

REGULATORNA REFORMA KAO NORMATIVNI KONCEPT: PRILIKA ZA RAZVOJ KONSTITUTIVNIH POLITIKA

Ana Petek

*Fakultet političkih znanosti,
Sveučilište u Zagrebu*

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: siječanj 2009.

Sažetak Regulatorna reforma, kao dio reforme javnoga sektora, odnosi se na promjenu načina uporabe regulacije kao *policy*-instrumenta. S obzirom na to da je započela s ciljem olakšavanja djelovanja poslovnim sektoru pojednostavljenjem regulatornog sustava da bi se postigla što veća konkurentnost na globalnom tržištu, i danas ima mnoge oponente koji kritiziraju njezinu neoliberalnu pozadinu. Ovim se radom želi pokazati kako je regulatorna reforma "nadrasila" svoju prvotnu svrhu stoga što se njezin doseg proširio i na neekonomske *policy*-sektore – na konstitutivne politike. Takav širi interpretacijski okvir ciljeva regulatorne reforme omogućuje pristup regulatornom procesu mnogo većem broju aktera, a posebice neekonomskim interesnim skupinama, te se koristi regulatorne reforme raspodjeljuju na šire slojeve zajednice. Posljedica otvaranja regulatornoga procesa jest mogućnost utjecaja i drugih sustava vrijednosti, konkurentnih neoliberalizmu, na regulatornu reformu. Rad posebice naglašava pristup javnoga upravljanja (*governance*) istraživanju regulatorne reforme kao onaj kojim se mogu prikazati i analizirati njezini navedeni pozitivni aspekti. Osnovna je teza članka da regulatorna reforma kao specifičan normativni koncept, ako je shvaćena kroz širi interpretacijski okvir, potiče razvoj konstitutivnih politika u smislu da ih postavlja na više mjesto ljestvice *policy*-prioriteta regulatorne države te da upravo to treba biti dominantna logika njezina uvođenja.*

Ključne riječi regulacija, regulatorna reforma, procjena učinaka propisa (PUP), regulatorna država, konstitutivne politike, javno upravljanje, interpretacijski okvir

Uvod

Regulatorna reforma, kao dio reforme javnoga sektora, odnosi se na promjenu načina uporabe regulacije kao *po-*

licy-instrumenta, posebice na promjenu načina njezina stvaranja. Navedena reforma dio je ideoloških pomaka k neoliberalnim vrijednostima potaknutih

* Prikazani rezultati proizašli su iz znanstvenog projekta "Hrvatska i EU: integracijske strategije i kreiranje javnih politika" provedenog uz potporu Ministarstva znanosti, obrazovanja i športa RH.

ekonomskim šokovima 1970-ih. Danas je postala globalni trend, proces prisutan u gotovo svim članicama OECD-a. S obzirom na to da je regulatorna reforma započela s ciljem olakšavanja djelovanja poslovnog sektora pojednostavljenjem regulatornog sustava da bi se postigla što veća konkurentnost na globalnom tržištu, i danas ima mnoge oponente koji kritiziraju njezinu vrijednosnu pozadinu.

Ovim se radom želi pokazati kako je regulatorna reforma i svojim ciljevima i primjenom pripadajućih tehnika "nadržala" svoju prvotnu svrhu. Iako usmjerenost na reguliranje ekonomije (regulativne politike) i dalje čini neizbježan dio regulatorne reforme, njezin doseg se proširio i na neekonomske *policy*-sektore, odnosno na konstitutivne politike poput antikorupcijske politike, politike zaštite prava potrošača ili politike zaštite okoliša. Takav širi interpretacijski okvir shvaćanja regulatorne reforme omogućuje pristup regulatornom procesu mnogo većem broju aktera, a posebice neekonomskim interesnim skupinama, te se koristi regulatorne reforme raspodjeljuju na šire slojeve zajednice. Posljedica je takvog trenda otvaranja regulatornoga procesa mogućnost utjecaja i drugih sustava vrijednosti, konkurentnih neoliberalizmu, na regulatornu reformu.

S obzirom na to da je regulatorna reforma i sve značajniji predmet znanstvenih istraživanja, a *policy* kao regulacija sve brže rastuće polje unutar *policy*-znanosti, rad posebice naglašava pristup javnoga upravljanja (*governance*) istraživanju regulatorne reforme kao onaj kojim se mogu prikazati i analizirati njezini navedeni pozitivni aspekti. Osnovna je teza članka, inspirirana pristupom javnoga upravljanja, da regulatorna reforma kao specifičan normativni

koncept, ako je shvaćena kroz širi interpretacijski okvir, potiče razvoj konstitutivnih politika u smislu da ih postavlja na više mjesto ljestvice *policy*-prioriteta.

U radu će biti prikazano što je regulacija kao *policy*-instrument te povijesni razvoj regulatorne reforme – njezine faze i elementi. Posebice će se istaknuti dva interpretacijska okvira shvaćanja svrha regulatorne reforme, uži ekonomski te širi, koji uključuje i konstitutivne politike. Navedeno će se povezati s konceptom regulatorne države. Zaseban dio prikazat će pristupe istraživanju regulatorne reforme, s naglaskom na pristupu javnoga upravljanja, unutar kojeg će biti istaknute perspektive različitih aktera koji sudjeluju u *policy*-procesu vezanom uz regulatornu reformu. Zaključni dio rada pokazat će značaj konstitutivnih politika u regulatornoj državi, na čiji razvoj regulatorna reforma može imati značajan pozitivan utjecaj, te će istaknuti kako upravo njezino šire razumijevanje treba biti dominantna logika njezina uvođenja.

Regulacija¹ kao *policy*-instrument

Policy-instrumenti su mehanizmi ili oruđa koja su na raspolaganju vlasti za implementaciju javnih politika. Niz različitih instrumenata i metoda sistematiziran je prema razini uključenosti države u rješavanje kolektivnih problema, čime

¹ Bitno je razlikovati 3 pojma koja se upotrebljavaju u ovom članku: regulaciju (*regulation*) kao *policy*-instrument, regulatornu reformu (*regulatory reform*) kao promjenu načina stvaranja regulacije te regulativne politike (*regulative policies*) kao jedan od tipova javnih politika prema Theodreu Lowiju, koje se odnose na regulaciju poslovanja i zbog čije kvalitete kreiranja regulatorna reforma započinje.

se dobiva kontinuum od dobrovoljnih do prisilnih *policy*-instrumenata (v. *tablicu 1*). Dobrovoljni instrumenti lišeni su sudjelovanja države, ili je ono minimalno, dok prisilni ne ostavljaju odviše prostora za privatnu diskreciju (Howlett, Ramesh, 1995: 80-101). Izbor *policy*-instrumenta koji će u najvećoj mogućoj mjeri ostvariti cilj određene javne politike nije isključivo tehničko pitanje, jer različite instrumente, ovisno o danom *policy*-kontekstu, prate različite razine efikasnosti, efektivnosti, jednakosti, legitimnosti, stranačke i ideološke potpore, prilagođenosti političkoj kulturi...

Prisilni instrumenti oblikuju ponašanje pojedinaca, grupa i organizacija na način da ostavljaju minimalan prostor za diskreciju u njihovim reakcijama. Država, u primjeni svojeg suverenog autoriteta, građane može usmjeriti na specifično ponašanje (regulacija), može izravno pružati određena dobra i usluge (javne usluge), ili osnovati tijelo vlasti da obavlja određenu funkciju (javna poduzeća). Kao prisilan instrument regulacija je proces ili aktivnost kojom država traži

ili zabranjuje određene aktivnosti i ponašanja, najčešće privatnih aktera, a to čini kroz kontinuirani administrativni proces, najčešće kroz specijalizirane regulatorne agencije (*ibid.*: 87). Ili, jednostavnije rečeno, regulacija je dekret vlasti (Kraft, Furlong, 2007: 85). Dakle riječ je o preskripciji ponašanja od strane vlasti kojoj se ciljna skupina mora pokoriti i koja uključuje sankcije. Najčešći su oblik regulacije zakoni, no u tu kategoriju *policy*-instrumenata spadaju i svi ostali tipovi administrativnih propisa poput pravilnika, uredbi, uputa, odluka...

