

UVOD V ANALIZO POLITIK

TEORIJE, KONCEPTI, NAČELA

DANICA FINK HAFNER
Urednica

Ljubljana, 2007

Danica Fink Hafner (ur.)
UVOD V ANALIZO POLITIK
Teorije, koncepti, načela

Knjižna zbirka POLITIČNI PROCESI IN INŠTITUCIJE
Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2007, Ljubljana.
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Prvi natis 200 izvodov

Jezikovni pregled Dora Mali

Naslovnica Luka Kaše
Prelom B&V Co.
Tisk Marginalija d. o. o.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

32(082)

UVOD v analizo politik : teorije, koncepti, načela /
Danica Fink Hafner (ur.) - Ljubljana : Fakulteta za družbene
vede, 2007. - (Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije)

ISBN 978-961-235-270-7
1. Fink-Hafner, Danica
231758336

VSEBINA

KAZALO SLIK.....	5
KAZALO PREGLEDNIC	6

PRVI DEL

ZNANOST IN PROCESI JAVNOPOLITIČNEGA ODLOČANJA

I Danica Fink Hafner ZNANOST »O« JAVNIH POLITIKAH IN »ZA« JAVNE POLITIKE.....	9
---	---

DRUGI DEL

PRISTOPI K ANALIZI POLITIK

II Danica Fink Hafner MODELI ZA ANALIZO JAVNIH POLITIK	33
III Simona Kustec Lipicer KVANTITATIVNI MODELI ZA ANALIZO JAVNIH POLITIK ..	49

TRETJI DEL

IGRALCI V PROCESU OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

IV Mirjam Kotar DRŽAVA KOT JAVNOPOLITIČNI IGRALEC.....	69
V Simona Kustec Lipicer JAVNOPOLITIČNA OMREŽJA	87
VI Simona Kustec Lipicer ORGANIZACIJE ZA ANALIZO JAVNIH POLITIK ALI THINK-TANKS	103

ČETRTI DEL

PROCES OBLIKOVANJA IN IZVAJANJA JAVNIH POLITIK

VII Damjan Lajh in Simona Kustec Lipicer PROCES OBLIKOVANJA DNEVNEGA REDA	125
VIII Danica Fink Hafner OBLIKOVANJE IN IZBOR ALTERNATIVNIH REŠITEV	143
IX Damjan Lajh IZVAJANJE JAVNIH POLITIK	155
X Simona Kustec Lipicer VREDNOTENJE JAVNIH POLITIK	175

PETI DEL

VREDNOTE V JAVNIH POLITIKAH

XI Mirjam Kotar VREDNOTE V ANALIZI POLITIK	193
---	-----

PREDSTAVITEV AVTORJEV	213
STVARNO KAZALO	215
IMENSKO KAZALO	217

KAZALO SLIK

Slika 1.1: Trije pomeni pojma 'politika'	15
Slika 1.2: Policy proces in policy cikel	21
Slika 1.3: Premik policy analize od vladajočih k vladanim?	28
Slika 2.1: Interesnoskupinski model	40
Slika 2.2: Elitistični model	42
Slika 2.3: Inkrementalizem	44
Slika 2.4: Sistemski model	45
Slika 3.1: Okvir za institucionalno analizo	53
Slika 3.2: Razširjena oblika igre zapornikove dileme	62
Slika 5.1: Telekomunikacijski sektor v Sloveniji pred reorganizacijo ministrstva leta 2001	98
Slika 7.1: Vpliv medijske pozornosti na javnopolitični dnevni red	134
Slika 7.2: Sistemski model nadzora oblikovanja dnevnega reda..	135
Slika 7.3: Razširitev dnevnega reda in nadzor nad oblikovanjem (institucionalnega) dnevnega reda.....	136
Slika 7.4: Model oblikovanja dnevnega reda Rogersa in Dearinga.....	138
Slika 8.1: Nacionalni javnopolitični slog	146
Slika 10.1: Skupine vpletenih vlagateljev	185
Slika 11.1: Možne reakcije ob konfliktu vrednot	208

