

## PROFIL POLITIKA: HRVATSKE JAVNE POLITIKE

# Što su hrvatske javne politike?

Ana Petek

Tri su temeljna kriterija koji određuje što čini neku javnu politiku: sadržajni, organizacijski i kulturološki

### Vrste javnih politika

Tri su temeljna kriterija koji određuje što čini neku javnu politiku: sadržajni, organizacijski i kulturološki (Burstein, 1991:328). Prvo, teme koje čine neki sektor dijele inherentan sadržaj i logiku koja ih čini smislenom cjelinom. Drugo, konkretna javna politika stvara se djelovanjem različitih aktera koji su zainteresirani za isti skup problema i koji jedan drugome priznaju mjesto u zajedničkom podsustavu. Treće, neki sektor ili politiku određuje razumijevanje o tome što jest, a što nije društveni problem, odnosno kako društvo funkcionira ili kako treba funkcionirati.<sup>1</sup> Pomoću ta tri kriterija ili pristupa najčešće se dolazi do vrlo sličnih rezultata, odnosno do istih javnih politika. Primjerice, zdravstvena politika čini domenu ili sektor i prema autonomnom sadržaju koji ima specifičnu logiku funkcioniranja, i prema akterima i organizacijama koje čine zaseban podsustav, i prema shvaćanjima što su bolest i zdravlje te zašto je to kolektivni problem.

Tako određene javne politike potrebno je međusobno razgraničiti, razvrstati i klasificirati u skupove da bi se mogle uspoređivati. Najčešće i najjednostavnije ih je podijeliti na nominalne kategorije. Prvu vrstu čine sektori koji se formiraju prema sadržaju, odnosno prema području koje se regulira i djelatnosti kojom se upravlja. Primjeri su obrazovna, prometna i energetska politika te politika zaštite okoliša. Drugu vrstu čine javne politike koje se formiraju prema ciljnim skupinama. Određene su prema identitetu posebnih društvenih skupina, primjerice prema djeci, obitelji, starijim osobama itd. Treća su vrsta poli-

Ana Petek, znanstvena novakinja na Fakultetu političkih znanosti. Nedavno je obranila disertaciju "Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža". E-pošta: ana.petek@fpzg.hr

tike koje se formiraju prema institucionalnom okviru, odnosno prema tome na kojem teritoriju "važe" i na kojoj se razini vlasti primarno oblikuju. Stoga se govori o općinskim, regionalnim, urbanim, ruralnim, nacionalnim, državnim, federalnim ili europskim javnim politikama (Fink-Hafner, 2007:16; May, Sapotiche i Workman, 2006:382-383).

## Postoji tridesetak temeljnih javnih politika. U popisu konvencionalnih nacionalnih javnih politika nema mnogo javnih politika koje su određene prema ciljnim skupinama. Iznimke su politike prema manjinama, ženama i obitelji

Sektore utvrđene prema tri navedena kriterija u ovom ću radu popisati. Od javnih politika koje su određene prema institucionalnoj razini ili zemljopisnom području usmjerit ću se samo na nacionalne politike. Popis osnovnih nacionalnih javnih politika preuzet je iz udžbenika što ga je uredio Hugh Compston (2005), a u kojemu se uspoređuju javne politike Francuske, Njemačke i Velike Britanije. Udžbenik pretendira na to da daje cjelovit popis javnih politika, što nije čest pristup u literaturi o javnim politikama koje se još uvijek najčešće u istražuju u studijama slučaja koje su usmjerene samo na jedan *policy* sektor. Konvencionalni pristup javnim politikama razmatra različita područja aktivnosti vlasti jedno po jedno (Peters i Pierre, 2006:1-2). Popis Compstona i suradnika dopunila sam s nekoliko politika prikazanih u udžbenicima koji se bave nizom nacionalnih javnih politika,<sup>2</sup> skupinom srodnih nacionalnih politika<sup>3</sup> ili komparacijom više politika u više zemalja.<sup>4</sup> U obzir su uzeti samo komparativni radovi koji uključuju logiku razgraničenja između više sektora, koje obično nema u studijama slučaja. Na taj je način izrađen popis temeljnih nacionalnih javnih politika u Hrvatskoj. Neka manja preklapanja nisu se mogla potpuno izbjeći te su neki sektori povezani u "veće" politike.

### Područja javnih politika

Struktura taksonomije u osnovi je preuzeta iz Compstonova udžbenika. Temeljni resori u zapadnoeuropskim zemljama razvrstani su u pet osnovnih skupina ili grozdova srodnih javnih politika koje čine *policy areas*. To su: (1) klasični državni resori, (2) ekonomske politike, (3) socijalne politike, (4) posebne sektorske politike i (5) ostale politike kao najheterogenije područje.

Klasični državni resori obuhvaćaju politike izgradnje i očuvanja države odnosno političkog sustava i političke zajednice. Riječ je o najstarijim državnim resorima, odnosno o politici zaštite temeljnih ljudskih prava, vanjskoj<sup>5</sup> i obrambenoj politici, politici

javnog reda i mira odnosno unutarnje sigurnosti, kaznenoj i sudskoj politici te o migracijskoj politici.

Ekonomske politike vrlo su široko područje koje se sastoji od niza resora koji reguliraju cijelo gospodarstvo ili njegove značajne dimenzije. Pojedini sektori čine posebne sektorske politike. Osnovu ekonomskih politika čine makroekonomska politika, odnosno fiskalna ili proračunska politika, i porezna politika. U upravljanju ekonomskim rastom i razvojem postoje politika konkurentnosti, investicijska politika, politika regulacije poslovanja<sup>6</sup> te politika regulacije financijskih tržišta.<sup>7</sup> U ekonomske politike ubrajaju se i regionalna<sup>8</sup> i industrijska politika, ali i politika zapošljavanja, koja se u Hrvatskoj klasificira kao socijalna politika (Puljiz, 2008).

