

Vrste javnih politika Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika

ANA PETEK*

Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu
Zagreb, Hrvatska

Pregledni rad

UDK: 36.01

doi: 10.3935/rsp.v21i3.1143

Primljeno: svibanj 2013.

Cilj je rada utvrditi specifičnosti stvaranja redistributivnih javnih politika Theodorea Lowija, kako bi se doprinijelo uspoređivanju socijalnih politika s ostalim područjima javnih politika. Stoga se detaljno razmatraju četiri vrste javnih politika koje Lowi postavlja – distributivnih, regulativnih, redistributivnih i konstitutivnih politika – te kriteriji za njihovo razvrstavanje i obilježja svake pojedine vrste. Interpretacija kriterija i obilježja razvijena je usporedbom i sažimanjem izvorne i bogate sekundarne literature. Rad pokazuje kako redistributivne politike karakterizira uporaba javnih financija i javnih usluga u svrhe ostvarivanja javnih interesa, u elitističkoj ili korporativističkoj strukturi odnosa moći državnih i okrupnjenih nedržavnih aktera iz civilnog društva, vidljivima u ideološkim svrstavanjima i javnim debatama. Osnovni je nalaz da su redistributivne (socijalne) politike najbližije konstitutivnim politikama, zatim distributivnima, a najmanje sličnosti imaju s regulativnim (ekonomskim) politikama.

Ključne riječi: komparativne javne politike, razvrstavanje javnih politika, Theodore Lowi, konstitutivne politike, distributivne politike, regulativne politike, redistributivne politike.

UVOD

Javne se politike istražuju na dva osnovna načina. Istraživači se fokusiraju na promjene javnih politika (eng. *policy change*) ili na njihovo variranje (eng. *policy variation*) (John, 1998.: 12-20). Studije o promjenama usmjerene su na opisivanje i objašnjavanje (ne)stabilnosti u stvaranju pojedine politike, uglavnom kroz duža vremenska razdoblja. One dominiraju istraživanjima jer je najveći broj tekstova o

javnim politikama posvećen upravo pojedinom sektoru, bez uopćavanja o više resora (Birkland, 2001.: 135.; Colebatch, 2004.: 80). Također su i najčešći oblik analize socijalnih politika. Istraživanja varijacija javnih politika okrenuta su pitanjima o sličnostima i razlikama između istih politika u različitim zemljama ili između različitih politika u istoj zemlji. Riječ je o disciplini komparativnih javnih politika, s međunarodnom i unutarnacionalnom uspored-

* Ana Petek, Fakultet političkih znanosti / Faculty of Political Science, Sveučilište u Zagrebu / University of Zagreb, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb, Hrvatska / Croatia, apetek@fpzg.hr

bom. Ovaj je rad utemeljen na unutarnacionalnom kompariranju javnih politika, što je najmanje razvijen segment istraživanja.

Uspoređivanje različitih politika u jednoj zemlji posebice je važno iz dva razloga. Prvo, u znanstveno-spoznajnom smislu takva istraživanja daju specifične uvide u funkcioniranje cjeline političkog sustava. Otkrivaju se odgovori na pitanja, primjerice, o efikasnosti djelovanja institucionalnih aranžmana po pojedinim javnim problemima, o raspršenosti moći u sustavu i eventualnoj dominaciji nekih aktera, ili o kvaliteti ishoda sustava za građane u različitim sferama života. Drugo, u praktičnome smislu upravljanja javnim politikama komparacija različitih resora nudi osnovu za njihovu koordinaciju koja je »ključ« dobrog upravljanja u 21. stoljeću. Uspješnost socijalnih politika svakako ovisi o njihovu koordiniranju s, primjerice, ekonomskim politikama. Ipak, radova koji uspoređuju socijalne politike s ostalim skupinama javnih politika gotovo da i nema.

Osnovu uspoređivanja više politika čini njihovo sustavno razvrstavanje – razdvajanje prema određenim svojstvima i raspoređivanje po vrstama ili skupinama. U te se svrhe u unutarnacionalnom uspoređivanju političkog odlučivanja koriste taksonomije i tipologije javnih politika.¹ Zbog izrazite brojnosti i velike raznolikosti javnih politika njihovo je sveobuhvatno klasificiranje u literaturi iznimno rijetko, a mnogi čak i osporavaju da je uopće moguće izraditi solidnu tipologiju javnih politika. Ipak, u tome području postoji utemeljivački rad. Riječ je

o klasifikaciji javnih politika koja ih dijeli na četiri vrste – konstitutivne, distributivne, regulativne i redistributivne politike. Prije 50-ak godina izradio ju je poznati američki politolog Theodore J. Lowi. Lowijeva klasifikacija javnih politika dominantna je i gotovo unikatna u literaturi o javnim politikama.² Postala je klasičan prikaz sistematizacije javnih politika u raznim udžbenicima u kojima su Lowijevi pojmovi najčešće jednostavno sinonimi za vrste javnih politika. Riječ je i o izrazito kritiziranoj i osporavanoj, no i o višestruko preradivanoj i unapređivanoj teoriji javnih politika. Gotovo svi kasniji pokušaji razvrstavanja državnih programa utemeljeni su na Lowijevim kategorijama (Heidenheimer, 1986.: 12). Dodatno je ta teorija važna jer socijalne politike shvaća kao zasebnu vrstu javnih politika, kao jedinstveni skup srodnih javnih politika, te stoga čini jedini pristup u teoriji javnih politika kojime se stvaranje socijalnih politika može usporediti sa »svim« drugim politikama.

Stoga je cilj ovoga članka dati sustavni pregled Lowijeva rada o vrstama javnih politika, kako bi se doprinijelo razvoju unutarnacionalnog kompariranja javnih politika, i to osobito uspoređivanju značajki stvaranja socijalnih politika s ostalim područjima javnih politika, posebice u Hrvatskoj. Polazišna je pretpostavka da se sve socijalne politike kreiraju u sklopu specifičnog obrasca redistributivnih javnih politika. Stoga je postavljeno istraživačko pitanje o tome koje su specifičnosti stvaranja redistributivnih politika u odnosu na

¹ Taksonomije su one klasifikacije javnih politika koje ih razvrstavaju u skupove prema karakteristikama empirijskih slučajeva (induktivno), dok tipologije čine isto prema konceptualnim kategorijama koje nastaju misaonim eksperimentom, najčešće križanjem određenih kriterija (deduktivno) (Smith, 2002.).

² Postoje neke binarne podjele javnih politika na, primjerice, konzervativne i liberalne politike, materijalne i simboličke, sadržajne i proceduralne (Birkland, 2001.: 145-149). One jednodimenzionalno razvrstavaju iznimno kompleksne javne politike, te su stoga dosta male analitičke vrijednosti. Također, postoji taksonomija koja politike dijeli na područja javnih politika (ekonomske politike, socijalne, klasični državni resori, posebne sektorske, ostale), no ta klasifikacija ne nudi nikakvo teorijsko objašnjenje zašto nešto čini vrstu javnih politika i koje su razlike i sličnosti među njima, već se uspoređuje ista politika po više zemalja (v. Compston, 2004.).

ostale javne politike – koje su im sličnosti i razlike.