KAZALO PREGLEDNIC

Preglednica 1.1: Proces uvrščanja javnopolitičnega problema na uradni politični dnevni red	20
Preglednica 1.2: Primerjava akademske in uporabne policy analize.....	23
Preglednica 1.3: Zvrsti policy analiz glede na stopnjo vpletenosti v proces oblikovanja in izvajanja javnih politik (policy proces).....	24
Preglednica 1.4: Dopolnjevanje in razlika med političnim odločanjem in policy analitičnim delom v podporo političnemu odločanju.....	25
Preglednica 3.1: Dobro – obča klasifikacija.....	52
Preglednica 3.2: Zapornikova dilema – opisno.....	59
Preglednica 3.3: Zapornikova dilema – standardna matrika.....	59
Preglednica 3.4: ZDA proti Severni Vietnam	60
Preglednica 3.5: Jastreb in golob.....	61
Preglednica 5.1: Tip javnopolitične reforme glede na stroškovno plat politike.....	97
Preglednica 6.1: Vloge zaposlenih v organizacijah za analizo javnih politik	116
Preglednica 9.1: Primerjava pristopov preučevanja implementacije javnih politik od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor.....	161
Preglednica 9.2: Možni rezultati glede na kakovost odločanja in kakovost implementacije javnih politik.....	172
Preglednica 10.1: Trije pristopi k vrednotenju.....	182

PRVI DEL
ZNANOST IN PROCESI
JAVNOPOLITIČNEGA ODLOČANJA

I

**ZNANOST »O« JAVNIH POLITIKAH
IN »ZA« JAVNE POLITIKE**

DANICA FINK HAFNER

Praktične potrebe političnih odločevalcev po strokovnih podlagah za kvalitetno odločanje o javnih politikah so bistveno prispevale k razvoju nove znanstvene discipline – policy analize. Izvorni smoter te nove znanstvene discipline, ki se je razvila šele v drugi polovici dvajsetega stoletja, je na podlagi interdisciplinarnega pristopa združevati čim več (spo)znanj o družbi in njenih problemih in s problemsko in procesualno usmeritvijo v raziskovanju prispevati k reševanju družbenih problemov, upoštevajoč temeljne vrednote, kot so človekove pravice, spoštovanje človekovega dostojanstva, razvoj blaginje in demokracije. V prispevku predstavljamo kratek oris dosedanjega razvoja te discipline in temeljnih pojmov.

POLICY ANALIZA – KAKŠNA JE TA ZNANOST IN ZAKAJ SE JE RAZVILA?

Pojem »policy«

Pojem policy je rezultat etimološkega razvoja besede,¹ ki ima korenine v stari grščini (»polis« pomeni v stari grščini mesto – državo), sanskrtu (»pur« v sanskrtu pomeni mesto) in latinskih jezikih (beseda »politia« pomeni v latinščini država). »Politia« je imela velik vpliv na evropske jezike, še zlasti na razvoj angleškega besednjaka. Iz nje se je neposredno razvila beseda »policie« (Middle English), v živem angleškem besednjaku pa najdemo »policy«, »police«, »politics« in »polity«.² Vse besede, ki so se razvile iz »politia« in »policie«, so povezane z javnimi zadevami in vladno administracijo. Policy analiza je v angleško govorečih državah tako nedvoumno razumljena kot analiza oziroma raziskovanje javne politike (raziskave »o« javnih politikah) oziroma »za« strokovno podporo odločevalcem v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik (za policy proces).³ Drugi evropski jeziki takega razlikovanja v zgodovini niso razvili v enaki meri. Zato se pojem 'policy' pogosto ne prevaja, temveč se uporablja kar angleški izraz policy.

Pojem »policy« lahko neposredno prevajamo v slovenščino le v določenih okoliščinah, npr. takrat, ko uporabljamo množino (politike) ali pa s pridevniki opisujemo zvrst politike kot »policy« (javna, kmetijska, zdravstvena, regionalna, občinska, evropska ipd.). V drugačnih okoliščinah s pojmom 'politika' ne moremo nedvoumno sporočiti, da govorimo o politiki kot »policy«. Podobno je s prevajanjem pojma »policy« tudi v druge slovanske jezike in v nemščino. Heidenheimer (v Grdešić, 1995: 9) povezuje razlike v razvoju besedišča na področju političnega z razlikami med zgodovinskimi političnimi izkušnjami različnih narodov. Po njegovem mnenju se je beseda politika v nacionalnem jeziku uveljavila kot edina beseda v tistih primerih, ko gre za narode s prevladujočimi političnimi izkušnjami s centraliziranimi in avtoritarnimi ureditvami.

