

JAVNE POLITIKE I POLICY ANALIZA: MODELI, KULTURA I PRAKSA

Hal K. Colebatch*

*University of Brunei Darussalam
i University of New South Wales,
Sydney*

Prethodno priopćenje

Sažetak

Usmjerenost na *policy* kao ključni pojam u analizi učinaka vlade ima svoje izvorište u anglosaksonskim sustavima predstavničke vlasti. Neke od ključnih kulturoloških normi tog oblika vlasti, koje uključuju suprotstavljenost pozicija, hijerarhiju i izbor, temelj su znatnog broja radova o javnim politikama, koje se obično određuju kao proces izbora legitimnih i odgovornih dužnosnika vlasti. Postoji, međutim, i diskurs koji je tome suprotstavljen, kojim se naglašavaju ograničenja vlasti zasnovane na hijerarhiji, a na *policy* se prije svega gleda kao na strukturiranu interakciju. Ta dva suprotstavljena stava u međusobnu su odnosu i ne može ih se razmatrati posve odvojeno. Može se, međutim, reći da s obzirom na odnos dvaju pristupa postoje značajne razlike između anglosaksonskih sustava i sustava koji postoje u ostalim zemljama zapadne Europe. Time se ujedno postavlja i pitanje o značenju *policyja* i javnih politika u ostalim političkim sustavima, primjerice u jugoistočnoj Aziji ili u bivšim socijalističkim zemljama istočne Europe.

* Australški politolog, prof. Hal K. Colebatch održao je od 14. do 16. lipnja 2004. tri predavanja na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Colebatch je istaknuti politolog u području javnih politika i *policy analize*, koji je našoj javnosti najpoznatiji po prijevodu njegove knjige *Policy* na hrvatski jezik. Profesor Colebatch je trećeg dana održao predavanje koje je organiziralo Hrvatsko politološko društvo. Inicijalni naslov predavanja "Policy and Policy Work: Models, Culture, Practice" uredništvo je prilagodilo našem kontekstu razumijevanja riječi *policy*, koji se zasniva na mogućnosti da se značenje te riječi katkad pokrije izrazom javne politike, premda je u nas istodobno uvriježeno i pravilo da se spomenuti izraz odnosi poglavito na sintagmu *public policy*.

Veoma sam sretan što sam ovdje te što ste došli slušati moje predavanje na engleskom jeziku unatoč tome što već postoji prijevod moje knjige na hrvatski (Colebatch, 2004). Također zahvaljujem Hrvatskom politološkom društvu i Zagrebačkom sveučilištu na gostoprimstvu te posebne zahvale profesoru Petaku na njegovu trudu oko prijevoda moje knjige.

Želio bih potaknuti raspravu o načinu na koji se koriste pojmovi u analizi i oblikovanju političkoga procesa. Prije svega želio bih pojasniti zašto je to važno pitanje, a potom se osvrnuti na pretpostavke na kojima se temelji fokus *policyja*, tj. na ono što ljudi razumijevaju pod procesom upravljanja kada govore o javnim politikama kao središnjem konceptu analize. Želim ukazati na način na koji je tu osnovnu polazišnu pretpostavku osporilo samo iskustvo *policy procesa*. Zatim kanim pokazati kako je *policy proces* moguće interpretirati na nekoliko različitih načina. Potom kanim govoriti o načinu na koji su temeljne pretpostavke *policyja* shvaćene u jugoistočnoj Aziji, o čemu mogu izravno govoriti jer sam prije godinu i pol otišao iz Australije u sultanat Bruneji, gdje poučavam studente koji dolaze iz potpuno različitih političkih sustava. To me između ostaloga potaknulo na pitanje o mogućnosti primjene koncepta *policyja* u tranzicijskim, istočnoeuropskim zemljama poput Hrvatske. Nadam se da ću potaknuti i hrvatske politologe na razmišljanje o načinima na koje *policy koncept* može biti upotrijebljen u analizama, ali i u upravljačkoj praksi u Hrvatskoj.