Zakoni, kao najznačajniji oblik regulacije, u suvremenom kreiranju javnih politika koje karakterizira javno upravljanje zapravo gube na važnosti. Razlog je tome smanjenje vjere u formalno-legalne moći države, ali i smanjenje efikasnosti zapovijedanja putem hijerarhije te nadziranja principom "od vrha k dnu". Jednostavno, logika stvaranja politika u sve se većoj mjeri odnosi na pregovaranje i surađivanje (Petak, 2008). Upravo stoga što je u suvremenom upravljanju autoritet države u manjoj mjeri utemeljen

Tablica 1. Spektar *policy*-instrumenata koji su na raspolaganju državi za implementaciju javnih politika

Niska	dobrovoljni instrumenti	obitelj i zajednica
↓ razina državne intervencije ↓		dobrovoljne organizacije
		tržište
	mješoviti instrumenti	informiranje i uvjeravanje
		subvencije
prodaja vlasničkih prava		
Visoka	prisilni instrumenti	porezi i korisničke naknade
		regulacija
		izravno pribavljanje javnih usluga

Izvor: Howlett, Ramesh, 1995: 82.

u tradicionalnoj zakonodavnoj moći, a sve su značajniji drugi oblici regulacije, posebice oni koje stvaraju nezavisne regulatorne agencije, reformiranje načina stvaranja regulacije poseban je istraživački izazov politolozima. Pritom politička znanost usmjerava pozornost na proces odlučivanja o reformiranju načina stvaranja regulacije, na interpretacije i regulatorne reforme i svrha regulacije kao *policy*-instrumenta od strane aktera uključenih u taj proces te na učinke navedenih promjena na kreiranje različitih javnih politika. Upravo takva orijentacija teži se osnažiti ovim člankom, nasuprot dominantnim ekonomskim i pravnim istraživanjima koja zahvaćaju tek pitanja efikasnosti regulacije i njezine nomotehničke aspekte.

Koncept regulatorne države

Pojam regulacije kao *policy*-instrumenta kojim se provode različite javne politike potrebno je dopuniti konceptom regulatorne države. Pojam regulatorne države odnosi se na promjene regulatornih sustava u Europi, ne samo u smislu promjene modusa reguliranja već i u smislu promjene dugoročnih ciljeva. Riječ je o različitom naglašavanju značaja triju osnovnih funkcija države u socio-ekonomskoj sferi: redistributivne, stabilizacijske i regulatorne (Majone, 1996: 54-56). Redistributivna funkcija odnosi se na sve transfere bogatstva među grupama te na pribavljanje različitih dobara i usluga. Stabilizacijska funkcija države odnosi se na očuvanje zadovoljavajućih razina ekonomskog rasta, zaposlenosti i stabilnosti cijena, a regulatorna na povećanje alokacijske efikasnosti tržišta putem ispravljanja različitih tipova njegovih nedostataka (poput monopola, negativnih eksternalija, nedovoljne proizvodnje javnih dobara...).

Europske države, u razdoblju do 1980-ih, pridavale su mnogo veći značaj prvoj i drugoj funkciji, koje su kao skupina ciljeva označavane pojmovima socijalne te kejnzijanske države. Europska pozicija bila je vođena idejom da država može kontrolirati ekonomiju manipuliranjem ključnih makroekonomskih varijabli te istovremeno osiguravati socijalnu pravdu i jednakost u raspodjeli bogatstva. Suprotno tome, u SAD-u se kao primarna funkcija države oduvijek shvaćala upravo treća – regulatorna funkcija. Taj pomak k ekonomskoj i socijalnoj regulaciji obilježava se konceptom regulatorne države, odnosno post-kejnzijansko-socijalne države, što u bazi ima kritiku tradicionalnih javnih politika (Majone, 1996). Navedeni trend prisutan je u gotovo svim članicama OECD-a, pa se regulatorna funkcija čak postavlja kao “globalna norma” (Radaelli, De Francesco, 2007).

Razvoj regulatorne reforme i njezinih ciljeva

Ekonomska kriza 1970-ih dovodi do preorijentacije dugoročnih ciljeva (*goals*) države od socijalne prema tzv. konkurencijskoj državi (Hague, Harrop, Breslin, 2001), za čije je ostvarenje nužno povećanje efikasnosti i efektivnosti javne uprave. Regulatorna reforma započinje upravo pod utjecajem takvog shvaćanja primarnih ciljeva države, kao jedan od najznačajnijih dijelova reforme javnoga sektora. Posebice je potiče paralelna politika privatizacije, koja nastaje zbog gubitka povjerenja u tradicionalne mehanizme javnog vlasništva – javna poduzeća (Scott, 2006). Naime javno vlasništvo bilo je glavni modus ekonomske regulacije u Europi (Majone, 1996), no s privatizacijom se javlja potreba za novim oblicima “izvanjske” regulacije pri-

vatiziranih industrija. Stoga je politika privatizacije bila praćena, s jedne strane, procesom reformi javnoga menadźmenta (Scott, 2006). S druge strane, regulatorna reforma uključuje i znaćajnu delegaciju regulatorne moći na nezavisne institucije, koje funkcioniraju izvan hijerarhijske kontrole i izravnog nadzora tijela središnje vlasti (Majone, 1996).

Regulatorna reforma zapoćinje fazom deregulacije, odnosno procesom uklanjanja odrećenih regulativa i pojednostavljenja regulatornog sustava s ciljem smanjenja troškova, rizika i barijera za poslovni sektor i tržišno poslovanje. Radi toga je razvijen cijeli niz principa i alata kvalitetnije regulacije. Faza deregulacije najmanje je sofisticiran modus reformiranja načina kreiranja regulacije (Radaelli, 2004: 737). No njezin je znaćaj posebice u tome što je, rječnikom historijskog institucionalizma (v. Thelen, 1999), postala svojevrsna kritićka razdjelnica (*critical juncture*) procesa administrativne reforme, koji je rezultirao razvojem politike bolje regulatorne prakse i regulatornog menadźmenta.² Tu drugu fazu regulatorne reforme karakterizira primjena novonastalih načela stvaranja regulative i na neekonomске *policy*-sektore. Do toga dolazi i zbog opasnosti od pretjerane deregulacije.³

² Regulatorni menadźment odnosi se na posebno birokratsko osoblje zaduűeno za kontrolu kvalitete regulatornoga procesa. Kontrola kvalitete ne znaći nuűno i uspostavljanje zasebne središnje jedinice za tu svrhu, ali njezino je uvoćenje vrlo tipićno i ona je u pravilu unutar ili vrlo blizu jezgri vlasti, odnosno premijeru ili predsjedniku (Radaelli, 2004).

³ Novi javni menadźment, kao zajednićki nazivnik za niz reformi javnoga sektora u zadnjih 30-ak godina u većini zemalja OECD-a, kao jednim od osnovnih mehanizama slu-

No zapravo se radi o proširenju ciljeva regulatorne reforme u smislu da ključnim postaje pitanje kako ostvariti raznolike regulativne ciljeve manje tegobnim (*less burdensome*) metodama. Stoga se pojam regulatorne reforme zadnjih 15-ak godina odnosi na procese kombiniranja deregulacije i reregulacije, a isti trendovi mogu se uoćiti i na razini EU-a (Majone, 1996).

