

Ana Petek*

UDK 35.076(038)

Agenda (engl. *policy agenda*), dnevno-politički red, popis javnih tema (*public issues*) ili skup problema, njihovih uzroka, simbola i rješenja, koji dobivaju ili gube pažnju javnosti i elita. Da bi neko socijalno stanje postalo *policy problem*, mora biti: nezadovoljavajuće (prikazano takvim kroz neke objektivne indikatore); promjenjivo (da je državi moguće u nj intervenirati); socijalno konstruirano kao kolektivni problem (onaj koji zajednica dijeli i koji samo zajednica može i treba riješiti); mora postati prioritet (mora mu porasti važnost u očima građana i elita); na kraju, institucije vlasti moraju nešto činiti u pokušaju da ga riješe. Tako problemi pojedina postaju društveni problemi, a zatim i javni ili politički problemi. Razlikuje se više razina dnevno-političkog reda ili agende: sveobuhvatnu, društvenu, institucionalnu te odlučivačku agendu. Te se razine međusobno razlikuju prema svojoj veličini ili dužini, odnosno broju problema koji ih čine; prema intenzitetu pažnje koju problemi koje sadržavaju dobivaju te prema specifičnosti tema koji ih čine. Sveobuhvatna agenda (*agenda universe*) sadržava sve moguće ideje koje potencijalno mogu postati javne teme i *policy* problemi. Stoga je riječ o beskonačno velikome popisu. S popisa su isključene samo one teme koje su u demokratskim sustavima zabranjene kao politički nekorektne, koje su govor mržnje, koje čine poticanje na diskriminaciju ili nasilje, itd. Sustavna ili društvena agenda (*systemic agenda*) manja je brojem tema. Uključuje samo one probleme koji potpadaju pod legitimno i zakonito djelovanje vlasti, jer se dodatno u odnosu na sveobuhvatnu agendu isključuje sve ono što neki članovi zajednice misle da bi trebalo biti predmetom javnih intervencija, ali za to država

* Dr. sc. Ana Petek, znanstvena novakinja – asistentica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (scientific researcher – assistant at the Faculty of Political Science, University of Zagreb, e-mail: ana.petek@yahoo.com)

(trenutačno) nema ovlasti. Ono što tijela vlasti aktivno i ozbiljno uzimaju u obzir nalazi se na razini agende koja se naziva institucionalni politički dnevni red (*institutional agenda*). Najuža je odlučivačka agenda (*decision agenda*), kao popis tema i javnih problema na rješavanju kojih institucije političkog sustava stvarno djeluju. Tu su problemi najkonkretnije postavljeni. Precizno su definirani, što uključuje i objašnjenje njihovih uzroka te s njima povezanih potencijalnih rješenja. Cilj djelovanja različitih aktera javnih politika jest da njihove teme dospiju sa sveobuhvatne i društvene agende na institucionalnu, pa i odlučivačku, što se događa paralelno s intenziviranjem pažnje političke elite i građana za njih. To se odvija na početku procesa stvaranja javnih politika, u prvoj fazi, postavljanju dnevopolitičkog reda (*agenda-setting*).

Akter javnih politika (engl. *policy actor, policy player*), pojedinac, skupina (formalna ili neformalna) ili institucija koja na temelju svojih formalnih nadležnosti, ali i interesa i vrijednosti, sudjeluje u procesu stvaranja javnih politika, odnosno teži utjecati na oblikovanje i implementaciju rješenja javnih problema. Jedno od najvažnijih svojstava *policy* aktera jest njihov status (ne)državnosti, prema kojemu se obavlja osnovno klasificiranje aktera u *policy* procesu na državne aktere te nedržavne, tj. aktere iz sfere društva. Za državne je aktere karakteristično da im je djelovanje ograničeno teritorijalno, da je utemeljeno u suverenosti, da posjeduju neku vrstu autonomnosti te moć represije, odnosno prisile. Dodatno, koriste se pokazatelji formalnog osnutka ili ukinuća nekog aktera, financiranja njegova djelovanja, utvrđivanja i objavljivanja zadaća i načina djelovanja, zatim statusa zaposlenih u određenoj instituciji, pa i mogućeg monopolističkog položaja. Državni akteri imaju ekskluzivno pravo formalno odlučivati. Njihove se odluke odnose na cjelokupno stanovništvo na teritoriju neke zemlje, djeluju prema unaprijed utvrđenim procedurama te su stoga transparentni i predvidivi. No također i rigidni te često spori i neefikasni. Načelno bi se njihovo djelovanje trebalo temeljiti na težnji osiguravanja javnog interesa. Zbog kompleksnosti određivanja statusa (ne)državnosti pojedinoga aktera, jer pojam državnosti uvijek podrazumijeva neku teoriju države, pogodnije je koristiti se razlikovanjem formalnih i neformalnih aktera. Naime, time se klasifikacija aktera pojednostavnjuje jer se razlikovanje svodi na samo jednu preciznu karakteristiku – postojanje formalno specificirane ovlasti za odlučivanje. Formalni su akteri, koji se poistovjećuju s državnima, oni koji imaju pravo i dužnost sudjelovanja u kreiranju javnih politika prema ustavu i/ili zakonima. Stoga prva skupina aktera uključuje sve aktere iz svih triju grana vlasti i na svim organizacijskim razinama

