

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI

POLICY MREŽE I
REGULATORNA REFORMA RH
(MAGISTARSKI RAD)

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI
POSLIJEDIPLOMSKI STUDIJ „HRVATSKA I EUROPA“

POLICY MREŽE I
REGULATORNA REFORMA RH
(MAGISTARSKI RAD)

Studentica: ANA PETEK

Mentor: prof. dr. sc. ZDRAVKO PETAK

U ZAGREBU, LIPANJ 2009.

SADRŽAJ

Uvod	6
Ciljevi i predmet istraživanja	6
Relevantnost istraživanja	9
Pregled strukture rada	13
 1. Policy mreže	 15
1.1. Osnovni elementi	15
1.2. Teorijski korijeni <i>policy</i> mreža	18
1.3. Razvoj pristupa sa stajališta <i>policy</i> mreža	20
1.4. Škole unutar mrežnoga pristupa istraživanju javnih politika	21
1.5. Načini uporabe <i>policy</i> mreža u istraživanju javnih politika	24
1.6. Kritika <i>policy</i> mreža	26
1.7. <i>Policy</i> mreže kao konceptualni okvir – sličnost s faznim modelom <i>policy</i> procesa	28
1.8. <i>Policy</i> mreže kao teorijski model – kao distinktivna struktura javnoga upravljanja	31
1.9. Primjer „danske škole“	33
1.10. Potencijal <i>policy</i> mreža	34
 2. Regulatorna reforma	 37
2.1. Regulacija kao <i>policy</i> instrument	37
2.2. Koncept regulatorne države	38
2.3. Razvoj faza i ciljeva regulatorne reforme	39
2.4. Procjena učinaka propisa (PUP)	41
2.5. Kritika regulatorne reforme	43
2.6. Pristupi istraživanju regulatorne reforme	44
2.7. Pristup demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme	46
2.8. Akteri regulatorne reforme	48
2.9. Konstitutivne politike	50
2.10. Doprinos regulatorne reforme	53

3.	Regulatorna reforma RH – postavljanje politike na dnevni red	57
3.1.	Određenje faze postavljanja politike na dnevni red	58
3.2.	Međunarodni kontekst	61
3.3.	Dijagnoza stanja: što je problem?	63
3.4.	Faza deregulacije – projekt HITROREZ	66
3.5.	Regulatorni menadžment i politika bolje regulatorne prakse	69
3.6.	Ciljevi regulatorne reforme RH	74
3.7.	Akteri postavljanja regulatorne reforme RH na dnevni red	75
3.8.	Poslovno savjetodavno vijeće kao potencijalna <i>policy</i> mreža	76
3.9.	Komentar razvoja hrvatske regulatorne reforme	80
	Zaključak	84
	<i>Policy</i> mreže na makro-razini: škole proizašle iz različitih političkih sustava	84
	Različite uporabe <i>policy</i> mreža u znanstvenim istraživanjima	86
	<i>Policy</i> mreže na mikro-razini: regulatorna reforma i tipologija javnih politika	86
	Doprinos istraživanja empirijskoga primjera hrvatske regulatorne reforme	88
	Literatura	90
	Popis dokumenata	96

POPIS TABLICA I SLIKA

Tablice

Tablica 1: Komparacija kategorija aktera Thomasa Birklanda (2001:56-104) i Howletta i Ramesha (1995: 49-59)_____16

Tablica 2: Konceptualizacija *policy* mreža s obzirom na način njihove uporabe u istraživanju i škole njihova razumijevanja_____25

Tablica 3. Spektar *policy* instrumenata koji stoje na raspolaganju državi za implementaciju javnih politika_____38

Tablica 4: Logika usvajanja regulatorne reforme i modeli regulatorne države_____45

Tablica 5. Kako različiti akteri shvaćaju regulatornu reformu_____49

Tablica 6. Tipologija javnih politika Theodorea Lowijeva_____51

Tablica 7: Tipovi faze postavljanja politike na dnevni red_____59

Slike

Slika 1: Odnos aktera i institucija u *policy* procesu_____30

Slika 2: Institucionalni okvir za procjenu učinaka propisa RH_____73

UVOD

Ciljevi i predmet istraživanja

Policy mreže predstavljaju ideju koja se u istraživanju javnih politika značajnije razvija od 1980-ih. Riječ je o sada već dominantnome načinu razmatranja interakcije unutar *policy* procesa, koji ujedno čini i najznačajniju primjenu mrežne analize u političkoj znanosti (Rhodes, 2006; Marsh, 1998; Marsh i Smith, 2000; Sabatier i Jenkins Smith, 1993; Haas, 1992; Heclo, 1978, Kickert et.al., 1997; Scharpf, 1997; Sørensen i Torfing, 2007). *Policy* mreže najjednostavnije se mogu odrediti kao identificiranje aktera, državnih i nedržavnih, uključenih u *policy* proces, te determiniranje tipa njihovih veza – njihove strukturirane interakcije. Dakle, kao pojam koji se odnosi na vodoravnu dimenziju *policyja* (Colebatch, 2004). Polazište ideje o *policy* mrežama jest u tome da u suvremenom kreiranju javnih politika granica između javnog i privatnog (i civilnog) sektora postaje sve neodređenijom i nejasnijom. Pa stoga što državni akteri u dizajniranju i implementaciji javnih politika u sve većoj mjeri ovise o nedržavnima potrebno je osigurati njihovu kontinuiranu i stabilnu participaciju u *policy* procesu.

Cilj ovoga magistarskoga rada jest započeti s procesom evaluacije doprinosa, značaja i analitičke vrijednosti ideje *policy* mreža. Naime, riječ je o vrlo bogatoj literaturi, odnosno o brojnim istraživanjima i izrazito značajnim autorima koji su *policy* mrežama zaokupljeni i inspirirani. Ipak, unatoč velikoj rasprostranjenosti ideje u disciplini, *policy* mreže trpe vrlo teške i ozbiljne prigovore (v. primjerice Dowding, 1995; Peters, 1998; Hay, 1998), koji im ponekad čak teže dokinuti ikakvu znanstvenu vrijednost. Naravno da je istina uvijek „negdje u sredini“, no svrha je znanstvene evaluacije ponuditi mnogo precizniji odgovor na dilemu o „pravoj“ vrijednosti *policy* mreža. Stoga je glavno istraživačko pitanje ovoga magistarskoga rada ono o dometu ideje o *policy* mrežama kao metodologije prikupljanja i obrade podataka pri istraživanju javnih politika, te kao teorijskog modela za analizu i interpretaciju procesa kreiranja neke konkretne javne politike.

Policy mreže treba prvenstveno razumijevati kao metodologiju prikupljanja i obrade empirijskih podataka, a koja je već postala gotovo standardni pristup u istraživanju javnih politika. U takvom shvaćanju, *policy* mreže čine, prema razinama teorijskoga diskursa (Ostrom, Ostrom, 1997), široki konceptualni okvir kojime se nadopunjava fazni model *policy*

procesa. Najjednostavnije rečeno, paradigmatički metajezik javnih politika koji je sadržan u faznoj heuristici sada se nadopunjava i pitanjem (ne)uključenih aktera, odnosno analizom *policy* mreža. Ovakva uporaba je pristupna već i na udžbeničkoj razini i „prvi korak“ analize *policy* mreža – identificiranje aktera – postao je nezaobilazan u javnim politikama. Dakle, potpuno je uobičajeno da se, uz primjerice institucionalne aranžmane, u istraživanju javnih politika koristi perspektivom konkretnih aktera *policy* procesa. No, ono što jest sporno pitanje je potencijalnog većeg teorijskog značenja ideje o *policy* mrežama. Može li se *policy* mreže uporabiti samo za precizniju deskripciju pojedine faze *policy* procesa, ili one mogu poslužiti i za analizu istog, odnosno i za objašnjenje i interpretaciju konkretne javne politike?

Upravo mogućnost postojanja ozbiljnog i vrijednog teorijskog pristupa sa stajališta mreža interes je ovoga rada. Naime, cilj je započeti sa strukturiranjem odgovora na pitanje na koja se istraživačka pitanja *policy* mrežama kao teorijskim modelom, a ne samo kao metodološkim alatom, može dati znanstveno vrijedne uvide. Prvi element odgovora koji se odmah nameće jest onaj o *policy* sektorima. Zasigurno je bitno da se *policy* mreže ne mogu jednako dobro primijeniti na sve postojeće pridjevske politike, te da je različite konkretne *policy*je moguće različito dobro objasniti, analizirati i interpretirati putem pristupa sa stajališta mreža. Stoga će se za razlikovanje setova konkretnih javnih politika, koje u većoj ili manjoj mjeri „odgovaraju“ *policy* mrežama, koristiti tipologija javnih politika Theodorea Lowija (1972, 1988), odnosno pojmovi regulativnih, distributivnih, redistributivnih i konstitutivnih politika. Također, u svrhe davanja odgovora na postavljeno istraživačko pitanje, *policy* mreže će se primijeniti na regulatornu reformu.

Regulatorna reforma dio je reforme javne uprave, a odnosi se na promjenu načina uporabe regulacije kao *policy* instrumenta. Ekonomska kriza 1970-ih dovodi do preorijentacije dugoročnih ciljeva države k povećanju konkurentnosti, za što je nužno povećanje efikasnosti i efektivnosti javne uprave, a dio njena restrukturiranja odvija se i kroz regulatornu reformu. Taj niz promjena regulatornih sustava u Europi i prema modusu reguliranja i prema ciljevima regulacije označava se pojmom regulatorne države. Bitno za ovaj rad i za primjenu ideje o *policy* mrežama jest činjenica da se regulatorna reforma odvija kroz dvije faze koje se mogu okarakterizirati kao dva distinktivna tipa javnih politika. Naime, regulatorna reforma započinje fazom deregulacije, odnosno procesom uklanjanja i pojednostavljivanja regulative s ciljem smanjenja troškova, rizika i barijera za poslovni sektor i tržišno poslovanje. Taj dio regulatorne reforme usmjeren je na onaj set javnih politika koje se označavaju regulativnim

politikama, odnosno, kasnijim preciziranjem naziva kompetitivnim regulativnim politikama (Birkland, 2001). Prvenstveno je riječ o reguliranju poslovnog ponašanja.

No, navedena faza deregulacije postala je kritička razdjelnica (*critical juncture*) procesa koji je zatim rezultirao razvojem politike bolje regulatorne prakse i regulatornog menadžmenta, te primjenom novih načela stvaranja regulative (sumiranih u procjenu učinaka propisa, kao posebnu vrste *policy* analize) i na neekonomske *policy* sektore. Time se domet regulatorne reforme širi i na konstitutivne ili zaštitne regulativne politike. Konstitutivne politike donose koristi široko distribuirane kroz cijelo stanovništvo, dok su istovremeno troškovi usko koncentrirani, pa se pretpostavlja da uspješnost takvih politika uvelike ovisi o osjećaju „vlasništva“ zainteresiranih aktera nad politikom, odnosno o visokoj razini participacije nedržavnih aktera. Primjeri su antikorupcijska politika, politike zaštite ljudskih prava (poput zaštite prava osoba s invaliditetom ili prava potrošača) ili politika zaštite okoliša. Osnovna teza rada jest da su upravo takvi *policy* sektori pogodni za primjenu ideje o *policy* mrežama. Ili, da se konstitutivni modus kreiranja javnih politika može ne samo preciznije opisati dopunjavanjem faznoga modela perspektivom aktera, već da se takve javne politike mogu i objasniti, analizirati i interpretirati putem *policy* mreža.

Stoga je upravo regulatorna reforma, koja se kao pojam zadnjih 15-ak godina odnosi na procese deregulacije i re-regulacije na razini država, a iste trendove može se uočiti i na razini EU (Majone, 1996), pogodan primjer za vrednovanje *policy* mreža. S obzirom da je riječ o procesu koji se „proteže“ kroz više tipova javnih politika, te s obzirom da nije linearan, jer postoji i trend „vraćanja“ deregulaciji, primjeren je za propitivanje doprinosa *policy* mreža analizi specifičnoga seta pridjevskih javnih politika. To se posebice odnosi na Hrvatsku koja je na početku vlastite regulatorne reforme, u fazi postavljanja ciljeva i svrha provođenja regulatorne reforme. Ciljevi regulatorne reforme mogu biti postavljeni kroz užu interpretacijski okvir, kao deregulacija ili kvantiteta regulacije, odnosno kroz šire razumijevanje regulatorne reforme, kao kvaliteta regulacije ili politika bolje regulatorne prakse. Naime, analiza će se usmjeriti na prvu fazu *policy* procesa – postavljanje teme na dnevno-politički red – u kojoj se definiraju ciljevi (i problemi i rješenja), te prikazati relacije između ciljeva regulatorne reforme i aktera iste u Hrvatskoj.

Navedeni procesi u Hrvatskoj započinju 2005. projektom HITROREZ (faza deregulacije), a 2009. je uspostavljen i posebni Vladin Ured za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa,

koji treba preuzeti funkciju regulatornog menadžmenta i koordinaciju politike bolje regulatorne prakse. Hrvatski primjer uvođenja i razvoja regulatorne reforme pokazuje kako ona nikada nije postala značajan prioritet Vlade, najznačajnijeg *policy* aktera, već je inicijativa za njeno pokretanje stigla iz više smjerova – iz međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija i iz različitih skupina domaćih eksperata, paralelno se i nekoordinirano počela razvijati u više ministarstava, te je zadobila podršku hrvatskog poslovnog sektora. S obzirom da, prema tipologiji faze postavljanja politike na dnevni red, razvoj regulatorne reforme RH pripada onom tipu agende koja je inicirana „iz društva“, a ne od tijela iz strukture državnog aparata (Howlett, Ramesh, 1995), primjerena metodologija i teorijski koncept istraživanja mogu biti *policy* mreže, koje naglašavaju sudjelovanje nedržavnih aktera u kreiranju javnih politika.

Relevantnost istraživanja

Poseban značaj *policy* mreža jest taj što je riječ o izrazito politološkoj perspektivi izučavanja javnih politika. Ideja o *policy* mrežama bitna je, između ostalog, posebice stoga što potječe iz vrlo raširene kritike *policy* znanosti kao izrazito tehnokratskih i nenormativnih (v. primjerice Fischer, 2006). Ta se kritika u mnogo većoj mjeri odnosi na *policy* analizu (dio *policy* znanosti koji generira specifično znanje za svrhe samog *policy* procesa), nego na *policy* studije (dio *policy* znanosti koji teže „uhvatiti“ cjelinu procesa, koji generira znanje o *policyju*). Možda je tome jedan od razloga to što je na „... sveučilištu pobijedila politička znanost, no ekonomija je pobijedila na 'hodnicima vlasti'.“ (Colebatch, 2004:77).¹ Kritika *policy* znanosti kao izrazito nenormativnih, rezultirala je sve intenzivnijim „uvlačenjem“ politike kao borbe za moć (*politics*) u istraživanja javnih politika, kroz naglašavanje kako neprekidna napetost i međupovezanost *policyja* i *politicsa* značajno utječe i na kreiranje javnih politika i na njihove ishode. Moglo bi se reći da je rezultat takvih kretanja razvoj dvije velike „struje“ unutar *policy* znanosti. Postpozitivistički pristupi analizi javnih politika,² koji također kreću od navedene kritike, čine prvu, a druga je razvoj pristupa sa stajališta mreža, odnosno kasnijeg šireg konceptualnog okvira javnoga upravljanja (*governance*).

Opisani razvoj istraživanja javnih politika dobro je strukturiran i sumiran u koncepciji tri prikaza javnih politika (*accounts of policy*) koji predstavljaju tri glavne „struje“ istraživanja

¹ Za pojašnjenje istog argumenta o nenormativnosti i tehnokratskoj prirodi *policy* analize, v. Fischer (2006).

² Primjerice, Frank Fischer ističe kako je *policy* argumentacija, primarni interes diskurzivne *policy* analize, usko povezana s upotrebom moći, te se zalaže za integraciju empirijske i normativne analize javnih politika (2006:226-228).

(Colebatch, 2006). Iako se, naravno, tri prikaza ne može strogo razgraničiti niti isključivo primjenjivati u istraživanju, može se reći i da je riječ o tri „paradigme“ u istraživanju javnih politika, koje se međusobno razlikuju i po filozofsko-ontološkim pretpostavkama i po metodološkim preferencijama. Prvi prikaz – izbor na temelju vlasti (*policy as authorized choice*) – najstarije je razumijevanje javnih politika koje *policy* shvaća kao niz legitimnih odluka koje se provode kroz hijerarhijski organiziran sustav vlasti. Riječ je o racionalističko-instrumentalnoj perspektivi koja je značajno utemeljena na teorijama odlučivanja, mikroekonomiji i sistemskoj teoriji. Upravo ta perspektiva daje osnovu javnim politikama kao predmetu istraživanja, odnosno kao racionalnome aspektu fenomena politike koji se odnosi na rješavanje kolektivnih problema. Također, upravo ona čini osnovu za kritiku *policy* znanosti kao pretjerano tehničkih kroz koju se razvijaju druga dva prikaza. Javne politike kao strukturirana interakcija (zainteresiranih) aktera (*stakeholders*), a koje se dominantno razvijaju iz rezultata empirijskih istraživanja, posebice kvalitativnim metodama, čine drugi prikaz. Socijalna konstrukcija, odnosno javne politike kao kreiranje značenja procesa vladanja, s postpozitivističkim pretpostavkama, treći su prikaz *policyja*.

Upravo to što je strukturirana interakcija niza državnih i nedržavnih aktera, kao nositelja moći (čija suradnja i konflikti značajno određuju kreiranje javnih politika), postala nezaobilazan aspekt analize javnih politika je, s jedne strane, uvećalo značaj političke znanosti unutar interdisciplinarnih *policy* znanosti, a, s druge strane, povećalo značaj javnih politika kao poddiscipline političke znanosti. Tezu dodatno elaborira Fritz W. Scharpf. Autor ističe kako se istraživanja javnih politika mogu podijeliti na dvije osnovne skupine: ona koja su usmjerena na rješavanje problema (*problem-oriented*) i ona koja se usmjeravaju na interakciju (*interaction-oriented*). Prvi tip istraživanja uglavnom se bavi odgovaranjem na pitanja o mogućim uzrocima konkretnog kolektivnog problema te o najboljem načinu njegova rješavanja. U istraživanju javnih politika orijentiranom na probleme dominiraju druge discipline, ovisno o pridjevskoj politici koja je posrijedi, primjerice, ekonomija u ekonomskoj politici, medicina u zdravstvenoj politici, razne prirodne znanosti u ekološkoj politici... Interakcijski pristup prvenstveno se bavi legitimnošću određenog sustava kreiranja javnih politika. Upravo za ovaj drugi pristup politička znanost (i politička sociologija) imaju jedinstvene profesionalne kompetencije (1997:10-15). Dakle, osnovno je politološko pitanje u istraživanju javnih politika tko jest, a tko nije uključen u kreiranje određene javne politike. I Tanja Börzel ističe kako je jedan od izazova cijelog pristupa posebice pokazati da li *policy*

mreže potiču ili umanjuju legitimnost kreiranja javnih politika (Börzel, 1998; Börzel, Panke, 2007).

Od posljednjeg desetljeća 20. stoljeća priča o *policy* mrežama se sve intenzivnije povezuje s novim konceptom javnoga upravljanja (*governance*). Baš javno upravljanje postaje jedan od najintrigantnijih pojmova recentne političke znanosti,³ a *policy* mreže kao oblik javnoga upravljanja postaju najpropulzivnija varijanta ideje o umrežavanju u kreiranju javnih politika. Iako će se radom kasnije pokazati koje škole unutar pristupa sa stajališta mreža postoje i koje su njihove kritike i potencijali, na ovome mjestu bitno je istaknuti da upravo povezivanje pristupa *policy* mreža s pojmom javnoga upravljanja, koji „... povezuje politički sustav s njegovom okolinom, može dovršiti projekt da politička znanost postane relevantnija za javne politike“ (Pierre, Peters, 2000:1). Posebice je značajno za političku znanost to što se time pažnja usmjerava na transformaciju uloge države na početku 21. stoljeća (Pierre, Peters, 2000), odnosno, u istraživanju javnih politika, na to kako se danas donose javne odluke, kako se postavljaju ciljevi kolektivnog djelovanja, kako se provode te u kojoj se mjeri ostvaruju.

Osnovni spor oko *policy* mreža koji se može iščitati iz literature o javnome upravljanju jest njihov stvarni utjecaj na način kreiranja javnih politika, ulogu države u tom procesu te, posebice, na demokraciju. Jedna skupina autora naglašava kako *policy* mreže, posebice kada su visoko kohezivne, čine izazov moći države, te da su, stoga što ne poznaju demokratsku kontrolu i za demokraciju ključno polaganje računa, vid rastakanja demokratskih tekovina (Börzel, 1998; Pierre i Peters, 2000). S druge se strane ističe kako *policy* mreže, upravo stoga što osiguravaju kontinuirano sudjelovanje cijeloga niza nedržavnih aktera, zapravo imaju pozitivan utjecaj na razvoj demokratskih procesa. Također, potiču povećanje kapaciteta državnih aktera te nužnu transformaciju funkcioniranja države u 21. stoljeću (Sørensen, Torfing, 2007). Stoga se *policy* mreže, kao specifična forma javnoga upravljanja, mogu shvaćati kao destruktivan ili konstruktivan faktor, odnosno da doprinose proizvodnji javnih dobara i usluga i rješavanju kolektivnih problema, povećanjem efikasnosti i kvalitete kreiranja javnih politika, ili to onemogućuju. Dakle, ideja o *policy* mrežama može značajno doprinijeti i pitanjima o tome što danas demokracija jest, te što su njezini suvremeni problemi i potencijali.

³ Primjerice, Guy Peters, jedan od najznačajniji politologa današnjice, osim niza tekstova i knjiga, svoje je izlaganje na međunarodnoj konferenciji Svjetskoga udruženja za političku znanost o stanju discipline (održanoj u Montrealu, Kanada, 30.04.-02.05. 2008) posvetio upravo tezi da se politologija današnjice pomiče prema istraživanju javnoga upravljanja (*governance*) umjesto vladanja (*government*) i javne uprave (Colebatch, 2008).

Za hrvatsku političku znanost bitno je napomenuti da je dodatni doprinos primjene shvaćanja *policy* mreža kao oblika javnoga upravljanja, koji će kao zasebna škola *policy* mreža u ovome radu biti korišten, prijenos znanja europske kontinentalne tradicije istraživanja javnih politika. Naime, *policy* pristup se od polovice 20. stoljeća dominantno razvija u SAD-u, a europska literatura značajnije utječe na pristup tek zadnjih 20-ak godina. Upravo u tome razdoblju pristupom sa stajališta mreža počinje dominirati europska škola mrežnoga javnoga upravljanja (*network governance*). S obzirom da kreiranje javnih politika izrazito varira u različitim kulturnim kontekstima, primjena modela koji su izrasli iz američke prakse na kreiranje javnih politika u Hrvatskoj ima mnoge poteškoće. Prijenos europskog znanja i modela kreiranja javnih politika u većoj mjeri može doprinijeti utvrđivanju karakteristika podistraživane hrvatske *policy* prakse.

Regulatorna reforma, uz koju je vezan drugi dio ovoga rada i na koju će *policy* mreže biti primijenjene, postala je globalni trend, proces prisutan u gotovo svim članicama OECD-a. Regulatorna je reforma sve značajniji predmet znanstvenih istraživanja, a *policy* kao regulacija sve brže rastuće polje unutar *policy* znanosti. S obzirom da je regulatorna reforma započela s ciljem olakšavanja djelovanja poslovnom sektoru putem pojednostavljivanja regulatornog sustava, a da bi se postigla što veća konkurentnost na globalnom tržištu, i danas ima mnoge oponente koji kritiziraju njenu neoliberalnu vrijednosnu pozadinu. Ovim se radom želi pokazati kako je regulatorna reforma i svojim ciljevima i primjenom pripadajućih tehnika „nadrasla“ svoju prvotnu svrhu. Iako usmjerenost na reguliranje ekonomije (regulativne politike) i dalje čini neizbježan dio regulatorne reforme, njezin doseg se proširio i na neekonomske *policy* sektore, odnosno na konstitutivne politike, poput antikorupcijske politike, politike zaštite prava potrošača ili politike zaštite okoliša.

Takav širi interpretacijski okvir shvaćanja regulatorne reforme omogućuje pristup regulatornome procesu za mnogo veći broj aktera, a posebice za neekonomske interesne skupine, pa se koristi regulatorne reforme (potencijalno) raspodjeljuju na šire slojeve zajednice. Posljedica ovakvoga trenda otvaranja regulatornoga procesa jest mogućnost utjecaja i drugih sustava vrijednosti, konkurentnih neoliberalizmu, na regulatornu reformu. Stoga je značajno istaknuti da regulatorna reforma kao specifičan normativni koncept, ako je shvaćena kroz širi interpretacijski okvir, potiče razvoj konstitutivnih politika u smislu da ih postavlja na više mjesto ljestvice *policy* prioriteta. Rad posebice naglašava pristup demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme, kao onaj kojim se mogu

prikazati i analizirati njeni navedeni pozitivni aspekti. Odnosno, naglašava se da se regulatorna reforma u fazi politike bolje regulatorne prakse može analizirati putem *policy* mreža. U tome bi se slučaju regulatornoj reformi, kao značajnome aspektu reforme javne uprave, mogla dati bitno politološka interpretacija. Ili, u suprotnome slučaju, u „nedostatku“ faze politike bolje regulatorne prakse i širega interpretacijskoga okvira, bitno politološka kritika regulatorne reforme kao nedovoljno legitimne i premalo vrijednosno pluralne, a zatim možda i nedemokratske.

Pregled strukture rada

Analiza ideja istaknutih u prethodna dva odjeljka bit će u radu strukturirana u tri osnovna poglavlja. Prvo poglavlje otvara temu *policy* mreža prikazom osnovnih elemenata, pa i ideja na kojima su utemeljene i iz kojih su nastale. Zatim se ocrtava razvoj *policy* mreža preko geografske i vremenske raspoređenosti glavnih istraživačkih centara i najznačajnijih autora. Suvremeno stanje unutar istraživanja o *policy* mrežama prikazuje se sumiranjem bogate literature na dva načina uporabe ideje o mrežama u istraživanju konkretnih javnih politika, te na glavne škole pristupa sa stajališta mreža. Poglavlje pod naslovom '*Policy* mreže' donosi i kritiku pristupa iznoseći dva osnovna seta argumenata koji mu umanjuju ili čak dokidaju znanstveni doprinos. Na kritiku se „odgovara“ razlikovanjem analize *policy* mreža kao metodologije prikupljanja i obrade empirijskih podataka s jedne strane te pristupa sa stajališta mreža kao teorijskoga modela s druge strane. Ističe se primjer danske škole kao jednog od propulzivnijih pristupa mrežama danas, te se tako i zaključuje potencijalima *policy* mreža.

Zatim se prelazi na regulatornu reformu, početnim objašnjenjima o regulaciji kao *policy* instrumentu, te konceptu regulatorne države kao novome načinu razumijevanja funkcija države, a što proizlazi iz regulatorne reforme. U poglavlju o regulatornoj reformi slijedi prikaz razvoja njenih faza i posebice ciljeva, a zatim i najznačajnijeg alata s kojim se često i poistovjećuje – procjenom učinaka propisa. Nakon kritike regulatorne reforme, u središnjem dijelu drugoga poglavlja donose se osnovni istraživački pristupi regulatornoj reformi, među kojima se posebice ističe pristup demokratskoga javnoga upravljanja. Zbog toga što rad slijedi upravo taj pristup, zasebno je istaknuto pitanje aktera regulatorne reforme. Poglavlje završava povezivanjem *policy* mreža i regulatorne reforme preko tipologije javnih politika, koja se posebice pojašnjava kao teorijski model kojima se nadopunjuje uporaba *policy* mreža, te preko koje se mogu istaknuti doprinosi regulatorne reforme.

Treće poglavlje rada prikazuje fazu postavljanja regulatorne reforme RH na dnevno-politički red, dajući uvodno teorijsko pojašnjenje o navedenoj fazi *policy* procesa, a zatim i međunarodnoga konteksta. Analiza empirijskoga primjera slijedi strukturu: prikaz problema na koji se reformom reagira, pa faza deregulacije, zatim uvođenje regulatornoga menadžmenta i politike bolje regulatorne prakse. Potom se detaljnije analiziraju ciljevi i akteri reforme, te (ne)postojeća *policy* mreža, da bi se poglavlje „zatvorilo“ zaključnim komentarom o hrvatskoj regulatornoj reformi. Sam zaključak rada pokušava ocrtati doprinose teorijskome razumijevanju *policy* mreža, regulatorne reforme i kreiranja javnih politika u Hrvatskoj.

1. *POLICY* MREŽE

1.1. Osnovni elementi

Pristup sa stajališta mreža jedan je od pristupa analizi javnih politika koji od 1980-ih postaje sve popularniji unutar *policy* znanosti, kao dominantan način razmatranja interakcije unutar *policy* procesa (Bogason, 2006). Također, ovaj pristup utemeljen na središnjoj ulozi aktera (*actor-centered*) čini najčešću primjenu neke od analiza mreža unutar političke znanosti, inače vrlo raširenih u društvenim znanostima (Rhodes, 2006). Evo samo jedne od podužega niza definicija *policy* mreža. „*Policy* mreže su setovi formalnih, institucionalnih te neformalnih veza između državnih i drugih aktera, koje su strukturirane oko zajedničkih, pa makar i beskonačno pregovaranih, uvjerenja i interesa u kreiranju i implementaciji javnih politika.“ (Rhodes, 2006:425). Dakle, analiza putem *policy* mreža može se najjednostavnije pojasniti preko njena dva osnovna elementa. Prvi je identificiranje *policy* aktera, državnih i nedržavnih, ili formalnih i neformalnih, uključenih u *policy* proces. Drugi je određivanje tipa njihove strukturirane interakcije, pod kojim se podrazumijeva obrazac međusobnih odnosa, stabilan kroz vrijeme. Oboje se vrši u svrhu deskripcije i analize *policy* procesa, odnosno da bi se u trećemu koraku pokazalo kako ili akteri ili obrazac njihove strukturirane interakcije utječu na način kreiranja javnih politika – na bilo koji aspekt *policy* procesa ili na njegove ishode.

Dakle, u prvome koraku potrebno je odrediti aktere koji (ne)sudjeluju u *policy* procesu, odnosno u nekoj od njegovih faza. Konačni popis aktera određene javne politike u određenom razdoblju nije moguće skicirati *a priori*, već je to empirijsko pitanje kojemu teorijske kategorije čine tek početni okvir za istraživanje. Ipak, aktere koji sudjeluju u kreiranju javnih politika moguće je sistematizirati u nekoliko osnovnih skupina. U svrhe ovoga rada paralelno će se prikazati kategorije aktera Thomasa Birklanda (2001), te Howletta i Ramesha (1995) (v. *Tablicu 1*). Howlett i Ramesh razlikuju aktere „smještene“ u državi, odnosno društvu, ali i one između države i društva. S druge strane, Thomas Birkland postavlja dvije osnovne skupine – formalne i neformalne aktere. Formalni akteri su oni koji imaju pravo i dužnost sudjelovanja u kreiranju javnih politika prema ustavu i/ili zakonima. Dakle, prva skupina uključuje sve one aktere koji su u *policy* proces uključeni zbog svojih ustavnih i zakonskih ovlasti, koji imaju pravo i obvezu sudjelovanja. Ta se skupina odnosi se na one koje Howlett i Ramesh nazivaju akterima iz države – iz sve tri grane vlasti i na svim njenim organizacijskim razinama.

Tablica 1: Komparacija kategorija aktera Thomasa Birklanda (2001:56-104) i Howletta i Ramesha (1995: 49-59)

Birkland		Howlett i Ramesh	
Formalni akteri	Zakonodavstvo	(Izabrani) dužnosnici a. Zakonodavstvo	Akteri „smješteni“ u državi
	Izvršna vlast a. Predsjednik / vlada b. Birokracija c. Agencije	b. Izvršna vlast	
		(Imenovani) službenici	
	Sudovi	-----	
Neformalni akteri	Pojedinci	Glasači	Između države i društva
	Političke stranke	Političke stranke	
	Interesne skupine	Interesne skupine	Akteri „smješteni“ u društvu
	Istraživačke organizacije	Istraživačke organizacije	
	Mediji	Masovni mediji	

Razlika među autorima jest tâ da Birkland formalne aktere sistematizira kao one u zakonodavnoj, izvršnoj (predsjednik/vlada, birokracija i agencije) te sudskoj vlasti, a Howlett i Ramesh kao imenovane službenike i izabrane dužnosnike, neovisno o grani vlasti.⁴ Neformalni akteri pravo sudjelovanja u *policy* procesu dobivaju iz općeg prava participacije u demokratskom sustavu, odnosno bez izravnog zakonskog ovlaštenja. Način njihove participacije nije specificiran zakonima, već sudjeluju zbog vlastitog interesa za određeno pitanje i tako označavaju ono što nazivamo društvom. Ovi akteri često se nazivaju i zainteresiranim akterima ili dionicima, što je prijevod engleskog termina *stakeholders*, koji se odnosi na one aktere koji u *policy* procesu sudjeluju stoga što (vjeruju da) imaju određeni „udio“ / „ulog“ u određenom problemu (*hold a stake in*), a ne zato što su to obvezni. U tu skupinu spadaju pojedinci, interesne grupe, mediji, istraživačke organizacije, te političke stranke. Howlett i Ramesh političke stranke i pojedince-birače dodatno specificiraju kao

⁴ U analizi formalnih aktera osobito je zanimljivo pitanje sudske vlasti jer Birkland sudove ubraja u ovu skupinu (sudovi sudjeluju u kreiranju javnih politika (re)definiranjem ustavnih granica igre), dok ih Howlett i Ramesh navode kao jedno od ograničenja kapaciteta vlasti. Kapacitet vlasti je, prema autorima, funkcija organizacijske koherentnosti i ekspertize države, a poboljšava ga jedinstvenost između grana, razina i agencija, te visoka razina birokratske ekspertize. Pri tom Howlett i Ramesh sudove razmatraju u sklopu problema jedinstvenosti grana vlasti, odnosno horizontalne podjele vlasti.