Temeljne su socijalne politike zdravstvena i mirovinska politika, a slijede ih politika socijalne pomoći i socijalne skrbi,<sup>9</sup> stambena politika i urbano planiranje,<sup>10</sup> obiteljska i obrazovna politika te politike prema manjinama<sup>11</sup> i ženama. Posebne sektorske politike vrlo su raznolike i nisu osobito srodne. Njima se utječe na specifične sektore, ponajprije ekonomske. Primjeri su poljoprivredna,<sup>12</sup> energetska, prometno-infrastrukturna, medijska, informacijsko-komunikacijska<sup>13</sup> i vodna politika. Djelomice se u tu skupinu uklapa i znanstvena politika, posebice kada je spojena s politikom tehnološkog razvoja.<sup>14</sup> Kulturna, sportska, i religijska politika izdvojene su u zasebne kategorije unutar "ostalnih" politika, jer ih je teško uklopiti u bilo koju skupinu (Compston, 2005).

## Temeljni resori razvrstani su u pet osnovnih skupina ili grozdova srodnih javnih politika koje čine *policy areas*. To su: (1) klasični državni resori, (2) ekonomske politike, (3) socijalne politike, (4) posebne sektorske politike i (5) ostale politike kao najheterogenije područje

Popis pokazuje da postoji tridesetak temeljnih javnih politika. U popisu konvencionalnih nacionalnih javnih politika nema mnogo javnih politika koje su određene prema ciljnim skupinama. Iznimke su politike prema manjinama, ženama i obitelji. Na stojeći utvrditi što su hrvatske javne politike i dati okvirni popis temeljnih sektora u Hrvatskoj, usredotočit ću se na javne politike koje su određene prema sadržajnome ili funkcionalnom kriteriju, odnosno prema području i djelatnosti koja se regulira. Osim toga, u utvrđivanju *policy* sektora rabi ću i pojednostavnjeni organizacijski kriterij, pa se temeljnim hrvatskim javnim politikama smatraju one koje su "pretočene" u vladina ministarstva.

### Uloga vlade

Javne politike definiraju se kao "sve ono što vlast/vlada odabire da će učiniti ili da neće učiniti" (Dye, 1987:3). Odnose se na

**Tablica 1.** Taksonomija temeljnih nacionalnih javnih politika

| <b>KLASIČNI DRŽAVNI RESORI</b>    |  |  |
|-----------------------------------|--|--|
| 1.                                | Politika zaštite temeljnih ljudskih prava          |  |
| 2.                                | Vanjska politika                                   |  |
| 3.                                | Obrambena politika                                 | Sigurnosna politika  |
| 4.                                | Politika javnog reda i mira / unutarnje sigurnosti |  |
| 5.                                | Sudska politika                                    | Kazneno-pravosudna politika  |
| 6.                                | Kaznena politika                                   |  |
| 7.                                | Migracijska politika                               |  |
| <b>EKONOMSKE POLITIKE</b>         |  |  |
| 8.                                | Makroekonomska politika                            | Fiskalna (proračunska) politika<br>Monetarna politika              |
| 9.                                | Porezna politika                                   |  |
| 10.                               | Industrijska politika                              |  |
| 11.                               | Politika konkurentnosti                            |  |
| 12.                               | Investicijska politika                             |  |
| 13.                               | Politika regulacije poslovanja                     |  |
| 14.                               | Politika regulacije financijskih tržišta           |  |
| 15.                               | Politika zapošljavanja                             |  |
| 16.                               | Regionalna politika                                |  |
| <b>SOCIJALNE POLITIKE</b>         |  |  |
| 17.                               | Zdravstvena politika                               |  |
| 18.                               | Politika socijalne skrbi i socijalne pomoći        |  |
| 19.                               | Mirovinska politika                                |  |
| 20.                               | Obrazovna politika                                 |  |
| 21.                               | Stambena politika i urbano planiranje              | Stambena politika<br>Politika urbanizacije i prostornog uređenja   |
| 22.                               |  |  |
| 23.                               | Politika prema ženama                              |  |
| 24.                               | Politika prema manjinama                           |  |
| 25.                               | Obiteljska politika                                |  |
| <b>POSEBNE SEKTORSKE POLITIKE</b> |  |  |
| 26.                               | Poljoprivredna politika                            |  |
| 27.                               | Energetska politika                                |  |
| 28.                               | Prometno-infrastrukturna politika                  |  |
| 29.                               | Komunikacijsko-informacijska politika              | Komunikacijska politika<br>Politika razvoja informacijskog društva |
| 30.                               |  |  |
| 31.                               | Medijska politika                                  |  |
| 32.                               | Vodna politika                                     |  |
| 33.                               | Politika zaštite okoliša                           |  |
| 34.                               | Politika istraživanja i razvoja                    | Znanstvena politika<br>Politika tehnološkog razvoja                |
| 35.                               |  |  |
| <b>OSTALE POLITIKE</b>            |  |  |
| 36.                               | Kulturna politika                                  |  |
| 37.                               | Sportska politika                                  |  |
| 38.                               | Religijska politika                                |  |

Izvori: Adolino i Blake (2001), Compston (2005), Dye (1987), Heidenheimer (1986), Peters i Pierre (2006), Puljiz (2008).

pitanja o pravilnim odlukama vlade (Colebatch, 2005:34), jer se javne politike konvencionalno shvaćaju kao izbori koje ponajprije čini vlada. To je razumijevanje prisutno i u svakodnevnom govoru o politici u kojemu se javne politike identificiraju s resorima vlade. I u znanstvenoj je literaturi ishodište izučavanja javnih politika upravo ta jednostavna definicija.