Istraživanje je utemeljeno na analizi četiri izvorna članka kojima Lowi razvija svoju klasifikaciju³ i na nekim dodatnim radovima koji je kontekstualiziraju u cjelini Lowijeva rada, te na bogatoj sekundarnoj literaturi 20-ak autora koji se bave ovom klasifikacijom ili na njoj utemeljuju svoja istraživanja (v. Anderson, 1997.; Bickers i Williams, 2001.; Birkland, 2001.; Greenberg i sur., 1977.; Gustavsson, 1980.; Heckathorn i Maser, 1990.; Heinelt, 2006.; Hill, 2010.; Howlett, 1991., 2009.; Ingram i Schneider, 1993.; Kellow, 1988., 2009.; Kjellberg, 1977.; Miller, 1990.; Mooney i Schuldt, 2006.; Nicholson, 2002.; Ripley i Franklin, 1987.; Sheffer, 1977.; Smith, 2002.; Spitzer, 1987.; Steinberger, 1980.; Tatalovich i Daynes, 1984., 2011.; Tolbert, 2002.). Tumačenje kriterija za razvrstavanje politika te izvođenje karakteristika pojedinih vrsta javnih politika razvijeni su usporedbom i sažimanjem izvorne i sekundarne literature. Riječ je o teorijskom istraživačkom radu koji donosi originalnu interpretaciju Lowijeve klasifikacije u svrhe specificiranja značajki redistributivnih (socijalnih) politika u odnosu na ostale javne politike.

Rad se sastoji od tri dijela. Započinje se prikazom nastanka Lowijeve političke teorije javnih politika, te temeljnih uvida i pretpostavki na kojima ona počiva, da bi se pokazalo zašto uopće razvrstavati javne politike. Zatim se prelazi na razmatranje kriterija tipološkog razumijevanja

klasifikacije o kojima je napisano najviše sekundarne literature i koji su označeni kao najslabiji dio Lowijeva rada. Ipak, oni pokazuju važne razlike među vrstama javnih politika i poslužit će kao osnova za izvođenje početnih obilježja skupina javnih politika. Posljednji odjeljak prikazuje koje sve karakteristike obilježavaju pojedine vrste politika u taksonomijskom shvaćanju klasifikacije, kako bi se mogle istaknuti specifičnosti stvaranja redistributivnih (socijalnih) politika, te ih na kraju usporediti s ostalim resorima.

PRETPOSTAVKE KLASIFIKACIJE JAVNIH POLITIKA

Osnovna teza Theodorea Lowija jest da »*policies* određuju *politics*« (1972.: 299, 1988.: xi), odnosno da javne politike, vrsta političkog sadržaja određuje tip političkog konflikta. Lowi, dakle, tvrdi da problem koji je na političkom dnevnom redu uvjetuje koje vrste aktera će u njegovu rješavanju sudjelovati, odnosno da oblik i ishodi djelovanja vlasti determiniraju obrazac političkih odnosa i političku mobilizaciju (v. Heckathorn i Maser, 1990.: 1104; Heinelt, 2006.: 109; Ingram i Schneider, 1993.: 68; Kjellberg, 1977.: 555; Nicholson, 2002.: 175; Steinberger, 1980.: 185). Naravno, tu osnovnu tezu treba relativizirati. Svakako je riječ o dvosmjernom odnosu, jer naravno da i *politics* određuje *policies*. U suprotnom bi se moglo zaključiti kako, primjerice, izbori, stranke ili politička kultura

³ To su redom *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory* (1964.), *Decision Making vs. Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy* (1970.), *Four Systems of Policy, Politics, and Choice* (1972.), te predgovor *Foreword. New Dimensions in Policy and Politics* (iz knjige urednika Tatalovicha i Daynesa *Social Regulatory Policy. Moral Controversies in American Politics* iz 1988.).

Još u članku iz 1970. u jednoj fusnoti Lowi najavljuje knjigu o ovoj tematici na koju se čekalo više od 35 godina i koja je postala jedna od »najpoznatijih neobjavljenih knjiga u političkoj znanosti« (Kellow, 2009.: 484). Napokon je objavljena 2007. godine pod naslovom *Arenas of Power*. Ovaj se rad referira na drugo izdanje knjige iz 2009. Knjiga ne daje objašnjenje pristupa na neki nov i sveobuhvatan način, već objedinjuje Lowijev dugogodišnji istraživački rad, reprintom navedenih članaka, s dodanim neobjavljenim esejima (Kellow, 2009.: 484).

nemaju nikakav utjecaj na politički proces, što bi bilo izrazito pretjerano stajalište (Heinelt, 2006.: 112; Kellow, 1988.: 716). No, važnost istaknute teze leži u naglašavanju međuovisnosti između politike kao borbe za moć i politike kao rješavanja kolektivnih problema. Dakle, klasificiraju se javne politike i njihove veze s različitim oblicima politike unutar pojedinog nacionalnog sustava (Gustavsson, 1980.: 125-126; Sheffer, 1977.: 536-539).

Fundamentalni uvid koji donosi navedena teza jest postojanje podrežima političkog sustava – višestrukih arena moći ili podsustava odlučivanja.⁴ Suština je da ne postoji jedan politički proces, nego nekoliko njih koji sustavno variraju s obzirom na javne politike na koje se odnose (Kjellberg, 1977.: 556). Političko se odlučivanje dakle odvija, ovisno o temi, u diferenciranim podrežimima koji se međusobno razlikuju prema više karakteristika (Heinelt, 2006.: 109). Razlog tome su neke ishodišne istine o politici, a to su: (1) da postoje inherentna ograničenja u načinima na koje država može kontrolirati društvo, neovisno o tome koliko je neka konkretna država moćna; (2) da su svi načini na koje država može kontrolirati društvo dovoljno fundamentalni da imaju svoj distinktivni povijesni razvoj i pravilnosti da postaju zasebni režimi; te (3) da svaki režim tendira »proizvodnji« sebi komplementarne politike (Lowi, 1988.: xvi). Stoga o kreiranju javnih politika, da bi se njihove kontekstualne karakteristike

⁴ Usprkos mnogim kritikama, »snaga ove tipologije leži u naglašavanju postojanja arena moći« (Sheffer, 1977.: 540).

⁵ Do takvoga uvida Lowi dolazi izvodeći arene moći induktivno, kroz empirijska istraživanja političkog odlučivanja u SAD-u i testiranje i kritiku tada dominantnih teorija moći i političkog odlučivanja – pluralizma i elitizma (Lowi, 1964.: 678-686, 2009.: 1-19; Kellow, 2009.: 289; Kjellberg, 1977.: 555). Ističe kako je osnovni problem što su obje teorije »točne«, ali istodobno nedostatne za cjelovito objašnjenje odlučivanja (Lowi, 1964.: 686). Komentirajući vlastitu tipologiju, sam Lowi kaže: »Ako ovaj esej išta pokazuje, to je da gotovo niti jedno uopćavanje o nacionalnoj politici nije primjenjivo na dvije trećine slučajeva oblikovanja javnih politika« (1972.: 307). Kasnije se ovi induktivni uvidi taksonomijskog razvrstavanja javnih politika pretvaraju u tipološko razumijevanje vrsta javnih politika.

