

# JAVNE POLITIKE I UPRAVLJANJE: TEMELJNI PRISTUPI

**Hal K. Colebatch\***

*University of New South Wales,  
Sydney*

Prethodno priopćenje

## Sažetak

Pojam *policy* središnji je pojam u praksi, jednako kao i u analizi javnog upravljanja, no rijetko kad je predmet velike teorijske pozornosti. On čini dio pretpostavljenoga svijeta stvari u kojem se neupitno pretpostavlja da je javno upravljanje koherentan, hijerarhijski i instrumentaliziran proces, a da je *policy* oblik izbora na temelju vlasti. Takvo predstavljanje upravljanja predmet je empirijskih i teorijskih kritika u kojima se vladavina u mnogo većoj mjeri prikazuje kao oblik strukturirane interakcije. No te kritike ne uspijevaju potkopati snagu dominantnoga prikaza *policyja* kao izbora na temelju vlasti. Stoga je središnje pitanje analize i prakse javnih politika pitanje odnosa tih dvaju suprotstavljenih prikaza.

Za *policy* se tvrdi da kao polje proučavanja pripada političkoj znanosti, no u njegovu proučavanju ona se nadmeće s ekonomijom. Različiti dijelovi ekonomije i političke znanosti mobiliziraju se u analizi politika, pri čemu svaka od tih znanosti daje specifičan doprinos oblikovanju analize procesa *policyja*. Instrumentalizirano oblikovanje *policyja* i njegove evaluacije dominantan su oblik glavnoga tijeka američkoga pristupa literaturi o *policyju*, no taj se pristup dovodi u pitanje sve većim usmjeravanjem pozornosti na specifičnosti organizacije i na tumačenje značenja pojma *policy*. Objedinjavanje takvih različitih pristupa u jedan zajednički pristup osnažuje analizu politika, no istodobno zahtijeva preispitivanje pretpostavki o mjestu javnih politika u procesu upravljanja.

\* Australijski politolog 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, koji je našoj javnosti najpoznatiji po prijevodu svoje knjige *Policy* na hrvatski jezik. Profesor Colebatch je prvog i drugog dana održao predavanja za studente poslijediplomskog studija komparativne politike. Prvo, pod naslovom "Policy and Governing", preveli smo kao "Javne politike i upravljanje" i stavili u prvi dio naslova ovoga članka. Drugo predavanje, pod naslovom "What is the relevant literature for policy studies" ("Koja je literatura relevantna za studije javnih politika"), neznatno smo preinačili i dodali drugom dijelu naslova članka. Trećeg dana održao je predavanje koje je organiziralo Hrvatsko politološko društvo, što je već objavljeno u *Analima* za 2004. godinu. Prijevod izraza *policy* prilagodili smo pritom našem kontekstu razumijevanja toga pojma, koji mi razumijevamo kroz izraz javne politike. Zbog toga smo u naslov članka stavili upravo taj izraz. U velikom dijelu teksta ostavljali smo, među-

Nikad nisam mislio da će netko je napisao knjigu u Australiji zbog toga postati popularan u Hrvatskoj. Prije svega želio bih zahvaliti profesoru Petaku što je organizirao moj posjet Zagrebu. Moja supruga i ja bili smo ovdje 1998. godine za vrijeme Svjetskog studentskog veslačkog prvenstva, kada je moj sin osvojio srebrnu medalju, stoga i ne čudi što su naša sjećanja na Zagreb vrlo lijepa. Zbog toga mi nije trebalo dodatnih poticaja da ponovno dođem ovamo. Vrlo sam počašćen što je vaš Fakultet odlučio prevesti moju knjigu i zahvaljujem profesoru Petaku što se latio i toga posla.

Moja glavna intencija za sljedeća dva predavanja jest da raspravljamo o pojmu *policy* i odnosu toga pojma s praksom i analizom javnog upravljanja. Nakon toga promotrit ćemo različite akademske pristupe i literaturu koja nam je dostupna o tome području.

### Javne politike i upravljanje

Danas ću se dakle pobliže baviti pojmom politike u njezinu sadržajnom aspektu, koja se u engleskom jeziku izražava pojmom *policy*. Najprije ću utvrditi dominantnu paradigmu u

---

tim, izraz *policy* neprevedenim. To smo činili iz didaktičkih i propedeutičkih razloga, želeći naglasiti razlikovanje dvaju aspekata političkog života – za koje u engleskome jeziku postoje zasebne riječi *politics* i *policy*, ali koji se u hrvatskome, jednako kao i u većini europskih i svjetskih jezika, ne izražavaju dvjema riječima, nego samo jednom – u našem slučaju izrazom politika. Sukladno tome s izrazom *policy* postupali bismo kao i s bilo kojom drugom riječi u hrvatskome jeziku pa bismo tako, primjerice, govorili o *policyju*, a ponekad bismo se pak bavili stvarima koje imaju veze s *policyjem*.

istraživanju tog aspekta politike, koja se još naziva politika kao izbor na temelju vlasti (*policy as authorized choice*), te vidjeti koja je alternativa tom dominantnom pristupu. Pozabavit ću se i implikacijama činjenice da postoji više različitih tumačenja pojma *policy*, što je po mojem mišljenju povezano s time što je koncept javnih politika dio prakse upravljanja. *Policy* nije ideja o upravljanju, nego ideja unutar procesa upravljanja.

Kada govorimo o pojmu *policyja*, tada je to bez sumnje središnji koncept u upravljanju i razumijevanju upravljanja. Naime, kada promatramo neku vlast, obično se pitamo: koje politike, odnosno koje javne politike ta vlast slijedi? U literaturi ćete naći vrlo malo o tome što *policy* kao pojam zapravo znači. Kada smo dolazili na ovo predavanje, profesor Petak mi je objasnio da neki od vas nisu imali prilike slušati puno predavanja o javnim politikama. Kada sam malo razmislio, shvatio sam da ni ja nisam odslušao nijedno predavanje o *policyju* jer tijekom studija u Melbourneu 1960-ih godina nije ni bilo predavanja ili predmeta koji bi se bavili javnim politikama. *Policy* kao sadržajni aspekt politike, odnosno politika kao plan rješavanja društvenih problema, tada se nije smatrao predmetom vrijednim studiranja. Kada sam pisao diplomski rad na temu “Obrazovna politika i politički razvoj u Novoj Gvineji”, u njemu nisam napisao ništa o *policyju* jer to nisam smatrao shodnim, jednako kao što to nisu smatrali ni moji ispitivači.

