

Uvodnik: ciljevi hrvatskih javnih politika

*Ana Petek**

UDK 33.021-047.37(497.5)
35.072.21-047.37(497.5)
3.072.21-047.37(497.5)

<https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.4>

1. Relevantnost istraživanja ciljeva javnih politika

Znanstveno-istraživački projekt „Kako vlada Vlada”, koji se provodi na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu od 2016. godine, usmjeren je na analizu političkog odlučivanja Vlade Republike Hrvatske.¹ Usprkos bitnim promjenama koje se događaju u javnome upravljanju posljednjih desetljeća, vlade su i dalje središnji akteri u oblikovanju javnih politika. Međutim, samo političko odlučivanje unutar vlada već je dugo dosta zanemarena tema politoloških istraživanja, i u svijetu, a posebice u Hrvatskoj. Stoga je temeljna motivacija ovoga projekta napraviti deskriptivno istraživanje izvršne vlasti u Hrvatskoj prikupljanjem podataka o obrascima političkog odlučivanja te strukturnim i procesnim aspektima funkcioniranja Vlade RH. U drugoj fazi provođenja projekta,² u suradnji s Institutom za društvena istraživanja u Zagrebu, istraživanje se okreće analiziranju političkih sadržaja koje Vlada oblikuje, s fokusom na ciljeve javnih politika koje Vlada dizajnira i provodi. Namjera je projekta u ovoj fazi pripremiti sustavan pregled ciljeva hrvatskih javnih politika koji će

* Dr. sc. Ana Petek, izvanredna profesorica na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu (Associate Professor, Faculty of Political Sciences, University of Zagreb, Croatia, email: apetek@fpzg.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9553-8334>

¹ Projekt je financiran sredstvima iz namjenskog financiranja znanstvene djelatnosti Sveučilišta u Zagrebu.

² U ovoj fazi istraživački tim čini osam istraživačica i istraživača, abecednim redom: Nikola Baketa, Anka Kekez, Marko Kovačić, Mario Munta, Ana Petek, Krešimir Petković, Marjeta Šinko i Borna Zgurić.

pokazati temeljnu težnju Vlade RH u upravljanju državom u 21. stoljeću jer su ciljevi početni element oblikovanja i provedbe svake javne politike.

S obzirom na to da je riječ o inicijalnim naporima sustavnog klasificiranja ciljeva hrvatskih javnih politika, istraživanje ima deskriptivan cilj – pripremiti detaljan opis obilježja javnopolitičkih ciljeva Vlade. Utemeljeno je na deskriptivnom istraživačkom pitanju: kakvi su ciljevi hrvatskih javnih politika ili, preciznije, kako ciljevi hrvatskih javnih politika variraju u svojim obilježjima. Dosad je provedena detaljna analiza sadržajne dimenzije ciljeva³ te je razvijena originalna shema kodiranja tema kojima su ciljevi posvećeni. Prema pravilima kvalitativne analize sadržaja kodirani su strateški dokumenti Vlade RH s pomoću softvera NVivo. Istraživanje je dizajnirano kao unutarnacionalna komparacija javnih politika. U analizu su uključene politike iz svih temeljnih javnopolitičkih područja (iz klasičnih državnih resora, ekonomskih politika, socijalnih politika, posebnih sektorskih politika), zatim višesektorske politike namijenjene specifičnim društvenim skupinama te strategije posvećene užim javnopolitičkim problemima.

Ograničenja navedenoga istraživačkog pristupa su višestruka. Uvijek treba imati na umu da su često deklaratorni ciljevi prezentirani u dokumentima i javnim nastupima državnih dužnosnika različiti od „stvarnih” ciljeva; zatim da se ciljevi cjeline sustava te pojedinih organizacija i društvenih skupina često ne poklapaju; potom da prave ciljeve možda uopće nije moguće detektirati tijekom stvaranja neke politike, nego tek na kraju višegodišnjeg ciklusa; pa i da je inzistiranje na ciljevima na neki način pretjerano racionaliziranje stvarnih političkih procesa što se događaju u praksi (Colebatch, 2004; Hill, 2010; Hogwood & Gunn, 1984). Analiza ciljeva usmjerava se na samo jedan aspekt kompleksnog dizajna javnih politika, sastavljenog od mnoštva međuovisnih strukturnih elemenata te se fokusira na početne faze procesa stvaranja javnih politika, na postavljanje politika na dnevni red i njihovo formuliranje. Nasuprot tome, mnoga istraživanja o praksi stvaranja javnih politika pokazuju da u praksi nije moguće odvojiti formuliranje javnih politika od njihove provedbe te da dobro dizajniranje nije dovoljno za uspješnu implementaciju (Birkland, 2015; Colebatch, 2004; Hogwood & Gunn, 1984; Howlett, 2011; Schneider, 2013; Smith i Larimer, 2013). Uski fokus analize posebno je ograničenje ovoga istraživačkog projekta.

³ Provodi se i analiza tehničkih obilježja ciljeva, oblika u kojem se ciljevi pojavljuju, odnosno strukturnih elemenata koji ih čine (primjerice sadržavaju li rok za svoje ostvarenje, aktere koji su za njih odgovorni, korisnike koji će profitirati njihovim ostvarenjem itd.).