No, Birklandovu tezu potvrđuje i Colebatch (2004) koji sudove smješta u okomitu dimenziju u kojoj se na javne politike gleda kao na odlučivanje na temelju vlasti i ističe da se u sudovima zbiva značajan dio *policy* aktivnosti. „U mnogim zemljama, poglavito u federalnim sustavima (no ne samo u njima), prijeporna *policy* pitanja vjerojatno će naći svoje mjesto u sudovima“ (Colebatch, 2004:40), pa su određene sudske odluke „... bile fundamentalni *policy* pomaci do kojih je došlo zato što su akteri prenijeli problem u sudove i dobili pozitivan odgovor. Stoga sudove ne možemo isključiti iz naše definicije mjesta na kojemu se stvaraju politike.“ (Colebatch, 2004:41).

aktere koji su smješteni između države i društva.⁵ U obje tipologije nedostaju akteri iz međunarodne arene, odnosno različite međuvladine i nevladine organizacije, koje treba zasebno dodati pri empirijskome istraživanju.

Navedeni tipovi aktera u *policy* procesu ne djeluju u zrakopraznom prostoru, već su u međusobnoj interakciji koja se na različite načine strukturira u određene obrasce. *Policy* znanosti razvile su cijeli niz pojmova, često i teško međusobno komparabilnih, pa čak i nesumjerljivih, kojima se strukturiranje interakcije pokušava konceptualizirati, poput željeznog trokuta (*iron triangle*)⁶, podvlasti (*subgovernment*)⁷, *policy* monopola (*policy monopolies*)⁸, problemske mreže (*issue network*)⁹, zagovaračke koalicije (*advocacy coalition*)¹⁰, epistemičke zajednice (*epistemic community*)¹¹, te *policy* mreže (*policy network*)¹² i *policy* zajednice (*policy community*)¹³. Posljednja dva su dominantna u novijoj *policy* literaturi. Već samo nabrojanje pojmova kojima se označava strukturirana interakcija aktera pokazuje ne samo da nema jedinstvenog koncepta, već nas uvodi i u probleme ovog pristupa, kojima ćemo se još vratiti nešto kasnije. Naime, akademski je rad o mrežama često previše apstraktan i neprecizan, te se često koriste isti pojmovi za različite stvari.

Stoga je potrebno istaknuti i tri nastojanja sistematizacije navedenih pojmova. Colebatch (2004) sve aspekte strukturiranja interakcije aktera pokušava obuhvatiti pojmom *policy* kolektiviteta, definiranim kao „... relativno stabilnim skupinama ljudi iz različitih organizacija koje su se zajedno našle na nekoj stalnoj osnovi postavljanja *policy* pitanja, usredotočenih na

⁵ Howlett i Ramesh (1995:52-53,59) medije, pojedince i političke stranke karakteriziraju kao „slabije“ aktere u kreiranju javnih politika. Mediji na proces utječu tek marginalno – na postavljanje problema na dnevno-politički red, te ponešto u evaluaciji. Birači i stranke, prema autorima, na *policy* proces utječu neizravno – kroz izborni proces.

Ipak, kada se radi o političkim strankama treba biti nešto oprezniji. Stranke, s jedne strane, na kreiranje javnih politika mogu utjecati putem svojih članova u izvršnoj vlasti. S druge strane, u zakonodavnom tijelu stranački klubovi mogu igrati značajnu ulogu (primjerice, u RH su klubovi zastupnika, koje dominatno čine članovi iste političke stranke, jedan od predlagatelja zakona). Stoga je možda potrebno imati na umu razliku između parlamentarnih i neparlamentarnih stranaka. No čak i neparlamentarne stranke mogu, primjerice konferencijom za medije, utjecati na fazu postavljanja politike na dnevni red.

⁶ v. Ripley, Franklin (1984), prema Colebatch (2004).

⁷ Colebatch (2004) smatra da je riječ o izrazu koji je upotrijebio David Truman u djelu *The Governmental process*, objavljenom 1971. Rhodes (2006), s druge strane, smatra da su taj izraz razvili Freeman i Stevens 1987. u jednom članku objavljenom u časopisu *Public Policy and Administration*.

⁸ v. Baumgartner, Jones (1993), prema Birkland (2001).

⁹ v. Hugh Heclo (1978), prema Howlett i Ramesh (1995).

¹⁰ v. Sabatier (1988) i Sabatier, Jenkins-Smith (1993), prema Howlett i Ramesh (1995).

¹¹ v. P. M. Haas (1992), prema Colebatch (2004).

¹² Prema mišljenju Howletta i Ramesha (1995), Rhodes je jedan od najznačajnijih predstavnika koncepta *policy* mreža.

¹³ v. Richardson, Jordan (1979). Wilks i Wright (1987), iako velikim dijelom slijede Rhodesov koncept, mijenjaju konceptualizaciju odnosa između *policy* mreža i *policy* zajednica.

isti izvor problema.“ (Colebatch, 2004:38). Sam izraz pritom obuhvaća tri osnovna elementa: moć (karakterističnu za željezni trokut), vezu (karakterističnu za *policy* mreže), te povjerenje (karakteristično za *policy* zajednice). Glavna značajka *policy* kolektiviteta jest da se radi o akterima koji su okupljeni zbog zajedničke svijesti o pojedinom *policy* području. Howlett i Ramesh (1995) kao generički pojam koriste *policy* podsustav (*policy subsystem*) koji označava aktere uključene u određeno *policy* područje kao kolektivitet. *Policy* podsustavi imaju dvije dimenzije. Ako su interesno zasnovani, autori smatraju da se radi o *policy* mrežama, dok su *policy* zajednice bazirane na znanju, odnosno sastoje se od aktera koji dijele zajedničku usredotočenost na određenu javnu politiku. Zapravo, radi se o povezivanju dvaju različitih vrsta motivacije djelovanja aktera. Članovi zajednice su povezani zajedničkim znanjem, a članovi mreže dodatno još i nekim zajedničkim materijalnim interesom, pa je stoga mreža povezujući faktor unutar *policy* zajednice ili između dvije zajednice.

Ipak, za različite se tipove veza (*linkages*) među akterima unutar *policy* procesa termin *policy* mreža uvriježio se kao onaj koji se koristi kao generički pojam. Tako, primjerice, Rhodes postavlja *policy* mreže kao „krovni“ pojam za kontinuum na kojemu obrazac odnosa među akterima varira od *policy* zajednice do problemske mreže. Tri su osnovne varijable koje determiniraju tip *policy* mreže u pojedinom sektoru. Prva je relativna (ne)stabilnost članstva, druga je otvorenost / zatvorenost same mreže, a treća međuovisnost članstva s obzirom na resurse. Kombinacijom varijabli nastaje kontinuum do *policy* zajednica – visoko integriranih i sposobnih za jedinstvenu kolektivnu akciju, sa stalnim i često hijerarhijski organiziranim članstvom, s malim pritiscima izvana, te velikom međuovisnosti članova – na jednom kraju, do problemskih mreža – slabo povezanih, koje se mnogo teže mobiliziraju, s ne-hijerarhijski organiziranim i fluidnim članstvom koje je u velikoj mjeri autonomno – na drugom kraju (Peterson, 2004:120). Problem ovoga modela jest što izostavlja neke značajne koncepte, poput zagovaračkih koalicija, ili epistemičkih zajednica, a s njime i aspekt zajedničkoga znanja / razumijevanja problema iz sistematizacije strukturirane interakcije aktera. No, kako uopće dolazi do ideje da akteri i njihovi odnosi utječu na kreiranje javnih politika?

1.2. Teorijski korijeni *policy* mreža

Tri su osnovne ideje koje su dominantno utjecale na razvoj prikazanoga mrežnoga pristupa analizi javnih politika i koje čine njegovu jezgru. Prva se odnosi na strukturu državnoga aparata i razvija se iz literature o njegovoj fragmentaciji; druga se odnosi na utjecaj interesnih skupina na kreiranje javnih politika; a treća na komparaciju važnosti uloge državnih i

nedržavnih aktera za kreiranje javnih politika. Peter John (1998) pokazuje kako je za mrežni pristup bitna ideja o nemonolitnoj, diferenciranoj strukturi sâme države, koja nije usmjerena k samo jednomu cilju (*non single-minded*). Ideja je posebno istaknuta kroz model birokratske politike (*administration politics model*) koji pokazuje kako su i državne agencije tijela s vlastitim ciljevima i interesima, s obzirom na koje ponekad međusobno surađuju, ali katkad i ulaze u konflikte.

John također ističe kako je za razvoj ideje *policy* mreža bitna i pretpostavka da različiti akteri iz društva značajno utječu na kreiranje javnih politika. Ideja se razvija kroz istraživanja politike interesnih skupina (*interest group politics*), ponajprije kroz pluralizam i njegovu europsku inačicu, korporativizam. Kasnije se interesnim skupinama, kao bitni, dodaju i drugi tipovi neformalnih aktera, poput medija ili istraživačkih organizacija. No, kao što Kickert i drugi (1997) pokazuju, niti jedan akter ne može imati središnju poziciju u mreži u smislu utjecanja na strategije svih drugih aktera, a preuzimanje takve središnje upravljačke pozicije nije moguće niti državi. Time se u analizu *policy* mreža uključuje i ideja da diferencirani akteri iz države i značajni akteri iz društva dijele odgovornost za kreiranje javnih politika. Naime, upravo sinteza te tri jednostavne ideje čini osnovu glavne teze pristupa sa stajališta mreža o tome kako u suvremenom kreiranju javnih politika granica između privatnog i javnog (i civilnog) sektora postaje sve nejasnija.

Navedene ideje može se povezati s trima teorijskim korijenima pristupa sa stajališta mreža. Ideja o diferenciranosti aktera iz države „odgovara“ utjecaju interorganizacijske teorije (*interorganization theory*) na razvoj pristupa. Navedena teorija ima za pretpostavku da su organizacije otvoreni sustavi koji se prilagođavaju okolini. Također, organizacije dominantno ovise upravo o okolini koja je sastavljena od niza drugih organizacija, a to se odnosi i na one u sklopu države. Značaj utjecaja interesnih skupina na kreiranje javnih politika (a kasnije i drugih tipova nedržavnih aktera), može se „zahvaliti“ političkoj znanosti – raspravi između elitizma i pluralizma, neokorporativizmu, istraživanjima faze postavljanja politika na dnevni red, a zatim i razvoju pojmova *policy* podvlasti (u SAD-u) i *policy* zajednice (u Europi) koji nastaju iz iste diskusije. Razvoj procesnog modela *policyja* unutar glavne struje *policy* znanosti, koji naglašava dinamičnu prirodu *policy* procesa te važnost njegova konteksta, može se povezati s posljednjom idejom o „ravnopravnosti“ državnih i društvenih aktera. Naime, upravo modeli poput ograničene racionalnosti Charlesa Lindbloma i istraživanja implementacije pristupom 'od dna ka vrhu' Bennyja Hjerna, pokazuju ograničenosti

djelovanja države kao neupitnog središnjeg autoriteta u *policy* procesu (Kickert, 1997:15-34; Sørensen, Torfing, 2007a).

1.3. Razvoj pristupa sa stajališta *policy* mreža

Svi autori koji se bave *policy* mrežama, iako se ne slažu oko odgovora na pitanje o eksplanatornoj vrijednosti pristupa, predstavljaju *policy* mreže kao ključnu karakteristiku suvremenih političkih sustava (*polityja*). No, bitno je razlikovati američku tradiciju pristupa sa stajališta mreža od europskih pristupa, a unutar Europe je potrebno dodatno odvojiti britanske i kontinentalne (njemačke, nizozemske, danske) skupine autora. Ideja o *policy* mrežama (iako ne i sam termin) nastala je u SAD-u 1950-ih i 1960-ih, kroz razvoj pojma podvlasti (*subgovernment*), kao svojevrsne kritike pluralističkog modela. Podvlast označava obrazac uobičajenih interakcija tri klastera pojedinaca – predstavnika interesnih skupina, birokrata iz državnih agencija te političara u kongresnim odborima – kao onog što dominantno utječe na rutinske *policy* odluke u određenom sektoru (Marsh, 1998:3-4). Najpoznatiji naziv za obrazac odnosa koji se istraživao unutar literature o podvlasti jest željezni trokut, koji ističe gotovo simbiotsku prirodu odnosa između birokrata, kongresnika i lobista i ima značajno negativnu konotaciju.

Pojam problemskih mreža Hugha Hecloa, razvijen u kasnim 1970-ima, svojevrsni je pluralistički odgovor na željezni trokut (Marsh, 1998:5). Autor, naime, ističe kako željeni trokut nije karakterističan za mnoge *policy* sektore, u kojima se mogu pronaći otvoreniji obrasci interakcije, s većim brojem involviranih aktera, posebice predstavnika ne-ekonomskih interesa (koji su dominantni unutar podvlasti), poput boraca za zaštitu potrošača ili glasnogovornika društvenih pokreta. Zaključno, treba napomenuti da u američkom istraživanju *policy* mreža dominira interes za mikro-razinu analize, u smislu da se istraživanje primarno usmjerava na osobne odnose ključnih aktera, dok je strukturna dimenzija odnosa između institucija zanemarena. Iako navedeni pojmovi odražavaju karakterističnosti kreiranja javnih politika u SAD-u, za cjelokupni pristup su značajni jer potiču uključivanje istraživanja odnosa moći u *policy* znanosti.

Sam pojam *policy* mreže nastao je u Velikoj Britaniji i to pod značajnim utjecajem ne-američkih znanstvenih istraživanja, od kojih je potrebno posebno istaknuti dva (Marsh, 1998:6). Izrazito popularno istraživanje o kreiranju javnih politika u Britaniji Hecloa i

Wildavskyog,¹⁴ potaknulo je Jeremyja Richardsona i Jordana na prihvaćanje ideje o *policy* zajednicama, kao o prilično zatvorenoj strukturi odnosa između određenih interesa i dijelova vlasti. Treba napomenuti da se navedeni autori također bave interpersonalnim odnosima, a ne strukturnim karakteristikama mreže. No, još je značajniji utjecaj interorganizacijske teorije, posebice one njemačke, te autora poput Fritza W. Scharpfa ili Bernda Marina i Renate Mayntz. Na kontinentalnu literaturu o interorganizacijskim odnosima dovezuje se R. W. A. Rhodes, koji naglašava strukturne odnose između političkih institucija kao ključne u *policy* mreži. Upravo je njegov rad (kasnije i u suradnji s Davidom Marshom) postao dominantan u Velikoj Britaniji, ali i mnogo šire.

Kontinentalni pristup je pod značajnim utjecajem Mayntzove i Scharpfa (istraživača vezanih uz Max Planck Institut), te njime dominira njemačka škola. No u posljednje vrijeme sve su značajnije i nizozemska škola vezana uz Waltera J. M. Kickerta i Sveučilište Erasmus, te danska škola koju vode Eva Sørensen i Jacob Torfing. Iako je kontinentalni pristup dosta sličan i usko povezan s britanskim, razlika je u tome što posljednji pridaje mnogo veći značaj *policy* mrežama. Naime, britanski autori poput Rhodesa i Marsha, *policy* mreže shvaćaju kao model reprezentacije interesnih skupina koji je superiorniji pluralizmu i korporativizmu, dok kontinentalni mreže vide kao novi oblik javnoga upravljanja (*governance*), uz tržište i hijerarhiju, odnosno kao stvarne promjene u strukturi suvremenog *polityja* u kojoj država više nema središnju upravljačku poziciju (Marsh, 1998:8). Njemački i nizozemski autori kreću od pretpostavke da su upravo mreže forma koja najbolje odgovara potrebama javnoga upravljanja u svijetu karakteriziranom sve većom ovisnošću između javnih i privatnih aktera, odnosno u svijetu u kojem se distinkcija između države i društva raspada. Razlika između njemačke i nizozemske tradicije jest ta da ona nizozemska u većoj mjeri naglašava značaj analize strategija aktera, pa stoga i pristup racionalnog izbora i teoriju igara, a njemačka institucionalizam. S druge strane, danska je škola u većoj mjeri okrenuta pitanjima utjecaja *policy* mreža na suvremenu demokraciju.

1.4. Škole unutar mrežnoga pristupa istraživanju javnih politika

Tanja Börzel (1998) prikazani razvoj pristupa sa stajališta mreža sistematizira kao dvije distinktivne škole. Anglosaksonsku literaturu, koja *policy* mreže dominantno shvaća kao prikaz različitih formi odnosa države i društva (interesnih skupina) u određenom sektoru, naziva

¹⁴ Riječ je o istraživanju nadzora državnog proračuna koje je prikazano u knjizi *Privatna vlada i javni novac*, izdanoj 1974. Za komentare o značaju navedene studije v. Colebatch, 2004:16-17.

'školom posredovanja interesa' (*'interest intermediation school'*). 'Škola javnoga upravljanja' (*'governance school'*) drugi je značajan ogranak pristupa sa stajališta mreža kojem pripadaju Nijemci, Nizozemci i Danci, ali i Rhodes u najnovijim radovima. Ona shvaća *policy* mreže kao specifičan vid javnoga upravljanja – „... kao mehanizam mobiliziranja političkih resursa u situacijama kada su ti resursi široko raspršeni među javnim i privatnim akterima.“ (Börzel, 1998:255). Drugi je pristup zapravo znatno uži i čvršće povezan s poljem javnih politika. Osnovna razlika među školama jest ta da prva shvaća *policy* mreže kao generički pojam koji je primjenjiv na sve tipove odnosa među privatnim i javnim akterima, dok su za drugu *policy* mreže specifična forma privatno-javnih interakcija u sferi javnih politika, bazirana na ne-hijerarhijskoj koordinaciji.

Osnovna razlika među školama mogla bi se skicirati i na slijedeći način. Anglosaksonski pristup je primarno zainteresiran za odnos političke sfere i interesnih skupina, a europski kontinentalni za odnos javne uprave i nevladinih organizacija (NVO).¹⁵ Iako se na prvi pogled razlika ne čini dramatičnom, ona je ipak supstancijalna. Naime, javne se politike razumijevaju prvenstveno kao međusobni odnos političara i birokrata, izabranih političkih predstavnika i karijernih službenika, odnosno sfere politike i javne uprave (Colebatch, 2004:63-64). No, posebice posljednjih 20-ak godina, osim odnosa političara i birokrata za rješavanje kolektivnih problema postaje sve značajnije i djelovanje društvenih aktera, o kojima u sve većoj mjeri i političari i javna uprava ovise. Navedene promjene označavaju se pojmom javnoga upravljanja. Dakle, javne politike su danas dodatno i odnos političke sfere i javne uprave s privatnim sektorom i civilnim društvom, a ne samo njihov međusobni odnos (Petak, 2008b). Kao što je već i istaknuto, ideja *policy* mreža se i razvija da bi se prikazalo i analiziralo to „zamagljivanje“ granice između privatnoga i javnoga. No dvije škole *policy* mreža pritom imaju potpuno drugačiji fokus s obzirom na „elemente“ privatnoga i javnoga čije djelovanje istražuju. Stoga je potrebno pobliže razmotriti obje „strane“ odnosa na koji su usmjerene.

Kao prvo, škole se razlikuju po onome na što su usmjerene kada analiziraju državu. Anglosaksonci dominantno ističu političare, a škola javnoga upravljanja birokrate. Dakle, kreću od suprotnih polova klasičnoga razumijevanja javnih politika i analiziraju kako se ta

¹⁵ Prema izlaganju Jacoba Torfinga, pod nazivom *Government, Governance and Governance Networks*, održanom 26. siječnja 2009. u sklopu doktorskoga seminara *Governance Networks* u Roskildeu, Danska, u organizaciji Danskog istraživačkog programa političke znanosti (*The Danish Political Science Research Program*) i Sveučilišta Roskilde.

dva pola javnoga odnose prema „ne-javnome“. U anglosaksonskoj školi na neki se način podrazumijeva da politička sfera „uključuje“ javnu upravu, u smislu da je riječ o aparatu koji provodi njezine odluke kao „produžena ruka“. Europska kontinentalna škola pak pokazuje da, osim što politička sfera ima odnose s akterima izvan strukture vlasti, a koji značajno utječu na odluke države, nužno i njihovi podređeni „posežu“ za istim. Odnosno, da javna uprava, da bi odradila svoje zadatke, također s društvenim akterima uspostavlja značajne odnose, koji mogu biti u znatnoj mjeri neovisni o odnosima koje uspostavlja vrh hijerarhije državnoga aparata. Zbog ograničavanja javne potrošnje i smanjenja javnoga sektora, i za formuliranje rješenja i za njihovu implementaciju – tradicionalne poslove javne uprave – potrebno joj je stvoriti trajne veze, odnosno vremenski postojanu strukturiranu interakciju s nedržavnim akterima.

Kao drugo, škole drugačije razumijevaju koga treba istraživati u društvu. Pojmove interesnih skupina¹⁶ i nevladinih organizacija¹⁷ zaista je teško i kompleksno precizno teorijski odijeliti, jer se u mnogočemu preklapaju,¹⁸ no tome i nije ovdje mjesto. U svrhe pojašnjavanja osnovnih naglasaka škola *policy* mreža po pitanju ključnih društvenih aktera, bitno je istaknuti slijedeća dva razlikovanja. Prvo je potrebno razlikovati dvije vrste skupina iz društva – 'javne interesne skupine' ('*public interest groups*'), kojima je svrha zalaganje za proizvodnju javnih dobara, odnosno javnih interesa, od 'posebnih interesnih skupina' ('*special interest groups*') koje zastupaju partikularne interese svojega članstva (Birkland, 2001:79-82). U literaturi se često navedeno razlikovanje prikazuje i kao manje precizna diferencijacija među neekonomskim interesnim skupinama te ekonomskim interesnim skupinama, jer upravo druge čine tipične 'posebne interesne skupine'. Stoga se pod pojmom interesnih skupina zapravo najčešće misli na ekonomske 'posebne interesne skupine', pa „... politička znanost tradicionalno svrstava u interesne skupine – sindikate, profesionalna udruženja, trgovačke komore...“ (Vidović, 2006:144). S druge strane, pod nevladinim organizacijama u pravilu se

¹⁶ Interesne se skupine najčešće i najjednostavnije definiraju kao organizacije koje teže izravno utjecati na političke odluke, odnosno na kreiranje javnih politika (primjerice, Vidačak, 2006).

¹⁷ Nevladine organizacije se definiraju kao „... dragovoljni, samostalni, neprofitni oblik udruživanja ljudi koji imaju neke zajedničke interese“ (Vidović, 2006:145), ili prema konvenciji Vijeća Europe kao „... udruženja osoba koje nastoje ostvariti određene ciljeve, različite od isključivo poslovnih aktivnosti, s određenim stupnjem stabilnosti i nekom vrstom institucionalne strukture“ (Vidović, 2006:144).

¹⁸ Naime, oba pojma se odnose na organizacije koje postoje izvan države, a koje su obuhvaćene najširim pojmom civilnoga društva. Pojmom civilnoga društva označava se „... područje institucija, organizacija, mreža i pojedinaca (i njihovih vrednota) smještenih između obitelji, države i tržišta, povezanih nizom civilnih pravila koja zajedno dijele, a u koje se ljudi dobrovoljno udružuju radi zagovaranja općih interesa.“ (Bežovan, 2002:64), odnosno civilno je društvo jedna od tri sfere koja, zajedno s državom i tržištem, u međusobnim interakcijama tvori demokratsko društvo. U najširem smislu, u elemente civilnoga društva spadaju: tržišno-gospodarski akteri, nezavisni mediji, nezavisni stručnjaci i mreža dobrovoljnih udruženja (Vidović, 2006:140-141).

podrazumijevaju udruženja građana koja promiču javni interese, najčešće neekonomski utemeljene.

Usprkos teorijskoj nepreciznosti takvoga razlikovanja,¹⁹ ono odlično pokazuje razlike u interesu za društvene aktere među školama *policy* mreža. Moglo bi se reći da su u 'školi posredovanja interesa' primarno okrenuti akterima s tržišta ili u privatnome sektoru, a u 'školi javnoga upravljanja' civilnome sektoru.²⁰ Dakako, ovo razlikovanje među školama ne znači da obje ne uzimaju u obzir i cijeli niz drugih aktera, već istaknutih u kategorijama u prethodnim odjeljcima. No, upravo ovako pojašnjeno razlikovanje među školama objašnjava i zašto se anglosaksonska tradicija usmjerava na interpersonalne odnose, a europska na strukturne. Također, posljedica je samoga razumijevanja koji je odnos u pojmu *policy* mreže ključan to da se 'škola posredovanja interesa' značajnije usmjerava na neformalne odnose među predstavnicima organizacija, a da je 'škola javnoga upravljanja' značajnije zainteresirana za formalne institucionalne veze među akterima.

1.5. Načini uporabe *policy* mreža u istraživanju javnih politika

Za daljnje analitičke potrebe ovoga rada potrebno je dodatno razlikovati i analizu *policy* mreža (*policy network analysis*) s jedne strane, te pristup sa stajališta mreža (*policy networks approach*) s druge strane. Prva varijanta mreže shvaća kao alat ili oruđe za strukturiranje empirijskoga istraživanja te obradu i sistematizaciju empirijskih podataka. Nasuprot tome, pristup sa stajališta mreža ima mnogo veće ambicije u smislu razvoja cjelovitog teorijskog pristupa istraživanju javnih politika. U literaturi se često navedeni nazivi koriste sinonimno, uglavnom zbog pitanja stila, što će se ponekad događati i u ovome radu. No razlog tome jest i što je među dvama shvaćanjima često teško povući strogu demarkacijsku liniju. Ipak, kroz ovaj će se rad pokazati značaj ove distinkcije. Za sistematizaciju do sada prikazanoga, cijeli niz shvaćanja pojma *policy* mreža i načina njihove uporabe u istraživanju javnih politika na najjednostavniji način, a stoga i vrlo koristan, sumira Tanja Börzel (1998), kao što je prikazano u *Tablici 2*.

¹⁹ Kompleksnost ove materije može se odlično pokazati na primjeru Hrvatske udruge banaka. Naime, riječ je o „...gospodarskom interesnom udruženju...“ (v. www.hub.hr) koje zasigurno pripada ekonomskoj 'posebnoj interesnoj skupini'. No, također, ne može se negirati da se radi i o nevladinoj (i neprofitnoj) organizaciji, te da ista povremeno djeluje i u svrhe javnoga interesa, odnosno da radi na proizvodnji javnih dobara, primjerice efikasnoga i dobro uređenog bankovnog sustava.

²⁰ Bitno je napomenuti da zbog potrebe razlikovanja svojega razumijevanja mreža u javnim politikama od onoga u anglosaksonskome svijetu, europska kontinentalna škola vrlo rijetko koristi pojam *policy* mreža, već ga zamjenjuje terminom mreže javnoga upravljanja (*governance networks*) ili upravljanje putem mreža (*network governance*).

Tablica 2: Konceptualizacija *policy* mreža s obzirom na način njihove uporabe u istraživanju i škole njihova razumijevanja

	'Škola posredovanja interesa'	'Škola javnoga upravljanja'
<i>Policy</i> mreže kao analitičko oruđe*	<i>Policy</i> mreže kao tipologija odnosa države i društva	<i>Policy</i> mreže kao model za analizu ne-hijerarhijskih oblika interakcije između javnih i privatnih aktera u kreiranju javnih politika
<i>Policy</i> mreže kao teorijski pristup**	Struktura <i>policy</i> mreže kao determinanta <i>policy</i> procesa i <i>policy</i> ishoda	<i>Policy</i> mreže kao specifična forma javnog upravljanja

Izvor: Börzel, 1998:265

*Odnosi se na gledište koje se u ovom radu naziva analiza *policy* mreža (*policy network analysis*).

** Odnosi se na gledište koje se u ovom radu naziva pristup sa stajališta mreža (*policy networks approach*).

Rhodes (2006) daje nešto kompleksniju sliku različitih načina uporabe *policy* mreža u istraživanju javnih politika, koje označava kao klaster koncepata. Rhodes razlikuje tri vrste uporabe pojma *policy* mreže. (1) Prva se odnosi na uporabu pojma kao deskripcije djelovanja vlasti, unutar koje se razlikuju tri distinktivna načina: (1A) kao sredstva posredovanja interesa (*networks as interest intermediation*), (1B) kao interorganizacijske analize (*networks as interorganizational analysis*) i (1C) kao upravljanja (*networks as governance*). (2) Drugi način uporabe pojma odnosi se na teorije koje se bave analizom kreiranja javnih politika koje provode vlasti, razlikujući pri tome dvije osnovne škole, ovisno o tome na koji način objašnjavaju ponašanje unutar *policy* mreža. (2A) Prva škola se odnosi na teoriju međuvisnosti moći zbog međuvisnosti o resursima (*power dependence*), a (2B) druga na kombinaciju racionalnog izbora i neoinstitucionalizma u pristupu koji se naziva institucionalizmom sa središnjom ulogom aktera (*actor-centered institutionalism*). Treća uporaba pojma *policy* mreže jest (3) preskriptivna – kao naputak za reformiranje javnog menadžmenta – s tri dodatna podpristupa: (3A) instrumentalnim, (3B) interaktivnim i (3C) institucionalnim.

Rhodesov prikaz, iako kompleksniji i možda manje razumljiv u odnosu na onaj Tanje Börzel, ovdje je bitan iz dva razloga. Kao prvo, on ipak slijedi osnovnu nit Börzeline sistematizacije. Može se reći da prve dvije uporabe pojma *policy* mreža imaju istu osnovu. Mreže kao metodologija prikupljanja empirijskih podataka odgovara razini o deskripciji procesa kreiranja javnih politika. Druga je razina teorijskoga modela koja ima dva kraka, pri čemu je teorija međuvisnosti moći anglosaksonska tradicija, a institucionalistička priča njemački

pristup *policy* mrežama. No, kao drugo, Rhodes je bitan posebice zbog dodavanja treće perspektive uporabe *policy* mreža, koju naziva preskripcijom reforme javnoga sektora. S obzirom da je ovaj rad usmjeren i na regulatornu reformu kao dio reforme javne uprave, značajno je već ovdje na početku naglasiti kako *policy* mreže, u ovoj trećoj perspektivi, kada se njima razmatra što treba biti u određenim *policy* sektorima, mogu služiti i kao kritička teorija. No, prvo je potrebno iznijeti kritiku samih *policy* mreža.

1.6. Kritika *policy* mreža

Pristup analizi javnih politika sa stajališta mreža ima mnogo kritičara koji ponajprije ističu kako je riječ samo o zgodnoj metafori. Iako se gotovo svi autori koji istražuju *policy* mreže slažu da one imaju utjecaja na *policy* ishode (Marsh, 1998:10), pristup zapravo ne daje precizan odgovor na pitanje kako i do koje mjere. Stoga kritičari ističu kako pristup nema eksplanatorne vrijednosti niti u smislu pojašnjavanja dinamike *policy* procesa, niti rezultata toga procesa. Dugački niz kritika na račun pristupa može se podijeliti u dvije osnovne skupine argumenata. Prva se sastoji od onih koji se odnose na njegovu teorijsko-metodološku strukturu, a druga od onih koji ističu nedorečenost samoga određenja pojma *policy* mreže i klasifikacije njenih tipova.

Najznačajniji problem pristupa, s kojim treba započeti, jest neprecizno određivanje zavisnih i nezavisnih varijabli. Naime, kako u svojoj kritici ističe i Keith Dowding (1995), pristup sa stajališta mreža kao nezavisnu varijablu koristi karakteristike elemenata mreže, da bi time pojasnio dvije zavisne varijable – karakteristike tipa mreže, a zatim i tipa *policy* procesa ili *policy* ishoda. U svim svojim varijantama pristup još uvijek nije uspio postaviti jasne odnose između tipa mreže, kao nezavisne varijable, te ishoda kao zavisne. Stoga je osnovni prigovor pristupu da nema implicitne kauzalne veze između ključnih faktora koja bi mogla biti falsificirana (Guy Peters, 1998:23).²¹ Iz toga slijedi i problem nepostojanja odgovora na pitanje o dinamici koja motivira aktere te „sili“ koja pokreće cijeli sustav. Marsh i Rhodes, primjerice, ističu kako promjene unutar mreža dovode i do promjena u *policy* procesu i do promjena u ishodima, no taj cijeli „lanac“ promjena određuju faktori egzogeni mrežama, odnosno šire ekonomsko i političko okruženje (Marsh, 1998:11-12). Čak i u novijoj varijanti tzv. dijalektičkog pristupa *policy* mrežama, Marsh i Smith ističu kako „... ne postoji jednosmjerna kauzalna veza između mreža i ishoda“ (2000:9).