Politika bolje regulatorne prakse jest novi tip metaregulacije, s pripadajućim strukturnim i diskurzivnim karakteristikama (Radaelli, 2007). Rijeć je o setu centralno nametnutih standarda i pravila upravljanja procesom formulacije, implementacije i evaluacije razlićitih vrsta regulacije (*rules on regulatory process*) s ciljem poboljšanja njezinih performansi. Primarni fokus u politici bolje regulatorne prakse ostaju ekonomska konkurentnost i smanjenje administrativnih troškova, ali dolazi i do proširenja dosega i ciljeva regulatorne reforme. Stoga regulatorna reforma više ne uključuje samo regulativne politike, koje se kao zaseban tip javnih politika odnose na reguliranje biznisa (Lowi, 1988; Lowi, 1972), nego i konstitutivne politike ili zaštitne regulativne politike (Birkland, 2001).

Dakle regulatorna reforma u drugoj fazi uključuje primjenu novonastalih standarda i procedura i na kreiranje regulacije koja je usmjerena na razlićite nedostatke tržišta (primjerice, zagaćenje okoliša) ili na zaštitu prava potrošaća i drugih ljudskih prava. Jezikom Eu-

ći se privatizacijom, koja u spoju s tržištem treba izazvati ućinak deregulacije. No stvarni procesi privatizacije imaju efekt suprotan oćekivanom – potreba za regulacijom raste, što se moűe nazvati jednim u nizu paradoksa novog javnog menadźmenta (Perko Šeparović, 2006: 89-92).

ropske Unije, osim što treba pomoći u ostvarenju jedinstvenoga tržišta, politika bolje regulatorne prakse cilja i na ostvarenje održivog razvoja i socijalne kohezije. Takvo shvaćanje regulatorne reforme nije usmjereno na pojednostavljenje regulatornoga sustava, već na njegovu kvalitetu. Stoga se dvije faze regulatorne reforme mogu shvaćati i kao dva interpretacijska okvira njezinih svrha i ciljeva – “kvantiteta” nasuprot “kvaliteti”, što pokazuje kako regulatorna reforma u sebi sadrži i normativni *bias*. U svojem diskurzivnom aspektu “klackalica bolje regulatorne prakse ljuljala se između regulatorne kvantitete (ili deregulacije) i kvalitete kroz vrijeme i prostor” (Radaelli, 2007: 190).

Procjena učinaka propisa (PUP)

Procjena učinaka propisa – PUP (*Regulatory Impact Assessment* – RIA) – specifičan je tip *policy*-analize⁴ koji se primjenjuje na regulaciju i koji se razvija kao najznačajniji dio regulatorne refor-

me. PUP je niz metoda kojima se mjere učinci regulacija radi povećanja njihove kvalitete. Najčešće se upotrebljava kao *ex-ante* evaluacija, odnosno kao vrednovanje alternativa u fazi formulacije prije samoga donošenja, no upotrebljava se i za procjenu postojećih regulacija (Radaelli, 2008). Cilj je PUP-sustava povećati empirijsku bazu političkoga odlučivanja te učiniti regulatorni proces što transparentnijim i odgovornijim. Sastoji se od niza koraka: od identificiranja svrhe i namjeravanih učinaka predložene regulative; konzultacija; analize alternativnih rješenja; sveobuhvatne analize troškova i koristi ključnih alternativa; postavljanja kriterija monitoringa i evaluacije; te davanja *policy*-preporuke (Radaelli, 2004).

U diskurzivnom aspektu regulatorne reforme PUP je njezin središnji dio (Radaelli, 2007), pa se on vrlo često istovjećuje s cijelom regulatornom reformom. Ipak, to je posve pretjerano jer sama reforma uključuje mnogo više elemenata od njezina središnjeg alata. Naime PUP je oruđe koje se može rabiti u različite svrhe, a različiti ciljevi regulatorne reforme upravo to pokazuju. Stoga literatura ističe cijeli niz problema koji se PUP-om žele riješiti, poput problema kompetitivnosti, problema kredibiliteta državnih tijela, problema prevelikog javnog sektora i potrebe “povlačenja države” (*rolling the state back*), problema pojednostavljenja regulatornog sustava, problema kreiranja pozitivnoga poslovnog okruženja, potrebe postizanja “vitke države” (*slim state*), problema povećanja legitimnosti regulatornog sustava... (Radaelli, 2007), što pokazuje kako PUP “odgovara” za oba interpretacijska okvira regulatorne reforme. Još je značajnije napomenuti da širenjem dosega regulatorne reforme dolazi i do razvoja PUP-a.

⁴ U sklopu *policy*-znanosti nužno je razlikovati dva njezina dijela – *policy*-analizu te *policy*-studije. *Policy*-studije dominantno su akademski radovi kojima su predmet istraživanja javne politike, odnosno politika kao rješavanje kolektivnih problema, po naravi deskriptivni i eksplanatorni, a koji teže uhvatiti cjelinu kreiranja javnih politika (Colebatch, 2004). *Policy*-analiza primjena je znanstvenih metoda, posebice iz društvenih znanosti, u svrhu samoga *policy*-processa, u smislu vrednovanja alternativnih rješenja i savjetovanja konkretnog procesa odlučivanja, te je stoga preskriptivne naravi. Značajna je razlika između dva dijela *policy*-znanosti i njihovo razlikovanje prema stupnju neutralnosti, u smislu da *policy*-studije u pravilu nemaju izravnoga klijenta, dok je za *policy*-analizu tipično da je od nekoga naručena (Howlett i Ramesh, 1995).

Naime zbog potrebe primjene i na ne-ekonomske *policy*-sektore razvijaju se različite vrste PUP-a, pa osim “klasične” fiskalne procjene nastaju i sustavi obuhvatnijeg ekonomskoga PUP-a te socijalni i ekološki PUP (Kirkpatrick, Parker, 2007).

Proces konzultacija vitalni je dio procjene učinaka propisa i uključuje ove elemente: izradu specifičnih preporuka za konzultacije, objavljivanje rezultata konzultacija, specifične procedure konzultacija za specifične skupine zainteresiranih aktera (paneli s predstavnicima biznisa, fokusne skupine, anketiranje potrošača, test utjecaja na spolove...), sustavnu ili epizodnu uporabu interneta... U fazi deregulacije i u “kvantitativnom” okviru shvaćanja regulatorne reforme taj element PUP-a dominantno je usmjeren na konzultacije s tvrtkama i udrugama koje predstavljaju poslovni sektor. No upravo taj mehanizam PUP-a iznimno je važan u politici bolje regulatorne prakse (u širem okviru) jer otvara regulatorni proces i drugim društvenim akterima.

Pristupi istraživanju regulatorne reforme

Regulacija je krajem 20. stoljeća postala područje dramatičnog rasta ne samo kao *policy*-instrument već i kao područje istraživanja (Scott, 2006). Radaelli i De Francesco (2007) ističu tri osnovna politološka istraživačka pitanja vezana uz područje regulacije: (1) koja su teorijska opravdanja pokretanja regulatorne reforme, (2) koji se tip administrativnog procesa, prema specifičnoj regulatornoj teoriji, može očekivati, te (3) koji je odnos među logikom uvođenja regulatorne reforme i modelom regulatorne države.