Stoga ne možemo reći da nešto što se naziva javnim politikama postoji oduvijek. Javne politike dobivale su na važnosti s vremenom, kao način objašnjavanja upravljanja, i uglavnom ih se

i promatralo kao koncept upravljanja. Riječ *policy* nema pritom neku značajniju primjenu, primjerice u poslovnom svijetu. Premda ćete u kolokvijalnom govoru često sresti izraz poslovna politika, predmet takva naziva nećete naći na fakultetima i u školama poslovnog upravljanja. *Policy* nema značajno mjesto ni u društvenim organizacijama. Primjerice: ima li Crkva svoju politiku, odnosno više takvih politika? Doduše, ovdje bi mi se mogli navesti i protuarargumenti, barem promatrano iz australske perspektive gdje je u novije vrijeme primjetno da Crkva ima politiku kada se radi o stvarima poput spolnog uzne- miravanja i sličnim pitanjima, naprosto zbog toga što je to postalo važnim problemom. Drugim riječima, i takve institucije imaju politiku o pitanjima u kojima dolaze u doticaj sa svjetovnom vlašću i upravljanjem. No kao što sam već rekao, javne politike primarno se odnose na pitanje upravljanja, o čemu svjedoči i klasična definicija Thomasa Dyea (Dye, 1985) da su javne politike sve ono što vlada namjerava, odnosno ne namjerava učiniti. No to vam sigurno ne govori mnogo o tome što je politika shvaćena kao *policy*. Ali govori mnogo o snazi samoga pojma te se čini da umanjuje nesigurnost koju bi ljudi inače mogli osjetiti i predstavlja vladu kao koherentnu, hijerarhijski ustrojenu i instrumentaliziranu organizaciju.

Ako se bilo koji pojam može povezati uz vladu, to je upravo koherentnost; sve što se učini pod javnom vlašću može se promatrati kao djelatnost vlade ili države, dakle kao čimbenik koji djeluje na načelu hijerarhije gdje sve započinje s njezina vrha. Međutim, objašnjenje vladavine kao sustava u kojem aktivnosti slijede logiku od vrha prema dnu nije nam od velike pomoći jer, pri-

mjerice, službeno ministrovno očitovanje nije početak neke akcije, nego prije sredina kojoj prethode brojna ranija djelovanja, jednako kao što ima i mnogo djelovanja nakon tog očitovanja. No mi ipak svoje poimanje toga koncepta organiziramo oko ideje vlasti.

Uz to što je važna značajka vlasti da je koherentan i hijerarhijski ustrojen sustav, ona je ujedno i instrumentalizirana – postoji da bi obavila određene djelatnosti. Za ovo što ću sada reći odgovorni su Amerikanci jer je duboko usađeno u američku svijest da je vlada instrument. Uostalom, to stoji i u njihovoj *Deklaraciji o neovisnosti iz 1776.* u kojoj se tvrdi da je američki narod prihvatio vladu zato da bi ona osigurala njegova prava. Promatrajući tu izjavu u svjetlu tog vremena, lako se može konstatirati da je to bila potpuna besmislica. Nema ni govora o tome da je, primjerice, britanska vlada tog vremena postojala zato da bi osigurala prava svojih građana. Kao ni bilo koja druga vlada. No političari okupljeni u Philadelphiji bili su svjesni da je ta izjava projekcija njihovih vrijednosti te da bi bilo dobro da vlada bude upravo tu kako bi osigurala njihova prava. No očito je da je vlada bila nešto drugo. Ako želite, možemo ići tako daleko i utvrditi da je vlada nastala kao svojevrstan zaštitarski reket. Ljudi su bili u strahu od drugih ljudi i upravo su zbog toga straha prihvatili tu višu instanciju koja je bila dovoljno jaka i imala je mogućnost da učini nažao onima kojih su se bojali. U svrhu zaštite plaćali su toj instanciji poreze. S vremenom je vlada rasla, počela je implementirati brojne vrijednosti i retoriku, ali zaštita je ostala njezinom ključnom svrhom. No to više nije dio američke svijesti o pojmu vlade.

Drugi dio američkog vjerovanja u instrumentaliziranost vlade očituje se u činjenici da je takvo vjerovanje bilo u skladu s američkim viđenjem ekonomije; ekonomije koja polazi od pretpostavke da je cijeli svijet tržište na kojem svatko pokušava postići ono što je najbolje za njega. Ključno pitanje koje treba objasniti jest zašto pojedinci ponekad ipak ne rade za tržište, zašto tržišni principi ponekad zakazuju. Na primjer, ne možemo na temelju tržišne razmjene financirati javnu rasvjetu jer ćete imati koristi od toga bez obzira na to platili vi tu rasvjetu ili ne. Tu na scenu stupa vlada koja se brine za takav problem i slične probleme. Empirijski gledano, ipak je nejasno zašto se vlade brinu o, recimo školstvu, a ne prepuste to tržištu? Zašto se vlade brinu o školstvu, ali ne i o ugostiteljstvu? Takva empirijska pitanja donekle urušavaju tu teoriju, ali to je ipak fundamentalno pitanje koje djeluje kroz ono što Jenkins-Smith naziva računom korisnosti (Jenkins-Smith, 1990). To nas pak vraća u 19. stoljeće kada je engleski mislilac Jeremy Bentham utvrdio da su sve preferencije jednako vrijedne. Neki ljudi vole ići na operu, drugi pak na nogometne utakmice; oboje je jednako vrijedno pa ako 10 000 ljudi želi ići u operu, a 500 000 ljudi želi ići na nogometne utakmice, i jednima i drugima to treba omogućiti. Račun korisnosti taj problem postavlja na sljedeći način: usporedimo koliki će broj ljudi imati koristi ako izgradimo opernu dvoranu? Koliko će ljudi imati koristi ako izgradimo nogometni stadion? Koliko će ljudi imati koristi ako izgradimo tramvajsku prugu? Koliko ako sagradimo bolnicu? Postavljanje takvih pitanja trebalo bi nam pomoći da nađemo onu vrstu djelovanja koja će najvećem broju ljudi pružiti

najviše koristi uz najnižu cijenu. To zaista podupire američku *policy* znanost, na američkim sveučilištima analiza *policyja* bavi se upravo izračunavanjem navedenih računa.

Iz takve perspektive na pitanje što vlada radi, mogli bismo slikovito odgovoriti da sjedi ispred mnoštva mogućnosti i odabire onu koja donosi najviše koristi uz najmanju cijenu. To je okvir javnih politika kao procesa izbora na osnovi vlasti; ljudi na pozicijama odabiru na koji će se način javna vlast uopće provoditi. To se uklapa u normativnu sliku demokracije. Vlada radi ono što ljudi žele, a svakih nekoliko godina imamo izbore na kojima se provjerava je li vlada radila ono što je narod od nje očekivao. Kada promatramo, dakle, politiku kao izbor na osnovi vlasti, proučavanje *policyja* usredotočuje se na ono što vlada radi u nekom određenom području te na izbore i mogućnosti koji su joj na raspolaganju. Primjerice, politike poput politike šumarstva ili zdravstvene politike predstavljaju nešto što istraživači nazivaju pridjevnom politikom (*adjective policy*). Nešto što označavamo javnom politikom uvijek ispred sebe ima pridjev, što znači da nikad nemamo samo politiku općenito, nego politiku nečega, politiku koja se odnosi na pojedino sadržajno područje. Fokus je na učinjenom, na onome što se još može učiniti te na mogućoj alternativi. Zdravstvena se politika bavi pitanjima poput: treba li vlada voditi brigu o bolnicama? Treba li vlada poticati ljude na privatno zdravstveno osiguranje? Treba li ovo ili ono? Radi se o kreiranju menija mogućnosti, a proces je u tom slučaju manje važan od srži problema. Štoviše, ponekad je sam proces izvor problema. Primjerice, kada govorimo o zdravstvenoj politici, problem je što

bolnice troše mnogo novca, problem je što ljudi ne vole čekati na red u bolnici, problem je što ljudi stalno zahtijevaju nove medicinske zahvate.