¹ O etimološkem razvoju besede »policy« glej v Dunn (1994) in Grdešić (1995).

² Podrobnejša vsebinska razmejitev med pojmi »policy«, »politics« in »polity« je opisana v nadaljevanju poglavja.

³ Hogwood in Gunn (1984) opozarjata tudi na odtenke pojma »policy« v vsakdanjem političnem življenju – npr. pojmovanje policy kot področja dejavnosti, kot odločitev ali kot ne-odločitev, policy kot načrtovanje akcije, kot vladno delovanje ali kot učin-

Policy analiza – analiza politik⁴

Policy analiza je razmeroma mlada znanost. Njen utemeljitelj, Lasswell,⁵ je leta 1951 opredelil njen smoter kot skrb za znanje »o« odločevalskih procesih v javni ureditvi (public order) in »v« njih. Prav dvigovanje ravni argumentacije⁶ v procesu političnega odločanja je tisto, kar naj bi prispevalo k dvigovanju kvalitete političnih odločitev. Policy analiza je lahko a) opisna (deskriptivna) in pomaga razumeti procese oblikovanja in izvajanja vladnih politik ali pa b) svetovalna (preskriptivna) in pomaga pri 'izboljšavah' v procesu oblikovanja, izvajanja (implementacije) in vrednotenja (evalvacije) javnih politik.⁷

Že pred razvojem policy analize kot znanosti so bile v rabi različne oblike svetovanja vladarjem (Dunn, 1994). Zgodovinsko gledano, lahko obdobja v razvoju svetovanja političnim odločevalcem opišemo takole:

- *policy relevantna znanja* (že od začetkov civilizacije naprej);
- *posebna znanja v srednjem veku* (tehnična znanja o vojni, financah, pravi);
- *specializirano znanje* (razvoj moderne znanosti in empiričnega raziskovanja v obdobju od 18. stoletja naprej – statistike, demografije, »socialne« ekonomije itd.);
- *specializirane policy raziskave* kot primer bolj empiričnega in praktičnega pristopa k preučevanju politike (predvsem v ZDA v tridesetih letih dvajsetega stoletja na področju nacionalne varnosti, obrambe, socialne);
- *gibanje za policy znanosti* (zavestno od leta 1951 naprej);
- *implementacijske in evalvacijske študije* (razvoj zlasti od sedemdesetih let dvajsetega stoletja naprej);

ki vladne dejavnosti, kot ena odločitev ali kot serija odločitev, kot delovanje vlade v ožjem pomenu besede, kot odločitev parlamenta (npr. sprejem zakona) ali kot delovanje javne uprave ipd.

⁴ V izvorniku se je uveljavilo poimenovanje »policy analysis«. V slovenščino jo prevajamo kot »analiza politik«. Ta prevod sicer v pomembni meri ustreza pomenu izvirnega poimenovanja, vendar o njem še ni utrjenega soglasja, saj pojem policy analiza zajema tako analizo o javnopolitičnih procesih kot tudi za javnopolitične procese, prevod »analiza politik« pa, se zdi, bolj izraža opisno, manj pa svetovalno naravnost te znanosti.

⁵ Lasswell je avtor besedila Policy orientacija, poglavja v knjigi Lasswell in Lerner (1951), ki velja za prvo sistematično utemeljitev policy analize kot znanstvene discipline.

⁶ Podrobneje o osnovni sestavi in zvrsteh policy argumenta v Dunn (1994), o vlogi in pomenu argumentacije v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik pa v Majone (1989).

⁷ Prav usmeritev v reševanje družbenih problemov je tisto, kar je posebna odlika nove znanosti.

- *razvoj teoretičnih ambicij znotraj policy analize* (od osemdesetih let dvajsetega stoletja naprej).