Dakako, način kreiranja neke politike i ishodi u pojedinom sektoru ne mogu se objasniti samo analizom djelovanja vlade. Dva su razloga za to. Prvo, treba uzeti u obzir kompleksnost dr-  
broj 11 - rujna 2012.

žavnog aparata. Sama je vlada složena organizacija koja, osim pojedinačnih članova (predsjednika, potpredsjednika i ministara), uključuje niz ministarstava, kabineta, ureda, koordinacija, odbora i povjerenstava. Ministarstva se, nadalje, sastoje od podjedinica poput uprava, sektora i odjela. U kreiranju neke politike sudjeluje i mnogo drugih aktera u hijerarhiji vlasti, ponajprije parlament i njegovi odbori, ali i predsjednik države, pravobranitelj, sudovi te velik broj jedinica lokalne samouprave i uprave. U kreiranju javnih politika važnu ulogu imaju tijela središnje

državne uprave (državni uredi, državne upravne organizacije) i ostala tijela javnog sektora (različite agencije, zavodi, instituti, inspektorati, centri, fondovi, ustanove itd.).<sup>15</sup> Od sedamdesetih godina rasli su broj i vrste upravo te posljednje skupine organi-

zacija zbog brojnih reformi javne uprave koje su bile usmjerene na uvođenje menadžerskih elemenata u javni sektor, što uzrokuje dodatnu fragmentaciju države.

Drugo, vlast ne djeluje u zrakopraznome prostoru nego u

**Tablica 2.** Pregled svih resora Vlade Republike Hrvatske od 1990. do lipnja 2012.

|                                | 1. Vlada                   | 2. Vlada                 | 3. Vlada                 | 4. Vlada                              | 5. Vlada                | 6. Vlada                       | 7. Vlada                               | 8. Vlada                               | 9. Vlada  | 10. Vlada   | 11. Vlada                                | 12. Vlada                    |
|--------------------------------|----------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------------------|-------------------------|--------------------------------|--|--|---|---|--|------------------------------|
| <b>OSNOVNI PODACI O VLADI</b>  | <b>Mandat</b>              |                          |                          |                                       |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                | 30.5.1990.<br>24.8.1990.   | 24.8.1990.<br>17.7.1991. | 17.7.1991.<br>12.8.1992. | 12.8.1992.<br>3.4.1993.               | 3.4.1993.<br>7.11.1995. | 7.11.1995.<br>27.1.2000.       | 27.1.2000.<br>30.7.2002.               | 30.7.2002.<br>23.12.2003.              | 23.12.2003.<br>12.1.2008.                             | 12.1.2008.<br>06.7.2009.                              | 06.7.2009.<br>22.12.2011                 | 22.12.2011.-                 |
|                                | <b>Premijer/premijerka</b> |                          |                          |                                       |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                | Stjepan Mesić              | Josip Manolić            | Franjo Gregurić          | Hrvoje Šarinić                        | Nikica Valentić         | Zlatko Mateša                  | Ivica Račan                            | Ivica Račan                            | Ivo Sanader   | Ivo Sanader   | Jadranka Kosor                           | Zoran Milanović              |
| <b>Broj ministarstava:</b>     |                            |                          |                          |                                       |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                | 17-19*                     | 20-19*                   | 19-20*                   | 14                                    | 15-18*                  | 19-20-17*                      | 19                                     | 19                                     | 14-13*  | 15  | 16                                       | 20                           |
| <b>KLASIČNI DRŽAVNI RESORI</b> | <b>Ministarstva</b>        |                          |                          |                                       |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                | unutarnjih poslova         | unutarnjih poslova       | unutarnjih poslova       | unutarnjih poslova                    | unutarnjih poslova      | unutarnjih poslova             | unutarnjih poslova                     | unutarnjih poslova                     | unutarnjih poslova                                    | unutarnjih poslova                                    | unutarnjih poslova                       | unutarnjih poslova           |
|                                | inozemnih poslova          | inozemnih poslova        | inozemnih poslova        | vanjskih poslova                      | vanjskih poslova        | vanjskih poslova               | vanjskih poslova                       | vanjskih poslova                       | vanjskih poslova i europskih integracija              | vanjskih poslova i europskih integracija              | vanjskih poslova i europskih integracija | vanjskih i europskih poslova |
|                                | obrane                     | obrane                   | obrane                   | obrane                                | obrane                  | obrane                         | obrane                                 | obrane                                 | obrane  | obrane  | obrane                                   | obrane                       |
|                                | pravosuđa i uprave         | pravosuđa i uprave       | pravosuđa i uprave       | pravosuđa i uprave                    | pravosuđa               | pravosuđa                      | pravosuđa, uprave i lokalne samouprave | pravosuđa, uprave i lokalne samouprave | pravosuđa   | pravosuđa   | pravosuđa                                | pravosuđa                    |
|                                |                            |                          |                          |                                       | uprave                  | uprave                         |  |  |   |   | uprave                                   | uprave                       |
| <b>PRIVREMENI RESORI</b>       | društvenog planiranja      | društvenog planiranja    |                          |                                       |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                | informiranja               | informiranja             | informiranja             |                                       |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                |                            |                          | obnove                   |                                       | razvitka i obnove       | razvitka i obnove              |  |  |   |   |  |                              |
|                                |                            |                          |                          |                                       |                         | razvitka, useljeništa i obnove |  |  |   |   |  |                              |
|                                | za iseljenišvo             | iseljenišva              | iseljenišva              |                                       |                         | povratka i useljenišva         |  |  |   |   |  |                              |
| <b>EKONOMSKE POLITIKE</b>      |                            |                          |                          |                                       |                         | za europske integracije        | za europske integracije                | europskih integracija                  |   |   |  |                              |
|                                | financija                  | financija                | financija                | financija                             | financija               | financija                      | financija                              | financija                              | financija   | financija   | financija                                | financija                    |
|                                |                            |                          | gospodarskog razvitka    |                                       | gospodarstva            | gospodarstva                   | gospodarstva                           | gospodarstva                           | gospodarstva, rada i poduzetništva                    | gospodarstva, rada i poduzetništva                    | gospodarstva, rada i poduzetništva       | gospodarstva                 |
|                                | energetike i industrije    | energetike i industrije  | energetike i industrije  | industrije, brodogradnje i energetike |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                |                            |                          |                          |                                       |                         |                                |  |  | regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva | regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva | regionalnog razvoja i fondova EU-a       |                              |
|                                |                            |                          |                          |                                       |                         |                                | za obrt, malo i srednje poduzetništvo  | za obrt, malo i srednje poduzetništvo  |   |   |  | poduzetništva i obrta        |
|                                | za robni promet            | trgovine                 | trgovine                 |                                       |                         |                                |  |  |   |   |  |                              |
|                                |                            |                          |                          | privatizacije i upravljanja imovinom  | privatizacije           |                                |  |  |   |   |  |                              |