Ipak, ciljevi su zaista relevantni i neupitno čine neizostavan temelj javnih politika iz niza razloga: središnji su normativni element svake javne politike; daju smisao postojanja i rada svih institucija političkog sustava; usmjeravaju i opravdavaju različite oblike kolektivnog djelovanja; daju legitimaciju političkoj aktivnosti; čine osnovu za kontrolu odgovornosti političke elite te stoga imaju bitan demokratski aspekt (Colebatch, 2004; Hogwood & Gunn, 1984; Vedung, 2013). Može se reći da su ciljevi javnih politika operacionalizacija ideoloških pozicija, svjetonazora i vrijednosnih sustava radi konkretiziranja djelovanja političkih institucija. Stoga je upravo dizajniranje ciljeva javnih politika temeljni posao političke elite koja zaposjeda te institucije te njima upravlja. Političari i političke stranke, kako bi vodili državu u prema njima poželjnom smjeru, ponajprije trebaju određivati što su to općeniti i konkretni, dugoročni i kratkoročni ciljevi svih državnih resora. Tako ciljevi javnih politika spajaju različite dimenzije fenomena politike, borbu za moć i pristaše (*politics*) s racionalnim rješavanjem kolektivnih problema (*policy*).

Na temelju istaknute relevantnosti ciljeva javnih politika, a posebice stoga što utemeljuju legitimnost rada političke elite i državnih institucija te služe kao alat demokratske kontrole vlasti, nije pogrešno istaknuti da je analiza ciljeva, a onda i savjetovanje u njihovu oblikovanju, jedna od temeljnih politoloških specijalizacija za javne politike. Politologija upravo za fenomen ciljeva javnih politika ima specifične pretpostavke – znanja i uvide o ideologijama, pitanjima legitimnosti i demokratskim procesima, zbog kojih politolozi i uvidaju važnost ciljeva u praksi, pa onda i njihova istraživanja. Druge društvene znanosti u svojim analizama primjerice ekonomskih ili socijalnih politika ciljevima ne posvećuju mnogo pozornosti – uglavnom su marginalna tema koja nije u fokusu njihova istraživanja. Sve navedeno ostavlja dovoljno razloga da se, usprkos navedenim ograničenjima, cijeli jedan projekt posveti sustavnoj analizi ciljeva javnih politika.

2. Konceptualizacija ciljeva javnih politika

Ciljevi javnih politika formalna su očitovanja o poželjnoj budućnosti, odnosno izjave kojima se deklarira što će vlast činiti. Temeljni su element svake javne politike i osnova njihova definiranja. Javne se politike određuju kao onaj aspekt fenomena politike koji je utemeljen na ciljno-instrumentalnoj racionalnosti. Definiranje javnih politika uvijek sadržava neko određenje o svrhovitom kolektivnom djelovanju, o skupnom djelovanju

koje je ciljno orijentirano, o izabiranju zajedničkih ciljeva i instrumenata za njihovo ostvarenje od legitimne vlasti (npr. Althaus, Bridgman & Davis, 2007; Anderson, 2006; Birkland, 2015; Colebatch, 2004; Hill, 2010; Hogwood & Gunn, 1984; Howlett, 2011; Kraft & Furlong, 2007; Smith & Larimer, 2013; Stone, 1998; Wildavsky, 1992). Stoga su ciljevi javnih politika temeljni koncept u različitim teorijama javnih politika u sklopu znanstvenih studija, no i u primijenjenim analizama javnih politika, koje se pišu radi savjetovanja političkog odlučivanja u praksi.

No iako konstitutivni koncept javnih politika, ciljevi su ipak nedovoljno istraživani i teorijski nedoraden pojam. Literatura i studije javnih politika ne nude standardnu klasifikaciju ciljeva i njihova sadržaja i oblika. Studije slučaja pojedinih sektora zahvaćaju pitanja ciljeva tek rubno. Dosad ciljevi nisu bili podvrgnuti sustavnoj analizi kao središnji predmet istraživanja, ni u Hrvatskoj, ali ni u svijetu. Udžbenici o javnim politikama najčešće ne nude zasebna poglavlja o ciljevima niti ih ističu u svojim predmetnim indeksima (npr. Anderson, 2006; Althaus, Bridgman & Davis, 2007; Howlett, Ramesh & Perl, 2009; Hill, 2010; Birkland, 2015). Osim što su ciljevi u praksi silno raznorodni, još su često k tome i nejasni, dvosmisleni, višestruki, preklapajući, oprečni i promjenjivi (v. Rein, 2006). Dakle, teško su „uhvatljivi”, pa literatura, umjesto da ponudi što jasniju konceptualizaciju i operacionalizaciju za empirijska istraživanja, nekako ciljeve najčešće shvaća samorazumljivim fenomenom i malo im se posvećuje.