vlasti. Sistematiziraju se ili kao oni u zakonodavnoj, izvršnoj (predsjednik, vlada, uprava i agencije) te sudskoj vlasti, ili kao imenovani službenici i izabrani dužnosnici, neovisno o grani vlasti. Podrazumijeva se da je riječ i o središnjoj vlasti i o lokalnoj razini. Neformalni akteri, koji se poistovjećuju s akterima iz društva, pravo sudjelovanja u *policy* procesu dobivaju iz općeg prava participacije u demokratskom sustavu, odnosno bez izravne zakonske ovlasti. Način njihove participacije nije specificiran pravnim normama, već sudjeluju zbog vlastitog interesa za određeno pitanje. Često se nazivaju zainteresiranim akterima ili dionicima (*stakeholders*), što se odnosi na one aktere koji u *policy* procesu sudjeluju stoga što (vjeruju da) imaju određeni »udio« ili »ulog« u određenom problemu (*hold a stake in*), a ne zato što su to obvezni. Dakle, akteri iz društva, za razliku od državnih aktera, slijede i zastupaju interese i vrijednosti određenih društvenih skupina te se za sudjelovanje u procesu stvaranja javnih politika moraju izboriti. U skupinu neformalnih aktera spadaju pojedinci (građani, birači), interesne skupine, masovni mediji, istraživačke organizacije (sveučilište, instituti, *think tankovi*) te političke stranke. U kategoriji interesnih skupina razlikuju se dvije osnovne potkategorije – tržišno-gospodarski akteri, odnosno akteri poslovnog sektora, te akteri civilnog društva (prvenstveno udruge i sindikati). Tim akterima nacionalnog političkog sustava treba dodati i one iz međunarodne arene, odnosno različite međuvladine i međunarodne nevladine organizacije te nadnacionalna tijela, koja sve više utječu na kreiranje nacionalnih javnih politika. Međunarodni se akteri mogu klasificirati i kao formalni i kao neformalni. Za to su najbolji primjer tijela Europske unije, koja u nekim pitanjima ili politikama imaju izravno pravo i obvezu sudjelovanja u odlučivanju u članicama ili zemljama kandidatima, a u nekim politikama ili u nečlanicama tek usmjeravaju ili pokušavaju utjecati na ishode kreiranja javnih politika.

Ciljna skupina (engl. *target group, target population, target public of a policy*), skupina građana čije je blagostanje pod utjecajem neke javne politike, odnosno oni za čiju se dobrobit i probitak neka javna politika kreira. Osnovna razlika između ciljne skupine javnih politika i *policy* aktera je u tome što ciljna skupina može u procesu stvaranja javnih politika biti potpuno pasivna, dok akteri aktivno sudjeluju u *policy* procesu i utječu na oblikovanje i implementaciju javnih politika. Dakle, ciljna skupina može, ali ne mora biti i *policy* akter, i obrnuto. Ipak, vrlo su često skupine iz društva istovremeno i ciljna skupina i organizirane, u cjelini ili njihovi dijelovi, kao akter koji ih predstavlja u kreiranju pojedine javne politike. Ciljne skupine mogu biti različitih veličina, od malog udjela u stanovništvu (ve-