Tablica 2. Pregled svih resora Vlade Republike Hrvatske od 1990. do lipnja 2012. (nastavak)

|                            |   |  |   |                                 |                                 |   |  |  |  |  |  |  |                                      |
|----------------------------|---|--|---|---------------------------------|---------------------------------|---|--|--|--|--|--|--|--------------------------------------|
| POSEBNE SEKTORSKE POLITIKE | poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede                                 | poljoprivrede i šumarstva                            | poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede                               | poljoprivrede i šumarstva       | poljoprivrede i šumarstva       | poljoprivrede i šumarstva                       | poljoprivrede i šumarstva                | poljoprivrede i šumarstva                | poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva       | poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja          | poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja          | poljoprivrede  |                                      |
|                            | vodoprivrede  |  |   |                                 |                                 |   |  |  |  |  |  |  |                                      |
|                            | turizma   | turizma  | turizma   | turizma i trgovine              | turizma                         | turizma   | turizma                                  | turizma                                  | turizma  | turizma  | turizma  | turizma  | turizma                              |
|                            | građevinarstva, stambeno-komunalnih poslova i zaštite čovjekove okoline | zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva | zaštite okoliša, prostornog uređenja i stambeno-komunalne djelatnosti | graditeljstva i zaštite okoliša | graditeljstva i zaštite okoliša | prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja | za javne radove, obnovu i graditeljstvo  | za javne radove, obnovu i graditeljstvo  | zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva | zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva | zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva | zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva | graditeljstva i prostornog uređenja  |
|                            | za pomorstvo  | promorstva   | promorstva  | promorstva, prometa i veza      | promorstva, prometa i veza      | promorstva, prometa i veza                      | promorstva, prometa i veza               | promorstva, prometa i veza               | promorstva, prometa i veza                           | mora, turizma, prometa i razvitka                    | mora, prometa i infrastrukture                       | mora, prometa i infrastrukture                       | promorstva, prometa i infrastrukture |
|                            | prometa i veza  | prometa i veza                                       | prometa i veza  |                                 |                                 |   |  |  | zaštite okoliša i prostornog uređenja                | zaštite okoliša i prostornog uređenja                |  |  | zaštite okoliša i prirode            |
| SOCIJALNE POLITIKE         |   |  |   |                                 |                                 | hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata        | hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata | hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata | obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti | obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti | obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti | branitelja   |                                      |
|                            | rada, boračkih i invalidskih pitanja                                    | rada i socijalne skrbi                               | rada, socijalne skrbi i obitelji                                      | rada i socijalne skrbi          | rada i socijalne skrbi          | rada i socijalne skrbi                          | rada i socijalne skrbi                   | rada i socijalne skrbi                   |  |  |  | rada i mirovinskog sustava                           |                                      |
|                            |   |  |   |                                 |                                 |   |  |  |  |  |  | socijalne politike i mladih                          |                                      |
| zdravstva                  | zdravstva   | zdravstva  | zdravstva   | zdravstva                       | zdravstva                       | zdravstva                                       | zdravstva                                | zdravstva                                | zdravstva i socijalne skrbi                          | zdravstva i socijalne skrbi                          | zdravstva i socijalne skrbi                          | zdravlja   |                                      |
| OSTALE POLITIKE            | znanosti, tehnologije i informatike                                     | znanosti, tehnologije i informatike                  | znanosti, tehnologije i informatike                                   | znanosti                        | znanosti i tehnologije          | znanosti i tehnologije                          | znanosti i tehnologije                   | znanosti i tehnologije                   | znanosti i tehnologije                               | znanosti, obrazovanja i športa                       | znanosti, obrazovanja i športa                       | znanosti, obrazovanja i športa                       |                                      |
|                            | prosvjete, kulture i športa   | prosvjete i kulture                                  | prosvjete, kulture i športa   | kulture i prosvjete             | prosvjete i športa              | prosvjete i športa                              | prosvjete i športa                       | prosvjete i športa                       | prosvjete i športa                                   | znanosti, obrazovanja i športa                       | znanosti, obrazovanja i športa                       | znanosti, obrazovanja i športa                       |                                      |
|                            |   |  |   |                                 | kulture i prosvjete             | kulture   | kulture                                  | kulture                                  | kulture  | kulture  | kulture  | kulture  |                                      |

Izvori: Zakošek 2002:119; dokumenti u ustrojstvu Vlade; internetski portal Vlade RH, [www.vlada.hr/hr/naslovnica/o\\_vladi\\_rh/prethodne\\_vlade\\_rh](http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/o_vladi_rh/prethodne_vlade_rh) (pristupljeno: 31. ožujka 2012).