Mene s, druge strane, ipak više zanima sam proces. Kako postizemo svoje rezultate? Analiza javnih politika promatra se kao identificiranje i usporedba opcija. Također se promatra i kroz prizmu evaluacijskog procesa. Je li to bilo ono što smo trebali učiniti? Je li taj i taj potez postigao učinke koje smo mislili da će postići? Postoji također rasprava treba li se analitičar politika uključiti u sam proces izvođenja neke politike; izlaze li analitičari na teren i pokušavaju li uvjeriti ljude koji se bave provođenjem politike u (ne)ispravnost određenoga postupka ili im jednostavno predaju svoju analizu i prepuštaju im da s njome rade što ih je volja.

Glavno je problemsko područje prije svega pravilan odabir. I u debelim američkim udžbenicima o analizi javnih politika naglasak je na pitanjima: kako pravilno prilagoditi društvene znanosti, kako izvesti proračun, kako napraviti usporedbu, kako napraviti projekciju, kako interpretirati statistike i slično. Drugi je glavni problem implementacija; imali smo ideju što želimo napraviti, no kada smo nakon tri godine bacili pogled unatrag, vidjeli smo da to što smo napravili nije bilo ono što smo željeli. Drugim riječima, originalna politika očito nije bila implementirana, nije bila pravilno izvedena. Dakle jesmo li postigli ono što smo planirali i ako nismo, zašto nismo? Većina studija implementacije bavi se primjerima koji su ispali drugačije od onoga što se željelo. Vrlo je malo studija implementacije koje pokazuju da je uspješno postignuto upravo ono što se željelo.

U knjizi Pressmana i Wildavskog (Pressman, Wildavsky, 1973) *Implementacija* javlja se još jedno pitanje: ako se ljudska percepcija zadatka, odnosno onoga što se pokušava učiniti neka-ko promijeni tijekom samoga procesa, govorimo li tada o neuspjehu ili o napretku? Iako su u prvom izdanju svoje knjige smatrali da se u tom slučaju radi o neuspjehu, u drugome stoji teza kako se politika mijenja tijekom svoje implementacije. Za dio te promjene mogu zahvaliti i činjenici da je drugo izdanje (Pressman, Wildavsky, 1979) napisano u suradnji s Giandomenicom Majonom, istaknutim talijanskim *policy* znanstvenikom (Majone, 1989; 1996), dakle pod europskim utjecajem. Treće je pak izdanje (Pressman, Wildavsky, 1983), napisano u suradnji sa socijalnim radnikom, tvrdilo da je implementacija zapravo otkriće, stalan zadatak otkrivanja i ponovnog učenja. Prema tom izdanju nije važno ono što ste rekli da ćete izvorno postići. Glavni je zadatak ono što trenutno radite.

Koja je alternativa tom pogledu na *policy* kao na organiziran izbor? Dok sam ja studirao, na proces upravljanja gledalo se kao na rad institucija. Javna politika ni u kojem slučaju nije bila središnji moment upravljanja, središnji moment bila je upravna mašinerija. Jedna alternativna perspektiva gleda na *policy* kao na rutinu. Kada biste pitali nekoga službenika što je za njega politika (*policy*), on bi vam odgovorio: to je ono što znam kako se radi, to je ono gdje postoji zadana rutina. Ili slikovito, ako želite izgraditi kuću, morate napraviti to i to. Drugim riječima, za praktičare je politika (*policy*) nešto o čemu ne treba odlučivati jer je sve već odlučeno. Na neki način, kao alternativa *policyju* kao odabiru, možemo reći da je *policy*

puštanje ljudima da odluče što treba-ju učiniti, dakle prepuštanje onima koji primjenjuju neku politiku u praksi da sami odluče o svojim postupcima.

Nadalje, kada ljudi donose odluke i nešto čine, to ne rade sami, nego u interakciji s drugima. Dakle postoji pregovarački proces. To možemo slikovito pokazati na primjeru bolnice za duševne bolesnike. Funkcioniranje takve bolnice također možemo promatrati kao niz pregovaračkih procesa, između psihijataru koji su u teoriji glavni igrači, pacijenata, medicinskih sestara, socijalnih radnika i obitelji pacijenata. Svi oni imaju važnu ulogu u odlučivanju o stvarnim pravilima igre unutar bolnice. Slično se može, naravno na općenitijoj razini, primijeniti na politiku. Tko su igrači, kakva su pravila, kako se pregovara? Konačno, *policy* možemo promatrati i kao strukturu, oblik organiziranja. Na primjer, činjenica da postoji ministarstvo poljoprivrede ne znači samo mogućnost provedbe vladinih odluka prema poljoprivrednicima, nego to govori: poljoprivrednici su važni. To također govori i o visokom stupnju njihove organiziranosti, za razliku od, recimo, potrošača poljoprivrednih proizvoda, što rezultira visokim cijenama mesa. Kada su pojedinci izvan vlade organizirani, tada svoju organiziranost pokušavaju reflektirati i na nju. To možemo pokazati na primjeru okoliša, koji je postao pitanjem javnih politika. Ekološki osviješteni pojedinci često su organizirani izvan vladinih institucija, no traže da i u sklopu vlade postoji ured za zaštitu okoliša. Na taj način organizacija postaje dio strukture.

Na koji se način pokušavalo osporiti tu dominantnu paradigmu? Prije nego što odgovorim na to pitanje, moram razjasniti što mislim kada spome-

nem izraz vlada. Dok sam bio dječak, postojale su slikovnice s vrlo složenim slikama u kojima je bila slagalica. Na nekima od njih trebalo je pronaći sakrivenog indijanskoga poglavicu, a da bi se to postiglo, trebali ste se zadubiti u crtež. Čini mi se da je slično i s vladama, uvijek skrivenim u većim slagalicama. Kada malo bolje pogledate, vidite brojne organizacije, svaka sa svojom agendom, s različitim problemima kojima su posvećene, a sve se međusobno natječu za sredstva koja su ograničena, za novac, vrijeme i pažnju. Iako su te brojne organizacije dio iste vlade, na razini interesa međusobno su vrlo različite. Poveznice između vladinih agencija i organizacija unutar njihovih područja interesa često su puno jače nego poveznice između dva dijela iste vlade. Drugim riječima, teško možemo govoriti o jednom cjelovitom subjektu zvanom vlada; puno je uputnije razmišljati o većem broju organizacija i područja koja su djelomično unutar vlade, a djelomično izvan nje.