U dostupnim definicijama ciljevi javnih politika povezani su s budućnošću, željama, očekivanjima, namjerama, svrhama i razlozima djelovanja u stvaranju javnih politika i u odnosu na njihove ishode i rezultate (npr. Birkland, 2015; Dunn, 1994; Hogwood & Gunn, 1984; Howlett, 2011; Kraft & Furlong, 2007; Kustec Lipicer, 2012; Petek & Petković, 2014). Literatura o javnim politikama razlikuje razine apstraktnosti ciljeva te ističe da postoje najopćenitije vrijednosti i opći ciljevi te konkretniji specifični ciljevi i mjere (Hogwood & Gunn, 1984; Dunn, 1994; Spicker, 2008; Howlett, 2011; Howlett & Cashore, 2014; Petek & Petković, 2014). Ne postoji neki konsenzus što se tiče jasna razgraničenja tih razina, a posebice ih je teško nedvosmisleno primijeniti na empirijske primjere. Sadržajna je dimenzija ciljeva pak posve zanemarena u literaturi. Stoga je cilj ovog istraživanja, sustavnom analizom različitih hrvatskih javnih politika, unaprijediti empirijsku teoriju javnih politika. Na temelju empirijskih uvida dobivenih iz službenih državnih dokumenata o tematskim varijacijama formalnih ciljeva namjera je unaprijediti konceptualizaciju ciljeva javnih politika i njihovo klasificiranje.

3. Istraživački dizajn i metodološki pristup

Istraživački dizajn osmišljen je u skladu s istraživačkom strategijom kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012), što je u skladu s deskriptivnom svrhom projekta. Kao metoda prikupljanja podataka korišteno je uzorkovanje dokumenata jer su to lako dostupni, iznimno ekonomični i vrlo obuhvatni izvori podataka o ciljevima javnih politika (Bowen, 2009; Burnham et al., 2006; Esmark & Triantafillou, 2007). Korišteni su važeći državni dokumenti, akti proizvedeni od formalnih aktera, u obliku strategija, programa ili smjernica, koji u najvećoj mjeri sadržavaju ciljeve javnih politika u usporedbi s drugom državnom dokumentarnom građom.

Može se izdvojiti više prigovora na uporabu vladinih strateških dokumenata kao izvora podataka. Često se ističe da su državne strategije irelevantni dokumenti, samo „lijep popis želja na papiru” koji nema veze s onim što se „stvarno događa na terenu” te da se „pišu samo zbog formalnog ispunjavanja zahtjeva EU-a”. Ako se takve ocjene prihvate bez zadržke, onda se analiza gotovo sve dokumentarne građe može odbaciti kao posve irelevantna (isto se katkad tvrdi i za mnoge hrvatske zakone). No treba uzeti u obzir da su strategije ipak element stvaranja javnih politika, i to onaj koji najcjelovitije donosi dizajn neke politike.⁴ Također, provedba neke politike i njezini stvarni rezultati i ne mogu biti identični onomu što je na početku procesa zamišljeno. Važno je, dakle, pri uporabi vladinih strategija kao izvora podataka osvijestiti njihova ograničenja jer su u Hrvatskoj strategije katkad vrlo niske kvalitete; jer su one tek dio širokog konteksta oblikovanja neke javne politike; i jer realizacija plana može biti u velikom raskoraku s onim što je u planu propisano.

U uzorak je izabrano 11 strategija na temelju raznih klasifikacija vrsta javnih politika (Compston, 2004; Fink Hafner, 2007) da bi uzorak bio što raznolikiji. Pet strategija predstavlja javne politike koje se formiraju na temelju neke djelatnosti, iz svih temeljnih područja javnih politika (izabrane su sigurnosna, pravosudna, prometna, obrazovna politika i politika zapošljavanja). Tri su strategije višesektorske politike koje se formiraju za specifične društvene grupe, odnosno ciljane skupine javnih politika (u uzorku su politika za mlade i za osobe s invaliditetom te politika spolne ravnopravnosti). A tri su dokumenta strategije o specifičnim javnopoliti-

⁴ Iskustvo intervjuiranja državnih službenika o pitanjima dizajna općenito, a onda i specifično ciljeva, pokazuje da se na takve upite službenici uglavnom pozivaju upravo na strateške dokumente. Neformalni akteri pak pri intervjuiranju na ista općenita pitanja o ciljevima pojedinih javnih politika uglavnom odgovaraju kritikama državnih strategija.

tičkim problemima koji pripadaju u više vladinih resora (to su strategije o sprečavanju nasilja u obitelji, poticanju čitanja te preradi drva i proizvodnji namještaja).⁵ Ukupna uzorkovana građa sastoji se od 988 stranica dokumenata (v. prilog 1 te tablicu 1).

Tablica 1: *Uzorak politika/strategija (s brojem jedinica kodiranja)*

Po djelatnostima	Po ciljanim skupinama	Po problemima
1. Sigurnost (52)	6. Spolna ravnopravnost (118)	9. Nasilje u obitelji (71)
2. Pravosuđe (190)	7. Osobe s invaliditetom (562)	10. Drvna industrija (235)
3. Zapošljavanje (72)	8. Mladi (143)	11. Poticanje čitanja (92)
4. Promet (466)		
5. Obrazovanje (222)		
Ukupno: (1,002 jedinice)	(823 jedinice)	(398 jedinica)

Izvor: Petek et al. 2021a; 2021b.

Jedinice kodiranja određene su tematskim kriterijem. Segmentirani su samo oni citati koji se odnose na ciljeve i svaka jedinica kodiranja sadržava samo jedan cilj. Veličina jedinice kodiranja stoga varira od nekoliko riječi do nekoliko rečenica. U 11 dokumenata ukupno su segmentirane 2,223 jedinice kodiranja (v. tablicu 1). Shema kodiranja razvijena je induktivnim pristupom – svi kodovi formirani su na temelju podataka i u podacima uočenih aspekata sadržajne dimenzije ciljeva. Sažimanje induktivnih opažanja u šire kategorije rezultiralo je dvorazinskom shemom kodiranja, s pet glavnih kategorija koje su glavni tematski aspekti ciljeva javnih politika (sektorski, procesno, evaluacijski, instrumentalno te vrijednosno orijentirani ciljevi) te 28 potkategorija koje čine podvarijacije svakog aspekta (v. tablicu 2).