\* Broj ministarstava je varirao tijekom mandata. Prvi se broj odnosi na početak mandata, a drugi odnosno treći na broj ministarstava na kraju mandata vlade. Kada se naziv ministarstva mijenjao tijekom mandata spajanjem ili razdvajanjem nekih resora, polje je podijeljeno na dva dijela: u gornjem je polju naziv ministarstva s početka, a u donjem s kraja mandata pojedine vlade. Novoosnovana ili ukinuta ministarstva tijekom pojedinih mandata nisu posebno označena.

širem društvenom i ekonomskom kontekstu. Postoji mnoštvo aktera izvan vlasti – mediji, ekonomski akteri (tvrtke, poslovni lobiji, strukovna udruženja), akteri civilnog društva (sindikati, nevladine udruge, društveni pokreti i građanske inicijative), istraživačke organizacije i sveučilišta, izvanparlamentarne stranke, međunarodni vladini i nevladini akteri, građani i javnosti (Petek, 2012b:123-131) – koji sudjeluju u kreiranju javnih politika, jer u većoj ili manjoj mjeri utječu na shvaćanja o tome što su javni problemi, koji su javni problemi najvažniji, koja su rješenja u određenom trenutku moguća, dobra i legitimna te što su stvarni rezultati neke politike.

Ipak, vlast ima ključnu ulogu u konstituciji javnih politika. broj 11 - rujan 2012.

Ako "nešto" nije potencijalno pitanje koje se postavlja vlasti, onda to nije javna politika. Vlada je najznačajniji *policy* akter, a njezino je djelovanje ključno u kreiranju javnih politika. Javne politike stoga se određuju kao skup odluka i aktivnosti vlade. Popis temeljnih nacionalnih javnih politika zasniva se na popisu područja koja pokrivaju pojedina ministarstva (Compston, 2005:2).

Da bi neka politika bila uvrštena u popis, mora biti vrlo koherentna. Pojam koherentnosti s jedne je strane razumljiv sam po sebi, a s druge ga je strane teško definirati i mjeriti (May, Sapotiche i Workman, 2006). Koherentnost se, naime, uvijek izražava u stupnjevima smislene i čvrste povezanosti u logičnu cjelinu. Na

koherentnost *policy* domene značajno utječu institucionalni akteri, posebice mjerodavni parlamentarni odbor ili agencija u izvršnoj vlasti. Temeljnim nacionalnim politikama smatram samo politike čija se koherentnost očituje u isključivoj nadležnosti jednog ministarstva. Politike koje ne kreira primarno jedno tijelo, nisu uzete u obzir.

## Razvoj hrvatskih javnih politika

Rad Vlade Republike Hrvatske uređuju tri temeljna dokumenta. Zakonima o vladi regulira se što su temeljne nadležnosti Vlade, tko su njezini članovi te kako se oni imenuju i razrješuju. Poslovnik Vlade podrobno uređuje ustrojstvo, način rada i donošenja odluka te odnose Vlade s ostalim tijelima vlasti. Zakoni o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela

### Temeljnim nacionalnim politikama smatram samo politike čija se koherentnost očituje u isključivoj nadležnosti jednog ministarstva

državne uprave propisuju koliko ministarstava čini Vladu i koji segmenti aktivnosti Vlade potpadaju pod koje ministarstvo. Posljednja vrsta dokumenata poslužila je kao osnova analize u ovom tekstu. Riječ je o prikazu razvoja svih resora u svim vladama Republike Hrvatske od 1990. do lipnja 2012. (tablica 2). Usporedbom hrvatskih ministarstava i njihovih nadležnosti s temeljnim nacionalnim javnim politikama kako su shvaćene u relevantnoj svjetskoj literaturi, a imajući na umu ponajprije resore aktualne Vlade,<sup>16</sup> došla sam do popisa 38 temeljnih hrvatskih javnih politika, koje se mogu podijeliti u šest skupina srodnih Compstonovoj taksonomiji.

Prvu skupinu čine klasični državni resori: (1) vanjska i europska politika, (2) obrambena politika, (3) politika unutarnje sigurnosti, (4) sudsko-kaznena politika i (5) politika javnog upravljanja. Hrvatska ima neke posebnosti u odnosu prema konvencionalno shvaćenim standardnim resorima. Migracijska politika, koja se odnosi na reguliranje odnosa sa strancima, izdavanje viza i kontrolu granica, nije posebno izdvojena nego je uklopljena u niz politika odnosno u nadležnost više ministarstava.<sup>17</sup> Politika zaštite temeljnih ljudskih prava vodi se u sklopu Ministarstva pravosuđa i u vladinu Uredu za ljudska prava, ali nema zasebnog ministarstva koje je mjerodavno za nju. No zato postoji politika javnog upravljanja, koja je ponešto čudno naslovljena i nije standardna u zapadnoeuropskim zemljama. Odnosi se na resor Ministarstva uprave i obuhvaća pitanja vezana za politički i izborni sustav, reformu, reorganizaciju, modernizaciju i informatizaciju javne uprave te decentralizaciju ili, šire, ustrojstvo lokalne i područne samouprave.<sup>18</sup> Slična ministarstva postoje u nekim istočnoeuropskim državama i mlađim demokracijama (primjerice, nekoć u Sloveniji, a danas u Rumunjskoj).