Mi Australci imamo neposredan interes u uspoređivanju različitih pristupa upravljanja s obzirom na našu političku kolonizaciju od strane Britana-

ca i na činjenicu da smo se razvijali u skladu s britanskim načinom upravljanja. S druge strane naša je politologija bila kolonizirana od strane Amerikanaca, pa smo na taj način imali američke tekstove s jedne, a britansku praksu s druge strane. Zbog toga smo se uvijek trebali prilagođavati. Primjerice, prilikom čitanja britanskog teksta otkrijete da oni uopće ne poznaju pojmove federalizma, pisanog ustava ili podjele vlasti. Ako pak čitate američki tekst, shvatite da oni ne barataju pojmovima kao što su ministri i ministarstva, zašto ministri sjede u parlamentu i zašto su mu odgovorni. Stoga smo oduvijek bili zainteresirani shvatiti na koji način različite zemlje rješavaju svoje probleme upravljanja i prave razlikovanja institucionalnih oblika upravljanja.

Bio sam šokiran kad smo jednom prilikom pozvali jednog od vodećih američkih znanstvenika iz političke znanosti na međunarodnu konferenciju *Australskog instituta za javnu upravu* te ga odveli na zasjedanje tasmanijskog državnog parlamenta. On je bio zbunjjen razlikama zakonodavstava Australije i SAD-a. U Americi je zakonodavstvo posve maknuto iz procesa svakodnevnog upravljanja, dok u Australiji premijer i alternativni premijer iz oporbe sjede jedan nasuprot drugome za vrlo malim stolom i raspravljaju. Mi smo bili upoznati s razlikama u legislativi između prezidencijalističkog i westminsterskog sustava, ali s obzirom na činjenicu da je došao iz američkog sustava, on toga nije bio svjestan.

Mnogo vremena proveo sam u Papui Novoj Gvineji, koja je, kad sam došao, bila australska kolonija, a kad sam otišao, bila je samostalna država. I moja supruga i ja bili smo osobno uključeni u institucionalni razvoj Papue Nove

Gvineje. Ono što sam otkrio prilikom proučavanja i predavanja o *policyju* jest to da je literatura predominantno američka te da ljudi nesvjesno izvode generalizacije iz američke prakse. Naime, u knjigama ne stoji: “U Americi *policy* je...”, već stoji: “*Policy* je...”, pa ljudi nesvjesno koriste američke pretpostavke. To je jedan od razloga zbog kojih sam, pišući knjigu pod naslovom *Policy*, pokušao napisati generički tekst, tekst koji nije određen praksom nijedne posebne države.

I ranije me zanimalo *policy koncept*, što je dodatno pojačano mojim preseljenjem na Bruneje, gdje vlada posve različit oblik upravljanja. I ondje se *policy analiza* poučava prema američkim tekstovima i studenti apsorbiraju američko shvaćanje pojma *policy*. No, kako im je to bilo nešto novo s čime se dosad nisu sretali, smatrali su da oni nemaju *policy*, da im to nedostaje. No pravo je pitanje bilo: kakva je veza između različitih shvaćanja *policyja* i prakse javnih politika. Na koji način shvaćanje pojma *policyja* iz knjige može opisati našu praksu? Je li to stvarno način na koji se ljudi bave *policyjem* u SAD-u?

Moj se interes dodatno pojačao nakon nedavno izašle knjige o bavljenju *policy analizom* u SAD-u koju je napisala profesorica Beryl Radin (Radin, 2000), a koja se zove *Nakon Machiavelija: policy analiza postaje punoljetnom*. U svojoj knjizi ona promatra načine na koje se zanimanje *policy analitičara* i njihov rad proširio u SAD-u, gdje se riječ *policy* koristi za opisivanje doista širokog raspona praksi. Stoga tvrdim da jednostavnost udžbeničkih tekstova zapravo odmaže ljudima u shvaćanju onog što upravljanje doista jest! Meni je to, pak, pomoglo da preformuliram temeljno pitanje, koje više ne glasi: Što

mi mislimo pod pojmom *policyja*?, već: Što oni koji koriste taj pojam misle pod *policyjem*? Na koji ga način koriste? Koju vrstu prakse objašnjavaju tim pojmom? Koja vrsta prakse slijedi iz toga? Smatram da su ta pitanja osobito važna za tranzicijske, istočnoeuropske zemlje. Dakle, ne ‘imamo li mi uopće *policy*’, samo zato što ne vidimo ono što je opisano u knjigama, već ‘kako nam koncept i ideja *policyja* mogu pomoći da objasnimo procese upravljanja i na koji način da pridonesemo tim procesima’.