²¹ Isto naglašava i Tanja Börzel: „No, niti jedna hipoteza nije predložena koja bi sistematično povezala prirodu *policy* mreže s karakteristikama i ishodom *policy* procesa.“ (1998:258).

Također, da bi *policy* mreža zaista postala ključna nezavisna varijabla u objašnjavanju promjena u *policy* ishodima, potrebno je izraditi obuhvatnu klasifikaciju mreža, da bi se varijacije nezavisne varijable mogle povezati s razlikama u ishodima (Marsh, 1998:13). Iako dominantni Marsh i Rhodes nude takvu klasifikaciju, prema kojoj generički pojam *policy* mreže varira na kontinuumu od *policy* zajednice do problemske mreže, ona je bitno nepotpuna. Jer, primjerice, isključuje Sabatierove zagovaračke koalicije (*advocacy coalition*) i Haasove epistemičke zajednice (*epistemic community*), vrlo značajne koncepte unutar pristupa sa stajališta mreža. Postoji problem čak i definiranja *policy* mreže u smislu određivanja jasnih kriterija po kojima se ona razlikuje od svih alternativnih struktura odnosa (Peters, 1998:24-25). Ili, rečeno drugačije, ako su *policy* mreže jedan od izraza za kolektivno strateško djelovanje, što ih razlikuje od drugih vidova kolektivnog strateškog djelovanja (Hay, 1998:36)? Dakle, kritičari ističu kako je jedina pretpostavka cijelog pristupa da su mreže značajne (*networks matter*), ili kako to izriče Peters: „Jedina dostupna hipoteza jest ona temeljna – mreže su bitne – ali samo to zasigurno nije dovoljno kao početna točka ozbiljnog teorijskog istraživanja.“ (1998:25).

S obzirom na „težinu“ svih navedenih argumenata „protiv“ pristupa sa stajališta mreža, ali i na važnost pretpostavke da *policy* mreže jesu bitne, da se suvremeno kreiranje javnih politika ne može dokučiti bez da se u obzir uzme i utjecaj nedržavnih aktera, zbog čega se pristup ne smije odbaciti, kako ga onda zapravo shvaćati?

Za razrješavanje poteškoća oko određivanja vrijednosti nekog teorijskog doprinosa od velike su koristi tipovi teorijskog diskursa Elinor i Vincenta Ostroma. Ostromovi (1997) razlikuju četiri razine teorijskog diskursa. Meta-teorijska razina odnosi se na razmatranje ontoloških, filozofskih i epistemoloških pitanja. Konceptualni okvir (*framework*) razina je teorijskog diskursa koja čini određenu perspektivu na kompleksni set fenomena. U sklopu konceptualnog okvira na vrlo općenitoj razini ističe se koji elementi i faktori mogu značajno utjecati na određeni fenomen, te ih je stoga potrebno uključiti u teorijsko razmatranje i empirijska istraživanja. Treća razina – koju Ostromovi nazivaju teorijom – jest primjena konceptualnoga okvira. Teoriju od okvira razlikuje to što ona sadržava precizne pretpostavke o tome što pokreće određeni fenomen (koji faktori i kako utječu na fenomen), te daje jasna objašnjenja o opaženom ponašanju. Stoga teoriju čini logički koherentniji sustav odnosa među pretpostavkama. Posljednja razina jest model, najviše fokusirana razina teorijskog diskursa, koja na najjednostavniji način specificira i povezuje dijelove teorije.

Kritike pristupa sa stajališta mreža dominantno su usmjerene na dokazivanje kako pristup nema odgovarajuće karakteristike teorije. Te je kritike potrebno uvažiti i ne razumijevati *policy* mreže kao najkoherentniju, najprecizniju i najrazrađeniju razinu teorijskoga diskursa. No, da bi se „sačuvali“ mnogi pozitivni aspekti i značajan doprinos *policy* mreža potrebno ih je shvaćati u smislu svojevrsnog konceptualnog okvira. Zapravo, *policy* mreže kao konceptualni okvir imaju najviše sličnosti s faznim modelom *policy* procesa. Također, *policy* mreže je moguće shvaćati i kao razinu teorijskoga modela, iz perspektive kontinentalno-europskih autora, ako se ih se razumijeva kao jedan od oblika javnoga upravljanja.

1.7. *Policy* mreže kao konceptualni okvir – sličnost s faznim modelom *policy* procesa

Fazni model, kojim se *policy* proces prikazuje kao niz sukcesivnih faza, od postavljanja politike na dnevni red, formulacije rješenja i donošenja odluke, do implementacije i evaluacije iste, trpi iste kritike kao i pristup sa stajališta mreža. Naime, sam fazni model ne daje odgovor na pitanje o „pokretačkoj sili“ cijeloga sustava (što „tjera“ proces na prijelaz iz jedne faze u drugu), te zapravo nema inherentne kauzalnosti. Hupe i Hill (2006) stoga fazni model shvaćaju kao konceptualni okvir. No, u usporedbi s najrazvijenijim konceptualnim okvirima istraživanja javnih politika, primjerice, institucionalnim racionalnim izborom Ostromovih, fazni model *policy* procesa ima mnoge nedostatke. Schlageova ističe kako fazni model zapravo ne predstavlja konceptualni okvir jer „... fundamentalna karakteristika konceptualnog okvira – općenite klase varijabli, ili 'univerzalnih elemenata', i općenitih odnosa među njima – nije razvijena niti za jednu fazu.“ (1999:239), pa fazni model shvaća kao tipologiju. I Peter deLeon (1999), najpoznatiji „branitelj“ faznoga modela, ga naziva, osim konceptualnim okvirom, i oruđem, heuristikom, 'centralnom teorijom', paradigmom... što pokazuje da je fazni model teško jednoznačno klasificirati.

Ipak, usprkos kritikama, fazni model ostaje nezaobilazan u istraživanju javnih politika (Peters, 1998:32), kao najutjecajniji okvir za razumijevanje *policy* procesa te dominantni udžbenički pristup (Sabatier, 1999:6). Naime, kako tvrdi deLeon, bez heuristike faznoga modela, koja daje bazičnu kategorizaciju *policy* aktivnosti u različitim stadijima kreiranja javnih politika, bilo bi nemoguće razmrsiti i rasvijetliti kompleksan set fenomena koji nazivamo javne politike (1999:24-27; Petak, 2007). Zbog promjena u suvremenom kreiranju javnih politika, kada vlada u sve većoj mjeri dijeli odgovornost za dizajniranje i implementaciju javnih politika s nedržavnim akterima kroz sve faze *policy* procesa, ali i zbog kritike faznog modela kao deskriptivno izrazito netočnog (Sabatier, 1999:7), potrebno ga je dopuniti upravo

mrežama. Uz to, sam mrežni pristup ne možemo nedvojbeno klasificirati kao konceptualni okvir, zbog istih argumenta kao i fazni, već se i njega može označiti i oruđem, heuristikom, tipologijom, 'centralnom teorijom', paradigmom... Navedeno izdvaja mreže i fazni model od ostalih pristupa istraživanju javnih politika, te ih dodatno povezuje.

S prikazanim shvaćanjem se na neki način slaže i najžešći kritičar *policy* mreža Keith Dowding, koji kao glavni nedostatak ističe to što *policy* mreže ne čine formalni model, već određeni tip „ne-formalnoga“ modela (*nonformal models*), koji predstavljaju labave okvire za empirijsku analizu (2001). Marsh i Smith (2001) naglašavaju kako je navedena Dowdingova kritika uvjetovanja njegovim pozitivističkim filozofsko-epistemološkim pretpostavkama. Oni vlastita epistemološka shvaćanja, koja su zapravo koherentnija s idejom o *policy* mrežama, predstavljaju kao ona kritičkih realista (*critical realism*). Naime, iako kritički realisti traže svojevrstne kauzalnosti, priznaju i značaj socijalne konstrukcije u kreiranju javnih politika, te stoga intenzivno koriste kvalitativne metode istraživanja za sve one aspekte fenomena koji nisu izravno opazivi. Time se, zapravo, kritika *policy* mreža „obara“ na razini meta-teorijskoga diskursa Ostromovih, a shvaćanje *policy* mreža kao konceptualnoga okvira „drži vodu“ u smislu isticanja potrebe uključivanja perspektive aktera horizontalne dimenzije *policyja* u analizu. Pritom možemo tvrditi da je u tom slučaju riječ o analizi *policy* mreža u smislu oruđa za strukturiranje empirijskog istraživanja i obradu i sistematizaciju podataka (*policy network analysis*).

Važnost prikazanoga razumijevanja *policy* mreža, prema pretpostavci povezivanja s faznim modelom, dokazuje i činjenica da je riječ o već potpuno uobičajenoj perspektivi, posebice u podučavanju javnih politika. To pokazuje, primjerice, jedan od standardnih dodiplomskih uvoda u javne politike, udžbenik Howletta i Ramesha (1995). Navedeni autori knjigu klasično strukturiraju prema fazama *policy* procesa, pri čemu za svaku pojedinu fazu kreiraju tipologiju ukrštanjem dvaju kriterija. Uvijek je jedan kriterij neka karakteristika odgovarajućeg *policy* podsistema, poput kompleksnosti *policy* podsistema, dominantnih aktera u *policy* podsystemu, tipa odnosa između državnih i društvenih aktera u *policy* podsystemu.²² Autori tvrde da unaprijeđeni model faznoga ciklusa mora biti u stanju utvrditi sve aktere koji sudjeluju u

²² Drugi kriterij varira ovisno o tome o kojoj je fazi riječ. Priroda problema koja determinira razinu javne potpore kriterij je kojim se kreira tipologija faze postavljana političkog dnevnog reda. Težina ograničenja u smislu prirode problema, raspoloživog vremena i razine informiranosti odnosi se na fazu odlučivanja, a kapacitet države na fazu implementacije i na fazu evaluacije.

kreiranju javnih politika, posebice njihove interese i načine strukturiranja njihove interakcije. To pojašnjavaju na slijedeći način.

„Javne politike stvaraju *policy* podsistemi sačinjeni od aktera koji se bave određenim javnim problemom... *policy* podsistemi su forumi u kojima akteri diskutiraju o određenim *policy* temama i uvjeravaju i pregovaraju u cilju ostvarenja vlastitih interesa... Njihova interakcija se, međutim, odvija u kontekstu različitih institucionalnih aranžmana koji čine okolinu *policy* procesa i koji utječu na to kako akteri nastoje ostvariti svoje interese i ideje i do koje mjere će u tome biti uspješni.“ (Howlett, Ramesh, 1995:51). Institucionalne aranžmane grubo dijele u tri kategorije – na strukture i organizaciju države, društva te međunarodnog sustava.²³ No središnju ulogu u njihovoj analizi uvijek zauzimaju *policy* akteri (*actor-centered*) (v. Sliku 1). Zaključno, pri korištenju *policy* mreža kao metodologije prikupljanja podataka i nadopune faznoga modela *policy* procesa ipak je dominantno riječ samo o prvome elementu / koraku pristupa sa stajališta mreža. Naime, analiza se najčešće zadovoljava samo identificiranjem različitih tipova aktera, bez određivanja tipa strukturirane interakcije. Taj „zahtjevniji“ teorijski posao pripada razumijevanju *policy* mreža kao teorijskoga modela u sklopu javnoga upravljanja.

Slika 1: Odnos aktera i institucija u *policy* procesu



Izvor: Howlett i Ramesh, 1995:51.

²³ Što zapravo odgovara skupinama aktera prikazanim u odjeljku 1.1. u smislu da akteri mogu biti „smješteni“ u društvu i u državi, te da navedenu kategorizaciju aktera treba dopuniti onima iz međunarodne arene.

1.8. *Policy mreže kao teorijski model – kao distinktivna struktura javnoga upravljanja*

Prvo je potrebno razjasniti sam pojam javnoga upravljanja (*governance*). Iako postoji u francuskom od 14. stoljeća, pojam postaje izrazito popularan tek od 1990-ih. Kada nakon Drugoga svjetskoga rata dolazi do intenzivnog širenja javnoga sektora i porasta udjela potrošnje države u BDP-u, sve veći broj odluka u društvu postaje predmetom procesa javnoga odlučivanja. Taj trend iznimno je značajan za razvoj javnih politika kao discipline, naprosto stoga što njihov predmet istraživanja značajno raste. Krajem 20. stoljeća, zbog procesa ponovnog smanjivanja ili barem zaustavljanja rasta javnoga sektora, značaj nedržavnih aktera i njihovih odnosa s državnima postaje jednim od ključnih pitanja istraživanja javnih politika. Naime, pred državom se nalaze isti, ili čak i veći, zahtjevi građana za javnim dobrima i uslugama, koje država više ne može osigurati i isporučivati sama. Država je stoga prisiljena osigurati stabilne i kontinuirane oblike participacije nedržavnih aktera u kreiranju javnih politika, jer u sve većoj mjeri o njima postaje ovisna.

„Nova perspektiva shvaćanja vlasti (*government*) – njezina promijenjena uloga u društvu i promjena njezina kapaciteta u slijeđenju kolektivnih ciljeva u situaciji teških izvanjskih i unutarnjih ograničenja – nalazi se u jezgri javnoga upravljanja (*governance*)“ (Pierre, Petters, 2000:7).²⁴ Pritom nije riječ o smanjenju uloge države, već o njenoj transformaciji prema ulozi zasnovanoj na koordinaciji i spajanju javnih i privatnih resursa (Pierre, Peters, 2000; Sørensen, Torfing, 2007a). Dakle, kako vladanje (*government*) u sve većoj mjeri postaje upravljanje (*governance*), analiza *policyja* uključuje, osim odnosa političke sfere prema javnoj upravi, nužno i odnos politike i uprave prema društvu, te njegov povratni utjecaj (Petak, 2008b:443-448). S takvim razumijevanjem pojma javnoga upravljanja u odnosu na *policy mreže* nastaju bitni problemi. Naime, Rhodes (1996:658-660) primjerice ističe kako je jedno od šest distinktivnih značenja uporabe pojma javnoga upravljanja upravo „samo-organizirajuća, međuorganizacijska mreža“ („*self-organizing, interorganizational network*“). Tako gotovo da nestaje pojmovno razlikovanje s terminom *policy mreža*, posebice stoga što u svojoj jezgri oba pojma zapravo imaju istu ideju.

Dodatno stvari komplicira činjenica da je sam pojam javnoga upravljanja konfuzan, te da je postao svojevrsan kišobran za, osim *policy mreža*, niz fenomena poput javnoga menadžmenta, koordinacije sektora ekonomije, javno-privatnog partnerstva, korporativnog

²⁴ Pierre i Peters opisano stanje odlično prikazuju kovanicom 'društvo post-jake države' ('*post-strong-state society*').

upravljanja te dobrog upravljanja (*good governance*) (Pierre, Peters, 2000: 14-15). Za raščišćavanje konfuzije od pomoći može biti pregled shvaćanja (ili elemenata) pojma javnoga upravljanja u suvremenoj literaturi što ga nude Pierre i Peters (2000:15-24). Naime, javno se upravljanje razumijeva i kao struktura i kao proces, a *policy* mreže treba povezati s prvim.²⁵ Svaki od četiri strukturna aranžmana javnoga upravljanja (hijerarhija, mreža, tržište i zajednica²⁶) ima specifične načine usmjeravanja društva i ekonomije, te je pogodan za rješavanje određenih problema u određenim kontekstima – prostornim i vremenskim. Dakle, *policy* mreže su tek jedan oblik suvremenoga javnoga upravljanja, koji se odnosi na ne-hijerarhijske oblike interakcije između javnih i privatnih aktera u kreiranju javnih politika, posebice javne uprave i nevladinih organizacija.

U 'školi javnoga upravljanja', prema Börzel, postoje dvije distinktivne upotrebe *policy* mreža – kao analitičkog oruđa i kao šireg pristupa s teorijskim pretenzijama. U prvoj varijanti, mreže su samo okvir interpretacije i ne čine supstituciju za teorijsko objašnjenje, već skupinu alata (*tool box*) za deskripciju i mjerenje. Ovakav pristup odgovara tezi o *policy* mrežama kao konceptualnom okviru za empirijska istraživanja (*policy networks analysis*), koji dijeli velike sličnosti s faznim modelom. Također, u ovoj varijanti, teže je odvojiti 'školu javnoga upravljanja' od 'škole posredovanja interesa' između države i interesnih skupina (1998:258-259). Drugi pristup naglašava važnost obrasca odnosa nad karakteristikama samih aktera, a *policy* mreže se shvaćaju kao zasebna forma upravljanja u suvremenim političkim sustavima. Moderna društva su karakterizirana porastom i opsegom i vrstom javnih politika, te funkcionalnom međuovisnosti javnih i privatnih aktera u kreiranju javnih politika. Takve okolnosti potiču razvoj *policy* mreža kao zasebnog modusa javnoga upravljanja, jer omogućavaju vlasti da mobilizira resurse koji su široko raspršeni među mnoštvom javnih i privatnih aktera.

Dakle, mreže reflektiraju promjenu odnosa između države i društva i u manjoj mjeri se radi o analitičkoj perspektivi, a više o prikazu stvarnih promjena u strukturi *polityja* i predstavljaju rješenje za probleme koordinacije tipične za suvremena društva (Börzel, 1998:259-261). No ni tu *policy* mreže zapravo ne konstituiraju teoriju (Börzel, 1998:263), već teorijski model.

²⁵ Shvaćanje javnoga upravljanja kao procesa jest dinamička perspektiva pojma koja se odnosi na dva osnovna elementa – upravljanje javnim upravljanjem (*governance steering*) i koordinaciju.

²⁶ Hijerarhijska struktura javnoga upravljanja odnosi se na aranžman u kojem je država još uvijek ključni i dominantni akter, koji može izvršavati kontrolu po vertikali. Tržište, kao mehanizam javnoga upravljanja, jest arena kooperacije ekonomskih aktera. Zajednica se odnosi na komunitarističko shvaćanje javnoga upravljanja, kao upravljanje bez vlasti, uz isticanje važnosti osjećaja kolektivne odgovornosti i građanskog duha.

Stoga njemački autori iz Max Planck instituta (dominantno Renate Mayntz i Fritz Scharpf) razvijaju institucionalistički pristup koncentriran na aktere (*actor-centered institutionalism*), u kojem *policy* mreže kombiniraju s teorijom igara, teorijama razmjene ili teorijama međuovisnosti zbog resursa. Danski autori *policy* mreže u konceptualnom okviru javnoga upravljanja nadopunjuju, između ostalog, primjerice teorijama demokracije (Sørensen, Torfing, 2007). Ovaj rad će *policy* mreže nadopuniti tipologijom javnih politika Theodorea Lowija. No, pogledajmo prvo kako *policy* mreže shvaćaju i koriste Danci.

1.9. Primjer „danske škole“

Jedna od najzanimljivijih razrada javnoga upravljanja putem mreža jest ona danska, na Sveučilištu Roskilde, koja se okuplja oko istraživačke grupe s Evom Sørensen, Peterom Bogasonom i Jacobom Torfingom kao najistaknutijim članovima. Svoj pristup, koji je rezultat petogodišnjih istraživanja u sklopu Centra za demokratsko mrežno upravljanje (*Centre for Democratic Network Governance*) na istom sveučilištu, nazivaju demokratskim mrežnim upravljanjem (*democratic network governance*). Danska škola zapravo izaziva dosta raširenu tezu u literaturi da *policy* mreže dokidaju demokratske principe stoga što nisu pod demokratskom kontrolom i ne poznaju za demokraciju ključno polaganje računa (*accountability*) (Börzel, 1998; Pierre, Peters, 2000). Nasuprot tvrdnjama da sama participacija nedržavnih aktera ne znači nužno i demokratičnost i veću razinu legitimacije (Börzel, Panke, 2007), ova škola ističe da se upravo pluralnošću uključenih aktera potiče i uvećava demokratska legitimnost kreiranja javnih politika i upravljanja (Sørensen, Torfing, 2007a:3-8). Posebice iz perspektive post-liberalnih shvaćanja demokracije, mreže javnog upravljanja (*governance networks*) mogu na različite načine unaprijediti demokraciju, iako, naravno, ne bezuvjetno i ne bez određenih problema (Sørensen, Torfing, 2007b). Upravo pitanje koje demokratske probleme i potencijale sadrži mrežno javno upravljanje jedno je od ključnih istraživačkih pitanja ove škole.

Kako su i *policy* mreže i javno upravljanje vrlo često konfuzni pojmovi koji pokrivaju mnogo različitih fenomena, danska škola koristi pojam mreža javnoga upravljanja samo za specifični tip umrežavanja aktera i određeni oblik javnog upravljanja. Odnose se na (1) relativno stabilno horizontalno ustrojstvo međuovisnih, ali i autonomnih aktera, (2) čija interakcija se dominantno odvija kroz pregovaranje, (3) unutar određenog regulativnog, normativnog i kognitivnog okvira, (4) koje se samo-regulira unutar ograničenja postavljenih od strane izvanjskih agencija, te (5) koje doprinosi proizvodnji javnih svrha (*public purpose*) (Sørensen,

Torring, 2007a:9). Posljednji kriterij je izrazito značajan jer danska škola mrežama javnoga upravljanja ne smatra one koje ne pridonose proizvodnji javnih dobara i usluga, odnosno rješavanju kolektivnih problema. Time se iz pojma mreža u javnim politikama isključuju svi odnosi među akterima koji se održavaju ili koriste isključivo u svrhe ostvarenja partikularnih interesa aktera. Također je značajno da se time isključuju i negativne konotacije vezane uz umrežavanje, posebice prisutne u Hrvatskoj, a poznate kao „tamne strane mreža“ (*dark networks*). Naglasak je na formalnim institucionaliziranim odnosima, ili barem na onima koji su transparentni.

Pristup se samorazumijeva kao „retroduktivan“ (*retroductive*), u smislu da nije vođen čistom empirijskom indukcijom, niti strogom teorijskom dedukcijom, već se u istraživanju oboje stalno kombinira. Uz značajnu empirijsku orijentaciju, pristup ima i eksplanatorne ambicije, no ne s ciljem stvaranja ili otkrivanja determinističkih kauzalnosti koje bi se iskazivale u zakonitostima (Sørensen, Torring, 2007a). Time se otklanjaju Dowdingove kritike na račun pristupa sa stajališta mreža, te se pokazuje da je Marshova i Smithova teza o epistemološkim razlikama u osnovi te kritike opravdana. Također, s obzirom da i danski pristup mreža javnoga upravljanja koristi niz teorijskih pristupa kao „nadopunu“ *policy* mreža, poput institucionalizma ili teorija demokracije, pokazuje kako se ipak još uvijek nije riječ o teoriji, prema razinama teorijskog diskursa Ostromovih, već možda više o modelu unutar šire teorijske priče.

1.10. Potencijal *policy* mreža

Kritike na račun *policy* mreža u recentnoj literaturi, a koje su prikazane u ovome radu, dominantno se odnose na 'školu posredovanja interesa', odnosno anglosaksonsku tradiciju izučavanja *policy* mreža (Börzel, 1998). Stoga poglavlje o *policy* mrežama zaključujemo naglašavanjem kako europska kontinentalna tradicija svakako ima veće potencijale za razvoj značajnoga teorijskog doprinosa istraživanju javnih politika. Tome su dva su osnovna razloga, koji ujedno čine odgovore na dvije osnove skupine argumenata „protiv“ *policy* mreža. Kao prvo, na argumentaciju o lošem teorijsko-metodološkom aspektu ideje o *policy* mrežama, ponajbolji odgovor su dali Marsh i Smith pozivajući se na meta-teorijsku razinu teorijskoga diskursa. Zapravo je intencija da *policy* mreže postanu teorija koja u svojoj osnovi ima strogu kauzalnost potpuno promašena. Strogi epistemološki pozitivizam, te kvantitativna metodologija i statistička analiza podataka nisu pogodni niti plodonosni za razvoj ideje o *policy* mrežama. Očito ideju o važnosti umrežavanja u kreiranju javnih politika nije moguće

razvijati ne uključivši i socijalnu konstrukciju kao jednu od varijabli u istraživanje. Europska kontinentalna tradicija, koja je bliža kritičkome realizmu, pa ima drugačija očekivanja o tome što se *policy* mrežama u znanstvenome istraživanju može dobiti, te ih i drugačije rabi, ima veće potencijale za razvoj mrežnoga pristupa proučavanju javnih politika koji će dovesti do značajnih znanstvenih uvida.

Kao drugo, i kritike o neodređenosti samoga pojma *policy* mreža su manje primjenjive na europsku tradiciju. S jedne strane, termin javnoga upravljanja, koji u ovome slučaju postaje „nadređen“ pojmu *policy* mreža, „kišobranasti“ je pojam koji sadrži mnoge karakteristike suvremenoga odnosa politike i uprave prema društvu i obrnuto i koji je obuhvatniji od strogog određenja mreža kao tipologije odnosa države i društva, karakterističnoga za anglosaksonsku tradiciju. S druge strane, pritom se zapravo kritika o konfuznosti i nedorečenosti pojma „seli“ s *policy* mreža na pojam javnoga upravljanja, a same mreže, kao posve specifična struktura suvremenoga procesa upravljanja, postaje mnogo preciznije definirana. Dakle, *policy* su mreže, kao istraživanje odnosa prvenstveno javne uprave i nevladinih organizacija, mnogo preciznije i dometom uže, jer ne pretendiraju na razjašnjavanje svih vidova odnosa države i društva, a koji se zatim reduciraju na odnos politike i interesnih skupina, što čini 'škola posredovanja interesa'.

U zaključnome se komentaru može reći da je zapravo ideja da se *policy* mrežama zamjeni pojam korporativizma u Europi propala. Novi pojam mreža nije donio ništa značajnoga u razumijevanju postojećih struktura odnosa politike i (ekonomskih posebnih) interesnih skupina. *Policy* mreže mogu funkcionirati samo kao oznaka za novi tip odnosa, koji tek nastaje i koji se razvija kao posljedica prenošenja funkcija javne uprave na nedržavne aktere, odnosno njihovoga dijeljenja. Upravo je to osnovna ideja unutar 'škole javnoga upravljanja' – da uz tržište i hijerarhiju mreže postaju nova struktura unutar suvremenog *polityja*. Dok anglosaksonska škola mreže shvaća kao veze (*linkages*) među hijerarhijom, posebice njezinim vrhom, i onime izvan nje, posebice tržištem, kontinentalna europska škola ih vidi kao novu strukturu koja nastaje paralelno uz to dvoje i razvija se zbog bujanja civilnoga sektora u posljednjih 20-ak godina. A analiza *policy* mreža, kao analiza strukturirane interakcije aktera, kako primjerice Peter John ističe (2001), najbolje prikazuje uske veze između aparata države i institucija civilnog društva koja je nezaobilazna činjenica suvremenih političkih sustava.

To da su navedeni potencijali *policy* mreža u europskoj kontinentalnoj tradiciji gotovo postali dominantni pokazuje i činjenica da shvaćanje mreža kao oblika javnoga upravljanja prodire, iako nešto sporije i kasnije, i u anglosaksonsku literaturu. Za to su posebice zaslužni radovi Rhodesa krajem 1990-ih, a koji zaključuje kako je “... to zanemarivanje tim više žalosno stoga što koncepcija javnoga upravljanja može ponuditi 'teorijski oplodjeniji' pristup *policy* mrežama“ (Rhodes, cit. prema Börzel, 1998:265). Osim Rhodesa, i Marsh i Smith (2000) iz anglosaksonske tradicije, u svojem tzv. dijalektičkom pristupu *policy* mrežama, koji razvijaju posljednjih sedam, osam godina, pokušavaju naglasiti značaj strukture u istraživanju *policy* mreža. Jedan od načina promjene strukture javne uprave, bitnoga elementa *policy* mreža, jest i regulatorna reforma, koja se može definirati kao promjena načina uporabe regulative kao *policy* instrumenta, a kojoj je posvećeno slijedeće poglavlje ovoga rada.

2. REGULATORNA REFORMA

2.1. Regulacija²⁷ kao *policy* instrument

Regulatorna reforma, kao dio reforme javnoga sektora, odnosi se na promjenu načina uporabe regulacije kao *policy* instrumenta. *Policy* instrumenti su mehanizmi ili oruđa koja su na raspolaganju vlasti za implementaciju javnih politika. Niz različitih instrumenata i metoda sistematiziran je prema razini uključenosti države u rješavanje kolektivnih problema, čime se dobiva kontinuum od dobrovoljnih do prisilnih *policy* instrumenata. Dobrovoljni instrumenti lišeni su sudjelovanja države ili je ono minimalno, dok prisilni ne ostavljaju odviše prostora za privatnu diskreciju (Howlett, Ramesh, 1995:80-101). Naravno, mješoviti instrumenti nalaze se na kontinuumu između to dvoje (v. *Tablicu 3*). Izbor *policy* instrumenta koji će u najvećoj mogućoj mjeri ostvariti cilj određene javne politike nije isključivo tehničko pitanje, jer različite instrumente, ovisno o danom *policy* kontekstu, prate različite razine efikasnosti, efektivnosti, jednakosti, legitimnosti, stranačke i ideološke potpore, prilagođenosti političkoj kulturi...

Prisilni instrumenti oblikuju ponašanje pojedinaca, grupa i organizacija na način da ostavljaju minimalan prostor za diskreciju u njihovim reakcijama i dijele se u tri zasebna tipa. Država, u primjeni svojega suverenog autoriteta, građane može usmjeriti na specifično ponašanje, što čini regulacijom. Također, država može izravno osiguravati određena dobra i pružati usluge, a taj se instrument naziva skraćeno javnim uslugama. Javnim poduzećem naziva se treći tip prisilnih instrumenata koji se odnosi na situaciju u kojoj država osniva zasebno tijelo da obavlja određenu funkciju. Dakle, kao prisilni instrument, regulacija je proces ili aktivnost kojim država traži ili zabranjuje određene aktivnosti i ponašanja, najčešće privatnih aktera, i to čini kroz kontinuirani administrativni proces, a najčešće kroz specijalizirane regulatorne agencije (Howlett, Ramesh, 1995:87). Riječ je o preskripciji ponašanja od strane vlasti kojoj se ciljna skupina mora pokoriti i koja uključuje sankcije. Zapravo, najjednostavnije rečeno, regulacija je dekret vlasti (Kraft, Furlong, 2007:85). Najčešći su oblik regulacije, te najčešće i jedina asocijacija, pa čak sinonim za regulaciju, zakoni. No u ovu kategoriju *policy*

²⁷ Na ovome mjestu bitno je istaknuti razliku među tri osnovna pojma koja se koriste u ovome radu. Prvi je regulacija (*regulation*) koja označava zaseban tip kao *policy* instrumenta. Drugi je regulatorna reforma (*regulatory reform*) koji se odnosi na promjenu načina stvaranja regulacije. Posljednji su regulativne politike (*regulative policies*), odnosno jedan od tipova javnih politika prema Theodorean Lowiju, koje se odnose na regulaciju poslovanja i zbog čije kvalitete kreiranja regulatorna reforma započinje.

instrumenata pripadaju i svi ostali tipovi administrativnih propisa poput različitih pravilnika, uredbi, uputa, odluka...

Zakoni, kao najznačajniji oblik regulacije, u suvremenom kreiranju javnih politika koje karakterizira javno upravljanje, zapravo gube na važnosti. Razlog tome jest smanjenje vjere u formalno-legalne moći države, ali i smanjenje efikasnosti zapovijedanja putem hijerarhije te nadziranja principom 'od vrha ka dnu'. Jednostavno, logika stvaranja politika se u sve većoj mjeri odnosi na pregovaranje i surađivanje (Petak, 2008a). Upravo stoga što je u suvremenom upravljanju autoritet države u manjoj mjeri utemeljen u tradicionalnoj zakonodavnoj moći, a sve su značajniji drugi oblici regulacije, posebice oni koje stvaraju nezavisne regulatorne agencije, reformiranje načina stvaranja regulacije poseban je istraživački izazov za politologe. Pritom, politička znanost usmjerava pažnju na proces odlučivanja o reformiranju načina stvaranja regulacije, na interpretacije i regulatorne reforme i svrha regulacije kao *policy* instrumenta od strane aktera uključenih u taj proces, te na učinke navedenih promjena na kreiranje različitih javnih politika. Upravo takva orijentacija teži se osnažiti u ovome radu, nasuprot dominantnim ekonomskim i pravnim istraživanjima koja zahvaćaju tek pitanja efikasnosti regulacije i njene nomotehničke aspekte.

Tablica 3. Spektar *policy* instrumenata koji stoje na raspolaganju državi za implementaciju javnih politika

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

Izvor: Howlett, Ramesh, 1995:82.