⁵ Izbor konkretnih strategija unutar pojedine skupine ovisio je i o ekspertizi članova istraživačkog tima.

Tablica 2: *Shema kodiranja tematske dimenzije ciljeva*

1. Sektorski	2. Procesni	3. Evaluacijski	4. Instrumentalni	5. Vrijednosni
1.1. Pristupačnost	2.1. Jačanje kapaciteta	3.1. Koherentnost i relevantnost	4.1. Osviještenost	5.1. Demokratska legitimnost
1.2. Kohezija			4.2. Investirati	5.2. Jednakost i ljudska prava
1.3. Razvoj	2.2. Suradnja i koordinacija	3.2. Efikasnost i efektivnost	4.3. (Re)Organizirati	5.3. Zaštita okoliša
1.4. Zapošljavanje		3.3. Kvaliteta	4.4. (Re)Regulirati	
1.5. Mobilnost	2.3. Odlučivanje utemeljeno na dokazima	3.4. Pravovremenost		5.4. Pravednost i vladavina prava
1.6. Nacionalni identitet		3.5. Održivost		5.5. Nenasilje
1.7. Sigurnost	2.4. Implementacija			
1.8. Društvena uključenost i osnaživanje	2.5. Strateško planiranje			
1.9. Dobrobit i prevencija				

Izvor: autorica.

Sektorski orijentirani ciljevi usmjereni su na poželjne ishode političkog odlučivanja u pojedinom sektoru – na rješavanje konkretnih javnopolitičkih problema i proizvodnju koristi za pojedince, društvene skupine ili sve građane unutar nekog resora. Procesno orijentirani ciljevi potiču unaprjeđenje nekih karakteristika procesa političkog odlučivanja, pa tek onda neizravno eventualno pomažu i u rješavanju konkretnih problema u nekom sektoru. Evaluacijski orijentirani ciljevi kao poželjnu budućnost izravno postavljaju zadovoljavanje nekoga evaluacijskog kriterija. Ciljevi orijentirani na instrumente ističu uvođenje novih instrumenata ili promjene u korištenju postojećima kao cilj. Vrijednosno orijentirani ciljevi odnose se na cjelinu političkog sustava, a ne samo na jedan sektor, smjeraju unaprjeđenje kvalitete demokracije te predstavljaju temeljne ustavne vrednote (v. Ustav Republike Hrvatske, 2010, čl. 3).⁶

Kodiranje je provođeno na razini potkategorija, slijedeći temeljno pravilo kvalitativne analize sadržaja da se jednoj jedinici kodiranja može pridružiti samo jedna potkategorija iz iste glavne kategorije. Dakle, jedna se jedinica kodiranja može kodirati, primjerice, samo jedanput u sektorski orijentirane ciljeve. To zapravo znači da je jedan citat iz hrvatskih strateških do-

⁶ Detaljni šifarnik koji donosi definiciju svake kategorije i potkategorije, zajedno s kriterijima uključivanja i isključivanja jedinica kodiranja te primjerima, dostupan je od istraživača na upit.

kumenata mogao biti kodiran najmanje jedanput, a najviše pet puta (po jedanput u svaku glavnu kategoriju sheme kodiranja). Prvo je u pilot-fazi istraživanja provedeno testno kodiranje u dva ciklusa. U drugome ciklusu kodirano je 15 % ukupne građe (iz svih 11 uzorkovanih dokumenata) u četiri koderska para s razinom od 79 % slaganja među koderima.⁷ S obzirom na velik istraživački tim i veliku razinu varijacije u broju potencijalno dodijeljenih kodova jednoj jedinici kodiranja, međukoderska pouzdanost od gotovo 80 % određena je kao zadovoljavajuća. U završnom kodiranju 2,223 jedinice kodiranja kodirane su ukupno 3,815 puta (jedna jedinica kodiranja kodirana je prosječno 1.7 puta).

4. Temeljni nalazi istraživanja

Završno kodiranje pokazalo je da su ciljevi hrvatskih javnih politika vrlo raznoliki (v. tablicu 3). Sve glavne kategorije zastupljene su u građi s velikim udjelom. Naravno, dominiraju sektorski orijentirani ciljevi s udjelom od 49 %, s obzirom na to da je to zaista temeljna vrsta ciljeva javnih politika. Može se reći i da su sektorski orijentirani ciljevi glavna asocijacija i najčešća definicija ovog koncepta. No, ono što ciljeve javnih politika čini kompleksnim fenomenom koji je loše konceptualiziran jest činjenica da se, osim „klasičnih” ciljeva za sektore, javljaju i ciljevi koji se preklapaju s drugim temeljnim obilježjima javnih politika, s procesom njihova stvaranja, evaluacijom, inovacijama instrumenata javnih politika te demokratskim vrijednostima. I sve navedene kategorije znatno su prisutne u hrvatskim javnim politikama, gotovo sve iznad četvrtine ukupne uzorkovane građe: procesno orijentirani ciljevi prisutni su u 41 %, evaluacijski u 31 %, instrumentalni u 25 %, a vrijednosni u 22 % svih jedinica kodiranja. Posebice visok rezultat procesnih i evaluacijskih ciljeva daje naslutiti da strateški dokumenti prepoznaju svojevrsnu „nezrelost” stvaranja hrvatskih javnih politika, s obzirom na to da se tako intenzivno ističe ostvarenje nekih temeljnih načela i karakteristika. No za takav zaključak potrebno je imati komparativne podatke za barem nekoliko zemalja.