Jednako kao što je poimanje vlade bilo problematično, na slične probleme nailazimo pri definiranju izbora. Ideja da se nalazite u nekom restoranu ispred menija različitih opcija i kažete "Ja bih ovo", nije bila prihvatljiva. Vladu ne možemo doživljavati kao aktera koji bira među različitim ponuđenim opcijama; vlada je više poput arene u kojoj se različiti pojedinci bore za iste resurse. Ono što mi nazivamo odlukama jednostavno je rezultat međusobnog natjecanja tih pojedinaca. Čak i kad imamo stvaran izbor, on mora biti odobren od neke više instancije. Nikad se ne događa situacija kao u restoranu da se, primjerice, ministru predloži šest mogućih opcija od kojih on mora odabrati jednu. Uvijek se predlaže samo je-

dna opcija i ona je oblikovana prema problemima kojima se određena organizacija bavi. Primjerice, od 1919. godine Australija ima ministra koji se bavi ratnim veteranima, dok ministar koji se bavi ženskim pitanjima ima od 1980-ih. Činjenica je da je 1919. godine Australija imala mnogo ratnih veterana, što je bio problem, ali smo također imali i mnogo žena, baš kao i 1819. No tada se to nije smatralo problemskim područjem. Izbor nije automatiziran niti se problemi javljaju prema automatizmu, oni su društveno uvjetovani i javljaju se tijekom procesa oblikovanja koji neke stvari određuje kao normalne, a druge ne.

Postoji vrlo dobra Crensonova (Crenson, 1971) studija o zagađivanju koje izaziva metalurška industrija u Michiganu. On je istraživao dva metalurška grada; jedan je imao tri međusobno konkurentne željezare, dok je drugi imao jednu monopolističku željezaru. U prvom gradu postojala je visoka razina osviještenosti o problemu zagađenja i načinima reguliranja toga problema. U drugom gradu, čijom je privredom dominirala željezara, nitko se nije bavio problemom zagađenja niti je bilo ikakvih pravila. Željezara je bila izjednačena s gradom i unatoč svim ekološkim problemima koje je izazivala, bila je život toga grada, a da se bilo što pokušalo promijeniti u vezi sa zagađenjem, to bi se doživjelo kao napad na grad, kao nešto nedomoljubno. Drugim riječima, problem se ne može izdvojiti iz konteksta u kojem se javlja.

Ili drugi primjer: recimo da imamo problem vezan uz zdravlje stanovnika. Izgradit ćemo bolnicu. Bolnica se s vremenom razvija, sve je više medicinskih stručnjaka, medicina napreduje. S vremenom liječnici se specijaliziraju za

brojna područja i svatko treba prostor za bavljenje vlastitom praksom. Nakon vrlo kratkog vremena umjesto problema sa zdravljem ministar zdravstva ima problem s financiranjem razvoja bolnice, a zdravstvena se politika umjesto da se bavi zdravljem svela na održavanje bolničke infrastrukture i na financiranje osoblja. Možemo reći da institucionalne strukture postaju važnije od rezultata određene politike. Zaključujemo da se proces ne okreće oko pitanja izbora, nego oko sukoba. Ne radi se o tome što je vlada odlučila učiniti, nego o međusobnom suprotstavljanju različitih stajališta i postizanju rezultata. To je alternativni okvir koji ja nazivam politikom kao strukturiranom interakcijom (*policy as structured interaction*).

Taj pomak u literaturi vidljiv je kada se govori o zainteresiranim akterima ili dionicima (*stakeholders*). Ideja je preuzeta iz poslovnog menadžmenta i ide za tim da se tvrtka može promatrati kao skup ljudi, ne samo onih koji imaju dionice te tvrtke nego i onih koji u toj tvrtki vide svoj interes. Dakle tu je uključena i lokalna vlast, radnici, dobavljači itd. Takav se model preslikao i na vladu. Primjerice, politika šumarstva ne tiče se samo vlade koja ju je donijela, nego i radnika u šumarskoj industriji, gradova s drvnom industrijom, zajednica koje ovise o toj industriji, aktivista za zaštitu okoliša; svi oni imaju legitiman interes i ako na taj način promatramo javnu politiku, možemo zaključiti da je ona rezultat interakcije svih tih aktera, odnosno dionika. Taj je pristup i svojevrsna potvrda pristupa koji polazi od *policyja* kao strukturirane interakcije, samo što umjesto donositelja odluke imamo zainteresirane aktere. Problem koji se tu javlja glasi: tko može biti zainteresira-

ni akter, osoba s legitimnim interesom? Jedan od elemenata koje moramo uzeti u obzir jest i trenutak sadašnjosti u kojem se događaju svi problemi i sve odluke. Jedan australski ekonomist napisao je knjigu u kojoj među ostalim tvrdi da nitko tko je izabran na neku poziciju ne vodi brigu o tome što će se dogoditi za, primjerice, 50 godina. U tom će periodu svi oni koji se sad natječu za parlament biti mrtvi i ono što će se dogoditi za 50 godina više neće biti njihova briga. Moj prijatelj, koji je poučavao korporativne strategije, smatra da je korporativna strategija pokušaj osiguravanja da dugoročne implikacije neke odluke dobiju barem jednako toliko pažnje koliko i kratkoročne. Glavni problem tvrtki jest misliti dugoročno, a u sličnoj je poziciji i zainteresirani akter u javnim politikama.

Kada govorimo o zainteresiranim akterima, uz taj problem imamo i pitanje oblikovanja određenoga problema. Opet slikovit primjer: australska država Victoria bila je jedna od prvih koja je početkom 1970-ih usvojila zakon o obaveznom vezanju sigurnosnoga pojasa u automobilima. Do toga je došlo nakon istupa australskih kirurga! Kao što znamo, kirurzi obično nisu politički aktivna skupina, no u ovom slučaju tvrdili su kako puno svog radnog vremena provode u kirurškim dvoranama “krpajući” ljude koji su stradali u automobilskim nesrećama. Smatrali su da mnogi od njihovih pacijenata ne bi doživjeli nesreću da su bili vezani pojasom. Ako se uvijek vežemo u avionu, zašto to ne bismo činili u automobilu? Pritom su stvorili frazu “trauma ceste”, čime su pitanje cestovnog prometa pretvorili u zdravstveno pitanje i zahtijevali su promjenu politike o njemu. I uspjeli su! Danas postaje sve važnije

kako kreirate priču. Sutra ćemo više govoriti o narativnoj ili diskurzivnoj analizi javnih politika, no to nije samo akademsko pitanje. Primjerice, u uredu britanskog premijera Tonyja Blaira postoji osoba u uredu za medije koja ima titulu “šefa za razvoj priče” (*head of story development*) i koja je zadužena za stvaranje priče koja se zove “Tony Blair, britanski premijer”.