2.2. Koncept regulatorne države

Pojam regulacije kao *policy* instrumenta kojim se provode različite javne politike potrebno je dopuniti konceptom regulatorne države. Pojam regulatorne države odnosi se na promjene regulatornih sustava u Europi zadnjih 30-ak godina, ne samo u smislu promjene modusa reguliranja, već i u smislu promjene dugoročnih ciljeva reguliranja. Riječ je o različitom

naglašavanju značaja 3 osnovne funkcije države u socio-ekonomskoj sferi: redistributivne, stabilizacijske i regulatorne (Majone, 1996:54-56). Redistributivna funkcija odnosi se na sve transfere bogatstva među grupama, kao i na pribavljanje različitih dobara i usluga. Stabilizacijska funkcija države odnosi se na očuvanje zadovoljavajućih razina ekonomskog rasta, zaposlenosti i stabilnosti cijena. A pod regulatornom funkcijom države u socio-ekonomskoj sferi misli se na povećavanje alokacijske efikasnosti tržišta putem ispravljanja različitih tipova njegovih nedostataka, poput monopola, negativnih eksternalija, nedovoljne proizvodnje javnih dobara...

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

2.3. Razvoj faza i ciljeva regulatorne reforme

Ekonomska kriza 1970-ih dovodi do preorijentacije dugoročnih ciljeva (*goals*) države od socijalne prema tzv. konkurencijskoj državi (Hague, Harrop, Breslin, 2001), za čije je ostvarenje nužno povećanje efikasnosti i efektivnosti javne uprave. Regulatorna reforma započinje upravo pod utjecajem takvog shvaćanja primarnih ciljeva države, kao jedan od najznačajnijih dijelova reforme javnoga sektora. Posebice je potiče i paralelna politika privatizacije, koja nastaje zbog gubitka povjerenja u tradicionalne mehanizme javnoga vlasništva – u javna poduzeća (Scott, 2006). Naime, javno vlasništvo bio je glavni modus ekonomske regulacije u Europi (Majone, 1996), no s privatizacijom se javlja potreba za novim oblicima 'izvanjske' regulacije privatiziranih industrija. Stoga je politika privatizacije bila praćena, s jedne strane, procesom reformi javnoga menadžmenta (Scott, 2006). S druge strane, regulatorna reforma uključuje i značajnu delegaciju regulatorne moći na nezavisne institucije, koje funkcioniraju izvan hijerarhijske kontrole i izravnog nadzora tijela središnje vlasti (Majone, 1996).

Regulatorna reforma započinje fazom deregulacije, odnosno procesom uklanjanja određenih regulativa i pojednostavljivanja regulatornog sustava s ciljem smanjenja troškova, rizika i barijera za poslovni sektor i tržišno poslovanje. U tu svrhu razvijen je cijeli niz principa i alata kvalitetnije regulacije. Faza deregulacije čini najmanje sofisticirani modus reformiranja načina kreiranja regulacije (Radaelli 2004:737). No njezin je značaj posebice u tome što je, rječnikom historijskog institucionalizma (v. Thelen, 1999), postala svojevrsna kritička razdjelnica (*critical juncture*) procesa administrativne reforme koji je rezultirao razvojem politike bolje regulatorne prakse i regulatornog menadžmenta. Pojam regulatornoga menadžmenta odnosi se na posebno birokratsko osoblje zaduženo za kontrolu kvalitete regulatornoga procesa. Kontrola kvalitete ne znači nužno i uspostavljanje zasebne središnje jedinice za tu svrhu, ali uvođenje iste vrlo je tipično i ona je u pravilu unutar ili vrlo blizu jezgri vlasti, odnosno premijeru ili predsjedniku (Radaelli 2004).

Tu drugu fazu regulatorne reforme karakterizira primjena novonastalih načela stvaranja regulacije i na neekonomske *policy* sektore. Do toga dolazi i zbog opasnosti od pretjerane deregulacije.²⁸ No, zapravo je riječ o proširenju ciljeva regulatorne reforme u smislu da ključnim postaje kako ostvariti raznolike regulativne ciljeve manje tegobnim (*less burdensome*) metodama. Stoga se pojam regulatorne reforme zadnjih 15-ak godina odnosi na procese kombiniranja deregulacije i re-regulacije, a iste trendove može se uočiti i na razini EU (Majone, 1996). Politika bolje regulatorne prakse jest novi tip meta-regulacije, s pripadajućim strukturnim i diskurzivnim karakteristikama (Radaelli, 2007). Riječ je o setu centralno nametnutih standarda i pravila upravljanja procesom formulacije, implementacije i evaluacije različitih vrsti regulacije (*rules on regulatory process*), s ciljem poboljšanja njezinih performansi. Primarni fokus u politici bolje regulatorne prakse ostaju ekonomska konkurentnost i smanjenje administrativnih troškova, ali dolazi i do proširenja dosega i ciljeva regulatorne reforme. Stoga, regulatorna reforma više ne uključuje samo (konkurencijske) regulativne politike, koje se kao zaseban tip javnih politika odnose na reguliranje biznisa (Lowi, 1988; Lowi, 1972), nego i konstitutivne politike ili zaštitne regulativne politike (Birkland, 2001).

²⁸ Novi javni menadžment, kao zajednički nazivnik za niz reformi javnoga sektora u zadnjih 30-ak godina u većini zemalja OECD-a, privatizaciju koristi kao jedan od osnovnih mehanizama, koja u spoju s tržištem treba izazvati učinak deregulacije. No, stvarni procesi privatizacije imaju efekt suprotan očekivanom – potreba za regulacijom raste, što se može nazvati jednim u nizu paradoksa novog javnog menadžmenta (Perko Šeparović, 2006: 89-92).

Dakle, regulatorna reforma u drugoj fazi uključuje primjenu novonastalih standarda i procedura i na kreiranje regulacije koja je usmjerena na različite nedostatke tržišta (primjerice, zagađenje okoliša) ili na zaštitu prava potrošača i drugih ljudskih prava. Jezikom Europske unije, politika bolje regulatorne prakse, osim što treba pomoći u ostvarenju jedinstvenoga tržišta, cilja i na ostvarenje održivog razvoja i socijalne kohezije. Ovakvo shvaćanje regulatorne reforme nije usmjereno na pojednostavljivanje regulatornoga sustava, već na njegovu kvalitetu. Stoga se dvije faze regulatorne reforme mogu shvaćati i kao dva interpretacijska okvira njenih svrha i ciljeva – 'kvantiteta' nasuprot 'kvaliteti', što pokazuje kako regulatorna reforma u sebi sadrži i normativni *bias*. U svojem diskurzivnom aspektu „... klackalica bolje regulatorne prakse ljuljala se između regulatorne kvantitete (ili deregulacije) i kvalitete kroz vrijeme i prostor.“ (Radaelli, 2007:190). No, ono što obje faze i oba interpretacijska okvira dijele jest set alata za vrednovanje regulacije koji se naziva procjena učinaka propisa.

2.4. Procjena učinaka propisa (PUP)

Procjena učinaka propisa – PUP (*Regulatory Impact Assessment* – RIA) – specifičan je tip *policy* analize²⁹ koji se primjenjuje na regulaciju i koji se razvija kao najznačajniji dio regulatorne reforme. PUP je niz metoda kojima se mjere učinci regulacije u svrhu povećanja njene kvalitete. Najčešće se koristi kao *ex-ante* evaluacija, odnosno kao vrednovanje alternativa u fazi formulacije prije samoga donošenja, no upotrebljava se i *ex-post* – za procjenu postojećih regulacija (Radaelli, 2008). Cilj PUP-sustava je povećati empirijsku bazu političkoga odlučivanja, odnosno pospješiti kreiranje javnih politika na temelju empirijskih podataka (*evidence-based policy*), te učiniti regulatorni proces što transparentnijim i odgovornijim. Sastoji se od niza koraka: od identificiranja svrhe i namjeravanih učinaka predložene regulative; od konzultacija s zainteresiranim akterima ili dionicima; od analize alternativnih rješenja; od sveobuhvatne analize troškova i koristi ključnih alternativa; od postavljanja kriterija monitoringa i evaluacije; te, na kraju, od davanja *policy* preporuke (Radaelli, 2004.).

²⁹ U sklopu *policy* znanosti nužno je razlikovati njena dva dijela – *policy* analizu te *policy* studije. *Policy* studije dominantno su akademski radovi kojima su predmet istraživanja javne politike, odnosno politika kao rješavanje kolektivnih problema, po naravi deskriptivni i ekplanatorni, a koji teže uhvatiti cjelinu kreiranja javnih politika (Colebatch, 2004). *Policy* analiza je primjena znanstvenih metoda, posebice iz društvenih znanosti, u svrhu samoga *policy* procesa, u smislu vrednovanja alternativnih rješenja i savjetovanja konkretnog procesa odlučivanja, te su stoga preskriptivne po naravi. Značajna razlika između dva dijela *policy* znanosti jest i njihovo razlikovanje prema stupnju neutralnosti u smislu da *policy* studije u pravilu nemaju izravnoga klijenta, dok je za *policy* analizu tipično da je od nekoga naručena (Howlett i Ramesh, 1995).

U diskurzivnom aspektu regulatorne reforme PUP je njezin središnji dio (Radaelli, 2007), pa se vrlo često poistovjećuje s cijelom regulatornom reformom. Ipak, to je posve pretjerano jer sama reforma uključuje mnogo više elemenata od njenog središnjeg alata. Naime, PUP je oruđe koje se može rabiti u različite svrhe, a različiti ciljevi i faze regulatorne reforme upravo to pokazuju. Stoga literatura ističe cijeli niz problema koje se PUP-om žele riješiti, poput problema kompetitivnosti, problema kredibiliteta državnih tijela, problema prevelikog javnoga sektora i potrebe 'povlačenja države' (*rolling the state back*), problema pojednostavljivanja regulatornog sustava, problema kreiranja pozitivnoga poslovnog okruženja, potrebe postizanja 'vitke države' (*slim state*), problema povećanja legitimnosti regulatornog sustava... (Radaelli, 2007), što pokazuje kako PUP 'odgovara' u oba interpretacijska okvira regulatorne reforme. Još je značajnije napomenuti da širenjem dosega regulatorne reforme dolazi i do razvoja PUP-a. Naime, zbog potrebe primjene i na neekonomske *policy* sektore, razvijaju se različite vrste PUP-a, pa osim 'klasične' fiskalne procjene, nastaju i sustavi obuhvatnijeg ekonomskoga PUP-a, te socijalni i ekološki PUP (Kirkpatrick, Parker, 2007).

Proces konzultacija sa zainteresiranim akterima (*stakeholders*) vitalni je dio procjene učinaka propisa i uključuje slijedeće elemente: izradu specifičnih preporuka za konzultacije, objavljivanje rezultata konzultacija, specifične procedure konzultacija za specifične skupine zainteresiranih aktera (poput panela s predstavnicima biznisa, fokusnih skupina, anketiranja potrošača, testa utjecaja na spolove...), sustavnu ili epizodnu uporabu Interneta... Konzultacije s dionicima su nezaobilazne stoga što je cilj PUP-a donijeti procjenu o utjecaju neke regulative na njene krajnje korisnike. A to je nemoguće bez vrlo specijaliziranoga znanja o pojedinostima i specifičnostima konteksta u konkretnim jedinicama mjesta i vremena. Takvo znanje imaju samo akteri koji gotovo svakodnevno na terenu provode ili su podređeni određenoj regulativi, pa je u procesu procjene regulative obvezno njihovo uključivanje. U fazi deregulacije i 'kvantitativnom' okviru shvaćanja regulatorne reforme ovaj element PUP-a dominantno je usmjeren na konzultacije s tvrtkama i udruženjima koja predstavljaju poslovni sektor. No, upravo ovaj mehanizam PUP-a iznimno je važan i u politici bolje regulatorne prakse, odnosno u širem interpretacijskom okviru, jer otvara pristup regulatornome procesu i za druge društvene aktere, a posebice za neekonomske interesne skupine.³⁰ Nakon pojašnjenja elemenata i razvoja regulatorne reforme, potrebno je istaknuti i njezine negativne aspekte.

³⁰ PUP je, između ostalog, značajan jer „prisiljava“ vlast da kreira jasna i nedvosmislen stav o određenome pitanju u pisanoj formi – da da jasnu izjavu o tome za koje se ciljeve zalaže – te je stoga iznimno važan kao

2.5. Kritika regulatorne reforme

Regulatorna reforma trpi mnoge kritike. Prva skupina kritičara usmjerena je na neuspjehe njene implementacije, primjerice, na neostvarivanje veće ekonomičnosti i efikasnosti javne uprave primjenom procjene učinaka propisa. Na tu temu provedeno je dosta empirijskih istraživanja, koja pokazuju mnoge nedostatke. Jedan od primjera jest kako su procjene troškova buduće regulative primjenom PUP-a najčešće pretjerane (Radaelli, 2007). Također, implementiran PUP-sustav se kritizira i kao rutinizirano ispunjavanje formulara od strane birokracije, a ne kao stvarni pokušaj učenja iz empirijskih podataka i istraživanja alternativa tradicionalnoj regulaciji (Radaelli, 2005). Stoga se događa i da PUP postaje nova vrsta birokratskih prepreka (*sui generis red tape*) koje onemogućuju uvođenje novih pravila i regulacija, te da mu jedini je stvarni učinak smanjenje količine novih regulacija (Radaelli, De Francesco, 2007). Također, regulatorna reforma je kritizirana kao odveć amerikanizirana. Ističe se i da cijeli pristup istraživanju regulatorne reforme za pretpostavku ima praksu SAD-a koja se ne može jednoznačno transferirati u druge sustave (Scott, 2006: 659-660).

No ovaj rad je u većoj mjeri zainteresiran za kritiku regulatorne reforme kao normativnoga koncepta, u smislu seta ciljeva i ideja o tome što se regulatornom reformom treba postići i koje su joj svrhe. U tome pogledu, osnovna kritike leži upravo u činjenici da je regulatorna reforma „izrasla“ iz neoliberalnoga ideološkoga sklopa, pa je kritizirana zbog povezanosti s novom administrativnom paradigmom – novim javnih menadžmentom (Howlett, 2004) te privatizacijom. Regulatornoj reformi se „zamjera“ sustav vrijednosti koji joj je u jezgri i koji promiče, usprkos samo-prikazivanju kao vrijednosno neutralnoga sklopa alata. Takva kritika prisutna je i kod hrvatskih autora. Inge Perko Šeparović ističe, primjerice, kako „... naglasak na tržištu i kompeticiji nasuprot regulaciji i intervenciji nije realiziran onako kako su to zahtijevali ideolozi i teoretičari neoliberalizma i njihovi sljedbenici – snažne međunarodne financijske institucije... Da tržište ne može biti jedini instrument socijalnoga izbora, potvrdile su i SAD – duhovni dom neoliberalizma, gdje se intelektualna kritika ekonomske regulacije, inaugurirane u doba New Deal-a – proširila u profesiji ekonomista početkom 1970-ih... Na makrorazini, čini se da učinci privatizacije... pokazuju mnogo jednoznačnije rezultate: povećanu nezaposlenost, niži životni standard tj. smanjeno blagostanje sve većeg broja ljudi, kao neupitne posljedice prihvaćanja tog modela reforme javnoga sektora (novog javnog

„ispomoć“ drugim akterima, a posebice onima izvan sustava vlasti, za kreiranje vlastite zagovaračke platforme u istome pitanju.

menadžmenta – op.a.), koji radikalno redistribuira dobra u korist bogate manjine, a na štetu većine.“ (2006:91-92).

Ipak, najznačajnija kritika i „ahilova peta“ regulatorne reforme jest problem legitimnosti do kojega dolazi posebice zbog prenošenja regulatorne moći na demokratski nelegitimna tijela – na nezavisne regulatorne agencije (Radaelli, 2007). Empirijska istraživanja su pokazala kako problem legitimnosti cjelokupne regulatorne reforme postaje nepremostiv ukoliko je „izgrađena“ na podršci samo jednoga tipa aktera, primjerice poslovne zajednice. Jednaki problemi se javljaju ukoliko regulatornu reformu „gura“ skupina eksperata, specijalizirana epistemička zajednica (v. Haas, 1992), koju podupire samo poduzetnički orijentiran ministar, bez potpore poslovne zajednice ili civilnoga društva (Radaelli, 2005). Upravo pitanje legitimnosti jedno je od osnovnih politoloških pitanja vezanih uz regulatornu reformu, a koje će biti posebno istaknuto i kroz prikaz pristupa njenome istraživanju.

2.6. Pristupi istraživanju regulatorne reforme

Regulacija je krajem 20. stoljeća postala područje dramatičnoga rasta, i to ne samo kao *policy instrument*, već i kao područje istraživanja (Scott, 2006). Radaelli i De Francesco (2007) ističu tri osnovna politološka istraživačka pitanja vezana uz područje regulacije. Prvo, bitno je istražiti i prikazati koja su teorijska opravdanja pokretanja regulatorne reforme. Drugo je pitanje koji se tip administrativnog procesa, prema specifičnoj regulatornoj teoriji, može očekivati kao rezultat regulatorne reforme. A kao treće, politolozi bi trebali istražiti odnos među logikom uvođenja regulatorne reforme i modelom regulatorne države. Upravo se prema odgovaranju na posljednje pitanje mogu razlikovati četiri pristupa. Naime, četiri su teorijske logike objašnjenja uvođenja regulatorne reforme, koje su povezane s različitim shvaćanjem regulatorne države (v. *Tablicu 4*). Prva je utemeljena na delegacijskom lancu te ističe kako ključna politička dimenzija leži u odnosima moći između principala i agenta. Drugo je objašnjenje da se radi o uvođenju instrumenta za slijeđenje širokih ekonomskih ciljeva, i nije nužno nekompatibilna s prvom. Treća logika, bazirana na racionalnom kreiranju javnih politika, ističe kako je cilj regulatorne reforme povećanje neto-blagostanja zajednice. Posljednja je logika opravdanja uvođenja regulatorne reforme, a kojom je ovaj rad inspiriran, u sklopu demokratskoga javnoga upravljanja (*democratic governance*). Taj pristup smatra da se nove administrativne procedure koriste da bi se promijenile strukturne mogućnosti u kojima akteri vrše interakciju, odnosno da bi se ostvarila viša razina pluralizma ili da bi se

promoviralo građansko-republikansko javno upravljanje (*civic republican governance*) (Radaelli, De Francesco, 2007).

Tablica 4: Logika usvajanja regulatorne reforme i modeli regulatorne države

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

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

Svrha ovoga rada jest, između ostaloga, posebice naglasiti značaj pristupa javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme. Iako se to izravno ne spominje, te iako se taj pristup naziva demokratskim javnim upravljanjem, a ne primjerice demokratskim mrežnim upravljanjem, poput naziva kojega koriste Danci, već prema najkraćem prikazu jasno je da je zapravo riječ o perspektivi *policy* mreža. U primjeni na regulatornu reformu pristup javnoga upravljanja ima dvije inačice. U neopluralističkoj varijanti pristupa javnoga upravljanja regulatornom se reformom uvode nove administrativne procedure da bi se proizvodile jednake šanse za sve grupe za pritisak, jer one osiguravaju da svi bitni kompetitivni interesi pogođeni nekom regulacijom budu uključeni u regulatorni proces. Bitne karakteristike procesa su transparentnost i otvorenost kao preduvjeti optimalne neopluralističke politike, a cilj je postizanje ravnoteže u odlučivanju s obzirom na agregirane efekte neke regulacije na interesne skupine (Radaelli, De Francesco, 2007). Ova varijanta je nešto bliža anglosaksonskoj školi *policy* mreža, zbog usmjerenja na kompetitivne interesne skupine.

Perspektiva o građansko-republikanskome javnome upravljanju odbija fundamentalnu ideju o agregaciji preferencija, te ističe kako su akteri, pod određenim uvjetima, u mogućnosti slijediti vlastite ekonomske interese, ali i šire interese zajednice. Ovakav model regulatorne države omogućuje izravnu participativnu ulogu organizacijama civilnoga društva koje se bave zagovaranjem proizvodnje javnih dobara, te građanima. Cilj regulatorne reforme je u otvaranju mreža regulatora, u kojima vrlo često dominiraju jake ekonomske interesne skupine, za 'slabije' grupe. Ovaj model zagovara participativni *policy* stil, kroz koji treba osigurati

moгуćnosti za javni dijalog i deliberaciju o regulatornim prioritetima. Pritom, cilj je regulatorne reforme zajednicu učiniti snažnijom, a glavno je istraživačko pitanje u kojim slučajevima potiče deliberaciju i komunikativnu racionalnost (Radaelli, De Francesco, 2007). Zbog naglašavanja i javnoga interesa i uloge organizacija civilnoga društva, pored partikularnih ekonomskih interesa skupina, ova varijanta pristupa demokratskoga javnoga upravljanja regulatornoj reformi zapravo je srodna kontinentalno-europskoj školi *policy* mreža.

Iako dosta bogato područje, istraživanja regulatorne reforme iz politološke perspektive zapravo su još uvijek u svojoj 'adolescentnoj' fazi (Radaelli, De Francesco, 2007). Stoga Radaelli i De Francesco ističu kako se buduća istraživanja trebaju usmjeriti, između ostaloga, posebice na pitanje da li regulatorna reforma, kao nezavisna varijabla, ima ekonomski, administrativni i politički utjecaj u dugom razdoblju. Dakle, jedno od ključnih istraživačkih pitanja o regulatornoj reformi treba biti kako ona potiče konstitucionalne reforme i posebice kako utječe na legitimnost regulatorne države (Radaelli, De Francesco, 2007:29-30). Pitanje legitimnosti, već istaknuto kao jedan od najvećih problema i uzroka kritiziranja regulatorne reforme, zapravo je osnovno pitanje politološkog odnosno interakcijskoga pristupa javnim politikama. Ili, upravo ono koje treba analizirati pristupom demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme.

2.7. Pristup demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme

Perspektiva javnoga upravljanja izrazito je pogodna za primjenu na regulatornu reformu jer razvoj reforme odlično pokazuje promjene značenja samoga generalnog koncepta javnoga upravljanja koji obuhvaća niz fenomena (Pierre, Peters, 2000). Šest distinktivnih načina uporabe pojma javnoga upravljanja (Rhodes, 1996) može se sistematizirati u dva sklopa njegova razumijevanja. Javno upravljanje (1) kao minimalna država, (2) kao korporativno upravljanje, (3) kao novi javni menadžment i (4) kao koncept 'dobroga upravljanja' (*good governance*) pripadaju razumijevanju pojma kroz neoliberalnu perspektivu, koji je koherentan s 'kvantitativnim' interpretacijskim okvirom regulatorne reforme. Naime, koncept javnoga upravljanja započinje se razvijati isticanjem nedostataka države kao kreatora javnih politika (*state failure*), koju u što većoj mjeri treba supstituirati tržište (*hollowing the state out*). Uporabe pojma (5) kao socio-kibernetskog sustava i (6) kao samo-regulirajućih mreža odnose se na strukturnu perspektivu shvaćanja pojma javnoga upravljanja koje odgovara 'kvalitativnom' interpretacijskom okviru reforme. Razvojem koncepta, proučavanje javnoga

upravljanja se na neki način „vraća“ državi zbog ponovnog isticanja nedostataka upravljanja putem tržišnih mehanizama (*market failure*). Dakle, pojmovi i prakse javnoga upravljanja i regulatorne reforme imaju vrlo sličan razvoj prema idejama koje uključuju. A osim toga, oboje se razvija u jednakom vremenskom okviru – posljednjih 20-ak godina.

Danas istraživanje regulatorne reforme pristupom javnoga upravljanja slijedi strukturnu perspektivu razumijevanja toga pojma. Naime, takva su istraživanja primarno zainteresirana za strukturu interakcija među akterima i za mogućnosti njezine promjene. Time se, na neki način, pristup „opredjeljuje“ za 'kvalitativni' interpretacijski okvir regulatorne reforme, pa mu se može predbacivati nedostatak neutralnosti. Ipak, činjenica da se pristup po svome *habitusu* „zalaže“ za šire razumijevanje regulatorne reforme ne mora nužno umanjiti njegov analitički doprinos, ako je to osviješteno. Ma zapravo se može reći da je upravo zbog razvoja 'kvalitativnoga' okvira pristup i nastao jer se tek širim interpretacijskim okvirom, odnosno razvojem politike bolje regulatorne prakse, omogućuje primjena *policy* mreža na regulatornu reformu. Navedeno treba postaviti i u nešto širi teorijski okvir. *Policy* mreže i regulatornu reformu povezuju ideje participacije, suradnje³¹ i transparentnosti u upravljanju, te njihovih pozitivni utjecaji na demokraciju. Naime, najnoviji radovi, nakon isticanja loših upravljačkih strana i države i tržišta, govore o nedostacima samoga javnoga upravljanja (*governance failure*). Upravo zbog „zatajenja“ i negativnih posljedica upravljanja putem mrežnih struktura, sve se više piše i istražuje o mogućnostima 'upravljanja upravljanjem' (*metagovernance*) te demokratskim efektima istog. Evo jednoga primjera.

Koncept suradničkoga javnoga upravljanja (*collaborative governance*) definira se kao slijeđenje autoritativno izabranih javnih ciljeva sredstvima koja uključuju i napore onih izvan vlasti, odnosno koje uključuje dijeljenje diskrecionih prava u odlučivanju o javnim politikama između države i nedržavnih aktera (Donahue, Zeckhauser, 2006:496). Bitno je naglasiti da se dijeljenje odgovornosti odnosi i na definiranje samih ciljeva (regulacije). Suradnja privatnih i javnih partnera kreira se u svrhu poboljšanja stvaranja javnih vrijednosti (*public value*). Među prednostima koje takva suradnja nudi, poput mobilizacije raspršenih resursa ili informacija, posebno treba istaknuti unaprjeđenje legitimnosti određenog sustava kreiranja javnih politika. Tri su tipa diskrecije koje suradničko javno upravljanje uključuje: diskrecija u pribavljanju javnih dobara i usluga; diskreciono odlučivanje o distribuciji vrijednosti; te diskreciono

³¹ Iako je konflikt najčešće upotrebljavan pojam u političkoj znanosti.

odlučivanje o preferencijama. Posljednje se odnosi na distribuciju onih vrijednosti koje se ne mogu pretvoriti u monetarne termine. Taj tip dijeljenja diskrecije državnih aktera s privatnima češći je kada su u suradničkom odnosu neprofitne organizacije druga strana (Donahue, Zeckhauser, 2006). Koncept suradničkoga javnoga upravljanja povezan je sa širim problemima demokratičnosti kreiranja javnih politika upravo putem problematiziranja otvorenosti javnoga upravljanja općenito.

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

2.8. Akteri regulatorne reforme

Pristup demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme pripada u ona istraživanja javnih politika koja naglašavaju vodoravnu dimenziju *policyja*. Pritom, fokus nije na tome tko su kreatori politika, kao skupina donositelja odluka, a tko njeni preuzimatelji, već tko sudjeluje u procesu kreiranja određene javne politike, a tko je iz toga procesa isključen (Colebatch, 2004:24-27). Dakle, vezano uz pitanje legitimnosti regulatorne reforme, ključno je tko u njoj sudjeluje i od nje ima koristi, odnosno u čije se svrhe regulatorna reforma provodi (*RIA for whom?* – Radaelli, 2005). Tri su ključne kategorije aktera u regulatornoj reformi – političari, birokrati i eksperti, a iz skupine nedržavnih aktera treba istaknuti tvrtke i građane (Radaelli, 2005). Akteri se međusobno razlikuju prema kriteriju po kojem vrednuju regulatornu reformu, prema definiciji njena uspjeha te prema logici vlastita sudjelovanja (v. *Tablicu 5*), zbog razlika u njihovim identitetima, vrijednostima, interesima, preferencijama...

Ovaj rad posebice je zainteresiran za posljednji stupac *Tablice 5*, odnosno za građane kao kategoriju aktera regulatorne reforme. S obzirom da su pojedinci / građani / birači u pravilu marginalni akteri u *policy* procesu (Howlett, Ramesh 1995:52-53), kriterije, shvaćanje uspjeha regulatorne reforme i logiku djelovanja koja njima pripada ovom sistematizacijom može se pripisati i nevladinim organizacijama (NVO). Naravno, riječ je o onim organizacijama civilnoga društva koje reprezentiraju različite interese građana, ali kojima je svrha zalaganje za proizvodnju javnih dobara te zagovaranje javnih politika, za razliku od NVO-e koji se bave dominantno isporukom usluga. Također, tu se u pravilu podrazumijevaju NVO-i kao 'javne

interesne skupine' koje su najčešće neekonomski utemeljene, jer je su ekonomski interesi obuhvaćeni kategorijom 'tvrtki', odnosno 4. stupcem. Opisani NVO-i posebno su značajni u onim javnim politikama koje donose široko distribuirane koristi velikoj, ali izrazito heterogenoj ciljnoj skupini koju je teško mobilizirati, jer preuzimaju funkciju *policy* poduzetnika (Majone, 1996:74-78). Bitno je naglasiti i razliku u logici djelovanja dvije kategorije nedržavnih aktera regulatorne reforme. Tvrtke, kao ekonomske 'posebne interesne skupine', teže u regulatornoj reformi utjecati na državne aktere ne bi li nametnuli ili unaprijedili vlastite interese. Nevladine organizacije, kao neekonomske 'javne interesne skupine', teže participaciji, što znači da je za njih sâmo sudjelovanje u procesu reguliranja vrijednost, pa makar krajnji rezultat, odnosno sadržaj regulacije, i nije u skladu s onime što je njihova zagovaračka platforma.

Tablica 5. Kako različiti akteri shvaćaju regulatornu reformu

	1. Ekspert	2. Državni službenik	3. Politicar	4. Tvrtka ³²	5. Građanin (NVO)
Kriterij procjene	Efikasnost	Usklađenost s pravilima	Konsenzus	Minimalizacija troškova	Troškovno-efektivna zaštita od rizika
Što je uspjeh regulatorne reforme	Postizanje ciljeva u smislu njihova stvarnoga učinka	Slijedenje legitimnih procedura	Ishod pregovaranja	Profit	Omogućavanje djelovanja regulacije
Logika djelovanja	Društvene znanosti	Standardne operative procedure	Pregovaranje	Logika utjecaja	Participacija

Prilagođeno prema: Radaelli, 2005:937.

Upravo kategorija građana / NVO-a u prikazanoj kategorizaciji aktera pokazuje širenje dosega regulatorne reforme. Naime, tek u 'kvalitativnom' interpretacijskom okviru građani, odnosno NVO-i, postaju akteri regulatorne reforme. S obzirom da se konstelacija dominantnih aktera, ili obrazac njihove strukturirane interakcije, ili *policy* mreža, u pravilu mijenja kroz vrijeme, to može značiti i potencijalno otvaranje te strukture za ulazak novih aktera – građana. U ovome radu već je istaknuto kako sam koncept *policy* mreža nije dovoljno razrađen da bi pojasnio promjenu unutar mreža niti širu *policy* promjenu koju uzrokuju mreže. Razlog tome

³² Djelovanje sindikata najviše odgovara 4. stupcu, s obzirom da je njihova logika djelovanja također logika utjecaja.

jest i što je riječ o teorijskome modelu, a ne o teoriji, te je stoga potrebno *policy* mreže dopuniti dodatnim objašnjenjima. S obzirom da se kod regulatorne reforme *policy* mreže mogu primijeniti samo uz širi interpretacijski okvir, koji se odnosi na konstitutivne politike, upravo je razvoj regulatorne reforme poslužio kao inspiracija da to bude tipologija javnih politika. Sasvim je razumljivo da, ako *policy* mreže imaju značajniji doprinos kada se pod tim pojmom dominantno razumijeva suradnja javne uprave i nevladinih organizacija, a ne svi oblici odnosa države i društva, da će takvo objašnjenje odgovarati samo za određene *policy* sektore, a ne apsolutno sve. Stoga je osnovna teza ovoga rada da se *policy* mreže ponajbolje mogu primijeniti na onaj set pridjevskih javnih politika koje pripadaju konstitutivnome tipu.

2.9. Konstitutivne politike

Tipologija javnih politika koju je Theodore Lowi (1972, 1988) izradio pred 40-ak godina još je uvijek dominantno tipologijsko shvaćanje javnih politika. Kompleksno Lowijevo pojašnjenje kriterija podjele na pojedine tipove danas se u literaturi uobičajeno prikazuje kriterijima troškova i koristi (v. primjerice, Bickers, Williams, 2001). Troškovi i koristi mogu biti usko koncentrirani ili široko distribuirani, a ukrštanjem tih dvaju kriterija nastaju četiri tipa javnih politika: distributivne, redistributivne, regulativne i konstitutivne politike (v. *Tablicu 6*). Široka distribucija troškova i koristi razumijeva se kao ona koja zahvaća gotovo cijelo društvo, odnosno raspodijeljena je unutar najširih slojeva stanovništva. Usko koncentrirani ili troškovi ili koristi odnose se na manju skupinu unutar društva koju se može precizno specificirati.

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

određenom sloju stanovništva, te to doživljava, s obzirom na vlastiti sustav vrijednosti, gubitkom.

