovno ocjenom istog *insajdera* o tom pitanju:

U nas ne postoji nijedna jedinica unutar nekog od resora koja se bavi praćenjem i vrednovanjem politika. U uobičajenom redosljedu odgovornosti Sabor bi trebao raspolagati instrumentom za praćenje i vrednovanje ostvarenja ciljeva koje je Vlada postavila, a za što je dobila mandat uz pravo korištenja javnih sredstava. Ipak nema sustavnog prikupljanja podataka, a pogotovo ne i vrednovanja učinaka, jer taj posao pretpostavlja značajne analitičke sposobnosti i kompetenciju naših najvršnjih znanstvenih ustanova. Valja se međutim toga poduhvatiti upravo u razdoblju pridruživanja EU. (Crnković Pozaić, 2006)

U navedenoj ocjeni stanja neizravno se ukazuje na neadekvatnost ostvarivanja procesa vertikalne koordinaci-

je javnih politika. Premda autorica ne spominje izravno konkretne institucionalne aranžmane za provođenje vertikalne koordinacije javnih politika, riječ je zapravo o nepostojanju institucije koja se u modernoj *policy*-literaturi naziva *središnjom policy-agencijom* (Althaus *et al.*, 2007: 132-134). U konkretnom hrvatskom primjeru radi se dakle o nepostojanju središnje *policy*-agencije vlade, odnosno, središnje *policy*-agencije premijera. Osnovna je uloga takve agencije da zajedno s državnom riznicom i drugim vladinim agencijama (i koordinacijama) daje resornim ministarstvima i upravama vertikalne *policy*-smjernice o slijeđenju temeljnih ciljeva neke politike. Riječ je o tome da dva ili više resora u svojim odlukama moraju slijediti temeljne ciljeve vlade u nekoj provedbenoj politici. Ako je, primjerice, naglasak u politici zapošljavanja stavljen na zapošljavanje mladih, koji prvi put traže posao, specifični ciljevi (*objectives*) i aktivnosti što ih poduzimaju pojedini organi uprave moraju biti usklađeni s tim općenitim ciljem vlade.

Vertikalna dimenzija koordinacije odnosi se, osim toga, i na koordinaciju javnih politika s drugim razinama vlasti, sa nadnacionalnom vlašću Europske Unije, te na koordinaciju s politikama koje se provode na razini regionalnih i lokalnih samouprava. Primjerice, odgovor na pitanje koliko je potrebno decentralizacije u sustavu obrazovanja, socijalne skrbi ili zdravstva tiče se vertikalne koordinacije politika. Da bi se stekao uvid u svu kompleksnost koordinacije politika, horizontalne i vertikalne, treba se prije toga referirati na relevantnu literaturu o tom pitanju.

Koordinacija kao problem u oblikovanju javnih politika

U literaturi iz područja javnih politika i javnog menadžmenta sve se više upotrebljava izraz “objedinjena vlada” (*joined-up government*), ili ponekad “cjelovita vlada” (*whole of government*), čime se zapravo ukazuje na važnost pitanja koordinacije za suvremeno oblikovanje javnih politika (Christensen, 2006; Christensen, Lægreid, 2007; Parsons, 2001, 2004; Peters, 1998a, 1998b, 2004, 2005, 2006; Pollitt, 2003). Neovisno o kojem je izrazu riječ, značenje koje se ima na umu u upotrebi takve retorike odnosi se na povećanje razine koordinacije izvršne vlasti i na unapređenje kvalitete njezina rada. Takva retorika na djelu je poglavito u zemljama koje su snažno prihvatile orijentaciju na novi javni menadžment, poput Velike Britanije i ostalih anglosaksonskih zemalja (Christensen, 2006: 460).

Problem koordinacije očituje se na nekoliko sukcesivnih razina ostvarivanja koherentnosti u oblikovanju javnih politika. Guy Peters precizno ih definira (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 i jasan sporazum o suradnji u isporuci usluga. Viši je oblik povezivanja *policy-koordinacija*, koja ne uključuje samo suradnju u isporuci usluga, nego i činjenicu da organizacije trebaju slijediti zajedničke ciljeve. Na kraju je toga niza razvijanje *vladinih strategija*, kojima se ne samo osigurava suradnja u pružanju usluga i zajedničko slijeđenje ciljeva nego se daje

i jasna slika o budućnosti nekoga sektora politike i ulozi vlade u njemu.