teranska politika), značajnih i velikih dijelova populacije (politika prema mladima ili politika prema ženama), do ciljnih skupina koje obuhvaćaju cijelo stanovništvo neke zemlje (politika nacionalne sigurnosti ili politika zaštite okoliša). Ciljne skupine mogu imati manje ili više stabilne granice. Neke su ciljne skupine krajnje propusne i imaju vrlo fleksibilne granice, pa je gotovo svatko ili bio dio ciljne skupine (npr. mladi), ili će to sigurno postati (npr. stari), ili to potencijalno on ili njegov bližnji mogu postati (npr. osoba s invaliditetom ili ovisnik). Ciljne skupine javnih politika su značajne jer, s jedne strane, utječu na *policy* dizajn – na oblikovanje ciljeva i instrumenata javnih politika. To u čiju se korist neka javna politika kreira određuje kako se definiraju njezine svrhe te koji se mehanizmi koriste u njezinoj provedbi. S druge strane, ciljne skupine su važne jer utječu na oblikovanje orijentacija građana spram vlasti te na njihovu političku participaciju. Javne politike su, između ostaloga, i poruke građanima o njihovu statusu. Kroz definiranje ciljnih skupina javnih politika građanima se poručuje kako država shvaća tko su, u koju grupu pripadaju i što mogu očekivati kako će ih vlast tretirati. Na taj način ciljne skupine utječu na razinu i oblik mobilizacije građana u političkom životu. Dvije su osnovne značajke ili varijable kojima se određuje tip ciljne skupine. Prvo, ciljne skupine međusobno se razlikuju prema moći kojom raspoložu. Moć ciljnih skupina javnih politika zasniva se na tri izvora. Izvor moći ciljne skupine prvenstveno čine njezini članovi kao birači, pa su moćnije brojnije skupine čiji članovi u većoj mjeri izlaze na izbore. Zatim, ciljna skupina ima moć ako posjeduje bogatstvo, no i ako raspolože drugim resursima poput ljudskoga kapitala, znanja ili informacija. Posljednje, moć ciljne skupine čini sklonost njezinih članova mobilizaciji usmjerenoj na djelovanje, poput primjerice organiziranja javnih skupova i protesta. Drugo obilježje ciljnih skupina je njihova socijalna konstrukcija koja se odnosi na kulturološke karakteristike ili popularne predodžbe koje o njima postoje u javnosti. Zajedničkim se karakteristikama članova skupine, a koje su socijalno važne, pripisuju specifične vrijednosti, termini, simboli i metafore, koji nastaju kroz politiku, kulturu, socijalizaciju, povijest, medije, religiju, itd. Pojednostavnjeno, riječ je o raširenim stereotipima o članovima ciljne skupine koji mogu biti pozitivni ili negativni. Ukrštanjem dviju osnovnih značajki ciljnih skupina – njihove moći i socijalne konstrukcije – određuju se četiri osnovna tipa ciljnih skupina: privilegirane, ovisničke, natjecateljske i devijantne ciljne skupine. Javne se politike najčešće kreiraju za privilegirane ciljne skupine – moćne dijelove društva koji u zajednici imaju pozitivno određenje jer se njihovi problemi shvaćaju kao važni javni problemi, pa je u interesu političke elite da se upravo to adresira djelovanjem vlasti.

Također, članovi privilegiranih ciljnih skupina najčešće imaju pozitivnu i podržavajuću orijentaciju spram vlasti i politici općenito, koje smatraju važnima, otvorenima, poštenima i pravednima, te ih karakterizira visoka razina političke participacije.