Usko koncentrirane koristi, karakteristika koju dijele regulativne i distributivne politike, označava da se, s obzirom da je korist namijenjena specifičnim skupinama, radi o politikama koje u pravilu imaju nisku razinu vidljivosti u javnosti, te najčešće nisu razlogom političkih konflikata. No, politike sa široko distribuiranim koristima pobuđuju izrazitu razinu pažnje javnosti. Redistributivne politike su stoga, primjerice, tipične teme predizbornih svrstavanja i kampanja. Konstitutivne politike, koje mijenjaju konstitucijske položaje velikih društvenih skupina, također su često predmetom javnih debata i sukoba. One čine najčešći fokus djelovanja civilnog sektora, odnosno onih nevladinih organizacija koje se bave zagovaranjem javnih politika. Različite nevladine organizacije kojima je predmet djelovanja dostavljanje usluga specifičnim skupinama u društvu najčešće su akteri implementacije politika s široko distribuiranim troškovima (distributivnih i redistributivnih). S druge strane, različite ekonomske interesne skupine (poslovni lobiji, udruge poslodavaca i sindikati) nedržavni su akteri koji u pravilu sudjeluju u kreiranju regulativnih politika.

Tablica 6. Tipologija javnih politika Theodorea Lowijeva.

KORISTI		TROŠKOVI	
		Usko koncentrirani	Široko raspodijeljeni
	Usko koncentrirani	Regulativne politike	Distributivne politike
	Široko raspodijeljeni	Konstitutivne politike	Redistributivne politike

Izvor: Bickers, Williams, 2001:167.

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

Ipak, osnovnu tezu treba ponešto relativizirati, na način da tipologija naglašava stalnu napetost i međuovisnost politike kao borbe za moć i politike kao rješavanja kolektivnih problema, odnosno da se radi o dvosmjernom odnosu (također, *politics* određuje *policies*).³³ Ne samo da tip problema koji je postavljen kao prioritet određuje koji akteri sudjeluju u njegovu rješavanju, već i akteri redefiniranjem određenog problema (primjerice, namećući njegovo shvaćanje ne kao pitanje regulacije biznisa, već kao pitanja prava potrošača) mogu „slomiti“ određeni obrazac strukturirane interakcije, te tako postati sudionikom u rješavanju problema kojemu prije nisu imali pristupa. Upravo takvo shvaćanje Lowijeve tipologije jest ono što joj daje analitičku vrijednost, te ono što je razlogom njezine dugovječnosti i široke primjene u *policy* literaturi, neovisno o mnogim kritikama koje su o njoj napisane.³⁴

Konstitutivne politike, tip koji je Lowi najmanje razvio, možda su i najznačajnije za mlade demokracije i tranzicijske zemlje. U konstitutivne politike spada, primjerice, kaznena politika čija je efektivnost jedan od najznačajnijih pokazatelja konsolidacije pravne države. Antikorupcijska politika i politika zaštite okoliša također pripadaju ovome tipu. Brojne tzv. složene ili klaster politike, poput politike prema mladima, politike prema ženama ili politike prema osobama s invaliditetom, iako se sastoje od cijelog niza elemenata koji pripadaju svim tipovima (poput socijalne, zdravstvene i kulturne politike, politike poduzetništva ili zapošljavanja...), u svojim ukupnim rezultatima čine politike ljudskih prava, tipične i najznačajnije konstitutivne politike. Konstitutivne politike, kao tip javnih politika koji je Lowi tek kasnije uveo u svoju tipologiju i koje su stoga najkasnije postale predmetom proučavanja u *policy* znanostima, zapravo nastaju iz regulativnih politika s obzirom da se također oslanjaju dominantno na regulaciju kao na *policy* instrument. No, nasuprot regulativnim politikama koje teže regulirati poslovanje i kompetitivno ponašanje biznisa, konstitutivne politike teže umanjiti ili riješiti negativne eksternalije tržišta poput zagađenja ili niske kvalitete proizvoda

³³ Upravo takvo razumijevanje odnosa dva aspekta fenomena politike istaknuto je još u uvodu ovoga rada, kao ono koje čini osnovu za razvoj prikaza *policyja* kao strukturirane interakcije, odnosno pristupa sa stajališta mreža.

³⁴ Smith (2002), primjerice, ističe kako tipologije javnih politika, iako jedan od najtrajnijih analitičkih okvira u političkoj znanosti, sadrže značajne inherentne probleme. Naime, niti jedna tipologija, pa ni Lowijeva, nije uspjela ostvariti cilj konzistentnog razvrstavanja pridjevskih javnih politika u konceptualno različite kategorije. Jednostavno, niti jedan autor nije postavio dovoljno precizne i obuhvatne kriterije za takvu konzistentnu klasifikaciju. Rezultat je, stoga, da neka konkretna pridjevska politika može istovremeno pripadati u više od jedne kategorije ili kroz vrijeme promijeniti kategoriju.

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

te pružiti zaštitu od ovakvih vrsta rizika. Stoga se još nazivaju i protektivnim ili zaštitnim regulativnim politika, kako su taj tip kasnije prilagodili Ripley i Franklin (Birkland, 2001), nasuprot 'klasičnim' regulativnim politikama koje nazivaju kompetitivnima. Upravo je efektivna zaštita od rizika kriterij vrednovanja regulatorne reforme koji pripada građanima, odnosno NVO-ima, kao kategoriji aktera regulatorne reforme (v. *Tablicu 5*). I upravo je razvoj konstitutivnih politika najveći doprinos regulatorne reforme, posebice iz perspektive *policy* mreža ili demokratskoga javnoga upravljanja.

2.10. Doprinos regulatorne reforme

Kritika regulatorne reforme kao neoliberalnog projekta, koja je iz mnogih vrijednosnih pozicija daleko od promašene, danas u sve manjoj mjeri zvuči realno. Naime, riječ je o procesima koji se razvijaju već 20-ak godina, te pozivi na njihovo dokidanje („vraćanje na staro“) nemaju odviše smisla. Mnogo realističnijim čini se vrednovanje regulatorne reforme s pretpostavkom njene zadanosti u smislu danoga (međunarodnoga) konteksta. Naime, elementi regulatorne reforme već su duboko ukorijenjeni u *policy* prakse mnogih država, negdje kao raznolike *policy* aktivnosti, a negdje dominantno kao *policy* namjere (kao opće prihvaćeni principi i strategije) koje intenzivno usmjeravaju *policy* razvoj.³⁵ Čak i kada se regulatorna reforma shvaća samo kao normativni koncept i dio simbolične politike (*symbolic politics*), malo je koja država danas može mimoići.

U tome smislu pažnju je potrebno usmjeriti na tip regulatorne reforme – potrebno se okrenuti diskusiji o njenom širem i užem shvaćanju.³⁶ U svojem širem interpretacijskome okviru, 'kvalitativnom', koji kvalitetu regulacije shvaća kao javno dobro *per se*, regulatorna reforma ima pozitivan utjecaj na razvoj konstitutivnih politika i to je njezin najznačajniji potencijal. Naime, ako je regulatorna država postala i u Europi neizbježan trend kojega obilježava povećan značaj regulatorne funkcije države u socio-ekonomskoj sferi, na 'štetu' stabilizacijske i posebice redistributivne (Majone, 1996), upravo su konstitutivne politike ključne. Redistributivne politike, kao one javne politike putem kojih država ostvaruje svoju redistributivnu funkciju, takvim trendom gube na važnosti, posebice stoga što su utemeljene na velikim proračunskim rashodima. Redistributivne politike, koje izazivaju najveću pažnju javnosti i političkih stranaka te čine tradicionalni sadržaj stranačkoga svrstavanja, smanjenjem

³⁵ Za razlikovanje izvora javnih politika kao djelovanja ili aktivnosti te kao namjera, v. Page, 2006.

³⁶ Ili kako to kaže Radaelli: „Nema sumnje da je regulatorni pokret 'tu' (*out there*), ali što je njegov sadržaj?“ (2007:195).

javnoga sektora i državnih izdataka (odnosno razvojem regulatorne države) nužno ostaju s umanjenim manevarskim prostorom. Prema razinama vidljivosti u javnosti, a posebice stoga što dijele karakteristiku široko distribuiranih koristi, djelomično ih mogu / trebaju supstituirati upravo konstitutivne politike kao „nove“ većinske politike.

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

Time tvrtke i korporacije nisu isključene iz procesa kreiranja javnih politika. Poslovni lobiji su izrazito moćni i utjecajni *policy* akteri i u kreiranju konstitutivnih politika. Također, konstitutivne politike se ne treba shvaćati kao nužno suprotne interesima kapitala. Naime, razvoj konstitutivnih politika može, s jedne strane, potaknuti promjenu u hijerarhiji ciljeva korporacija od primata kratkoročnog cilja profita prema dugoročnoj održivosti.³⁷ To, s druge strane, zahtjeva i promjenu (samo)shvaćanja korporacija kao primarno socijalnih aktera koji aktivno sudjeluju u rješavanju različitih kolektivnih problema svoje okoline zbog ovisnosti vlastitog opstanka o događajima u okolini.

Značajna karakteristika konstitutivnih politika jest tâ da su one utemeljene na suradnji ciljne skupine, za razliku od regulativnih politika koje reguliraju kompeticiju aktera unutar ciljne skupine u situacijama igre nulte sume. U konstitutivnim politikama horizontalno umrežavanje aktera, odnosno *policy* mreže kao strukturirana interakcija aktera u vodoravnoj dimenziji *policyja*, doprinosi proizvodnji javnih dobara i svrha (Sørensen, Torfing, 2007). Posebice stoga što su odnosi među akterima bazirani na suradnji, te posebice kada su transparentni, nasuprot regulativnim politikama koje karakteriziraju tajna pregovaranja. Takvo kreiranje javnih politika može se označiti pojmom demokratskoga mrežnoga upravljanja (*democratic*

³⁷ Takvu potrebu dodatno naglašava aktualna ekonomska kriza i lomovi financijskih tržišta širom svijeta.

network governance). I upravo je to način otklanjanja ili umanjenja 'težine' kritike o nelegitimnosti regulatorne reforme.

Politika bolje regulatorne prakse, odnosno širi interpretacijski okvir regulatorne reforme, može biti vrijedna ako otvori *policy* proces i 'razbije' intimni odnos između regulatora i reguliranih interesa u zatvorenoj *policy* zajednici, što je moguće zbog naglašavanja otvorenog i transparentnog procesa, discipliniranih konzultacija, pravednog tretiranja empirijskih dokaza te pluralističkih i strogo strukturiranih evaluacija (Radaelli, 2007:200). Dakle, regulatorna reforma, čak i samo kao normativni koncept koji nije implementiran u svojoj punini, već egzistira kao niz općeprihvaćenih principa, može konstitutivne politike podignuti na višu razinu *policy* prioriteta. Time, ako se vratimo na temeljnu ideju Lowijeve tipologije javnih politika da *policy* određuje *politics*, novi tipovi problema na prioritetnome dnevnome redu (oni iz konstitutivnih politika) otvaraju politički prostor za nove tipove aktera (građane / NVO-e) koji unose različite sustave vrijednosti u regulatornu državu. Također, s obzirom da i *politics* određuje *policy*, akteri osnaženi u pojedinim konstitutivnim politikama redefiniranjem niza problema u tip 'konstitutivnoga problema' mogu dodatno otvoriti cijeli set političkih arena. No, pretpostavka takvoga razvoja jest prihvaćanje širega interpretacijskog okvira regulatorne reforme, što se može shvatiti kao inicijalni utjecaj *politicsa* na *policy* u pitanjima regulatorne reforme.

Da zaključimo. Konstitutivne politike, posebice ako su visoko na ljestvici *policy* prioriteta, doprinose demokra(tiza)ciji kao većinske politike koje zamjenjuju one redistributivnoga tipa. *Policy* mreže najbolje se može primijeniti upravo na konstitutivne politike. Riječ je o modelu koji pojašnjava procese upravljanja putem suradničkih odnosa javne uprave s nevladinim organizacijama. Takav model najbolje će se primijeniti na onim javnim politikama kod kojih je participacija NVO-a u kreiranju rješenja i implementaciji ključna za njihovu uspješnost, što podrazumijeva da je (socijalna) inkluzija i cilj te politike. Ili, preciznije, za kvalitetnu primjenu *policy* mreža kao teorijskoga modela jedan od ciljeva neke javne politike nužno mora biti i suradnja s NVO-ima.

Upravo tu karakteristiku u najvećoj mjeri imaju konstitutivne politike, koje su „prirodno“ područje rada zagovaračkih, neekonomskih 'javnih interesnih skupina'. Konstitutivne politike donose koristi široko distribuirane kroz cijelo stanovništvo, što znači da je za njihovo funkcioniranje potreban *policy* poduzetnik koji će zastupati izrazito heterogenu skupinu u čiju

korist se politika provodi. S druge strane, troškovi su usko koncentrirani, što znači da nije riječ o politici u kojoj je državna intervencija primarno financijski izdatak iz proračuna, te je stoga potrebna suradnja s nedržavnim akterima da se mobiliziraju raspršeni resursi. Zato se pretpostavlja da uspješnost takvih politika uvelike ovisi o osjećaju „vlasništva“ zainteresiranih aktera nad politikom, koje se zapravo donosi na pitanje odgovornosti i neodgovornosti za njihovo rješavanje (Grdešić, 1995:58-59). Stoga je ključna visoka razina participacije nedržavnih aktera, a posebice nevladinih organizacija, koje i zastupaju korisnike politike i osiguravaju dopunu resursa koje (ne)posjeduje javna uprava. Ili, rečeno jednostavnije, konstitutivne politike su one koje se odnose na probleme koje se može riješiti samo ako je odgovoran i veliki broj aktera izvan vlasti. Regulatorna reforma, prelaskom u drugu fazu, u politiku bolje regulatorne prakse, projekt je kojime se (potencijalno) potiče razvoj konstitutivnih politika. Tim više što je politika bolje regulatorne prakse sama zapravo konstitutivna politika. Da li je to slučaj i s hrvatskom regulatornom reformom?

3. REGULATORNA REFORMA RH

– POSTAVLJANJE POLITIKE NA DNEVNI RED

Prva faza *policy* procesa – postavljanje politike na dnevno-politički red – u pravilu se smatra „najpolitičnijom“ fazom, odnosno onom u kojoj je politika kao borba za moć (*politics*) izrazito prisutna. Također, to je faza *policy* procesa, uz evaluaciju, u kojoj je broj aktera najveći. Upravo je stoga ona izrazito pogodna za analizu odnosa između načina definiranja problema (ili interpretacijskoga okvira razumijevanja državne intervencije) i tipa političkoga konflikta (ili tipa aktera koji sudjeluju i dominiraju procesom i njihovih odnosa). Hrvatska regulatorna reforma bit će stoga analizirana upravo preko te dvije varijable u sklopu faze postavljanja na dnevni red. Kao prvo, analizirat će se koji su njezini ciljevi, odnosno pitanje zbog kojih problema se pokreće državna intervencija i kojim se interpretacijskim okvirom ona razumijeva. Kao drugo, prikazat će se tipovi aktera koji su involvirani u proces postavljanja regulatorne reforme na dnevni red u Hrvatskoj, a posebice tko je tom fazom dominirao. Zaključno, pokušat će se utvrditi postojanje *policy* mreže u navedenome procesu.

Empirijski podaci prikupljeni su kroz dvije osnovne metode. Prvo, analizirani su dokumenti³⁸ kao primarni izvor podataka, te različiti internetski materijali,³⁹ kao sekundarni izvori podataka. Oboje je korišteno za deskripciju tijeka procesa. Također, i za identifikaciju ključnih aktera, ali i za identifikaciju ciljeva i njihovoga razumijevanja. Drugo, odgovori na ista pitanja prikupljeni su i metodom intervjuiranja elita,⁴⁰ odnosno ključnih aktera uključenih u postavljanje regulatorne reforme RH na dnevni red. Koristio se oblik nestrukturiranih intervjua, na način da se od aktera prvenstveno tražio izvještaj o praksi, odnosno prikaz njihova vlastita sjećanja o razvoju regulatorne reforme, s posebnim naglaskom na kritične točke razvoja reforme. Tek u manjoj mjeri intervju se okretao tome da se od ispitanika traže stavovi, mišljenja i vrijednosni zaključci. Dakle, riječ je, s jedne strane, o kvalitativnim metodama prikupljanja empirijskih podataka. A s druge strane, o težnji generaliziranja samo na razinu *policy* procesa, za njegovu analizu i interpretaciju, ali ne i davanju bilo kakvih determinističkih objašnjenja postojećih ishoda.

³⁸ Popis korištenih dokumenata nalazi se uz popis literature na kraju rada. Kada se budu koristili podaci iz pojedinih dokumenata, na to će biti upućeno u fusnoti.

³⁹ Kada se budu koristili podaci s internetskih stranica, precizna adresa iste bit će navedena u fusnoti.

⁴⁰ Kada se u tekstu bude koristio podatak ili argument dobiven od pojedinog aktera procesa, na to će biti upozoreno u fusnoti, određenjem konkretnoga aktera i njegove funkcije u procesu.

3.1. Određenje faze postavljanja politike na dnevni red

Fazu postavljanja politike na dnevni red (*agenda-setting*) može se definirati kao „... proces kojim problemi i alternativna rješenja dobivaju ili gube pažnju javnosti i elite.“ (Birkland, 2001:106). Kako je broj pitanja kojima se društvo i vlada mogu aktivno baviti i koje mogu rješavati ograničen, iznimno je bitno analizirati kako i zašto upravo određene teme dobivaju prioritet i pažnju javnosti i elita. Ili, drugačije rečeno, „... za političku sferu bitno je što postaje javnim problemom, a što ne“ (Grdešić, 1995:58). Fazu postavljanja politike na dnevni red značajno je analizirati i stoga što način na koji se određeni problemi prepoznaju i formuliraju bitno određuje i način na koji će se biti rješavani. Definiranje problema – najznačajnije određenje faze postavljanja politike na dnevni red – uvijek (neizravno) uključuje i određivanje njegovih uzroka, a što zatim utječe na postavljanje njegova rješenja.

Za analizu prve faze *policy* procesa bitno je imati na umu njezina dva aspekta. Agenda ili dnevno-politički red, kao skup problema, tumačenja uzroka, postavljanja ciljeva i rješenja, uvijek ovisi, s jedne strane, o prirodi samog problema. Dakle, potrebno se baviti definiranjem i razumijevanjem realiteta i njegova konteksta. Drugi aspekt je moć – borba među sudionicima *policy* procesa u svrhu postavljanja vlastitih problema na dnevni red. Ili pak sprječavanja drugih da to učine, a što Bachrach i Baratz postavljaju kao dva lica moći (Birkland, 2001:109-113). Dakle, za postavljanje neke teme na dnevni red potrebno je mobilizirati i agregirati aktere na pojedinim interesnim dimenzijama problema, odnosno stvoriti savezništvo oko specifičnih definicija problemnog konteksta i mogućnosti za njihovo rješavanje (Grdešić, 1995:57). Dva navedena aspekta agende povezana su i međuovisna. Kako ne postoji mogućnost predstavljanja svih mogućih problema i svih njihovih alternativnih rješenja, dolazi do borbe između različitih aktera za mjesto na ograničenom dnevnom redu. Također, kako sama definicija problema utječe na njegovo rješavanje, akteri se koriste raznim načinima (različitim tipovima simbola ili kauzalnih priča, te brojevima) kako bi njihova interpretacija problema došla u prvi plan. Dakle, klasično udžbeničko tipologiziranje faze postavljanja politike na dnevni red zapravo slijedi Lowijevu jezgrenu ideju o međuovisnosti *policyja* i *politicsa*.

Shodno tome, Howlett i Ramesh razvili su četiri modela dnevnoga reda, odnosno četiri tipa „prelaska“ određenog problema s univerzalne / systemske na institucionalnu / odlučivačku agendu, koji nastaju križanjem dvaju kriterija (v. *Tablicu 7*). Prvi je priroda problema, koja određuje razinu javne potpore za njegovo rješavanje (utječe li problem na cijelo društvo ili

samo na manju skupinu). Drugi kriterij je priroda *policy* podsistema koja određuje da li državni ili društveni (formalni ili neformalni) akteri iniciraju *policy* proces. Time je drugi kriterij vezan uz pitanja moći. Prvi tip postavljanja politike na dnevni red čini vanjska inicijacija (*outside initiation*) u kojem inicijativa dolazi iz društva (od neformalnih aktera), odnosi se na problem koji utječe na cijelo društvo, te stoga ima i visoku razinu javne potpore. Na isti tip problema odnosi se i drugi model, konsolidacija, ali je pritom zahtjev za kreiranjem javne politike postavljen od strane vlade / vlasti. Treći model je unutarnja inicijacija (*inside initiation*) kada najveći utjecaj imaju grupe s posebnim pristupom donošenju odluka, a riječ je o problemu koji je njihov partikularni interes (odnosi se na manju skupinu u društvu). Kada se radi o problemu koji utječe samo na određenu skupinu u društvu, a inicijator njegovog rješavanja je formalni akter, riječ je o modelu postavljanja politike na dnevni red koji Howlett i Ramesh nazivaju mobilizacijom (1995:104-121).

Tablica 7: Tipovi faze postavljanja politike na dnevni red

Inicijator (priroda <i>policy</i> podsistema)	(Priroda problema utječe na prirodu javne potpore)	
	visoka	niska
iz društva	Izvanjska inicijacija	Unutarnja inicijacija
iz države	Konsolidacija	Mobilizacija

Izvor: Howlett i Ramesh (1995:116)

Bitno je napomenuti i da postoje već spomenute četiri razine agende, koje se međusobno razlikuju prema broju tema koje uključuju, te prema intenzitetu pažnje koje dobivaju od javnosti i elita (Birkland, 2001:107-8). Sveobuhvatna agenda (*agenda universe*) obuhvaća sve moguće zamislive probleme na temelju kojih netko može zatražiti kreiranje određene javne politike, osim onih koje su nepoželjne u političkom diskursu (poput rasizma ili drugih politički nekorektnih tema). Sistematska agenda (*systemic agenda*) obuhvaća sve ono o čemu vlast ima legitimno pravo odlučivati. Tek se na prijelazu na institucionalnu agendu (*institutional agenda*) broj potencijalnih problema značajno smanjuje jer ona predstavlja ono o čemu institucije već razmišljaju, odnosno one probleme kojima je posvećena ozbiljna pažnja vlasti. Na odlučivačkoj razini agende (*decision agenda*) vlasti su već uzele u obzir dotičnu temu / problem za intervenciju.

Postavljanje politike na dnevni red prva je faza racionalističke paradigme shvaćanja kreiranja javnih politika u faznome modelu *policy* ciklusa, koja se odnosi na prepoznavanje problema i

definiranje ciljeva. No *policy* praksa gotovo nikada ne slijedi linearnu logiku modela – u stvarnosti faze *policy* ciklusa rijetko imaju jasne demarkacijske linije, pa je i agendu teško strogo odijeliti od drugih faza. Ako postavljanje politike na dnevni red razmatramo preko četiri razine agende, analizom, primjerice, odlučivalačke agende već ulazimo u treću fazu *policy* procesa – odlučivanje. Također, definiranje problema uvijek uključuje, uz postavljanje njegovih uzroka, i neki tip preporuke rješenja, odnosno fazu formulacije (Rochefort, Cobb, 1994:3-4). Stoga će se prikaz postavljanja regulatorne reforme RH na dnevni red odnositi na šire razumijevanje te faze u smislu da uključuje sve razine agende, odnosno *policy* proces do faze odlučivanja. Naime, nemoguće je analizirati određenu fazu *policy* procesa, a da se istraživanje ne „prelije“ barem minimalno i u faze koje istu „dodiruju“.

Tri su razloga zašto je rad usmjeren upravo na fazu postavljanja hrvatske regulatorne reforme na dnevni red. Prvo, hrvatski primjer uvođenja i razvoja regulatorne reforme pokazuje kako ona nikada nije postala značajan prioritet Vlade, uobičajeno najznačajnijeg *policy* aktera, već je inicijativa za njeno pokretanje stigla iz više smjerova – iz međuvladinih i međunarodnih nevladinih organizacija i iz različitih skupina domaćih eksperata, paralelno se i nekoordinirano počela razvijati u više ministarstava, te je zadobila podršku hrvatskog poslovnog lobija. S obzirom da, prema tipologiji faze postavljanja politike na dnevni red, razvoj regulatorne reforme RH pripada onom tipu agende koja je inicirana „iz društva“, a ne od tijela iz strukture državnoga aparata, *policy* mreže, koje naglašavaju sudjelovanje nedržavnih aktera u kreiranju javnih politika, izrazito su primjerene kao metodologija i teorijski koncept istraživanja. Pritom, da li hrvatska regulatorna reforma ima visoku ili nisku razinu javne potpore ovisit će o tome da li je u uporabi uži, kvantitativni, ili širi, kvalitativni interpretacijski okvir. Širi interpretacijski okvir, koji „uvodi“ novu kategoriju aktera – građane / NVO-e⁴¹ – potencijalno može potaknuti i višu razinu javne potpore regulatornoj reformi.

Kao drugo, prema pojašnjenjima danim u prethodnome poglavlju, osnovna su politološka pitanja o regulatornoj reformi da li ona potiče dugoročne konstitucionalne promjene i povećava li legitimnost regulatorne države. Stoga politološka istraživanja najčešće započinju pitanjima o logici uvođenja regulatorne reforme, te o odnosu logike uvođenja i modela regulatorne države.⁴² Razumijevanje zašto treba krenuti u neku promjenu, pa tako i u regulatornu reformu, ono je što se oblikuje u fazi postavljanja politike na dnevni red. Treće,

⁴¹ v. *Tablicu 5.* i njeno pojašnjenje.

⁴² v. 2.6. Pristupi istraživanju regulatorne reforme i *Tablicu 4.*

kao što će se u kasnijemu tekstu i pokazati, hrvatska regulatorna reforma zapravo nikada nije otišla dalje od postavljanja na dnevno-politički red, jer nikada nije (sustavno) implementirana. Ako isto iskažemo kroz perspektive razina agende, može se reći da je jedna od osnovnih teza o hrvatskoj regulatornoj reformi da ista nikada nije došla do razine odlučivalačke agende, u smislu da je riječ o ozbiljnoj intervenciji države. A do prijelaza sa sistemske na institucionalnu agendu došlo je dominantno zbog utjecaja međunarodnih aktera.

3.2. Međunarodni kontekst

Za regulatornu reformu, te posebice njeno uvođenje, iznimno je bitno da, osim privatnih aktera, međunarodni akteri u sve većoj mjeri sudjeluju u dijeljenju regulatornoga autoriteta, posebice po pitanju postavljanja standarda. Suvremeno javno upravljanje karakterizirano je fragmentacijom regulatorne moći i kapaciteta i unutar nacionalnih država na ne-državne aktere, ali i na supranacionalne aktere (Scott, 2006). Osim toga, različite međuvladine i međunarodne nevladine organizacije potiču uvođenje i razvoj regulatorne reforme, posebice u tranzicijskim državama. Provođenje regulatorne reforme, te uvođenje PUP-a, snažno podupiru i Europska komisija i Svjetska banka i OECD, koji u nizu dokumenata PUP spominju kao otvoren, transparentan, racionalan i efikasan sustav javnoga upravljanja. Također, postoje i konzultantske tvrtke krajnje specijalizirane za provođenje regulatorne reforme, poput najpoznatije i sveprisutne *Jacobs and Associates*.⁴³ U opisanome kontekstu posebno treba istaknuti ulogu OECD-a te Europske unije.

OECD kontinuirano poziva na intenzivne i sveobuhvatne regulatorne reforme. Proces širenja PUP-a značajan je primjer međunacionalnog *policy* učenja,⁴⁴ najčešće uz pomoć OECD-ovog Odjela za javno upravljanje (*Public Management Service of the OECD* – PUMA), koji služi kao platforma transfera regulatorne reforme. PUMA redovito vrši monitoring regulatornih reformi u mnogim zemljama, te izdaje kataloge najboljih praksi i primjera uvođenja i uporabe PUP-a. OECD je stoga jedan od ključnih agenata transnacionalne komunikacije o regulatornoj reformi. Značajna je i uloga agencije SIGMA, zajedničke inicijative OECD-a i Europske unije, koja promovira uvođenje procjene učinaka propisa u države koje žele postati članicama EU (Radaelli, 2004).

⁴³ v. <http://www.regulatoryreform.com/>

⁴⁴ Riječ je o dva pojma komparativnih javnih politika koji se odnose na specifične vrste *policy* transfera – širenje javnih politika (*policy diffusion*) i *policy* učenje (*policy learning*) (v. Dolowitz, Marsh, 1996; Dolowitz, Marsh, 2000).

Regulatorna reforma Europske unije započinje ranih 1990-ih, kada EU počinje s inicijativama za pojednostavljivanje regulatornih sustava, za uporabu analize utjecaja na poslovni sektor (*business impact analysis*) i za povećanje kvalitete regulatornog okružja. No sve to ostaje bez većih utjecaja. Tek krajem 1990-ih i početkom 21. stoljeća, sa širokim prihvaćanjem politike bolje regulatorne prakse, kojom dominira PUP, dolazi do značajnijih promjena. Europska komisija je od tada razvila posebne strategije, inicijative i načela koja služe kao upute za regulatorne reforme u svim članicama i kandidatkinjama, te time razvija samostalnu politiku bolje regulacije EU. Procjena učinaka propisa postala je zajednička karakteristika politike bolje regulatorne prakse naširoko primjenjivana u državama članicama EU, pa postaje uporište otvorenih modela upravljanja (*open methods of governance*) (Radaelli, 2007). Među pet načina ili modusa kreiranja europskih javnih politika, politika bolje regulatorne prakse EU pripada modusu *policy* koordinacije (*open method of coordination*). Takve europske javne politike sačinjene su od niza tehnika koje EU postavlja i propagira s ciljem dijeljenja iskustava i širenja najboljih praksi u različitim sektorima, bez nužnog stvaranja jedinstvenog obrasca ponašanja (Wallace, Wallace, Pollack, 2005).

Najznačajniji dokument regulatorne reforme EU jest Mandelkernov izvještaj iz 2001.⁴⁵ Taj je dokument nastao u vrijeme diskusija o demokratskome javnome upravljanju i novim pristupima konzultacijama, odgovornosti i responzivnosti, a koji su rezultirali Komisijinom Bijelom knjigom o upravljanju (2001). Mandelkernov izvještaj ističe kako je povećanje kvalitete regulacije javno dobro po sebi, te da povećava kredibilitet procesa upravljanja i pridonosi blagostanju građana. Isti čini Komisijin akcijski plan za bolju regulatornu praksu koja treba ostvarivati jedinstveno tržište, održivi razvoj i socijalnu koheziju. Ipak, od 2005. dolazi do ponovnoga vraćanja naglaska na smanjenje administrativnih troškova i ekonomsku konkurentnost, s obzirom na redefiniranje Lisabonske strategije,⁴⁶ no još se ne može sa sigurnošću tvrditi da li će regulatorna reforma EU stvarno „promijeniti smjer“ (Radaelli, 2007). Naime, mnoge članice EU „navijaju“ i za interpretacijski okvir 'kvaliteta'. Upravo to i jest karakteristika regulatornih reformi širom Europe u kojoj su gotovo sve vlade prihvatile programe za bolju regulatornu praksu ili dobro regulatorno upravljanje,⁴⁷ no riječ je o širenju

⁴⁵ v. Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 2001. Dostupno na: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

⁴⁶ Za šire komentare promjena Lisabonske strategije v. Samardžija, 2006.

⁴⁷ Značajna iznimka među članicama je Velika Britanija koja je još od 1980-ih u intenzivnom procesom deregulacije.

politika (*policy diffusion*) bez konvergencije⁴⁸ kao rezultata (Radaelli, 2005). Dakle, upravo europska razina pokazuje kompetitivnost dva dominantna okvira shvaćanja svrhe i ciljeva regulatorne reforme.

Regulatorna reforma dominantno je zajednica diskursa koja je, kroz transnacionalnu komunikaciju, stimulirala uvođenje cijeloga niza regulatornih instrumenata koji se nazivaju procjenom učinaka (Radaelli, 2005). Dva su načina međunacionalnog učenja o regulatornoj reformi – putem primjera najboljih praksi i pokazatelja napretka (*benchmarking*), pristup koji koristi OECD u svojem intenzivnom zagovaranju uvođenja regulatorne reforme, te interpretacijski i na kontekst osjetljiviji pristup o izvlačenju pouka iz prakse drugih (*lesson-drawing*).⁴⁹ Drugi je pristup u većoj mjeri holistički u smislu povezivanja različitih elemenata reforme, posebice stoga što ne izbjegava pitanja o utjecaju postojeće institucionalne arhitekture, što je slučaj kod pristupa najboljih praksi (Radaelli, 2004:740-743). Kako ističe Radaelli, procesi (institucionalnoga) učenja fundamentalni su u sustavima procjene učinaka. „Lekcija jest da se PUP može upotrijebiti za ambiciozne projekte institucionalne promjene“ (Radaelli, 2004:738). Zemlje koje mnogo kasnije kreću u regulatornu reformu u prednosti su upravo stoga što mogu izabrati prema kojim njenim ciljevima institucionalnu promjenu žele usmjeriti, što je značajna pouka za Hrvatsku koja je tek na početku vlastite regulatorne reforme.