Četiri su teorijske logike objašnjenja uvođenja regulatorne reforme, koje su povezane s različitim shvaćanjem regulatorne države (v. *tablicu 2*). Prva je utemeljena na delegacijskom lancu te ističe kako ključna politička dimenzija leži u odnosima moći između principala i agenta. Drugo je objašnjenje da se radi o uvođenju instrumenta za slijeđenje širokih ekonomskih ciljeva, i nije nužno nekompatibilna s prvom. Treća logika, bazirana na racionalnom kreiranju javnih

Tablica 2. Logika usvajanja regulatorne reforme i modeli regulatorne države

Logika uvođenja regulatorne reforme	Model regulatorne države
Politička kontrola nad birokracijom (model principala i agenta)	– regulatorna država kao stvaranje kontrole kapaciteta i povećanja dometa javnih intervencija – simbolički modeli
Ekonomski ishodi (političko-ekonomski modeli)	– političko-ekonomski modeli regulatorne države
Mijenjanje strukturnih mogućnosti regulatornih izbora radi postizanja otvorenijeg upravljanja	– neopluralistička regulatorna država – građansko-republikansko javno upravljanje
Racionalno kreiranje javnih politika	– ne-većinsko regulatorno upravljanje

Prilagođeno prema: Radaelli, De Francesco, 2007: 5.

politika, ističe kako je cilj regulatorne reforme povećanje neto blagostanja zajednice. Posljednja je logika opravdanja uvođenja regulatorne reforme, a kojom je ovaj rad inspiriran, u sklopu demokratskoga javnoga upravljanja (*democratic governance*). Taj pristup smatra da se nove administrativne procedure upotrebljavaju da bi se promijenile strukturne mogućnosti u kojima akteri vrše interakciju, odnosno da bi se ostvarila viša razina pluralizma ili da bi se promoviralo građansko-republikansko javno upravljanje (*civic republican governance*) (Radaelli, De Francesco, 2007).

Svrha je ovoga članka, između ostaloga, naglasiti značaj pristupa javnoga upravljanja regulatornoj reformi. U neopluralističkoj perspektivi pristupa javnoga upravljanja regulatornom se reformom uvode nove administrativne procedure da bi se proizvodile jednake šanse za sve grupe za pritisak, jer one osiguravaju da svi bitni kompetitivni interesi pogođeni nekom regulacijom budu uključeni u regulatorni proces. Bitne su karakteristike procesa transparentnost i otvorenost kao preduvjeti optimalne neopluralističke politike, a cilj je postizanje ravnoteže u odlučivanju s obzirom na agregirane efekte neke regulacije na interesne skupine (*ibid.*).

Perspektiva o građansko-republikanske javnome upravljanju odbija fundamentalnu ideju o agregaciji preferencija te ističe kako su akteri, pod određenim uvjetima, u mogućnosti slijediti vlastite ekonomske interese, ali i šire interese zajednice. Takav model regulatorne države omogućuje izravnu participativnu ulogu organizacijama civilnoga društva koje se bave zagovaranjem proizvodnje javnih dobara, te građanima. Cilj je regulatorne reforme otvaranje mreža regulatora, u kojima vrlo često

dominiraju jake ekonomske interesne skupine, "slabijim" grupama. Taj model zagovara participativni *policy*-stil, kojim treba osigurati mogućnosti za javni dijalog i deliberaciju o regulatornim prioritetima. Pritom je cilj regulatorne reforme zajednicu učiniti snažnijom, a glavno je istraživačko pitanje u kojim slučajevima ona potiče deliberaciju i komunikativnu racionalnost (*ibid.*).

Iako bogato područje, istraživanja regulatorne reforme iz politološke perspektive zapravo su još uvijek u svojoj "adolescentnoj" fazi (*ibid.*). Stoga Radaelli i De Francesco ističu kako se buduća istraživanja trebaju usmjeriti, između ostaloga, posebice na pitanje ima li regulatorna reforma, kao nezavisna varijabla, ekonomski, administrativni i politički utjecaj u dugom razdoblju. Ovaj članak naglašava upravo značaj utjecaja na političko upravljanje (*political governance*). Dakle jedno od ključnih istraživačkih pitanja o regulatornoj reformi treba biti kako ona potiče konstitucionalne reforme i kako utječe na legitimnost regulatorne države, što spada u pristup javnoga upravljanja (*ibid.*: 29-30).

Pristup demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme

Perspektiva javnoga upravljanja izrazito je pogodna za primjenu na regulatornu reformu jer razvoj reforme odlično pokazuje promjene značenja samoga generalnog koncepta javnoga upravljanja koji obuhvaća niz fenomena (Pierre, Peters, 2000). Šest distinktivnih načina uporabe pojma javnoga upravljanja (Rhodes, 1996) može se sistematizirati u dva sklopa njegova razumijevanja. Javno upravljanje (1) kao minimalna država, (2) kao korporativno upravljanje,

(3) kao novi javni menadžment i (4) kao koncept “dobroga upravljanja” (*good governance*) pripada razumijevanju pojma kroz neoliberalni sustav vrijednosti koji je koherentan s “kvantitativnim” interpretacijskim okvirom regulatorne reforme. Naime koncept javnoga upravljanja počinje se razvijati isticanjem nedostataka države kao kreatora javnih politika (*state failure*), koju u što većoj mjeri treba supstituirati tržište (*hollowing the state out*). Uporabe pojma (5) kao socio-kibernetičkog sustava i (6) kao samo-regulirajućih mreža odnose se na strukturu perspektivu shvaćanja pojma javnoga upravljanja, koje odgovara “kvalitativnom” interpretacijskom okviru reforme. Razvojem koncepta proučavanje javnoga upravljanja na neki se način “vraća” državi zbog ponovnog isticanja nedostataka upravljanja putem tržišnih mehanizama (*market failure*).

Istraživanje regulatorne reforme preko pristupa javnoga upravljanja slijedi strukturu perspektivu stoga što je primarno zainteresirano za strukturu interakcija među akterima i za mogućnosti njezine promjene. Time se, na neki način, pristup “opredjeljuje” za “kvalitativni” interpretacijski okvir regulatorne reforme. Ipak, ta činjenica ne mora nužno umanjiti analitički doprinos pristupa, ako je osviještena. Naime može se reći da je pristup i nastao upravo zbog razvoja “kvalitativnoga” okvira. Također, interakcijski pristupi istraživanju javnih politika prvenstveno se bave pitanjem legitimnosti određenog sustava kreiranja javnih politika (Scharpf, 1997: 10-15). A neopluralistička varijanta i perspektiva o građansko-republikanskome javnome upravljanju u istraživanju regulatorne reforme pristupi su kojima to pitanje treba istraživati (Radaelli, De Francesco, 2007).

Navedeno treba postaviti u nešto širi teorijski okvir. Riječ je naime o konceptu suradničkoga javnoga upravljanja (*collaborative governance*) koji se definira kao slijeđenje autoritativno izabranih javnih ciljeva sredstvima koja uključuju i napore onih izvan vlasti, odnosno koje uključuje dijeljenje diskrecionih prava u odlučivanju o javnim politikama između države i nedržavnih aktera (Donahue, Zeckhauser, 2006: 496). Bitno je naglasiti da se dijeljenje odgovornosti odnosi i na definiranje samih ciljeva (regulacije). Suradnja privatnih i javnih partnera kreira se radi poboljšanja stvaranja javnih vrijednosti (*public value*). Među prednostima koje takva suradnja nudi, poput mobilizacije raspršenih resursa ili informacija, posebno treba istaknuti unapređenje legitimnosti određenog sustava kreiranja javnih politika.

Tri su tipa diskrecije što ih suradničko javno upravljanje uključuje: diskrecija u pribavljanju javnih dobara i usluga; diskreciono odlučivanje o distribuciji vrijednosti; te diskreciono odlučivanje o preferencijama. Posljednje se odnosi na distribuciju onih vrijednosti koje se ne mogu pretvoriti u monetarne termine. Taj tip dijeljenja diskrecije državnih aktera s privatnima češći je kada su u suradničkom odnosu neprofitne organizacije druga strana (Donahue, Zeckhauser, 2006). Stoga se pristup javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme usmjerava na to kako nevladine organizacije i građani dijele ovlast oblikovanja preferencija i ciljeva regulatorne reforme s državnim akterima radi povećanja njezine legitimnosti.

Koncept suradničkoga javnoga upravljanja povezan je sa širim problemima demokratičnosti kreiranja javnih politika i otvorenosti javnoga upravljanja općenito. Prikazana perspektiva

istraživanja regulatorne reforme slijedi ideju da je reprezentativnu demokraciju potrebno nadopuniti elementima participativne demokracije i deliberacije. Upravo deliberacija i participacija mogu značajno utjecati na preciziranje i razjašnjavanje preferencija o mnogim *policy*-pitanjima (Fung, 2006: 673-676), pa tako i o ciljevima regulatorne reforme koje različiti tipovi aktera različito interpretiraju.