Dimenzije javnih politika (engl. *accounts of policy*) analiziraju se zato što su javne politike višedimenzionalan fenomen te se uvriježilo razumijevati ih i analizirati kroz tri osnovna aspekta: okomitu dimenziju ili izbor na temelju vlasti (*policy as authorized choice*); vodoravnu dimenziju ili strukturiranu interakciju aktera te kao socijalnu konstrukciju ili način razumijevanja kolektivnih problema. Javne politike u svojoj su okomitoj dimenziji sve ono što je vlast (vlada) odlučila učiniti ili ne učiniti. Riječ je ponajprije o političkom odlučivanju po pojedinim javnim sektorima i područjima djelatnosti predstavljenima u vladinim resorima odnosno ministarstvima. U toj se dimenziji javne politike razumijevaju kao izbori legitimnih političkih predstavnika, pretočeni u odluke i pravila koja se prenose kroz hijerarhiju vlasti i provode putem državnoga aparata. Stoga se javne politike u toj dimenziji primarno sastoje od ciljeva, formalnih određenja poželjnog stanja zajednice u budućnosti te *policy* instrumenata, mehanizama ili oruđa koja državi stoje na raspolaganju za njihovu implementaciju. Dakle, glavno razumijevanje javnih politika je da su one ciljno-instrumentalna racionalnost, što prozlaži iz koncepta predstavničke demokracije i njoj je sukladno. Okomita dimenzija javnih politika je ključna jer mogućnost sudjelovanja vlasti neko područje ljudskoga djelovanja konstituira kao javnu politiku. Novija istraživanja pokazuju da to, iako nužan, nije i dovoljan uvjet određivanja, pa onda ni analize javnih politika. Vodoravna dimenzija odnosi se na javne politike kao ishod strukturirane interakcije aktera oko rješavanja kolektivnih problema. Ključno što se tom dimenzijom dodaje u razumijevanje javnih politika jest spoznaja da se u proces njihova stvaranja uključuju i nedržavni akteri, oni izvan hijerarhije vlasti. Time se naglašava da u suvremenom kreiranju javnih politika država u sve većoj mjeri u oblikovanju rješenja kolektivnih problema i njihovu provođenju ovisi o akterima smještenima u sferi društva ili u međunarodnoj areni. U polju javne uprave navedeni se trendovi najčešće označavaju sintagmom javno upravljanje (*governance*), a u političkoj znanosti ta je dimenzija povezana s konceptom participativne demokracije. Određenje da su javne politike i socijalno konstruirane proizlazi iz utjecaja diskursa i jezika na njihovo kreiranje. Stoga su u svojoj trećoj dimenziji javne politike ideje i identiteti koji određuju da je neko socijalno stanje kolektivni problem u koji država odnosno zajednica treba intervenirati. Dakle, javne politike

uvijek su i opravdavanje, rezoniranje i argumentiranje javnih intervencija, odnosno svjetonazori, ideologije, uvjerenja ili paradigme koje stoje u njihovu temelju. To je razumijevanje javnih politika povezano s konceptom deliberativne ili raspravne demokracije.

Institucije u istraživanju javnih politika (engl. *institutions in policy research*) obuhvaćaju skup pravila i vrsta aktera. Institucije su sustavi pravila, formalnih (pravnih) i neformalnih (socijalnih), koji strukturiraju djelovanje aktera u *policy* procesu jer određuju što je poželjno, što zabranjeno, a što dopušteno ponašanje te time oblikuju preferencije i strategije aktera. Preciznije je kad se pojam rabi u tom smislu. Kada se pojam institucija koristi u smislu vrste aktera, najčešće se misli na državne aktere odnosno na temeljne institucije političkog sustava, pa se umjesto državnih i nedržavnih aktera ponekad razlikuju institucionalni i izvaninstitucionalni akteri. Za kategoriju aktera preporučljivije je primijeniti razlikovanje pojedinačnih (*individual*) i složenih (*composite*) aktera. Kako su samo pojedinci sposobni za svrhovito ili ciljano djelovanje, kod složenih aktera, koji su konstelacije pojedinaca koji koordinirano djeluju, važna je unutarnja interakcija u institucionalnoj strukturi kojom se proizvodi djelovanje koje se pripisuje složenom akteru. Tako definirani složeni akteri mogu biti državni odnosno formalni, ali mogu postojati i u skupini nedržavnih odnosno neformalnih aktera.

Komparativne javne politike (engl. *comparative public policy*), studije koje se nalaze na granici dviju politoloških grana, javnih politika i komparativne politike. Prvenstveno su usmjerene na usporedbu ishoda javnih politika u različitim jurisdikcijama, na pitanja imaju li usporedivi režimi slične rezultate javnih politika te, ako ne, čime se mogu objasniti te razlike. U najvećoj su mjeri okrenute usporedbi financijskih aspekata javnih politika, odnosno javnih rashoda po sektorima kao glavnih indikatora varijacija u proizvodima vlasti. Uglavnom je riječ o istraživanjima varijacija u pružanju socijalnih usluga i tipova socijalne države. Drugi značajan interes komparativnih javnih politika povezan je s komparativnom demokratskom teorijom te je usmjeren na usporedbe stranačkih programa, odnosno uloge javnih politika u izbornim kampanjama. Najnoviji trendovi i metodološke inovacije u komparativnim javnim politikama vođeni su interesom za ispitivanjem dinamike kojom se politike šire iz jednog sustava u drugi, pa su razvijene ideje o transferu javnih politika, konvergenciji javnih politika, učenju o efektima javnih politika, itd. Riječ je o analizi »kruženja« mogućih rješenja javnih problema i toga kako vlade prihvaćaju odgovore na njih

»izumljene« u drugim zemljama. Subnacionalna komparacija odnosi se na usporedbu načina odlučivanja i ishoda po sektorima u jednoj nacionalnoj državi i najčešće se u literaturi koristi različitim taksonomijama i tipologijama javnih politika te njima i rezultira.