⁶ Razvoj vrsta javnih politika na federalnoj razini Lowi pokazuje preko analize mandata američkih predsjednika od sredine 18. do sredine 20. stoljeća (1972.: 301-307; 2009.: 21).

uopće mogle uzeti u obzir, nije moguće zaključivati na razini nacionalnog političkog sustava, već je nužno empirijska istraživanja te teorijska uopćavanja izvoditi na razini skupina sektora (Lowi, 1970.: 320).⁵ Riječ je o stvarnim empirijskim fenomenima (Lowi, 1964.: 689), očiglednima u empirijskim podacima (Howlett, 2009.: 76; Nicholson, 2002.: 175).

Iako još u samome početku Lowi ističe da su njegove vrste javnih politika i povijesne i funkcionalne kategorije (1964.: 689; 1970.: 320), nije riječ primarno o funkcionalnim, nego u većoj mjeri o povijesnim određenjima. Kategorije javnih politika nastale su kroz historijsku analizu, jer je Lowi i više nego uronjen u političku povijest SAD-a (Nicholson, 2002.: 167).⁶ Stoga je najpreciznije objašnjenje pojmova konstitutivnih, distributivnih, regulativnih i redistributivnih politika da je riječ o prikazu povijesnog razvoja funkcija države kroz razvoj podrežima na sljedeći način.

Država prvenstveno podrazumijeva osnovno konstitucionalno uređenje, temeljna upravna pravila i minimalnu garanciju ljudskih prava, odnosno uređenje odnosa s vlastitim građanima. To je ono što se naziva konstitutivnim politikama i čini prvu fazu razvoja države. Zatim slijede distributivne politike, kao decentralizirani javni radovi, koje čine najjednostavniji i najmanje sustavan način uporabe javnih financija. Distributivne su politike dobre za »ulazak« u nova područja (Nicholson, 2002.: 169)

i njima država počinje intervenirati u pojedine sektore te sudjelovati kao akter na tržištu. Zatim, »podizanje« politika na razinu općenitih standarda, odnosno načelno nametanje pravila privatnim ekonomskim aktivnostima da bi se upravljalo cjelinom neke djelatnosti, »otvaranje« je regulativnih politika, kao sljedeća faza. Tek razvojem socijalne države oblikuju se funkcije koje obilježavamo pojmom redistributivnih politika.

Dakle, osnovna je logika u sekvencijalnoj evoluciji djelovanja države koje nastaje kroz interakciju ponude i potražnje javnih politika, institucionalnih promjena i struktura odnosa moći te ide ukorak s promjenama u društvu i ekonomiji (Lowi, 2009.: 59-61). Sve se četiri vrste javnih politika mogu pronaći u povijesnom razvoju država te sve četiri kroz vrijeme razvijaju distinktivnu političku strukturu (Lowi, 1988.: xi). Riječ je o funkcionalnoj specijalizaciji vlasti kroz povijest⁷ (Lowi, 2009.: 17), koja se ne može uvijek objasniti teleološki, niti se uvijek među skupovima javnih politika može povući stroga demarkacijska linija.

KRITERIJI RAZVRSTAVANJA JAVNIH POLITIKA

Iako Lowi logičke kriterije razvrstavanja javnih politika u tipove izvodi tek naknadno (Kjellberg, 1977.: 557), i on i većina autora koji se bave njegovim radom pažnju usmjeravaju prvenstveno na kriterije. U ovome radu su važni jer će poslužiti za početno izvođenje obilježja različitih vrsta javnih politika.

Ideja s kojom započinje jest da razvrstavanje javnih politika treba biti zasnovano na značajkama stvarne vlasti koje su politički relevantne. Najvažnija, osnovna značajka jest da vlast vrši prisilu (Lowi, 1972.: 299, 1988.: x), a »javne politike su osmišljena prisila – očitovanja kojima se pokušava iznijeti svrhe, sredstva, subjekte i objekte prisile« (Lowi, 1970.: 315). Tu osnovnu ideju Lowi razrađuje u tipologiju javnih politika s dva kriterija. Prisila vlasti može biti izravna ili posredna, ovisno o tome postoje li sankcije ili ne. Taj prvi kriterij tipologije odnosi se na vjerojatnost prisile, odnosno na posljedice njene primjene (Lowi, 1972.: 299; Nicholson, 2002.: 163-165). Drugi se kriterij odnosi na to koliko je prisila obuhvatno primijenjena, odnosno koliko specifično je usmjerena – na pojedino konkretno ponašanje ili načelno na tip, vrstu nekog ponašanja (Gustavsson, 1980.: 127; Kellow, 1988.: 715; Lowi, 1972.: 299; Nicholson, 2002.: 166; Smith, 2002.: 380; Spitzer, 1987.: 676).

Kako su kriteriji kojima se pojedini tipovi javnih politika razlikuju zapravo problematični, jer nisu dovoljno precizni da bi se nedvosmisleno primijenili, i sam Lowi ih mijenja. Kriterij vjerojatnosti prisile zamjenjuje tipom pravila, razlikujući primarna i sekundarna pravila (Lowi, 1985.: 74, prema Nicholson, 2002.: 166; Lowi, 2009.: 17). Norman Nicholson naglašava kako je ovo bitno unapređenje kriterija tipologije jer se fokusira na oblik u kojemu je moć države primijenjena (2002.: 166), odnosno na instrumente javnih politika. No kriteriji ostaju problem, te ih mnogi autori pokušavaju »ispraviti« i dodatno razraditi.⁸

⁷ U literaturi postoji više sličnih načina sistematizacije funkcija države u socio-ekonomskoj sferi, primjerice, na redistributivnu, stabilizacijsku i regulatornu funkciju (Majone, 1996.: 54-56) ili na alokaciju, distribuciju, stabilizaciju te pružanje zakonskog okvira (Kursar, 1997.: 195). Lowijeva klasifikacija ima značajnu prednost pred navedenima jer je operacionalizirana u značajke kreiranja javnih politika, dok prve podjele vrste javnih politika uopće ne spominju.

⁸ Prvi kriterij vjerojatnosti i posljedica primjene državne prisile prikazuje se i kao troškovi intervencije države koji mogu biti koncentrirani na usku skupinu ili raspršeni među mnogim interesima i članovima zajednice (Wilson,

Najčešća udžbenička interpretacija kriterije pojednostavljuje na koristi i troškove neke politike. Dodatno, kako je u osnovi javnih politika ciljno-instrumentalna racionalnost, njihovo klasificiranje valja utemeljiti i na

varijacijama ciljeva i instrumenata koji ih karakteriziraju (v. tablicu 1.). Tako kriterije pretvaramo u temeljne karakteristike vrsta javnih politika.

Tablica 1.
Udžbenički prikaz Lowijeve tipologije javnih politika

		TROŠKOVI (instrumenti)	
		Usko koncentrirani (regulativa i informacije)	Široko raspodijeljeni (javni novac i usluge)
KORISTI (ciljevi)	Usko koncentrirane (privatna dobra / interesi)	REGULATIVNE POLITIKE	DISTRIBUTIVNE POLITIKE
	Široko raspodijeljene (javna dobra / interesi)	KONSTITUTIVNE POLITIKE	REDISTRIBUTIVNE POLITIKE

Prilagođeno prema: Bickers i Williams, 2001.: 167; Kellow, 1988.: 718; Kjellberg, 1977.: 562-563; Petak, 2002.: 54; Wilson, 1995., prema Birkland, 2001.: 143.