Činjenica da postoji više različitih mapa istoga svijeta mnogima stvara probleme. S jedne strane imamo izbor na osnovi vlasti koji je usredotočen na postizanje ciljeva, a s druge strane imamo strukturiranu interakciju koja se tiče suprotstavljenih pozicija i bavi se konfliktima. Tu podjelu moguće je promatrati i kao podjelu između normativnog i empirijskog, idealnog i stvarnog, naravno, pod pretpostavkom da su normativno i empirijsko međusobno suprotstavljeni pojmovi. Po mojem mišljenju, to su samo dva dijela iste stvarnosti. Na djelu je strukturalna napetost između vertikalne dimenzije koja se vezuje uz izbor na osnovi vlasti te horizontalne dimenzije koja se vezuje uz pojam strukturirane interakcije. Da bi se provela određena odredba, potrebno je proći pregovarački proces s brojnim akterima. Drugim riječima, ljudi se često služe objema dimenzijama. Što nam to govori? Govori nam da je *policy* u osnovi radni koncept te da ljudi upravo svojim djelovanjem daju smisao tom vrlo kompleksnom pojmu. Ideja izbora na osnovi vlasti središnji je koncept koji ljudima pomaže da zajedno djeluju i zato tu nalazimo početak *policyja*. Možemo to usporediti s konceptom mapiranja unatrag: s obzirom na to da nešto radimo, mora da smo tako ranije odlučili. Ako smo ovdje, sigurno smo ovamo i namjeravali doći. S jedne stra-



ne to djeluje vrlo umjetno, no s druge je strane nužno. To je moguće povezati s pravnim konceptom “*legal fiction*”; izjave koje nisu istinite, ali omogućuju da se nešto bitno dogodi. Dakle, kada kažemo “To što sada radimo posljedica je ranije legitimne odluke”, činimo bitnu stvar jer omogućujemo ljudima da djeluju u sadašnjosti.

Upravo je iz tog razloga pojam *policyja* vrlo fluidan. Ljudi ga upotrebljavaju kako bi osmislili svoju sadašnju poziciju i kako bi opravdali svoje postupke referirajući se na neko buduće stanje. U nekom prošlom trenutku donesena je odluka, a u nekom budućem trenutku vidjet ćemo njezine rezultate. Stoga ključno pitanje za analitičare javnih politika nije što *policy* jest, nego kako upotrijebiti *policy* za oblikovanje prakse.

#### **Koja je literatura relevantna za proučavanje javnih politika?**

Danas se želim pozabaviti literaturom vezanom uz istraživanje javnih politika. Kao što sam jučer govorio, istraživanja javnih politika nisam upoznao preko knjiga, nego je to nešto što se spontano dogodilo dok sam studente podučavao upravljanju, posebice dok sam ih podučavao da i sami budu upravljači. Štoviše, o *policyju* nisam naučio u zapadnodemokratskim sustavima, nego sam najviše toga naučio u Papui Novoj Gvineji. Dakle proučavanje javnih politika došlo mi je na neki način iz prakse, a danas vam želim dati neke osnovne smjernice o tome na kakvu sve literaturu možete naići pri njihovu proučavanju.

Vratit ću se malo na razliku između pojmova izbor na osnovi vlasti (*authorized choice*) i strukturirana interakci-

ja (*structured interaction*), dvjema suprotstavljenim perspektivama koje se bave javnim politikama, o čemu sam jučer govorio. To se razlikovanje vrlo dobro može primijeniti i na razgovor o literaturi. Želim naglasiti da ono o čemu smo jučer govorili nije opis nekog određenoga političkoga sustava koji se sastoji od implementacije izbora na osnovi vlasti koji ide s vrha prema dnu (*top down implementation of authorized choice*), kao ni, s druge strane, političkog sustava kao što je američki koji ima mnogo zainteresiranih aktera koji se bore za prevlast. Ono o čemu sam govorio odnosilo se više na neku vrstu heurističkoga pristupa, načina osmišljavanja stvari koje se mogu dogoditi u svakom političkom sustavu. Čak i u najautoritarnijim sustavima, poput nacističke Njemačke, naći ćete slične strukturalne pritiske, naći ćete organizacije koje se međusobno bore i suprotstavljaju jedna drugoj unutar stranke ili vlade. I u sustavima koji su dakle i deklarativno vertikalni moguće je naći strukturalne pritiske na horizontalnoj razini.

Prva tema o kojoj želim govoriti jest pristup *policy* znanosti (*policy sciences*) s obzirom na to da je početni okvir proučavanja javnih politika nastupio poslije Drugoga svjetskog rata. U tom se trenutku javila potreba da znanstvenici s područja društvenih znanosti stvore nešto što bi se zvalo znanošću o (javnim) politikama. Harold Laswell i drugi autori napisali su knjigu *Policy znanosti* (Lerner, Lasswell, ur., 1951) uz tvrdnju da je mnogo toga poznato o povijesti, politologiji, pravu, ekonomiji i društvenim znanostima, ali ta su se područja bavila vlastitim predmetima, a ne problemom upravljanja. Željeli su stvoriti novu vrstu društve-

ne znanosti čiji će predmet biti upravo problem upravljanja i nazvali su je *policy* znanošću. Željeli su stvoriti interdiciplinarnu, primjenjivu i eksplicitno normativnu znanost. Tu se nije radilo o traženju istine, nego o traganju za boljim načinom života. Bio je to svojevrsan poziv društvenim znanostima da usmjere svoju pozornost na istraživanje mogućnosti utjecaja njihova znanja na ono što vlast čini. To je dovelo do nastanka mnogih tekstova, od kojih je većina američkih, i koji se danas opisuju kao javne politike (*public policy*). Javne politike u smislu koji sam jučer rabio – ono što je vlast odlučila učiniti ili što je propustila učiniti.

Većina tih tekstova zapravo je bila adaptacija tekstova tradicionalne politologije. Na većini američkih sveučilišta postoji bitan predmet koji se zove “Američki politički sustav” i koji je mnogim studentima obvezatan. Dakle stotine tisuća studenata slušaju predavanja iz američkog upravljanja. U 80-im godinama prošloga stoljeća mnoge od knjiga koje su se bavile američkim upravljanjem počele su se izdavati pod imenom javne politike. Kad biste otvorili tu knjigu, otkrili biste da se ondje piše o kongresu, predsjedniku, vrhovnom sudu, ustavu. Mnogo onoga što se opisuje kao javne politike jednostavno je “prepakirana” tradicionalna američka politologija, s fokusom na institucije vlasti; kako vlast postiže određeni učinak. Radi se jednostavno o pitanju odabira vlasti, što je u mnogo čemu povezano i konzistentno s Lasswellovom koncepcijom. Kao što sam jučer rekao, to je povezano i s ekonomijom blagostanja koja inzistira na računu korisnosti kao svom operativnom konceptu. Politologija i *policy* znanosti pošle su od toga da imaju nešto poručiti do-

nosiocima odluka, a to se pak povezalos ekonomijom blagostanja. Ekonomija blagostanja tvrdila je da se može utvrditi kada ima smisla da se vlast uplete u ispravljanje tržišnih manjkavosti, kada je racionalno da vlast intervenira. Bio je to prvi pokušaj ekonomije da odigra relevantnu ulogu u javnim politikama. Teorija javnog izbora bila je drugi pokušaj, koji se dogodio nešto kasnije, a bavila se i drugom vrstom pitanja.