Kreatori javnih politika (engl. *policymakers*), skupina donositelja odluka koji imaju očite i svjesne ciljeve te nastoje pokrenuti neku akciju. U prvom redu riječ je o legitimnim političkim predstavnicima: izabranim državnim dužnosnicima te visokopozicioniranim službenicima, koji zajedno odabiru tijekom djelovanja te odluke o tome prenose podređenima da ih provedu. Riječ je o oblikovanju i provedbi javnih politika pristupom »od vrha ka dnu« (*top-down*). Moguće su i situacije u kojima podređeni službenici pokreću tijekom djelovanja tako da šalju neki zahtjev prema višim razinama na odobrenje, što se označava pristupom »od dna ka vrhu« (*bottom-up*). No kreatori politika pritom zadržavaju pravo na donošenje konačne odluke. Oboje čini okomitu dimenziju javnih politika u kojoj je postojanje kreatora javnih politika neupitno, s obzirom na to da je žarište na vlasti i hijerarhiji, pa sljedno tome postoje vladari te provoditelji ili preuzimatelji politike. U vodoravnoj su dimenziji u kreiranje javnih politika uključeni različiti akteri iz društva, a javne su politike ishod pregovaranja i konsenzusa mnogobrojnih različitih igrača. Iz perspektive te dimenzije vrlo je teško odrediti tko su kreatori politika, s obzirom na to da u horizontalnoj strukturi u procesu donošenja odluka sudjeluju svi. Stoga je razlikovanje kreatora i provoditelja politika tu suvišno i analitički beskorisno. Ključnim pitanjem postaje tko sudjeluje u *policy* procesu, a tko je iz njega isključen.

Policy mreža (engl. *policy network*), oblik strukturirane interakcije aktera javnih politika određen kao niz formalnih, institucionalnih te neformalnih veza između državnih i drugih aktera organiziranih oko zajedničkih, pa makar i beskonačno pregovaranih, uvjerenja i interesa u kreiranju javnih politika i njihovoj implementaciji. Iako uporaba i razumijevanje mrežnog koncepta u literaturi o javnim politikama znatno variraju, najmanji je zajednički nazivnik da se analiza *policy* mreža usmjerava na (1) nehijerarhijske odnose među (2) državnim i nedržavnim akterima *policy* procesa. Dakle, postoje dvije osnovne komponente mreže: subjekti, predstavljeni (1) čvorovima mreže, koji su spojeni (2) nitima što predstavljaju njihove međusobne relacije. Za mrežne je strukture važno da nemaju središće moći ili odlučivanja koje bi moglo hijerarhijski upravljati. Dodatno je važno istaknuti da odnosi između aktera imaju svoj formalni i neformalni aspekt. *Policy* mreže mogu biti dominantno sastavljene od labavih, nefor-

malnih interakcija, ali ih mogu činiti i čvrsti, formalno strukturirani, institucionalizirani odnosi između aktera. Danas *policy* mreže poznaju mnoge institucionalizirane oblike koji u praksi nose nazive poput komiteta, odbora, foruma, savjeta, vijeća te u zadnje vrijeme u Hrvatskoj najčešće upotrebljavanog izraza povjerenstva. Pojam *policy* mreža često se koristi kao generički pojam za sve oblike i vrste odnosa između države i društva te u tome širokom shvaćanju čini istoznačnicu s dimenzijom strukturirane interakcije aktera. Preporučljivije je *policy* mreže razumjeti i rabiti u užemu smislu, kao samo jedan oblik strukturirane interakcije aktera. Slijedeći europsku kontinentalnu tradiciju mrežne teorije javnih politika, mreže su specifična novonastajuća forma javnoga upravljanja. Dakle, riječ je o nehijerarhijskom međudjelovanju državnih i nedržavnih aktera u formulaciji i implementaciji javnih politika, kojoj jezgru (*core of governance networks*) čini kooperacija javne uprave s akterima civilnog društva, napose s nevladinim organizacijama.