Drugu skupinu čine privremeni i netipični resori koji su u pojedinim fazama razvoja bili izraz političke orijentacije vladajuće stranke ili koalicije, ali su sa smjenom na vlasti ukinuti. Primjer je Ministarstvo za društveno planiranje koje je preuzeto iz ustrojstva Vlade Socijalističke Republike Hrvatske i postojalo je do donošenja novog zakona o vladi. Neko je vrijeme postojalo i Ministarstvo za informiranje koje je bilo zaduženo za reguliranje medijske politike i odnose s javnošću temeljnih političkih institucija.<sup>19</sup> Sredinom devedesetih postojala je zasebna politika obnove i razvitka. U prvoj polovici devedesetih postojala je zasebna politika prema dijaspori, koja se najprije vodila kroz Ministarstvo iseljeništa, a potom kroz Ministarstvo povratka i useljeništa. Odnosi s hrvatskim iseljenicima i manjinama u drugim državama danas su dio vanjske politike,<sup>20</sup> a politika prema izbjeglicama, prognanicima i povratnicima u nadležnosti je Ministarstva regionalnog razvoja. Politika europskih integracija danas je u nadležnosti Ministarstva vanjskih i europskih poslova, a nekada je imala svoj resor. Stoga politike iz te skupine ne ubrajam u aktualne temeljne javne politike u Hrvatskoj.

Treću skupinu čine ekonomske politike. Više resora koji se bave ekonomskim politikama združeno je u jedno ministarstvo. Temeljna je makroekonomska, odnosno fiskalna ili proračunska politika, za koju je zaduženo Ministarstvo financija. Ono pokriva i poreznu politiku i politiku regulacije financijskih tržišta.<sup>21</sup> Ministarstvo gospodarstva, koje se početkom devedesetih godina nazivalo Ministarstvom energetike i industrije, zaduženo je za politiku konkurentnosti, investicijsku politiku, politiku regulacije poslovanja, industrijsku i energetske politiku.<sup>22</sup> S obzirom na broj javnih politika koje pokriva, riječ je o gigantskom ministarstvu, koje je u nekim trenucima imalo i veće nadležnosti te je uključivalo, primjerice, i politiku zapošljavanja i mirovinsku politiku. Iz velike skupine ekonomskih politika koje su zbijene u jedno ministarstvo, na početku 21. stoljeća, kao i danas, izdvojena je politika prema malome i srednjem poduzetništvu i obrtu, što nije česta i uobičajena praksa u svijetu. Nadalje, u ekonomske se politike ubraja i regionalna politika u kojoj se posebno ističe odnos prema europskim strukturnim fondovima. Dvije "stare"

### Privremeni i netipični resori su u pojedinim fazama razvoja bili izraz političke orijentacije vladajuće stranke ili koalicije, ali su sa smjenom na vlasti ukinuti

ekonomske politike, koje su devedesetih imale samostalno ministarstvo, jesu trgovinska politika, za koju je sada mjerodavno Ministarstvo gospodarstva, i politika privatizacije.

Četvrtu skupinu čine poljoprivredna politika, koja uključuje i ribolovnu i šumarsku politiku, te politiku ruralnog razvoja. U nadležnosti istog ministarstva trenutačno je i vodna politika koja je nekoć imala zasebno ministarstvo.<sup>23</sup> Nadalje, u tu se sku-

pinu ubrajaju i politika zaštite okoliša, koja od 2011. prvi put ima samostalno ministarstvo, politika prostornog uređenja i stambena politika. Potonje se dvije u literaturi klasificiraju kao socijalne politike, no izdvojene su u posebne sektorske politike zato što su u Hrvatskoj uvijek "spojene" s graditeljskom politikom, koja se odnosi ne samo na reguliranje gradnje nego i na mjere

## U skupini socijalnih politika Hrvatska ima najveći broj ministarstava do sada: prijašnje su vlade imale dva ili tri, a aktualna Vlada ima čak četiri socijalna ministarstva

gospodarske politike u graditeljstvu.<sup>24</sup> U jedno su ministarstvo povezane i prometno-infrastrukturna i komunikacijsko-informacijska politika, koje se u literaturi tretiraju kao standardne temeljne javne politike na nacionalnoj razini, te pomorska politika, koja je hrvatska posebnost na tom popisu. No prema opisu nadležnosti ministarstva, riječ je ponajprije o reguliranju pomorskog prometa, to jest pitanja vezanih za pomorsko dobro i luke. Od ostalih značajnih pomorskih djelatnosti, ribarstvo se ubraja u poljoprivrednu politiku, a brodogradnja i brodarstvo ne spominju se u zakonu, dok su u Programu Vlade pridodane regionalnom razvoju pod egidom jačanja pomorske orijentacije zemlje. Zbog izostanka koherentnosti, pomorska politika nije uvrštena na popis. No zato zasebnu i specifično hrvatsku javnu politiku čini turistička politika.

U petoj skupini socijalnih politika Hrvatska ima najveći broj ministarstava do sada: prijašnje su vlade imale dva ili tri, a aktualna Vlada ima čak četiri socijalna ministarstva. Temeljna socijalna politika jest zdravstvena politika, koja se sada naziva politikom zaštite zdravlja, ali su nadležnosti ministarstva ostale iste. Slijede ostale "klasične" socijalne politike, ponajprije mirovinska politika i politika zapošljavanja, koje su sada u nadležnosti jednog ministarstva. Zanimljivo, obje su te politike prije bile u nadležnosti Ministarstva gospodarstva.<sup>25</sup> Treće ministarstvo pokriva politiku socijalne skrbi i socijalne pomoći, obiteljsku politiku, politiku prema mladima i politiku prema socijalno osjetljivim skupinama, kao što su osobe s invalidnošću, starije osobe, ovisnici, beskućnici, nezaposleni, samohrani roditelji, djeca i dr.<sup>26</sup>

Dvje posljednjim identitetskim politikama treba dodati i braniteljsku politiku, koja također nije zastupljena u općim taksonomijama temeljnih nacionalnih politika, ali u Hrvatskoj čini zaseban socijalni resor. Kratkim pretraživanjem Interneta – upisom naziva "ministarstvo veterana" u tražilicu – može se otkriti da istovrsno ministarstvo postoji u SAD-u, Kanadi, Australiji i Novome Zelandu, ali ga nema u europskim zemljama. To je, na neki način, "rubna" socijalna politika i u taksonomiji se nalazi na granici s posebnim sektorskim politikama. Premda se u Programu Vlade ističe da se branitelji ne smatraju socijalnom kategorijom, braniteljska politika ponajprije je redistributivna, dakle utemeljena na financijskim transferima, kao i klasične socijalne politike. Dvije identitetske politike, koje se često spominju u broj 11 - rujan 2012.