⁷ Rezultati oba ciklusa testnog kodiranja dostupni su od istraživača na upit.

Tablica 3: Ukupna zastupljenost ciljeva hrvatskih javnih politika*

Sektorski	49%	Procesni	41%	Evaluacijski	31%	Instrumentalni	25%	Vrijednosni	22%
Pristupačnost	8%	Jačanje kapaciteta	12%	Koherentnost i relevantnost	9%	Osviještenost	10%	Demokratska legitimost	3%
Kohezija	1%	Suradnja i koordinacija	7%	Efikasnost i efektivnost	8%	Investirati	4%	Jednakost i ljudska prava	9%
Razvoj	11%	Odlučivanje utemeljeno na dokazima	10%	Kvaliteta	8%	(Re)Organizirati	6%	Zaštita okoliša	5%
Zapošljavanje	6%	Implementacija	3%	Pravovremenost	2%	(Re)Regulirati	5%	Pravednost i vladavina prava	2%
Mobilnost	3%	Strateško planiranje	9%	Održivost	4%			Nenasilje	3%
Nacionalni identitet	1%								
Sigurnost	3%								
Društvena uključenost i osnaživanje	10%								
Dobrobit i prevencija	6%								

* Prikazani udjeli odnose se na zastupljenost pojedine kategorije ili potkategorije u ukupnom broju od 2,223 jedinice kodiranja. S obzirom na to da svaka jedinica kodiranja može biti kodirana od 1 do 5 puta, ukupan zbroj svih udjela glavnih kategorija prelazi 100%. Također, kako jedinica kodiranja ne mora biti kodirana unutar svake glavne kategorije, zbroj udjela pojavljivanja potkategorija jedne glavne kategorije manji je od 100%.

Izvor: autorica.

Na razini potkategorija u hrvatskim javnim politikama najzastupljeniji su sljedeći ciljevi: *Jačanje kapaciteta* (12 %), *Razvoj* (11 %), *Društvena uključenost i osnaživanje* (10 %), *Odlučivanje utemeljeno na dokazima* (10 %) i *Osviještenost* (10 %). Nijedan od navedenih ciljeva na tome popisu ne iznenađuje, posebice ne istaknutost jačanja kapaciteta kao najzastupljenijeg cilja, s obzirom na to da i akteri stvaranja javnih politika i istraživači često ističu da je Hrvatska država s dosta niskim institucijskim kapacitetima. U pet najmanje zastupljenih potkategorija ulaze: *Nacionalni identitet* (1 %), *Kohезija* (1 %), *Pravovremenost* (2 %), *Pravednost i vladavina prava* (2 %) te *Mobilnost* (3 %). Najviše iznenađuje niska zastupljenost nacionalnog identiteta kao cilja hrvatskih javnih politika, što potiče daljnja istraživanja o tome kako taj koncept iznimno prisutan u medijskom političkom diskursu nije učestalo „doputovao” do formalnih dokumenata, osim početnog površnog dojma da se u ciljeve ne uključuje ono što se smatra već ostvarenim.

Glavni nalazi istraživanja u pregledu javnih politika koje su u ovoj analizi zastupljene svaka jednim strateškim dokumentom također pokazuju zanimljive uvide (v. tablicu 4). Već samo redosljed zastupljenosti pojedinih vrsta ciljeva nešto otkriva. Najslabije su politike formirane oko specifičnih djelatnosti i strategije pisane za specifične probleme, stoga što ih karakterizira gotovo identičan redosljed zastupljenosti glavnih kategorija. Politike ciljanih skupina, koje su po prirodi višesektorske, jer su „razlomljene” među raznim klasičnim resorima te su u nadležnosti više ministarstava, odskaču. Iako sve skupine ponovno pokazuju najvišu zastupljenost sektorski orijentiranih ciljeva, kod politika ciljanih skupina ostale vrste ciljeva imaju veću važnost. Iako nisu najzastupljenije u uzorku, upravo te višesektorske politike sadržavaju najviše instrumentalnih i vrijednosnih ciljeva. Čak dvije politike iz te skupine – politika za osobe s invaliditetom i politika spolne ravnopravnosti – nemaju sektorski orijentirane ciljeve kao najzastupljeniju glavnu kategoriju. Kao svojevrsni devijantni slučaj može se istaknuti pravosudna politika, koju obilježava najniža prisutnost sektorski orijentiranih ciljeva u odnosu na sve ostale vrste ciljeva. Posebna priroda tog resora, koji nekako nije „sam sebi svrha”, vjerojatno je dio odgovora na pitanje o razlozima takva statusa, no svakako i taj nalaz traži daljnja istraživanja i mnogo detaljnije analize.