V zgodovini so vladarji potrebovali nasvete pri svojem vladarskem odločanju (pri finančnih vprašanjih, oblikovanju prava, v vojnah ipd.).⁸ T. i. policy relevantne informacije in znanja so pridobivali iz različnih virov – iz magije, od filozofov in drugih izobražencev. Z razvojem specializiranega znanja v obdobju od 18. do 20. stoletja se je razširil tudi krog strok in strokovnjakov, ki so s svojim znanjem lahko svetovali odločevalcem. Z družbenim razvojem so postajali družbeni problemi vse bolj kompleksni, vendar nobena od hitro razvijajočih se strok, znanosti ni razvila sposobnosti dovolj kompleksne obravnave družbenih problemov in svetovanja za njihovo reševanje. Iz neskladja med rastočo potrebo odločevalcev po policy relevantnih informacijah in svetovanju na eni strani in sicer visoko razvitimi, a ozko specializiranimi znanostimi na drugi strani je nastala potreba po razvoju policy analize kot interdisciplinarno zasnovane uporabne znanosti. Od leta 1910 naprej zasledimo zavestna prizadevanja za bolj empiričen in praktičen pristop k preučevanju politike (začetna Lowellova iniciativa v ZDA seže v leto 1910). V tridesetih letih so se policy raziskave začele razvijati predvsem v ZDA (zlasti na področjih t. i. nacionalne varnosti, obrambnih politik in sociale), pa tudi v Veliki Britaniji (mednarodni odnosi, politično in ekonomsko načrtovanje).⁹ Leto 1951 pa velja za prelomnico v tem razvoju uporabnega družboslovnega raziskovanja, saj je v tem letu Lasswell sprožil gibanje za 'policy znanosti'. Njegovo poglavje v knjigi 'Policy Sciences' štejemo za utemeljitev policy analize kot aplikativne znanstvene discipline. V drugi polovici dvajsetega stoletja se je policy analiza razvijala zelo dinamično – diverzificirali so se predmeti preučevanja in zvrsti policy študij (razmah t. i. implementacijskih in evalvacijskih študij od sedemdesetih let naprej, od osemdesetih let naprej pa vzporedni razvoj specialnih zvrsti uporabne policy analize in teoretičnih ambicij znotraj policy analize).

Razvoj policy analize so spodbudili raznoliki dejavniki. Med njimi sta najpogosteje omenjena naslednja dva grozda dejavnikov:

- a) *Znanstvene spodbude* – posamezne družboslovne in humanistične znanosti, ki so v devetnajstem stoletju sicer visoko razvile svoje raziskovalne metode (npr. psihologija, ekonomija, socialna geografija, antropologija, sociologija, politične vede, socialno delo), so ostajale zaprte v svoje »delne« svetove oziroma delne vpogledе v družbene probleme. Ti pa so z modernizacijo družbe postajali vse bolj kompleksni in za

⁸ Podrobneje o zgodovinskem razvoju policy analize v Lasswell in Lerner (1951) ter Dunn (1994 in druge izdaje istega dela).

⁹ Britanski Fabien Society, ustanovljen leta 1884, je v literaturi (npr. Parsons, 1995: 161) omenjen kot zametek prve zunanje policy analitične enote, ki je bila blizu britanski laburistični stranki.

take posamezne znanstvene discipline prezahtevni. Političnim odločevalcem niso zmogle pomagati niti s celovitim razumevanjem nastajajočih družbenih problemov niti s svetovanjem, kako rešiti take družbene probleme.

- b) *Politične spodbude* – politiki so zlasti v Združenih državah Amerike v začetku dvajsetega stoletja začeli iskati dodatna znanja, svetovanja predvsem glede reševanja zlasti državno pomembnih problemov, kot so npr. problemi tako imenovane nacionalne varnosti. Razvoj policy analize je bil najhitrejši in najobsežnejši prav tam, kjer so ga spodbujala politična povpraševanja in državno (so)financiranje policy raziskav.

Dosedanji razvoj je prinesel predvsem študij *vsebin* javnih politik, študij *procesov* političnega odločanja o javnih politikah in *igralcev* v njih ter analize *političnih struktur* kot dejavnikov oblikovanja in izvajanja javnih politik. Vse bolj se policy analiza izpopolnjuje tudi v metodološkem pogledu in pri tem izkorišča tudi dosežke tehnološkega in programskega razvoja.