Važno je imati na umu da govorimo o ideji. *Policy* nije nešto što je izmišljeno u SAD-u. No usmjeravanje pozornosti na *policy* i korištenje te riječi kako bi se opisalo organiziranje naše pozornosti jest uglavnom zapadnjački izum, posebice američki, i to u poslijeratnim godinama. Izrastao je, prema mojem mišljenju, iz racionalizacije upravljanja od strane američke vlade nakon Drugog svjetskog rata. Uloga američke vlade naglo je povećana, povećan je općenito broj ljudi unutar vlasti, koji inače ne bi bili uključeni da se u poslijeratnim godinama uloga javnog sektora nije proširila. Zbog svega toga postojala je potreba za sustavnom primjenom društvenih znanosti na područje upravljanja. U to se doba na upravljanje gledalo kao na poprilično jasan proces. Postojala je jedna vrhovna osoba, gotovo božanska, koja je donosila odluke i govorila: vlada je odlučila, vrhovni kolektivitet je odlučio što je u interesu zajednice kao cjeline, a sukladno tome izraz *policy* odnosio se na sve ono što je vlada odlučila da će učiniti ili da neće učiniti (Dye, 1972: 2). Vlade su te koje odabiru, a ti odabiri izraz su ne samo narodnih interesa već i preferencija biračkog tijela. To je okvir koji sam opisao kao vertikalnu dimenziju *policyja*, gdje se na

policy gleda kao na proces izbora po osnovi vlasti. *Policy projekt* pokušavao je uvesti društvene znanosti u utvrđivanje odgovora na pitanje: kako da donositelj odluka, odnosno vlada, donosi pravilne odluke. Tražilo se pojašnjenje toga što su ciljevi, vrijednosti, kako da se oni maksimiziraju te kako da se izradi optimalan način njihova postizanja. Tada je bavljenje *policyjem* uključivalo jednostavan slijed: izabrani čelnik vrši odabir, a stručnjaci ga savjetuju. U tom je smislu *policy analiza* bila vezana uz podršku odlučivanju. Glavni australski tekstovi na području *policy analize*, primjerice, *Australški policy priručnik* Bridgmana i Davisa (Bridgman, Davis, 2000), gledaju na cjelokupan *policy proces* kao na predstavljanje prijedloga kabinetu, savjetovanje o pisanju dokumenata, predavanje dokumenata ministri- ma i čekanje na njihovu odluku.

Većina tekstova o *policyju* nije se bavila procesom – time kako se vrši *policy* – već područjima javnih politika. Primjerice zdravstvenom politikom, transportnom politikom, obrambenom politikom i slično. Dakle, naglasak nije bio na tome kako se što radi, već na kojim područjima se nešto radi. Fokus je bio na pitanju: kako pomoći vlasti da načini pravilan odabir kada se, primjerice, bavi zdravstvom ili obranom? Premda je to bilo polazište, postojale su mnoge činjenične sumnje u mogućnost odgovora na takvo pitanje, čak i u SAD-u, Australiji i Velikoj Britaniji, u zemljama iz kojih je i potekla takva vrsta analize. Ljudi koji su se bavili *policyjem* mogli su reći: danas sam cijeli dan proveo telefonirajući, nisam savjetovao vladu već sam razgovarao s drugim ljudima poput mene, koji rade u drugim ministarstvima, vladinim institucijama, sveučilištima.

Kada na taj način gledate na bavljenje *policyjem*, pokazuje se da su ljudi više razgovarali sa svojim kolegama nego što su savjetovali nadređene. Mnoge od tih organizacija čak nisu ni bile dio vlasti, već su to bile poslovne organizacije, nevladine organizacije, *think tankovi*. Proces se pretvorio u stvaranje prihvaćenog okvira za kolektivno djelovanje, odnosno, na koji način omogućiti da sve te različite organizacije zajedno rade. Tako se došlo do zaključka da nakon što se postigne dogovor, važno je samo to da bude službeno prihvaćen, odakle je proizašlo da uloga, primjerice, ministra, vladinog povjerenika ili pak državnog tajnika nije da načini određeni izbor, već da ga objavi. U velikoj mjeri proces se svodio na razvoj “paketa” koji je svima prihvatljiv i koji se može službeno proglasiti, a na službenim donositeljima odluka jest to da omoguće stupanje na snagu donesene odluke.