Tablica 4: Zastupljenost ciljeva hrvatskih javnih politika po resorima*

	Sektor- ski	Pro- cesni	Evalu- acijski	Instru- men- talni	Vrijed- nosni
POLITIKE PO DJELATNOSTIMA	22 %	18 %	19 %	9 %	8 %
Obrazovna politika	4 %	4 %	4 %	4 %	1 %
Politika zapošljavanja	3 %	1 %	1 %	1 %	0 %
Pravosudna politika	1 %	5 %	3 %	1 %	3 %
Sigurnosna politika	2 %	1 %	0 %	1 %	1 %
Prometna politika	12 %	8 %	10 %	2 %	3 %
POLITIKE CILJANIH SKUPINA	17 %	17 %	6 %	12 %	9 %
Politika za osobe s invaliditetom	12 %	13 %	4 %	8 %	5 %
Politika spolne ravnopravnosti	2 %	2 %	1 %	1 %	3 %
Politika za mlade	3 %	2 %	1 %	2 %	1 %
PROBLEMSKE STRATEGIJE	10 %	6 %	6 %	4 %	5 %
Nasilje u obitelji	2 %	1 %	1 %	1 %	2 %
Poticanje čitanja	3 %	1 %	1 %	1 %	0 %
Prerada drva i proizvodnja nam- ještaja	6 %	3 %	4 %	3 %	3 %

* Svi postoci, kako bi bili usporedivi, prikazuju udjele pojavljivanja određene kategorije u ukupnom broju jedinica kodiranja neke strategije ili skupine strategija (v. podatke o broju jedinica kodiranja u tablici 1).

Izvor: autorica.

5. Pregled analitičkih radova o ciljevima hrvatskih javnih politika

Prethodni je odjeljak pokazao zastupljenost pojedinih tematskih aspekata ciljeva i njihovih varijacija u hrvatskim javnim politikama. Već na toj vrlo površnoj razini otkrivene su neke zanimljivosti koje potiču daljnja istraživanja i analize. Iako kvalitativna analiza sadržaja omogućuje prikaz fre-

kvencija pojavljivanja pojedinih kodova, to je tek sekundarno u navedenoj analitičkoj strategiji. Kvalitativna analiza sadržaja kao primarni doprinos ponajprije treba proizvesti originalnu shemu kodiranja koja mapira dimenzije analiziranog fenomena, a zatim treba pokazati kakva se značenja kriju u pojedinim kategorijama i potkategorijama unutar kodirane građe.

Predstavljeni istraživački projekt uspio je iznjedruti originalan način sistematiziranja tematske dimenzije ciljeva javnih politika koji može pružiti izvorne uvide u praksu stvaranja javnih politika i političko odlučivanje vlade u Hrvatskoj i šire. Radi detaljnog „raskrinkavanja” značenja toga normativnog aspekta hrvatskih javnih politika pripremljeno je šest analitičkih radova o ciljevima na temelju originalnog kodiranja strateških dokumenata, a koji imaju različita tematska usmjerenja, koriste se različitim analitičkim fokusima pretočenima u raznovrsne oblike istraživačkog dizajna, kvalitativnu analizu sadržaja dopunjuju različitim metodološkim postupcima te donose raznorodne nalaze i uvide.⁸

Radovi koji slijede bave se vrlo raznolikim temama koje se mogu iščitati u ciljevima javnih politika i raznorodno teorijski kontekstualiziraju istu empirijsku građu. Fokus je na pitanjima koherentnosti i korespondencije ciljeva, odnosno na tome koliko su ciljevi u međusobno skladnim odnosima te koliko su istiniti u odnosu na društvenu stvarnost (Baketa, 2022; Petković, 2022). Zatim se radovi usmjeravaju na upravljačke prioritete i modele upravljanja koji se „skrivaju” u procesno orijentiranim ciljevima (Kekez & Munta, 2022). Nadalje, analize su usmjerene i prema specifičnim načelima stvaranja javnih politika, poput rodnog osvještavanja politika (Šinko & Petek, 2022) ili stvaranja politika utemeljenog na dokazima (Kovačić, 2022). Na kraju, radovi pokazuju i kako niz uvida može proizaći ako se analiza posveti općim varijacijama ciljeva unutar samo jednog sektora, sigurnosnog (Zgurić & Petek, 2022).

Opsežna baza podataka te višerazinska shema kodiranja omogućuje višestruke smjerove analize te primjenu raznorodnih oblika istraživačkog dizajna. Tako se među radovima koji slijede neki usmjeravaju na samo jednu jedinu potkategoriju sheme kodiranja, odnosno pojedinačni cilj (Kovačić, 2022), na uzorak potkategorija (Petković, 2022) ili na samo jednu glavnu kategoriju (Kekez & Munta, 2022). Sužavanje broja kodova praćeno je korištenjem jedinica kodiranja iz svih 11 strategija, odnosno politika

⁸ Prva verzija radova predstavljena je na Hrvatskim politološkim razgovorima, znanstvenoj konferenciji Hrvatskoga politološkog društva koja je održana 5. i 6. studenog 2021. u Zagrebu, u posebnom panelu posvećenom predstavljanju projekta.