Ciljevi u javnim politikama odnose se na formalna očitovanja o poželjnoj budućnosti (Hogwood i Gunn, 1984.: 151) jer je riječ o »autoritativnim izjavama kojima se deklarira što će vlast (ili njezin dio) učiniti u određenom području djelovanja« (Colebatch, 2006.: 11). Može ih se povezati s kriterijem koristi koji se odnosi na pitanje u čije se svrhe neka politika kreira, odnosno čiji probitak i koje vrijednosti poželjno buduće stanje oslikava i teži dosegnuti. Ovaj kriterij stoga varira od osiguravanja pojedinačne, individualne ili privatne do proizvodnje raspršene, javne ili kolektivne koristi, dobara⁹ ili interesa. Regulativnim i distributivnim politikama postavlja

se okvir proizvodnje i alokacije privatnih dobara i upravlja se pojedinačnim interesima. Konstitutivne i redistributivne politike usmjerene su na proizvodnju kolektivnih dobara i zadovoljavanje javnih interesa, odnosno na koristi zajednice kao cjeline ili (gotovo) svih njenih članova (Lowi, 2009.: 57).

Kriterij troškova odnosi se na oblik moći države, odnosno na instrumente – mehanizme ili oruđa koja su na raspolaganju vlasti za implementaciju javnih politika (Howlett, 1991.: 2). Instrumenti se temeljno dijele u četiri skupine, prema resursu kojim ostvaruju svoju učinkovitost, a to su: bogatstvo ili javne financije, odnosno pro-

prema Birkland, 2001.: 142-143; Gustavsson, 1980.: 129; Kellow, 1988.: 718); odnosno privatni ili javni (Kellow, 1988.: 718-721); ili kao različite vrste alokacije od strane države – kada izravno pribavlja dobra i usluge ili posredno alokira vrijednosti interveniranjem u uobičajene poslove pojedinaca i društvenih institucija (Kjellberg, 1977.: 557-561). Drugi kriterij specifičnosti primjene prisile prikazuje se i kao pitanje koristi od državne intervencije, koje također mogu biti usko koncentrirane ili široko raspodijeljene (Wilson, prema Birkland, 2001.: 142-143); odnosno kao izbor među interesima za privatna ili interesima za javna dobra (Kellow, 1988.: 718); ili da li je riječ o individualnim ili kolektivnim koristima odnosno privatnim ili javnim dobrima (Kjellberg, 1977.: 557-561).

⁹ Iako je u literaturi uvriježena klasifikacija dobara na četiri osnovna tipa – privatna, klupska, zajednička te javna, (v. Kjellberg, 1977.: 560-561; Petak, 2001.: 13-19), u svrhe ovoga rada korisnije je vrste dobara razumijevati kao kontinuum čije krajeve čine »čista« javna, odnosno privatna dobra.

računski rashodi; autoritet ili pravne ovlasti, posebice iskazane u obliku regulative; organizacija, odnosno uporaba zaposlenika i tijela vlasti u izravnom pružanju javnih usluga; te uporaba informacija kojima vlast raspolaze (Hill, 2010.: 170-171; Howlett, 2009.: 81).

Regulativne i konstitutivne politike karakteriziraju usko koncentrirani troškovi. Riječ je o troškovima koji nisu očigledni i koji su teže primjetni (Heinelt, 2006.: 110). Ako postoje financijski izdaci, oni su neizravno nametnuti specifičnoj skupini koja, primjerice, određenom regulativom gubi šansu za zaradu. Stoga se konstitutivne i regulativne politike primarno oslanjaju na regulativu kao temeljni instrument. Kada država upravlja tako da postavlja okvire i općenita pravila za proizvodnju i pribavljanje dobara i usluga od strane privatnih aktera te uspostavlja standarde po kojima se treba odvijati buduća alokacija, tada država regulira. U konstitutivnim su politikama dodatno važni i instrumenti koji u osnovi imaju uporabu informacija, jer za kolektivna dobra nije dovoljno samo stvarati okvir ponašanju i sankcioniranjem umanjivati negativne posljedice ponašanja nedržavnih aktera, već i poticati poželjno ponašanje, te stvarati dodatnu motivaciju za djelovanje u kontekstu bez profita.

Suprotno tome, kod distributivnih i redistributivnih politika široko raspodijeljeni troškovi su prije svega javni financijski izdaci, jer je riječ o prikupljanju financijskih izvora porezima i financiranju kroz proračun (Nicholson, 2002.: 165, 169; Wilson, 1984.: 85). No kod redistributivnih politika značajno raste važnost instrumenata utemeljenih na organizaciji, odnosno izravno pružanje usluga od strane države. Kada država »stavlja u pogon« javni novac i raspodjeljuje ga malim specificiranim skupinama, čini to najčešće preko specijaliziranih agencija ili jedinica lokalne samouprave i

takvu raspodjelu nazivamo distributivnim politikama. Preraspodjela ili redistribucija razlikuje se primarno po tome što je dominantno oslonjena na središnju državnu upravu te javne usluge koje se isporučuju kroz široki javni sektor.

Veliki je problem tipologije mogućnost različitog svrstavanja pojedinih empirijskih primjera prema samo dva kriterija, što ističu brojni autori (Birkland, 2001.: 142; Greenberg i sur., 1977.: 1532-1534; Gustavsson, 1980.: 128; Heckathorn i Maser, 1990.: 1103; Hill, 2010.: 132; Kellow, 1987.: 714; Nicholson, 2002.: 169; Smith, 2002.; Spitzer, 1987.: 678; Steinberger, 1980.: 186-187). Nedostaje logičke strogosti i kategorije nisu do kraja međusobno isključive. Usprkos utemeljenosti te kritike, na udžbeničkoj razini tipologija je vrijedna, a kriteriji korisni jer pojednostavljaju razvrstavanje višedimenzionalnih javnih politika za studente. No da bi Lowijevi pojmovi bili korisni u analizi, treba se vratiti izvornoj ideji. Najveći problem nisu neprecizni kriteriji razvrstavanja politika, već zanemarivanje temeljne logike o arena ma moći ili podrežimima (Spitzer, 1987.: 676). Stoga kriterije i matricu s četiri »kućice« treba u analizi smatrati sekundarnima (Kellow, 1988.: 716). Istraživački je korisnije o pojedinoj vrsti javnih politika govoriti kao o skupu značajki distinktivnog empirijskog obrasca političkog odlučivanja.

Dakle, klasifikaciju javnih politika Theodora Lowija ne treba shvaćati ni koristiti kao pozitivnu ili formalnu, već kao empirijsku političku teoriju. Ne kao tipologiju, već zapravo kao taksonomiju. Vrste javnih politika jesu određene instrumenatima i ciljevima kao dvjema temeljnim značajkama. No samo to nije dovoljno za precizno i nedvosmisleno razvrstavanje svih empirijskih inačica politika. Kategoriziranje je nemoguće provesti bez cjeline arena moći ili podrežima (Lowi, 2009.: 23). Zašto?

Stoga što su javne politike uvijek uvjetovane i politikom. *Policy* i *politics* su u stalnoj međugiri i oboje konstituira podrežim te se oboje mora uzeti u obzir pri razvrstavanju političkog odlučivanja. Četiri temeljne skupine javnih politika čini niz karakteristika. Specifični ciljevi i instrumenti djelovanja vlasti svakako su polazišni, ali treba razvrstati i pripadajuću strukturu odnosa moći, broj i vrste uključenih aktera i njihove odnose. Neki konkretni primjer pripada u jednu od četiri vrste javnih politika kada u kreiranju te politike dominiraju karakteristike određenog podrežima. Za kraj prikazimo specifična obilježja za svaku pojedinu vrstu javnih politika, kako bismo odredili posebnosti stvaranja redistributivnih, odnosno socijalnih politika.