Navedene oblike koordinacije valja razmatrati u kontekstu rasprava o modernizaciji javnog upravljanja, koje su dovele do već spomenutih koncepata “objedinjene vlade” 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 javnim politikama, boljoj uporabi resursa koji se rabe u oblikovanju tih politika, suradnji svih zainteresiranih aktera (*stake-holders*) na koje se odnose te politike i stvaranju integriranoga, neprekinutog skupa usluga koje se daju građanima, odnosno davanje svih usluga na jednome mjestu (Pollitt, 2003: 35).

Rasprava o konceptu “objedinjene vlade” zahvatila je nekoliko suštinskih pitanja (*ibid.*: 37-38). Prvo, dotakla se pitanja objedinjenja politika koje su po svojoj naravi vrlo kompleksne, poput politike prema mladima ili pak politike prema starijim osobama. Osim toga spomenuti je pristup primijenjen i na objedinjeno pružanje usluga u javnom sektoru u različitim vrstama agencijskog tipa, poput *one-stop shopa*. Drugo, literatura o “objedinjenoj vladi” dodatno je ukazala na činjenicu povezanosti i isprepletenosti faza u *policy*-procesu, naime na činjenicu da je teško povući liniju razdvajanja između onih koji “stvaraju politiku” i onih koji je “provode”. Treće, napravljena je jasna distinkcija horizontalnih i vertikalnih veza u oblikovanju javnih politika, te se počela rabiti retorika o “horizontalnom” i “vertikalnom *policy*-menadžmentu”. Prvi izraz se počeo rabiti za objedinjavanje akcija dvaju ili

više ministarstva ili agencija koje stvaraju politiku, primjerice prema mladima, a drugi za koordinaciju politika prema višim ili nižim instancama vlasti te za povezivanje politika pojedinih ministarstava i agencija s temeljnim prioritetima vlade. Četrto, počela se praviti razlika između "objedinjene vlade" i "objedinjenog javnog upravljanja" (*joined-up governance*), gdje se potonji izraz počeo rabiti za jačanje veza vertikalnih struktura vlasti s profitnim sektorom ili pak s nevladinim neprofitnim udrugama. I na kraju, počela se praviti razlika između objedinjavanja (*joining-up*) organizacija i objedinjavanja djelovanja građana. Prvi se primjer odnosi, primjerice, na otvaranje *one-stop shopova* ili pak na privatno-javno partnerstvo, a drugi na povećanje participacije građana u formulaciji politika i isporuci usluga.

Ostaje otvorenim pitanjem je li spomenuti koncept vodoravnog i okomitog menadžmenta u ostvarivanju javnih politika doveo i do boljih rezultata. Može li se uz horizontalni i vertikalni *policy*-menadžment i izraze kao što su "objedinjena" ili "cjelovita vlada" vezati izraz "pametna politika"? Većina autora dvojili o tome stvara li koncept "objedinjene vlade" odmah i bolju politiku (Davies, 2009). O tome svjedoči i činjenica da je prilog o toj temi, upravo pod potonjim naslovom, u najnovijem oxfordskom pregledu cjeline političke znanosti dan uz jedan veliki upitnik na kraju naslova (Christensen, 2006). Za odgovor na to pitanje bit će potrebna detaljnija analiza, no već sada se može reći da su različiti koncepti "objedinjene vlade" svojevrsna reakcija na fragmentaciju i dezintegraciju javnoga sektora, do koje su dovele upravo različite vrste reformi zasnovane na novome javnome menadžmentu (Perko Šeparović, 2006).

Pollitt u navedenom članku sugerira da bi vrednovanje uspjeha "objedinjene vlade" trebalo zahvatiti odgovore na barem tri vrste pitanja (Pollitt, 2003: 43-46). Prvo se pitanje odnosi na slijednije najboljih praksi, jesu li se prave stvari stavile na pravo mjesto. Vladini uredi u anglosaksonskim zemljama, ali i u drugim dijelovima svijeta, primjerice u Koreji, izbacuju pravo mnoštvo praktičnih dokumenata o horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji s ciljem stvaranja "objedinjene vlade". Drugo se pitanje, smatra Pollitt, mora usmjeriti na dionike (*stakeholders*) tog procesa – smatraju li oni da je koordinacija dobra ili loša stvar. Pridonosi li ona kvalitetnijem formuliranju politika i boljoj isporuci javnih usluga građanima. Treće, potrebno je iznaći adekvatne mjere za ishode, odnosno rezultate integriranih politika i programa, orijentirajući se znatno više na procjenu učinaka nego na sam proces.