(Kovačić, 2022; Kekez & Munta, 2022; Petković 2022). Osim varijacija u uporabi samo nekih dijelova sheme kodiranja, analize se različito strukturiraju i s obzirom na uzorak politika, pa su neki radovi strukturirani u obliku studije jedne politike (Zgurić & Petek, 2022), komparativne analize tri najbližnja slučaja (Baketa, 2022) ili komparacije četiri strategije (Šinko & Petek, 2022). Sužavanje uzorka politika uglavnom je praćeno uporabom cijele sheme kodiranja, svih glavnih kategorija i potkategorija (Zgurić & Petek, 2022) ili se ona tek neznatno smanjuje selekcioniranjem potkategorija relevantnijih za temu rada, no iz svih glavnih kategorija (Baketa, 2022; Šinko & Petek, 2022).

Na metodološkoj razini, osim zajedničkoga općeg okvira kvalitativne analize sadržaja, radovi koji slijede uporabljaju i dodatne metodološke postupke. Većina radova analizira aktualne hrvatske strategije, no donosi se i komparacija više vremenskih točaka, odnosno analiza promjena ciljeva i njihovih obilježja tijekom vremena (Zgurić & Petek, 2022). Neki radovi radi provođenja specifične analize dodatno kodiraju građu pojedinih glavnih kategorija ili potkategorija (Kekez & Munta, 2022; Kovačić, 2022; Šinko & Petek, 2022; Zgurić & Petek, 2022). Podaci se prikazuju i u kvalitativnom stilu, s dubinskom analizom svih nijansi značenja citata unutar pojedinih potkategorija, i kvantitativnom stilu, isticanjem frekvencija pojavljivanja potkategorija i kategorija, ali i njihovom kombinacijom (npr. Baketa, 2022). Također, radovi pokazuju kako je podatke kodirane po strogim pravilima kvalitativne analize sadržaja moguće dodatno obraditi i analizirati interpretativnim pristupom (Petković, 2022). Za prikaz podataka i sažimanje značenja unutar pojedinih kategorija osim klasičnih tabličnih prikaza frekvencija koriste se i tzv. tekstualne tablice (Baketa, 2022; Šinko & Petek, 2022).

U vrlo bogatom spektru najrazličitijih uvida koje radovi koji predstoje donose, u kratkom formatu uvodnika mogu se naglasiti tek neki. Više analiza pokazuje da je pitanje društvene uključenosti jedan od središnjih ciljeva hrvatskih javnih politika (Baketa, 2022; Šinko & Petek, 2022). To je trend i u međunarodnim i europskim strateškim dokumentima, a slično se može istaknuti i za rodno osvještavanje politika, odlučivanje utemeljeno na dokazima ili višedimenzionalno razumijevanje sigurnosti, koji se također prelijevaju u hrvatske javne politike. No svi ti trendovi pokazuju se sporadičnima i oskudnima, uglavnom deklarativnima te nerazrađenima, nedovoljno promišljenima i neprilagođenima nacionalnom kontekstu, odnosno vrlo loše operacionaliziranim (Kovačić, 2022; Šinko & Petek, 2022; Zgurić & Petek, 2022). Posebice se to može uočiti isticanjem provedbe aktivnosti predviđenih postojećim strateškim ili zakonodavnim okvirom kao

vrlo važna upravljačkog prioriteta (Kekez & Munta, 2022), iako bi ona trebala biti samorazumljiva. Ciljevi hrvatskih javnih politika, uz polazišnu usklađenost tematski srodnih dokumenata, pokazuju nedostatak međusobne koherentnosti i korespondencije s društvenim trendovima, što ih čini na neki način previše ambicioznima (Baketa, 2022; Petković, 2022).

Radovi koji slijede u ovome tematskom bloku, a koji su izrađeni u sklopu predstavljenoga istraživačkog projekta „Kako vlada Vlada”, ne pate od problema pretjerane ambicioznosti u vlastitim ciljevima. Ne pretendiraju dati opsežna objašnjenja hrvatskih javnih politika, ne obuhvaćaju cjelinu stvaranja javnih politika u Hrvatskoj niti na bilo koji način pokušavaju odrediti uzroke aktualnog stanja hrvatskih javnih politika ili predvidjeti buduće trendove njihova razvoja. S vrlo uskim fokusom na tek jedan element hrvatske javnopolitičke prakse danas te s najjednostavnijim istraživačkim svrhama, deskriptivnima, svi radovi donose minuciozne empirijske analize te svoje uvide utemeljuju isključivo na sustavnom izučavanju empirijske građe i uvijek ih detaljno opravdavaju podacima. Iako je to tek jedan mali početni korak u razvoju empirijske političke teorije hrvatskih javnih politika, možda će se pokazati kao nezaobilazan i odlučujući.

Popis literature

- Althaus, C., Bridgman, P., & Davis, G. (2007). *The Australian policy handbook*. Crows Nest, Australija: Allen&Unwin, <https://doi.org/10.4324/9781003117940>
- Anderson, J. E. (2006). *Public policymaking. An Introduction*. Boston & New York, SAD: Houghton Mifflin Company.
- Baketa, N. (2022). Koherentnost ciljeva strateških dokumenata u Hrvatskoj: obrazovanje, mladi i poticanje čitanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava* (u objavi).
- Birkland, T. A. (2015). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. New York, SAD: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9781315717371>
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40, <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Colebatch, H. K. (2004). *Policy*. Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Burnham, P., Gilland, K., Grant, W., & Layton-Henry, Z. (2006). *Metode istraživanja politike*. Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Compston, H. (2004). *Handbook of public policy in Europe. Britain, France and Germany*. Houndmills, Velika Britanija, UK: Palgrave, <https://doi.org/10.1057/9780230522756>
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. New Jersey, SAD: Prentice Hall.