Promatrano iz te perspektive moglo bi se reći da *policy proces* nije u tolikoj mjeri stvar izbora ljudi s vrha, koliko proces interakcije ljudi koji vode organizacije. Ja to zovem vodoravnom dimenzijom *policyja*, odnosno javnim politikama kao strukturiranom interakcijom. To je dakako imalo brojne implikacije na praksu javnih politika. Nije više bilo važno biti stručnjak u društvenim znanostima, već je postalo važno znati pregovarati i postići sporazum s velikim brojem organizacija. Povrh svega toga smatram da o tom pitanju postoje velike razlike u različitim političkim kulturama. Ovdje je važno naglasiti temeljni stav da kada se govori o *policyju* u ovom kontekstu, tada ne govorimo o nekom komadu papira, o onome što ljudima katkad predstavlja poteškoću jer nemaju materijalnu

osnovu na koju mogu pokazati prstom i reći: Ovo je obrambena politika, ovo je zdravstvena politika. Fokus naše pozornosti zapravo je na procesu koji daje strukturu upravljanju. Papir jest važan, on je dio spomenutog procesa, ali proces ne počinje tim papirom. Bitno je to na koji način taj papir, ako već postoji, usmjerava našu pozornost, djelovanje i strukturu, te na taj način dovodi do stabilnosti u procesu upravljanja. Jer bez organiziranja i usmjeravanja naše pozornosti često se događa da komad papira nije ništa više nego komad papira, tj. da nema stvarnu važnost za upravljanje. Amerikanci kadšto znadu reći da je ta vrsta politike “simbolična politika”. “Da, doista imamo dokument o jednakim mogućnostima zapošljavanja, ali to ne igra nikakvu važnost za način na koji je vlast organizirana. Bila je to jednostavno simbolična akcija.” Pa sve su političke akcije simbolične. Različito je to da je takva odluka podržana vodoravnom praksom o kojoj sam ranije govorio.

U tom kontekstu jedna od stvari koja me posebno zaokuplja jest promatranje zemalja koje su slične Australiji i uočavanje sličnosti i različitosti s takvim zemljama. Ako primjerice pogledate Veliku Britaniju i način na koji se ondje koristi koncept *policyja* za analizu djelovanja, vidjet ćete da se govori o suprotstavljenim ulogama javnih politika i javne uprave, naime, da postoji vrlo jasna uloga izabranih vođa, koji odlučuju o politikama, te službenika koji ih provode. Ondje je, dakle, na djelu jedna izrazito okomita perspektiva *policyja*. Istodobno se pojedina politika ostvaruje kontinuiranim procesom interakcije između ljudi koji si međusobno priznaju ulogu aktera u *policy procesu*. Primjerice, ako se bavite po-

ljoprivrednom politikom, znate kome se morate obratiti, znate za sindikate poljoprivrednika, znate za brojne druge organizirane interese, svi ti ljudi međusobno stalno komuniciraju. Dakle, igrači se međusobno poznaju i priznaju da se moraju jedni drugima permanentno baviti te ih u tom smislu možemo nazvati *policy zajednicom* (Richardson, Jordan, 1985).