Strukturirana interakcija aktera (engl. *policy as structured interaction*), državnih i nedržavnih, jedna je od dimenzija javnih politika jer su javne politike i ishodi njihovih međudnosa, pregovaranja i konflikata. Akteri koji sudjeluju u procesu kreiranja javnih politika ne djeluju u zrakopraznom prostoru, već u međusobnoj interakciji. Ta se interakcija između države i društva na različite načine strukturira u stabilne obrasce te se pojavljuje u mnogobrojnim oblicima. Oblike strukturirane interakcije aktera čine mnogobrojne varijacije, no tri kriterija su u tome najvažnija. Prvo, broj i vrsta aktera koji su uključeni u kreiranje neke politike najznačajniji je aspekt razlikovanja oblika strukturirane interakcije aktera. Posebice je važno koji su akteri izvan hijerarhije vlasti uključeni u *policy* proces, jesu li to sindikati, stranke, korporacije i poslodavci, udruge, stručna udruženja, predstavnici neke lokalne zajednice ili možda primarno akteri iz međunarodne arene. Drugo, važno je i pitanje ravnoteže moći, odnosno dominiraju li neki akteri procesom te jesu li to državni ili nedržavni akteri. U tom smislu struktura odnosa između aktera može biti više ili manje centralizirana te može biti utemeljena na odnosima principala i agenata ili na istinskom partnerstvu na razini zajedništva. Posljednje, treće, važne su funkcije koje oblik strukturirane interakcije ima. Dakle, pitanje je u kojoj politici neki obrazac odnosa između aktera postoji, odnosno u kojoj je fazi *policy* procesa on značajan čimbenik kreiranja javnih politika. Ključno je određuje li isti obrazac strukture odnosa između aktera države i društva oblikovanje javnih politika (definiranje problema i ciljeva te formuliranje alternativnih rješenja) ili i implementaciju te iste politike.

A zatim i je li to obrazac specifičan za jednu politiku, skupinu politika ili dominira većinom odlučivanja u nekom političkom sustavu. Politička znanost poznaje mnoge koncepte i teorije kojima se opisuje i objašnjava strukturirana interakcija aktera u *policy* procesu. Primjerice, to su već klasični politološki koncepti kao etatizam, pluralizam, elitizam, korporativizam te klijentelizam i njegovi podelementi: politički uvjetovane fiskalne dotacije izbornim okruzima (*pork barrel*), kupovanje međusobne potpore (*log-rolling*), međusobno podržavajući odnosi (*mutual non-interference*) te parentelski odnosi (*parentela relations*). Također, postoji cijeli niz termina za oblike strukturirane interakcije aktera koji su specifično razvijeni u istraživanjima javnih politika, kao što su željezni trokut (*iron triangle*), podvlast (*subgovernment*), problemske mreže (*issue network*), epistemičke zajednice (*epistemic community*), zagovaračke koalicije (*advocacy coalition*), *policy* zajednice (*policy community*), *policy* mreže (*policy network*) te mreže za javno upravljanje (*governance network*). Problematično je što se ponekad u literaturi isti termini koriste za različite ili različiti termini za iste ili vrlo slične aspekte odnosa aktera. No, bogatstvo politološkog znanstvenog vokabulara oko te teme oslikava sljedeće: jedno je od osnovnih politoloških istraživačkih pitanja u analizi javnih politika tko jest, a tko nije uključen u kreiranje određene javne politike. Upravo tome okrenut je taj interakcijski način njihova razumijevanja, koji se prvenstveno bavi legitimnošću određenog sustava kreiranja javnih politika, za što politička znanost ima jedinstvene profesionalne kompetencije.