- Esmark, A., & Triantafillou, P. (2007). Document analysis of network topography and network programmes. U P. Bogason & M. Zülner (Eds.), *Methods in democratic network governance* (str. 99–124). Houndsmills, UK: Palgrave, <https://doi.org/10.1057/9780230627468>
- Fink Hafner, D. (2007). Znanost „o“ javnih politikah in „za“ javne politike. U D. Fink Hafner (Ur.), *Uvod v analizo politik. Teorije, koncepti, načela* (str. 9–30). Ljubljana, Slovenija: Fakultet za družbene vede.
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies. Principles and instruments*. New York, SAD: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203838631>
- Howlett, M., & Cashore, B. (2014). Conceptualising public policy. U I. Engelli & C. Rothmayr Allison (Eds.), *Comparative policy studies. Conceptual and methodological challenges* (str. 17–34). New York, SAD: Palgrave, https://doi.org/10.1057/9781137314154_2
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policies. Policy cycles / policy subsystems*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Kekez, A. & Munta, M. (2022). Upravljački prioriteti političkog odlučivanja: analiza procesnih ciljeva hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava* (u objavi).
- Kovačić, M. (2022). Kako bi Analiza trebala spasiti Hrvatsku: stvaranje politika utemeljeno na dokazima kao cilj hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(3), 495-520, <https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.2>
- Kustec Lipicer, S. (2012). *Vrednovanje javnih politika*. Zagreb, Hrvatska: Disput.
- Kraft, M., & Furlong S. R. (2007). *Public policy. Politics, analysis, and alternatives*. Washington, SAD: CQ Press.
- Petek, A., & Petković, K. (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti.
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021a). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. *European Policy Analysis*, 7(2), 451–469, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021b). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. Methodological supplemental. *European Policy Analysis*, 7(2), 451–469, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>
- Petković, K. (2022). Utopija ili distopija? Problemi koherencije i korespondencije ciljeva hrvatskih javnih politika. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(3), 469-520, <https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.3>
- Rein, M. (2006). Reframing problematic policies. U M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford handbook of public policy* (str. 389–

- 405). Oxford, UK: Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0018>
- Schneider, A. (2013). Policy design and transfer. U Jr. E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M., M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy* (str. 217–228). Oxon, UK & New York, SAD: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203097571>
- Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. London, Velika Britanija: Sage.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2013). *The public policy theory primer*. Boulder, SAD: Westview Press, <https://doi.org/10.4324/9780429494352>
- Spicker, P. (2008). *Policy analysis for practice. Applying social policy*. Bristol, UK: The Policy Press.
- Stone, D. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York, SAD & London UK: W. W. Norton & Company.
- Šinko, M. & Petek, A. (2022). Ravnopravnost spolova u Hrvatskoj: natkriljujuć ili marginalan cilj? *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(3), 521-557, <https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.1>
- Vedung, E. (2013). Six models of evaluation. U Jr. E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh & X. Wu (Eds.), *Routledge handbook of public policy* (str. 387–400). Oxon, UK & New York, SAD: Routledge, <https://doi.org/10.4324/9780203097571>
- Zgurić, B. & Petek, A. (2022). Analiza ciljeva hrvatske sigurnosne politike. *Hrvatska i komparativna javna uprava* (u objavi).
- Wildavsky, A. (1992). *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. New Brunswick Kanada & London, UK: Transaction Publisher.

Propisi

Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10.

Prilog 1: Popis uzorkovanih dokumenata

- Hrvatski sabor (2011). *Nacionalna politika za ravnopravnost spolova za razdoblje od 2011. do 2015. godine*, NN 88/11.
- Hrvatski sabor (2012). *Strategija razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine*, NN 144/12.
- Hrvatski sabor (2014). *Nove boje znanja. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije*. NN 124/14.
- Hrvatski sabor (2017). *Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske*, NN 75/17.

- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (2017). *Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. – 2030.)* [strategija]. Preuzeto s <https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MMPI%20Strategija%20prometnog%20razvoja%20RH%202017.-2030.-final.pdf>
- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (2017). *Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2018. do 2020. godine* [smjernice] Preuzeto s <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2017/12%20prosinac/73%20sjednica%20VRH/73%20-%201.pdf>
- Ministarstvo socijalne politike i mladih (2014). *Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine* [program] Preuzeto s <https://demografijaimladi.gov.hr/istaknute-teme/mladi-4064/nacionalni-program-za-mlade-4072/4072>
- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (2017). *Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine* [strategija]. Preuzeto s <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Nacionalna%20strategija%20zastite%20od%20nasilja%20u%20obitelji%20za%20razdoblje%20do%202017.%20do%202022.%20godine.pdf>
- Vlada Republike Hrvatske (2017a). *Strategija razvoja prerade drva i proizvodnje namještaja Republike Hrvatske 2017. – 2020. s Akcijskim planom provedbe 2017. – 2020.* NN 44/17.
- Vlada Republike Hrvatske (2017b). *Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine.* NN 42/17.
- Vlada Republike Hrvatske (2017c). *Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine* [strategija]. Preuzeto s https://min-kulture.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20poticanja%20%C4%8Ditanja_tekst.pdf