I drugi brojni *policy znanstvenici* otkrili su da unutar sustava vlasti postoji nešto slično. Hugh Hecló i Aaron Wildavsky su, primjerice, napisali zanimljivu studiju o kontroli državne riznice u Velikoj Britaniji (Hecló, Wildavsky, 1974) i zaključili da kontrola državne riznice postoji ne zbog toga što u zakonu stoji da vladini resori moraju dobiti odobrenje od riznice prije nego što počnu trošiti novac, već zato što postoji mala skupina ljudi unutar riznice i unutar pojedinog ministarstva koji se međusobno poznaju, priznaju da među njima postoji ovisnost i da se moraju međusobno podržavati. Ta je međusobna ovisnost upotpunjena visokom razinom povjerenja, u smislu da znate što će druga strana učiniti i da znate da druga strana priznaje vaše interese. Ovdje na djelu imamo gotovo sesoku zajednicu, u kojoj mali broj ljudi koji shvaća da su međusobno povezani mora proizvesti veze na vodoravnoj razini kako bi po hijerarhijskoj osnovi proveli ono što nazivamo vlašću, odnosno okomitom dimenzijom *policyja*. Oni su to u svojoj knjizi nazvali “privatnom vlašću s javnim novcem”, nastojeći pokazati da je za djelovanje u javnom interesu potrebna privatna mreža. Nakon toga Hecló se vratio u SAD i napravio sličnu studiju na federalnoj razini vlasti u Washingtonu, koju je nazvao “vlada stranaca” (Hecló, 1977), jer u Washing-

tonu nije bilo takve bliskosti kakva je bila na djelu u Britaniji. Zaključio je da to objašnjava mnoge razlike u načinu provođenja javnih politika u SAD-u i Velikoj Britaniji.

Britanski znanstvenici smatrali su da unatoč jakim vezama unutar pojedinih *policy zajednica* među tim zajednicama ipak ne postoje tako dobre veze. U devedesetim godinama prošlog stoljeća središte pozornosti usmjereno je stoga na način stvaranja veza između različitih *policy područja*, što je dovelo do pojačanog interesa za upravljanje, kao izraza koji bi trebao biti širi od izraza vladanje. Takva usmjerenost ukazala je na dodatne razlike u nacionalnim sustavima. Za razliku od Velike Britanije, u SAD-u, primjerice, postoji puno slabija državna tradicija te je snažno izražena sumnja u trajnu ekspertnu birokraciju. Posao javnih politika nije se odvijao među ljudima koji se međusobno poznaju, već tijekom javne rasprave. Unutar američke vlade puno je više različitosti, pri čemu ne mislim samo na podjelu na federalnu vlast i vlasti u saveznom državama već i na činjenicu da je u samim saveznom državama vrlo velik broj političkih institucija. U američkom političkom sustavu mnoge od tih političkih institucija mijenjaju se nakon svakih predsjedničkih izbora, dakle, svake četiri godine. Oni koji dolaze s novim predsjednikom često pri tome ne ostaju na poziciji cijeli mandat. Na višim razinama dolazi stoga do enormnih promjena u državnoj upravi, što onemogućuje stvaranje familijarnosti i povjerenja. Heclov ključak bio je stoga da se u SAD-u ne može zapravo govoriti o postojanju *policy zajednica* na način na koji je to moguće u Britaniji te je stoga upotrijebio izraz “problemska mreža”. Postojali su,

naime, ljudi koji su željeli međusobno surađivati, ali nisu dovoljno dugo ostajali na javnim pozicijama da bi razvili veze kakve su postojale u Velikoj Britaniji. U SAD-u je naglasak stavljen na natjecateljsku prirodu *policy procesa* te se proces stvaranja javnih politika prije svega pokazao kao borba među različitim interesima. U već spomenutoj knjizi Beryl Radin *Nakon Machiavellija* stoji da se stvarno može vidjeti pomak u američkoj *policy analizi* od gledanja na nju kao savjetovanja vladara u makijavelističkom smislu, prema *policy analizi* kao svojevrsnom “streljivu” za rasprave među institucijama. *Policy analiza* prema njezinim je riječima postala “mač za dvoboj” kojim napadate protivnika.

Ostajući na razmatranju zapadnih, liberalnih vlada, dobit ćete potpuno drugačiju sliku ako usmjerite pozornost na primjer Nizozemske. Iako je i u toj zemlji na djelu liberalno-demokratski poredak, on ima vrlo različitu tradiciju uloge državne vlasti, a intelektualni doprinos koji su Nizozemci dali toj raspravi potvrđuje tu tvrdnju. Oni su, naime, više orijentirani na kompleksnost i umrežavanje. Nizozemski autori Kickert, Klijn i Koppenjan tvrde u svojoj knjizi *Upravljanje kompleksnim mrežama: strategije za javni sektor* (Kickert, Klijn, Koppenjan, 1997) da zadatak *policyja* nije utvrditi kamo se želi ići, već kako se nositi s činjenicom da postoje brojne institucije s vlastitim sredstvima i mogućnostima donošenja odluka i mogućnostima (ne)suradnje. Zadatak je po njima proizvesti suradnju, omogućiti zajedničko ispreplitanje brojnih informacija i autoriteta unutar vlade te izvan nje kako bi se stvorilo nešto što se naziva javnim menadžmentom. To je utjecaj različite državne tradicije, s obzirom na činjenicu da je u Nizozem-