literaturi, u Hrvatskoj ne postoje na razini ministarstava. To su politike prema manjinama i ženama. Politika prema manjinama dio je politike zaštite temeljnih ljudskih prava i njome se bave Ministarstvo pravosuđa i vladin Ured za ljudska prava, a i u Programu Vlade svrstana je u rubriku "Ljudska prava i građanske slobode". Za politiku prema ženama zadužen je vladin Ured za ravnopravnost spolova, a u Programu Vlade fragmentirana je na više politika. Stoga nijedna od te dvije politike nije uvrštena u popis temeljnih nacionalnih javnih politika u Hrvatskoj.

U šestoj kategoriji ostalih javnih politika godinama se kroz dva ministarstva "rotira" niz sektora. Riječ je o znanstvenoj politici, politici tehnološkog razvoja, obrazovnoj, medijskoj,<sup>27</sup> kulturnoj i sportskoj politici. Religijske politike uopće nema u zakonima o nadležnostima, a u Programu Vlade kratko se spominje u rubrici "Ljudska prava i građanske slobode". Kategorija "ostale politike" u Hrvatskoj je znatno brojnija i šira nego u drugim zemljama. Ona uključuje i jednu socijalnu politiku (obrazovnu) i tri posebne sektorske politike (znanstvenu, medijsku i politiku tehnološkog razvoja), koje su u Hrvatskoj "združene" u ista ministarstva s "ostalim" politikama. To pokazuje nešto slabiju strukturiranost hrvatskih javnih politika.

## Zaključak

Ova je analiza utemeljena na vrlo jednostavnom kriteriju utvrđivanja što su hrvatske javne politike. Isključiva nadležnost jednog ministarstva izabrana je ponajviše zato što je istraživački pragmatična, ali nije ni analitički nevažna. Otvoreno je pitanje smanjuje li spajanje više politika u jedno ministarstvo ili "razlamanje" jedne politike na više ministarstava kvalitetu upravljanja i rezultate pojedinih politika, te je li takav pristup lošiji od pristupa koji se vodi načelom "jedno ministarstvo – jedna politika". Da bi se odgovorilo na to pitanje potrebno je odrediti složenije kriterije evaluacije i provesti iscrpnu analizu pojedinih resora. No, i ova jednostavna analiza pokazuje što su prioriteti na području javnih politika. Politika koja je izdvojena u zasebno ministarstvo i/ili politika koja je istaknuta u nazivu ministarstva upućuje na to da je riječ o sadržajima koje respektivna vlada smatra najvažnijima i kojima daje prednost u svojem djelovanju.

## Bilješke

- 1 U teoriji javnih politika tri se pristupa određivanju što čini neku javnu politiku označavaju i kao tri dimenzije javnih politika: okomita dimenzija ili izbor na temelju vlasti, vodoravna dimenzija ili strukturirana interakcija aktera te socijalna konstrukcija ili način razumijevanja kolektivnih problema (Petek, 2012a:305-306).
- 2 Primjerice, Thomas Dye (1987) istražuje javne politike SAD-a.
- 3 Primjerice, Puljiz i suradnici (2008) bave se socijalnim politikama Hrvatske.
- 4 Primjerice, Adolino i Blake (2001) uspoređuju sedam politika u Francuskoj, Italiji, Japanu, Njemačkoj, SAD-u i Velikoj Britaniji. Heidenheimer (1986) sažima studije komparativnih javnih politika te ističe dvadesetak konvencionalnih javnih politika. Peters i Pierre (2006) uredili su udžbenik koji nudi različite kombinacije zemalja u uzorcima po politikama.