U početnom predstavljanju *policy* znanosti bavile su se pitanjem što i kada vlast treba učiniti, a ekonomija blagostanja razvila je metodologiju za davanje odgovora na ta pitanja. Primjerice: trebamo li izgraditi određenu željezničku prugu? Trebamo li izgraditi treći aerodrom u Londonu? Koje bi bile prednosti tih poteza? Bismo li time dobili vremensku uštedu putovanja? Dakle ono što je ekonomija blagostanja nudila bilo je reduciranje takvih pitanja na jednostavne matematičke kalkulacije. *Policy* znanosti povezane s ekonomijom blagostanja činile su svojevrsnu tehnologiju izbora i to je zapravo temeljni sadržaj standardnih američkih programa dodiplomske nastave o javnim politikama. Ondje učite kako napraviti takve kalkulacije, o institucijama u kojima se vode takve rasprave. Radi se o prezentaciji izbora; definiramo problem, koje su naše vrijednosti? Koje stvari trebamo uzeti u obzir? Koje su nam opcije na raspolaganju? Kako možemo izračunati rezultat svake opcije? Kako možemo usporediti različite rezultate, optimalno odabrati i savjetovati donosioce odluka? U nekim se knjigama to ponekad naziva linearnom, a ponekad cikličnom prezentacijom javnih politika. Lasswellov argument glasio je da je to način na koji mi odlučujemo, način na koji mi kao pojedinci nešto či-

nimo. I mi sami odlučujemo o svojim opcijama, uspoređujemo mogućnosti i među njima odabiremo najbolju.

To je vrlo privlačan pogled na stvari sve dok ga ne počnete primjenjivati u svakodnevnoj praksi. Pogledajte nešto što ste danas učinili i zapitajte se jeste li počeli neku aktivnost imajući na umu ciljeve? Jeste li se pitali o opcijama koje su vam na raspolaganju? Vrijednostima? Jeste li odabrali jednu od mnogih opcija ili ste jednostavno postupili onako kako ste navikli postupiti? Primjerice: jeste li do fakulteta došli na uobičajen način? Ili ste zvali prometnu službu da vam kaže kakvo je stanje na cestama? Problem kod takve vrste prezentacije jest pretpostavka da imamo dovoljno vremena za razmatranje odluke i konačno djelovanje, da ne postoje troškovi izrade kalkulacija. No ako to pokušate primijeniti na svakodnevno ponašanje, vidite da situacija nije takva, da ljudi nemaju vremena za silne proračune. Ipak, kao formalna prezentacija svijeta takav je pristup imao svojih prednosti te je, kao što sam rekao, s vremenom postao standard u američkim sveučilišnim predavanjima. U obzir također trebamo uzeti i evaluaciju te razmatranja početnih ciljeva, što ste htjeli postići na početku, koje ste vrijednosti htjeli maksimirati? Tu je situacija postala pomalo nejasna, ljudi su počeli evaluirati programe i nisu mogli otkriti koji su bili početni ciljevi.

Primjerice, nedugo nakon što sam doktorirao, počeo sam ponovno predavati na Upravnom fakultetu u Papui Novoj Gvineji, gdje sam radio s ljudima koji su bili menadžeri regionalnih okruga za programe razvoja. Nakon nekoliko godina prešao sam na istraživački institut, gdje sam se bavio procjenom politike svjetskog razvo-

ja. Otkrio sam da su počeci programa svjetskog razvoja i njegove politike zapravo u odluci kako bi bilo dobro da se okružnim povjerenicima da 50 000 dolara godišnje da ih potroše na nešto što su držali dobrom idejom. S vremenom je tih 50 000 naraslo na 6 000 000 dolara, no sa sve većom alokacijom sredstava u te programe rasla je i količina formalnosti. Počeli ste s utvrđivanjem ciljeva, morali ste ispuniti formule koji su trebali biti usklađeni s vašim ciljevima. Dakle ako malo bolje pogledate program, vidjet ćete da on nije počeo s ciljevima, nego s procesom i idejom da se ljudima omogući autonomno odlučivanje, a ciljevi su se razvijali naknadno. No u prezentaciji koju sam razvio evaluacija je bila dio okvira odluka donesenih na osnovi vlasti, to je bila primjena analize nakon događaja. Ako smo to napravili prije negoli smo započeli određenu radnju, tada kasnije moramo provjeriti jesu li ljudi uspjeli postići ciljeve projekta.

Većina tekstova o javnim politikama nije toliko govorila o procesu *policyja* koliko o izvoru neke posebne politike (*adjective policy*). Zdravstvena politika, politika prijevoza, trgovinska politika itd. Možda možemo reći da se na te i na druge politike gledalo kao na svojevrsna sjecišta odluka na osnovi vlasti i odluka proizišlih iz strukturirane interakcije, ali je to i dalje bilo vrlo blisko onome što bi vlast trebala i mogla napraviti u određenom kontekstu. Sve zajedno bilo je orijentirano na praksu, na ono što praktičari misle o određenom problemu, s fokusom na rezultate, ciljeve, ciljne grupe. U većini slučajeva proces se promatrao kao interakcija svih zainteresiranih subjekata. Također, proces je bio specifičan, primjerice, oni koji su se bavili pitanjem zdravstva, nisu se

bavili problematikom javnoga prijevoza. Mene je pak zanimao *policy* kao općenitiji pojam, a ne neka pojedina politika, primjerice zdravstvena. To je mnoge zbunjivalo, pogotovo u SAD-u gdje se ističe potreba za specijalizacijom. Morate naprosto pronaći svoju nišu. Prema takvu shvaćanju, *policy* kao općenit pojam nije niša.

Dakle početna točka kada govorimo o literaturi vezanoj uz *policy* odnosi se na perspektivu odluka donesenih na osnovi vlasti. No kada pogledamo element strukturiranih interakcija, nalazimo mnoštvo preostale literature, uključujući i onu o javnim politikama. Iako se uglavnom radilo o vertikalnoj dimenziji i bavilo se njome, shvatilo se da proces *policyja* nije samo u odabiru i da se velik dio literature o javnim politikama odnosi na interakcije, konkurentске borbe među institucijama i na planove stavljanja politika na dnevni red. Ne radi se više samo o tome da vlast nešto pokušava, nego o tome da pojedini segmenti vlasti međusobno djeluju i bore se za moć, podršku, javnu potporu. Dakle govorimo o pluralizmu u političkom sustavu. Drugim riječima, priznalo se da unutar vlasti postoje brojne institucije koje su međusobno sukobljene. Tu ulazi ekonomija sa svojom teorijom javnog izbora. Javni izbor promatrao se kao aplikacija teorije tržišta. Vlast se sastoji od brojnih institucija koje se ponašaju kao ponuđači na tržištu koji se međusobno natječu. Pretpostavka je da sudionici na tom konkurentskom tržištu slijede vlastite ciljeve želeći narasti, ojačati i biti bogatiji od drugih. I izvan vlasti postoje brojne organizacije koje se nalaze na tom istom tržištu pa dolazi do aplikacije tržišne perspektive i na sferu strukturirane interakcije. To se pretvorilo u raspravu na

koji se način ljudi ponašaju u tim konkurentskim situacijama, kako uopće mogu međusobno surađivati ako svatko želi vlastiti probitak? Ili, kako ljudi mogu surađivati ako ne znaju što će drugi napraviti, što nas pak dovodi do igre Zatvorenikove dileme. Tu se radi o usredotočenosti na pojedini problem-ski izbor. To je vrlo popularan način teoretiziranja o procesima *policyja*, koji pretpostavlja da su igrači međusobno različiti i da znaju što žele postići. Međutim, valja reći da se u takvim pristupima više radi o izgradnji modela nego o empirijskom testiranju.