Da bi se pak odgovorilo na sva ta pitanja, istraživači moraju imati razmjerno jasnu sliku o tome na koji se način u suvremenim uvjetima odvija rad na javnim politikama (*policy work*), što zapravo različiti akteri rade kad sudjeluju u oblikovanju javnih politika (Colebatch, 2006; Radin, 2000). Postoji li univerzalni *policy*-stručnjak, usporediv s upravnim generalistom, ili se pak radi o mnoštvu različitih vrsta stručnjaka, povezanih s različitim vrstama i načinima upotrebe znanja o javnim politikama (Hoppe, Jeliazkova, 2006; Kustec Lipicer, 2008), što je opet snažno povezano s institucionalnim i kulturalnim kontekstom stvaranja javnih politika. Drugi aspekt tog problema odnosi se na specifičnu ulogu javne uprave u procesu stvaranja javnih politika. Ne stvaraju javne politike samo pripadnici političke elite i dominantni akteri iz horizontalne *policy*-dimenzije,

poput velikih poslodavaca. Tu je naime i važno pitanje o “upravi koja stvara politike” (*policy bureaucracy*), što je tema koju u posljednje vrijeme sve više istražuju neki od najznačajnijih istraživača javnih politika (Page, Jenkins, 2006).

Zaključak

Poslužimo li se spomenutom taksonomijom Guya Petersa, u Hrvatskoj postoji velik problem u ostvarivanju viših oblika koordinacije u oblikovanju javnih politika. No problemi postoje i na nižim razinama koordinacije, u klasičnim pitanjima horizontalnog *policy*-menadžmenta povezanim s objedinjavanjem inter-organizacijskog djelovanja. Koncept “objedinjene vlade” još uvijek ne utječe u značajnijoj mjeri na pravac reforme državne uprave u Hrvatskoj,² tako da još uvijek nema jasnog stava prema tome na koji način valja pristupiti utvrđivanju kriterija neophodnih za provođenje kvalitetnog horizontalnog menadžmenta javnih politika – procjene stupnja preklapanja, procjene stupnja nekoherentnosti i procjene razine nevrštenih pitanja (Peters, 1998b). Nije teško zaključiti da spomenute procjene mogu dati samo stručnjaci za analizu politika (*policy analysts*), kojih međutim u Hrvatskoj jednostavno nema dovoljno. Problem je dakle u ponudi znanja za politiku, u nedostatnom broju stručnjaka koji bi mogli djelotvorno prakticirati *policy*-analizu.

Drugi je pak problem vertikalna koordinacija, premda je i to pitanje poveza-

no s nedovoljnom ponudom stručnjaka za *policy*-analizu. U Hrvatskoj jednostavno ne postoji tijelo za vertikalnu koordinaciju javnih politika, nešto poput središnjeg *policy*-ureda premijera ili vlade. Letimičnim navođenjem institucionalnih praksi vertikalne koordinacije politika u razvijenim demokracijama ukazali smo da takvo tijelo usko surađuje s državnim riznicom i svim ostalim agencijama središnje vlasti. Budući da u Hrvatskoj ne postoji *policy*-agencija središnje vlade, sve ovlasti u vezi s tom vrstom procjena uzima u svoje ruke izrijekom ministar financija. On ili njegov opunomoćenik sjede u svim koordinacijama i donose odluke o svim prijepornim pitanjima. Time postaju nekom vrstom “*policy*-skretničara”, koji nadomješta djelovanje središnje vladine *policy*-agencije. Problem je u tome što se na taj način odluke donose na osnovi procjena “od oka”, a ne na osnovi primjene sustavne *policy*-analize. Parafraziramo li naslov knjige Beryl Radin (2000), *policy*-analiza u Hrvatskoj još uvijek nije postigla punu zrelost i postala nezaobilaznim dijelom moderne javne uprave. Dok se to ne dogodi, u Hrvatskoj se i neće moći govoriti o horizontalnom i vertikalnom menadžmentu javnih politika. A dotad će se i sustav stvaranja politika zasnivati na djelovanju *skretničara*, a ne na *sustavnim procjenama*. Problem je u tome što takav sustav odlučivanja o javnim politikama može utvrditi samo “cijenu koštanja” predložene regulative za državni proračun, a ne može dovesti do djelotvornog oblikovanja i provođenja javnih politika.