3.3. Dijagnoza stanja: što je problem?

Definiranje problema i određivanje ciljeva usko su povezani, te zapravo čine osnovni sadržaj faze postavljanja politike na dnevni red. Riječ je o dijagnosticiranju postojećega stanja, koje se određuje kao nepoželjno ili nezadovoljavajuće, odnosno o opisivanju realiteta kao problemnoga. A zatim o osmišljavanju poželjnoga stanja toga istoga aspekta zbilje, odnosno cilja. Problemi u hrvatskome regulatornome sustavu, koje treba riješiti regulatornom reformom, mogu se strukturirati u dva osnovna bloka. Prvi se odnosi na strukturu samoga regulatornoga sustava. Drugi se odnosi na regulatornu proceduru. Pritom treba razlikovati probleme u proceduri donošenja regulative, poput problema (ne)uporabe ekspertnoga znanja u njenom kreiranju i (ne)participaciji nedržavnih aktera, te probleme u provođenju regulacije, poput nedostatka različitih resursa potrebnih za njenu implementaciju. Naravno, navedeni su problemi međusobno povezani, jedan drugoga potiču i vrlo ih je teško izolirano riješiti.

⁴⁸ O *policy* konvergenciji v. Bennett (1991).

⁴⁹ O izvlačenju pouka iz prakse drugih v. Rose (1991).

Skup cjelokupne hrvatske regulative, dakle, ne samo Ustava, međunarodnih ugovora i zakona, nego i svih vrsta pravilnika, uredbi, odluka, mišljenja... koje donose tijela javne vlasti i tijela na koja su prenijete javne ovlasti, izrazito je kompleksan i višeslojan, s izrazito velikim brojem regulatornih dokumenata, te s niskom razinom unutarnje koherencije. Ako se problem strukture hrvatskoga regulatornoga sustava sagleda samo iz vremenske perspektive, odmah se može uvidjeti kako navedeno potiče činjenica da je, uz propise koje su donijela tijela RH od 1990-ih, veliki broj propisa važeći još iz razdoblja Jugoslavije, dok se broj set regulative donosi posljednjih godina zbog usvajanja pravne stečevine Europske unije. Također, prostor preklapanja sadržaja različitih propisa, zatim nekoordinacije sadržaja različite regulative, pa čak i gotovo suprotnog reguliranja istoga područja djelatnosti od strane različite regulative, nevjerojatno je velik i potpuno neadresiran. Događa se i da se određenom regulativom donosi tek dio mjera kojima se treba riješiti određeni problem, dok se kreiranje ostatka mjera odgađa, te se time propušta obuhvatno reguliranje problema. Odličan primjer je tehnička regulacija, kojom se određuju različite tehničke karakteristike proizvoda koji su dozvoljeni na tržištu, ili izravno ili putem određivanja standarda. U Hrvatskoj su vrlo česte situacije da se niz godina primjenjuju tehnički pravilnici koji su suprotni novodonesenim zakonima ili da različita tijela primjenjuju različite pravilnike koji drugačije reguliraju istu djelatnost. Također, postoji značajan broj regulacije koju više nije moguće primjenjivati u RH zbog promjene konteksta (primjerice, ako je riječ o onoj donesenoj u vrijeme Jugoslavije) ili koju još nije moguće primjenjivati (primjerice, onoj donesenoj prema smjernicama EU).⁵⁰

Po pitanju problema vezanih uz proceduru donošenja regulative, posebno ćemo se osvrnuti samo na donošenje zakona, kao jednog od najznačajnijih regulatornih postupaka. Tu odmah treba istaknuti problem izrazito niske razine ili gotovo potpunog izostanka uporabe ekspertnoga znanja različitih profila u postupku odlučivanja što i kako zakonom regulirati. Naime, postavljanje politika na dnevni red od strane Vlade RH, prema Poslovniku Vlade, ide vrlo često preko tzv. Koordinacija, stalnih radnih tijela Vlade, koje čine ministri i ravnatelji državnih upravnih organizacija, a na kojima je uvijek prisutan i ministar financija (ili predstavnik toga ministarstva). Materijali o kojima se raspravlja na pojedinoj Koordinaciji⁵¹ u pravilu ne prolaze nikakvu vrstu *policy* analize. Riječ je zapravo o „cjenkanju“ u kojemu ministar financija „od oka“ procjenjuje koliko kome treba dati, pa je *policy* analiza

⁵⁰ Prema intervjuu s Renatom Šeperić Petak, zamjenicom voditelja Posebne jedinice za HITROREZ, održanom 2. lipnja 2009.

⁵¹ Postoje tri vrste Koordinacija: za društvene djelatnosti i ljudska prava, za gospodarstvo te za unutarnju i vanjsku politiku (Poslovnik Vlade RH, čl.9).

nadomještena *ad hoc* pogađanjem, u kojemu je ministar financija svojevrsni „policy-skretničar“ (Petak, 2009). U takvoj situaciji čak i pravnici, koji se još uvijek u RH smatraju ključnim ekspertima u regulatornome procesu, imaju mali ili nikakav utjecaj, pa čak i oni iz Vladina Ureda za zakonodavstvo. Mnogi se zakonski prijedlozi pišu „u jednoj noći“. Još je veći problem taj da vrlo često nedostaju, uz pravnike, eksperti koji bi mogli pripremiti *ex-ante* evaluaciju u smislu „dijagnoze“ stanja u koje se novom regulativom želi intervenirati⁵² (Kekez, Petek, 2007). Sve to rezultira cijelim nizom zakona koji se donose, primjerice, uz određenje da je za njihovu provedbu potrebno nula kuna!

Uz pitanje uporabe ekspertnoga znanja povezana je i uporaba znanja zainteresiranih aktera u regulatornome procesu. Naime, za dijagnozu stanja u koje se određenom regulacijom treba intervenirati, te za određenje mogućnosti primjene nekog rješenja u praksi, potrebno je prikupiti znanje raspršeno među dionicima koji se u svakodnevici susreću s nekim problemom ili primjenjuju određenu regulativu. U hrvatskom regulatornome procesu dionici ponekad i imaju utjecaja na regulatorni proces, ali je on u pravilu neformalan, netransparentan, tajan i neinstitucionaliziran, te zatvoren za mnoge. Čak i kada je riječ o formalnome kanalu kroz koji bi dionici mogli utjecati na sadržaj predložene regulative, on je u pravilu krajnje neuporabljiv.⁵³ Navedeni problemi se „prelijevaju“ u implementaciju regulacije u Hrvatskoj. Posebice je problematičan izostanak sustavnoga monitoringa (praćenja provedbe) i evaluacije implementacije. Specifično za provedbu zakona u Hrvatskoj jest da parlament nema niti jedan instrument kojime bi je nadzirao. Primjerice, kada Sabor zakonom naloži nekome tijelu vlasti da u određenome roku donese određeni provedbeni akt koji je nužan za implementaciju toga zakona, ne postoji apsolutno nikakva sankcija koju bi Sabor mogao upotrijebiti protiv toga tijela kada ono prekrši previđeni rok za ispunjenje svoje obveze.⁵⁴

⁵² Dakle, posebice politologa koji su specijalizirani kao analitičari javnih politika.

⁵³ Primjerice, pretpostavlja se da će se za neki propis unutar Vladine Koordinacije za gospodarstvo koji se odnosi na Hrvatsku gospodarsku komoru, svih njenih 8 granskih sektora ekonomije, 6 centara i 20 županijskih komora (v. www.ghk.hr) očitovati u pet do sedam dana, u smislu utjecaja na njihove sektore, što je potpuno nemoguće.

⁵⁴ Odličan primjer za navedene probleme je Zakon o pravu na pristup informacijama (ZPPI), čije je donošenje analizirano u istraživanju u sklopu seminarske nastave kolegija Javne politike na studiju politologije na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, te objavljeno u publikaciji koja donosi sumarni prikaz studentskih radova na tu temu (v. Kekez, Petek, 2007). Upravo je to istraživanje, koje je pokazalo mnoge nedostatke postupka donošenja zakona u RH, jedna od inspiracija za analizu regulatorne reforme u ovome radu. Naime, ZPPI je donesen po hitnoj proceduri, kao „europski zakon“, na posljednjoj sjednici prije parlamentarnih izbora 2003. Iako implementacija toga Zakona zahtjeva reformiranje rada javne uprave (primjerice, zapošljavanje posebnih službenika za informiranje, značajno unaprijeđivanje načina prikupljanja, pohrane i obrade podataka kojima raspolaže javna uprava, intenziviranje uporabe modernih tehnologija u radu javne uprave...), ZPPI je izglasan s obrazloženjem da za njegovo provođenje nije potrebno predvidjeti nikakva dodatna sredstva iz proračuna.

Zakon je na dnevno-politički red postavljen dominantno radom nevladinih organizacija, koje su pripremile i prvi prijedlog njegova teksta. Niti jedan kontaktirani službenik u Vladi nije mogao odgovoriti na

3.4. Faza deregulacije – projekt HITROREZ

Kako bi se adresirali barem neki od navedenih problema regulatornoga sustava u RH, krenulo se u regulatornu reformu. Inicijativa za pokretanje njene prve faze – deregulacije – kroz projekt nazvan HITROREZ, stigla je iz međunarodnih organizacija koje djeluju u RH i, među ostalima, zapošljavaju i hrvatske stručnjake. Tu posebice treba istaknuti USAID, američku državnu agenciju za međunarodni razvoj. USAID-ov projekt „Poduzetna Hrvatska“, kojega se provodilo s ciljem otvaranja novih radnih mjesta kroz povećanje konkurentnosti poduzeća, povećanje proizvodnje i izvoza te privlačenje stranih ulaganja u Hrvatsku, uz potporu Nacionalnog vijeća za konkurentnost, predložio je Vladi RH projekt pod nazivom regulatorna giljotina.⁵⁵ Inspiracija je stigla i kroz projekt izrade studije “Administrativne prepreke za ulaganja u Hrvatskoj”, koja je započeta na zahtjev Ministarstva gospodarstva, a koji su financirali FIAS (*Foreign Investment Advisory Service*, koji je dio Svjetske banke) i USAID. Skupina eksperata koja je surađivala na tim projektima umrežila se i sa Scottom Jacobsom, glavnim svjetskim konzultantom o regulatornoj reformi, koji im je održao i nekoliko predavanja. Dakle, „... svakako se može zaključiti da su regulatornu reformu u Hrvatskoj započeli međunarodni akteri: USAID, Svjetska banka, OECD i Europska komisija.“⁵⁶

Prva faza hrvatske regulatorne reforme jest projekt HITROREZ, koji se odvijao u sklopu širega projekta HITRO.hr,⁵⁷ a kojega vodi Središnji državni ured za e-Hrvatsku. HITROREZ je naziv za projekt, odnosno za postupak pregleda, ispitivanja i analize važećih propisa koji utječu na gospodarstvo, s ciljem utvrđivanja postojanja i definiranja normativnih i administrativnih zapreka te predlaganja mjera za njihovo pojednostavljivanje, odnosno uklanjanje. Posebno se ističe poticanje razvoja poduzetništva kao jedan od osnovnih ciljeva projekta HITROREZ. U svrhu njegova provođenja osnovana je Posebna jedinica Vlade RH, s

pitanje tko je izradio Vladin prijedlog Zakona. Od sjednice Vlade na kojoj je podržana ideja o donošenju toga Zakona, na inicijativu izvana, do slanja Vladinog prijedloga Zakona u Saborsku proceduru prošlo je manje od mjesec dana. Zapravo je riječ o tome da je preuzet i modificiran prijedlog sastavljen od udruga. Osnovni impuls da se prijedlog preuzme i uopće donese ZPPI bilo je privatno poznanstvo istaknutoga člana udruge aktivne na ovome pitanju i resorne ministrice (naime, zajedno su išli u školu!). No, kada je Zakon već bio donesen, jedan od preduvjeta uspješne implementacije istoga bio je i donošenje nužnih provedbenih akata. Obvezni rokovi predviđeni samim Zakonom prekršeni su za 5 do 10 mjeseci, ovisno o pojedinome dokumentu, na što Sabor nema kako reagirati.

⁵⁵U tu svrhu održana je i konferencija 01. lipnja 2006. pod nazivom „Unaprjeđenje hrvatske konkurentnosti: Fokus na regulatornu reformu i upravljanje kvalitetom“, v. <http://nvk.multilink.hr/jesteliznali.asp?ID=40>.

⁵⁶ Intervju s dr. Ricardom Pintom, međunarodnim konzultantom i voditeljem projektznoga tima projekta „BIZimpact – Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice“ Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, održan 01. lipnja 2009.

⁵⁷ v. <http://www.hitro.hr/Default.aspx>

ograničenim rokom trajanja, Odlukom donesenoj na sjednici od 28. rujna 2006.⁵⁸ Istom je imenovan i voditelj Jedinice. U prvih mjesec dana trajanja projekta imenovani su predstavnici u tijelima državne uprave (ministarstvima i središnjim državnim uredima), te u pravnim osobama s javnim ovlastima (regulatornim tijelima) za suradnju s Jedinicom. Također, voditelj Jedinice donio je Naputak⁵⁹ za provedbu projekta HITROREZ koji se kroz 10 mjeseci odvijao preko slijedećih aktivnosti.

Prvo je izvedena inventura propisa po pojedinim regulatornim tijelima. Naime, svako tijelo sastavilo je popis svih propisa koje provodi, zajedno sa svim obrascima i naknadama koje se na taj propis odnose. Zatim je svako regulatorno tijelo trebalo preispitati svaki propis iz vlastite nadležnosti prema kriterijima zadanim od Jedinice. To precizno znači da ga je trebalo kategorizirati kao onaj koji treba biti zadržan, ukinut ili preinačen. Ukoliko neko regulatorno tijelo nije bilo u stanju odrediti ili opravdati postojanje nekog propisa, to je, prema Naputku, bio dovoljan razlog za podnošenje preporuke da se taj propis ukine. Kada su sva tijela vlasti ta preispitivanja dostavila Jedinici, ista je, nakon dodatnih konzultacija s privatnim sektorom putem Poslovno savjetodavnog vijeća i drugih zainteresiranih aktera, izvršila vlastito preispitivanje propisa. Ta prva faza deregulacije završila je sastavljanjem preporuka o tome koje propise treba pojednostaviti / ukinuti, te odlukom Vlade o donošenju preporuka Jedinice. Druga faza deregulacije jest implementacija preporuka, odnosno provedba giljotine suvišnih propisa.

Među ostalim zadanim aktivnostima Jedinice (poput savjetovanja, praćenja i evaluacije, nadzora, izvještavanja...), posebno je značajno da je Jedinica bila dužna stvoriti pravnu osobnost za stvaranje i održavanje jedinstvenoga Registra propisa,⁶⁰ koji se može označiti kao najznačajnije javno dobro koje je proizvedeno kroz HITROREZ. Među dobrim stranama projekta HITROREZ, osim stvaranja Registra, potrebno je posebno istaknuti i veliku razinu uporabe interneta u provođenju samoga projekta. Jedinica je putem svoje internetske stranice ne samo informirala, već je i omogućila svim zainteresiranim pregled Registra i pregled svih komentara vezanih uz 5870 u njemu pohranjenih propisa, te komentiranje bilo kojega propisa koji se u njemu nalazi. Na internetskoj stranici bili su dostupni obrasci za inventuru propisa

⁵⁸ v. Prijedlog Odluke o osnivanju Posebne jedinice za HITROREZ. 2006. Dostupno na: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2006/186_sjednica_vlade_republike_hrvatske

⁵⁹ v. Naputak za provedbu zadaća i aktivnosti HITROREZ-a. 2006. Dostupno na: <http://www.hitrorez.hr/design/hitrorez/download/obraci/Naputak-za-provedbu-HITROREZA.pdf>

⁶⁰ Za Registar propisa, v. <http://www.hitrorez.hr/eregistar>.

(Obrazac 1) i za preispitivanje propisa (Obrazac 2), koje se vršilo preko slijedećih kriterija: da li je propis u skladu sa zakonom; da li je potreban (s obzirom na njegove ciljeve); da li je povoljan za poslovanje (posebice, da li se preklapa s nekim drugim propisom); te kakav je utjecaj propisa na proračun. Obrazac 3 korišten je za komentare zainteresiranih aktera, dok su prva dva popunjavala tijela vlasti i tijelima s javnim ovlastima.

Rezultati projekta HITROREZ predstavljeni su javnosti 26.06.2007, a samo dva dana kasnije (28.06.2007⁶¹) održana je 241. sjednica Vlade RH na kojoj su prihvaćene preporuke Posebne jedinice za HITROREZ. Donese su dvije važne odluke, ona o osnivanju Ureda za PUP⁶² i ona o promjeni Poslovnika Vlade, koja dodatno usustavljuje uporabu PUP-a u Hrvatskoj.⁶³ Prihvaćene preporuke odnosile su se na popis propisa koje Vlada ima ovlasti ukinuti / promijeniti, na popis zakona koje može mijenjati samo Sabor, te na popis propisa koje mogu preinačiti ili ukinuti pravne osobe s javnim ovlastima, a koji nisu u nadležnosti Vlade. Ukupno je preispitano 2.688 propisa, od koji je preporučeno 706 za ukidanje, te 865 za preinačavanje, dakle, preporučeno je promijeniti ukupno 55% „gospodarskih“ propisa.⁶⁴ Najveći udio u obje kategorije čine pravilnici (njih ukupno 506). Druga faza deregulacije – implementacija preporuka, odnosno provođenje regulatorne giljotine, u mnogo je manjoj mjeri bila uspješna u komparaciji s prvim dijelom deregulacije, pripremom preporuka. Naime, u lipnju 2009, dakle, cijele dvije godine nakon prihvaćanja preporuka Jedinice, provedeno je tek njih 366 (od ukupno 1571⁶⁵).⁶⁶

Dodatno, HITROREZ je zamišljen tako da se u njegovoj prvoj inačici Naputak o provođenju primjenjuje na propise koji se odnose na gospodarske subjekte. U drugoj varijanti – HITROREZ u domeni građanstva ili HITROREZ 2 – trebalo se analizirati i zakonodavstvo koje utječe na građane, odnosno svi ostali provedbeni propisi.⁶⁷ U prvoj inventuri propisa svako regulatorno tijelo moralo je određeni propis kategorizirati ili kao onaj koji se odnosi na

⁶¹ Iako je projekt „isticao“ tek 01. srpnja 2007.

⁶² v. Uredba o osnivanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa. *Narodne novine*: 68/07.

⁶³ v. Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine*: 22/05.

⁶⁴ Prema: Rezultati projekta HITROREZ. 2007. Dostupno na: <http://www.hitrorez.hr>.

⁶⁵ v. <http://www.hitrorez.hr/>

⁶⁶ Jedan od bitnih problema za efikasnost i efektivnost implementacije regulatorne giljotine jest činjenica da je ostavljena mogućnost da regulatori daju očitovanje na preporuke, kao kompromisno rješenje, te tako zapravo ne provedu preporuku. Time su preporuke i nakon usvajanja od strane Vlade ostale ne-obligatorne. (Prema intervjuu s Renatom Šeperić Petak, zamjenicom voditelja Posebne jedinice za HITROREZ, održanom 2. lipnja 2009.)

⁶⁷ Taj plan je istican još primjerice u ožujku 2007. u izlaganju Vedrana Antoljaka, voditelja Posebne jedinice za HITROREZ, na seminarskoj nastavi kolegija Javne politike na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, pod nazivom „Što je deregulacija?“ (v. Kekez, Petek, 2007).

poslovanje gospodarskih subjekata ili kao onaj koji se odnosi na aktivnosti građana,⁶⁸ u smislu da utječe na osobne aktivnosti. Upravo ta druga kategorija propisa trebala je biti preispitivana u drugoj varijanti HITROREZ-a, koja nikada nije zaživjela.⁶⁹ Također, planirano je provesti HITROREZ i na županijskoj i na lokalnoj razini. Navedeno pokazuje nedostatke faze deregulacije u hrvatskoj regulatornoj reformi. A što se događa s drugom fazom? Je li Hrvatska krenula prema politici bolje regulatorne prakse? Čak i ako regulatorna reforma ne prijeđe u fazu njena širega razumijevanja, jedan od razloga njenoga daljnjega razvoja, u smislu primjene PUP-a i na regulativu koja se tek donosi i uspostavljanja regulatornoga menadžmenta koji će to koordinirati i nadzirati, jest i želja da se regulatorna giljotina ne mora ponavljati. Hrvatska je, usprkos „štucavicama“ već s deregulacijom, krenula u oba navedena smjera.

3.5. Regulatorni menadžment i politika bolje regulatorne prakse

Pojam regulatornoga menadžmenta odnosi se na posebno birokratsko osoblje zaduženo za kontrolu kvalitete regulatornoga procesa. Kontrola kvalitete ne znači nužno i uspostavljanje zasebne središnje jedinice za tu svrhu, ali uvođenje iste vrlo je tipično i ona je u pravilu unutar ili vrlo blizu jezgri vlasti, odnosno premijeru ili predsjedniku (Radaelli 2004). Tim primjerom poslužila se i Hrvatska te je s tim ciljem uspostavila Ured za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa (UPUP). UPUP je osnovan je kao stručna služba Vlade RH, kao središnje tijelo daljnjega razvoja regulatorne reforme. Kao prvo, cilj mu je koordinacija procjene učinaka propisa s obzirom na gospodarstvo, te na socijalni i ekološki učinak. A kao drugo, na njega su prenijete i obveze koordinacije, analize i provedbe giljotine gospodarskih propisa, te pokretanje giljotine za druge propise. Slijedeći navedene funkcije, UPUP se sastoji od dva Odjela: (a) za razvoj sustava i koordinaciju procjene učinka propisa te (b) za analizu i nadzor provedbe HITROREZ-a, kroz koju je zamišljeno da Posebna jedinica za HITROREZ nastavlja s radom. Predviđeno je da UPUP ima 11 članova – 5 službenika u (a) Odjelu za PUP i 4 u (b) Odjelu za HITROREZ, te dodatno zamjenika predstojnika. Samo sâm predstojnik Ureda državni je dužnosnik, a svi ostali zaposlenici su po statusu državni službenici.⁷⁰

⁶⁸ v. Naputak za provedbu zadaća i aktivnosti HITROREZ-a. 2006. Dostupno na: <http://www.hitrorez.hr/design/hitrorez/download/obraci/Naputak-za-provedbu-HITROREZA.pdf>

⁶⁹ Ideja HITROREZ-a u domeni građanstva pokazuje kako nije uvijek moguće jednoznačno identificirati deregulaciju i uži interpretacijski okvir regulatorne reforme, već da je ponekad nužno odvojiti njene faze od okvira razumijevanja njenih ciljeva.

⁷⁰ v. Uredba o osnivanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa

Prikazano jest plan daljnjeg razvoja regulatorne reforme koji je sadržan u Uredbi o osnivanju UPUP-a, kojom je, uz standardizaciju metodologije procjene, kompletiran sustav vrednovanja postojeće i nove regulative, institucionalizacijom osnova regulatornoga menadžmenta. No stvari u praksi i nisu slijedile planove eksperata Posebne jedinice za HITROREZ, na čiju inicijativu je Vlada i donijela navedenu Uredbu. Tek 14. svibnja 2008, dakle, više od godinu dana nakon donošenja Uredbe, raspisan je natječaj za predstojnika Ureda. Nakon dva mjeseca isti je poništen, zbog nekih formalno-proceduralnih (beznačajnih) razloga. Nakon toga, tek u siječnju 2009. Ured dobiva čelnoga čovjeka. Zašto je postojala tolika vremenska praznina do osnivanja UPUP-a, ne zna ni njegov novoimenovani predstojnik.⁷¹ No, tu problemi s ustrojavanjem Ureda ne završavaju. Nakon 6 mjeseci, Ured je još uvijek u fazi opremanja. Tek mali dio osoblja prešao je iz Posebne jedinice za HITROREZ među službenike Ureda, što pokazuje da osim vremenskoga, nedostaje kontinuiteta i u ljudskim resursima.⁷² Od predviđenih 11 članova Ureda, za sada ih je zaposleno sedmero. Osim kadrovskoga opremanja, Ured još nije započeo s izradom standardne metodologije tzv. okvirnoga PUP-a, što je baza za uporabu PUP-a u RH prema promjeni Poslovnika Vlade iz 2007.⁷³ Izrazito nisku funkcionalnost Ureda pokazuju i slijedeći detalji. Nasuprot korisnoj i interaktivnoj internetskoj stranici HITROREZ-a, UPUP internetsku stranicu uopće nema. Jedino što se o njemu može pronaći na internetu jest ime predstojnika i osnovni kontakt podaci na stranici Vlade.⁷⁴ Dakle, nije dostupan čak ni popis službenika koji u Uredu rade.⁷⁵ U svrhe osposobljavanja Ureda za namijenjene mu kompleksne funkcije dobiveno je dva milijuna eura iz IPA fonda EU, no oni su ostali neiskorišteni.⁷⁶

⁷¹ Prema intervjuu s Goranom Krmpotićem, predstojnikom Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, održanom 01. lipnja 2009.

⁷² Predstojnik Ureda ističe kako je razlog tome što je Jedinica bila *ac hoc* tijelo, pa su se njeni zaposlenici vratili na svoje „stare“ poslove. (Prema intervjuu s Goranom Krmpotićem, predstojnikom Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, održanom 01. lipnja 2009)

⁷³ Predstojnik Ureda ističe kako s izradom metodologije treba krenuti „od nule“ i kako se ništa ne može preuzeti iz projekta HITROREZ, jer je on koristio *ex-post* evaluaciju, a sada je potrebna ona *ex-ante*. (Prema intervjuu s Goranom Krmpotićem, predstojnikom Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, održanom 01. lipnja 2009). Iako se pojašnjenje tzv. okvirnoga PUP-a za Hrvatsku može pronaći i na internetu (v. fusnotu 78 i primjerice Antoljak, 2008).

⁷⁴ v.

http://www.vlada.hr/hr/adresar_i_linkovi/vlada_rh_i_uredi_vlade_rh/ured_za_koordinaciju_sustava_procjene_u_cinka_propisa

⁷⁵ Postoje samo podaci da je u veljači 2009. raspisan javni natječaj za prijam u državnu službu u UPUP-u za 5 radnih mjesta (v.

http://www.vlada.hr/hr/dodatno/javna_nabava_i_zaposlenja/natjecaji_za_zaposlenje/javni_natjecaj_za_prijam_u_drzavnu_sluzbu_u_ured_za_koordinaciju_sustava_procjene_ucinka_propisa).

⁷⁶ Prikazana situacija s UPUP-om dobiva i izrazito negativne konotacije u javnosti. Primjer koji to odlično pokazuje je tekst Gorana Penića u nedavnom Jutarnjem listu pod naslovom „Osnovali su ih prije dvije godine. Još nisu ni počeli raditi. Kaže, spremaju se. Ima ih 7 i sjede 5 metara od Charlija“. Sam naslov u dovoljnoj mjeri

Osim (pokušaja) uspostavljanja regulatornoga menadžmenta, Hrvatska je malo krenula i prema politici bolje regulatorne prakse i to u smislu primjene PUP-a na neekonomske *policy* sektore, odnosno i na donošenje „ne-gospodarske“ regulative. Osnova za primjenu procjene učinaka propisa u RH može se pronaći u Poslovniku Vlade, odnosno njegovim izmjenama iz 2005. godine,⁷⁷ kojima se utvrđuje da se uz prijedloge uredbi i drugih propisa koje donosi Vlada, te uz prijedloge zakona i drugih propisa koje Vlada upućuje Saboru,⁷⁸ mora priložiti „... Iskaz o procjeni učinka predloženih propisa na državni proračun, proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na broj državnih službenika i namještenika (financijski učinak); Iskaz o procjeni učinka na tržišno natjecanje i državne potpore; Iskaz o procjeni socijalnog učinka te Iskaz o procjeni ekološkog učinka.“ (čl. 10). Prije Vlade, iskazi se podnose nadležnim tijelima: Ministarstvu financija, Ministarstvu gospodarstva, rada i poduzetništva, Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi te Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

Istim Poslovnikom određeno je da iste godine (2005) nadležna ministarstva trebaju donijeti obrasce standardne metodologije za provođenje procjene učinaka propisa po sektorima – odnosno formulare navedenih iskaza. Samo obrazac za standardnu metodologiju financijskoga učinka je donesen 2005. Oni koji se odnose na socijalni⁷⁹ i ekološki⁸⁰ učinak „svjetlo dana“ ugledali su tek 2007, a obrazac standardne metodologije fiskalnoga učinka,

pokazuje ironični ton članka koji UPUP prikazuje kao samo još jednog od besmislenih gutača novaca poreznih obveznika (dostupno na: <http://www.jutarnji.hr/magazin/clanak/art-2009,6,6,,165832.jl>).

⁷⁷ v. Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine*: 22/05.

⁷⁸ Utemeljenje za uvođenje procjene učinaka zakona može se pronaći i u Poslovniku Hrvatskoga sabora (čl. 132) koji određuje da Prijedlog zakona sadrži ocjenu stanja i osnovna pitanja koja se zakonom trebaju urediti, te posljedice koje će iz njega proistjeći, kao i procjenu potrebnih sredstava za njegovu provedbu.

⁷⁹ Iskaz o procjeni socijalnoga učinka zahtjeva procjenu učinka na pojedine socijalne skupine, odnosno procjenu na koji će način prijedlog propisa utjecati na stupanj siromaštva i socijalnu isključenost skupina poput: osoba s invaliditetom, osoba s kroničnim i zloćudnim bolestima, jednoroditeljskih obitelji, djece bez odgovarajuće roditeljske skrbi, mladih s povećanim rizikom od poremećaja u ponašanju, žrtvi nasilja, nezaposlenih, siromašnih, povratnika, pripadnika nacionalnih manjina, korisnika mirovina, starijih osoba... Socijalni se učinak ocjenjuje kao pozitivan, negativan ili neutralan po vrsti. Zatim, može biti ili izravan ili u prvoj godini primjene ili u kasnijemu razdoblju, s obzirom na vremenski raspon učinka. Po intenzitetu može biti mali, značajan ili izuzetno značajan.

Iskaz prema standardnoj metodologiji sadrži i procjenu rizika, odnosno procjenu vjerojatnosti da će prijedlog biti socijalno održiv, te da će pridonijeti razvojnim ciljevima zemlje i smanjenju siromaštva. Uključuju se četiri vrste rizika: političko-ekonomski rizici, institucionalni rizici, drugi domaći rizici i vanjski rizici, te se isti procjenjuju s obzirom na stupanj vjerojatnosti (mali/srednji/veliki) i očekivani opseg rizika (mali/srednji/veliki). v. Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu socijalnog učinka.

⁸⁰ Iskaz o procjeni ekološkog učinka sadrži prepoznavanje i opis učinaka na pojedina područja zaštite okoliša, ukupno njih 14, te zatim kvalitativnu procjenu (vjerojatnost, veličinu, važnost) učinka za svako područje. v. Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu ekološkog učinka.

kojim je zamijenjen obrazac za procjenu financijskoga učinka⁸¹ iz 2005, donesen je 2008.⁸² Standardna metodologija za procjenu gospodarskoga učinka (učinka na tržišno natjecanje i državne potpore) još se izrađuje. Istim Poslovnikom iz 2005. određeno je da se s primjenom, odnosno s provođenjem PUP-a vezanog uz financijski i gospodarski učinak kreće od 2005, a ekološki i socijalni od 2006. Dakle, metodologija kojom će se provoditi PUP donesena je nakon roka za početak primjene. U praksi pak, za sada PUP zapravo sustavno provodi samo Ministarstvo financija uz svaki prijedlog regulative (Antoljak, 2008).

Promjenom Poslovnika Vlade iz 2007. različiti tipovi PUP-a se „ujedinjuju“ na način da se uz svaki propis obvezno provodi procjena fiskalnoga utjecaja (nekada zvanog financijskim), kojega se dostavlja na mišljenje Ministarstvu financija, te Iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa, koje se dostavlja UPUP-u. Riječ je o svojevrsnoj preliminarnoj varijanti PUP-a.⁸³ Tek ako Ured procjeni da je potrebno, dodatno se izvide socijalni, ekološki i/ili gospodarski PUP (v. *Sliku 2*). Ideja takve promjene jest da se metodologija PUP-a u što većoj mjeri standardizira, da djelovanje različitih tijela u pripremi regulative bude što je moguće više koordinirano, ali i da se procedura na neki način pojednostavi. Naime, „starija“ varijanta Poslovnika koja je zahtijevala izradu svih vrsta PUP-a za svaku regulativu uopće se nije provodila, pa je svojevrsni „pred-korak“ u obliku okvirnoga ili preliminarnoga PUP niža razina zahtjeva za procjenom učinaka propisa, koja stoga možda ima veću šansu da bude implementirana. Dakle, samo iznimno bi se, odnosno prema potrebi, radila procjena učinaka vezana uz gospodarstvo, okoliš ili društvo. Odredba u Poslovniku o provođenju PUP-a promjenom iz 2007 (prema odredbi čl. 27b) postala je oblikovna: „Vlada, odnosno njezina stalna radna tijela,⁸⁴ ne razmatraju prijedloge propisa i akata... uz koje nisu priloženi potrebni Iskazi“!