Drugi pristup često se naziva narativnom, diskurzivnom, interpretativnom *policy* analizom. Taj pristup smatra kako se *policy* zapravo odnosi na pričanje priče, na diskurzivni proces prije nego na igru trgovanja. To je zapravo pokušaj osmišljavanja stvari. Pojava politike zaštite okoliša nije bila rezultat igre pojedinaca, nego rezultat promjene u ljudskom shvaćanju svijeta oko sebe i svog odnosa prema tom svijetu. Odatle interes za pričanje priče i za samu interpretaciju. Govorili smo o zajednicama javnih politika, o epistemičkim zajednicama itd. Haas (Haas, 1992) pokušavao je objasniti zašto je, kada su znanstvenici otkrili da se ozonski omotač stanjuje i da se pojavljuju rupe na polovima, vrlo brzo došlo do dogovora na globalnoj razini o dopuštenoj razini ispuštanja *CFC-a*. Prema njegovu mišljenju, znanstvenici širom svijeta shvatili su problem, a nakon toga bili su u stanju uvjeriti vladu da se na njega treba adekvatno reagirati. Ključni moment u objašnjavanju tog fenomena bilo je znanje koje se razmjenjivalo među sudionicima, odatnost određenim vrijednostima i spremnost da se nešto učini u vezi s tim pi-

tanjem. Svakako, postojale su i druge verzije, pa su tako Sabatier i Jenkins-Smith (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) izveli svoju teoriju o koalicijama zagovaranja (*advocacy coalitions*), koja tvrdi da postoji grupa ljudi koji međusobno dijele isto mišljenje, ali kojima se istovremeno suprotstavljaju oni koji ne dijele to mišljenje. Pokazali su to na primjeru upravljanja vodama na području Los Angelesa. Postojala je grupa ljudi, farmeri i industrijalci, koja se zalagala za eksploataciju jer je željela više vode. Podržavala ih je grupa inženjera, sveučilištaraca, razne organizacije poput trgovačke komore i sl. No istovremeno je postojala druga koalicija, skupina ljudi koji su se smatrali ekolozima, koji su se protivili daljnjem eksploatiranju vode i koji su željeli da se ono ne mijenja. I oni su svoje pobornike našli u dijelovima vlade, sveučilištima, nevladinim organizacijama i slično. Dakle epistemičke zajednice pojavljuju se same od sebe, ali su također vrlo često međusobno suprotstavljene.

Uvelike nam pomaže ako razmišljamo na način da se tu radi o dva zasebna pristupa. Jedan od njih se pita kako pomoći vladi da donese pravu odluku, dok se drugi pita kako objasniti taj konstantni konflikt koji traje? Naravno, postojalo je i mnogo pokušaja da se ta dva pristupa spoje. Jedan od njih nazivam primijenjenim instrumentalizmom. Eugene Bardach, autor knjige *Praktični vodič u policy analizu* (Bardach, 2000), koja je vrlo popularna, posebno stoga što ima stotinjak stranica i lako se čita, bavi se time kako postati pametnim izvršiteljem konkretne odluke (*street smart operator*) – dakle ne samo kako napraviti analizu nego i kako uvjeriti ljude da je to što radimo ispravno. Knjiga pokušava poka-

zati kako se može zaobići sustav, kako dobro “prodati” svoju tezu, kako postići da vaše tvrdnje dopru do javnosti, kako prodrijeti kroz brojne strukturne interakcije da bismo pomogli vladi da postigne ciljeve određene politike. Ljudi se sve češće brinu zbog načina implementacije koji se unatoč dobroj ideji izgubi u “prašumi”. Stoga treba pronaći put kroz prašumu. Kao što sam i jučer spomenuo, jedna od stvari koje se događaju kad interpretiramo studije implementacije jest da nas sve više zabrinjavaju pitanja: što se događa? Zašto ljudi na kraju čine stvari koje nisu bile u originalnim ciljevima? Literatura tu nije od pomoći jer se uglavnom bavi studijama slučaja, a većina takvih studija bavila se promašajima i neuspjesima određene politike. Tada se situacija okrenula prema interpretativnom objašnjenju. Što ljudi rade? Zašto su krenuli u tom i tom smjeru? Zašto razvijaju nova shvaćanja? Stoga se navedeni autor okrenuo istraživanju tih pitanja, ali većina istraživanja i dalje ostaje na liniji odlučivanja – kako postići da se nešto dogodi? Pod kojim okolnostima možemo uspjeti? Najnovija knjiga Michaela Hilla i Petera Hupea (Hill, Hupe, 2002) o implementaciji i dalje se bavi takvim pitanjima, tvrdeći da unatoč tome što postoje problemi unutar okvira *authorized decision*, mi želimo da vlast bude djelotvorna, želimo da se odluke provode i to je zadatak vlasti.

Došli smo do pitanja evaluacije. Što se SAD-a tiče, sav je novac u Washingtonu, ali je administrativna mašinerija raštrkana. Kad američka vlada želi nešto postići, tada uglavnom isplati novac nekom drugom da to napravi umjesto nje, primjerice saveznom vlastima, okružnim i gradskim vlastima, nevladinim organizacijama. Kada su se 1960-ih

socijalni programi američke vlasti počeli širiti, postavilo se pitanje: dajemo toliki novac, a što dobivamo? Tada se na dno postavljenih uvjeta počela davati i stavka da svaki projekt po svom završetku mora imati i neovisnu evaluaciju. Bila je to sasvim pristojna zarada za brojne sveučilišne djelatnike koji su evaluirali te federalne programe, a često su o tim projektima pisali i znanstvene članke pa su imali dvostruku korist. No primarna zadaća evaluacije bilo je izvještavanje o postignutom. Evaluacija nije uvijek bila moguća ni jednostavna. Događalo se da izvršitelji pitaju evaluatora što bi oni trebali raditi, dok je evaluator pokušavao ne utjecati na njihov rad. S druge strane, evaluatori su se često pitali: zašto ja ne radim nešto slično? To je dovelo do tenzija koje su se posebno osjećale na razini uključenosti evaluatora u proces izvedbe projekta. Najnovije spoznaje na tom području tvrde da je neovisnost evaluatora nemoguća jer od trenutka kada počnete bilježiti napredak, izvršili ste utjecaj na projekt zato što su ljudi na projektu svjesni vaših radnji. Smatra se da je bolje da evaluatori budu uključeni u projekt i da s projektnim realizatorima dogovaraju što će biti predmet evaluacije. Ta nova vrsta evaluacije približila je čitav proces strukturnim interakcijama.