Lasswellova opredelitev policy analize

Razvoj policy analize v drugi polovici dvajsetega stoletja je prinesel mnogotere izkušnje v razmerjih med stroko in politiko, etične dileme ter številne podzvrsti, ki so nastale z navezovanjem na posamezne, že prej uveljavljene znanstvene discipline (npr. na ekonomijo). Interdisciplinarnost in napetosti med političnimi odločevalci in policy analitiki pogosto vsiljujejo (vnovični) premislek o tem, kaj je oziroma kaj naj bi bila policy analiza in smoter njenega delovanja. Menimo, da je pri nenehnem iskanju odgovorov na ta vprašanja pri praktičnem delu policy analitika nujno upoštevati inicialno Lasswellovo opredelitev policy znanosti (1951). Strnemo jo lahko v preglednico naslednjih lastnosti policy analize oziroma priporočil za delo policy analitikov:

- problemski pristop (usmeritev v reševanje družbenih problemov);
- predmet preučevanja: znanstveni študij oblikovanja in izvajanja javnih politik (predvsem policy proces, temeljni družbeni konflikti, socialne inovacije);
- metode preučevanja: kvantitativne in kvalitativne, nujnost multimetodskega pristopa in upoštevanja kompleksnosti družbenih problemov ter širših okoliščin (kontekstov), v katerih nastajajo;
- vrednotna opredeljenost – policy analiza NI vrednotno nevtralna, prizadevati si mora predvsem za izboljševanje prakse demokracije, spoštovanje človekovih pravic, človeškega dostojanstva, za delovanje v korist blaginje;

- profesionalizacija: policy analitiki naj upoštevajo znanja vseh znanstvenih disciplin, ki lahko prispevajo k reševanju družbenih problemov, ob tem pa naj se usposablajo v posebnih pristopih, metodah in tehnikah, ki jih je razvila policy analiza. Slednje pomeni tudi negovanje timskega dela in dopolnjevanje posebnega znanja posamičnih znanstvenih disciplin in z nadaljnjim izobraževanjem na področju policy analize.

Zaradi pestrega razvoja različnih podvrsti policy analize in nenehnih etičnih in političnih izzivov so se zanjo oblikovala različna opisna poimenovanja, ki poudarjajo različne razsežnosti njenega praktičnega uveljavljanja, in sicer: »znanost«, »umetnost in obrt«,¹⁰ »poklic«. Med bolj natančnimi opredelitvami policy analize pa je Dunnova (1994: 84): »Policy analiza je uporabna družboslovna disciplina, ki v okoliščinah argumentacije in javne razprave uporablja multiple raziskovalne metode za ustvarjanje, kritično ocenjevanje in sporočanje policy-relevantnega znanja«.

KAJ JE JAVNA POLITIKA?

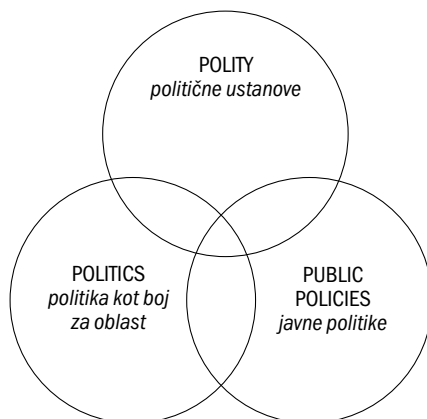
Ena najenostavnejših opredelitev javne politike je Dyeva (1992), ki pravi, da je javna politika odgovor na naslednja vprašanja: Kaj vlada¹¹ dela? Zakaj to dela? Kakšno spremembo dosega? V slovenskem jeziku se je zaznava posebnosti pomena »javna politika« začela izostrovati šele v razmerah oblikovanja demokratičnega političnega sistema. Demokratične volitve so prinesle doslednejše razlikovanje politike kot vladanja, kot boja za oblast in javne politike kot upravljanje določenih družbenih podsystemov in reševanje določenih družbenih problemov, ki niso vsi enako prepleteni s politiko kot bojem za oblast. Razločevanje treh pomenov pojma politika z rabo treh različnih besed (v živem angleškem besednjaku so to: »policy«, »polity« in »politics«) se v slovenskem jeziku v dosednji zgodovini ni razvilo. V nadaljevanju bomo skicirali razmerja med

¹⁰ Originalni opis policy analize kot »umetnosti in obrti« (»art and craft«) je oblikoval Wildawsky (1979) v delu *Speaking Truth to Power*, New York, John Wiley. Wildawsky razume policy analizo kot umetnost zato, ker terja razumevanje, ustvarjalnost, domiselnost pri zaznavanju in opisovanju družbenih problemov, izumljanju javnih politik, ki bi jih lahko zmanjšali, in pri ugotavljanju, ali te politike izboljšujejo ali poslabšujejo stanje. Policy analiza je obrt zato, ker je uporabno podpodročje več tradicionalnih znanstvenih disciplin – navadno terja znanje s področij ekonomije, politične znanosti, javne uprave, sociologije, prava in statistike.