Akteri regulatorne reforme

Pristup javnoga upravljanja usmjeren je na istraživanje javnih politika koje naglašava vodoravnu dimenziju *policyja*, u kojemu fokus nije na tome tko su kreatori politika, već tko sudjeluje u procesu kreiranja određene javne politike, a tko je iz njega isključen (Colebatch, 2004). Dakle vezano uz legitimnost regulatorne reforme, ključno je tko u njoj sudjeluje i od nje ima koristi, odnosno u čije

se svrhe regulatorna reforma provodi (*RIA for whom?* – Radaelli, 2005). Tri su ključne kategorije aktera u regulatornoj reformi – političari, birokrati i eksperti, a u skupini nedržavnih aktera treba istaknuti tvrtke i građane (*ibid.*). Akteri se međusobno razlikuju prema kriteriju po kojem vrednuju regulatornu reformu, prema definiciji njezina uspjeha te prema logici vlastita sudjelovanja (v. *tablicu 3*), zbog razlika u njihovim identitetima, vrijednostima, interesima, preferencijama...

Ovaj rad posebice je zainteresiran za posljednji stupac *tablice 3*. S obzirom na to da su pojedinci/građani/birači u pravilu marginalni akteri u *policy*-procesu (Howlett, Ramesh, 1995: 52-53), kriteriji, shvaćanje uspjeha regulatorne reforme i logika djelovanja koja im pripada ovom sistematizacijom mogu se pripisati i nevladinim organizacijama (NVO). Naravno, radi se o onim organizacija-

Tablica 3. Kako različiti akteri shvaćaju regulatornu reformu

	Ekspert	Državni službenici	Političar	Tvrtka*	Građanin (NVO)
Kriterij procjene	Efikasnost	Usklađenost s pravilima	Konsenzus	Minimalizacija troškova	Troškovno-efektivna zaštita od rizika
Što je uspjeh regulatorne reforme	Postizanje ciljeva u smislu njihova stvarnoga učinka	Slijedenje legitimnih procedura	Ishod pregovaranja	Profit	Omogućavanje djelovanja regulacije
Logika djelovanja	Društvene znanosti	Standardne operativne procedure	Pregovaranja	Logika utjecaja	Participacija

Prilagođeno prema: Radaelli, 2005: 937.

* Djelovanje sindikata najviše odgovara 4. stupcu, s obzirom na to da je njihova logika djelovanja također logika utjecaja.

ma civilnoga društva koje reprezentiraju različite interese građana, ali kojima je svrha zalaganje za proizvodnju javnih dobara te zagovaranje javnih politika, za razliku od NVO-a koje se dominantno bave isporukom usluga. Također, treba dodatno razlikovati navedene NVO-e kao "javne interesne skupine" (*"public interest groups"*) od "posebnih interesnih skupina" (*"special interest groups"*), koje zastupaju partikularne interese svojega članstva (Birkland, 2001: 79-82). U literaturi se navedeno razlikovanje često prikazuje i kao manje precizna diferencijacija među neekonomskim i ekonomskim interesnim skupinama, čiji su najznačajniji predstavnici sindikati i udruge poslodavaca kao tipične "posebne interesne skupine". Opisani NVO-i značajni su u politikama koje donose široko distribuirane koristi velikoj, ali izrazito heterogenoj ciljnoj skupini koju je teško mobilizirati, jer preuzimaju funkciju *policy*-poduzetnika (Majone, 1996: 74-78).

Upravo kategorija građana (NVO-a) u prikazanoj tipologiji aktera pokazuje širenje doseg regulatorne reforme. Naime tek u "kvalitativnom" interpretacijskom okviru građani (NVO-i) postaju akteri regulatorne reforme. Dakle konstelacija dominantnih aktera, obrazac njihove strukturirane interakcije (v. Colesbatch, 2006), mijenja se s vremenom,

s potencijalnim otvaranjem strukture za ulazak novih aktera. Teza je ovoga članka da samo širi interpretacijski okvir regulatorne reforme ("kvaliteta") može otvoriti prostor za sudjelovanje građana (NVO-a) u regulatornoj reformi, što potiče razvoj konstitutivnih politika.

Konstitutivne politike

Tipologija javnih politika koju je prije 40-ak godina izradio Theodore Lowi (1972, 1988) još je uvijek dominantno tipologijsko shvaćanje javnih politika. Kompleksno Lowijevo pojašnjenje kriterija podjele na pojedine tipove danas se u literaturi uobičajeno prikazuje kriterijima troškova i koristi (primjerice, Bickers, Williams, 2001). Troškovi i koristi mogu biti usko koncentrirani ili široko distribuirani, a ukrštanjem tih dvaju kriterija nastaju 4 tipa javnih politika: distributivne, redistributivne, regulativne i konstitutivne politike (v. tablicu 4). Široka distribucija troškova i koristi razumljiva se kao ona koja zahvaća gotovo cijelo društvo, odnosno raspodijeljena je unutar najširih slojeva stanovništva. Usko koncentrirani ili troškovi ili koristi odnose se na manju skupinu unutar društva koja se može precizno specificirati.

Kod distributivnih i redistributivnih politika troškovi se dominantno ra-

Tablica 4. Lowijeva tipologija javnih politika

		Troškovi	
		Usko koncentrirani	Široko raspodijeljeni
Koristi	Usko koncentrirani	Regulativne politike	Distributivne politike
	Široko raspodijeljeni	Konstitutivne politike	Redistributivne politike

Izvor: Bickers, Williams, 2001: 167.

zumijevaju kao financijski izdaci. Te se politike financiraju iz državnog proračuna, pa su stoga njihovi troškovi široko distribuirani. Primjer je redistributivnih politika socijalna politika, a distributivne politike najbolje prikazuju lokalni projekti, poput izgradnje bolnice u nekoj lokalnoj sredini s donacijom iz središnjeg proračuna. Regulativne i konstitutivne politike karakteriziraju usko koncentrirani troškovi, kategorija koja se razumijeva više kao percepcija troškova. Ako postoje financijski izdaci, oni su neizravno nametnuti specifičnoj skupini. Regulativne politike odnose se na one politike kojima se regulira poslovno ponašanje, pa trošak snose one skupine koje određenom regulativom ili njezinom primjenom gube šansu za zaradu. Konstitutivne politike, za koje su najbolji primjeri kaznena politika te politike ljudskih prava, nositeljima troškova određuju onu specifičnu skupinu koja se protivi dodjeli prava određenom sloju stanovništva, te to doživljava, s obzirom na vlastiti sustav vrijednosti, gubitkom.

Usko koncentrirane koristi, karakteristika koju dijele regulativne i distributivne politike, označavaju da se, s obzirom na to da je korist namijenjena specifičnim skupinama, radi o politikama koje u pravilu imaju nisku razinu vidljivosti u javnosti, te najčešće nisu razlogom političkih konflikata. No politike sa široko distribuiranim koristima pobuđuju izrazitu pozornost javnosti. Redistributivne su politike stoga, primjerice, tipične teme predizbornih svrstavanja i kampanja. Konstitutivne politike, koje mijenjaju konstitucijske položaje velikih društvenih skupina, također su često predmetom javnih debata i sukoba. One čine najčešći fokus djelovanja civilnog sektora, odnosno onih

nevladinih organizacija koje se bave zagovaranjem javnih politika.⁵

Preciznijem razumijevanju Lowijeve tipologije potrebno je dodati i pojašnjenje osnovne ideje na kojoj se ona temelji. Naime Lowijeva je osnovna teza da "... *policies* određuju *politics*" (1988: 299), odnosno da javne politike (tip političkoga sadržaja) određuju tip političkoga konflikta. Dakle problem koji je na dnevnome redu uvjetuje koji će tipovi aktera sudjelovati u njegovu rješavanju, odnosno kakva će biti njihova strukturirana interakcija. Tako distributivne politike podrazumijevaju odnose međusobnog podupiranja (*log-rolling*), redistributivne ideološke sukobe, regulativna cjenkanja i tajna pregovaranja, a konstitutivne politike moralne sukobe. Lowijeva motivacija za tako postavljenu tezu bila je zapravo isprovocirati većinu političke znanosti, koncentriranu na politiku kao borbu za moć.