² O tome svjedoči i dokument što ga je 2008. usvojila Vlada, a priredio Središnji državni ured za upravu, pod naslovom “Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011”. Dostupno na: <http://www.uprava.hr/strat-hr.pdf>

LITERATURA

- Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown & Company.
- Althaus, C., Bridgman, P., Davis, G. (2007) *The Australian Policy Handbook*, 4. izd. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Christensen, T. (2006) Smart Policy?, u: M. Moran, M. Rein, R. E. Goodin, ur., *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 448-468.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2007) The Challenge of Coordination in Central Government Organizations. Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working paper no. 5.
- Colebatch, H. K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, H. K. (2006) *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books.
- Crnković-Pozaić, S. (2006) Integrirane gospodarske politike: izazov za ostvarenje nacionalnih strateških ciljeva. *Lider*, 5-12. svibnja 2006.
- Dimitrov, V. et al., ur. (2006) *Governing after Communism: Institutions and Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Grdešić, I. (2006) *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hoppe, R., Jeliakova, M. (2006) How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Case Study, u: H. K. Colebatch, ur., *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books, str. 35-60.
- Kirkpatrick, C., Parker, D., ur. (2007) *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?* Cheltenham: Edward Elgar.
- Koprić, I. (2008) Problemi, rješenja i zablude u reformi hrvatske javne uprave, u: E. Pusić, ur., *Hrvatska država i uprava*. Zagreb: HAZU, str. 49-65.
- Kraft, M. E., Furlong, S. R. (2007) *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Lipicer Kustec, S. (2008) "The Worth of Policy Knowledge in Younger Democracies", *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5, str. 187-209.
- Page, E. C., Jenkins, B. (2005) *Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands*. Oxford: Oxford University Press.
- Parsons, W. (2001) Modernising Policy-making for the Twenty First Century: The Professional Model. *Public Policy and Administration* 13 (3): 93-110.
- Parsons, W. (2004) Not just steering but weaving: Relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration* 63 (1): 43-57.
- Perko Šeparović, I. (2006) *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing/Tehnička knjiga.
- Petak, Z. (2008) *Policy pristup reformi javne uprave u Hrvatskoj*, u: E. Pusić, ur., *Hrvatska državna uprava: stanje i perspektive*. Zagreb: HAZU, 2008, str. 155-169.
- Peters, G. B. (1998a) Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration* 76 (2): 295-311.
- Peters, G. B. (1998b) Managing Horizontal Government: The Politics of

- Coordination. Canadian Centre for Management Development, Research paper no. 21.
- Peters, G. B. (2004) The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Centre? Referat izložen na Berlinskoj konferenciji humanih dimenzija globalne promjene okoliša, Berlin, 3-4. prosinca 2004.
- Peters, G. 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>
- Peters, G. B. (2006) Concepts and Theories of Horizontal Policy Management, u: G. B. Peters, J. Pierre, ur., *Handbook of Public Policy*. London: Sage, str. 115-138.
- Pollitt, C. (2003) Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review* 1 (1): 34-49.
- Radin, B. A. (2000) *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Saner, R. et al. (2008) Government Governance (GG) and Inter-Ministerial Policy Coordination (IMPC) in Eastern and Central Europe and Central Asia. *Public Organization Review* 8 (2): 215-231.
- Vlada (2000) Poslovnik Vlade Republike Hrvatske – pročišćeni tekst. Dostupno na: <http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000>
- Vlada (2007) Poslovnik o izmjenama i dopunama poslovnika Vlade Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007>
- Vlada (2008) Poslovnik o izmjenama i dopunama poslovnika Vlade Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2008>

Formulating Public Policy in Croatia and the Problem of Policy Coordination

SUMMARY The paper explores the role of politicians and civil servants in the process of horizontal and vertical policy coordination, with a special emphasis on the specific context of Croatia. Starting from Guy Peters' typology, which distinguishes four distinct types of coordination, ranging from more simple to more complex ones – negative coordination, positive coordination, policy integration and development of strategies for government, the author stresses that the Croatian case is connected with failure in achieving all types of coordination. One of the reasons for such a situation lies in a low level of applying classical policy analysis in the Croatian public administration system. A direct consequence of this is the existence of the system of coordination based on ad hoc assessment of proposed policies, and not on standard policy analysis tools. Therefore, in the lack of central government policy unit the prominent role in such a system belongs to the finance Minister, who serves as some kind of "policy switchman".

KEYWORDS public policy, policy coordination, horizontal coordination, vertical coordination, policy bureaucracy, joined-up government, "policy switchman"