Tipologije i taksonomije javnih politika (engl. *public policy typologies, public policy taxonomies*) jesu različite. Najčešća i najjednostavnija je podjela na nazivne ili nominalne kategorije. Prvo, riječ je o određenjima prema području koje se regulira i kojim se upravlja, kao kod primjerice zdravstvene politike, obrazovne politike ili prometne politike. To označavanje javnih politika dio je svakodnevnog govora o politici, jer je to osnovni način razumijevanja pojma javnih politika uopće, kao sektora o kojima politika odlučuje. No takvo klasificiranje javnih politika analitički ne pomaže mnogo. Drugo, javne politike dijele se i prema ciljnim skupinama, pa su česta određenja poput: politika prema osobama s invaliditetom, politika prema ženama ili politika prema mladima. Takvo klasificiranje u istraživačko-analitičkom smislu nije ništa propulzivnije ili korisnije, no pokazuje važan suvremeni trend u kreiranju javnih politika: usmjeravanje na kompleksne multisektorske politike i nove politike ljudskih prava. Treći aspekt nominalne klasifikacije javnih politika je onaj prema institucionalnome okviru, odnosno prema tome na kojemu su teritoriju te politike važeće i na kojoj

se razini vlasti primarno oblikuju. U toj klasifikaciji postoje općinske, regionalne, nacionalne, državne, federalne ili europske javne politike. U komparativnim javnim politikama usmjerenima na subnacionalnu usporedbu, odnosno na komparaciju političkoga odlučivanja po sektorima u jednoj nacionalnoj državi, najčešće se koriste taksonomije i tipologije javnih politika, koje su analitički mnogo korisniji načini klasificiranja javnih politika od nazivnih podjela. Taksonomije su one klasifikacije javnih politika koje ih razvrstavaju u skupine ili grozdove prema karakteristikama empirijskih slučajeva (induktivno), dok tipologije čine isto prema konceptualnim kategorijama, najčešće križanjem jasno određenih kriterija (deduktivno). Vrijedna taksonomija javnih politika je ona koja razvrstava javne politike u četiri osnovna područja (*policy areas*): 1. upravljanje klasičnim državnim resorima (vanjska politika, sigurnosna politika, kaznena politika, sudska politika, migracijska politika, politika reforme javne uprave, itd.); 2. ekonomske politike (makroekonomska politika, politika oporezivanja, politika konkurentnosti, politika zapošljavanja, politika investicija, politika regulacije poslovanja, politika regulacije financija, regionalna politika, itd.); 3. socijalne politike (politika socijalne pomoći i skrbi, zdravstvena politika, obrazovna politika, politika prema ženama, politika prema manjinama, stambena politika, politika urbanog planiranja, obiteljska politika, itd.); 4. posebne sektorske politike (politika zaštite okoliša, medijska politika, informacijska politika, poljoprivredna politika, energetska politika, prometna politika, kulturna politika, sportska politika, itd.). Najpoznatija tipologija javnih politika je ona američkog politologa Theodorea Lowija koja javne politike dijeli na konstitutivne, regulativne, distributivne i redistributivne. Danas je u udžbenicima javnih politika uvriježeno da se ti tipovi javnih politika razlikuju prema troškovima i koristima koje politike proizvode. Ta tipologija vrlo se često kritizira jer da postavljeni kriteriji dopuštaju da se isti empirijski primjer klasificira u više kategorija te da stoga tipovi javnih politika nisu međusobno isključivi. S obzirom na to da nije uvijek nedvosmisleno u koju kategoriju neka javna politika pripada samo prema kriterijima troškova i koristi, preporučljivo je i tu klasifikaciju shvaćati kao taksonomiju javnih politika. Naime, njezine su kategorije zapravo izrasle iz empirijskoga istraživanja, a klasifikacijski kriteriji dodani su im naknadno. U tom smislu, regulativne, distributivne, konstitutivne i redistributivne javne politike zapravo su prikaz povijesnog razvoja funkcija države. Konstitutivne politike su one kojima se određuje temeljno uređenje političkoga sustava i odnos države i građana, pa ih najčešće čine politike ljudskih prava. Distributivne politike čine državni projekti i financijske investicije, kojima se najčešće ulazi u nova područja djelovanja. Regulativ-

ne politike su politike upravljanja tržišnim poslovanjem, a redistributivne politike ona su funkcija države kojom se stara za ekonomsku i socijalnu sigurnost građana. Suвременa kretanja pokazuju razvoj novih konstitutivnih politika koje nastaju transformacijom ili iz regulativnih politika, kroz težnje umanjena nedostataka tržišta (primjerice politika zaštite okoliša ili prava potrošača), ili iz redistributivnih politika, kroz težnje postavljanja određene razine kvalitete života kao temeljnog standarda zajednice (primjerice politika ljudskih prava osoba s invaliditetom).