OBILJEŽJA STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Četiri vrste javnih politika međusobno se razlikuju prema: (1) sadržaju funkcije države na koju se odnose ili onome što država čini; prema (2) dominantnome obliku borbe za moć ili temeljnom obrascu politike; prema (3) nedržavnim akterima koji u prvome redu sudjeluju u stvaranju neke politike; prema (4) temeljnoj kvaliteti odnosa među akterima; zatim prema vrsti (5) ciljeva, odnosno određenja u čije svrhe država nešto čini; i (6) instrumenata koji se koriste, odnosno kako država nešto čini; no i prema nekim (7), (8), (9) dodatnim svojstvima poput razine konfliktnosti, stabilnosti ili vidljivosti u javnosti te, posljednje, prema (10) pridjevskim politikama koje su se kroz povijest razvile u sklopu pojedinog podrežima (v. tablicu 2.).¹⁰

¹⁰ Svojstva vrsta javnih politika izvedena su usporedbom i sažimanjem izvorne i sekundarne literature, primjenom svojevrstne metode otvorenog kodiranja. Tako su općenite karakteristike javnih politika svojevrstni kodovi trećega reda, a karakteristike pojedine vrste javnih politika kodovi drugoga reda. Prva i posljednja, deseta značajka osnovna su definicija Lowijevih pojmova kao funkcionalnih i povijesnih kategorija. Obilježja 2., 3. i 4. odnose se utjecaj politike kao borbe za moć (eng. *politics*). Obilježja 5. i 6. izvedena su iz kriterija tipološkog razumijevanja vrsta javnih politika. A karakteristike 7., 8. i 9. nisu posebno povezane, već su dodatna objašnjenja različitih autora derivirana kroz otvoreno kodiranje. Izvori svake pojedine značajke naznačeni su u tekstu.

Tablica 2.
Obilježja temeljnih vrsta javnih politika

Obilježje	KONSTITUTIVNE	DISTRIBUTIVNE	REGULATIVNE	REDISTRIBUTIVNE
1. Sadržaj funkcije države	izgradnja države i zajednice	alokacija državnih materijalnih resursa	upravljanje tržištem	realokacija resursa između društvenih skupina
2. Obrazac borbe za moć	etatizam	mreže	pluralizam	elitizam / korporativizam
3. Osnovni nedržavni akteri	nema	udruge građani	ekonomski akteri	krovne organizacije i savezi udruženja, sindikati, političke stranke
4. Politički odnosi	morální i identitetski sukobi	odnosi međusobnog podupiranja; politički uvjetovane fiskalne dotacije izbornim okruzima; kupovanje političke potpore	čjenkanje i (tajno) pregovaranje	ideološki sukobi
5. Ciljevi	javni interesi (socijalna inkluzija)	probici i promocija važnih posebnih interesa	pogodovanje partiularnim ekonomskim interesima (za unaprijeđenje cjeline ekonomije)	javni interesi (ekonomska i socijalna sigurnost svih građana)
6. Instrumenti	regulativa, informiranje i uvjeravanje	javne financije	regulativa	javne financije, javne usluge
7. Stabilnost/promjena	proceduralne, reformske	privremene i povremene	nestabilne strukture	stabilne i institucionalizirane
8. Vidljivost	javne deliberacije	niska razina vidljivosti	skriveno od javnosti	javne debate
9. Konfliktnost	ne-ekonomske teme i sukobi	bez konflikata	česti i izravni	stranačko svrstavanje
10. Klasični primjeri politika	klasične (izborna politika, nacionalna sigurnost) i nove multisektorske politike	lokalne politike poljoprivredne subvencije	ekonomske politike	socijalne politike

Konstitutivne politike odnose se na (1) izgradnju države i zajednice (Lowi, 2009.: 67) te su ona skupina javnih politika koja određuje osnovno konstitucionalno uređenje i temeljna ljudska prava (Heckathorn, Maser, 1990.: 1116; Nicholson, 2002.: 169). Za konstitutivne politike je klasično karakteristična (2) etastička strukturirana interakcija između aktera, odnosno gotovo potpun (3) izostanak prostora za ozbiljan utjecaj nedržavnih aktera. No u novije vrijeme konstitutivne se politike sve više oslanjaju na takozvano (2) mrežno upravljanje (eng. *network governance*) javnim politikama (Petek, 2012.: 124-172). Tada je (3) participacija građana u njihovu kreiranju prisutna u većoj mjeri nego kod ostalih vrsta javnih politika (Tolbert, 2002.). Dodatno, one čine najčešći fokus djelovanja civilnog društva, odnosno (3) onih nevladinih organizacija, skupina i inicijativa koje pripadaju novim društvenim pokretima (Zakošek, 2002.: 125), te se bave zagovaranjem javnih politika i preuzimaju funkciju poduzetnika javnih politika (Wilson, 1984.). Konstitutivne se politike uglavnom odnose na (4) moralne i identitetske sukobe.

Konstitutivne su politike (5) općenito ciljane (Howlett, 1991.: 2) jer smjeraju regulaciji javnih interesa (Kellow, 1988.: 719-721) i kreiraju koristi velikih skupina, a najčešće svih članova zajednice. Okrenute su socijalnoj inkluziji – uključivanju svih građana u što većoj mjeri u život zajednice, neovisno o njihovim različitostima (Petek, 2012.: 77, 88-89). To čine (6) posrednim tipovima alokacije (Kjellberg, 1977.), odnosno regulativom. Postavljaju široko utemeljena pravila prema kojima društvo kao cjelina funkcionira, te nameću visoke troškove onima koji ta pravila krše (Lowi, 1964.: 690, 1988.: xiv; Bickers i Williams, 2001.: 170; Ripley i Franklin, 1987.; Spitzer, 1987.). Kako sankcioniranje često nije dovoljno za promjenu ponašanja,

već je potreban i cijeli niz poticaja, značajni su i instrumenti utemeljeni na uvjeravanju (Anderson, 1997.), odnosno na informacijama, poput javnih kampanja, oglašavanja, savjetovanja, educiranja, izvještavanja, itd. Lowi to iskazuje na način da kaže da se konstitutivne politike odnose na propagandu (1972.: 300.). Dakle, one su najčešće (7) proceduralne javne politike (Heinelt, 2006.; Nicholson, 2002.: 169) ili politike reforme i promjene u strukturi države (Kjellberg, 1977.: 558). Kako mijenjaju konstitucijske položaje velikih društvenih skupina, također su često (8) predmetom javnih debata i sukoba. Primarno je riječ o (9) neekonomskim temama i sadržajima kao predmetu političkoga odlučivanja – o regulaciji socijalnih odnosa (Tatalovich i Daynes, 2011.).