Konačno, pozabavimo se nečim što nazivam društvenom konstrukcijom *policyja*. To je priznanje da se *policy* odvija u vrlo kompleksnim situacijama u kojima mnogi akteri pokušavaju ostvariti svoje agende, a ponekad ima više agenda nego aktera. Recimo stoga nešto o institucionalnoj organizacijskoj teoriji, odnosno o načinima na koje su organizacije ustrojene. Na primjer muzeji, ali istovremeno se tu bavimo i oko-

linom. Ne zanima nas toliko sama institucija koliko institucijska praksa; kako ljudi usvajaju standardizirane postupke djelovanja, kako se navikavaju na djelovanje u zajednici i sl. Iako neću detaljizirati, naglašavam da postoji nekoliko dimenzija toga problema kao što su kognitivna, normativna i regulativna, a također se ne smije zanemariti ni poimanje svijeta i ljudske vrijednosti. Ta teorija drži da svijet nije otvoreno tržište, da igra nije uvijek otvorena igračima, mnoge su stvari unaprijed određene pa možemo govoriti o strukturiranom procesu. Organizacija je mobilizacija sklonosti. Svaka organizacija na svoj način privilegira određene interpretacije, vrijednosti, poimanja svijeta, a s druge strane stavlja sve ostale interpretacije i vrijednosti na marginu. U slučaju voda, na primjer u Victoriji, gdje sam odrastao, imali smo "Odjel za vodne resurse" (*Department of Water Resources*) koji je kasnije postao "Odjel za zaštitu voda" (*Department of Water Conservation*). Već je iz imena vidljivo da su prvu organizaciju vodili inženjeri te da se bavila izgradnjom brana, postavljanjem vodovodnih cijevi i slično. S vremenom se u Australiji pojavio problem nestašice i prekomjerne upotrebe vode pa se gore spomenuta organizacija više nije bavila crpenjem vode, nego njezinim očuvanjem. Na jednak način možemo promatrati i *policy*, kao strukturiranu obvezu spram važnih resursa (Schaffer, 1975).

Kako su serije postupaka postale institucionalizirane? Na primjer obrazovanje kao djelomično povezan sustav u kojem postoje veze među školama, predmetima, ispitima, među osnovnom, srednjom školom i sveučilištem itd. No što je i kakav je pojedini institucijski okvir? U našem kontekstu nagla-

sak je stavljen na pristup koji je prikazan u teoriji igara. Njemački politolog Fritz Scharpf (Scharpf, 1997) napisao je knjigu "Igre koje igraju realni akteri" u kojoj pokušava primijeniti teoriju igara na situacije iz stvarnog života. Mnogi europski znanstvenici bili su zainteresirani za takav pristup jer je većina regulatornoga sustava europskih zemalja bila zamijenjena regulatornim strukturama Europske unije. Postojala je duboka strukturalna zabrinutost vezana uz mogućnost vladanja (*governmentality*). Ljudi poput Nicosia Rosea i Petera Millera (Rose, Miller, 1992) ili pak Mitchella Deana (Dean, 1999) smatrali su da se ne trebamo usredotočiti na ono što vlast namjerava učiniti, nego na sam proces upravljanja. Na dubljoj, strukturalnoj razini pitanje glasi: na koji način poimamo što je uobičajeno i normalno, a što nije? Tko su stručnjaci koji nam mogu reći što bismo trebali učiniti u određenom trenutku? Naglasak je stavljen na razvoj ekspertize. Zašto neki problem uopće postaje problem javnih politika? To je pitanje u mnogo čemu povezano s razvojem ekspertize. Primjerice, problem očuvanja okoliša: vrlo je zanimljiva činjenica da

je s razvojem i očuvanjem okoliša raslo i zanimanje za taj problem kao problem javnih politika. Kada razmislite što su tvornice radile 1930-ih ili još ranije, 1880-ih, kada briga za okoliš nije ni postojala, pa sve do napretka na tom polju u 50-im i 60-im godinama prošloga stoljeća, shvatit ćete koliko je to značajan problem javnih politika. Sada imamo stručnjake koji mogu izmjeriti što i koliko tvornice rade, što se smije, a što ne. U sklopu razvoja ekspertize značajno je i pitanje problematiziranja. Kada određeno pitanje postaje problem? Bitna je odrednica problematiziranja konstrukcija svijeta na osnovi koje je moguće odgovoriti na neki problem. Uz problem mora postojati i rješenje.

To je moje mišljenje o literaturi koja vam može pomoći u proučavanju javnih politika. Na neki način to je moj odgovor na dominantan okvir proučavanja javnih politika. Smatram da je korisno imati na umu brojne mogućnosti i različite pristupe te držim da je i za samu teoriju korisno poznavanje praktičnog djelovanja.

*S engleskoga preveo  
Darko Tomorad*

## LITERATURA

- Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers.
- Crenson, M. A. (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-decisionmaking in the Cities*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Western Society*. London: Sage Publications.
- Dye, T. (1985). *Understanding Public Policy*, 5. izd. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and internatio-

- nal policy coordination. *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Hill, M., Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Jenkins-Smith, H. C. (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. London: Martin Robertson.
- Lerner, D., Lasswell, H. D., ur. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Majone, G. (1994). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Pressman, J., Wildavsky, A. (1973, 1979, 1983). *Implementation*, 1. izd., 2. izd., 3. izd. Berkeley: University of California Press.
- Rose, N., Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology* 43 (2): 172-205.
- Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Schaffer, B. B. (1975). The Problem of Access to Public Services. *Development and Change* 6 (1): 3-11.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder: Westview Press.

## Policy and Governing: Basic Approaches

### SUMMARY

The concept of policy is a central element in both the practice and the analysis of governing, but it is rarely subject to much theoretical scrutiny. It forms part of an assumptive world in which it is taken for granted that governing is a coherent, hierarchical and instrumental process, and that policy is a pattern of authorised choice. This presentation of governing is subject to both empirical and theoretical critiques, which present government rather in terms of structured interaction. But these critiques do not appear to undermine the force of the dominant presentation of policy as authorised choice, and the central question for both the analysis and the practice of policy is the relationship between these conflicting presentations.

Policy has been claimed as a field of study for political science, but this has been contested by economics, and various elements of both economics and political science are mobilised in the analysis of policy, each contributing to a particular framing of the policy process. Instrumental framings of policy and its evaluation have dominated the American mainstream in the policy literature, but have been challenged by an increasing focus on organization and interpretation. Drawing these strands together in an institutional framework strengthens the analysis, but calls for a reconsideration of assumptions about the place of policy in the process of governing.