Ipak, osnovnu tezu treba ponešto relativizirati, na način da tipologija naglašava stalnu napetost i međuovisnost politike kao borbe za moć i politike kao rješavanja kolektivnih problema, odnosno da se radi o dvosmjernom odnosu (također, *politics* određuje *policies*). Ne samo da tip problema koji je postavljen kao prioritet određuje koji akteri sudjeluju u njegovu rješavanju već i akteri redefiniranjem određenog problema (pri-

⁵ Različite nevladine organizacije kojima je predmet djelovanja dostavljanje usluga specifičnim skupinama u društvu najčešće su akteri implementacije politika sa široko distribuiranim troškovima (distributivnih i redistributivnih). S druge strane, različite ekonomske interesne skupine (poslovni lobiji, udruge poslodavaca i sindikati) nedržavni su akteri koji u pravilu sudjeluju u kreiranju regulativnih politika.

mjerice, namećući njegovo shvaćanje ne kao pitanje regulacije biznisa, već kao pitanje prava potrošača) mogu “slomiti” određeni obrazac strukturirane interakcije, te tako postati sudionikom u rješavanju problema kojemu prije nisu imali pristupa. Upravo je takvo shvaćanje Lowijeve tipologije ono što joj daje analitičku vrijednost te ono što je razlogom njezine dugovječnosti i široke primjene u *policy*-literaturi, neovisno o mnogim kritikama koje su o njoj napisane.⁶

Konstitutivne politike, tip koji je Lowi najmanje razvio, možda su i najznačajnije za mlade demokracije i tranzicijske zemlje. U konstitutivne politike spada kaznena politika, čija je efektivnost jedan od najznačajnijih pokazatelja konsolidacije pravne države. Antikorup-

⁶ Smith (2002), primjerice, ističe kako tipologije javnih politika, iako su jedan od najtrajnijih analitičkih okvira u političkoj znanosti, sadrže značajne inherentne probleme. Naime niti jedna tipologija, pa ni Lowijeva, nije uspjela ostvariti cilj konzistentnog razvrstavanja pridjevskih javnih politika u konceptualno različite kategorije. Jednostavno, niti jedan autor nije postavio dovoljno precizne i obuhvatne kriterije za takvu konzistentnu klasifikaciju. Rezultat je stoga da neka konkretna pridjevska politika može istovremeno spadati u više od jedne kategorije ili s vremenom promijeniti kategoriju.

Autor se stoga zalaže za uporabu taksonomija javnih politika, odnosno klasifikacija koje su utemeljene na empirijski opaženim karakteristikama neke politike, nasuprot tipologijama koje čine konceptualno razvrstavanje multidimenzionalnih javnih politika. Ipak, širom interpretacijom temeljne ideje Lowijeve tipologije kao dvosmjernog međuutjecaja *politica* i *policyja* djelomično se ublažuje navedena kritika, jer se ostavlja prostora i za utjecaj specifičnosti nekog empirijskog slučaja na klasifikaciju određene politike u postavljenu Lowijevu kategoriju.

cijska politika i ekološka politika također pripadaju tome tipu. Brojne tzv. složene ili klaster politike, poput politike prema mladima, politike prema ženama ili politike prema osobama s posebnim potrebama, iako se sastoje od cijelog niza elemenata koji pripadaju svim tipovima (poput socijalne, zdravstvene i kulturne politike, politike poduzetništva ili zapošljavanja...), u svojim ukupnim rezultatima čine politike ljudskih prava, tipične i najznačajnije konstitutivne politike.

Konstitutivne politike, kao tip javnih politika koji je Lowi tek kasnije uveo u svoju taksonomiju i koje su stoga najkasnije postale predmetom proučavanja u *policy*-znanosti, zapravo nastaju iz regulativnih politika s obzirom na to da se također dominantno oslanjaju na regulaciju kao na *policy*-instrument, te, nasuprot regulativnim politikama koje teže regulirati poslovanje i kompetitivno ponašanje biznisa, teže umanjiti ili riješiti negativne eksternalije tržišta, poput zagađenja ili niske kvalitete proizvoda, te pružiti zaštitu od takvih vrsta rizika. Stoga se još nazivaju i protektivnim ili zaštitnim regulativnim politikama, kako su taj tip kasnije prilagodili Ripley i Franklin (Birkland, 2001), nasuprot “klasičnim” regulativnim politikama, koje nazivaju kompetitivnima.

Kritika regulatorne reforme

Regulatorna reforma trpi mnoge kritike. Prva skupina kritičara usmjerena je na neuspjehe njezine implementacije, primjerice, na neostvarivanje veće ekonomičnosti i efikasnosti javne uprave primjenom procjene učinaka propisa. Na tu temu provedeno je dosta empirijskih istraživanja, koja pokazuju mnoge nedostatke. Jedan je od primjera kako su procjene troškova buduće regulative unutar PUP-a najčešće pretjerane (Ra-

daelli, 2007). Također, implementirani PUP-sustav kritizira se i kao rutinsko ispunjavanje formulara od strane birokracije, a ne kao stvaran pokušaj učenja iz empirijskih podataka i istraživanja alternativa tradicionalnoj regulaciji (Radaelli, 2005). Stoga se događa i da PUP postaje nova vrsta birokratskih zapreka (*sui generis red tape*) koje onemogućuju uvođenje novih pravila i regulacija, te da mu je jedini učinak umanjeње količine novih regulacija (Radaelli, De Francesco, 2007). Također, regulatorna reforma kritizirana je kao odveć amerikanizirana, pa i da cijeli pristup istraživanju regulatorne reforme za pretpostavku ima praksu SAD-a, koja se ne može jednoznačno transferirati u druge sustave (Scott, 2006: 659-660).

No ovaj rad zainteresiran je za kritiku regulatorne reforme kao normativnoga koncepta. U tom smislu osnovna kritika leži upravo u tome što je "izrasla" iz neoliberalnoga ideološkoga sklopa, pa je kritizirana zbog povezanosti s novom administrativnom paradigmom – novim javnim menadžmentom (Howlett, 2004) i privatizacijom. Regulatornoj reformi "zamjera" se sustav vrijednosti koji joj je u jezgri i koji promiče usprkos njegovu prikazivanju kao vrijednosno neutralnoga sklopa alata. Takva kritika prisutna je i kod hrvatskih autora. Inge Perko Šeparović ističe, primjerice, kako "... naglasak na tržištu i kompeticiji nasuprot regulaciji i intervenciji nije realiziran onako kako su to zahtijevali ideolozi i teoretičari neoliberalizma i njihovi sljedbenici – snažne međunarodne financijske institucije... Da tržište ne može biti jedini instrument socijalnoga izbora, potvrdile su i SAD – duhovni dom neoliberalizma, gdje se intelektualna kritika ekonomske regulacije, inaugurirane u doba New Deal-a – proširila u profesiji ekono-

mi početkom 1970-ih... Na makrorazini, čini se da učinci privatizacije... pokazuju mnogo jednoznačnije rezultate: povećanu nezaposlenost, niži životni standard tj. smanjeno blagostanje sve većeg broja ljudi, kao neupitne posljedice prihvaćanja tog modela reforme javnoga sektora (novog javnog menadžmenta – op. a.), koji radikalno redistribuirao dobra u korist bogate manjine, a na štetu većine" (2006: 91-92).