Primjeri konstitutivnih politika su zaista (10) raznoliki. Treba razlikovati klasične i nove konstitutivne politike. Klasične se odnose na temeljno uređenje političkog sustava, a to su, primjerice, izborna politika, politika nacionalne sigurnosti ili politika reforme javne uprave. Odnos građana i države klasično se oblikuje kaznenom politikom i politikama temeljnih ljudskih prava, te sve više i antikorupcijskom politikom (Spitzer, 1987.: 680). Posljednjih nekoliko desetljeća razvijaju se novi sadržaji u sklopu konstitutivnih politika. Zaštitna ekonomska regulacija, koja štiti javnost kao cjelinu od negativnih efekata privatnoga djelovanja, prvenstveno na tržištu (Ripley i Franklin, 1987.), predstavljena je kroz, primjerice, politiku zaštite potrošača ili okoliša (Wilson, 1984.: 88-89). Socijalna regulacija, kroz takozvane politike moralnosti, drugi je segment novih konstitutivnih politika, a primjeri su: politika prema seksualnim manjinama, pobačaju, oružju, smrtnoj kazni, eutanaziji, itd. (Tatalovich i Daynes, 1984.; Mooney i Schuldt, 2006.). U Europi se razvijaju nove multisektorske politike koje kroz niz resora djeluju u korist

specifičnih identiteta, kao u politici prema mladima ili osobama s invaliditetom (Petek, 2012.: 96-97).

Distributivne su politike (1) alokacija materijalnih resursa koji su u posjedu države kroz pojedinačne državne dotacije i financijske investicije. Lowi to slikovito opisuje lakoćom s kojom se mogu »razmrviti« na manje jedinice kojima se može raspolagati neovisno o drugim jedinicama i općenitim pravilima jer su specificirane na konkretne slučajeve – pojedince, tvrtke ili lokalne jedinice (Lowi, 1964.: 690). Zapravo se odnose na stvaranje kvazi-tržišta jer su tó u osnovi javni radovi (Lowi, 2009.: 162). Distributivne politike karakterizira (2) klijentelistička politika, u sklopu koje se osigurava izravna materijalna korist u zamjenu za prošlu ili buduću političku potporu (Zakošek, 2002.: 75). Distributivna arena uključuje mnogo (3) malih, dobro organiziranih interesa (poput poljoprivrednika, branitelja ili neke lokalne zajednice) koji međusobno, zbog svoje veličine i »potraživanja«, nisu izravna konkurencija. Svatko traži privilegije za sebe i ne protivi se traženju privilegija drugih (Lowi, 1964.: 693). Posljedica toga je da (4) suradnja i kooperacija dominiraju političkim odnosima. Klijentelističku politiku pri distribuciji karakteriziraju tri vrste veza: odnosi međusobnog podupiranja grupa za pritisak i državnih službenika; zatim »politički uvjetovane fiskalne dotacije izbornim okruzima« (eng. *pork barrel*) kao odnos političara i birača te »kupovanje političke potpore« (eng. *log-rolling*), kao odnos među dužnosnicima, u sklopu kojega jedan drugome daju političku podršku za klijentelistička lina (Lowi, 2009.: 35, 75).

Ciljevi distributivnih politika su (5) probici partikularnih interesa kroz raspodjelu i financijsku pomoć. One su pojedinačno ciljane (Howlett, 1991.: 2) na posebnu interesnu skupinu nasuprot interesu javno-

sti (Gustavsson, 1980.: 131). U te svrhe država koristi (6) svoju ekonomsku moć, odnosno javne financije, jer distributivne politike izvire iz strukture oporezivanja (Lowi, 1997.: 284). Distributivne su politike (7) najčešće početak intervencije države u neke sektore ljudskog djelovanja, te su u tome smislu pojedinačne, privremene i povremene (Lowi, 2009.: 34). Najčešće, distributivne politike imaju (8) nisku razinu vidljivosti u javnosti (Bickers i Williams, 2001.: 168). Također, (9) nije im svojstvena konfliktnost, jer se »dobitnici« i »gubitnici« nikada ne moraju susresti – riječ je o pojedinačnim projektima koji se odvijaju u relativnoj izolaciji jedan od drugoga (Birkland, 2001.: 138; Heckathorn i Maser 1990.: 1109). Primjeri distributivnih politika su (10) različite vrste subvencija, zemljišna politika i carinska politika (Lowi, 1972.: 300). Kako se odnose na alokaciju tipa »jedan po jedan«, zapravo ih najbolje prikazuje lokalna politika, s iznimkom velikih gradova koji poznaju sve vrste javnih politika (Lowi, 2009.: 95). Također i poljoprivredne subvencije odlično oslikavaju da su distributivne politike davanje neke vrste privilegija specifičnoj interesnoj skupini ili nekoj drugoj precizno definiranoj, relativnoj maloj grupi korisnika (Birkland, 2001.: 138), pa ih i sam Lowi naziva pokroviteljskim politikama (eng. *patronage policies*) (1988.: xi).

Regulativne politike su (1) politike upravljanja tržištem uređivanjem poslovanja i tržišnog ponašanja (Kellow, 2009.: 487). Ograničavaju alternative koje stoje na raspolaganju privatnim akterima i u svojem su utjecaju specifične i individualne. Njihove se posljedice akumuliraju na konkretnim slučajevima, pojedincima ili tvrtkama na gotovo isti način, te se najčešće »lome« na sektorskim linijama ekonomije te odgovaraju industrijskim granama ili ostalim većim područjima gospodarske

djelatnosti (Lowi, 1964.: 690). Regulativna arena je (2) pluralistička (Lowi, 1964.: 692). Riječ je o klasičnoj politici (ekonomskih) interesnih skupina (Lowi, 1964.: 695). Nedržavni akteri koji primarno sudjeluju u procesu kreiranja regulativnih politika su (3) ekonomski akteri – tvrtke, poslovni lobiji i stručna udruženja, jer su regulativne politike zapravo »odnosi s organiziranim elementima kapitalista, iako nikada s kapitalistima kao klasom« (Lowi, 2009.: 122). Odnose među akterima karakteriziraju (4) cjenkanja i (tajna) pregovaranja (Lowi, 1964.: 713).

U regulativnim politikama cilj je (5) pogodovanje partikularnim ekonomskim interesima da bi se kroz njihove koristi osiguralo funkcioniranje ekonomije – konkurentnost, ekonomski rast i razvoj. One su pojedinačno ciljane i snažno sankcionirane (Howlett, 1991.: 2). To se čini putem (6) općenitih pravila (Lowi, 1964.: 690). Stoga su regulativne politike prvenstveno utemeljene na pravnim propisima. U regulativnim politikama (7) struktura arene je nestabilnija, stoga što je bilo kojem akteru teško organizirati stabilnu elitu moći koja bi »pokrivala« više regulativnih tema (Lowi, 1964.: 713). Slično distributivnima, regulativne politike su najčešće (8) skrivene od očiju javnosti, no u regulativnoj areni (9) konflikti su izravniji i češći. Odnose se, dakako, prvenstveno na (10) ekonomske politike. Regulativne politike su, primjerice, kontrola nepoštenog tržišnog natjecanja ili lažnoga oglašavanja (Lowi, 1972.: 300). U ekonomskoj regulaciji, politikom se industriji pružaju sredstva za ograničavanje ponude određenih dobara, za ograničavanje ulaska na tržište ili za onemogućavanje supstitutivnih roba i usluga (Miller, 1990.: 895). Odličan primjer regulativne politike jest trgovinska politika.