- 5 Uključuje i vanjskotrgovinsku politiku (Compston, 2005).
- 6 Politika regulacije poslovanja uključuje normiranje poslovanja kroz trgovačko pravo, zaštitu potrošača, javnu nabavu i reguliranje trgovine (Compston, 2005).
- 7 Uključuje reguliranje rada banaka, osiguravajućih društava, poslovanja dionicama i drugim vrijednosnim papirima, pitanja izrade financijskih izvještaja, računovodstvenih normi i revizije (Compston, 2005).
- 8 Riječ je o politici financiranja lokalne vlasti i regulaciji potrošnje na lokalnoj razini (Compston, 2005).
- 9 Politika socijalne pomoći odnosi se na različite dohodovne transfere odnosno financijske naknade nasiromašnijim dijelovima stanovništva, a politika socijalne skrbi na pružanje socijalnih usluga odnosno na institucionalnu skrb za siromašne i ostale ranjive skupine. One se razlikuju od politike socijalnog osiguranja koju čini skup programa koji nisu namijenjeni siromašnima, nego cijelom stanovništvu omogućuju nadoknadu izgubljenog dohotka u točno utvrđenim okolnostima, poput umirovljenja, bolesti, materinstva itd. (Šučur, 2008). Osnovne su politike u sklopu socijalnog osiguranja mirovinska i zdravstvena politika.
- 10 Puljiz i suradnici (2008) razdvajaju ono što je kod Compstona jedan sektor u dvije politike (stambenu politiku i politiku urbanizacije i prostornog planiranja). U takvoj podjeli politiku urbanizacije i prostornog planiranja bolje je klasificirati kao posebnu sektorsku politiku.
- 11 Politika prema manjinama mogla bi se svrstati i u politiku zaštite ljudskih prava jer se tiče osiguranja prava manjina na političko predstavnštvo i zaštitu od diskriminacije, osiguranje kulturnih prava (prava na jezik, slobodu vjeroispovijesti itd.) te nekih socijalnih i ekonomskih prava.
- 12 Poljoprivredna politika uključuje politiku ruralnog razvoja, povezanu s očuvanjem strukture prehrambene industrije i okoliša, posebice zbog iznimnog utjecaja Europske Unije na tu politiku (Compston, 2005). Sektor obuhvaća i ribolovnu i šumarsku politiku.
- 13 Komunikacijska politika odnosi se na regulaciju komunikacijske industrije (pošta, telefon itd.), uključujući mjere zaštite osobnih podataka i privatnosti. Usko je povezana s politikom razvoja informacijskog društva koja se odnosi na elektroničku komunikaciju internetom. Compston (2005) je razdvaja na dvije politike, ali kako nisu razvidne granice među resorima, prikazane su kao jedna politika.
- 14 Compston (2005) politiku istraživanja i razvoja (takozvani R&D) klasificira kao ekonomsku politiku.
- 15 V. Zakon o Vladi Republike Hrvatske (NN 150/11), Poslovnik Vlade Republike Hrvatske (NN 154/11), zakone koje spominjem u tekstu te internetski portal Vlade RH ([http://www.vlada.hr/hr/adresar\\_i\\_linkovi](http://www.vlada.hr/hr/adresar_i_linkovi)).
- 16 Stoga je kao svojevrsan korektiv zakonima koji daju pregled nadležnosti pojedinih ministarstava služio Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011-2015. (dostupno na: [http://www.vlada.hr/preuzimanja/program\\_vlade\\_2011\\_2015](http://www.vlada.hr/preuzimanja/program_vlade_2011_2015)).
- 17 Razvoj te politike kao koherentnog područja tek se planira: „Vlada će formulirati migracijsku politiku sa skupom mjera...“ (Program Vlade, str. 45).
- 18 Prema čl. 10. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11).
- 19 Prema čl. 7. Zakona o ustrojstvu republičke uprave (NN 41/90).
- 20 Prema čl. 7. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11).
- 21 Ministarstvo financija zaduženo je i za vanjskotrgovinsku i carinsku politiku, koje Compston (2005) uvrštava u vanjsku politiku.
- 22 Prema čl. 11. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11).
- 23 Prema čl. 16. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11).
- 24 Prema čl. 19. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11).
- 25 Dugo je za klasične socijalne politike bilo zaduženo samo jedno ministarstvo (rada i socijalne skrbi), ali je 2003. područje socijalnog djelovanja podijeljeno između tri ministarstva: socijalna skrb je dospjela pod Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, politika zapošljavanja i mirovinska politika pod Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, a formirano je i novo Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti koje je postalo nadležno za obiteljsku politiku i neka područja socijalne skrbi (Puljiz, 2008:48). To je uzrokovalo fragmentaciju nadležnosti u socijalnom sektoru, posebice zbog „miješanja“ ekonomskih i socijalnih politika, što je koherentnije „posloženo“ u posljednjoj Vladi.
- 26 Prema čl. 21. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 150/11). Trend osnivanja zasebnih ministarstava za identitetske politike prisutan je i na Zapadu. Dobar je primjer za to njemačko Ministarstvo obitelji, starijih građana, žena i mladih. (v. [http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Ministries/BMFSFJ/\\_node.html](http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Ministries/BMFSFJ/_node.html)).
- 27 Medijska politika jedina je iznimka koja je u popis uvrštena zbog Programa Vlade. Premda u zakonima o nadležnosti ministarstava nije previše zastupljena, u Programu je jednoznačno svrstana u resor kulture.

## Literatura

- Adolino, J. R., Blake, Ch. H. (2001). An Introduction to Comparative Public Policy. U: Adolino, J. R., Blake, Ch. H. *Comparing Public Policies. Issues and Choices in Six Industrialized Countries*. Washington: CQ Press, str. 1-8.
- Burstein, P. (1991). Policy Domain: Organization, Culture, and Policy Outcomes. *Annual Review of Sociology*. (17) 327-350.
- Colebatch, H. K. (2005). Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa. *Analiza Hrvatskog politološkog društva*. 1:31-39.
- Compston, H. (2004). Introduction: the Nature of Public Policy in Britain, France and Germany. U: Compston, H. (ur.). *Handbook of Public Policy in Europe. Britain, France and Germany*. New York: Palgrave Macmillian, str. 1-13.
- Dye, Th. R. (1987). Policy analysis. What governments do, why they do it, and what difference it makes. U: Dye, Th. R. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall, str. 1-18.



- Fink-Hafner, D. (2007). Znanost "o" javnih politikah in "za" javne politike. U: Fink-Hafner, D. (ur.). *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, str. 9-30.
- Heidenheimer, A. J. (1986). Comparative public policy studies examined: an Odyssey in four parts. *International Social Science Journal*. (38) 2:159-77.
- May, P. J., Sapotiche, J., Workman, S. (2006). *Policy Coherence and Policy Domains*.
- Petek, A. (2012a). Pojmovnik javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. (1) 301-312.
- Petek, A. (2012b). *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža*. Doktorska disertacija. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Peters, B. G., Pierre, J. (2006). Introduction. U: Peters, B. G., Pierre, J. (ur.). *Handbook of public policy*. London: Sage, str. 1-9.
- Puljiz, V. (2008). Socijalna politika Hrvatske. U: Puljiz, V. i sur. *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet, str. 1-71.
- Šućur, Z. (2008). Socijalna pomoć i socijalna skrb. U: Puljiz, V. i sur. *Socijalna politika Hrvatske*. Zagreb: Pravni fakultet, str. 219-277.
- Zakošek, N. (2002). *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 117-124. ■