Ipak, najznačajnija kritika i "ahilova peta" regulatorne reforme jest problem legitimnosti do kojega dolazi posebice zbog prenošenja regulatorne moći na demokratski nelegitimna tijela – na nezavisne regulatorne agencije (Radaelli, 2007). Empirijska istraživanja pokazala su kako problem legitimnosti cjelokupne regulatorne reforme postaje nepremostiv ukoliko je "izgrađen" na podršci samo jednog tipa aktera, primjerice poslovne zajednice. Jednaki se problemi javljaju ukoliko regulatornu reformu "gura" skupina eksperata, specijalizirana epistemička zajednica (v. Haas, 1992), koju podupire samo poduzetnički orijentiran ministar, bez potpore poslovne zajednice ili civilnoga društva (Radaelli, 2005).

Kako regulatorna reforma može potaknuti razvoj konstitutivnih politika

Kritika regulatorne reforme kao neoliberalnog projekta, koja je iz mnogih vrijednosnih pozicija daleko od promašene, danas u sve manjoj mjeri zvuči realno. Naime riječ je o procesima koji se razvijaju već 30-ak godina, te pozivi na njihovo dokidanje ("vraćanje na staro") nemaju odviše smisla. Mnogo realističnijim čini se vrednovanje regulatorne reforme s pretpostavkom njezine zadano- sti u smislu danoga (međunarodnoga)

konteksta. Naime elementi regulatorne reforme već su duboko ukorijenjeni u *policy*-prakse mnogih država, negdje kao raznolike *policy*-aktivnosti, a negdje dominantno kao *policy*-namjere (kao opće-prihvaćeni principi i strategije) koje intenzivno usmjeravaju *policy*-razvoj.⁷ Čak i kada se regulatorna reforma shvaća samo kao normativni koncept i dio simbolične politike (*symbolic politics*), malo je koja država danas može mimoći.

U tome smislu potrebno je usmjeriti pozornost na tip regulatorne reforme – okrenuti se diskusiji o njezinu širem i užem shvaćanju.⁸ U svojem širem interpretacijskom okviru, “kvalitativnom”, koji kvalitetu regulacije shvaća kao javno dobro *per se*, regulatorna reforma ima pozitivan utjecaj na razvoj konstitutivnih politika i to je njezin najznačajniji potencijal. Naime ako je regulatorna država i u Europi postala neizbježan trend koji obilježava povećan značaj regulatorne funkcije države u socio-ekonomskoj sferi, na “štetu” stabilizacijske i posebice redistributivne (Majone, 1996), upravo su konstitutivne politike ključne. Redistributivne politike, kao one javne politike putem kojih država ostvaruje svoju redistributivnu funkciju, s takvim trendom gube na važnosti, posebice stoga što su utemeljene na velikim proračunskim rashodima. Redistributivnim politikama, koje izazivaju najveću pozornost javnosti i političkih stranaka te čine tradicionalni sadržaj stranačkoga svrstavanja, smanjenjem javnoga sektora i državnih izdataka (odnosno raz-

vojem regulatorne države) nužno se smanjuje manevarski prostor. Prema razinama vidljivosti u javnosti, a posebice stoga što dijele karakteristiku široko distribuiranih koristi, djelomično ih mogu/ trebaju supstituirati upravo konstitutivne politike kao većinske politike.

Konstitutivne se politike dominantno oslanjaju na regulaciju kao *policy*-instrument i s regulativnima dijele karakteristiku usko koncentriranih troškova, pa su “prirodne” regulatornoj državi. S obzirom na to da se regulativne politike kritiziraju kao one koje privilegiraju kapital i velike korporacije, te prikriveno sadrže neoliberalne vrijednosti, konstitutivne politike, koje šire predmet regulacije na sve oblike nedostataka tržišta (primjerice, osim na monopol i na problem zagađenja) mogu činiti protutežu regulativnim politikama. Ako je regulatorna država u Europi neizbježan trend, čime se dokida značajan dio redistribucije, onda se konstitutivnim politikama, primjerice politikom ljudskih prava osoba s posebnim potrebama ili politikom prava potrošača, sada trebaju ostvarivati ciljevi socijalne kohezije i solidarnosti.

Time tvrtke i korporacije nisu isključene iz procesa kreiranja javnih politika. Poslovni lobiji izrazito su moćni i utjecajni *policy*-akteri u kreiranju konstitutivnih politika. Također, konstitutivne politike ne treba shvaćati kao nužno suprotne interesima kapitala. Naime razvoj konstitutivnih politika može, s jedne strane, potaknuti promjenu u hijerarhiji ciljeva korporacija od primata kratkoročnog cilja profita prema dugoročnoj održivosti.⁹ To, s druge strane, zahtijeva i promjenu (samo)shvaćanja kor-

⁷ Za razlikovanje izvora javnih politika kao djelovanja ili aktivnosti te kao namjera v. Page, 2006.

⁸ Ili kako to kaže Radaelli: “Nema sumnje da je regulatorni pokret ‘tu’ (*out there*), ali što je njegov sadržaj?” (2007: 195).

⁹ Takvu potrebu dodatno naglašava aktualna ekonomska kriza i slom financijskih tržišta širom svijeta.

poracija kao primarno socijalnih aktera koji aktivno sudjeluju u rješavanju različitih kolektivnih problema svoje okoline zbog ovisnosti vlastitog opstanka o događajima u okolini.

Značajna je karakteristika konstitutivnih politika ta da su one utemeljene na suradnji ciljne skupine, za razliku od regulativnih politika koje reguliraju kompeticiju aktera unutar ciljne skupine u situacijama igre nulte sume. U konstitutivnim politikama horizontalno umrežavanje aktera, odnosno *policy*-mreže kao strukturirana interakcija aktera u vodoravnoj dimenziji *policyja*, pridonosi proizvodnji javnih dobara i svrha (Sørensen, Torfing, 2007). Posebice stoga što su odnosi među akterima bazirani na suradnji, te posebice kada su transparentni, nasuprot regulativnim politikama koje karakteriziraju tajna pregovaranja. Takvo kreiranje javnih politika može se označiti pojmom demokratskoga mrežnoga upravljanja (*democratic network governance*). I upravo je to način otklanjanja ili smanjenja "težine" kritike o nelegitimnosti regulatorne reforme.

Politika bolje regulatorne prakse, odnosno širi interpretacijski okvir regulatorne reforme, može biti vrijedna ako otvori *policy*-proces i "razbije" intimni odnos između regulatora i reguliranih interesa u zatvorenoj *policy*-zajednici, što je moguće zbog naglašavanja otvorenog i transparentnog procesa, discipliniranih konzultacija, pravednog tretiranja empirijskih dokaza te pluralističkih i strogo strukturiranih evaluacija (Radaelli, 2007: 200). Dakle regulatorna reforma, čak i samo kao normativni koncept koji nije implementiran u svojoj punini, već egzistira kao niz općeprihvaćenih principa, može konstitutivne politike podignuti na višu razinu *policy*-priorite-

ta. Time, ako se vratimo temeljnoj ideji Lowijeve tipologije javnih politika da *policy* određuje *politics*, novi tipovi problema na prioritarnom dnevnom redu (oni iz konstitutivnih politika) otvaraju politički prostor novim tipovima aktera (građanima/NVO-ima), koji unose različite sustave vrijednosti u regulatornu državu. Također, s obzirom na to da i *politics* određuje *policy*, akteri osnaženi u pojedinim konstitutivnim politikama redefiniranjem niza problema u "konstitutivni problem" mogu dodatno otvoriti cijeli set političkih arena. No pretpostavka je takvoga razvoja prihvaćanje širega interpretacijskog okvira regulatorne reforme, što se može shvatiti kao inicijalni utjecaj *politicsa* na *policy* u pitanjima regulatorne reforme.