Redistributivne politike se odnose na (1) realokaciju postojećih resursa među

društvenim skupinama (Hill, 2010.: 132; Kellow, 2009.: 487; Ripley i Franklin, 1991.: 21, prema Birkland 2001.: 140). One mijenjanju ono što građani mogu činiti reorganizirajući resurse s kojima raspolažu (Anderson, 1997.: 276-277). Redistributivna arena odgovara (2) elitističkoj teoriji političkoga procesa (Lowi, 1964.: 692; Kellow, 1988.: 719-721), odnosno u Europi korporativizmu (Hill, 2010.: 51-54). Najaktivniji nedržavni akteri u redistributivnim politikama su (3) organizacije kolektivnih interesa u privredi poput sindikata i različite krovne organizacije i savezi udruženja (eng. *peak associations*), te političke stranke. U redistributivnim politikama akteri su najveći, te u pravilu u javnoj raspravi o nekoj temi postoje dvije strane, odnosno dvije suprotstavljene elite (Lowi, 1964.: 711). Stoga redistributivne politike karakteriziraju (4) ideološki sukobi (Lowi, 1964.: 707).

Redistributivne politike su (5) općenito ciljane (eng. *generally targeted*) (Howlett, 1991.: 2), što znači da su usmjerene na uređivanje i unapređivanje javnih interesa. Njima se stara za ekonomsku i socijalnu sigurnost građana u svrhu ostvarenja njihove jednakosti. Kreiraju se u korist vrlo velikih skupina ili gotovo svih članova zajednice jer se odnose na kategorije pojedinaca, a ne na konkretne pojedince, pa su najbliže klasnim granicama (Lowi, 1964.: 705-707). Dakle, uporabi (6) javnih financija pristupa se na općenitijoj razini. No, država ne intervenira samo financiranjem, već i svojim birokratskim aparatom (Lowi, 1964.: 705-707). Putem različitih tijela i ustanova upušta se u izravno pružanje usluga, te u sklopu redistributivnih podrežima razvija vrlo široke javne sektore. Redistributivne arene su sklop odnosa među klasama cijeloga društva i u tom smislu je politička struktura u kojoj se odvijaju (7) visoko stabilna, gotovo institucionalizirana. Ta stabilnost proizlazi iz zajedničkih interesa koji čine temelj

ideologijama (Lowi, 1964.: 711). Često ih karakteriziraju (8) javne debate vezane uz osnovna ideološka uvjerenja i pitanja što je »pravi« javni interes (Wilson, prema Birkland, 2001.: 142-143; Gustavsson, 1980.: 131). Redistributivne politike su (9) tipične teme predizbornih kampanja i klasična osnova stranačkoga svrstavanja (Bickers i Williams, 2001.: 168). Primjeri redistributivnih politika su (10) politika progresivnoga oporezivanja i socijalnog osiguranja (Lowi, 1972.: 300). Riječ je o domeni socijalnih politika, poput zdravstva, politike socijalne skrbi i pomoći ili obiteljske politike.

ZAKLJUČAK

Rad Theodorea Lowija nudi dobar teorijski okvir za analizu i interpretaciju sličnosti i razlika stvaranja javnih politika. Utemeljen je na ideji da se funkcije države »opredmećuju« u skupine srodnih resora koji dijele temeljne karakteristike. Posebice su važni ciljevi i instrumenti, svrhe i načini djelovanja države, kao polazišni kriteriji sortiranja politika. No, nužno je u obzir uzeti i njihove političke aspekte – važne aktere, posebice one izvan državnog aparata, kvalitetu interakcije među akterima i strukturu odnosa moći, te neke dodatne značajke. Sve to zajedno čini autohtone podrežime odlučivanja u pojedinoj državi. Socijalne politike prema načinu na koji se kreiraju prvenstveno pripadaju u redistributivni podrežim te ih karakterizira uporaba javnih financija i javnih usluga u svrhe ostvarivanja javnih interesa, u elitističkoj ili korporativističkoj strukturi odnosa moći državnih i okrupljenih nedržavnih aktera iz civilnog društva (krovnih organizacija i saveza udruga, sindikata i stranaka), vidljivima u ideološkim svrstavanjima i javnim debatama. Osnovna je teza da su takve redistributivne/socijalne politike najbližije konstitutivnim politikama, zatim distributivnima, a najmanje slič-

nosti imaju s regulativnim politikama.

Možda je najvažnija sličnost s konstitutivnim politikama ona koja se odnosi na ciljeve. Kao i konstitutivne politike, redistributivne/socijalne politike usmjerene su na ostvarivanje javnih interesa, odnosno na proizvodnju javnih dobara. To naglašava povezanost funkcija izgradnje države i zajednice i općeg cilja inkluzije, uključivanja svih, s ekonomskom i socijalnom sigurnosti građana. Također, za oba podrežima specifična je značajna vidljivost u javnosti jer su čestim predmetom javnih debata, s obzirom da su utemeljeni u moralnim, identitetskim i ideološkim sukobima. Za oba podrežima važni su nedržavni akteri iz civilnog društva. Ključna je razlika u instrumentima kojima se smjera ostvarenju javnoga interesa u ta dva podrežima – propisivanjem i uvjeravanjem odnosno plaćanjem i organiziranjem od strane države. Sve istaknuto otvara prostor za važno nadopunjavanje ovih vrsta politika, primjerice, politike temeljnih ljudskih prava i politike socijalne skrbi i pomoći.

U odnosu na instrumente, kao i distributivne politike, redistributivne/socijalne politike utemeljene su na proračunskim izdacima odnosno na uporabi javnog novca. To je njihova najznačajnija sličnost. No, za razliku od distributivnih politika, redistributivne/socijalne učinkovitost baziraju i na širokom javnom sektoru. Većina ostalih značajki razlikuje ova dva podrežima. Posebice treba naglasiti razlike u ciljevima. Distributivne politike stvaraju privatna ili eventualno klupska dobra te klijentelističke političke obrasce, te se označavaju nedemokratskima (Lowi, 1972.: 308). U tom smislu, distributivne politike možda mogu biti privremeno »rješenje« nekih socijalnih problema. No, trajnost takvih aranžmana ili pretjerano »usitnjavanje« ciljnih skupina socijalnih politika, kada se one na neki način transformiraju u distributivne podre-

žime, može se označiti svojevrsnom degeneracijom i patologijom.

Na kraju, redistributivne/socijalne politike i regulativne/ekonomske politike međusobno su najmanje slične, s obzirom da se razlikuju po gotovo svakome obilježju. Kreiraju se u izrazito različitim arenama, u različite svrhe i s različitim alatima. Stoga su najmanje usporedive. Vjerojatno je i da ih je najteže međusobno koordinirati, jer se najmanje »preklapaju«, iako je nesporno da je to važno. Možda je poučak takvoga nalaza u isticanju značaja konstitutivnih politika, koje i s jednim i s drugima dijele neke značajke, pa mogu biti »most« između ekonomskih i socijalnih politika. Sve ove nalaze teorijskog istraživanja valjalo bi temeljito propitati na empirijskim primjerima, što svakako treba biti sljedeći korak u odgovaranju na glavno pitanje ovoga rada.