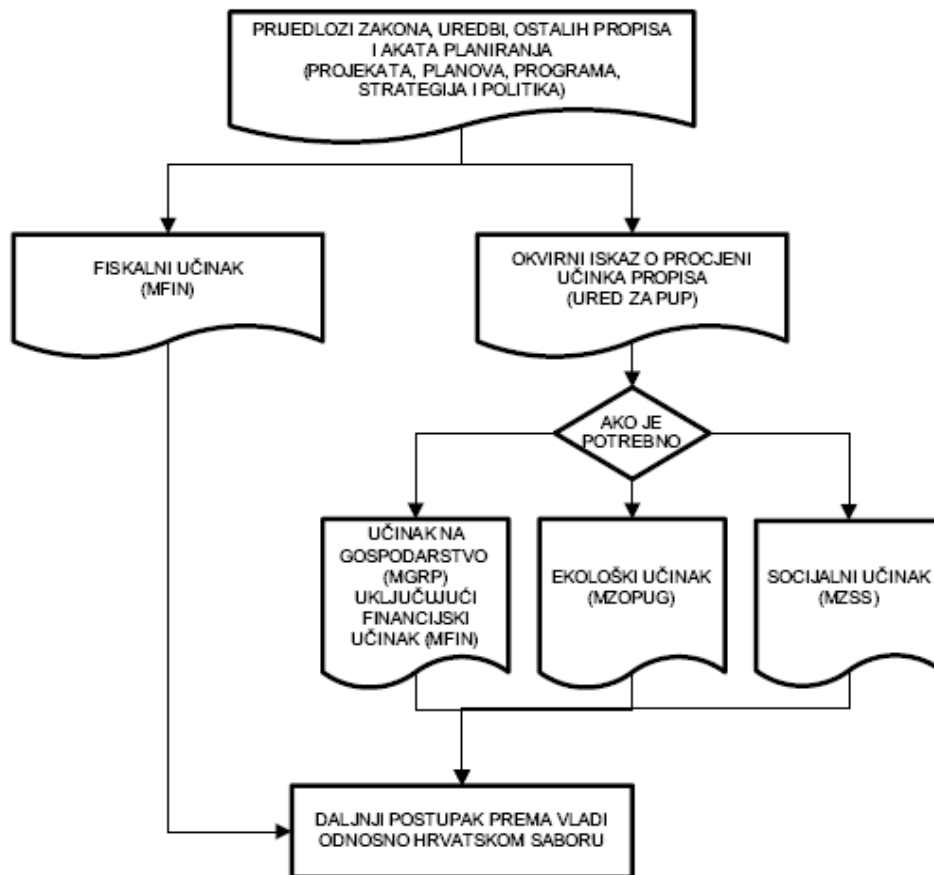
⁸¹ Iskaz o financijskom učinku sadrži povezanost prijedloga propisa s državnim proračunom, iskaz o financijskom učinku na državni proračun, učinak na zapošljavanje, iskaz o izvorima financiranja, potencijalne obveze za državni proračun, te pokazatelje uspješnosti. v. Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka.

⁸² Novodoneseni dokument o fiskalnome učinku po elementima procjene gotovo je identičan nekadašnjem financijskome učinku. Zapravo je riječ o promjeni naziva učinka, odnosno njegovome preciziranju u odnosu na sadržaj. v. Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka

⁸³ Iskaz o okvirnoj procjeni učinaka propisa trebao bi biti kratki dokument od nekoliko stranica koji sadržava odgovore na slijedeća pitanja: koji se problem želi nekom regulativom riješiti; koji se cilj želi postići; koja su moguća alternativna rješenja problema; koji su pozitivni i negativni učinci predloženoga rješenja; kojom metodom je potrebno izabrati rješenje; kojim metodama će se vršiti monitoring učinaka implementacije regulative (Antoljak, 2008:8). Dakle, preliminarni PUP je zapravo dodiplomski udžbenički model *policy* analize. Potreba da se takav tip razmišljanja „uvede“ pokazuje na kojoj je razini uporaba takve vrste znanja / ekspertize u u hrvatskoj javnoj upravi. Takav okvirni PUP trebao bi se primjenjivati na zakone, uredbе, druge propise i akte planiranja (projekte, planove, programe, strategije i politike) koje donosi Vlada ili koje Vlada predlaže Saboru.

⁸⁴ Primjerice, već spominjane Koordinacije.

Slika 2: Institucionalni okvir za procjenu učinaka propisa RH



Izvor: Rezultati projekta HITROREZ. 2007. Dostupno na: <http://www.hitrorez.hr/>

No koji su problemi ovakve promjene? Kao prvo, postoje obrasci standardne metodologije za ostale PUP-ove (osim za gospodarski), no ne i za početni, okvirni ili preliminarni, stoga što je njega treba predložiti UPUP, čije je funkcioniranje već pojašnjeno. Zapravo je s promjenama u Poslovniku trebalo odmah Vladi na usvajanje dati i prijedlog standardne metodologije za okvirnu procjenu učinaka! Kao drugo, bitno je posebno naglasiti da su promjenom Poslovnika Vlade iz 2007, u odnosu na 2005, zapravo smanjeni dosezi procjene učinaka propisa, isključivo na one s obzirom na utjecaj na proračun. Iako se možda radilo o pragmatičnome potezu koji je smjerao da se makar počne provoditi PUP, na simboličkoj razini – ciljevima u dokumentima – dogodio se zapravo mali zaokret k užem interpretacijskom okviru regulatorne reforme. Dakle, kakve ciljeve ima hrvatska regulatorna reforma?

3.6. Ciljevi regulatorne reforme RH

Pojašnjenja što su ciljevi regulatorne reforme, zašto se uopće uvode promjene u način donošenja regulative, u hrvatskim dokumentima vezanim u to područje su vrlo rijetka i kratka, čak i u dijelovima dokumenata koji nose naziv „Obrazloženje“. To je zapravo zanimljiv paradoks hrvatske regulatorne reforme, jer je, naime, prvo pitanje okvirnoga PUP-a „što je cilj kojega se želi postići“! Argumentacija koja se može pronaći u inicijalnome dokumentu – u obrazloženju Odluke o uvođenju HITROREZA– ponavlja se u svim kasnijim dokumentima i u internetskim materijalima, pa je donosimo u ekstenzivnijoj formi.

„Usklađivanjem hrvatskoga gospodarstva u europsko, pa time i globalno tržište, nastaje sve veći pritisak na domaća trgovačka društva koja moraju biti konkurentnija, učinkovitija, inovativna i prilagodljiva. Želimo li popraviti svoj konkurentni položaj u Europi, pristupne pregovore treba pratiti i opsežna regulatorna reforma, posebice u onom dijelu u kojem želimo ubrzati naš gospodarski rast i privući izravna ulaganja. Nužno je stoga stvoriti suvremeni pravni okvir koji će pomoći ubrzati, ali i održivi gospodarski razvoj zemlje te olakšati poduzetnicima prilagođavanje tržišnoj utakmici.

Posebna jedinica za HITROREZ ima zadaću u roku od 10 mjeseci od ove odluke preispitati važeće propise u Republici Hrvatskoj kako bi se oni koji nisu u skladu sa suvremenim normativnim načelima otklonili, a mnogi drugi pojednostavili u želji da regulativni okvir Republike Hrvatske učinimo transparentnim, razumljivijim i jednostavnijim. Ovaj postupak, pokazalo se u državama koje su ga provele, stvorio je okvir za gospodarstvo koje se brže i bezbolnije prilagođava promjenama u eri globalizacije.

Ovom mjerom osigurat će se daljnji, vrlo značajni napredak u ostvarivanju jednog od strateških ciljeva Vlade RH u ovom mandatnom razdoblju, a to je da javna uprava mora postati u najvećoj mogućoj mjeri servis građana.“⁸⁵

Već nakon jednoga čitanja priloženog obrazloženja potpuno je jasno da je riječ dominantno o užemu – kvantitativnome interpretacijskom okviru regulatorne reforme. Dominiraju slijedeći izrazi: tržište, tvrtke, konkurentnost, gospodarski rast, izravna strana ulaganja, olakšavanje poduzetništva... Kao cilj izravno se dva puta spominje pojednostavljivanje regulatornoga sustava. Tek posljednja rečenica „uvodi“ građane kao moguće korisnike regulatorne reforme.

⁸⁵ v. Prijedlog Odluke o osnivanju Posebne jedinice za HITROREZ. 2006. Dostupno na: http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2006/186_sjednica_vlade_republike_hrvatske

Dominaciju kvantitativnoga nasuprot kvalitativnome okviru potvrđuju i akteri u intervjuima. Primjerice, predstojnik UPUP-a ističe kako je cilj regulatorne reforme pojednostaviti život svih nas, prvenstveno u gospodarskim odnosima, onda i na drugim područjima.⁸⁶ Direktor HUB-a prvenstveno ističe smanjenje administrativnih troškova poslovanju, a naknadno dodaje da je cilj i regulirati bolje.⁸⁷ Dakle, bolja regulacija se pojavljuje kao sintagma, ali uvijek „na kraju“ – kao dodatak, nikada kao primarni cilj. Kako ističe i strani konzultant, zaposlenik Ministarstva gospodarstva, iako se sintagma bolje regulacije koristi, zapravo se ne razumije.⁸⁸

3.7. Akteri postavljanja regulatorne reforme RH na dnevni red

Priča o ciljevima regulatorne reforme vodi nas k pitanju o akterima koji u njoj sudjeluju. Naravno, oboje je povezano s osnovnim pitanjem vezanim uz *policy* mreže, odnosno pristup demokratskoga javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme, a to je pitanje o njejoj legitimnosti. Kako to ističe Radaelli (2005), vezano uz pitanje legitimnosti regulatorne reforme, ključno je tko u njoj sudjeluje i od nje ima koristi, odnosno u čije se svrhe regulatorna reforma provodi (*RIA for whom?*). Akteri regulatorne reforme mogu se podijeliti u pet osnovnih kategorija (Radaelli, 2005), a to su: eksperti, državni službenici, političari, tvrtke (i sindikati) te građani (i nevladine organizacije).⁸⁹ Dosadašnji prikaz hrvatske regulatorne reforme pokazuje kako su prve dvije kategorije aktera odlično zastupljene. Eksperti (povezani s međunarodnim organizacijama) su onaj tip aktera koji je hrvatsku regulatornu reformu inicirao. Državni službenici prisutni su kao imenovani koordinatori iz tijela vlasti u projektu HITROREZ ili u UPUP-u. Političari – premijer i ministri – u procesu se pojavljuju, no možda nedovoljno, jer je izričita, nedvosmislena te trajna i stabilna politička podrška neizostavan je preduvjet efektivne regulatorne reforme (v. primjerice OECD, 2008b).

Četvrta kategorija aktera – tvrtke – neizravno su predstavljene preko organizacija koje su članovi u Poslovno savjetodavnome vijeću. Također, svaka tvrtka koja je željela izravno sudjelovati u prvome dijelu faze deregulacije, to je mogla učiniti davanjem komentara kroz Obrazac 3 HITROREZ-a. Naravno, u takvoj formi riječ je o ne odveć značajnom sudjelovanju

⁸⁶ Prema intervjuu s Goranom Krmpotićem, predstojnikom Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, održanom 01. lipnja 2009.

⁸⁷ Prema intervjuu s dr. Zoranom Bohačekom, direktorom Hrvatske udruge banaka, održanom 2. lipnja 2009.

⁸⁸ Prema intervjuu s dr. Ricardom Pintom, međunarodnim konzultantom i voditeljem projektnoga tima projekta „BIZimpact – Pобољšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice“ Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, održanom 01. lipnja 2009.

⁸⁹ v. 2.8. Akteri regulatorne reforme i *Tablicu 5*.

i utjecaju. Sindikati, koji prema logici sudjelovanja (utjecaj) pripadaju u istu kategoriju aktera kao i tvrtke, u hrvatskoj se regulatornoj reformi uopće ne pojavljuju. Primjerice, nisu članovi Poslovno savjetodavnoga vijeća, iako je HITROREZ namijenjen tzv. gospodarskim propisima, među koje zasigurno pripadaju i propisi vezani uz reguliranje rada, a o kojima bi sindikati vjerojatno imali nešto za savjetovati. Isto se događa s i posljednjom kategorijom aktera. Građani, ili nevladine organizacije kao *policy* poduzetnici koji u regulatornoj reformi predstavljaju građane, uopće nisu prisutni u procesu. Osim, iznimno, ako se poneki građanin samoinicijativno uključio u primjerice, komentiranje propisa na internetskoj stranici HITROREZ-a, što se može označiti samo sporadičnim, rijetkim i podosta beznačajnim.

Zapravo je riječ o tome da u Hrvatskoj uopće ne postoji svijest o tome da bi građani i/ili nevladine organizacije trebale sudjelovati u regulatornoj reformi. Idejom HITROREZA 2 građani ulaze u okvir regulatorne reforme, ali samo kao krajnji korisnici regulative, a ne i kao akteri. To odlično pokazuje i slijedeći primjer. Predstojnik UPUP-a ističe kako je savjetodavni postupak neophodan i neizostavan i u sustavu PUP-a i u regulatornoj reformi, no na pitanje o tome tko su potencijalni partneri UPUP-u u procesu savjetovanja, izrijeком nabraja samo ekonomske interese (banke, zaposlenici, potrošači, sindikati...).⁹⁰

3.8. Poslovno savjetodavno vijeće kao potencijalna *policy* mreža

Već je rečeno kako je savjetodavno-konzultativni proces neizbježan dio uvođenja i primjene procjene učinaka propisa, koji kao sustav alata čini vitalni dio regulatorne reforme. Jednako tako je Poslovno-savjetodavno vijeće postalo neizostavan dio hrvatske regulatorne reforme u prvome dijelu faze deregulacije, odnosno u sklopu projekta HITROREZ.⁹¹ Posebnu jedinicu za HITROREZ u prvim fazama izvedbe projekta, dakle do kreiranja preporuka, činilo je 12 stručnjaka (uključujući voditelja, njegovu zamjenicu, rukovoditelje pravne i ekonomske analize, te analitičare u oba navedena tima).⁹² Poslovno savjetodavno vijeće (PSV) osnovano je kao dobrovoljno predstavničko tijelo poslovnoga sektora u RH. Njegova je svrha bila davanje relevantnih i pravovremenih informacija i savjeta u postupku kreiranja preporuka o pojednostavljivanju gospodarskoga dijela regulatornoga sustava. Upravo u fazi analize propisa i razvoja odgovarajućih preporuka, PSV je odigrao ključnu ulogu u reformi. Naime, s

⁹⁰Prema intervjuu s Goranom Krmptićem, predstojnikom Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, održanom 01. lipnja 2009.

⁹¹ Poslovno savjetodavno vijeće osnovano je prema Napatku za provedbu zadaća i aktivnosti HITROREZ-a.

⁹² Detaljnije o sastavu Posebne jedinice Vlade RH za HITROREZ v. http://www.hitrorez.hr/posebna_jedinica_za_hitrorez.

obzirom da se procjena učinaka propisa odnosi na to u kojoj mjeri neki propis odgovara postojećoj praksi, nužno je znanje onih koji u toj praksi sudjeluju na dnevnoj bazi, te poznaju njene detalje. Evo kako je to objašnjeno na internetskim stranicama projekta. „Primarna svrha Poslovno savjetodavnog vijeća bila je pružanje potpore, promocija i izvješćivanje o regulatornoj reformi i HITROREZ-u. Širenjem informacija do svojih članova PSV je prikupilo pravovaljanu ocjenu o primjeni propisa važnih za poslovanje. Rad HITROREZ-a s Poslovno savjetodavnim vijećem imao je za učinak poboljšanje informacija o mjerama potrebnim za povećanje produktivnosti i konkurentnosti hrvatskog gospodarstva.“⁹³

Slijedeće aktivnosti postavljene su kao osnovni zadaci PSV-a:

1. Komuniciranje ciljeva reforme prema poslovnoj zajednici prema zajednički izrađenom akcijskom planu za komunikaciju (putem e-maila, fokusnih grupa,... te prezentacija (dijelova) projekta HITROREZ-a predstavnicima PSV-a i/ili vodećim gospodarstvenicima).
2. Strateško savjetovanje i usmjeravanje koje se odnosi na periodične sastanke Posebne jedinice s PSV-om s ciljem izvještavanja o napretku projekta, problematici provedbe i daljnjim planovima, a u svrhu dobivanja sugestija i preporuka od PSV-a glede daljnje provedbe projekta.
3. Preispitivanje propisa i predlaganje preporuka odnosi se na činjenicu da je PSV, uz podršku Jedinice, identificiralo ključna područja poslovanja čiji su propisi imali prednost pri preispitivanju. Članovi PSV-a su pružanjem stvarnih dokaza o utjecaju na poslovne procedure preispitali svaki važeći propis po zadanim kriterijima popunjavanjem Obrazaca.
4. Pružanje operativne pomoći, a da bi se propisi što kvalitetnije preispitali, PSV je organiziralo radne skupine za prioriteta područja poslovanja, te preispitalo propise u tim područjima i pružilo preporuke Jedinici glede istih. Radne skupine bile su sastavljene od stručnjaka iz redova članica PSV-a, stručnjaka iz privatnog sektora, stručnjaka iz određenih područja (po potrebi) i djelatnika Jedinice.⁹⁴

PSV je zapravo postalo institucionalna forma za prikupljanje informacija i koncentraciju resursa raštrkanih kroz društvo, a koji su neophodni za uspješnost kreiranja neke politike (zadaci 3. i 4.). Naime, sastanci s članovima PSV-a koristili su se u dvije svrhe. Kao prvo, za

⁹³ v. http://www.hitrorez.hr/posebna_jedinica_za_hitrorez/poslovno_savjetodavno_vijece

⁹⁴ v. http://www.hitrorez.hr/posebna_jedinica_za_hitrorez/poslovno_savjetodavno_vijece

pojašnjavanje dionicima što se od njih očekuje i na koji način mogu oblikovati i posredovati svoje znanje i interese. S druge strane, dionicima se davao svojevrsni *feed-back* o njihovom doprinosu procesu evaluacije propisa. Naime, kada bi bilo tko procjenjivao određeni propis koji utječe na gospodarstvo, trebao je dati i krajnju ocjenu o tome da li isti treba ukinuti, pojednostaviti ili ostaviti u nepromijenjenom obliku. Validnost takve ocjene ovisila je o kvaliteti argumentacije kojom je opravdavana. Rasprava upravo o takvim elementima procjene bila je sastavni dio brojnih sastanaka koji su činili glavni modus funkcioniranja PSV-a. No još je važnije da je zapravo argumentirana ocjena dionika bila ključni aspekt za kreiranje završne preporuke Posebne jedinice za HITROREZ.⁹⁵ Moglo bi se reći da je riječ o svojevrsnom anketiranju i intervjuiranju elita, kao metodi prikupljanja podataka, prema modelu kreiranja javnih politika utemeljenom na empirijskim podacima, tzv. *evidence based policy* (v. primjerice Parsons, 2002).

Tko su bili članovi PSV-a? „PSV je zapravo integrirano tijelo Jedinice sastavljeno od predstavnika poslovnog sektora aktivnih kroz razne uloge na nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini u ključnim granama gospodarstva.“⁹⁶ Tako članove Vijeća čine po dvije osobe – predsjednik i operativna osoba – iz slijedećih organizacija: iz Hrvatske gospodarske komore (HGK), Hrvatske obrtničke komore (HOK), Hrvatske udruge poslodavaca (HUP), Hrvatskih izvoznika, Nacionalnog vijeća za konkurentnost (NVK), te Vlade RH. No, zapravo navedene aktere treba nešto proširiti. Preko ključnih osoba u Jedinici povezani su navedeni predstavnici poslovnog sektora RH, no i najznačajniji birokrati koji u različitim tijelima javne vlasti ili tijelima na koje su prenesene javne ovlasti sudjeluju u reguliranju. Naime, propise su preispitivali stručnjaci iz Jedinice, dionici, te tijela državne uprave koja imaju pravo donošenja propisa.⁹⁷ U treću kategoriju pripadaju imenovani koordinatori iz ministarstava, središnjih državnih ureda, državnih upravnih organizacija i regulatora iz javnoga sektora.⁹⁸ Riječ je o ukupno 79 visoko pozicioniranih birokrata. U ministarstvima i središnjim državnim uredima to su bili državni tajnici ili pomoćnici ministra, te načelnici i pročelnici bitnih odjela i službi. U državnim upravnim organizacijama⁹⁹ imenovane koordinate čine značajno

⁹⁵ Prema intervjuu s Renatom Šeperić Petak, zamjenicom voditelja Posebne jedinice za HITROREZ, održanom 2. lipnja 2009.

⁹⁶ v. http://www.hitrorez.hr/posebna_jedinica_za_hitrorez/poslovno_savjetodavno_vijece

⁹⁷ v. http://www.hitrorez.hr/sto_je_hitrorez

⁹⁸ Za potpuni popis i kategorizaciju imenovanih koordinatora u sklopu projekta HITROREZ, v. http://www.hitrorez.hr/posebna_jedinica_za_hitrorez/imenovani_koordinatori.

⁹⁹ Ovu skupinu dominantno čine državni zavodi poput Državnoga zavoda za statistiku ili Državnoga zavoda za intelektualno vlasništvo, te druge upravne organizacije poput Državnoga inspektorata ili Državne geodetske uprave.

pomoćnici i zamjenici ravnatelja, ali i načelnici odjela za pravne poslove. U skupini regulatora iz javnoga sektora¹⁰⁰ koordinatori su često sami direktori, ravnatelji, predsjednici Uprave ili njihovi prvi zamjenici i pomoćnici. Na projektu HITROREZ radilo je više od 250 stručnjaka, ako se zbroje stalni stručnjaci Jedinice, članovi i stručnjaci PSV-a, HGK-a, HOK-a, HUP-a, NVK-a, međunarodni stručnjaci USAID-a, UNDP-a i FIAS-a, koordinatori i stručnjaci tijela državne uprave i pravnih osoba s javnim ovlastima, te onih iz ministarstava, te neovisni pravni stručnjaci.¹⁰¹

No, što zaključiti, je li riječ o strukturi odnosa koja se može nazvati *policy* mrežom? Neke karakteristike tome govore u prilog, dok neke ipak pokazuju da se takvo obilježavanje treba uzeti s izrazitim oprezom. Krenimo s definicijom. Ako su *policy* mreže trajni obrasci strukturirane interakcije, koja se odvija među državnim i nedržavnim akterima u horizontalnoj, dakle, nehijerarhijskoj strukturi, a koja ima svoje formalne, institucionalizirane i neformalne moduse kroz koje okuplja one koje dijele razumijevanje nekoga problema, tri su karakteristike (A) prisutne, a jedna značajna (B) nedostaje. U prilog karakterizacije ove strukture kao *policy* mreže treba istaknuti da je svakako riječ o (A1) odnosima državnih i nedržavnih aktera koji dijele razumijevanje da je nešto problem u koji država treba intervenirati. Također, riječ je o strukturi interakcije koja je (A2) nehijerarhijska, odnosno horizontalna. I, vjerojatno najvažnije, riječ je o formalnome, dakle, (A3) institucionaliziranome obliku interakcije. Upravo nedostatak institucionaliziranih odnosa državnih i nedržavnih aktera u, primjerice, zakonodavnome procesu, jedan je od najvećih problema zbog kojih je uopće potrebno regulatornu reformu u Hrvatskoj provesti. Naime, nedržavni akteri imaju utjecaja na smjer zakonodavnoga procesa, pa i na sadržaj zakona, ali gotovo isključivo kroz neformalne odnose s predstavnicima vlasti, dakle, netransparentno, tajno, „ispod stola“, a jednako tako i nestrukturirano, nesustavno, bez kontinuiteta, trajnosti i predvidivosti.

Osnovni problem nazivanja Poslovno savjetodavnoga vijeća *policy* mrežom jest nedostatak (B) stabilnosti, odnosno trajnosti nastale strukture kroz značajnije duži vremenski period. Trajanje procesa konzultacija s hrvatskim poslovnim sektorom u sklopu projekta HITROREZ

¹⁰⁰ Pod regulatorima iz javnoga sektora najčešće se podrazumijevaju državne agencije (primjerice, Agencija za zaštitu državnoga natjecanja ili okoliša), zatim niz zavoda (za mirovinsko ili zdravstveno osiguranje) i fondova (Fond za regionalni razvoj RH ili za razvoj i zapošljavanje), te već navedeni članovi PSV-a.

¹⁰¹ Prema: Rezultati projekta HITROREZ. 2007. Dostupno na: <http://www.hitrorez.hr/>

odnosi se na mjesec, čak ne ni na godinu dana ukupno. Nakon isteka trajanja projekta, forma PSV-a se nije zadržala kao obrazac interakcije s hrvatskim poslovnim sektorom u smislu institucionaliziranoga, formalnoga kanala. Također, bitno je istaknuti razlikovanje *policy* mreža kao teorijskoga modela u anglosaksonskoj tradiciji i onoj na kontinentu Europe, za koju se ovaj rad opredijelio kao teorijski plodonosniji. Naime, riječ je o isticanju odnosa političara i interesnih skupina nasuprot naglašavanju relacija među javnom upravom i nevladinim organizacijama. Može se prigovoriti da PSV i nije moguće baš nedvosmisleno prikazati kao obrazac u kojemu NVO-i imaju značajan utjecaj. Ipak je više riječ o tijelima s javnim ovlastima koja najčešće predstavljaju ekonomske interese, nerijetko partikularne ('posebne interesne skupine').

No, također je značajna činjenica da je riječ o strukturi koju dominantno čine visoko pozicionirani birokrati, te da nije riječ o političarima koji pregovaraju i (ne)surađuju s akterima „izvan“ države. To je posebice važno za hrvatsku praksu u kojoj takav tip odnosa još uvijek čini iznimku, pa se može ustvrditi da je navedena struktura barem potencijalno (postajala) *policy* mrežom u europsko-kontinentalnom načinu njena razumijevanja. No, još je značajnije pitanje može li se pokazati da je upravo opisana struktura element kojim se može objasniti kreiranje *policy* procesa regulatorne reforme RH? Da li navedena struktura može pomoći u objašnjavanju razvoja i trenutnoga stanja reformiranja načina uporabe regulacije u RH? Jer, osnovno je pitanje ovoga rada ono o dometu ideje o *policy* mrežama u istraživanju kreiranja javnih politika.

3.9. Komentar razvoja hrvatske regulatorne reforme

Hrvatsku regulatornu reformu moglo bi se ocijeniti na slijedeći način. U svojoj prvoj fazi riječ je podosta uspješnome projektu (u fazi osmišljavanja kako deregulirati), no zatim implementacija deregulacije te prijelaz u fazu politike bolje regulatorne prakse izrazito podbacuju. Zapravo, hrvatska regulatorna reforma, čak i neovisno o tome koji interpretacijski okvir preuzima, nikada nije došla na razinu odlučivalačke agende. Dakle, i kvantiteta i politika bolje regulatorne prakse, kao dva načina razumijevanja regulatorne reforme, dolaze sa systemske na institucionalnu agendu (iako je kvantiteta mnogo zatupljenija), u smislu da to jesu teme kojima se hrvatske institucije počinju ozbiljnije baviti. No ipak se niti u jednome trenutku se ne može reći da je „stvar otišla dalje“ – do odlučivalačke agende, odnosno da je donesena ozbiljna odluka o državnoj intervenciji, da se provedu preporuke o deregulaciji i/ili da se krene putem bolje regulacije i osnaživanja regulatornoga menadžmenta. O takvome

stanju hrvatske regulatorne reforme na ovome se mjestu može istaknuti 5 karakteristika procesa.

Kao prvo, regulatorna reforma u Hrvatskoj započinje gotovo isključivo na inicijativu međunarodnih aktera. Iako, naravno i EU i OECD i Svjetska banka podupiru provođenje regulatorne reforme, u RH je izravno zaslužan USAID, američka državna agencija za međunarodni razvoj.¹⁰² Riječ je o dominantno „uvezenome proizvodu“. Da bi neki projekt kojega domaćim institucijama „nudi“ međunarodni akter bio uspješan, potrebna je i domaća potpora istome. Slijedom toga, prvu karakteristiku hrvatske regulatorne reforme na neki način „ublažuju“ slijedeće dvije. Kao drugo, hrvatska regulatorna reforma potaknuta je od strane eksperata, kao dominantnoga tipa aktera u postavljanju regulatorne reforme na dnevni red. U velikoj mjeri riječ je o ekspertima koji su ili zaposlenici navedenih međunarodnih aktera ili eksperti s intenzivnim međunarodnim vezama, ali ipak domaći stručnjaci. Treće, projekt HITROREZ dobio je značajnu potporu hrvatskoga poslovnog sektora. Prema procjeni samih sudionika, suradnja visoko pozicioniranih birokrata i predstavnika poslovnog sektora bila je dosta efikasna i uglavnom na obostrano zadovoljstvo. Čak je prihvaćanje preporuka projekta HITROREZ i donošenja odluke o osnivanju UPUP-a dočekano s nevjerojatnim entuzijazmom i optimizmom.¹⁰³ Ipak, lošom implementacijom preporuka o deregulaciji, izgubljeno je njihovo povjerenje. Čak se može reći da se, nakon izravnih obećanja samoga premijera o daljnjem razvoju regulatorne reforme i neispunjenju istih, hrvatska poslovna zajednica „osjećala“ izigrano / izdano,¹⁰⁴ posebice stoga što u projekt investirali i vlastito vrijeme i znanje. Možda je to jedan od razloga zbog kojega i ne vrši pritisak za ponovno intenziviranje reformskoga procesa.

To nas vodi k četvrtoj karakteristici hrvatske regulatorne reforme, a to je nedostatak stvarne političke volje da se ona provede.¹⁰⁵ Mnogi priručnici i međunarodni dokumenti vezani uz regulatornu reformu upravo to ističu kao *condition sine qua non* uspješnosti regulatorne

¹⁰² Primjerice, u predstavljanju rezultata projekta HITROREZ održanome 26. lipnja 2007, premijer Ivo Sanader u svome govoru izravno zahvaljuje, osim članovima Jedinice i hrvatskome poslovnom sektoru, upravo USAID-u. Dostupno na:

http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/priopcenja_za_javnost/2007/lipanj/vladi_rh_predstavljene_preporuke_posebne_jedinice_za_hitrorez/govore_predsjednika_vlade_dr_sc_ive_sanadera

¹⁰³ Prema intervjuu s dr. Zoranom Bohačekom, direktorom Hrvatske udruge banaka, održanom 2. lipnja 2009.

¹⁰⁴ Prema intervjuu s Renatom Šeperić Petak, zamjenicom voditelja Posebne jedinice za HITROREZ, održanom 2. lipnja 2009.

¹⁰⁵ Primjerice, prema i intervjuu s dr. Ricardom Pintom, međunarodnim konzultantom i voditeljem projektnoga tima projekta „BIZImpact – Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice“ Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, održanom 01. lipnja 2009.

reformne. Projekt HITROREZ je prvotno prihvaćen od strane Vlade možda čak dominantno zbog nedostatka nekih bitnih projekata u određenome trenutku.¹⁰⁶ No, nakon njegova isteka koji se dogodio nešto malo prije parlamentarnih izbora, „lažni“ fokus na reformu se „istopio“ okretanjem pozornosti političke elite na neka druga pitanja. Možda je jedan od osnovnih razloga zbog kojega politička elita nema interesa stvarno poduprijeti provođenje regulatorne reforme pitanje vezano uz njenu posljednju karakteristiku. Dakle, kao peto, hrvatska regulatorna reforma odvija se u izrazito nepovoljnome trenutku, u kojemu je pristupanje Europskoj uniji jedan od najviše pozicioniranih političkih prioriteta RH. Navedeno je na prvi pogled kontradiktorno, jer je politika bolje regulatorne prakse sve važnija europska javna politika. No riječ je o politici koja se provodi metodom otvorene koordinacije, te nije nešto što se obligatorno mora usvojiti u fazi pristupanja Uniji. Zapravo, u RH pristupanje Uniji prati svojevrsni regulatorni stampedo, u smislu donošenja velikoga broja nove regulative u vrlo kratkome vremenu. Tako nešto bilo bi gotovo potpuno onemogućeno provođenjem PUP-a, koji, ako ništa drugo, zahtjeva duži vremenski period za usvajanje pojedine regulacije. Stoga je vrlo teško istovremeno provoditi ta dva projekta – pristupanje EU i regulatornu reformu – barem u hrvatskome kontekstu.¹⁰⁷

Zapravo niti jednu od pet nabrojanih karakteristika *policy* procesa regulatorne reforme RH, a koji mogu utjecati na trenutno stanje iste, nije moguće objasniti (ne)nastankom *policy* mreže. Prikazani empirijski primjer pokazuje kako kritika da je jedan od najvećih nedostataka *policy* mreža nepostojanje dinamizma u modelu na pravome tragu. Colin Hay ističe kako je slabost mrežnoga pristupa upravo u tome što se ne posvećuje pažnja pred-mrežnoj fazi, formiranju mreže, transformaciji mreže, neuspjesima mreža, te nestanku mreže (1998:35). A takvim se pitanjima treba okrenuti u analizi Poslovno savjetodavnoga vijeća. Čak se može postaviti pitanje da li su *policy* mreže uopće dobra platforma za analizu reformi, ako im nedostaje dinamizma. S druge strane, Marsh i Rhodes ističu kako promjene unutar mreža dovode i do *policy* promjena i promjena u ishodima, no taj cijeli „lanac“ promjena određuju faktori egzogeni mrežama, odnosno šire ekonomsko i političko okruženje (Marsh, 1998:11-12). Takvu tezu Poslovno savjetodavno vijeće može potvrditi u smislu da je i kreirano, ali i da je prestalo postojati zbog faktora koji su samoj mreži izvanjski, ali to nam o *policy* procesu ne

¹⁰⁶ Prema intervjuu s Renatom Šeperić Petak, zamjenicom voditelja Posebne jedinice za HITROREZ, održanom 2. lipnja 2009.