skoj na djelu duboka društvena podjela između katolika, protestanata i svjetovnih elemenata nizozemskog društva. Stoga, primjerice, postoje katolički sindikati, protestantski sindikati i svjetovni sindikati pa ne čudi da je sam sindikalni pokret bio plod pregovora različitih frakcija i institucija.

U Njemačkoj je središte pozornosti usmjereno na izdavanje naredaba. I dok su Nizozemci više zaokupljeni traženjem načina kako da se pregovorima izvuku iz neke situacije, Nijemci su zaokupljeni stvaranjem pravila koje će razriješiti određenu podjelu. Ondje je proces donošenja odluka u puno većoj mjeri djelatnost službenika nego izabranih predstavnika, što oslikava utjecaj europske dimenzije. U mnogočemu je *policy aktivnost* u Europi posljednjih godina bila pod utjecajem Europske unije. Postojeće *policy strukture* bile su zamijenjene europskim *policy strukturalama* pa su mnoge aktivnosti počivale na pitanju: Kako postojeće načine regulacije pojedinog problema povezati s novim europskim načinima? Središte pozornosti stavljeno je na općenitiju razinu: Kakav će biti europski sustav? Kako će se taj sustav implementirati odozgo prema dolje? Primjerice, kada se kreira europski okvir za regulaciju lijekova, farmaceutske tvrtke se trude da osiguraju da taj okvir bude u skladu s njihovim potrebama i interesima, medicinske udruge i udruge potrošača također imaju svoje specifične zahtjeve. Često se stoga čini da *policy djelatnost* pokušava zaobići odabrane donositelje odluka u okomitoj dimenziji. Ne stoga da ih izbjegne, nego da im pomogne da izađu iz teške pozicije u kojoj su se našli.

Kada govorimo o jugoistočnoj Aziji prva stvar koja je odmah uočljivo dru-

gačija od ovdašnjih *policy modela* jest razmjerno mala važnost izbornog natjecanja za stvaranje javnih politika. Tamošnji su izbori vrlo rijetko povezani s *policy odabirima* i samim javnim politikama. Na Brunejima i u Vijetnamu ne održavaju izbore, u Tajlandu i Kambodži postoje izbori, ali to nema veze s različitim viđenjima javnih politika, već s različitim strankama i koalicijama. Ondje nije pitanje kakva će nam biti određena politika, već tko će biti na vlasti. U Singapuru imaju izbore, no ondje se ne izabire nitko tko bi bio nov politički akter. Jedina je iznimka Malezija, koja ima vrlo živ, otvoren i natjecateljski nastrojen politički sustav, u kojem se na posljednjim izborima raspravljalo o vrsti islama koju će ta država imati, tj. hoće li na vlasti biti vrlo tradicionalna konzervativna islamska stranka ili modernistička islamska stranka. Modernisti su pobijedili, a bitka se uglavnom vodila oko pitanja kakvu će politiku voditi buduća vlada.

Uz već spomenutu relativnu nevažnost izbora, u jugoistočnoj je Aziji tradicionalno jaka birokracija, koja je vrlo segmentirana. Postoje razna vladina tijela, ministarstva su međusobno podijeljena te vrlo slabo surađuju. Ondje ne postoji ništa poput *policy analize* kakva se opisuje u američkim knjigama. Nitko ne sjedne s listom opcija i ne raspravlja o analizama troškova i koristi svake pojedine *policy opcije*. Premda su ljudi, primjerice, na Brunejima svjesni kreiranja određene politike, prije bismo mogli govoriti o *ad hoc* vježbi menadžerskog proizvođenja pravila, nego o *policyju*. Netko može odlučiti da je potrebna politika o određenom pitanju i to će onda biti dodijeljeno nekoj agenciji i nekom službeniku, a politika će ovisiti o tome do kada će službenik