¹¹ Dye v izvorniku uporablja pojem »government«, ki ga tu lahko razumemo širše – kot sinonim za politično odločevalske ustanove (izvršno in zakonodajno oblast) in ne zgolj kot izvršno oblast (angleško »executive«).

zgoraj omenjenimi tremi pojmi, povezanimi s političnim odločanjem (slika 1.1).

Slika 1.1: Trije pomeni pojma 'politika'



Posamično *javno politiko (public policy)*¹² lahko opredelimo kot dolgo vrsto bolj ali manj povezanih izbir – skupaj z odločitvami ne delovati, ki jih sprejmejo vladna (governmental) telesa in uradniki (Dunn, 1981: 61). Primeri javnih politik so npr. socialna politika, gospodarska politika, kulturna politika, politika do tujcev, družinska politika, okoljska politika ipd. Javne politike so politične odločitve oziroma uradna pravila obnašanja, ki so zavezujoča na teritoriju, ki ga upravlja in nadzoruje pristojna državna avtoriteta. Odločanje o javnih politikah je monopol političnih odločevalcev, ki odločajo tudi o uporabi instrumentov in mehanizmov (v angleškem jeziku »policy instruments« oziroma »policy mechanisms«) za izvajanje javnih politik.¹³ Ti vključujejo pozitivne in negativne sankcije in tudi prisilo, s katero politični odločevalci vplivajo na obnašanje ljudi in organizacij v določeni teritorialno politični enoti. O javnih politikah odločajo politični odločevalci v ustanovah političnega sistema (slednje lahko poimenujemo z angleškim pojmom *polity*). Mnoge politične odločitve so motivirane s strankarskimi interesi boja za oblast. Politika kot boj za oblast (*politics*) je imanentna strankarski politiki, saj so stranke po definiciji edine organizacije, ki tekmujejo v volilni areni. Tu in tam strankarski boji za oblast izrazito posežejo v procese oblikovanja javnih poli-

¹² Pridevnik »javna« (public) je pomemben, saj se pojem politika v pomenu »policy« (brez pridevnika »public«) v angleščini uporablja tudi za opis osebnih načel (osebna »policy«), zavestne usmeritve oziroma delovanja zasebnih družbenih enot ali organizacij (npr. družine, podjetja).

¹³ Podrobneje o javnopolitičnih instrumentih oziroma mehanizmih v poglavju Mirjam Kotar o državi.

tik, to pa v vsakdanjem žargonu imenujemo 'politizacija' določenih tematik oziroma politizacija iskanja alternativnih rešitev za razreševanje policy problemov in odločanja o njih. Pojmi javne politike, politika kot politične ustanove ter politika kot boj za oblast se prepletajo, vendar imajo tudi svoj avtonomen smisel in pomen. To se kaže znotraj držav, vedno bolj pa tudi v okoliščinah sodobnega sveta.¹⁴

ZVRSTI JAVNIH POLITIK

Javne politike se med seboj razlikujejo. Med najpogostejšimi razločevalnimi lastnostmi so *imenske (nominalne) kategorije*:

- *področje, na katerega posegajo* (energetska, kmetijska, gospodarska, okoljevarstvena, finančna, zunanja itd.); seveda se javne politike v praksi tudi prepletajo, kar ima lahko pozitivne učinke (delujejo v isto smer) ali pa se med seboj »motijo«, izključujejo;
- *ciljne skupine* – to je družbene skupine, na obnašanje katerih želi država vplivati oziroma katerih družbeni položaj in razreševanje družbenih problemov želi država pomagati razreševati s svojim vpletanjem (npr. begunska, družinska, mladinska);
- *institucionalni okvir* – vsaka javna politika je oblikovana v določenih politično odločevalskih ustanovah in velja v okviru določene teritorialno politične enote. Glede na to, kdo jo oblikuje in na katerem politično opredeljenem teritoriju veljajo, lahko npr. govorimo o občinski, regionalni, nacionalni, deželni, zvezni, skupni evropski politiki.¹⁵

Javne politike razlikujemo tudi glede na njihove *učinke oziroma posledice*,¹⁶ in sicer:

- *urejevalne (regulativne)*, s katerimi država določa pravila vedenja in nadzora;

¹⁴ Mnogi družbeni problemi so namreč svetovni (»nedeljivi«) in jih je mogoče reševati le v svetovnem merilu. Hkrati pa se v tem svetu javne politike oblikujejo znotraj določenih teritorialnih političnih enot – polity (npr. držav, nadnacionalnih držav v nastajanju) ali v dogovoru med njimi, instrumenti oziroma mehanizmi za izvajanje teh politik pa so večinoma omejeni na pristojnosti teh teritorialno političnih enot oziroma na delovanje znotraj teh enot. Civilno družbeni igralci (zlasti gospodarski, v zadnjem času tudi razna družbena gibanja in nevladne organizacije) že delujejo na globalni ravni, ne moremo pa govoriti o državi kot »polity« na svetovni ravni.

¹⁵ V Združenih državah Amerike navadno govorijo o lokalnih politikah (politikah posameznih zveznih držav) in o zveznih politikah (politikah oblikovanih in zavezujočih na ravni ZDA).

¹⁶ To razločevanje temelji na Lowijeji klasifikaciji tematik (issues) iz leta 1964 (razločevanje prvih treh omenjenih tipov) in dopoljnjeni klasifikaciji iz leta 1972, ki zajema tudi kategorijo konstitutivnih tematik (Parsons, 1995:132–134; Windhoff-Heritier, 1987).

- *razdelitvene (distributivne)*, s katerimi država razdeljuje nove vire;
- *prerazdelitvene (redistributivne)*, s katerimi država spreminja razdelitve obstoječih virov, in
- *ustanovne (konstitucijske)*,¹⁷ s katerimi država vzpostavlja nove ustanove ali reorganizira stare.

Razlikovanje javnih politik glede na *kakovost* je v osnovi dvojno – razlikovanje med materialnimi in nematerialnimi javnimi politikami.

Materialne politike zajemajo različne oblike in načine finančnih prenosov ter zagotavljanja materialnih dobrin,¹⁸ kot npr. naslednje:

- pozitivni transfer (npr. socialna pomoč);
- negativni transfer (npr. davki, takse);
- finančni programi (npr. državno financirani komunalni odvozi, subvencije);
- infrastrukturni programi (npr. gradnja šol, cest, mostov z državnim denarjem);
- »stvarni« programi (npr. pomoč v obleki, plačilo zdravil prek zdravstvenega zavarovanja).

Čeprav javne politike predpostavljajo vpletanje države na različna področja družbenega življenja in čeprav je dejavnost javne politike finančno podprta s proračunom, nekatere javne politike pomenijo predvsem ponujanje določenih storitev in določanje pravil obnašanja ljudi v določeni teritorialno politični enoti. Take politike imenujemo *nematerialne*.¹⁹ Mednje uvrščamo predvsem naslednje:

- humane in socialne storitve (npr. državno so/financirano zdravljenje narkomanov, socialnopsihiatrične storitve);
- »stvarne« storitve (državno urejeno čiščenje ulic, odvoz smeti ipd.);
- vedenje brez operativnega značaja/regulativna politika (npr. delovno zaščitni predpisi, predpisi o rejništvu).

Vsaka javna politika je zasnovana na vsaj enem *vodilnem načelu*, na katerem temeljijo javnopolitični instrumenti²⁰ oziroma mehanizmi za izvajanje te politike:

¹⁷ Angleško »constituent«.

¹⁸ Zvrst politike oziroma njen značaj se izraža v javnopolitičnih instrumentih oziroma mehanizmih (»policy instruments, mechanisms«), s katerimi se javne politike izvajajo. Navedena razvrstitev je pravzaprav nizanje grozdov javnopolitičnih instrumentov, mehanizmov, ki so si podobni v tem, da dobavljajo dobrine uporabnikom v materialni obliki (denar, stvari ipd.). O javnopolitičnih instrumentih glej tudi v prispevku Mirjam Kotar o državi.

¹⁹ Navedena razvrstitev niza grozde javnopolitičnih instrumentov, mehanizmov, ki so si podobni po tem, da zagotavljajo storitve uporabnikom in postavljajo pravila obnašanja, neposredno pa ne dobavljajo uporabnikom nobenih materialnih dobrin.

²⁰ Podrobneje o tem v poglavju Mirjam Kotar o državi.