Zaključak – pouke za uvođenje regulatorne reforme

Regulatorna je reforma dominantno zajednica diskursa koja je, transnacionalnom komunikacijom, stimulirala uvođenje cijeloga niza regulatornih instrumenata koji se nazivaju procjenom učinaka (Radaelli, 2005). Dva su načina međunacionalnog učenja o regulatornoj reformi – putem primjera najboljih praksi i pokazatelja napretka (*benchmarking*), pristup kojim se služi OECD u svojem intenzivnom zagovaranju uvođenja regulatorne reforme, te interpretativni i na kontekst osjetljiviji pristup o izvlačenju pouka iz prakse drugih (*lesson-drawing*). Drugi je pristup u većoj mjeri holistički, u smislu povezivanja različitih elemenata reforme, posebice stoga što ne izbjegava pitanja o utjecaju postojeće institucionalne arhitekture, što je slučaj kod pristupa najboljih praksi (Radaelli, 2004: 740-743). Kako ističe Radaelli, procesi (institucionalnoga) učenja

fundamentalni su u sustavima procjene učinaka.

Kada se govori o legitimnosti, glavnom pitanju interaktivnoga pristupa istraživanju javnih politika, osnovna briga nije valjanost pojedine javne politike, već kapacitet određenog *policy*-sustava da ostvaruje dobre izbore (*good choices*). Taj kapacitet varira ovisno o tri varijable: (1) tipu problema koji se treba riješiti, (2) postojećoj konstelaciji uključenih aktera, s pripadajućim interesima, normativnim orijentacijama i identitetski uvjetovanim preferencijama, te (3) institucionaliziranim modusima njihove interakcije. Implikacija je da su određeni *policy*-sustavi sposobni rješavati određene probleme, a druge ne (Scharpf, 1997). Imajući to u vidu, uvođenje i razvoj regulatorne reforme može se prikazati i na sljedeći način.

Započela je fazom deregulacije ili užim interpretacijskim okvirom ("kvantitativnim") koji se odnosi na (1) specifičan set problema obuhvaćenih regulativnim politikama. "Kvantitativni okvir" potaknuo je razvoj (2) specifične konstelacije *policy*-aktera u kojoj su iz skupine aktera iz društva dominirali poslovni lobiji i tvrtke. Paralelno se razvijao i (3)

specifičan institucionalizirani modus njihove interakcije – PUP. No promjena na institucionalnoj razini, u smislu uvođenja novih administrativnih procedura kroz *policy*-učenje, otvorila je/može otvoriti prostor za sudjelovanje (2) novih tipova aktera. I to posebice građana i NVO-a, koji u regulatorni proces unose nove identitete, preferencije, stavove... – sustave vrijednosti – koji mogu biti konkurentni prvotno dominantnome neoliberalnom sustavu vrijednosti. Također, regulatorni se proces u većoj mjeri (prioriteti) otvara/može se otvoriti za (1) novi set tipova problema koji uključuje i konstitutivne politike ("kvalitativni okvir"). Takvim promjenama povećava se kapacitet *policy*-sustava za ostvarivanje dobrih izbora.

"Lekcija je da se PUP može upotrijebiti za ambiciozne projekte institucionalne promjene" (Radaelli, 2004: 738). Zemlje koje mnogo kasnije započinju regulatornu reformu u prednosti su upravo stoga što mogu izabrati prema kojim njezinim ciljevima žele usmjeriti institucionalnu promjenu, što je značajna pouka Hrvatskoj, koja je tek na početku vlastite regulatorne reforme.

LITERATURA

- Bickers, Kenneth N., Williams, John T. (2001) *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston: Houghton Mifflin.
- Birkland, Thomas A. (2001) *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk/New York: M. E. Sharpe.
- Colebatch, Hal K. (2006) Policy, Models, and the Construction of Governing, u: Colebatch, Hal K. (ur.), *The Work of Policy. An International Survey*. Lanham: Lexington Books, 3-19.
- Colebatch, Hal K. (2004) *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Donahue, John D. i Richard J. Zeckhauser (2006) Public-Private Collaboration, u: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 496-525.
- Fung, Archon (2006) Democratizing the Policy Process, u: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 669-685.
- Haas, Peter M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organisation* (46) 1: 1-35.
- Hague, H., M. Harrop i S. Breslin (2001) *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 407-433.
- Howlett, Michael (2004) Administrative Styles and Regulatory Reform: Institutional Arrangements and Their Effects on Administrative Behavior. *International Public Management Review* 5 (2): 13-35.
- Howlett, Michael i M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Kirkpatrick, Colin, Parker, David (ur.) (2007) *Regulatory Impact Assessment. Toward Better Regulation?* Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Kraft, Michael E., Furlong, Scott R. (2007) *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D. C.: CQ Press.
- Lowi, Theodore J. (1988) Foreword. New Dimensions in Policy and Politics, u: Tatalovich, Raymond, Daynes, Byron W. (ur.), *Social Regulatory Policy. Moral Controversies in American Politics*, Boulder/London: Westview Press, x-xxi.
- Lowi, Theodore J. (1972) Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* (32) 4: 298-310.
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London: Taylor & Francis.
- Page, Edward C. (2006) The Origins of Policy, u: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 207-228.
- Perko Šeparović, Inge (2006) *Izazovi javnog menadžmenta. Dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Petak, Zdravko (2008) Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45 (2): 9-25.
- Pierre, Jon, Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Radaelli, Claudio M. (2008) Evidence Based Policy and Political Control:

- What Does Regulatory Impact Assessment Tell Us? <http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/RadaelliEvidenceandpoliticalcontrol.pdf> (12. 12. 2008).
- Radaelli, Claudio M. (2007) Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda? *Journal of European Public Policy* 14 (2): 190-207.
- Radaelli, Claudio M. (2005) Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12 (5): 924-943.
- Radaelli, Claudio M. (2004) The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. *European Journal of Political Research* 43: 723-747.
- Radaelli, C. M., De Francesco, Fabrizio (2007) Regulatory Impact Assessment, Political Control and the Regulatory State <http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/cradaelli.pdf> (15. 11. 2008).
- Scharpf, Fritz W. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder/Oxford: Westview.
- Scott, Colin (2006) Privatization and Regulatory Regimes, in: Moran, Michael, Rein, Martin, Goodin, Robert E. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, 651-668.
- Smith, Kevin B. (2002) Typologies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Classification. *Policy Studies Journal* 30 (3): 379-395.
- Sørensen, Eva, Torfing, Jacob, ur. (2007) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thelen, Kathleen (1999) Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.

Regulatory Reform as a Normative Concept: an Opportunity for the Development of Constitutive Policies

SUMMARY Regulatory reform, as part of public sector reform, concerns the change of the way of using regulation as a policy instrument. Since it started for the purpose of facilitating the operation of the business sector through simplifying the regulatory system in order to achieve increased competitiveness in the global market, it still has many opponents criticising its neoliberal background. This paper seeks to show how the regulatory reform programme has “transcended” its primary purpose because its reach has expanded even to noneconomic policy sectors – constitutive policies. Such broader interpretational framework of the objectives of regulatory reform allows access to the regulatory process for a much greater number of actors, particularly for noneconomic interest groups, and the benefits of the regulatory reform programme have spread among the broader ranks of the community. The implication of opening the regulatory process is an opportunity for other value systems, competing with neoliberalism, to affect regulato-

ry reform. The paper especially emphasizes the governance approach to the research on regulatory reform, as the one which can outline and analyse its above-mentioned positive aspects. The essential thesis of the paper is that regulatory reform, as a specific normative concept, if understood within a broader interpretational framework, stimulates the development of constitutive policies in the sense that it places them higher on the policy priority scale of a regulatory state, and that this is exactly what should be the dominant logic of its introduction.

KEYWORDS regulation, regulatory reform, regulatory impact assessment (RIA), regulatory state, constitutive policies, public governance, interpretational framework