LITERATURA

- Anderson, J. L. (1997). Governmental suasion: Refocusing the Lowi policy typology. *Policy Studies Journal*, 25(2), 266-282. doi: 10.1111/j.1541-0072.1997.tb00020.x
- Bickers, K. N., & John, T. W. (2001). *Public policy analysis: A political economy approach*. Boston: Houghton Mifflin.
- Birkland, T. A. (2001). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Colebatch, H. K. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Colebatch, H. K. (2006). Policy, models, and the construction of governing. In H. K. Colebatch (Ed.), *The work of policy. An international survey* (pp. 3-19). Lanham: Lexington Books.
- Compston, H. (Ed.). (2004). *Handbook of public policy in Europe. Britain, France and Germany*. Houndmills: Palgrave.
- Greenberg, G. D., Miller, J. A., Mohr, L. B., & Vladeck, B. C. (1977). Developing public policy theory: Perspectives from empirical research. *The American Political Science Review*, 71(4), 1532-1543. doi: 10.2307/1961494
- Gustavsson, S. (1980). Types of policy and types of politics. *Scandinavian Political Studies*, 3(2), 123-142. doi: 10.1111/j.1467-9477.1980.tb00240.x
- Heckathorn, D. D., & Maser, S. M. (1990). The contractual architecture of public policy: A critical reconstruction of Lowi's typology. *Journal of Politics*, 52(4), 1101-1121. doi: 10.2307/2131684
- Heidenheimer, A. J. (1986). Comparative public policy studies examined: An Odyssey in four parts. *International Social Science Journal*, 38(2), 159-177.
- Heinelt, H. (2006). Do policies determine politics?. In F. Fischer, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 109-122). London: Taylor & Francis CRC Press. doi: 10.1201/9781420017007.ch8
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19(2), 1-21. doi: 10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89. doi: 10.1007/s11077-009-9079-1
- Ingram, H., & Schneider, A. (1993). Constructing citizenship: The subtle messages of policy design. In S. R. Smith & H. Ingram (Eds.), *Public policy for democracy* (pp. 68-94). Washington: The Brookings Institution.
- John, P. (1998). *Analysing public policy*. London: Pinter.
- Kellow, A. (1988). Promoting elegance in policy theory: Simplifying Lowi's arenas of power. *Policy Studies Journal*, 16(4), 713-724. doi: 10.1111/j.1541-0072.1988.tb00680.x
- Kellow, A. (2009). Arenas of Power by Theodore J. Lowi. Review essay. *Australian Journal of Public Administration*, 68(4), 484-491. doi: 10.1111/j.1467-8500.2009.00652.x

- Kjellberg, F. (1977). Do policies (really) determine politics? And eventually how?. *Policy Studies Journal*, 5(Supp.1), 554-570. doi: 10.1111/j.1541-0072.1977.tb01114.x
- Kursar, T. (1997). Mancur Olson: Politička ekonomija interesnih grupa. *Politička misao*, 34(2), 192-202. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/155608>
- Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16(4), 667-715. doi: 10.2307/2009452
- Lowi, T. J. (1970). Decision making vs. policy making: Toward an antidote for technocracy. *Public Administration Review*, 30(3), 314-325. doi: 10.2307/974053
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. doi: 10.2307/974990
- Lowi, T. J. (1985). Why is there no socialism in the United States?. *Society*, 22(2), 34-42. doi: 10.1007/BF02695379
- Lowi, T. J. (1988). Foreword. New dimensions in policy and politics. In R. Tatalovich & B. W. Daynes (Eds.), *Social regulatory policy. Moral controversies in American politics* (pp. X-XXI). London: Westview Press.
- Lowi, T. J. (1997). Comments on Anderson, Governmental suasion: Adding to the Lowi policy typology. *Policy Studies Journal*, 25(2), 283-285. doi: 10.1111/j.1541-0072.1997.tb00021.x
- Lowi, T. J. (2009). *Arenas of power*. London: Paradigm Publisher.
- Majone, G. (1996). *Regulating Europe*. London: Taylor & Francis. doi: 10.4324/9780203439197
- Miller, H. (1990). Weber's action theory and Lowi's policy types in formulation, and implementation. *Policy Studies Journal*, 18(4), 887-905. doi: 10.1111/j.1541-0072.1990.tb00859.x
- Mooney, C. Z., & Schuldt, R. G. (2006). *Does morality policy exist? Testing a basic assumption*. Retrieved September 15, 2010, from the University of Illinois web site <http://igpa.uillinois.edu/system/files/WP136DoesMoralityPolicyExist.pdf>
- Nicholson, N. (2002). Policy choices and the uses of state power: The work of Theodore J. Lowi. *Policy Sciences*, 35(2), 163-177. doi: 10.1023/A:1016161106037
- Petak, Z. (2001). *Javna dobra i političko odlučivanje*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petak, Z. (2002). Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?. *Politička misao*, 39(1), 51-62. Dostupno na <http://hrcak.srce.hr/file/38306>
- Petek, A. (2012). *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža*. (Doktorska disertacija). Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Ripley, R. B., & Franklin, G. A. (1987). *Congress, bureaucracy, and public policy*. Chicago: The Doosey Press.
- Sheffer, G. (1977). Reversibility of policies and patterns of politics. *Policy Studies Journal*, 5(Supp.1), 535-553. doi: 10.1111/j.1541-0072.1977.tb01113.x
- Smith, K. B. (2002). Typologies, taxonomies, and the benefits of policy classification. *Policy Studies Journal*, 30(3), 379-395. doi: 10.1111/j.1541-0072.2002.tb02153.x
- Spitzer, R. J. (1987). Promoting policy theory: Revising the arenas of power. *Policy Studies Journal*, 15(4), 675-689. doi: 10.1111/j.1541-0072.1987.tb00753.x
- Steinberger, P. J. (1980). Typologies of public policy: Meaning construction and the policy process. *Social Science Quarterly*, 61(2), 185-197.
- Tatalovich, R., & Daynes, B. W. (1984). Moral controversies and the policy making process: Lowi's framework applied to the abortion issue. *Policy Studies Review*, 3(2), 207-222. doi: 10.1111/j.1541-1338.1984.tb00115.x
- Tatalovich, R., & Daynes, B. W. (Eds.). (2011). *Moral controversies in American politics*. New York: M. E. Sharpe.
- Tolbert, C. J. (2002). Rethinking Lowi's constituent policy: Governance policy and direct democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(1), 75-93. doi: 10.1068/c10w
- Zakošek, N. (2002). *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Wilson, J. Q. (1984). The politics of regulation. In T. Ferguson & J. Rogers (Eds.), *The political economy. Readings in the politics and economics of American public policy* (pp. 82-103). New York: M. E. Sharpe.

Summary

THEODORE LOWI'S POLICY TYPES: PARTICULARITIES OF SOCIAL POLICY MAKING

Ana Petek

*Faculty of Political Science, University of Zagreb
Zagreb, Croatia*

The aim of this paper is to determine specific characteristics of Theodore Lowi's redistributive policy making, to contribute to the comparison of social policy with other policy areas. Therefore Lowi's four policy types (distributive, regulative, redistributive and constituent) are carefully examined, as well as the classification criteria and characteristics of each type. The interpretation of criteria and characteristics is developed by comparison and summarizing of original and abundant secondary literature. The paper shows that redistributive policies are characterized by the usage of public finances and public services for achieving public interests, by elitist or corporatist power-relation structure of state and big civil society actors, and by visibility, ideological conflicts and public debates. The main finding is that the redistributive (social) policies are most similar to constituent policies, then to distributive policies, and the least similar to the regulatory (economic) policies.

Key words: comparative public policy, policy classification, Theodore Lowi, constituent policies, distributive policies, regulative policies, redistributive policies.