Transfer javnih politika (engl. *policy transfer*), proces u kojem se znanje o politikama, administrativnom uređenju, institucijama i idejama u jednom političkom sustavu (sadašnjem ili prošlom) koristi za razvoj politika, administrativnih uređenja, institucija i ideja u drugom političkom sustavu. Šest je osnovnih istraživačkih pitanja na koje treba odgovoriti da bi se »uhvatile« sve dimenzije tog kompleksnog fenomena. Prvo, potrebno je analizirati zašto uopće dolazi do transfera politika, pri čemu je bitno razlikovanje između dvaju krajnjih slučajeva, dobrovoljnog te izravnog prisilnog transfera. Drugo pitanje je tko su ključni akteri procesa transfera. Zatim, treće, što je predmet transfera: ciljevi, *policy instrumenti*, cijeli *policy programi*, institucije, ideologije, ideje i stavovi ili negativne lekcije. Četvrto je pitanje odakle se prenosi, pri čemu treba razmatrati je li riječ o vlastitom iskustvu (vremenska dimenzija), transferu između različitih tijela i agencija, ili s međunarodne, nacionalne ili lokalne razine vlasti (prostorna dimenzija). Peto je pitanje o kojem stupnju transfera je riječ, jer transfer politika nije proces »sve ili ništa«, već može biti riječ o kopiranju (direktni i potpuni transfer), oponašanju (transfer ideja »iza« *policy* ili programa), kombinaciji (transfer mješavine politika ili programa nekoliko država) ili inspiraciji (tuđe javne politike motiviraju na promjenu, ali ishod nije izravno izvučen iz originala). Posljednje, šesto pitanje odnosi se na vezu između transfera i uspješnosti neke politike. *Policy transfer* u komparativnim se javnim politikama koristi kao generički pojam za cijeli niz termina koji naglašavaju različite aspekte dinamike prijenosa politika između zemalja. U tom smislu transfer javnih politika uključuje ostale srodne pojmove poput širenja javnih politika (*policy diffusion*), učenja o efektima javnih politika (*policy learning*), izvlačenja pouka iz prakse drugih (*lesson-drawing*) i konvergencije javnih politika (*policy convergence*). Svi pojmovi potpadaju pod isti koncept transfera kao neke njegove dimenzije. Primjerice, pojam *lesson-drawing* posebno ističe dobrovoljni element transfera (postoji namjera učenja) te naglašava prostornu dimenziju. Konvergencija javnih politika naglašava važnost vremenske dimenzije i zapravo ističe posljedice

transfera politika ili *lesson-drawing*. Širenje politika za pretpostavku ima tezu da isti problemi uzrokuju iste reakcije i pritom je najznačajniji redoslijed prihvaćanja istoga rješenja u različitim zemljama.

Zagovaranje javnih politika (engl. *policy advocacy*), vrsta istraživanja javnih politika koja se provodi radi informiranja političke diskusije, da bi se unaprijedila njezina kvaliteta. U osnovi im se nalazi politička motivacija, a ne znanstvenoistraživačka ili profesionalna. *Policy* zagovaranje na znanstvenom je znanju utemeljeno zastupanje određenih *policy* pozicija, pa osim prikupljanja podataka i stvaranja teza o pojedinim javnim politikama podrazumijeva i vještine retorike, uvjeravanja, organizacije i aktivizma. Može se odnositi na zagovaranje procesa ili zagovaranje sadržaja. Zagovaranje procesa postoji kad analitičar nastoji unaprijediti prirodu sustava za kreiranje javnih politika restrukturiranjem funkcija i zadaća unutar njih, da bi se poboljšale osnove za odabir politika putem kvalitetnijeg planiranja i novih pristupa ocjenjivanju opcija. Tome najčešću osnovu čini znanje s područja javne uprave i javnog menadžmenta. Zagovaranje sadržaja politika odnosi se na zalaganje za određene opcije i zamisli u procesu stvaranja pojedine javne politike. *Policy* zagovaranje karakteristika je širega procesa označenog kao *policy* komunikacija, kojoj je svrha spojiti istraživanja javnih politika i stvarni proces političkog odlučivanja. Zagovaranje javnih politika jezgra je *policy* komunikacije koja se sastoji od provođenja *policy* analize, zatim od proizvodnje tekstualnog materijala i dokumenata, od interaktivnoga komuniciranja s odlučiocima i ostalim akterima u procesu te, na kraju, od uporabe proizvedenoga znanja u političkom odlučivanju.