¹⁰⁷ Prema intervjuu s Goranom Krmpotićem, predstojnikom Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa, održanom 01. lipnja 2009. Također, prema intervjuu s dr. Ricardom Pintom, međunarodnim konzultantom i voditeljem projektinoga tima projekta „BIZimpact – Poboljšavanje informiranosti hrvatske poslovne zajednice“ Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, održanom 01. lipnja 2009.

otkriva previše. Najpropulzivnijim se čini na kraju tvrditi da su teorijske pretpostavke o tome da je europski-kontinentalni model mreža plodonosniji opravdane, no da u tome smislu nije izabran valjan empirijski primjer za analizu. Pojasnimo to još u zaključku ovoga rada.

ZAKLJUČAK

Policy mreže naziv su za izrazito širok, heterogen i bogat pristup izučavanju javnih politika koji se razvija zadnjih 30-ak godina. Iako izvorom inspiracije za mnoge tekstove i istraživanja, *policy* mreže još su uvijek metom mnogih kritika, čak i pobijanja u smislu da im u potpunosti nedostaje znanstvenosti, te da nemaju ništa vrijednoga za ponuditi u deskripciji, analizi i interpretaciji javnih politika. Ipak, ideja o tome da je u kreiranju javnih politika fokus na aktere jedan od ključnih nije izgubila na snazi. Baš suprotno, strukturiranje odnosa među akterima, koji ili čine hijerarhijsku liniju vlasti ili s pozicija izvan nje utječu na javne politike, u trajne i stabilne obrasce, postaje nezaobilaznim aspektom suvremenoga razumijevanja fenomena politike kao racionalnog rješavanja kolektivnih problema. Primjena ideje o *policy* mrežama na (hrvatsku) regulatornu reformu dovela je do slijedećih zaključaka o tome što danas mreže čini validnim pristupom istraživanja, te u kojim aspektima one daju značaj doprinos razumijevanju javnih politika. Prikazat ćemo ih kroz perspektivu makro i mikro razine, te načine uporabe mreža u istraživanjima.

***Policy* mreže na makro-razini: škole proizašle iz različitih političkih sustava**

Policy mreže specifične su strukture unutar suvremenih političkih sustava (*polityja*). Dvije različite škole *policy* mreža izrasle su iz prakse različitih sustava, te stoga i same mreže različito razumijevaju. Anglosaksonska tradicija ('škola posredovanja interesa'), kada priča o *policy* mreži, podrazumijeva prvenstveno odnos između političke sfere i interesnih skupina. S druge strane, kontinentalno europsko izučavanje ('škola javnoga upravljanja') dominantnim odnosom u mreži razumijeva onaj koji se odvija između javne uprave i nevladinih organizacija. Dakle, s obzirom da se javne politike tradicionalno shvaćaju kao pojam kojim se prikazuje odnos političke sfere prema javnoj upravi, škole se razlikuju prema usmjerenosti na jedan od ta dva segmenta. Danas se u razumijevanje javnih politika dodaje i odnos političke sfere i javne uprave prema društvu i obrnuto, pa se dvije škole razlikuju i prema tome na koji segment društva su usmjerene. Interesne skupine i nevladine organizacije pojmovi su koji se u mnogim aspektima preklapaju, no ovdje se razlikuju kao zastupnici partikularnih nasuprot javnih interesa, te ekonomskih nasuprot neekonomskih interesa, često nazivanih i „slabijima“.

SAD je sustav u kojemu ideja o mrežama u kreiranju javnih politika nastaje, te s istraživačima iz Velike Britanije čini zasebnu istraživačku tradiciju. Ta skupina znanstvenika smatra da se

policy mrežom mogu pojasniti sve moguće varijacije odnosa među državom i društvom jer je riječ o superiornom modelu reprezentacije svih vrsta interesa. No, taj se odnos zatim reducira na onaj među političarima i interesnim skupinama. Ovdje je zapravo riječ o tome da se mrežama kao novim konceptom pokušavaju prikazati i obuhvatiti odnosi koji već duže vrijeme u praksi postoje, te da pojam *policy* mreža time želi dokinuti ili barem postaje konkurentan konceptima poput pluralizma ili korporativizma.

Europska kontinentalna priča – njemačka, nizozemska, danska – s *policy* mrežama radi potpuno drugu stvar. S obzirom da mreže razumijeva kao specifičnu formu javnoga upravljanja, zapravo konceptu namjenjuje svrhu opisa i objašnjavanja novonastajućega odnosa. Dakle, više nije riječ o tome da se daje „novo ime“ za „stare odnose“, već se paralelno s razvojem „novoga imena“ razvijaju i „novi odnosi“ koji se njime označavaju. Fenomen „NGOizacije uprave“, kolokvijalnim jezikom izrečeno, nešto je što se u praksi tek razvija, pa je stoga potrebno razviti i nove koncepte kojima se te stvarne promjene u kreiranju javnih politika mogu objasniti. Dakle, riječ je o tome da se u europskim političkim sustavima, posebice u Skandinaviji, zbog smanjenja javnoga sektora, javlja trend „prebacivanja“ ili barem dijeljenja odgovornosti za kreiranje javnih politika među upravom i udrugama. Nevladine organizacije postaju svojevrsna „para-uprava“ i taj se fenomen želi opisati *policy* mrežama. Naravno, nije riječ o pojavi koja se u SAD uopće ne može pronaći, ali se zasigurno može ustvrditi da je taj fenomen po intenzitetu daleko značajniji na sjeveru Europe.

Upravo u tome je prednost europskoga kontinentalnoga modela nad američko-engleskim. Osim što europska tradicija koristi kritički realizam, kao set filozofskih, ontoloških i epistemoloških pretpostavki, koji je koherentniji s idejom o *policy* mrežama od strogoga pozitivističkoga determinizma američke škole. I osim što europska škola daje užu i precizniju definiciju mreža, što je mnogo propulzivnije za istraživanja, od one koju nudi anglosaksonski pristup. Europsku kontinentalnu tradiciju istraživanja *policy* mreža čini najplodonosnijom upravo to što se okreće fenomenu koji tek nastaje u praksi. Posebice stoga što je pokušaj da se *policy* mrežama zamijeni, primjerice, objašnjenje koje nudi korporativizam, propalo. Kvalitetu daljnjeg razvoja ideje o *policy* mrežama, kao o specifičnoj novonastajućoj strukturi suvremenih europskih političkih sustava, odredit će ne samo kvaliteta empirijskih istraživanja i teorijskih promišljanja o istome, već i razvoj prakse. Sama praksa mora pokazati da je stvarno riječ o novome (ireverzibilnome) trendu koji može krucijalno utjecati na kreiranje javnih politika u budućnosti.

Različite uporabe *policy* mreža u znanstvenim istraživanjima

Osim što se *policy* mreže treba razlikovati prema tome što u različitim političkim sustavima žele objasniti, treba razlikovati i kako to žele objasniti, odnosno načine njihove uporabe u znanstvenom istraživanju. Kao prvo, razvoj ideje o *policy* mrežama u jednome je segmentu postao nezaobilazan dio istraživanja javnih politika. Riječ je o onome razumijevanju mreža koje se odnosi na metodologiju prikupljanja empirijskih podataka, ili na *policy* mreže kao široki konceptualni okvir. Ipak, riječ je o izrazito simplificiranoj inačici uporabe *policy* mreža. Kao nadopuna paradigmatškome faznome modelu *policy* ciklusa mreže su postale standardni i nezaobilazni dio razumijevanja *policy* procesa, čak i u dodiplomskim udžbenicima. No, tu se zapravo prije može govoriti o uključenosti perspektive *policy* aktera, nego baš izričito o mrežama. Naime, danas se više javne politike gotovo i ne istražuje bez da se identificira tko su akteri određenoga *policy* procesa i bez da se različitim metodama prikupljanja podataka i njih obuhvati kao bitan izvor istih. Zapravo treba utvrditi da je riječ o značajnome okretanju javnih politika kao discipline kvalitativnim metodama istraživanja. Pritom, struktura odnosa među akterima, ipak krucijalni dio ideje o *policy* mrežama, nije nužno uključena kao aspekt istraživanja, niti kao varijabla kojom bi se u *policy* procesu moglo nešto pojasniti.

Da bi se *policy* mrežama zaista pojasnilo nešto unutar procesa kreiranja javnih politika, potrebno je *policy* mreže razumijevati i upotrebljavati u istraživanju kao teorijski model.¹⁰⁸ Jedna od osnovnih teza ovoga rada jest ta da će taj teorijski model dati značajan znanstveni doprinos ako se mrežu shvaćaju prvenstveno kao odnos javne uprave i nevladinih organizacija u procesu kreiranja javnih politika. No, i u tome slučaju, i baš s obzirom na to da je riječ o teorijskome modelu koji ne može dati cjelovito i samostalno objašnjenje određenog *policy* procesa, potrebno je u istraživanje uključiti dodatna teorijska objašnjenja. O tome će biti više riječi u slijedećemu odjeljku. Završno i ne najmanje važno, a i kako studija slučaja u ovome radu pokazuje, *policy* mreže se mogu koristiti kao svojevrsna preskripcija reforme javne uprave ili kao kritička teorija za evaluaciju istog.

***Policy* mreže na mikro-razini: regulatorna reforma i tipologija javnih politika**

Nakon pojašnjenja kako razumijevanje *policy* mreža varira zbog različitih praksi različitih političkih sustava, što treba dodatno specificirati i elaborirati daljnjim istraživanjima, potrebno je pokazati i kako *policy* mreže variraju unutar jednog političkog sustava, te što se

¹⁰⁸ Za pojašnjenje zašto nije riječ o razini teorijskoga diskursa koji se naziva teorijom, već o teorijskome modelu ili konceptu, v. dijelove rada od 1.5 do 1.10.

njima na tako definiranoj mikro-razini može istraživati i analizirati. Upravo u tome smislu, a stoga što je riječ o teorijskome modelu, u ovome radu *policy* mreže su nadopunjene tipologijom javnih politika. Zdravorazumsko je, a možda i odveć banalno, shvaćanje da se *policy* mrežama sigurno ne mogu jednako dobro pojasniti sve javne politike, već samo određeni *policy* sektori. Drugim riječima, samo kod kreiranja nekih javnih politika „NGOizacija“ javne uprave postoji / jest poželjna / može unaprijediti kreiranje javnih politika / doprinosi proizvodnji javnih svrha... Za odgovor na pitanje o kojim sektorima je riječ, odnosno kako specificirati javne politike koje pripadaju u taj set, regulatorna je reforma (njen razvoj) poslužila kao inspiracija da se odgovor ponudi kroz tipologiju javnih politika Theodorea Lowija.

Regulatorna reforma, kao promjena načina uporabe regulacije kao *policy* instrumenta, dio je reforme javne uprave i time „zadire“ u jedan od dva osnovna „kraka“ *policy* mreža. Dvije osnovne faze regulatorne reforme može se prikazati i kao dva različita shvaćanja njenih svrha i ciljeva, odnosno kao dva interpretacijska okvira. U sklopu prvoga, kvantitativnoga, regulatorna reforma je usmjerena na promjene u kreiranju tzv. regulativnih politika odnosno onih javnih politika kojima se uređuje tržišno djelovanje i poslovanje. U drugome, širemu razumijevanju ciljeva regulatorne reforme, u kvalitativnome interpretacijskom okviru, regulatorna reforma dodatno uključuje i konstitutivne politike, odnosno politike zaštite ljudskih prava u kojima regulacija kao *policy* instrument dominira. Ono što je u prikazanome razvoju regulatorne reforme važno za *policy* mreže jest to da je prva faza okrenuta poslovnome lobiju kao „predstavniku“ društva. A tek u kvalitativnom shvaćanju regulatorne reforme, građani i nevladine organizacije postaju akteri procesa. Dakle, tek u drugoj fazi regulatorne reforme „NGOizacija“ uprave postaje bitna, što znači da se na nju tek tada mogu primijeniti *policy* mreže kao teorijski model.

Dakle, regulatorna reforma pokazuje da postoje dvije zasebne cjeline koje uključuju distinktivne (1) skupine *policy* sektora, (2) *policy* ciljeve i (3) strukture odnosa uprave s društvom. Druga je teza rada da se *policy* mreže kao teorijski model odnosa uprave i udruga mogu primijeniti samo na one javne politike koje pripadaju u tip tzv. konstitutivnih javnih politika. Konstitutivne javne politike, kao set *policy* sektora, imaju specifične ciljeve – socijalnu inkluziju – te stoga zahtijevaju specifična rješenja – „NGOizaciju“ uprave. Naime, politike ljudskih prava mogu dobro funkcionirati samo pod uvjetom da, s obzirom da je cijela populacija ciljna skupina, svi snose odgovornost za njihovo funkcioniranje. Ili, kako se to

češće u literaturi o javnim politikama kaže, da svi „imaju osjećaj vlasništva“ nad tom politikom. Riječ je o onim javnim politikama koje imaju široko distribuirane koristi kroz cijelo društvo. S obzirom da je takva ciljna skupina izrazito heterogena, nevladine organizacije preuzimaju funkciju *policy* poduzetnika u ime ciljne skupine. A s obzirom da su troškovi takvih politika usko koncentrirani (nije riječ primarno o isplati značajnih financijskih sredstava iz državnoga proračuna) nevladine organizacije su nužne kao „nadopuna“ uprave koja „prikuplja“ resurse raštrkane kroz zajednicu.

Doprinos istraživanja empirijskoga primjera hrvatske regulatorne reforme

Što se o tezama rada moglo naučiti i prikazati kroz izabrani empirijski primjer? Da li je studija slučaja pridonijela navedenim teorijskim tvrdnjama o *policy* mrežama? Jesu li *policy* mreže pomogle u deskripciji, analizi i interpretaciji postavljanja na dnevno-politički red hrvatske regulatorne reforme? Moguće je dati dva odgovora na ova pitanja.

Hrvatska regulatorna reforma započela je razvoj obje faze – i deregulacije i politike bolje regulatorne prakse, no proces je vrlo brzo zamrznut u oba smjera. Dakle, teza da regulatorna reforma u Hrvatskoj zapravo nikada nije došla do razine odlučivalačke agende, odnosno faze u kojoj dolazi do ozbiljne intervencije države u problem, pokazala se opravdanom. No pritom, u razvoju koji se jest dogodio, uži interpretacijski okvir – kvantitativni – koji nije pogodan za primjenu *policy* mreža, dominirao je hrvatskom regulatornom reformom. Stoga je prvi odgovor na postavljena pitanja da zapravo empirijski primjer nije dobro izabran. S takvom kritikom intencije ovoga istraživanja se može ići još i korak dalje, te se upitati da li se *policy* mreže kao teorijski model mogu u Hrvatskoj primijeniti na bilo koju politiku, jer uska suradnja udruga i uprave i nije česta hrvatska praksa. Naime, prezentirano shvaćanje *policy* mreža izvorno je skandinavsko i zapravo u velikoj mjeri ovisno o kontekstu u kojemu je nastalo. Primjerice, kako danski model *policy* mreža primijeniti u Hrvatskoj ako se u obzir uzmu samo slijedeća dva podatka?!? U Danskoj je broj visoko obrazovanih između 35 i 40 posto, a Danac je prosječno član 4 nevladine organizacije, što i dalje raste.¹⁰⁹ Koja li je to razlika s hrvatskim kontekstom!

¹⁰⁹ Prema izlaganju Jacoba Torfinga, pod nazivom *Government, Governance and Governance Networks*, održanom 26. siječnja 2009. u sklopu doktorskoga seminara *Governance Networks* u Roskildeu, Danska, u organizaciji Danskog istraživačkog programa političke znanosti (*The Danish Political Science Research Program*) i Sveučilišta Roskilde

Drugi mogući odgovor na postavljena pitanja jest da se kroz (pokušaj) primjene *policy* mreža na konkretan primjer kreiranja neke politike u Hrvatskoj ipak mnogo toga naučilo i pokazalo i o *policy* mrežama i o kreiranju javnih politika u Hrvatskoj. I to kroz dva bitna aspekata. Kao prvo, pokazalo se kako je perspektiva aktera, odnosno *policy* mreže kao metodologija prikupljanja podataka, neizostavna. Iako se akterima možda ne može objasniti stanje „zamrznutosti“ hrvatske regulatorne reforme, svakako se bez njih ne može objasniti njeno pojavljivanje u Hrvatskoj. Dakle, ponovo je potvrđeno da su akteri bitna nadopuna faznoga modela *policy* procesa. Kao drugo, *policy* mreže kao teorijski model strukturiranja odnosa javne uprave i nevladinih organizacija u razvoju regulatorne reforme u RH svakako su korisno uporabljene kao preskripcija reforme hrvatske javne uprave. Ili korak dalje, mogu odlično poslužiti kao kritička teorija za interpretaciju kreiranja konstitutivnih javnih politika u Hrvatskoj šire, i za hrvatsku regulatornu reformu kao dio reforme javne uprave, uže.

U svakome slučaju, potreban je cijeli niz dodatnih istraživanja o kapacitetima i potencijalima i hrvatske javne uprave i hrvatskih nevladinih organizacija za stvaranje donosa trajne međusobne suradnje u kreiranju javnih politika. A zatim i pokušaja detektiranja niza faktora koji utječu na (ne)postojanje takve strukture. No, već sada se opravdano, kroz perspektivu *policy* mreža, mogu postaviti slijedeća kritička pitanja. Da li bi hrvatska regulatorna reforma bila u jednakoj mjeri „zamrznuta“ da se koristio širi interpretacijski okvir, koji je pogodan i za *policy* mreže, ali i za širu potporu javnosti samoj reformi? Da li je osnovni problem hrvatske regulatorne reforme, a koji opet dominantno izvire iz ideje o *policy* mrežama i pristupa javnoga upravljanja istraživanju regulatorne reforme, pitanje legitimnosti? I da li bi se ono „razriješilo“ „uvlačenjem“ elemenata participativne demokracije u proces u većoj mjeri? Te posljednje, da li se nedostatak institucionaliziranih odnosa javne uprave i nevladinih organizacija može shvaćati kao ključan problem (ne)uspješnosti kreiranja konstitutivnih javnih politika u Hrvatskoj? Ovo je istraživanje zasigurno pokazalo da su odgovori na ta pitanja potvrdni, te da *policy* mreže i kada nisu struktura koja se može pronaći u praksi, niti teorijski model koji se može nedvosmisleno na tu i praksu primijeniti, i kao kritička teorija mogu dati značajne uvide u postojeće kreiranje javnih politika i doprinijeti razumijevanju njegovih nedostataka.

LITERATURA

- Antoljak, Vedran. 2008. *Regulatory Reform in EU Accession Countries: Developing Regulatory Impact Assessment System – Croatian Case*. Dostupno na:
http://www.senseconsulting.eu/news_publications/downloads/StandardRIAeng.pdf
- Baumgartner, Frank R, Christoffer Green-Pedersen, Bryan D. Jones. 2006. Comparative Studies of Policy Agendas. *Journal of European Public Policy* 13(7):959-974
- Bennett, Colin J. 1991. What is policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science* 21(2):215-33
- Bežovan, Gojko. 2002. Struktura civilnog društva u Hrvatskoj. *Politička misao* 39(01):63-87.
- Bickers, Kenneth N, John T. Williams. 2001. *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston: Houghton Mifflin
- Birkland, Thomas A. 2001. *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk / New York: M. E. Sharpe
- Bogason, Peter. 2006. Networks and Bargain in Policy Analysis. u: Peters, Guy B, John Pierre, ur. *Handbook of Public Policy*. London. SAGE Publications: 97-115
- Börzel, Tanja A. 1998. Organizing Babylon – Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration* 76:253-273
- Börzel, Tanja A, Diana Panke. 2007. Network Governance – Effective and Legitimate? u: Eva Sørensen, Jacob Torfing, ur. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke. Palgrave Macmillan: 153-166
- Brkić, Luka. 2001. GATT, WTO i (de)regulacija tržišta financijskih usluga. *Politička misao* 38(1):98-111
- Colebatch, Hal K. 2004. *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Colebatch, Hal K. 2005. Javne politike i *policy* analiza: modeli, kultura i praksa. *Analiza Hrvatskog politološkog društva* 2004.(1):31- 39
- Colebatch, Hal K. 2006. Policy, Models, and the Construction of Governing. u: Hal K. Colebatch, ur. *The Work of Policy. An International Survey*. Lanham. Lexington Books: 3-19
- Colebatch, Hal K. 2008. Governance and Public Policies – Rapporteur's Report. Izvješće s međunarodne konferencije IPSA-e *New Theoretical and Regional Perspective*. Montreal: 30.4.- 2.5.2008. sekcija 1.4 – Upravljanje i javne politike

- DeLeon, Peter. 1999. The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? u: Paul A. Sabatier, ur. *Theories of the Policy Process*. Boulder. Westview Press: 19-31
- Dolowitz, David P, David Marsh. 1996. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political studies* 44:343-57
- Dolowitz, David P, David Marsh. 2000. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 13(1):5-24
- Dowding, Keith. 1995. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach. *Political Studies* 43:136-158
- Dowding, Keith, 2001. There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities. *Political Studies* 49:89-105
- Donahue, John D, Richard J. Zeckhauser. 2006. Public-Private Collaboration. u: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, ur. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press: 496-525
- Fischer, Frank. 2006. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments. u: Frank Fischer, Gerald J. Miller, Mara S. Sidney, ur. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. London. Taylor and Francis CRC Press: 223-236
- Fung, Archon. 2006. Democratizing the Policy Process, u: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, ur. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press: 669-685
- Graaf, Martin de. 2003. *Best Practices in Regulatory Reform. Reference and Resource Manual*. Arnhem: Arcadis BMB
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea
- Hay, Colin. 1998. The Tangled Webs We Weave: The Discourse, Strategy and Practice of Networking. u: David Marsh, ur. *Comparing Policy Networks*. Buckingham / Philadelphia. Open University Press: 33-51
- Haas, Peter M. 1992. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organisation* (46)1: 1-35.
- Hague, H, M. Harrop, S. Breslin. 2001. *Komparativna vladavina i politika*. Zagreb. Fakultet političkih znanosti: 407-433

- Heclo, Hugh. 1978. Issue Networks and the Executive Establishment. u: Anthony King, ur. *The New American Political System*. Washington, DC American Enterprise Institute Press: 87-124
- Hupe, Peter L, Michael J. Hill. 2006. The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. u: Guy B. Peters, John Pierre, ur. *Handbook of Public Policy*. London. SAGE Publications: 13-30
- Howlett, Michael. 2004. Administrative Styles and Regulatory Reform: Institutional Arrangements and Their Effects on Administrative Behavior. *International Public Management Review* 5(2):13-35.
- Howlett, Michael, M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press
- John, Peter. 1998. Group and Network Approaches. u: Peter John. *Analysing Public Policy*. London. Pinter: 66-91
- John, Peter. 2001. Policy networks. u: Kate Nash, Alan Scott, ur. *The Blackwell Companion to Political Sociology*. Oxford / Malden. Blackwell: 139-149
- Kekez, Anka, Ana Petek, ur. 2007. *Zakon o pravu na pristup informacijama u Republici Hrvatskoj. Primjena analize javnih politika u radovima studenata Fakulteta političkih znanosti*. Zagreb: Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj – DIM
- Kenis, Patrick, Jörg Raab. 2003. Wanted: A Good Network Theory of Policy Making. Rad izložen na konferenciji *7th National Public Management Conference*. Washington 9-10.10.2003.
- Kenis, Patrick, Volker Schneider. 1991. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. u: B. Marin, R. Mayntz, ur. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colorado. Westview Press: 25-59
- Kickert, Walter J. M, Erik-Hans Klijn, Joops F. M. Koppenjan, ur. 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector.*: London / Thousands Oaks / New Dehli: SAGE Publications
- Kirkpatrick, Colin, David Parker, ur. 2007. *Regulatory Impact Assessment. Toward Better Regulation?* Cheltenham / Northampton: Edward Elgar
- Kraft, Michael E, Scott R. Furlong, 2007. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, D.C: CQ Press
- Lowi, Theodore J. 1988. Foreword. New Dimensions in Policy and Politics. u: Raymond Tatalovich, Byron W. Daynes, ur. *Social Regulatory Policy. Moral Controversies in American Politics*. Boulder/ London. Westview Press: X-XXI

- Lowi, Theodore J. 1972. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review* (32)4:298-310
- Majone, Giandomenico. 1996. *Regulating Europe*. London: Taylor&Francis
- Marsh, David. 1998. The Development of the Policy Network Approach. u: David Marsh, ur. *Comparing Policy Networks*. Buckingham / Philadelphia. Open University Press: 3-17
- Marsh, David, Martin J. Smith. 2000. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach. *Political Studies* 48:4-21
- Marsh, David, Martin J. Smith. 2001. There is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks. *Political Studies* 49:528-541
- Ostrom, Vincent, Elinor Ostrom. 1997. Cultures: Frameworks, Theories and Models. u: Richard J. Ellis, Michael Thompson, ur. *Culture Matters: Essays in Honor of Aron Wildavsky*. Boulder. Westview Press: 79-88
- Page, Edward C. 2006. The Origins of Policy. u: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, ur. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press: 207-228
- Parsons, Wayne. 2002. From Muddling Through to Muddling Up – Evidence Based Policy Making and the Modernisation of British Government. *Public Policy and Administration* 17(3):43-60
- Perko Šeparović, Inge. 2006. *Izazovi javnog menadžmenta. Dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga
- Petak, Zdravko. 2007. Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. u: M. Kasapović, ur. *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb. Fakultet političkih znanosti: 187-215
- Petak, Zdravko. 2008a. Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao* 45(2):9-26
- Petak, Zdravko. 2008b. Javne politike i problemi modernog upravljanja. *Hrvatska javna uprava* 8(2):443-462
- Petak, Zdravko. 2009. Oblikovanje javnih politika u Hrvatskoj i problem policy koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2008. 5:263-275
- Petek, Ana. 2009. Regulatorna reforma kao normativni koncept: Prilika za razvoj konstitutivnih politika“. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 2008. 5:275-294.
- Petek, Ana. 2008. Policy mreže i istraživanje javnih politika: nedostatci i prednosti. *Politička misao* 45(2):55-72.

- Petek, Ana. 2006. Proces odlučivanja u Europskoj Uniji: Analiza *policy* mreža. *Politička misao* 43(4):85-104
- Peters, Guy. 1998. Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality. u: David Marsh ur. *Comparing Policy Networks*. Buckingham / Philadelphia. Open University Press: 21-32
- Peterson, John, Elizabeth Bomberg. 1999. *Decision-Making in the European Union*. London / New York: Palgrave
- Peterson, John. 2004. Policy Networks. u: Antje Wiener, Thomas Diez, ur. *European Integration Theory*. Oxford. Oxford University Press: 117-135
- Pierre, Jon, Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press
- Radaelli, Claudio M. 2004. The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best Practice or Lesson-Drawing. *European Journal of Political Research* 43:723-747
- Radaelli, Claudio M. 2005. Diffusion Without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy* 12(5):924-943
- Radaelli, Claudio M. 2007. Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda? *Journal of European Public Policy* 14(2):190-207
- Radaelli, Claudio M. 2008. Evidence Based Policy and Political Control: What Does Regulator Impact Assessment Tell Us? Dostupno na:
<http://centres.exeter.ac.uk/ceg/research/riacp/documents/RadaelliEvidenceandpoliticalcontrol.pdf>
- Radaelli, Claudio M, Fabrizio De Francesco. 2007. Regulatory Impact Assessment, Political Control and the Regulatory State. Dostupno na:
<http://regulation.upf.edu/ecpr-07-papers/cradaelli.pdf>
- Richardson, Jeremy J, ur. 2006. *European Union. Power and Policy-Making*. New York: Routledge
- Richardson, Jeremy J, Audren G. Jordan. 1979. *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-parliamentary Democracy*. Oxford: Martin Robertson
- Rhodes, R. A. W. 2006. Policy Network Analysis. u: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, ur. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press: 425-448
- Rhodes, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies* 44:652-667

- Rochefort, David A, Roger W. Cobb, ur. 1994. *The Politics of Problem Definiton. Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas
- Rose, Richard. 1991. What is lesson-drawing. *Journal of public policy* 11:3-30
- Sabatier, Paul A. 1999. The Need for Better Theories. u: Paul A. Sabatier, ur. *Theories of the Policy Process*. Boulder. Westview Press: 3-17
- Sabatier, Paul A. 1988. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences* 21:129-168
- Sabatier, Paul A, Hank C. Jenkins-Smith, ur. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder/Colorado. Westview Press
- Samardžija, Višnja, ur. 2006. *Reforms in Lisbon Strategy Implementation: Economic and Social Dimensions*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose / Friedrich Ebert Stiftung
- Samardžija, Višnja, Marko Makek. 2003. Introducing RIA in Croatia. u: Olga Borisova, ur. *Politics of Regulatory Impact Assesment. Best Practices and Lesson-drawing in Europe* (International Conference Proceeding, 28.02.–1.03. Sofia, Bulgaria). Sofia. American University in Bulgaria, Centre for European Programmes: 29-33
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder / Oxford: Westview
- Schlager, Edella. 1999. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process. u: Paul A. Sabatier, ur. *Theories of the Policy Process*. Boulder. Westview Press: 233-260
- Scott, Colin. 2006. Privatization and Regulatory Regimes. u: Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, ur. *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford. Oxford University Press: 651-668
- Smith, Kevin B. 2002. Typlogies, Taxonomies, and the Benefits of Policy Clasification. *Policy Studies Journal* 30(3):379-395
- Sørensen, Eva, Jacob Torfing, ur. 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Thelen, Kathleen. 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2:369-404
- Theodoulou, Stella Z, Matthew A. Cahn, ur. 1995. *Public Policy. The Essential Readings*. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Vidačak, Igor. 2006. Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj uniji: mogućnosti i izazovi za Hrvatsku. u: Katarina Ott, ur. *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi sudjelovanja*. Zagreb. Institut za javne financije: 81-107

- Vidović, Davorka. 2006. Nevladine organizacije kao oblik civilnoga društva. *Status* 10: 37-153
- Wallace, Helen, William Wallace, Mark A. Pollack, ur. 2005. *Policy-Making in the European Union*. New York:Oxford University Press
- Wilks, Stephen, Maurice Wright, ur. 1987. *Comparative Government – Industry Relations: Western Europe, United States, and Japan*. Oxford: Clarendon Press

Popis dokumenata

- Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*. 2001. Dostupno na:
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf
- Naputak za provedbu zadaća i aktivnosti HITROREZa*. 2006. Dostupno na:
<http://www.hitrorez.hr/design/hitrorez/download/obraci/Naputak-za-provedbu-HITROREZA.pdf>
- OECD. 2008a. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Assessment (RIA) Guidance for Policy Makers*. Dostupno na:
<http://www.oecd.org/dataoecd/44/15/40984990.pdf>
- OECD. 2008b. *Policy Brief. Measuring Regulatory Quality*. Dostupno na:
<http://www.oecd.org/dataoecd/38/13/40395187.pdf>
- Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu ekološkog učinka. *Narodne novine*: 57/07.
- Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka. *Narodne novine*: 70/05.
- Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka. *Narodne novine*: 73/08.
- Odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu socijalnog učinka. *Narodne novine*: 38/07.
- Rezultati projekta HITROREZ*. 2007. Dostupno na: www.hitrorez.hr
- Poslovnik Hrvatskoga sabora. *Narodne novine*: 06/02.
- Poslovnik Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine*: 107/00.
- Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine*: 22/05.
- Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. *Narodne novine*: 68/07.
- Prijedlog Odluke o osnivanju Posebne jedinice za HITROREZ*. 2006. Dostupno na:

http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2006/186_sjednica_vlade_republike_hrvatske

Prijedlog Poslovnika o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske. 2007.

Dostupno na:

http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2007/241_sjednica_vlade_republike_hrvatske

Prijedlog uredbe o osnivanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa. 2007.

Dostupno na:

http://www.vlada.hr/hr/naslovnica/sjednice_i_odluke_vlade_rh/2007/241_sjednica_vlade_republike_hrvatske

Uredba o osnivanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa. *Narodne novine*: 68/07.