biti na određenom položaju. Nakon što službenik bude smijenjen, može se dogoditi da više ne bude interesa za određenu politiku. Sve ovisi o osobnom entuzijazmu tog službenika. Unatoč tome, jedna od tamošnjih središnjih agencija, *Institut za državne službenike*, vrlo aktivno pokušava stvoriti vodoravne veze i natjerati dužnosnike da uvide posljedice koje će takve veze i njihove politike imati na druge agencije.

Ako se sad vratimo na pretpostavke *policy modela* prema kojima je vlada u osnovi instrumentalna te je zanima samo krajnji ishod, mogli bismo izvesti sljedeću liniju kontinuuma. Na jednom je kraju pretpostavka instrumentalnosti, a na drugome sam proces, dakle, ne ono što postizemo, već vršenje neke aktivnosti na prihvatljiv način. Ideja da je *policy* vrsta izbora može se suprotstaviti ideji da je kod *policyja* riječ o stabilnosti, nefleksibilnosti, o tome da institucije uvijek rade to što rade. Upravo zbog konzervativizma i činjenice da se određene djelatnosti u jugoistočnoj Aziji rade na određen način čini se malo vjerojatnim da će se bilo kakva ozbiljna pozornost posvetiti mogućnosti da se nešto napravi na neki nov način. Posebice unutar domaćeg političkog okružja gdje postoji otpor da se u pitanje dovede određena politika.

To je i jedan od razloga zašto me zanima *policy* u državama poput Hrvatske. Prije svega mislim da se morate pozabaviti pitanjem što su to u Hrvatskoj predmeti određene politike, do koje su mjere ljudi svjesni da slijede određenu politiku te tiče li ih se određena politika. Mislim da u Europi generalno međunarodne veze, u smislu kako

na određenu politiku gleda Europska unija, postaju vrlo važne. To je važan motor u zemljama koje su već unutar Unije, ali i u zemljama koje tek trebaju postati članicama.

Što na kraju valja misliti pod *policyjem*? Govorimo li o dokumentu ili o skupu djelovanja, čak i ako ne postoji pisani dokument? Jesu li praksa i dokument usuglašeni? Hoće li određeni dokument oblikovati praksu ili će je osporiti? Zbog svih tih pitanja važno je naglasiti da su javne politike na neki način u sukobu jedna s drugom, ali se istodobno i međusobno preklapaju. Ključno pitanje odnosi se ovdje na način na koji je *policy* povezan s institucijama političkog predstavnništva. Pretpostavka *policy projekta* jest da proces političkog predstavnništva stvara *policy*, odnosno da su izabrani političari ti koji proizvode javne politike. Međutim, do koje mjere procesi političkog predstavnništva utječu na razvoj *policyja*? Smatram da u odgovoru na to pitanje dužnu pozornost treba obratiti na različitosti kulture, a poglavito na političku kulturu svake pojedine zemlje. Čak i u federalnim sustavima liberalnih demokracija postoje jasne razlike u funkcioniranju, primjerice, federalizma u Njemačkoj i Australiji. Dakle, ključno pitanje nije imamo li mi *policy*, već do koje mjere i na koji način taj *policy* postaje važan, kako ga ljudi koriste, kako on ljudima koristi za objašnjavanje procesa upravljanja i kako ga ljudi mogu iskoristiti da bi utjecali na proces upravljanja.

S engleskoga preveo

Darko Tomorad

LITERATURA

- Bridgman, P., Davis, G. (2000). *The Australian Policy Handbook*. Sydney: Allen & Unwin.
- Colebatch, Hal K. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Dye, Thomas R. (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Hecló, Hugh (1977). *A Government of Strangers: Executive Politics in Washington*. Washington, D.C.: Brookings Institute.
- Hecló, Hugh, Wildavsky, Aaron (1974). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans, Koppenjan, Joop F.M., ur. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Radin, Beryl A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Richardson, J.J., Jordan, A.G. (1985). *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson.