



VISOKA STRUKOVNA ŠKOLA ZA PREDUZETNIŠTVO

Specijalističke studije

NAZIV PREDMETA: JAVNE POLITIKE

-PRIRUČNIK-

Predmetni nastavnik:
Predrag Čeranić

Beograd, 2011.

SADRŽAJ:

1. ŠTA SU JAVNE POLITIKE.....	5
1.1. Pojam politike.....	5
1.2. Policy.....	8
1.3. Javne politike.....	10
2. INTERESNE GRUPE I JAVNE POLITIKE.....	14
2.1. Tipovi grupa.....	15
3. TEORIJE O STVARANJU JAVNIH POLITIKA.....	19
3.1. Pluralistička teorija.....	20
3.2. Elitistička teorija.....	21
3.3. Marksizam.....	22
3.4. Globalizam.....	23
3.5. Model racionalnih aktera.....	24
3.6. Inkrementalistički model.....	25
3.7. Modeli birokratske organizacije.....	26
3.8. Modeli sistema vrednosti.....	27
4. MREŽE JAVNIH POLITIKA.....	31
4.1. Korporativizam.....	31
4.2. Mreže javnih politika i zajednice javnih politika.....	33
4.3. Jezgro izvršne vlasti.....	35
5. PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA.....	38
5.1. Vertikalna i horizontalna dimenzija u stvaranju javnih politika.....	38
5.2. Analiza politika- Analiza za politike.....	38
5.3. Faze u stvaranju javnih politika.....	40
6. ZAPOČINJANJE POLITIKE.....	46
6.1. Kingdonov model procesa određivanja dnevnog reda.....	48
7. FORMIRANJE JAVNIH POLITIKA.....	54
7.1. Aspekti formiranja javnih politika.....	58
7.2. Transfer javnih politika.....	59
7.3. Državni službenici i formiranje javnih politika.....	60
8. IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIKA.....	64
8.1. Kritike pristupa odozgo prema dole.....	66
9. ANALIZA I OCENA.....	70
9.1. Evaluacija.....	71
9.2. Odgovornost, diskrecija i stručnost.....	72
9.3. Potrošačka kontrola kao alternativa.....	73
10. ULOGA BIROKRATIJE U STVARANJU JAVNIH POLITIKE.....	76

10.1. Funkcija birokratije.....	76
10.2. Izvori birokratske moći.....	79
10.3. Kontrolisanje birokratije.....	81
LITERATURA.....	88

Reč priređivača

Priručnik iz predmeta Javne politike urađen je za potrebe studenata Visoke strukovne škole za preduzetništvo. Priručnik ima za cilj da studente uputi u oblast o kojoj na srpskom jeziku još ne postoji udžbenik, niti je ova materija tematski obrađena od strane domaćih autora. Izuzimajući knjigu Endru Hejvuda *Politika*, (CLIO, Beograd, 2004.) ne možemo govoriti ni o kvalitetnim prevodima, iako na engleskom jeziku postoji bogata literatura koja obrađuje oblast javnih politika.

Na hrvatskom jeziku situacija je bolja. U izdanju Fakulteta političkih znanosti objavljene su vrlo korisne knjige Majkla Hila (Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.) i Hala Kalebaha (Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.).

Priručnik je nastao kao kompilacija tekstova navedenih autora, ali i drugih. Kako je priređivač imao nameru da tekst bude konzistentan, korišteni delovi hrvatskih prevoda prilagođeni su duhu srpskog jezika. Osim na Visokoj strukovnoj školi, predmet Javne politike za sada se, što se Srbije tiče, proučava jedino na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Beograd.

Potreba za izučavanjem javnih politika sve je izraženija te je za očekivati da se na srpskom jeziku pojave kvalitetni prevodi, koji će ohrabriti i domaće autore da pišu o ovoj oblasti.

Beograd,
25. 10. 2011.

1. ŠTA SU JAVNE POLITIKE

1.1. Pojam politike

Svako spominjanje politike, bilo da je reč o pojmu koji kanite objasniti, ili da je po sredi njena upotreba u svakodnevnom govoru, sagovornike i slušaoce ne ostavlja ravnodušnima. Nesumnjivo, politika stvara uzbuđenje. Ljudi razmenjuju rečenice, upuštaju se u duge dijaloge i monologe. Šta je politika, odnosno, šta je sve politika? Moglo bi se reći da politika ima više slojeva, i više lica. Razodenuti je, dešifrovati - nimalo lak posao.

Politika se doživljava kao pojava sa dva lica i zato je često figurativno predstavljaju kao rimskog boga Janusa. Upoređuju je s tim božanstvom u dva smisla: u prvom, oni koji proučavaju politiku koriste se prošlošću, tj. istorijom, i tako jednim licem gledaju unazad; ali, to ipak čine radi budućnosti, tj. izvlačenja zaključaka o tome šta bi na osnovu iskustva trebalo činiti, te otuda ono lice koje gleda unapred. U drugom smislu, dva lica se povezuju sa "licem i naličjem" politike, odnosno s jedne strane sa blagodetima organizovanog zajedničkog života, bez kojeg ne bi bilo društvenog napretka, pa možda ni opstanak ljudi, a s druge, sa njenim demonskim, tiranskim i mračnim stranama.¹

U svom najširem značenju², politika je delatnost kojom ljudi stvaraju, održavaju i menjaju opšta pravila po kojima žive. Kako je politika i akademska disciplina (ponekad označena velikim P), ona svakako obuhvata i izučavanje ove aktivnosti. Politika je, tako, neraskidivo povezana s pojavama sukoba i saradnje. Ovo je razlog zašto se suštinom politike smatra proces u kome se različiti pogledi i suprotstavljeni interesi međusobno usaglašavaju. Ipak, na politiku u širem značenju pravilnije je gledati kao na težnju za rešavanjem sukoba nego postizanje samog rešenja, pošto sve sukobe nije moguće rešiti.

Prilikom svakog pokušaja razjašnjenja značenja pojma "politika" neophodno je pozabaviti se sa dva problema. Prvi je mnoštvo asocijacija koju ova reč izaziva prilikom svakodnevne upotrebe; drugim rečima, politika je "višeslojan" pojam. Recimo, dok većina ljudi o ekonomiji, geografiji, istoriji i biologiji jednostavno misli kao o akademskim disciplinama, mali broj njih na politiku gleda bez predubeđenja. Da stvari budu još gore, na politiku se, s jedne strane obično gleda kao na "prljavu" reč, jer izaziva slike nevolja, nemira, čak i nasilja, a s druge, kao na dvoličnost, manipulacije i laži. Takve asocijacije ne predstavljaju ništa novo. Još 1775. Samjuel Džonson omalovažavao je politiku označavajući je "pukim sredstvom za uspon u svetu", dok je u devetnaestom veku američki istoričar Henri Adams definisao politiku kao "sistematski organizovanje mržnje". Iz tog razloga, svaki pokušaj definisanja politike sadrži u sebi težnju da se pojam razdvoji od takvih asocijacija. To često podrazumeva ulaganje napora da se termin oslobodi neprijatne reputacije ustanovljavanjem da je politika vredna, čak pohvalna delatnost.

¹ Stanovčić, Vojislav: *Politika kao predmet proučavanja*, pogovor knjige Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 829.

² Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 12-13

Druga, još veća poteškoća je da ni cenjeni autori ne mogu da se slože oko toga šta spada u disciplinu. Politika se definiše na toliko različitih načina: kao sprovođenje moći, vršenje vlasti, kolektivno donošenje odluka, raspodela ograničenih resursa, činjenje prevara i manipulacija itd. Razmatranje o "licima" politike Hejvud zaključuje definicijom po kojoj je politika "stvaranje, očuvanje i menjanje opštih društvenih pravila". Kako ni jedna definicija politiku ne iscrpljuje kao pojam već otvara nove poglede na politiku, tako i ovaj autor, politiku, dalju, posmatra iz četiri ugla:

- politika kao umetnost vladanja;
- politika kao javni poslovi;
- politika kao sporazum i saglasnost;
- politika kao moć i raspodela resursa.

Politika kao umetnost vladanja

"Politika nije nauka već umetnost." Ove reči je navodno uputio kancelar Bizmark njemačkom Rajhstagu. One su se odnosile na umetnost vladanja, kontrolisanja društva donošenjem i izvršavanjem kolektivno donetih odluka.

Prema poznatom tumačenju reč *politika* je izvedena od reči **polis**, koja doslovno znači grad-država. Društvo antičke Grčke bilo je podeljeno na veliki broj nezavisnih gradova-država, od kojih je svaki imao poseban sistem vlasti. Među tim gradovima-državama najveća i najuticajnija bila je Atina, koja je često označavana kao klevka demokratske vladavine. Tako gledajući, politika može da bude shvaćena kao poslovi *polisa*, u stvari, "ono što se odnosi na *polis*". Otuda, savremeni oblik ove definicije bio bi "ono što se odnosi na državu".

Ovakvo viđenje politike je izuzetno jasno u svakodnevnoj upotrebi pojma: za ljude se kaže da su "u politici" ukoliko imaju neku javnu funkciju, ili da "ulaze u politiku" kada teže da je steknu. Održavanju ove definicije doprinela je i politička nauka. Shvatanje da se politika svodi na ono "što se tiče države", po mnogo čemu ispostavlja tradicionalni pristup discipline, koji se ispoljava kroz težnju u akademskom izučavanju da se usresredi na istraživanje mehanizma vladanja i ljude koji u njemu učestvuju. Izučavati politiku u suštini znači izučavati vlast ili, šire rečeno, izučavati vršenje vlasti. Ovakvo shvatanje je razvijeno u delima uticajnog američkog politologa Dejvida Istona³ koji je definisao politiku kao "autoritativnu alokaciju vrednosti". Pod ovim je smatrao da politika obuhvata različite procese kojima vlast reaguje na pritiske društva u celini, posebno raspodeljujući koristi, nagrade i kazne.

Po tom shvatanju politika se tumači kao praktična politika, što je ograničeno viđenje politike, iako veza između politike i državnih poslova takođe pomaže da se objasni zašto se negativne, odnosno pežorativne predstave veoma često dovode u vezu sa politikom. To je najčešće zato što je u narodnoj predstavi politika tesno povezana sa aktivnostima političara. Govoreći otvoreno, na političare se često gleda kao na dvolične osobe željne vlasti, koje iza retorike o

³ Dejvid Iston (David Easton) kanadski politolog, zaposlen kao profesor političkih nauka na Državnom univerzitetu u Kaliforniji

služenju javnosti i ideoloških uverenja prikrivaju lične ambicije. Ovakvo viđenje pogotovo je postalo uobičajeno u savremenom periodu, kad je povećano prisustvo u medijima jasnije iznelo na videlo slučajeve korupcije i nepoštenja, doprinoseći usponu **antipolitike**.

Odbijanje ljudi da učestvuju u mehanizmima konvencionalnog političkog života proističe iz viđenja politike kao samoslužee, dvolične i neprincipijelne delatnosti. ovakvo poimanje politike ponekad se pripisuje delima Nikola Makijavelija zato što je u *Vladaocu* dao potpuno realističan opis politike koji je privukao pažnju podlih, surovih i političkih vođa manipulatora. Isto tako, koliko god političari mogu da budu iskvareni, postoji opšta, možda nevoljna, saglasnost da treba da budu sa nama.

Bez postojanja nekakvog mehanizma za alokaciju autoritativnih vrednosti, društvo bi se jednostavno raspalo u građanskom ratu svih protiv svih. Zadatak je, dakle, ne da se ukinu političari i politika, već da se obezbedi da politika bude vođena u okvirima kontrole i ograničenja koja bi garantovala da vlast ne bude zloupotrebljena.

Politika kao javni poslovi

Drugi i širi koncept politike izlazi iz uskih okvira vladavine ka onome što se shvata kao "javni život" ili "javni poslovi". Drugim rečima, razlika između "političkog" i "nepolitičkog" poklapa se podelom između onoga što je u osnovi javna sfera života i onoga što se smatra privatnom sferom. Ovakvo shvatanje politike obično se povezuje sa delima čuvenog grčkog filozofa Aristotela. U *Politici*, Aristotel je objavio da je "čovjek po prirodi politička životinja", čime je hteo da kaže da ljudska bića mogu da vode "dobar život" jedino u okviru političke zajednice. Prema tom gledištu, politika je etička delatnost čiji je cilj stvaranje "pravednog društva" ; to je ono što je Aristotel nazvao "kraljevskom naukom".

Državne institucije (vladin aparat, sudovi, policija, vojska, sistem socijalne sigurnosti, itd.) mogu se smatrati "javnim" jer su odgovorne za kolektivnu organizaciju života zajednice. Osim toga, one se porezom finansiraju na teret javnosti. Nasuprot tome, civilno društvo se sastoji od onoga što je Edmund Berk⁴ nazvao "mali odredi", institucije kao što su porodične i rodbinske grupe, privatni preduzetnici, sindikati, klubovi, lokalne grupe i slično, koje su "privatne" pošto su ih stvorili i finansiraju građani radi zadovoljenja svojih interesa, a ne interesa društva u celini.

Shvatanje politike kao prevashodno "javne" delatnosti prouzrokovalo je i pozitivne i negativne predstave. Po tradiciji, koja vodi sve do Aristotela, politika je smatrana plemenitom i prosvetljenom aktivnošću, baš zbog njenog "javnog" karaktera.

Politika kao sporazum i saglasnost

Treći koncept politike ne odnosi se toliko na oblast gde se politika vodi koliko na način na koji se donose odluke. Tačnije, na politiku se gleda kao na posebno sredstvo za rešavanje sukoba, i to sa saglasnošću, predusretljivošću i pregovorima, pre nego nasiljem i golom silom. Politika dobija ovakvo značenje kada se opisuje kao "umetnost mogućeg". Ova

⁴ Edmond Berk (Edmund Burke) irski pisac, govornik, politički teoretičar i filozof. Živeo u XVIII veku.

definicija je svojstvena svakodnevnoj upotrebi pojma. Na primer, kada se opiše rešenje za neki problem kao "političko", ono podrazumeva mirnu raspravu i arbitriranje, nasuprot onome što se naziva "vojnim" rešenjem.

Prema ovom shvatanju za politiku je ključna široka raspodela vlasti.

Politika kao moć

Četvrta definicija politike je najšira a ujedno i najradikalnija. Prema ovom gledištu politika se ne smešta u određenu sferu (vlada, država ili oblast "javnog") već sagledava na delu u svim društvenim aktivnostima i u svakom deliću ljudskog postojanja. Politika, tako, postoji na svim nivoima društvenog života, prisutna je u svim njegovim sferama: u porodici, međusobnim odnosima različitih grupa ljudi, čak i onim prijateljskim; ali i u svakom ispoljavanju javnog života, na međunacionalnom i globalnom nivou. Po tom viđenju politika je kičma svakog društvenog odnosa.

Njena osnovna uloga je u proizvodnji i raspodeli resursa u okviru postojećeg. Mogli bismo je posmatrati i kao moć, odnosno sposobnost da se dođe do željenog cilja uz upotrebu raznovrsnih sredstava. Harold Lasvel je u svojoj knjizi *Politika: ko dobija, šta, kada, kako?* objasnio ovo gledište. U najkraćem - na politiku se gleda kao na borbu za resurse, a na vlast kao na sredstvo kojim se ova borba vodi.

Zanimljivo je da se u predstavike ovog shvatanja ubrajaju feministkinje i marksisti. Feministkinje su zainteresovane za "politiku svakodnevnog života". Prema njima, odnosi u porodici, između muža i žene, djece i roditelja, u istoj meri su politički kao i odnosi između poslodavaca i radnika, ili vlada i građana. Marks je u *Komunističkom manifestu* (1967) političku moć označio kao "organizovanu vlast jedne klase čiji je cilj tlačenje druge klase". Nasuprot verovanju da se politika ograničava na državu i usko javnu sferu, moglo bi se reći da marksisti veruju da je "ekonomski političko". Navedena gledišta politiku prikazuju u negativnom svjetlu. Ona se svodi na tlačenje i potčinjavanje.

U politici moć se shvata kao odnos, tj. sposobnost da se utiče na ponašanje drugih, na način koji oni nisu odabrali. Ona se shvata kao "moć nad" ljudima.

1.2. Policy

Kontinentalni jezici, pa tako i srpski, za politiku imaju jednu reč. U njemačkom je dovoljno reći *Politik*, u francuskom postoji jedino *politique*, u španskom i italijanskom - *politica*, poljskom - *polityka*, na ruskom - *политика*. U engleskom jeziku postoje tri reči čiji je korijen u grčkoj reči *polis*, a koje se jasno odnose na analitički i pojmovno različite aspekte kolektivnog delovanja, odnosno *politike*.⁵

Najpre imamo politics kao borbu za moć, kao procese nadmetanja i sukobljavanja političkih aktera, interesnih grupa, frakcija, stranaka, pa i država i državnih saveza (*party politics*,

⁵ Videti šire u pogovoru Krešimira Petkovića knjizi Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.

world politics). Isto tako i *polity* kao struktura unutar koje se ti procesi odvijaju, često zasnovana na legitimnosti nacionalnog zajedništva i formalizovana u ustavu (*American polity*).

Nakon procesa i opštih pravila igre, ostaje još sadržaj: *policy* se odnosi na sadržaje. Postoje pojedina problemska područja i skupovi mera ili smerovi djelovanja koje u njima preduzimaju različiti akteri koji imaju različite uloge. Takvo područje ili smer delovanja naziva se *policy* ("economic policy", "this government s policy on... is..."), pri čemu je uglavnom reč o aktivnosti koju sprovodi vlast, dakle o *public policy*, a ponekad je reč i o djelatnosti u privatnom sektoru ("policy of this company is...").

Da se radi o politici u smislu *policy* saznati možemo iz konteksta: kad se govori o pojedinom problemskom području kolektivnog djelovanja (politika u oblasti zdravstvenog osiguranja, ekonomska politika, odbrambena politika itd.) ili kada se politika označava pridjevima (vladina politika, politika određene političke stranke, socijalna politika) jasno je da je reč o *policy* a ne o *politics*.

Policy stavlja jači naglasak na sadržaje i s njima povezana fiksna pravila, dok se *politics* više odnosi na borbu za moć i iracionalni manevarski prostor koji se može svesti na upravljanje. To ne znači da *policy* ne podrazumeva iracionalnost i borbu, kao što se i političke borbe u smislu *politics* uvijek vode u kontekstu nekih sadržaja i prema određenim pravilima.

Politics označava područje primene političke moći, podvlačimo, iracionalan manevarski prostor, što je poznata sintagma Karla Majnhajma. Na *policy* se gleda kao na nešto što je suzdržano, racionalno, usmereno na ostvarenje ciljeva, a politika se vezuje za političko nadmetanje i nastojanje da se pristalicama učini usluga.

Kada se prvi put pojavio u engleskom jeziku, izraz *policy* se odnosio na ukupan način vladavine. Vremenom se razvila posebna upotreba te reči, te se izraz *policy* počeo koristiti isključivo u smislu nameravanog načina mišljenja koji se više vezuje za zakonodavnu vlast i postepeno se počeo razlikovati od izraza *politika*. Razlog je u tome što se u Engleskoj pojavila snažna odbojnost prema jačanju birokratskog aparata, te se izraz *policy* koristio za označavanje onog šta su politički predstavnici nameravali da ostvare.⁶

Politika i javne politike su prepleteni pojmovi. To je glavni razlog zbog kojeg u većini svjetskih jezika ne postoji jasno razlikovanje tih dvaju aspekata političkog života. Naravno, potrebno je razlikovati ova dva pojma. Do razlikovanja dolazi kada se politikama da specifičan sadržaj, poput socijalne, obrazovne ili kulturne politike, odnosno nakon što se s opšteg nivoa rasprave o politici pređe na pridjevsko imenovanje politika.

Izraz *policy* je problematičan za prevođenje. Pojedini prevodioci govore o sablasti pojma *policy*. Izraz postaje problematičan nakon što se napusti sadržajni delokrug politike i uđe u sferu u kojoj političke institucije - bilo da je reč o vladi, političkim strankama ili nekoj drugoj instituciji - nastoje formulisati svoje prioritete u pojedinim politikama. U tom slučaju nije

⁶ Videti šire u pogovoru Zdravka Petaka knjizi Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.

reč o sadržajnom aspektu neke politike, vidljivom već iz prideva koji opisuje, nego o isprepletenosti različitih politika i njihovim posledicama po građane. U tom slučaju možemo koristiti izraz *koordinacija politika*, na primer. Samo engleski jezik dozvoljava da se ovde upotrebi izraz *policy*.⁷

U Rečniku vlade i politike, Pitera Kolina, *policy* se objašnjava kao „odluke o uopštenom načinu obavljanja nečega; delatnost u vezi sa upravljanjem državom; određeni smer koga se drži vlada; politika“⁸. Isti autor pojam *politics* tumači kao „umetnost i praksa upravljanja i rukovođenja državom“⁹.

Usmerenost na *policy* kao ključni pojam u analizi učinaka vlade ima svoje uporište u anglosaksonskim sistemima predstavničke vlasti. Neke od ključnih normi kulturoloških oblika vlasti koje uključuju suprotstavljenost pozicija, hijerarhiju i izbor, temelj su znatnog broja radova o javnim politikama koje se obično određuju kao izbor legitimnih i odgovornih vršilaca vlasti. Postoji, međutim, i diskurs koji je tome suprotstavljen, kojim se naglašavaju ograničenja vlasti zasnovana na hijerarhiji, a na *policy* se pre svega gleda kao na strukturiranu interakciju. Ta dva suprotstavljena stava u međusobnom su odnosu i ne mogu se razmatrati odvojeno. Može se reći da s obzirom na odnos dvaju pristupa postoje značajne razlike između anglosaksonskih sistema i sistema koji postoje u ostalim zemljama zapadne Evrope. Time se ujedno postavlja i pitanje o značenju *policyja* i javnih politika u ostalim političkim sistemima, na primjer u jugoistočnoj Aziji i bivšim socijalističkim zemljama istočne Evrope.¹⁰

U znatnom se delu *policy* literature proučavanje javnih politika dosad umnogomu svodilo na ulogu vlasti i formalnih institucija, zanemarujući ostale dimenzije javnih politika.¹¹

Pojam *policy* središnji je pojam u praksi, jednako kao i u analizi javnog upravljanja, no rijetko kad je predmet velike teoretske pažnje. On čini dio pretpostavljenoga sveta stvari u kojem se nesporno pretpostavlja da je javno upravljanje koherentan, hijerarhijski i instrumentaliziran proces, a da je *policy* oblik izbora na temelju vlasti. Takvo predstavljanje upravljanja predmet je empirijskih i teorijskih kritika u kojima se vladavina u mnogo većoj meri prikazuje kao oblik strukturirane interakcije. No te kritike ne uspevaju potkopati snagu dominantnog prikaza *policyja* kao izbora na temelju vlasti. Stoga je središnje pitanje analize i prakse javnih politika pitanje odnosa tih dvaju suprotstavljenih prikaza. Za *policy* se tvrdi da kao polje proučavanja pripada političkim naukama, no u njegovom proučavanju ona se takmiči s ekonomijom. Različiti delovi ekonomije i političkih nauka mobilisu se u analizi politika, pri čemu svaka od tih nauka daje specifičan doprinos oblikovanju analize procesa *policyja*. Instrumentalizovano oblikovanje *policyja* i njegove evaluacije dominantan su oblik glavnoga toka američkoga pristupa literaturi o *policyju*, ali taj se pristup dovodi u pitanje sve većim usmeravanjem pažnje na specifičnosti organizacije i na tumačenje značenja pojma

⁷ Videti šire u Petak, Zdravko: *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007. str. 187.

⁸ Collin, Peter: *Rječnik vlade i politike*, Besjeda, Banja Luka, Ars Libri, Beograd, 2002. str. 234.

⁹ Isto

¹⁰ Colebatch, Hal K.: *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, Anali hrvatskog politikološkog društva, 2004. str. 31.

¹¹ Petak, Zdravko: *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, *Politička misao*, Vol. XLV(2008) br. 2, str. 10

policy. Objedinjavanje takvih različitih pristupa u jedan zajednički pristup osnažuje analizu politika, no istovremeno zahteva preispitivanje pretpostavki o mestu javnih politika u procesu upravljanja.¹²

1.3. Javne politike

Da bi odrazio duh srpskog jezika, prilikom prevođenja *policy*, neophodno je uraditi pluralizaciju tog pojma. Tako od *policy* nastaju *politike*, odnosno *javne politike*. Na taj način možemo govoriti o politici u smislu *policy* a ne *politics*, jer se o *politics* u smislu borbe za moć u političkoj areni, u množini ne može govoriti.

Čambersov rečnik definiše politike kao "smerove delovanja, posebno one koji se temelje na nekom deklarativnom i poštovanom načelu"¹³. Očigledno je da ta definicija na politike gleda kao na nešto više od običnih odluka: one otelotvoruju ideju delovanja - štaviše, racionalnog delovanja - jer je u njih uključeno i određeno *načelo*. U svakodnevnom govoru znamo reći: "Moja je politika uvek da ..." Naravno, ovo je knjiga o javnim politikama. Zanimljivo je da Oksfordski rečnik engleskog jezika kao "najživotnije značenje" reči politike navodi sledeće: "smerovi delovanja, koje usvoje i slede vlade, stranke, vladari, državnici..."

Svako nastojanje da se definišu politike navodi na zaključak da se radi o specifičnom i konkretnom problemu. Politike je nekad moguće identifikovati u smislu pojedinih odluka, ali često one uključuju niz pojedinih odluka.

Heklova definicija politika, poput one iz Chamberovog rečnika, a koju smo već naveli, naglašava delovanje: "na politike se na upotrebljiv način može gledati kao na smer delovanja ili nedelovanja, a ne kao na konkretne odluke ili konkretno delovanje". Iston nudi varijantu te definicije, primećujući da se "politike... sastoje od mreže odluka i delovanja koje dodeljuju... vrednosti".¹⁴

Mreže odlučivanja, koja se pominje, može da bude jako složena. Splet odluka koje se donose tokom dužeg razdoblja i koje se protežu mnogo dalje od prvobitnog procesa kreiranja politika može da da bude dio te mreže.

Definicija pojma *politike* iz Oksfordskog rečnika upućuje na delovanje vlade, stranke, vladara, državnika. Rečnik navodi i manje službeno značenje: svaki smer delovanja usvojen kao koristan ili svrsishodan". Znači, različite organizacije, sa različitim sadržajem delovanja, usvajaju politike. Isto tako, država, koja je po opšteprihvaćenom određenju "skup institucija koje imaju vrhovnu vlast na određenoj teritoriji" obuhvata i institucije zakonodavne vlasti, tela izvršne vlasti, vlade i organe uprave, usvaja i sprovodi politike u različitim sferama

¹² Colebatch, Hal K.: Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi, Anali Hrvatskog politološkog društva, Vol.2. No.1. Juni 2006.

¹³ Hill, Michael: Proces stvaranja javnih politika, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 14.

¹⁴ Prema: Hill, Michael: Proces stvaranja javnih politika, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 15.

društvenog života. Treba imati u vidu da postoje i naddržavne institucije, kao što su to UN koje mogu nametati javne politike nacionalnim državama.

Komplikovane situacije, koje proističu iz sve značajnije uloge međunarodnih organizacija kao što su npr. UN i Svetska trgovinska organizacija, i promena unutar nacionalne države koje su do te mere, da se s pravom može reći da su danas države sa ograničenim suverenitetom, navele su mnoge autore da govore o prelazu s "državne vladavine" na "javno upravljanje".

Javno upravljanje je deskriptivan izraz koji se upotrebljava kako bi se naglasila promenjiva priroda procesa stvaranja javnih politika poslednjih decenija. On nam posebno olakšava da uočimo sve veći broj terena i aktera uključenih u kreiranje javnih politika. Stoga zahteva da razmotrimo sve aktere i lokacije koji su uključeni u proces kreiranja politika, a ne samo one koji čine "izvršnu jezgru".¹⁵

Navedena definicija možda dovoljno ne naglašava naddržavna pitanja, odnosno na to da bi se ključni akteri mogli nalaziti izvan nacionalne države. Vode se velike rasprave o tome koliko su globalizacija i razvoj međunarodnih upravljačkih institucija važni za savremeno javno upravljanje.

Po rečima profesorke Mirijam Bašir¹⁶ pod pojmom javne politike podrazumeva se postojanje odgovarajućeg akcionog plana ili skupa mera kojima javne vlasti nastoje da ostvare određene ciljeve. Prema njenom viđenju, tri suštinska pitanja kojima se ova interdisciplinarna oblast bavi jesu pitanje ko vlada, kako vlada i pitanje upravljanja. Veoma je bitno pri analizi modaliteta javnih politika uzeti u obzir vremensku distancu tj. vreme koje je potrebno da prođe od donošenja odluke do njene konkretne realizacije.

Profesorka Bašir ističe da se u oblasti javnih politika mogu razlikovati tri osnovna modela njihove analize: model u kome se politika analizira po segmentima tj. parcijalno, zatim model koji se bavi pitanjem glavnih aktera, i na kraju model koji se pitanjem smisla te politike bavi kao suštinskim pitanjem. Prvi model se javio u Sjedinjenim Američkim Državama 60-tih godina XX. veka i on se sastoji iz pet faza : konstituisanja problema kao javnog problema, njegovo uključenje u državne prioritete, donošenje odluke, njena realizacija i vrednovanje javne politike. Utvrđivanje glavnih aktera zadatak je drugog modela analize javnih politika a na pitanje vrednosti, normi, ideologija koje su sadržane u javnim politikama odgovor pokušava da da treći model.

Postoje zamerke gledištu da se proces stvaranja javnih politika svodi samo na politike koje stvara i provodi vlada. Naravno, treba imati u vidu uticaj koji na vlade imaju međunarodne institucije. Na primjer politiku suzbijanja siromaštva ili u oblasti ravnopravnosti polova mogu imati i vlade i lokalne zajednice, ali isto tako i Evropska Unija.

¹⁵ Richards, D. i Smith, M. J.: *Governance and Public Policy in the UK*, Oxford, Oxford University Press, 2002. str. 2. Prema: Hiil, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 20.

¹⁶ Mirijam Bašir (Myriam Bachir) profesorica Univerziteta Žil Vern iz Pikardije u Francuskoj je 28. aprila 2004. godine održala predavanje na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na temu "Javne politike i načini njihove analize, na primeru zdravstvene politike – borbe protiv side". <http://www.fpn.bg.ac.rs> 25.09.2011.

Pitanja za proučavanje

Zašto politika često izaziva negativne konotacije?

Kako biste branili politiku kao korisnu disciplinu?

Kako politiku posmatra Endru Hejvud (navedite četiri aspekta, tj. ugla posmatranja)?

Zašto je pojam *policy* teško prevesti na srpski jezik?

Kako biste objasnili *policy*?

U čemu je razlika između politike i javnih politika?

Kako se manifestuje uloga naddržavnih institucija u stvaranju javnih politika?

2.INTERESNE GRUPE I JAVNE POLITIKE¹⁷

Branioci demokratskih ideala morali su se suočiti s velikim i složenim institucionalnim strukturama države. Neposredno izjašnjavanje članova zajednice o važnim društvenim pitanjima, što se smatralo za atinski ideal demokratije, moralo je, tako, pronaći alternativu u shvatanju demokratije kao predstavničkog sistema, u kojem ograničeni broj ljudi učestvuje u svakodnevnim poslovima vlasti, predstavljajući narod.

U ranom modelu tog predstavljanja smatralo se da podrazumeva relativno ličan odnos između izabranog političara (u tom periodu političkih institucija uvek se radilo o muškarcu) i srazmerno malog biračkog tela koje ga je izabralo. S povećanjem biračkog tela i sve izraženijom potrebom da se unutar njega uspostavi zakonodavstvo, razvila se još jedna institucija kako bi veza između birača i biranih postala neposrednija – političke stranke. Od tada se javljaju pogledi na demokraciju kao na institucionalno uređenje za dolaženje do političkih odluka u kojem pojedinci stižu do odlučivanja takmičenjem za glasove ljudi.

Političke stranke su toliko značajne za delovanje savremene politike da se njihova uloga i značaj često uzimaju zdravo za gotovo. Zaboravlja se, na primer, da su partije relativno novijeg datuma. Kao političke mašine, organizovane s ciljem da pobede na izborima i vladaju, nastale su tek početkom XIX. veka. Međutim, sada su doslovno svuda prisutne. Jedino ne postoje u onim delovima sveta gde su ih diktature ili vojne hunte zabranile. Jednostavno, političke stranke najznačajniji su vid organizovanja u savremenoj politici. Političke stranke se često mešaju s interesnim grupama¹⁸. Razlog je u tome što su se u proces vladanja sve više uključivale i druge grupe, organizacije koje protežiraju javne interese i koje bi mogle uticati na odluku biračkog tela na izborima ili na zakonodavne programe političkih stranaka.

Obrasci političkih odnosa promenili su se u XX. veku zbog porasta značaja organizovanih grupa i interesa. Tako su pedesetih i šezdesetih godina XX. veka, na vrhuncu oduševljenja „učešćem grupa u politici“, poslovne interesne grupe, sindikati, poljoprivredni lobiji i slični preuzeli od skupština i partija ulogu ključnih političkih aktera. Svet interesnih grupa proširio se još više, jačanjem grupa zainteresovanih za jedno pitanje. One su se bavile nizom različitih problema, od zaštite potrošača do prava životinja i od jednakosti među polovima do očuvanja životne sredine. Ovakve grupe se često dovode u vezu sa širim društvenim pokretima (žena, za građanska prava, zelenih itd.) i odlikovale su se novim stilom aktivizma i vođenja kampanja, koji se ponekad naziva „novom politikom“. U savremenim društvima, interesne grupe, kao i političke partije, čine jednu od najznačajnijih veza između vlade i onih kojima se vlada.

¹⁷ Prema: Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 502-510

¹⁸ Od drugih grupa političke stranke se obično razlikuju na osnovu četiri obeležja: cilj političkih stranaka je da vrše vlast osvajanjem političkih položaja; stranke su organizacije sa formalnim članstvom; stranke se obično bave velikim brojem pitanja i posvećuju pažnju svim najvažnijim oblastima politike; političke stranke su, u različitom stepenu, ujedinjene zajedničkim političkim preferencijama i opštim ideološkim identitetom.

Teško je reći kada su se ove grupe pojavile. Neke su postojale i pre doba predstavničke vlade, kao na primer Društvo za aboliciju koje je osnovano u Velikoj Britaniji 1787. da bi se suprostavilo trgovini robljem. Liga protiv zakona o kukuruzu, osnovana 1839. često se uzima kao model za kasnije britanske grupe, jer se okupila radi vršenja pritiska na vladu. Takođe, Društvo za ženska prava, osnovano 1866. podstaklo je širenje pokreta za pravo glasa žena na ceo svet. Do kraja XIX. veka moćni poljoprivredni i poslovni lobiji u većini industrijskih društava delovali su uporedo sa sve jačim sindikalnim pokretom. Međutim, većina sadašnjih interesnih grupa nastala je mnogo kasnije. One su, uglavnom, posledica eksplozije politike pritiska i protesta koja se dogodila šezdesetih godina XX. veka. Kao takve, ove grupe mogu da budu izdanak šireg procesa slabljenja političkih partija i sve većeg značaja organizovanih grupa i društvenih pokreta.

Danas je interesna grupa (ili grupa za pritisak) organizovano udruženje čiji je cilj uticanje na politiku ili na delovanje vlade. Interesne grupe razlikuju se od političkih partija po tome što teže da utiču spolja, a ne da osvoje ili vrše vlast. Osim toga, obično su usredsređene na mali broj pitanja, odnosno zainteresovane su za poseban cilj ili interese određene grupe i retko imaju šire programe ili ideološka obeležja, koji se uglavnom dovode u vezu s političkim partijama. Interesne grupe razlikuju se od društvenih pokreta po tome što imaju formalniju organizaciju, ali nemaju formalno članstvo: otuda neki komentatori daju prednost neobaveznijem pojmu „organizovani interesi“.

2.1. Tipovi grupa

Definisanje i klasifikovanje grupa veoma je nezahvalan posao zbog njihove neodređene prirode i velikog broja oblika u kojima se javljaju. Da li se mi, na primer, bavimo grupama ili interesima? Drugim rečima, da li na grupe gledamo kao na asocijacije sa određenim stepenom jedinstva ili organizacije, ili samo kao na skup ljudi koji imaju zajedničke interese, ali toga nisu svesni. Takođe, da li su zainteresovane za sebične i materijalne interese, ili mogu da se zalažu i za šire ciljeve? Tu je i složeno pitanje odnosa interesnih grupa i vlade. Da li su interesne grupe uvek autonomne i vrše uticaj spolja, ili mogu da deluju u vladi i kroz nju, a možda i kao deo samog vladinog aparata?

Ova zbrka nastala je zato što u ovoj oblasti politologije ne postoji terminologija. Na primer, dok se pojam „interesna grupa“ u SAD i drugde koristi za opisivanje organizovanih grupa, u Velikoj Britaniji njime se uglavnom označavaju samo one grupe koje zastupaju ili brane interese svojih članova. Tako se pojmu „grupa za pritisak“ daje prvenstvo u Velikoj Britaniji, dok se „interesna grupa“ pre svega upotrebljavala kao podkategorija u široj klasifikaciji. Međutim, grupe se mogu podeliti na tri tipa:

- običajne;
- institucionalne;
- asocijativne.

Običajne grupe

Osnovna odlika običajnih grupa je da su ukorenjene u strukturi društva, pošto se njima pripada samim rođenjem, a ne uključivanjem. To su porodica, pleme, kasta i etnička grupa. Za razliku od uobičajenih interesnih grupa, u kojima članovi sami odlučuju o priključivanju i koje imaju formalno ustrojstvo i organizaciju, običajne grupe se zasnivaju na zajedničkom poreklu i tradicionalnim vezama i odanostima. One i dalje najznačajniju ulogu imaju u zemljama u razvoju. U Africi, na primer, etničke, plemenske i rodbinske veze obično su najznačajnije u artikulaciji interesa. Običajne grupe i dalje postoje i vrše uticaj i u razvijenim industrijskim društvima, što je vidljivo u obnovi etničkog nacionalizma i značaju katoličkih grupa u zemljama poput Italije i Irske.

Institucionalne grupe

Institucionalne grupe su deo vladinog aparata i pokušavaju da vrše uticaj u njemu i kroz njega. Od interesnih grupa razlikuju se po tome što nisu autonomne ili nezavisne. Birokratija i vojska najizrazitiji su primeri institucionalnih grupa, a često svaka od njih ima različite interese. U autoritativnim i totalitarnim državama, koje obično guše autonomne grupe i pokrete, međusobna suprotstavljenost institucionalnih grupa može da postane osnovni oblik artikulacije interesa.

Institucionalne grupe nisu značajne samo u nedemokratskim režimima. Neki idu toliko daleko da tvrde da birokratske elite i interesne grupe, koje se javljaju u ministarstvima, upravama i agencijama demokratskih sistema, u stvari oblikuju politički proces: služe da ograniče moć izabраниh političara i vlada, a neki bi rekli, da upravljaju njima. Naravno, ove grupe sklapaju saveze sa konvencionalnim interesnim grupama, kao što je slučaj sa čuvenim „vojnoindustrijskim kompleksom“.

Asocijativne grupe

Asocijativne grupe osnivaju ljudi koji se ujedinjuju radi ostvarivanja zajedničkih, ograničenih ciljeva. Obeležje grupa kao asocijacija su dobrovoljno delovanje i zajednički interesi, težnje ili stavovi. Očigledan primer asocijativnih grupa su interesne grupe, odnosno grupe za pritisak. Međutim, razlika između njih i običajnih grupa ponekad nije jasna. Kad su odanost klasi i solidarnost snažni, pripadnost asocijativnoj grupi, kao što su, na primer sindikati, više je izraz društvenog identiteta nego sredstvo za ostvarivanje posebnog cilja.

Iako asocijativne grupe imaju sve veći značaj u zemljama u razvoju, obično se smatraju obeležjem industrijskih društava. Industrijalizacija dovodi do društvenog raslojavanja u vidu složene mreže različitih interesa i, barem u kapitalističkom sistemu, podstiče obrasce ponašanja koji su okrenuti sebičnim interesima i samoispunjenju umesto onim koje određuju običaji i tradicija. Kada je osnovna uloga ovih grupa da održavaju odnose sa vladom i drugim javnim telima, obično se nazivaju interesnim.

Interesne grupe razlikuju se po obliku i veličini. Bave se neverovatno velikim brojem pitanja i ciljeva i koriste razne taktike, počevši od služenja u javnim telima i pomoći vladinim programima, do organizovanja kampanja građanske neposlušnosti i narodnih protesta. Međutim, protivustavne i paravojne grupe ne spadaju u ovu kategoriju. Organizacija kao što je Irska republikanska armija (IRA) ne mogu se svrstati u interesne grupe zato što teže da temeljno

promene politički sistem a ne samo da utiču na njega, kao i zbog toga što, umesto politike pritiska, koriste taktiku terorizma i direktne akcije.

Međutim, naizgled bezobličnom svetu interesnih grupa neophodno je nametnuti neku strukturu, barem tako što bi se odredili različiti tipovi grupa. Dve najčešće podele su na grupe *posebnih interesa i promotivne grupe* i *insajderske i autsajderske grupe*.

Grupe posebnih interesa (ponekad se nazivaju protektivne ili funkcionalne) postoje da zastupaju ili štite interese (obično materijalne) svojih članova. Sindikati, poslovna, trgovačka i profesionalna udruženja najistaknutiji su primeri ovog tipa grupa. Njihova „posebnost“ proističe iz činjenice da predstavljaju određeni deo društva: radnike, poslodavce, potrošače, etičke ili verske zajednice itd. Strogo govoreći, međutim, samo one grupe koje su uključene u proizvodnju, raspodelu i razmenu robe i usluga mogu se smatrati „funkcionalnim“. U SAD, grupe posebnih interesa često se definišu kao „privatne interesne grupe“, kako bi se naglasilo njihovo osnovno interesovanje za poboljšanje položaja i blagostanja članova, a ne društva u celini.

Nasuprot tome, promotivne grupe (ponekad se nazivaju grupama sa ciljem ili stavom) nastale su radi zastupanja zajedničkih vrednosti, ideja i principa. Ima mnogo ciljeva za koje se zalažu. Tu spadaju lobiji koji su za legalizaciju abortusa ili su protiv toga, kampanje za gradske slobode ili protiv seksa i nasilja na televiziji, protesti zbog zagađene životne sredine i nasilja nad životinjama, ili odbrane tradicionalnih ili verskih vrednosti. U SAD, promotivne grupe se nazivaju „javnim interesnim grupama“, kao bi se naglasilo da se zalažu za kolektivne, a ne posebne interese.

Dakle, njihov cilj je pomoć i drugim grupama, a ne samo svojim članovima. Na primer, Sačuvajte kitove je organizacija za kitove, a ne kitova. Naravno, neke organizacije imaju i odlike promotivnih grupa sa posebnim interesima. Nacionalna asocijacija poboljšanja položaja ljudi obojene kože (NAACP) zastupa posebne interese američkog crnog stanovništva (suprotstavlja se diskriminaciji i zalaže za povećanje šansi za zapošljavanje), ali je takođe zainteresovana i za ciljeve kao što su društvena pravda i sloga među rasama.

Alternativni sistem klasifikacije zasniva se na statusu koji grupe imaju u odnosu na vladu, kao i prema usvojenim strategijama pritiska. Insajderske grupe imaju redovan, privilegovan i obično institucionalizovan pristup vladi, u vidu uobičajenih konsultacija ili prisustva u vladinim telima. Često postoji podudarnost između insajderskih i grupa posebnih interesa, što ukazuje na sposobnost nosilaca najznačajnijih ekonomskih interesa, kao što su poslovne grupe i sindikati, da primene snažne sankcije ukoliko vlada zanemaruje njihova gledišta.

Vlada može i da se konsultuje sa grupama koje posjeduju specijalizovano znanje i koriste podatke za formulisanje ostvarljivih politika. Status insajdera, međutim, nije uvek prednost, pošto ga imaju samo one grupe čiji su ciljevi u skladu sa vladinim i koje su pokazale da su u stanju da prinude svoje članove na poštovanje dogovora.

S druge strane, autsajderske grupe vlada ili ne konsultuje, ili radi neredovno i obično ne na najvišem nivou. Status autsajdera često je pokazatelj slabosti, i pošto ove grupe nemaju formalni

pristup vladi, primorane su da „izađu u javnost“, u nadi da će posredno izvršiti uticaj na politički proces. Ironično rečeno, otuda postoji obrnut odnos između javnog ugleda interesne grupe i njenog političkog uticaja. Radikalnim protestnim grupama, u oblastima kao što su zaštita životne sredine i prava životinja, praktično ne preostaje ništa drugo do da budu autsajderi. Ne samo da njihovi ciljevi često nisu u saglasnosti sa prioritetima vlade već su članstvo i simpatizeri češće privučeni činjenicom da takve grupe nisu iskvarene bliskim odnosima s vladom. Zato mogu da odluče da ostanu autsajderi, kako bi očuvale svoju ideološku čistotu i nezavisnost, a istovremeno zaštitile decentralizovanu strukturu moći.

Pitanja za proučavanje

Kako biste objasnili interesnu grupu?

Uloga interesnih grupa u stvaranju javnih politika?

U čemu se sastoji razlika između interesnih grupa i političkih partija?

Običajne grupe?

Institucionalne grupe?

Asocijativne grupe?

3. TEORIJE O STVARANJU JAVNIH POLITIKA

U izvesnoj meri interesne grupe imaju isto poreklo kao i političke stranke – deca su novog doba predstavničke vlade i nastale su zbog sve složenijih podela u industrijskom društvu koje se razvijalo. Dok su političke stranke, zainteresovane da pobede na izborima, pokušavale da prošire podršku i pridobiju naklonost birača, interesne grupe su obično zauzimale određeni pozicije, u skladu sa posebnim težnjama ljudi koje su predstavljale.

Postalo je realno da interesne grupe, nakon što su se formirale, utiču na proces stvaranja politika u bilo kojoj fazi:

- u pregovaranju o pojedinostima zakona;
- uspostavljanju veza radi uticaja na proces implementacije;
- nadgledanje politika itd.

	Struktuisana moć	Segmentirana moć
Moć se distribuiše relativno ravnomerno	1. predstavnička vlast u kojoj unificirana izvršna vlast reaguje na volju naroda	2. pluralistička vlast u kojoj volja naroda prevladava putem nadmetanja grupa
Moć se distribuiše neravnomerno	3. vlast neizabrane elite, ili u rukama spoljnih faktora	4. nepredvidiva i haotična vlast, izložena višestrukim pritiscima

Neki analitičari veruju da obrazac i značaj učestvovanja grupa u politici u potpunosti zavise od svakog političkog sistema. Uloga grupa, otuda, odražava posebnu političku kulturu, partijski sistem, institucionalno uređenje itd. To znači da se o prirodi njihove politike ne mogu izvesti opšti zaključci. S jedne strane na razumevanje politike grupa obično utiču šire pretpostavke, kako o prirodi političkog procesa, tako i o raspodeli moći u društvu. One su tesno povezane s različitim teorijama države. Razmotrićemo teorije o stvaranju javnih politika i učešće interesnih grupa u tom procesu.

3.1. Pluralistička teorija

Pluralističke teorije¹⁹ prikazuju učestvovanje grupa u politici u najboljem svetlu. U njima se ističe sposobnost grupa da štite pojedinca od vlasti, kao i da doprinose demokratskoj otvorenosti. Osnovna teza pluralizma jeste da je politička moć podeljena i široko raspršena. Odluke se donose u složenom procesu pregovaranja i odnosa koji obezbeđuju da se uzmu u obzir pogledi i interesi velikog broja grupa. Prema pluralističkom gledištu, učestvovanje grupa u politici je u osnovi demokratskog procesa.

Ričard i Džordan su razvili tezu da je danas Velika Britanija „post-parlamentarna demokratija“ u kojoj se politike razvijaju u pregovorima između državnih tela i grupa za pritisak organizovanih u zajednice javnih politika. Prema Ričardu i Džordanu, grupe za pritisak utiču na javne politike od momenta kada se pitanja pojave na dnevnom redu, pa do faze implementacije.

Pojednostavljena predstava po kojoj izvršna vlast odgovorna parlamentu stvara politiku u korist naroda zamenjena je pluralističkim.

Pluralistička škola mišljenja u politologiji opisala je i razredila pomenute razvoje događaja istražujući način na koji deluje, političke stranke, kao i volju koju imaju grupe za pritisak. Polazna tačka pluralizma je moderno društvo u kojem postoje različiti interesi, moć naroda se ostvaruje delovanjem grupa, radom političkih stranaka, grupa za pritisak ili interesnih grupa, pri čemu svaka predstavlja jedan od mnogih interesa od kojih se sastoji razvijeno društvo. Najuticajniji predstavnik pluralističke teorije, vrlo važan za proučavanje procesa stvaranja javnih politika, jeste Robert Dal²⁰, američki politolog.

Dal i sledbenici

Dal ističe da je u mnogim zapadnim društvima moć široko raspoređena između različitih grupa. Nijedna grupa nije bez moći da utiče na donošenje odluka, a isto tako, nijedna od njih nije dominantna. Nijedan pojedinac, niti grupa, nisu bez moći, u nekoj od faza donošenja odluka može se čuti glas čak i onih koji raspolažu s najmanje moći. Za pluralističku teoriju, izvori moći su novac, informacije, stručnost itd. Izvori moći su raspoređeni segmentirano i raspršeno.

¹⁹ Termin pluralistička demokratija ponekad se ravnopravno koristi s nazivom liberalna demokratija za označavanje demokratskog sistema zasnovanog na izbornom takmičenju više političkih partija. Preciznije, on se odnosi na oblik demokratije koji se iskazuje u sposobnosti organizovanih grupa i interesa da izraze narodne zahteve i obezbede osetljivost vlada na njih.

²⁰ Robert Dal (Robert Dahl) profesor političkih nauka na Univerzitetu Jejl od 1946. Za kratko vreme postao je jedan od najcenjenijih američkih političkih analitičara. Sa Čarlsom Lindblomom stvorio je pojam “poliarhija” (vladavina velikog broja), kojim se pravi razlika između savremenih društava i klasične demokratije.

Po Dalu državna tela su samo jedna od manjih grupa za pritisak. U osnovi Dalove kritike nalazi se definicija moći koja glasi: „A ima moć nad B u mjeri u kojoj može navesti B da učini nešto što B inače ne bi učinio.“

Raspravu o moći korak dalje odveo je Luks koji tvrdi da se moć mora proučavati u tri dimenzije. Prvo, moć se manifestuje u vidljivim, otvorenim sukobima između aktera oko ključnih pitanja, što je pluralistički pristup. Drugo, primena moći ostvaruje se u prikrivenim sukobima između aktera oko pitanja ili potencijalnih pitanja. Treće, postoji dimenzija moći koja podrazumeva primenu moći s ciljem oblikovanja preferencija ljudi, tako da ne postoje ni otvoreni ni prikriveni sukobi. Zanimljivo je da predstavnici pluralizma uloži medija u stvaranju javnih politika ne posvećuju pažnju.

4.2. Elitistička teorija

Prema ovoj doktrini, vladavina elita je neizbežno i poželjno obeležje društvenog života, ili je, pak, žalosna činjenica. Klasičnu elitističku teoriju²¹ krajem XIX. veka izneo je Italijan Gaetano Moska²²: Po ovom shvatanju, u svim društvima - od onih koja su vrlo slabo razvijena i jedva da su dosegla početak civilizacije, pa do onih najnaprednijih i najmoćnijih – postoje dve klase ljudi: klasa koja vlada i klasa kojom vladaju. Prva, koja je uvijek malobrojnija, obavlja sve političke funkcije, prisvojila je vlast i koristi prednosti koje vlast donosi. Drugu, brojniju klasu prva usmerava i nadzire, na način koji je čas više, čas manje zakonit, čas više, čas manje proizvoljan i nasilan.

Suprotno Marksu, koji je smatrao da oni koji su ekonomski moćni uvek dominiraju političkim životom, Moska je tvrdio da priroda vladajuće klase zavisi od načina na koji je društvo organizovano. Tako, dok u nekim društvima klasa koja poseduje ekonomsku moć ima prvenstvo, u drugima vladajuću klasu čine ratnici ili nasledna hijerarhija. U modernom društvu, rekao je Moska, plaćeni službenici - državne birokrate - predstavljaju važan segment vladajuće elite.²³

Dok klasični elitisti teže da dokažu da je demokratija uvek mit, savremeni teoretičari uglavnom ističu koliko je određeni politički sistem daleko od demokratskog ideala. Jedan od njih je Rajt Milt, čiji je prikaz strukture moći u SAD imao značajan uticaj. Nasuprot pluralističkom shvatanju široke demokratske raspodele moći, on u *Eliti moći* prikazuje SAD kao državu kojom vlada mreže vodećih grupa. Prema njemu, tu “elitu moći” čini trijumvirat krupnog biznisa (posebno industrije usmerene na odbranu), američke vojske i političke klike koja okružuje predsednika. Zasnovana na ekonomskoj moći, birokratskoj kontroli i mogućnosti pristupa najvišim nivoima izvršne vlasti, elita moći je u stanju da utiče na ključne “istorijske” odluke, naročito u oblasti odbrane i spoljne politike, kao i na stratešku ekonomsku politiku.

²¹ Pojam elitizam prvobitno je značio, i još uvek znači, najbolji, ili izvrstan. Kad se koristi u neutralnom, to jest, empirijskom značenju, odnosi se na manjinu u čijim rukama su, opravdano ili ne, koncentrisani moć, bogatstvo i privilegije. Elitizam je praksa ili verovanje u vladavinu elite.

²² Italijanski politolog i novinar. Zaslužan je za razvoj teorije elitizma i jedan je od tri predstavnika italijanske škole elitizma, zajedno sa Vilfredom Paretom i Robertom Mihalsom.

²³ Peri, Marvin: Intelektualna istorija Evrope, CLIO, Beograd, 2000. str. 437.

Model elite moći podrazumeva da je liberalna demokratija u SAD u velikoj meri prevara. Izborne pritiske uglavnom neutrališu “srednji nivoi vlasti” (Kongres, vlade država itd.) pa su grupe poput organizovanog radništva, malih preduzeća i lobista potrošača u mogućnosti da utiču samo na margine političkog procesa. Biračko telo može da odluči koja će elita da vlada, ali nije u stanju da promeni okolnosti da je vlast uvek u rukama neke elite. Ovaj model kompetitivnog elitizma Antoni Dans je razvio u “ekonomsku teoriju demokratije” po kojoj se izborna takmičenje dovodi do stvaranja političkog tržišta na kome se političari ponašaju kao preduzetnici okrenuti osvajanju vlasti a birači kao potrošači koji glasaju za partiju čija politika najbolje odražava njihove težnje.

4.3. Marksizam

Marksizam je, kao teorijski sistem, predstavljao najznačajniju alternativu liberalnom racionalizmu koji je u modernom periodu dominirao zapadnom kulturom i intelektualnim istraživanjima. Kao politička snaga, u vidu međunarodnog radničkog pokreta, marksizam se smatrao za najvećeg neprijatelja zapadnog kapitalizma, bar u periodu 1917-1991. Ova dvojnost ukazuje na osnovnu poteškoću prilikom izučavanja marksizma: postojanje razlike između marksizma kao društvene filozofije, koja je proistekla iz klasičnih dela Karla Marksa i Fridriha Engelsa, i pojave komunizma dvadesetog veka koji je umnogome odstupio od ustanovljenih načela. Stoga, propast komunizma na kraju XX. veka ne mora da znači i smrt marksizma kao političke ideologije.

Za razliku od ortodoksnog marksizma, koji je neraskidivo povezan sa iskustvom sovjetskom komunizma i posebno sa doprinosom prva dva sovjetska lidera, V. I. Lenjina i Josifa Staljina, moderni marksizam, kao složeniji i suptilniji vid marksizma, razvijen je u Zapadnoj Evropi. Nasuprot mehanicističkim i deklarativno naučnim shvatanjima sovjetskog marksizma, zapadni marksizam je uglavnom bio pod uticajem Hegelovih ideja i naglaska na “čovjeku kao stvaraocu” koji se nalazi u ranim Marksovim radovima. Drugim rečima, za ljudska bića se smatra da stvaraju istoriju, a ne samo da su lutke koje kontrolišu bezlične materijalne snage. Mađarski marksista Đerđ Lukač bio je jedan od prvih koji je predstavio marksizam kao humanističku filozofiju. On je naglašavao proces “postvarenja” kojim kapitalizam dehumanizuje radnike svodeći ih na pasivne objekte, odnosno robu kojom se trguje.

Jasniji hegelijanski oblik marksizma razvila je takozvana Frankfurtska škola, čiji su vodeći pripadnici bili Teodor Adorno, Mark Horkhajmer i Herbert Markuze. Frankfurtski teoretičari razvili su takozvanu kritičku teoriju, mešavinu marksističke političke ekonomije, Hegelove filozofije i Frojdove psihologije, koja je tokom šezdesetih godina XX. veka izvršila značajan uticaj na novu levicu. Sledećoj generaciji Frankfurtske škole pripada Jirgin Habermas.

Stavove Karla Marksa razvijala je široka paleta teoretičara. Jedan od onih koji su imali šta da kažu sa aspekta istraživanja javnih politika, bio je Ralf Miliband²⁴. U svojoj knjizi *Države u kapitalističkom društvu* Miliband kao polaznu tačku ne uzima sam politički proces već oblik ekonomske organizacije ili način proizvodnje. Ova teorija razvija stanovište da naprednim

²⁴Britanski sociolog poznat kao istaknuti marksistički mislilac. Bio je opisan kao "jedan od najpoznatijih akademskih marksista svoje generacije“.

industrijalizovanim društvima Zapada dominira kapitalistički način proizvodnje, koji stvara dvije društvene klase – buržoaziju i proleterijat.

Milibandova analiza raspodele dobiti i bogatstva ukazuje na neprekidnu koncentraciju bogatstva u rukama malobrojnih. Miliband se pita da li ta ekonomski dominantna klasa posjeduje odlučujuću političku moć? Drugim rečima, on istražuje odnos između ekonomske i političke moći. Prateći Karla Marksa, autori poput Milibanda tvrde da država nije neutralni agent, već instrument klasne dominacije. Marks je to mišljenje iznio u *Komunističkom manifestu*, navodeći da je izvršna vlast moderne države samo odbor za upravljanje zajedničkim poslovima cele buržoazije.

Po marksističkoj teoriji, za određivanje javnih politika najveću važnost ima struktura moći koja određuje sredstva za proizvodnju. Na marksizam se danas ponajpre gleda kao na ideologiju koja je održavala sovjetsko carstvo sve do njegove propasti i za koju se tvrdi, sve neuverljivije, da i dalje ima prevlast u Kini.

Među stanovištima koja su se toliko udaljila od klasičnog marksizma da ih je neprikladno nazvati marksističkim, jesu ona o ekonomskom determinizmu. Najvažniji od tih jesu stavovi koji naglašavaju važnost globalnih ekonomskih sila. Strukturalistička verzija marksizma, koja se teoretskom evolucijom odvojila od svojih korena, i dalje nastavlja ostvarivati svoj uticaj putem različitih teorija o tome kako ekonomija deterministički utiče na proces stvaranja javnih politika. Najvažniji oblik tog determinizma jeste globalistička teorija.

3.4. Globalizam

I pored povećanog interesovanja za globalizaciju od početka osamdesetih godina XX. veka, globalizacija još uvek ima više značenja: odnosi se na procese, politiku, marketinšku strategiju, nered, pa i ideologiju. Problem s globalizacijom je u tome što ona nije jedinstven proces, već skup procesa koji se ponekad poklapaju, ali su, istovremeno, i suprotstavljeni. Zato je teško svesti globalizaciju na jedino pitanje. Najbolji pokušaj je verovatno ideja Keniči Omea o „svetu bez granica“.

Za potrebe teme kojom se bavimo globalizaciju možemo posmatrati kao nastanak složene mreže međusobne povezanosti, koja znači da na naše živote sve više utiču odluke i događaji koji se odigravaju daleko od nas. Njeno osnovno obeležje je, dakle, da opada značaj geografske udaljenosti i teritorijalnih granica, kao što je to slučaj sa nacionalnim državama. Međutim, globalizacija nikako ne podrazumeva da su „lokalno“ i „nacionalno“ podređeni „globalnom“. Ona pre svega ističe produbljivanje i proširivanje političkog procesa tako što su lokalni, nacionalni i globalni događaji (ili možda lokalni, regionalni, nacionalni, međunarodni i globalni) u neprekidnom odnosu.

Međuzavisnost do koje je dovela globalizacija je multidimenzionalna. Globalizacija se obično shvata kao proces koji ide odozgo nadole, odnosno kao uspostavljanje jedinstvenog globalnog sistema koji ostavlja trag u svim delovima sveta. Prema tom gledištu, ona je povezana sa homogenizacijom pošto su kulturne, društvene, privredne i političke raznolikosti uništene u svetu

u kojem svi gledamo iste televizijske programe, kupujemo istu robu, jedemo istu hranu, navijamo za iste sportske zvezde i pratimo živote slavnih.

Pošto zapadne multinacionalne korporacije imaju slobodan pristup svim drugim zemljama sveta, kulturni sadržaji koji se prenose putem zapadne televizije, filma, mode i muzike idu pod ruku sa njima i preplavljaju domaće medije. Time se slabe tradicionalne, lokalne kulture i ukusi i ubrzava standardizacija tržišta unutar zapadnog pojmovnog okvira.²⁵

Za globalizam svetska privredna kretanja imaju odlučujuću ulogu u savremenom stvaranju javnih politika. Kao što smo već konstatovali, globalistička teorija se razvila i razgranala u nekoliko pravaca. Ona obuhvata mnoge teme: razvoj globalnih finansijskih tržišta, međunacionalnu difuziju tehnologije, pojavu transnacionalnih ili globalnih korporacija i brojne globalne kulturne tokove. Naročitu važnost za proces stvaranja politika daju problemi koji imaju globalan efekat: zagađivanje, sukobi oko resursa, loše regulisana međunarodna trgovina, pomeranje ljudi kao posledica ekonomskih i socijalnih migracija itd.

3.5. Model racionalnih aktera

Modeli donošenja odluka koji naglašaju racionalnost čoveka obično se zasnivaju na ekonomskim teorijama proisteklim iz utilitarizma. Takve ideje čine osnovu teorija javnog izbora, koje su razvili mislioci poput Entoni Dauns²⁶ a oduševljeno ih prihvatila nova desnica²⁷. U suštini ovih teorija je koncept takozvanog ekonomskog čoveka, model ljudske prirode koji ističe egoističnu težnju za zadovoljavanjem materijalnih potreba, koja se zasniva na računanju koristi.

Prema tom modelu, odluke se mogu doneti sledećim procedurama:

- shvatanjem prirode problema;
- određivanjem cilja na osnovu hijerarhije ličnih prioriteta;
- ocenom raspoloživih sredstava za ostvarivanje tog cilja, na osnovu delotvornosti, pouzdanosti, troškova itd;

²⁵ Džeri Mander i Edvard Goldsmit: Globalizacija, Clio, Beograd, 2003. str. 97.

²⁶ Entoni Dauns, jedan od rodonačelnika teorije javnog izbora, tvrdio je da političke stranke koriste političke programe da bi pobedile na izborima, a ne da pobeđuju na izborima da bi sprovodile svoje političke programe. Tom prilikom, one koriste ista sredstva kao i preduzeća: stranke se trude da kroz marketing ubede birače da je baš njihov proizvod najbolji, često usvajajući izborne strategije kojima nastoje da zahvate što veći broj birača, krećući se tako prema tzv. srednjem glasaču (median voter). Dauns je tvrdio da na sve veću kompleksnost politike većina ljudi reaguje „racionalnim neznanjem, a stereotipi o politici i političarima tek su jedan od oblika tog neznanja.

²⁷ Nova desnica predstavlja novinu u konzervativnoj misli i može se smatrati vrstom kontrarevolucije protiv pomeranja ka državnom intervencionalizmu posle 1945. godine i širenje liberalnih, odnosno progresivnih društvenih vrednosti. Ove ideje bile su najuticajnije u Velikoj Britaniji i SAD, gde su tokom osamdesetih godina dobile oblik tačerizma, odnosno reganizma, i izvršile su širi, moglo bi se reći svetski uticaj na opšte pomeranje od državnih ka tržišno usmerim oblicima organizacije. Ipak, nova desnica ne predstavlja toliko jedinstvenu i sistematičnu filozofiju koliko pokušaj da se spoje dve različite tradicije, koje se obično nazivaju „neoliberalizam“ i „neokonzervativizam“. Nastanak nove desnice doneo je veoma osobenu kritiku demokratske politike. Ona je usredsređena na ono što je nazvano „demokratska preopterećenost“ : paraliza političkog sistema koji je bio izložen neograničenim grupnim i izbornim pritiscima.

- donošenjem odluka o sredstvima za koja postoji najveća verovatnoća da će dovesti do ostvarivanja željenog cilja.

Ova vrsta procesa podrazumeva da postoje jasni ciljevi i da su ljudi sposobni da njihovom ostvarivanju teže na racionalan i dosledan način. Da bi bilo tako, korist mora da bude uporediva: neophodno je da postoji mogućnost da se uporedi stepen zadovoljstva (prijatnosti ili sreće) koje bi različita delovanja donela. Najbolji primer takvog pristupa odlučivanju je korištenje analize dobiti u odnosu na troškove prilikom donošenja poslovnih odluka.

Zatvorenička dilema

Dva zatvorenika koji su se udružili radi izvršenja krivičnog dela uhvaćeni su. Smestili su ih u odvojene ćelije i svakome od njih rekli da će dobiti blažu kaznu ako sve prizna. Dilema s kojom se svaki sreće jeste strah da će on, ako onaj drugi prizna, dobiti strožu kaznu. Stoga su moguća četiri potencijalna rezultata.

Opcije u zatvoreničkoj dilemi

	zatvorenik A priznaje	zatvorenik A ne priznaje
zatvorenik B priznaje	blaga kazna za obojicu	stroga kazna za A, laka za B
zatvorenik B ne priznaje	stroga kazna za B, laka za A	moguće izbegavanje kazne za obojicu

S obzirom na dilemu s kojom se suočavaju, verovatno je da će oba kriminalca priznati krivicu u strahu da će ga onaj drugi "otkucati" i tako dobiti maksimalnu kaznu. ironično, ali zatvorenička dilema pokazuje da racionalno ponašanje može da dovede do najnepovoljnijeg rezultata.

Koncept ograničene racionalnosti

Model racionalnih aktera delimično je privlačan jer ukazuje na to da većina ljudi veruje da bi odluke *trebalo* donositi. Naravno, političari, i ne samo oni, veoma teže da prikažu da je njihovo delovanje usmereno ka ostvarivanju ciljeva i da je posledica pažljivog razmatranja. Međutim, kada se bolje analizira, racionalni proračun može se pokazati nedovoljno ubedljivim modelom donošenja odluka. Prvo, ovaj model lakše se može primeniti na pojedince, koji mogu da imaju jasnu hijerarhiju prioriteta, nego na grupe, u okviru kojih najčešće postoji mnoštvo sukobljenih ciljeva. Otuda, za organizacije se može reći da donose racionalne odluke samo ako su krajnje centralizovane i imaju striktnu strukturu upravljanja.

Drugo, problem je što su u stvarnosti odluke često zasnovane na nepotpunim i ponekad netačnim informacijama, tako da se koristi koje donosi različito delovanje nikako ne mogu uporediti. Na primer, da li je moguće uporediti "troškove" povećanja poreza sa troškovima ograničavanja

zdravstvene zaštite? Ove poteškoće podstakle su Herberta Sajmona²⁸ da sačini koncept "ograničene racionalnosti".

Prema Sajmonu, pošto je nemoguće analizirati i odabrati sve moguće pravce delovanja, donošenje odluka praktično je čin postizanja kompromisa među različito vrednovanim i neprecizno procenjenim rezultatima. Taj proces Sajmon opisuje kao "zadovoljavanje". Još jedan nedostatak modela racionalnih aktera je što zanemaruje ulogu percepcije: stepena u kojem na delovanje utiču verovanja i pretpostavke o stvarnosti, a ne sama stvarnost. Stoga se mali ili nikakav značaj pridaje vrednostima i ideološkim naklonostima onih koji donose odluke.

3.6. Inkrementalistički model

Inkrementalizam se obično navodi kao najznačajnija alternativa racionalnom donošenju odluka. Dejvid Brejbruk i Čarls Lindblom nazvali su ovaj model "nepovezani inkrementalizam", koji je na lep način sumirao Lindblom kao "nauku o snalaženju". Prema tom gledištu, u stvarnosti odluke se uglavnom donose na osnovu nepotpunih informacija i slabog razumevanja, što one koji donose odluke odvraća od preduzimanja smelih i inovativnih akcija. Zato je donošenje političkih odluka neprekidan proces istraživanja: s obzirom da nemaju prioritete i jasne ciljeve, donosioci političkih odluka najčešće deluju u okviru postojećeg obrasca i prilagođavanju svoje stavove reagovanjima na prethodne odluke. I zaista, inkrementalizam može da podstakne strategiju izbegavanja, pri čemu oni koji donose odluku teže da izbegnu probleme, a ne da ih reše.

Lindblom se zalaže za inkrementalizam iz normativnih, kao i iz deskriptivnih razloga. On tvrdi da je, osim što pruža precizniji uvid u to kako se odluke zaista donose, kvalitet inkrementalizma u tome što omogućava prilagodljivost i izražavanje različitih pogleda. Stoga je izrazito antiutopijski i veoma odgovara kreiranju politike u pluralističkim demokratijama: "snalaženje", u najmanju ruku, podrazumeva otvorenost i fleksibilnost, konsultacije i kompromis. Međutim, model je kritikovan i kao izrazito konzervativan, jer opravdava stanovište protiv novina i u korist inercije. Postoji veća verovatnoća da će se donosioci političkih odluka koji prihvataju inkrementalizam baviti svakodnevnim problemima, a ne dugoročnim vizionarskim razmišljanjima. Njihova energija usmerena je na održavanje kursa broda, a ne na razmatranje kuda takav kurs vodi.

Sledeći problem je da inkrementalizam baca slabo svetlo na one političke odluke koje su radikalne, pa i revolucionarne. Na primjer, Staljinova odluka da u SSSR 1928. započne prvi petogodišnji plan, Kastrova da preuzme vlast na Kubi 1959, pa i odluka Margaret Tačer, osamdesetih godina dvadesetog veka, da "potisne državu" u Velikoj Britaniji, teško mogu da se objasne postepenim prilagođavanjem.

Imajući u vidu te teškoće, Amitai Ecioni²⁹ predložio je koncept "kombinovanog razmatranja", čiji je cilj da se premosti jaz između racionalnog pristupa i inkrementalizma. Kombinovano

²⁸ Herbert Sajmon, dobitnik Nobelove nagrade 1978. godine za doprinos razvoju teorije donošenja odluka. Tokom svih plodnih godina svog akademskog rada zadržao je radoznalost i raznovrsnost interesovanja za brojne naučne makro i mikro sfere: ekonomiju, informatiku, psihologiju, sociologiju, filozofiju, veštačku inteligenciju, itd.

razmatranje omogućava da se donošenje odluke odvija u dve faze. Prvo, oni koji donose odluke uopšteno ocenjuju, odnosno razmatraju sve moguće političke opcije na osnovu njihove delotvornosti u ispunjavanju prethodno određenih ciljeva. Zatim se, sa razmatranjem detalja izabrane političke opcije, usvaja uži i postepeniji pristup. Na taj način, na primer, uopštena odluka da se smanje javni izdaci mora da bude praćena nizom konkretnih odluka koje se odnose na određene oblasti ili programe koji mogu biti pogođeni.

3.7. Modeli birokratske organizacije

I teorija racionalnog aktera i inkrementalistički modeli u suštini su teorije "crne kutije" donošenja odluka, u njima se ne obraća pažnja na uticaj strukture kreiranja politike na donete odluke. S druge strane, birokratski, odnosno organizacijski modeli pokušavaju da "uđu" u crnu kutiju tako što naglašavaju uticaj procesa na rezultat.

Začetnik ovog pristupa bio je Grejam Alison³⁰ i to u istraživanju donošenja odluka u SAD i SSSR za vreme kubanske raketne krize 1962. Iz ove studije nastala su dva različita, ali povezana modela. Prvi, koji se obično naziva model "organizacijskog procesa", ističe kako na odluke utiču vrednosti, pretpostavke i uobičajeni obrasci ponašanja koji postoji u velikim organizacijama. Smatra se da se odluke ne zasnivaju na racionalnoj analizi i objektivnoj proceni, već da odražavaju ukorenjenu kulturu vladinog ministarstva ili agencije koje ih donose.

Prema drugoj teoriji, modelu "birokratske politike", naglasak se stavlja na odluke postignute u pregovorima osoblja i agencija, koji pokušavaju da ostvare različito shvaćene interese. Ovaj pristup odbacuje koncept države kao monolita, ujedinjene oko jednog shvatanja ili interesa i sugeriše da odluke nastaju u takmičarskoj areni u kojoj se ravnoteža snaga neprestano menja.

Iako ovi modeli nesumnjivo ukazuju na važne strane donošenja odluka, oni imaju i nedostatke. Prvo, organizacijski model posvećuje malo prostora političkom vođstvu, koje može da bude nametnuto odozgo. Na primer, bilo bi glupo tvrditi da su sve odluke oblikovane organizacionim pritiscima i shvatanjima, jer bi to značilo zanemariti ličnu ulogu koju je F.D. Ruzvelt imao u pokretanju Nju dila, ili Hitlerov uticaj na odluku Njemačke da napadne Poljsku. Drugo, bilo bi previše pojednostavljeno tvrditi, kao što se to čini u modelu birokratske politike, da politički akteri jednostavno imaju gledišta koja određuju njihovi položaji i interesi organizacije za koje rade.

Iako izreka "stanovište zavisi od toga gde se nalaziš" može često da bude primenjiva, ne mogu se u potpunosti odbaciti lične naklonosti i ciljevi. Konačno, objašnjavati odluke isključivo na osnovu razmatranja koje u središtu ima shvatanje "crne kutije", znači ne pridavati ikakav značaj spoljnim pritiscima koji proističu iz šireg ekonomskog, političkog i ideološkog okruženja.

²⁹Amitai Ecioni (Amitai Etzioni) je bivši predsednik Američkog sociološkog udruženja (American Sociological Association) i autor knjige „Aktivno društvo“ (The Active Society).

³⁰ Grejam Alison (Graham Allison) je rukovodilac Belfer centra za nauku i međunarodne poslove, profesor na Daglas Dilonu i gostujući profesor Inicijative za Dubai, Džon F. Kenedi škole za upravu na Harvardu. Autor je zapažene knjige „Nuklearni terorizam“.

3.8. Modeli sistema vrednosti

Modeli donošenja odluka u kojima se naglasak stavlja na ulogu verovanja i ističu uticaj shvatanja na ponašanje. U izvesnoj meri, ljudi vide i razumeju ono što im njihovi pogledi i vrednosti dozvoljavaju ili ih podstiču da vide i shvate. Ova tendencija je posebno ukorenjena, jer je u najvećem broju slučajeva nesvesna.

Iako donosioci odluka mogu da veruju da su racionalni, dosledni i potpuno nepristrasni, njihove društvene i političke vrednosti mogu da deluju kao moćan filter koji umesto njih određuje o čemu da se razmišlja, šta je moguće, a šta poželjno. Tako se neke informacije i opcije uopšte ne uzimaju u obzir, odnosno ne razmatraju, dok druge informacije i pravci delovanja preovlađuju prilikom donošenja odluka. Kenet Boulding³¹ shvatio je ključni značaj ovog procesa i istakao da bi bez mehanizma filtracije informacija oni koji donose odluke bili jednostavno prenatrpani ogromnom količinom podataka.

Međutim, postoje različita shvatanja o poreklu i prirodi tog procesa filtracije. Robert Džervis³², na primer, ukazao je da postoje dokazi o stalno prisutnim pogrešnim shvatanjima donosioca odluka u međunarodnim odnosima. Prema njemu, njihov najznačajniji uzorak je etnocentrizam³³. Tako sklonost Entoni Idena i britanske vlade da za vreme Suecke krize 1956. generala Nasera smatraju "drugim Hitlerom", kao i tendencija SAD da 1959. vidi Fidela Kastru kao marksističkog revolucionara, mogu biti primeri ove pojave.

S druge strane, Irving Dženis³⁴ tvrdio je da se veliki broj odluka u oblasti međunarodnih odnosa mogu objasniti onim što je on nazvao "grupno razmišljanje". To je pojava u kojoj spoj psiholoških i profesionalnih pritisaka navodi grupu ljudi koji donose odluke da usvoje jedinstvenu i doslednu poziciju, pri čemu se suprotstavljena ili neprijatna gledišta ne uzimaju u obzir.

Pol Sabatje pokušao je da objedini različita shvatanja donošenja odluka koja uzimaju u obzir uticaj vrednosnih sistema. Sabatje je, pre svega, želeo da objasni kako dolazi do promene politike. Posebno je skrenuo pažnju na ulogu "političkih podsistema": grupe ljudi koji na neki način utiču na politiku u određenoj oblasti. Sistem praktične politike može da sadrži ne samo međusobno povezane grupe političara, državnih službenika i interesnih grupa već i istraživače, akademske radnike i novinare koji su zainteresovani za tu oblast.

³¹ Boulding je rođen u Liverpulu, Engleska. Diplomirao je 1910. na Oksfordskom univerzitetu. Američko državljanstvo stekao je 1948. U periodu od 1949 do 1967, bio je profesor Univerziteta u Mičigenu, a 1967 prešao je na Univerzitet Kolorado u Boulderu, gde je ostao do odlaska u penziju. Boulding je bio predsednik brojnih naučnih društava, uključujući American Economic. Pored naučnog doprinosa u ekonomiji, profesor Bouding dao je doprinos oblasti političkih nauka, sociologiji i filozofiji.

³² Robert Džervis (Robert Jervis), bezbednosnu dilemu definisao je kao situaciju u kojoj „pokušaji jedne države da poboljša svoju bezbednost imaju uticaj, često nenameravan i ponekad nepredvidiv, na smanjenje bezbednosti drugih”.

³³ Etnocentrizam je sindrom stavova ili čitava ideologija u čijem je središtu precenjivanje i idealizovanje pripadnika sopstvene nacije i, istovremeno, potcenjivanje pripadnika drugih, naroda ili nacionalnih manjina. Sindrom je karakterističan za autoritarnu ličnost, a tipičan je i retko se javlja kod demokratske ličnosti.

³⁴ Irving L. Dženis, socijalni psiholog poznat po klasičnim radovima o komunikaciji i persoaziji, vojnom moralu i psihološkom stresu.

Sabatje je tvrdio da u okviru tih podsistema nastaje "koalicija podrške" u čiji sastav ulaze pojedinci koji dele slične ideje i vrednosti. Ipak, tu postaje tri različita nivoa vrednosti:

- duboke, suštinske vrednosti (fundamentalna moralna ili filozofska načela);
- vrednosti bliske suštinskim (političke preference)
- sekundarne vrednosti (gledišta o sprovođenju, odnosno primeni).

Značaj ovih ubeđenja je u tome što stvaraju ono što Sabatje naziva "lepak" politike, koji povezuje ljude zahvaljujući zajedničkim vrednostima i preferencama. Međutim, dok su suštinske vrednosti veoma otporne na promene, veći stepen neslaganja i fleksibilnosti postoji na nivou vrednosti bliskih suštinskim i sekundarnih.

Koristeći ovaj obrazac, Sabatje je sugerisao da se promena politike u najvećoj meri može razumeti na osnovu promene ravnoteže snaga u okviru političkih podsistema, naročito na osnovu dominacije jedne "koalicije podrške" nad drugim koalicijama. Ovaj proces može se smatrati racionalnim sve dok rasprava u okviru vrednosnog sistema i suparništvo vrednosnih sistema doprinese "učenju usmerenom ka praktičnoj politici".

Međutim, ovakve ideje navode marksiste i feministkinje na veoma različit zaključak. Marksisti tvrde da su suštinske vrednosti u okviru bilo kojeg političkog podsistema ili donosioca političkih odluka i kreatora javnog mnjenja oblikovane ideologijom vladajuće klase, te stoga štite dominantne ekonomske interese. Feministkinje, pak, tvrde da domonacija muškaraca među kreatorima politike obezbeđuje da patrijarhalne ideje i vrednosti čine njen "lepak". Posledica je politička pristrasnost koja doprinosi održavanju sistema moći muškaraca.

Pitanja za proučavanje:

Koje teorije o stvaranju javnih politika djeluju najubedljivije i zašto?

Kako grupe za pritisak utiču na stvaranje politika?

Na čemu se zasniva pluralistička teorija?

Marksistička teorija stvaranja politika?

Model racionalnih aktera?

Inkrementalistički model?

Modeli sistema vrednosti?

4.MREŽE JAVNIH POLITIKA

4.1.Korporativizam

Korporativizam³⁵ potiče iz fašističke Italije koja je pokušala da ujedinjene upravljače i radnike uključi u proces vladavine i stvori takozvanu korporativističku državu. Teoretičari korporativizma su, međutim, ukazali na slične pojave u najrazvijenijim državama sveta, koje su u obliku neokorporativizma³⁶, ili liberalnog korporativizma, doprinele nastanku niza „tripartitnih vlada“. One upravljaju preko organizacija koje državnim službenicima, grupama poslodavaca i sindikatima omogućavaju da se međusobno direktno dogovaraju.

Ova težnja da se ekonomski interesi uključe u vladu (posle 1945. uobičajena i posebno izražena u Švedskoj, Norveškoj, Holandiji i Austriji), u velikoj meri je posledica pomeranja ka upravljanju i intervenciji u ekonomiji. Kako je vlada pokušala da reguliše privredni život i pruži sve veći broj javnih usluga, postajala je sve očiglednija potreba za institucionalnim uređenjem koje bi obezbedilo saradnju i podršku predstavnika najznačajnijih ekonomskih interesa. Tamo gde su učinjeni pokušaji da se ekonomska politika stavi van domašaja državnog intervencionalizma i usmeri na tržište, uticaj korporativizma je značajno opao.

Pojam korporativizma u isti mah je i uticajan i osporavan u literaturi. S jedne strane, predodžba da je pojava i institucionalizacija konsenzualnih odnosa radnika, uprave i vlade u određenim zemljama tokom posleratnog razdoblja bila ključ izuzetnih rezultata na području nezaposlenosti, inflacije i ekonomskog rasta česta je tema komparativne analize ekonomske politike. S druge strane, precizno određenje zemalja koje imaju korporativističke institucije razlikuje se od autora do autora.³⁷

Kad je reč o demokratskom procesu, značaj korporativizma je izuzetno veliki. Neki, kao britanski gild socijalisti, tvrde da on omogućava oblik funkcionalne prezentacije time što grupe bolje izražavaju poglede i interese pojedinaca koji im pripadaju nego što se to čini na takmičarskim izborima. Tako ono što se naziva „korporativni pluralizam“ prikazuje tripartitnost kao mehanizam pomoću kojeg se najznačajnije grupe i interesi u društvu takmiče za oblikovanje vladine politike.

³⁵ Prema: Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str.159-161

³⁶ Neokorporativizam je težnja koja je izražena u zapadnim poliarhijama da se organizovanim interesnim grupama dodele privilegije i institucionalizovani pristup procesu donošenja političkih odluka.

³⁷ Castles, Francis G.: *Komparativne javne politike*, MASMEDIA, Zagreb, 2011.

Većina analitičara ipak smatra da je korporativizam velika pretnja demokratiji. Kao prvo, od njega imaju korist samo one grupe kojima je dodeljen privilegovan pristup vladi. „Unutrašnje“ grupe imaju politički uticaj, koga su lišene grupe koje se nalaze „izvan“. Kao drugo, korporativizam više radi u korist države nego najznačajnijih ekonomskih interesa, pošto „reprezentativna“ udruženja koje vlada bira za saradnju mogu da budu upotrebljena za zavođenje discipline među svojim članovima i gušenje radikalnih zahteva. Konačno, korporativizam preti da ugrozi proces izborne, odnosno parlamentarne demokratije. Politika se više ostvaruje pregovorima vladinih zvaničnika i vođa moćnih ekonomskih interesa nego raspravom u predstavničkoj skupštini. Lideri interesnih grupa tako mogu da imaju značajnu političku moć iako ni na koji način nisu odgovorni javnosti, a njihov uticaj ne podleže javnoj proveri.

Pretežan deo literature o korporativizmu na engleskom jeziku³⁸ bavi se primenjivošću te koncepcije na Sjedinjene Države i Veliku Britaniju. Njeno korišćenje za sažeto prikazivanje procesa stvaranja politika u nekim kontinentalnim evropskim zemljama - naročito u Skandinaviji, Austriji i Holandiji - uveliko se uzima zdravo za gotovo. Na primer, pišući o poslednjoj od spomenutih zemalja, Kikert i Van Vuht³⁹ kažu:

Pretnja pobunom radništva i rastućeg socijalizma neutralizovana je krajem XIX. veka stvaranjem "korporativizma": institucionalizacije društveno-ekonomske saradnje. Holandija se razvila u krajnji primer moderne neetatističke koncepcije neokorporativizma. Ta koncepcija naglašava interesno predstavljanje što ga obavlja određen broj koherentnih i dobro organizovanih interesnih grupa koje država priznaje i koje imaju povlašten ili čak monopolistički pristup državi.

Milvardova i Franciskova (1983) teorija o korporativističkom posredovanju između interesa

Primenjeno na Sjedinjene Države, to stanovište naglašava razvoj korporativističkih institucija u nekim sektorima javnih politika, posebno onih koje se temelje na vladinim programima. U tim sektorima državne se agencije u procesu formiranja javnih politika oslanjaju na grupe za pritisak i podupiru ih. Rezultat nije potpuno razvijena korporativistička država, već "rastavljeni korporativizam". Prema Milvardovu i Franciskovu mišljenju, ni federalizam ni podela vlasti ne sprečavaju razvoj korporativističkih politika jer se korporativizam zasniva na sektorima javnih politika koji zaobilaze teritorijalne granice i različite delove države.

U svom osvrtu na različite pristupe upotrebi pojma korporativizma Paniš⁴⁰ se zalaže za ograničenu definiciju. Prema njegovom mišljenju, korporativizam nije potpuni privredni sistem već specifičan i parcijalan politički fenomen. Konkretnije, korporativizam je politička struktura unutar razvijenog kapitalizma koja "integriše organizacijske grupe društveno-ekonomskih proizvođača putem sistema predstavljanja i kooperativne uzajamne interakcije na nivou liderstva te mobilizacijom i društvenom kontrolom na nivou masa".

³⁸ Prema: Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010

³⁹ Walter Julius Michael Kickert, holandski teoretičar javnog menadžmenta; Frans van Vught, Predsednik Evropskog centra za strateški menadžment na Univerzitetu Enšede u Holandiji

⁴⁰ Leo Paniš, politički ekonomista, marksista

Sve u svemu, čini se da je korporativizam više deskriptivna etiketa nego teorija. Iako su neki teoretičari usvojili argument (sličan marksističkom) da postoje neizbežne tendencije koje deluju u tom smeru, malo je njih prihvatilo to mišljenje, a događaji u Velikoj Britaniji i sličnim zemljama navode na zaključak da se korporativističke tendencije pojavljuju i nestaju kao posledica političkog izbora, a ne neizbežnih kretanja.

Korporativistički modeli⁴¹ učestvovanja grupa u politici razlikuje se od pluralizma po tome što pokušavaju da spoznaju posledice bližih veza koje u industrijskom društvu postoje između grupa i države. Korporativizam je društvena teorija u kojoj se naglašava privilegovan položaj određenih grupa u odnosu na vladu što im daje mogućnost da utiču na formiranje i implementaciju javnih politika. Dok neki analitičari na korporativizam gledaju kao na pojavu koja zavisi od države, drugi korporativizam smatraju opštom pojavom, proisteklom iz prirodnih kretanja privrednog i društvenog razvoja i zato veruju da, u nekom obliku, postoji u svim industrijskim državama. Čak i SAD koje se ističu kao primer pluralističke demokratije, regulatornim agencijama dale su kvazizakonodavna ovlaštenja, čime se podstiče razvoj formalnih veza vlade i predstavnika najznačajnijih interesa.

Grupe zahtevaju status „insajdera“ zato što im to pruža pristup formiranju javnih politika za koje su zainteresovane, čime bolje štite interese svojih članova. S druge strane, vladi su potrebne grupe kao izvor znanja i informacija i zato što je saglasnost najznačajnijih interesa suštinska za ostvarivanje javnih politika. U sve više podeljenim i složenim industrijskim društvima raste potreba za konsultacijama i pregovaranjem, zbog čega se, možda neminovno, stvaraju institucionalni mehanizmi koji ih čine mogućim.

Pomeranje ka korporativizmu u razvijenim kapitalističkim državama, naročito izraženo šezdesetih i sedamdesetih godina XX. veka, izazvalo je veliku bojazan zbog uloge i moći interesnih grupa. Prvo, korporativizam je značajno smanjio broj i raznolikost grupa koje su imale pristup vladi. On neminovno daje prednost ekonomskim, odnosno funkcionalnim grupama, zato što dovodi do tripartitnosti koja povezuje vladu sa poslodavcima i organizovanim radnicima. Međutim, ona može da zanemari promotivne ili grupe potrošača, a institucionalizovan pristup verovatno ograničava na takozvana reprezentativna udruženja koja nastupaju u ime velikog broja organizacija. U Austriji ovu ulogu imaju Privredna komora i Federacija sindikata, u Velikoj Britaniji Konfederacija britanske industrije (CBI) i Kongres sindikata (TUC), a u SAD, Nacionalna asocijacija proizvođača i Američka federacija radnika – Kongres industrijskih organizacija (AFL-CIO).

Drugi problem je taj što, za razliku od pluralističkog modela, korporativizam prikazuje interesne grupe kao hijerarhijski organizovane asocijacije, kojima dominiraju vođe koje nisu neposredno odgovorne članovima. Ponekad se čini da je cena koju lideri grupa plaćaju za privilegovan pristup vladi spremnost da se obezbedi poslušnost njihovih članova. Prema tom gledištu, „sporazumna vlada“ jednostavno može da bude prevara koja prikriva činjenicu da korporativizam deluje kao mehanizam kontrole društva.

⁴¹ Videti šire u: Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 513-516

Treće, izražena je zabrinutost zbog pretnje koju korporativizam predstavlja predstavničkoj demokratiji. Prema pluralizmu, politika grupa upotpunjuje proces predstavljanja, dok se u korporativizmu mnoge odluke donose van domašaja demokratske kontrole, u procesu pregovaranja koje ne podleže kontroli javnosti. Konačno, korporativizam se dovodi u vezu sa problemom „preopterećenosti“ vlade, prema kojem su vladu „osvojile“ grupe koje je konsultovala, te nije u stanju da se odupre njihovim zahtevima.

4.2.Mreže javnih politika i zajednice javnih politika

Korporativistička teorija pokazuje da treba obratiti pažnju na način na koji snažne interesne grupe ili grupe za pritisak izvan države uspostavljaju odnos sa grupama unutar države. Međutim, ona na dosta uopšten način nastoji razviti jedinstven model koji "strane" u tom odnosu okuplja u tri glavne grupe: u kapital, radništvo i državu.

Stoga se nametnulo mišljenje da, umesto korporativističkih sistema, možda postoje različiti posebni povezani sistemi između interesa unutar države i onih izvan nje. Jedna takva formulacija predstavlja postojanje nivoa "gvozdениh trouglova" koji obuhvataju državu i obe strane institucije te koji deluju u određenim sektorima, a ne nužno u celom društvu. Te informacije navode na pomisao da postoje relativno snažne veze između aktera: to su gvozdени trouglovi ili zajednice javnih politika.

Mreža javnih politika može se tumačiti i kao politička mreža⁴², odnosno kao sistematičan skup odnosa između političkih aktera koji imaju zajedničke interese ili opšte usmerenje u određenoj oblasti. Ovi odnosi obično izlaze iz okvira formalnog institucionalnog uređenja i ukidaju podelu na vladina i nevladina tela. Političku mrežu, prema tome, mogu da čine vladini službenici, najznačajniji poslanici, dobro postavljeni lobisti, naklonjeni akademski radnici, vodeći novinari i drugi. Postojanje političkih mreža ističe značaj neformalnih procesa i odnosa u kreiranju politike, posebno u njenom iniciranju. Političke mreže se kritikuju jer su prilično otporne na spoljne uticaje i zato što preko predstavničkih institucija ograničavaju uticaj javnosti na politički proces.

Ideja mreže javnih politika način je prilagođavanja tradicionalno naglašenoj dihotomiji između države i civilnog društva. Državni akteri ujedno su i akteri u civilnom društvu, oni žive u društvu i u neprekidnom su dodiru sa grupama koje predstavljaju socijalne interese. Stoga se interesi državnih aktera razvijaju zajedno s interesima aktera iz grupa, a stepen autonomnosti koji postoji zavisi o prirodi mreža javnih politika.

Smit istražuje odnos između dva navedena pojma: mreže javnih politika (u toj se literaturi koristi i izraz problemske mreže) i zajednice javnih politika. To su vrlo srodni pojmovi, i nije potrebno birati između njih kada se formira teorija o politikama koja se na njih oslanja.

Obeležja zajednica javnih politika

⁴² Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 749

- zajedničke vrednosti i česta interakcija
- razmena resursa koju vođe grupa mogu regulisati
- relativna ravnoteža moći među članovima

Obeležja problemskih mreža

- velike i raznolike
- nestalni nivoi kontakata i manji nivoi slaganja nego u zajednica javnih politika
- raznoliki resursi i nesposobnost regulisanja njihovog korištenja na kolektivnoj osnovi
- neravnomjerna moć

Mreža ili zajednica britanskih poljoprivrednih politika

Tvrđi se da poljoprivredna politika u Britaniji obuhvata stalne međusobne konsultacije odgovornih vladinih resursa, udruženja koja predstavljaju interese poljoprivrednika i zemljoradničke interese, te interese glavnih dobavljača umetnih gnojiva i pesticida.

Smatra se da te grupacije djeluju usklađeno, odupirući se uticaju potrošačkih interesa i lobija koji se bore protiv zagađivanja i predstavljaju sebe kao one koji se brinu za selo, a na suprotnoj strani imaju druge vladine resore i vanjske grupe za pritisak.

Između 1940-tih i 1970-tih godina to bi se delovanje moglo opisati kao tipična zajednica javnih politika; ali u poslednje vreme je oslabilo, mora ulaziti u šire konsultacije i danas je prikladniji naziv mreža javnih politika

4.3. Jezgro izvršne vlasti

Pojedini teoretičari koji su se najpotpunije uključili u razvoj mrežne teorije dodaju još jedan element analizi uključenosti mreža u državnu vlast. Prema njemu, pojam jezgra izvršne vlasti odnosi se "na sve one organizacije i procedure koje koordiniraju politike središnje državne vlasti i koje djeluju kao konačni arbitri u sukobu između različitih delova državnog aparata".

Mreže javnih politika u Francuskoj

Knapovo i Vrihtovo proučavanje države i grupa za pritisak u Francuskoj usklađuje četiri modela:

- model dominacije i krize, koji francusku kulturu tumači sa gledišta podvojenog odnosa prema vlasti, posljedica čega je postojanje endemične tendencije konfrontacijama između čisto autoritarne države i nepopustljivih interesnih grupa

- model endemičkog i otvorenog sukoba, koji poseduje obeležja prvog modela, ali smatra da koreni sukoba leže u nepostojanju prilagodljivih institucija
- model korporativizma i usklađene politike, koji ističe mnogobrojne načine na koje interesne grupe i država saraduju
- pluralistički model, koji naglašava raznolikost i važnost interesnih grupa

Sveobuhvatna prirodna mreža stvara problem. Mreže su i sve i ništa, i pojavljuju se u svim aspektima stvaranja politika. No tu je koncepciju teško upotrebiti kao temelj za neko objašnjenje, osim ako istraživač ne uključi i druge faktore kao što su interesi, ideje i institucije koje određuju način funkcionisanja mreža. Rezultat je beskonačan krug rasprava kojima se ideja mreža širi do granice izdržljivosti, kako bi se objasnilo nešto što ideja mreža, zapravo, samo opisuje.

Međutim, moglo bi se reći da mrežna teorija doista ne opisuje previše, te da, osim toga, većina aktivnosti obuhvata mreže. U tom smislu pojedini teoretičari napadaju mrežnu teoriju, tvrdeći da ona ne nudi ništa više nego metaforu za proces stvaranja politika. Malo manje negativan način na koji se to može reći glasi: ona pruža okvir, a ne teoriju. Štaviše, mrežna teorija naginje tome da ponudi previše stabilnu sliku sveta kreatora politika. Iako njezini zastupnici uočavaju fluidnost mreža (radovi u kojima se analiziraju odnosi između mreža i zajednica javnih politika uveliko se bave tim pitanjem), kao i to da postoje mreže koje se preklapaju, kao i mreže unutar mreža, procesima koji iz toga proizilaze teško je pridati ikakav osjećaj dinamizma. U rešavanju tog problema pomaže nam uočavanje potreba da istražimo pitanje o mrežama u odnosu prema interakcijama između aktera te da ih smestimo u šire okruženje.

Pitanja za proučavanje:

Objasnite korporativizam!

Objasnite korelaciju između zajednica javnih politika i mreže javnih politika!

Kritika mrežne teorije?

Jezgro izvršne vlasti?

5.PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Proces stvaranje javnih politika ni po čemu se ne razlikuje od bilo kog drugog istraživanja u društvenim naukama. Australijski politolog Hal Kolehah, istaknuti teoretičar u području javnih politika, u svom poznatom delu *Policy* ističe da najzavodljivija sintagma u proučavanju javnih politika jeste *kreatori javnih politika*. Autor ukazuje da do pomenute sintagme postoji jednostavan put i označava grupu donosilaca odluka s jasnim i svesnim ciljevima, koja se trudi da pokrene određenu akciju.

To, opet, nije jedini način na koji ljudi koje smo označili kao donosiocce odluka vide celu materiju. Oni sebe često smatraju predvodnicima širokog kruga ljudi s različitim nivoima interesovanja i sa sasvim različitim pogledima. Oni, istina, mogu tvrditi da je njihov mandat u donošenju odluka ograničen i da se kreatori politika nalaze na drugom mestu.

5.1. Vertikalna i horizontalna dimenzija u stvaranju javnih politika

U procesu stvaranja javnih politika uočavamo dvije dimenzije - vertikalnu i horizontalnu. Vertikalna dimenzija javne politike vidi kao pravilo: ona je zaokupljena prenošenjem legitimnih odluka naniže. Legitimni kreatori odluka biraju intezitet i tok kojim će vrednosti s kojima raspolazu preneti prema podređenim službenicima sa zadatkom da ih ovi sprovedu.

Isto tako, može doći do situacije da podređeni službenici pokreću tok svog delovanja na način da prema višim instancima pošalju zahtev za odobrenje, a kreatori odluka i dalje u rukama drže odluku. Vertikalnom dimenzijom ističe se instrumentalno delovanje, racionalan izbor i snaga legitimnih vlasti.

U horizontalnoj dimenziji politika se vidi u kategorijama strukturisanog delovanja. Ona se tiče odnosa između učesnika u procesu stvaranja javnih politika u različitim organizacijama, odnosno onih koje se nalaze izvan linije hijerarhijske vlasti. Time se priznaje da na stvaranje javnih politika utiču i faktori koji su izvan organizacijskih granica.

Dvije dimenzije nisu alternativa jedna drugoj. Zajedničko razumevanje postignuto na horizontalnom nivou mora da bude sprovedeno instrumentima vertikalne dimenzije - odlukom ministra, političkom smernicom i slično.

5.2. Analiza politika - Analiza za politike

Majkl Hil u već pominjanom delu Proces stvaranja javnih politika naglašava da je pre nego se počnu predlagati politike koje su alternativa postojećima, ili se predloži alternativni način kreiranja politika - važno pokušati shvatiti kako se politike kreiraju. Mnogi popularni recepti za unapređenje politika temelje se na suštinskom nerazumevanju prirode procesa stvaranja javnih politika.

Na primer:

- mišljenja da bi kreatori politika morali biti svesniji "činjenica" često zanemaruju to da su činjenice, zapravo, predmet spora između različitih "interesa";
- predlozi da bi iz stvaranja javnih politika trebalo izbaciti "politiku" često zanemaruju činjenicu da je politika nešto mnogo više od pukoga uzajamnoga delovanja političara;
- tvrdnje o ulozi političara (koji su i sami autori mnogih takvih tvrdnji) sugerišu da političari imaju mnogo veći uticaj na proces stvaranja politika nego što ga doista imaju.

Stajalište koje zauzimamo jeste da je proces stvaranja politika u osnovi složen i višeslojan. To je, zapravo, politički proces, u najširem smislu te reči. Proces stvaranja politika je složen politički proces u kome postoje mnogi akteri: političari, grupe za pritisak, državni službenici, stručnjaci u javnoj službi, a ponekad čak i oni koji sebe vide kao pasivne korisnike politika.

Da bismo dodatno istražili šta proučavanje procesa stvaranja politika podrazumeva, prikladno je započeti ispitivanjem mesta koje taj pristup ima u kontekstu mnogih različitih pristupa uključenih u ono što se generički može nazvati "analizom javnih politika". To nas zatim vodi u neka konkretnija razmatranja o usvajanju procesne perspektive. Odatle možemo krenuti u ono šta ta razmatranja znače za način na koji istražujemo javne politike.

Analiza politika

- *Proučavanje sadržaja politika* - u kojemu analitičari nastoje opisati i objasniti postanak i razvoj određenih politika. Analitičar koji se zanima za sadržaj politika obično istražuje jedan ili više slučajeva da bi ustanovio kako su politike nastale, kako su provođene i kakve su rezultate postigle. Veliki deo znanstvenih studija usredotočen je na pojedinačne politike ili na pojedinačna područja politika (socijalna politika, politika zaštite životne sredine, vanjska politika, itd.).
- *Proučavanje ishoda politika* - ima mnogo zajedničkog s proučavanjem sadržaja politika, ali obično nastoji objasniti zašto nivo izdataka ili pružanja

usluga variraju (s vremenom, od zemlje do zemlje ili od jedne do druge lokalne vlasti).

- *Proučavanje procesa stvaranja politika* - u kojem je pažnja usmerena na način odlučivanja o politikama i na način pretvaranja politika u delovanje.

Analiza za politike

- *Evaluacija* - označava granicu između analize *politika* i analize *za politike*. Evaluacijske studije katkad se nazivaju i studijama uticaja jer se bave analizom uticaja politika na stanovništvo. Evaluacijske studije mogu biti deskriptivne ili preskriptivne.
- *Informisanje radi stvaranja javnih politika* - podacima se upravlja kako bi se kreatorima politika pomoglo u donošenju odluka. Važno obeležje savremenih studija te vrste jeste da se pragmatično bave "onim što deluje", pokušavajući obezbediti da se politike i praksa "temelje na dokazima"
- *Zagovaranje procesa* - analitičari nastoje unaprediti prirodu sastava za kreiranje politika preraspodelom funkcija i zadataka te naporima za poboljšanje osnove za odabir politika putem razvoja sastava za planiranje i novih pristupa ocenjivanju opcija. Time se bavi većina naučnih studija s područja javne uprave i javnog menadžmenta.
- *Zagovaranje politika* - analitičar se zalaže za određene opcije i zamisli u procesu stvaranja politika, bilo kao pojedinac, bilo zajedno s drugima, možda preko grupe za pritisak.

Hil ukazuje da u svojoj knjizi zagovara stajalište da moramo i dalje pokušavati razumeti proces stvaranja politika - koliko god nam se on činio iracionalnim i nesavladivim - jer je to presudan prvi korak prema delotvornom kreiranju politika.

To se stajalište može uporediti s onim da delotvorno inženjstvo treba temeljiti na dobrom razumevanju fizike. Iako su - bar u prošlosti - mnogi uspešni inženjeri imali pragmatičan pristup, koristeći se metodom pokušaja i pogreške i skupljajući iskustvo uz samo intuitivno poznavanje fizike.

5.3.Faze u stvaranju javnih politika

U procesu stvaranja javnih politika fazni proces je veoma važan. Ukoliko se, na primer, bavite nekim od preskriptivnih oblika javnih politika, verovatno ćete svoju aktivnost povezati s jednom

od faza procesa stvaranja politika: pomaganjem u utvrđivanju dnevnog reda ili u formiranju politika pružanjem informacija, savetovanjem aktera o načinima upravljanja ili nadziranja procesa provođenja te vrednovanjem stvarnih efekata politika.

Ako se bavite deskripcijom, možda ćete čak morati biti skeptični prema shvatanju da razvoj politika odgovara faznom procesu. Čini se da postoje zdravorazumski razlozi zbog kojih se mora očekivati postojanje faza u procesu stvaranja politika.

Mnoge ljudske aktivnosti podeljene su na faze.

Na primer ko ide na put, on će svakako:

- odrediti mesto gdje se namerava uputiti;
- osmisliti najkraći put;
- krenuti na put;
- analizirati putovanje za ubuduće.

Endru Hejvud⁴³ ukazao je da odluke nastaju iz shvatanja da postoje problemi koje treba rešiti, kao i pitanja kojima se treba pozabaviti: ukratko, "nešto mora da se uradi". Tada politički proces prelazi na drugi skup odluka o tome šta, kako i kada tačno nešto treba da se uradi.

Međutim, problem se ovde ne završava. Štaviše, i kada se odluke donesu i stupe na snagu, javljaju se druga pitanja i tada moraju da se donose i druge odluke. One se odnose na to da li rezultati politike odgovaraju namerama zbog kojih je i usvojena i da li sadržaj i proces proces kreiranja politike u budućnosti može da se poboljša.

Hejvud, javne politike naziva praktičnim politikama, a proces stvaranja praktične politike, podelio je u četiri faze:

- započinjanje politike;
- formiranje politike;
- sprovođenje politike;
- ocena politike.

Po Hejvudu, praktična politika je deo politike za koji je većina ljudi zainteresovana. On podseća da je šezdesetih i sedamdesetih godina dvadesetog veka nastala posebna oblast izučavanja - analiza praktične politike. Njen cilj je da istraži kako se politika započinje, formuliše i sprovodi, i kako se politički proces može unaprediti. U opštem značenju, praktična politika je plan delovanja, na primer, pojedinca, grupe, preduzetnika ili vlade.

Označiti nešto kao praktičnu politiku znači da su donete formalne odluke i da postoji zvanično odobrenje za određeni tok delovanja. Javna politika se stoga smatra formalnim, odnosno formulisanim odlukama vladinih tela. Međutim, na praktičnu politiku bolje je gledati kao na vezu namera, delovanja i rezultata. Na nivou *namera*, ona se ogleda u stavu vlade (ono što vlada

⁴³ Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 745-756

kaže da se učiniti). Na nivou *delovanja*, iskazuje se u ponašanje vlade (ono što vlada zaista radi). Na nivou *rezultata*, odražava se u posledicama delovanja vlade (uticaj vlade na društvo u celini).

Politički proces je mehanizam kojim se kreira javna politika. Kreiranje politike je dvoznačni proces. Prvo, podrazumeva povezani niz akcija ili događaja i počinje nastankom ideja i davanjem predloga, nastavlja se nekim vidom rasprave, analize i ocene, a završava donošenjem formalnih odluka i njihovim sprovođenjem na prethodno utvrđen način.

Donošenje odluka, posebno velikog broja, svakako je najvažniji deo političkog procesa. Iako kreiranje politike podrazumeva i započinjanje i sprovođenje odluka, donošenje odluka i zaključaka obično se smatra najznačajnijom karakteristikom. Međutim, može biti teško da se ustanovi kako i zašto se odluke donose. Njih svakako drugačije donose pojedinci ili grupe, mala tela ili velike organizacije, kao i demokratske ili autoritativne strukture.

Objašnjavajući svoje viđenje *policy* procesa Kolebah⁴⁴ govori o šest faza:

- definisanje problema;
- utvrđivanje alternativnih odgovora / rešenja;
- vrednovanje opcija;
- odlučivanje;
- implementacija;
- vrednovanje rezultata.

Isti autor ističe da je *policy* pojam društvenih nauka, ali i da je nešto što ljudi čine. Odnosno, za neke ljude to je specijalizovani oblik posla. Postoje ljudi koje možemo nazvati *policy* analitičarima i *policy* menadžerima, a u praksi srećemo i organizacijske oblike kao što su *policy* odeljenja, a mnogi ljudi, za platu ili volonterski, rade na *policyju*. Iz daljeg teksta vidi se da Kolebah govori o javnim politikama. Naime, kada objašnjava šta ti ljudi rade, autor ukazuje da to zavisi o tome da li se misli na *policy* kao na objekt ili kao na proces. I da, postoji nešto što se naziva politikama - nacionalna politika konkurencije, državna politika planiranja, politika održavanja školske discipline - a "zdrava pamet" sugeriše da *policy aktivnost* znači stvaranje tih politika - *policyja* kao objekta.

To, opet, pretpostavlja postojanje formalnog stajališta o *policyju* i usmerava pažnju na aktivnosti donosilaca odluka koji su na vlasti, te na opseg unutar kojeg je *policy* bio proveden (implementacija) odnosno na opseg unutar kojeg su bili postignuti njegovi ciljevi (vrednovanje).

Sve u svemu proces stvaranja javnih politika je posao za mnogo ruku, ali nisu sve aktivnosti jednake, niti je njihov značaj isti. Za mnoge učesnike učestvovanje u stvaranju javnih politika je sporedna aktivnost podstaknuta nekim pojedinačnim događajem (npr. izgradnja nekog sportskog objekta) ili je propratni proizvod nekog drugog interesa. Za ostale, stvaranje javnih politika je zanimanje: postoji mogućnost da će u njoj biti angažovani puno vreme i da će za ono što rade primati platu. Ponekad će njihov angažman imati konkretan naziv (menadžer). Drugi će dobiti značajnu ulogu u određenim okolnostima.

⁴⁴ Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004. str. 101.

Ne treba zanemariti ulogu sociologije u razumevanju procesa stvaranja javnih politika. Može se tvrditi da je analiza političkog ponašanja politička sociologija⁴⁵. Bez obzira na to sociologija organizacija daje važan doprinos proučavanju procesa stvaranja politika, jer se politike većinom stvaraju u institucijama. Sociologija organizacija naročito je važna za tumačenje prevođenja politika u delo jer istražuje pitanja vezana za ponašanje radnika unutar složenih organizacija (među kojima se najviše ističe državna birokratija).

Drugo pitanje koje je potrebno razmotriti u ovom pregledu načina detaljnije analize procesa stvaranja politika jeste pitanje do koje se mere taj zadatak može naznačiti kao sekvencija faza. Teorija predstavničke demokratije na izražavanje narodne volje gleda kao na faktor koji ulazi (input) u politički sistem, a zatim kroz različite faze obrade vodi do ishoda javnih politika (output). Uticajna rasprava iz XIX. veka naglašava potrebu da se tokom tog procesa jasno razlikuju politika i uprava. Argument za to iznosi se i u raspravama o vladavini prava, Taj pojam podrazumeva ideju da bi građani morali biti sposobni predvideti učinak delovanja države na sebe i obezbediti pravednu naknadu kada im se nezakonitim delovanjem nanese šteta; to podrazumeva koherentni proces izrade zakona koji bi obavezivao državne službenike u kasnijem delovanju (bio taj proces demokratski ili ne). U skladu s tim, razvijeno je ono što se može opisati kao fazni model, ili model ciklusa javnih politika.

Na razvoj faznog modela ili modela ciklusa javnih politika može se delimično gledati kao na razradu tih tema. Sistemski pristup koji izlaže Dejvid Iston smatra se ključnim izvorom faznog modela. Iston tvrdi da se politička aktivnost može analizirati kao sistem od većeg broja procesa koji moraju biti u ravnoteži da bi aktivnost preživela. Paradigma kojom se on koristi jest biološki sistem, čiji su životni procesi u međusobnoj interakciji i u interakciji s okolinom te tako stvaraju promenljivo, ali zato ne manje stabilno stanje tela. Politički su sistemi poput bioloških sistema, tvrdi Iston, i postoje u okruženju u kojem se nalaze i razni drugi sistemi, uključujući društvene i ekološke sisteme.

U Istonovom modelu jedan od ključnih procesa političkih sistema su ulazni faktori, koji poprimaju oblike zahteva i podrške. Zahtevi podrazumevaju djelovanje pojedinaca i skupina koje od vlasti traže autoritativne alokacije vrijednosti. Podrške obuhvataju delovanja kao što su glasanje, poštovanje zakona i plaćanje poreza. Ti se zahtevi unose u "crnu kutiju" odlučivanja, poznatu i kao proces konverzije, kako bi proizveli ishode, odluke i politike vlasti. Ishode je moguće razlikovati od posledica, koje se mogu opisati kao stvarni učinak javnih politika na građane. Istonova analiza tu ne završava jer sistemski okvir dopušta reakciju putem koje ishodi političkog sistema utiču na buduće faktore koji ulaze u sistem.

Glavna zasluga te sistemske teorije jeste to što omogućuje konceptualizaciju često složenih političkih fenomena. Naglašavajući procese nasuprot institucijama ili strukturama, taj je pristup koristan i za rastavljanje procesa stvaranja politika na više različitih faza, od kojih svaka postaje otvorena za detaljniju analizu. Zbog svih tih razloga sistemski je model vredan, što nesumnjivo opravdava istaknuto mesto koje ima u literaturi. I drugi autori, koji ne dele Istonov sistemski okvir u procesu stvaranja politika za potreba analize koriste se idejom faza.

⁴⁵ Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010. str. 9.

Radi ilustracije faznog procesa Hil se poziva na Dženkinsa koji znatno razrađuje Istonov model, uočavajući složene povratne tokove i identifikujući sledeće faze:

- inicijacija;
- informisanje;
- razmatranje;
- odlučivanje;
- implementacija;
- evaluacija;
- završetak.

Hogvud i Gan nude složeniji model u kojem se identifikuju faze:

- odlučivanje o odlučivanju;
- odlučivanje o načinu odlučivanja;
- definisanje problema;
- predviđanje;
- postavljanje ciljeva i prioriteta;
- analiza opcija;
- implementacija, praćenje i nadzor javnih politika;
- evaluacija i ocenjivanje;
- održavanje, sukcesija i završetak.

Prednost faznog modela je u tome što nudi razlaganje složenog i razrađenog procesa na manje segmente, makar samo radi potrebe analize. Iako se radi o nesumnjivo korisnom sredstvu, može se upasti u zamku da se pogrešno protumači ono što se zaista događa. Pojednostavljeno, fazni proces stvaranja politika se zasniva na modelu procesa stvaranja politika u predstavničkoj demokratiji u kojem političari donose odluke, viši državni službenici te odluke pretvaraju u konkretne zakone, a niži državni službenici sprovode.

Potrebno je napomenuti da su procesi stvaranja politika u mnogim aspektima neprekidni procesi evolucije u kojima realno polazište može da se nalazi i u dalekoj prošlosti. Proces stvaranja politika može početi u bilo kom sistemu. Iako se s punim opravdanjem može smatrati da faze obuhvataju progresivnu konkretizaciju javnih politika (ili "ugnežđivanje" odluka) to nam ne daje osnovu šta će se tačno dogoditi u pojedinoj fazi. Drugim rečima, dok se neke javne politike mogu vrlo eksplicitno formirati na početku procesa, druge se mogu postepeno manifestovati tokom implementacije. Faze nisu izolovane jedna od druge i između njih može postojati niz povratnih petlji. Često su u različitim fazama akteri isti, a igre javnih politika u koje su uključeni nastaviće se u različitim delovima procesa.

Pitanja za proučavanje

Vertikalna i horizontalna dimenzija u stvaranju javnih politika?

Ko su akteri procesa stvaranja javnih politika?

Analiza politika – Analiza za politike?

Koja je faza najznačajnija u procesu stvaranja javnih politika i zašto?

Kolebahovo viđenje policy procesa?

6.ZAPOČINJANJE POLITIKE

U jednostavnoj ideji putovanja prikazana je logika faznog modela. U skladu sa ovom metaforom možemo raščlaniti analizu procesa stvaranja politika. Rasprava ili razmišljanje o tome „kuda se uputiti“ predstavlja određivanje dnevnog reda, odnosno fazu započinjanje politike, koja je prva u nizu. Nakon toga sledi diskusija o tome „kako stići do cilja“ što je formiranje, formulisanje ili programiranje politike. Razgovor o samom putovanju možemo porediti sa implementacijom.

Po Hilu proučavanje dnevnog reda podrazumeva da se najprije osvrnemo na to odakle dolaze pitanja ili problemi koji se nađu na dnevnom redu. Pojedini teoretičari društvenih nauka razlikuju društvene probleme i javne probleme, pri čemu ističu da svi društveni problemi ne postaju javni problemi, a time ni predmet političke kontraverzije.

Znači, javni problemi su nastavak društvenih problema do te mere da, nakon što se pojave u društvu, o njima se raspravlja u političkoj areni koja nastaje. U tom smislu je definicija javnih problema politička. Drugim rečima, problem postaje javan tako što se postavi na politički dnevni red. U toj fazi procesa javni akteri (npr. uprava, vlada, parlament) uočavaju potrebu za razmatranjem mogućeg rešenja identifikovanog problema.

Možemo konstatovati da se specifični oblik javne moći sastoji upravo od mogućnosti da se određeni društveni problemi ne uvrste na dnevni red u javnoj sferi. Ali, koji je izvor konkretne politike? Pre svega, kako nastaju predlozi određenih politika?

Ova pitanja značajna su ne samo što praktična politika mora odnekud da počne (bez započinjanja ne može biti ni formiranja, sprovođenja itd.) već zato što ova faza političkog procesa utiče na raspravu i donošenje odluka, koje slede. Po Hejvudu, pokretanje politike je ključno jer određuje politički dnevni red, podjednako definisanjem određenih problema kao političkih pitanja, kao i kako će se tim pitanjima baviti. Na primer, zašto je zaštita životne sredine, koja je do osamdesetih godina dvadesetog veka uglavnom zanemarivana, postala deo političkog dnevnog reda, i kako se to dogodilo?

Takođe, zašto je nezaposlenost, za koju se pedesetih i šezdesetih godina dvadesetog veka uglavnom smatralo da podrazumeva potrebu za povećanjem javnih izdataka, počela da se povezuje sa prilagodljivošću radne snage i slabljenjem moći sindikata? Zašto druge političke opcije (na primer proširenje radničkog samoupravljanja) nikada nisu postale politička pitanja?

Problem izučavanja iniciranja politike leži u tome što izvor politike doslovno može da bude u bilo kojem delu političkog sistema. Politika može da potekne "odozgo", odnosno od političkih vođa, kabineta, vladinih agencija itd, ili "odozdo", zbog pritiska javnog mnjenja, mas-medija, političkih partija, interesnih grupa i slično.

Iniciranje politike u obliku političkog vođstva sastoji se od mobilizacije podrške za inicijative koje proističu iz lične vizije vođe ili ideoloških prioriteta vladajuće partije ili grupe. Ovo je najočiglednije u slučajevima transformacionog vođstva (čiji su primeri Lenjin i boljševici u Rusiji, Hitler i nacisti u Nemačkoj, pa i Margaret Tačer i konzervativci u Velikoj Britaniji), u kojima je zadatak vođe da stvori "priču" koja će naići na široko odobravanje naroda, kako bi moglo da se sprovede temeljno rekonstruisanje društva.

Međutim, političke vođe retko su originalni mislioci i izvor istinskih političkih novina. U ovoj oblasti pisci, profesori i filozofi, koji naizgled nisu povezani sa svetom praktične politike, mogu da imaju ključnu ulogu u procesu iniciranja politike, tako što određuju "suštinske" vrednosti i teorije, koje vođe i partije pretvaraju u određene političke predloge.

U periodu neposredno posle Drugog svetskog rata, u zapadnim zemljama veliki deo ekonomske politike proistekao je iz dela Džona Majnarda Kejnza⁴⁶. Takođe, izvor politike nove desnice, usmerene na "potiskivanje države", smanjivanje poreza i socijalnih davanja itd, bila su, na primer, dela Fridriha fon Hajeka⁴⁷ i Miliona Fridmana⁴⁸.

U svim političkim sistemima značajno je iniciranje politike "odozdo". Kao što je Makmilan odgovorio kad su ga pitali o odlučujućim činiocima u političkom životu: "Događaji, dragi dečake, događaji". Ti događaji mogu da budu štrajkovi, pobune i prirodne nesreće, ali i slom berze u drugim državama i odluke o investiranju multinacionalnih kompanija. Međutim, opšte je pravilo da je u započinjanju politike sa većim stepenom demokratičnosti i pluralizma političkog sistema veća i uloga pritisaka koji dolaze odozdo. I zaista, demokratija bi se mogla razumeti tako što podrazumeva da se politički dnevni red određuje "odozdo", a ne "odozgo".

Javno mnjenje svakako ima značajnu ulogu u tom procesu, pošto takmičarski izbori primoravaju potencijalne vođe da formulišu političke predloge koji će uzeti u obzir interesovanja i težnje stanovništva. Međutim, ta interesovanja i težnje često ostaju bezlični i nedefinisani sve dok ih ne artikulišu grupe koje tvrde da predstavljaju delove društva. Mas-mediji - novine, magazini, radio i naročito televizija - nesumnjivo najviše doprinose ovom procesu, kako odabirom i pravljenjem

⁴⁶ Britanski ekonomista. Stekao reputaciju zahvaljujući kritici Versajskog ugovora, koju je izneo u knjizi *Ekonomске posledice mira* (1919). U svom najznačajnijem delu *Opšta teorija zaposlenosti, kamate i novca* (1936) umnogome je odstupio od neoklasičnih ekonomskih teorija i napravio ogroman korak ka uspostavljanju discipline, koja je sada poznata pod nazivom makroekonomija. Dao je teoretski osnov za politiku upravljanja potražnjom koju su posle Drugog svetskog rata široko prihvatile zapadne vlade.

⁴⁷ Austrijski ekonomista i filozof. Predavao je u Londonskoj školi ekonomije i na univerzitetima Čikaga, Frajburga i Salcburga. Dobio je Nobelovu nagradu 1974. Čvrsto je verovao u individualizam i tržište i bio nemilosrdan kritičar socijalizma. Njegovo delo Put ka ropstvu bilo je među prvima koja su napala ekonomski intervencionalizam.

⁴⁸ Američki ekonomista. Profesor ekonomije na Čikaškom univerzitetu i osnivač tzv. Čikaške škole. Nobelova nagrada za ekonomiju dodeljena mu je 1976. godine. Fridman je veliki kritičar Kejnzove teorije i vladine politike „oporezuj i troši“.

prioriteta među informacijama koje su dostupne javnosti, tako i njihovim obrađivanjem i tumačenjem u procesu uređivanja. Politička korupcija postala je, tako, političko pitanje u Italiji i Japanu u velikoj meri zahvaljujući publicitetu koji joj je dat u štampanim medijima.

Političke stranke i interesne grupe imaju ključnu ulogu i u **određivanju dnevnog reda**. Opozicione partije, na primer, ne kritikuju samo vladinu politiku već formulišu alternativne politike, u pokušaju da se prikažu kao partije koje mogu biti vladajuće. Interesne grupe, pak, ističu veliki broj različitih žalbi i iskazuju zabrinutost, promovišu ciljeve i ideale, i predstavljaju interese različitih grupa i delova društva. Kada je reč o tink-tankovima⁴⁹, njih stvaraju interesne grupe da bi formulisale političke predloge i zalagale se za njihovo prihvatanje kod ključnih aktera političkog procesa.

Od sedamdesetih godina dvadesetog veka istraživači su uglavnom sve manje pridavali značaj formalnim predstavničkim institucijama, a sve više neformalnim procesima kojima se politika inicira i formuliše. Stoga, ističe se uloga političkih mreža, odnosno zajednica političkih aktera koje povezuju državni i privatni sektor.

Tehnički posmatrano, odnosno uzimajući u obzir delotvornost političkog procesa, započinjanje politike može da ima dva nedostatka. Prvo, može da bude ograničeno manjkom političkih predloga i novih ideja; drugim rečima, može da bude nedovoljno političkih "inputa", što je bilo očigledno u sistemima državnog socijalizma u SSSR i Istočnoj Evropi. Usled nepostojanja takmičarskih izbora, slobodne štampe, opozicionih partija i autonomnih grupa, iniciranje politike u najvećoj meri je prepuštano mrežama činovnika koji su radili u državno-partijskom aparatu. Problem koji je time bio izazvan bio je sledeći: pošto su oni koji su pokrenuli politiku životno bili zainteresovani da održe sistem centralnog planiranja, pitanje ekonomske reforme nije se pojavljivalo na političkom dnevnom redu sve dok taj sistem više nije mogao da se spase. Tako su reforme Gorbačova krajem osamdesetih godina dvadesetog veka jednostavno bile "previše malo, previše kasno".

Drugi nedostatak iniciranja politike odnosi se na sasvim drugačiji problem. Politički proces jednostavno može da bude blokiran brojem i raznovrsnošću političkih "inputa", što dovodi do stangacije i paralize. Ovo je poznato kao problem "preopterećenosti" vlade - pojava povezana sa intervencionističkom politikom koja dovodi do povećanih očekivanja od vlade.

Tako, prošireni zahtevi stanovništva i interesnih grupa prevazilaze mogućnosti vlade da na njih odgovori. Samjuel Bir⁵⁰ nazvao je ovaj problem "pluralistička stagnacija". Kao posledica toga, osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog veka, vlade nove desnice pokušale su da ograniče

⁴⁹ Tink-tank (iz engl. *think tank*) je oblik neprofitne organizacije čiji se članovi bave istraživačkim radom, obrazovnim radom o određenoj politici ili raznim pitanjima. Organizovanjem okruglih stolova, izdavačkim i publikacijskim djelovanjem tink-tank pokušava biti i stvaralac novih ideja i političkog razvoja. Grupnim djelovanjem ekonomista, sociologa, (bivših) političara, ili preduzetnika djelovanjem kroz tink-tank zajedno rade na razvoju i propagiranju političke, društvene i privredne politike i strategije za razvoj te odgovarajuće javne rasprave. tink-tank se može posmatrati kao interesna grupa koja je osnovana radi definisanja političkih predloga i zalaganja za njihovo usvajanje među onima koji utiču na stvaranje javnog mnjenja i donose političke odluke.

⁵⁰ Američki politolog, specijalizovan za Vladu i politiku Velike Britanije. Bio je dugogodišnji profesor na harvardskom univerzitetu.

očekivanja stanovništva od države i u izvesnoj meri povratile su kontrolu nad iniciranjem politike.

6.1. Kingdonov model procesa određivanja dnevnog reda

Kingdon je prvobitno svoj model prezentovao u knjizi objavljenoj 1984. godine, koju je dopunio 1995. U svom radu Kingdon proučava određivanje dnevnog reda javnih politika u Sjedinjenim Državama. Svoj pristup analizi određivanja dnevnog reda Kingdon ističe da je sveobuhvatno, racionalno stvaranje javnih politika prikazano uglavnom nepraktično, iako ima primera njegovog postojanja. Po Kingdomu, inkrementalizam opisuje delove procesa, posebno postupni razvoj predloga ili promena javnih politika, no ne opisuje one promene dnevnog reda koje su znatnije isprekidane ili iznenadne. Umesto tih pristupa, ljudi se za razumevanje određivanja dnevnog reda i stvaranja alternative koriste revidiranom verzijom Koen-Marš-Olsenovog modela organizacijskog izbora, poznatog pod nazivom "kanta za smeće".

Kingdon, dalje, ukazuje da se određivanje dnevnog reda počinjemo s tri procesna toka koji se protežu kroz sistem - tokom problema, tokom javnih politika i tokom politike. Oni su umnogome nezavisni jedan od drugog, a svaki se razvija prema vlastitoj dinamici i pravilima. Na nekim važnijim tačkama ta se tri toka spajaju i najveće promene javnih politika nastaju upravo iz tog spajanja problema, predloga javnih politika i politike.

Za njegovu je teoriju znatno važnije stanovište da se moderan proces stvaranja politika, može porediti sa supom u kojoj su: problemi, javne politike i politika. Prema jednostavnijim objašnjenim procesa stvaranja politika, javne su politike namenjene rešavanju problema, no slabost takvih pristupa ogleda se u činjenici da su i sami problemi društveno konstruisani.

Kingdon izražava mišljenje da same javne politike često traže probleme i da su one ono što ključni akteri žele činiti u potrazi za opravdanjima. One koji se time bave i čiju prisutnost prepoznaje, Kingdon naziva **političkim preduzetnicima**. Ti ljudi mogu biti političari, državni službenici ili vođe grupa za pritisak koji neka pitanja žele staviti na dnevni red. Oni su, kaže on, poput "surfera koji čekaju veliki talas" i vrebaju kombinaciju zanimanja javnosti za neki problem i političkog interesa da se nešto učini.

Svrha Kingdonove slike **primordijalne supe**⁵¹ jeste da prikaže način na koji se okolnosti procesa stvaranja politika u fazi stalne promjene; stoga se prilike za određivanje dnevnog reda pojavljuju i nestaju, a pažnja se seli s pitanja na pitanje pod uticajem kratkotrajnog zanimanja medija i promenjivih potreba političara tokom izbornog ciklusa. Kingdon se pritom koristi još jednom slikom - prozora koji se nakratko otvore i zatim zatvore. On uočava važnost povratnih informacija koje iz postojećih javnih politika dolaze nazad u proces određivanja dnevnog reda.

On takođe identifikuje ono što se naziva prelivanjem: uticaj promene jedne javne politike na druge javne politike. Ta dva elementa - povratne informacije i prelivanje - mogu biti važna za problem koji je u fokusu, s obzirom na mrežnu i institucionalnu teoriju: da uprkos dokazima o postojanju snažnih sila koje deluju u korist stabilnosti u procesu stvaranja politika, u mnogim sistemima ipak postoje talasi prilično snažnih promena.

⁵¹ Navodno predbiološko stanje na planeti Zemlji.

Razvoj Kingdonovog pristupa

Istraživanja Tomasa Birklanda⁵² "događaja koji privlače pažnju javnosti" uporište su našli u Kingdonovog stanovišta. Kad "veliki talas" dođe, problemi, javne politike i politika mogu se udružiti kako bi formirali dnevni red javnih politika. To ne mora nužno biti jednostavan proces. Kingdon razlikuje *dnevni red* i *alternative*, uočavajući da tada postoji i nadmetanje.

Birkland je proučavao uticaj katastrofa (uragana i potresa) i industrijskih nesreća (izlivanja nafte i nuklearnih katastrofa) na dnevni red javnih politika u Sjedinjenim Državama. Zanimljivo je da on Kingdonovu *analizu problema* povezuje sa stanovništem vezanim za mreže i zajednice javnih politika. On dokazuje da događaji koji privlače pažnju javnosti mogu poslužiti za privlačenje pažnje na probleme na dnevnom redu, ali da je veća verovatnoća da će neki događaj doći u središte pažnje ako postoji jedna ili više interesnih skupina koje će ga iskoristiti.

To naglašavanje je dovelo do zanimanje za okolnosti u kojima se dokazi shvataju ozbiljno, dok Kingdonov naglasak na otvaranju prozora predlaže više slučajno povezivanje (a) nepredviđenih političkih događaja i (b) nerešenih problema vezanih za javne politike.

Primer određivanja dnevnog reda: Penzionarna politika

U mnogim zemljama (a posebno u Evropi) postoje tri faze u stvaranju penzionarne politike:

- prva faza, u kojoj se, u većini zemalja, penzije obezbeđuju samo za neke grupe stanovništva;
- druga faza - konsolidacija, koja obuhvata razvoj opsežnih javnih sistema ili stvaranje kombinacija javne i privatne isplate penzija;
- treća faza, u kojoj je, iako su pitanja vezana za razvoj i konsolidaciju još uvek na dnevnom redu, ključna preokupacija javnih politika smanjivanje obaveza isplate javnih penzija.

Prva faza: početni koraci prema penzionarnim politikama

⁵² Direktor Centra za politička istraživanja Rokfeler koledža za odnose s javnošću Univerziteta u Albany

Problemi	sve starije stanovništvo i sve veće oklevanje poslodavaca da zadrže starije radnike
Politika	dolazak demokratije, spremnost da se za siromaštvo u starosti ne krivi pojedinac
Javne politike	ideje izvedene iz osiguranja, ili univerzijalniji modeli javne pomoći starijim osobama
Politički preduzetnici	političari na levisi; blagonakloni društveni vođe koji uočavaju sve veće probleme i pokazuju dobrovoljnu inicijativu
Prozori prilike	izborni pomaci ulevo

Druga faza: konsolidovanje penzionih politika

Problemi	siromaštvo onih koji nisu uključeni u penzione sisteme; problemi s ravnopravnošću zbog kombinovanja različitih sistema; insolventnost nekih privatnih sistema
Politika	politička se levica zalaže za univerzalistička rešenja
Javne politike	univerzalni modeli; modeli koji su kombinacija javnih i privatnih sistema
Politički preduzetnici	političari levice; privatna poduzeća koja žele osigurati nove poslove ili zaštititi postojeće
Prozori prilike	izborni pomaci ulevo; skandali vezani za privatne sisteme

Treća faza: smanjivanje penzija

Problemi	znatan porast broja starijih stanovnika; opasnost od insolventnosti
-----------------	---

	javnih i privatnih sistema
Politika	politička desnica zagovara privatna rešenja
Javne politike	smanjivanje obećanih prava; načini povećanja predfinansiranja
Politički preduzetnici	privatni penzioni sistemi; međunarodne organizacije
Prozori prilike	izborni pomaci udesno; fiskalne krize

Razvoj penzionog sistema u Velikoj Britaniji

U razdoblju pre Prvog svetskog rata penzioni sistemi su bili organizovani samo za neke građane. Tada, nakon preporuka iz Beveridgeova izvještaja⁵³ uspostavljen je sistem niskih, paušalnih penzija utemeljenih na socijalnom osiguranju koji se održao do danas. Beveridge je očekivao da će mnogi ljudi želeti uplaćivati doprinos i u dodatne penzione sisteme kako bi u starosti osigurali dohodak koji će im omogućiti više od golog preživljavanja. Do 1963. godine oko 48% radnika bilo je uključeno u profesionalne penzione sisteme.

Tokom 1950-ih godina pokrenuta je rasprava o potrebi za dodatnim penzijama za one koji nisu uključeni u privatne penzione sisteme. Usledio je slozeni proces stvaranja politika u kojem se interes za povećanje budućih penzija takmičio s interesom za postojeće penzije. Na kraju je donesena mera u obliku Zakona o penzijama iz socijalnog osiguranja (1975.) koja je omogućila penzioni sistem utemeljen na visini plate pod nazivom *sate Earnings Related Pension System* (SERPS). To je pojedincima u odgovarajućim privatnim sistemima omogućilo da se povuku iz državnog penzionog sistema, ali je ujedno omogućilo poboljšanje, od inflacije zaštićen penzioni sistem svim ostalim radnim ljudima. Iako je podrazumevao finansiranje, tim se sistemom upravljalo na osnovu generacijske solidarnosti, poput paušalnog sistema od kojeg je polazio.

Nakon 1979. godine vlada Konzervativne stranke nastojala je smanjiti izdatke za socijalno

⁵³ Beveridgeov model je model u kojem se zdravstveni sistem finansira iz poreza koji plaćaju svi građani. Država određuje koliku svotu novaca mora platiti svaki pojedini građanin a nakon tako prikupljenog novca država određuje koliki će dio pripasti zdravstvu. Ovaj se model primjenjuje u mnogim evropskim zemljama (skandinavske zemlje, Italija, Velika Britanija).

osiguranje. Vrednost prvobitnih paušalnih penzija znatno je smanjena. Smatralo se da SERPS donosi sve veće troškove i da je preveliko opterećenje za buduće naraštaje. Vladina početna ideja bila je da ga zameni kapitalizovanim sistemom, no tada je shvatila kakve bi velike kratkoročne troškove natovarila sebi na vrat, jer bi tako izgubila mogućnost korištenja penzijskih doprinosa za finansiranje postojećih naknada. Stoga su oštro srezali naknade koje je garantovao SERPS.

Vlada je takođe poreznim olakšicama i smanjenjem doprinosa za osiguranje dodatno podstaknula sektor privatnoga penzionog osiguranja. Ukinuli su uslov prema kojem svaki odobreni privatni penzioni sistem mora biti jednako dobar kao SERPS. Te su mere podstaknule veliku prodajnu akciju koju je pokrenuo privatni penzioni sektor i koja je pridonela kasnijim skandalima vezanim za neodgovarajuću zaštitu nekih ljudi.

Do 1997. godine mogla su se identifikovati tri razreda penzionera. Jedna grupa, koja je obuhvatala približno trećinu svih penzionera i javnih službenika, imala je dobro kapitalizovane privatne penzije kojima je mogla dopuniti osnovnu Beveridgeovu penziju. Na suprotnom kraju nalazila se druga grupa, koja je obuhvatala brojne žene i starije penzionere, čija su penziona primanja uglavnom poticala iz paušalnog Beveridgeovog sistema, ta su primanja (jer su ostala niska) morali dopunjavati naknadama utemeljenim na proveri imovinskog stanja. U sredini su bili ljudi koji su skromnim iznosima od SERPS-a ili iz ograničenih (i često nestabilnih) privatnih sistema dopunjavali paušalnu penziju.

Laburistička vlada izabrana 1997. godine u početku je reformske napore usmerila na "zajednički kredit" (utemeljen na proveri imovinskog stanja) za penzionere s niskim prihodima, kao i na marginalna poboljšanja SERPS-a (kojem je promenila ime). Odbila je vratiti raniju visinu paušalnih penzija na osnovu doprinosa zaposlenih i preduzela je nove napore da podstakne privatne penzije.

Nakon sveobuhvatnog istraživanja (Pensions Commission, 2005) čiji kvalitet vredi proučiti kao dobar primer "racionalnog" pristupa rešavanju problema vezanih za javne politike - vlada je prihvatila argument u prilog dugoročnom povećanju iznosa penzija na osnovu doprinosa zaposlenih (iako s rasporedom prema kojem je čak i sam početak tog procesa bio predviđen tek nakon sledećih izbora), ali je insistirala i na uvođenju obaveznog privatnog sistema penziona štednje.

Navedeni primer pokazuje šta se događalo u Velikoj Britaniji, posebno su zanimljiva događanja nakon 1960. godine. Postojala je težnja da se postigne kompromis između suprotstavljenih interesa vezanih za probleme penzionog sistema. Najizrazitiji problemi su bili:

- veliki broj siromašnih penzionera;
- postizanje buduće ravnoteže među generacijama;
- saznanje da je povoljna situacija mnogih koji uplaćuju doprinose dobrim privatnim; penzionim sistemom nešto što treba biti šire zastupljeno;
- želja finansijskog tržišta da prodaje penzije;
- shvatanje da neke tržišne penzije dugoročno možda nisu povoljna kupovina za ove koji plaćaju doprinos za njih.

Kao doprinos razumevanju određivanja dnevnog reda, u proučavanju britanskog slučaja ističe se:

- kako sadašnji dnevni red nastaje kao posledica ranijih odluka;
- inkrementalna prirodna promena;
- kako alternativni dnevni redovi dolaze u sukob;
- kako ti alternativni dnevni redovi proizilaze ne samo iz sukobljenih interesa i ideologije, nego i iz međusobno povezanih problema (u ovom primeru to su najpre razlike između pitanja o sadašnjem siromaštvu penzionera i pitanja o budućem sveobuhvatnim davanjima).

Kingdonov model prikazuje proces stvaranja politika kao neorganizovan, odnosno kao proces koji je obeležen slučajnim događajima. U sklopu razmišljanja o političkim poduzetnicima, Kingdon je iznio i svoje viđenje uticaja medija na dnevni red. Kingdon, tako, tvrdi da je uticaj medija na dnevni red manji nego bi se to moglo očekivati, a što objašnjava time da se mediji izvesno vreme bave određenim problemom, a potom izgube zanimanje za njega i posvete se drugom, aktuelnijem problemu. Kingdonova teza je da se mediji bave onim šta se događa u vladi umesto da utiču na dnevni red.

Ulogu medija Kingdon vidi kao:

- nosače poruka unutar zajednica javnih politika;
- kao lupu kroz koju se mogu bolje videti okolna kretanja;
- kao agencije kojima se neki akteri koriste u većoj meri.

Kingdonovo tumačenje uloge medija ipak je jednostrano i površno. Mediji obično pojednostavljaju probleme koji su na dnevnom redu i često ističu jednostavnije, a ne složenije ideje.

Svoje razmatranje o medijima Kingdon zaokružuje time što tvrdi da su i sami mediji dio političkog procesa, te se ne može reći da im je uloga jedino u tome da na taj proces utiču i u tom kontekstu navodi primer Ruperta Mardoka i njegovu porodicu, vlasnike medijske imperije.

Velika Kingdonova zasluga u tumačenju javnih politika je u tome što je dao „alat“ za istraživanje određivanja dnevnog reda bilo gde. Kingdovo mišljenje da se tri toka - problemi, javne politike i politika javnih politika – mešaju u „supi“ podstiče nas na razmišljanje u kojoj meri se određivanje dnevnog reda u praksi može stabilizovati.

Pitanja za proučavanje

Kingdonov model procesa određivanja dnevnog reda?

Kakvo je Kingdonovo shvatanje uloge medija u procesu stvaranja javnih politika?

Ko su glavni akteri u određivanju dnevnog reda?

Objasni fazu započinjanja politike!

7.FORMIRANJE JAVNIH POLITIKA

Fazni model ne treba shvatiti doslovno. Prilikom stvaranja javnih politika potrebno je uložiti mnogo truda kako bi se napravio transfer dnevnog reda u fazu implementacije. Za tu fazu koriste se izrazi: formiranje, formiranje i programiranje javnih politika.

Razmatrati ovu fazu nije moguće ako se tom prilikom ne sagleda nezaobilazna uloga državnih službenika. Da li se državni službenici mogu smatrati za kreatore javnih politika? Njihova uloga u procesu stvaranja javnih politika jeste važna, ali ona ne može da nadmaši okvir koji su im namijenili političari; državni službenici ne smiju da iznevjere očekivanja političara.

Teško je povući liniju između faze određivanja dnevnog reda i faze u kojoj se odvija formiranje javnih politika. Razlog je u snažnom uzajamnom delovanju ovih faza. Ipak, pomenute faze potrebno je razlikovati i isticati njihovu razliku i postepenost. Postoji niz aktivnosti koje se često zanemaruju i daje im se samo simboličan značaj, uz uverenje da potezi političara isključivo imaju za cilj da pridobiju biračko telo i uvere da im je stalo da ispune predizborna obećanja. Upravo je detaljno formiranje javnih politika od velike važnosti za stvaranje onog što se često naziva stvarnim ili praktičnim politikama. Pored toga, formiranju javnih politika treba dati značaj kako bi se izbegao stereotip, u kojem se naglašavaju samo dve faze: jedna u kojoj političari kreiraju politiku, i druga, u kojoj ih državni službenici implementiraju.

Onog trenutka kada se pitanje, ili grupna pitanja, nađu na političkom dnevnom redu, neminovan je proces detaljnog razmatranja i analize da bi se formulisali sistematični politički predlozi. Formiranje politike obično se smatra najznačajnijom fazom političkog procesa. Ono se ne sastoji samo od pretvaranja uopštenih u određene i detaljne predloge već i od njihovog pročišćavanja, pa možda i suštinske izmene pitanja koja se razmatraju.

U analizi političkog ciklusa, Hogvud i Gan (1984) izdvojili su više faza procesa formiranja, koje slede pošto je politika inicirana odlukom da se donese odluka". Prva faza je odluka o tome kako se odlučuje, odnosno odluka o mehanizmima i procedurama, kao i političkim akterima koji će učestvovati u analizi i detaljnom razmatranju politike. Da li bi određenu politiku trebalo da formiraju državni službenici ili ministri? Da li formiranje treba da se odvija ustaljen način ili bi trebalo formirati specijalne odbore ili komisije? Da li se treba savetovati sa interesnim grupama i tink-tankovima, i ako treba, sa kojima? Ove odluke su svakako ključne, pošto određuju naklonosti i interese koji će biti predstavljeni dok se politika bude razvijala i razmatrala.

U drugu fazu spadaju definicija problema i predviđanje. U ovoj fazi postoji veliki prostor za ponovno tumačenje, pošto oni koji formiraju politiku mogu da vide "problem" znatno drugačije od onih koji su pokrenuli pitanje. Takođe, postoji određivanje ciljeva i prioriteta. Iako javno mnjenje i zainteresovane organizacije, kao što su mediji, političke partije i interesne grupe, najčešće utiču na određivanje ciljeva, svakako da ne postoji garancija da će se prioriteta koje su identifikovali oni koji ih formulišu poklopiti sa prioritetima koje su istakli inicijatori politike.

Konačno, postoje analiza i razmatranje političkih opcija koji dovode do izbora one koja je najpogodnija, što, u stvari, znači da je doneta autoritativna odluka. U ovoj fazi formiranja politike najčešće se uzimaju u obzir različiti činioci, pri čemu su politička i izborna ograničenja ne manje važna od administrativne delotvornosti. Značajno je, ipak, pomenuti da konačna odluka, kojom se završava proces formiranja, praktično može da bude formalnost, pošto se odlučujuća rasprava već odigrala u mnogo ranijoj fazi. Stoga, kabineti, skupštine i međunarodni samiti često potvrđuju odluke koje su u stvari *donete* na drugom mestu.

Bilo bi glupo tvrditi da formiranje politike ima jednaka obeležja u različitim sistemima i državama. Ričardson (1984) pokušao je da klasifikuje procese formiranja politike na osnovu različitih nacionalnih "stilova vođenja politike". Posebno je ukazao na dve najznačajnije dimenzije: da li se formiranje politike zasniva na konsultacijama ili na nametanju, i da li vlade dugoročno planiraju ili u manjoj ili većoj meri reaguju na dnevne događaje.

Prema tome, Švedska i Japan verovatno se mogu definisati kao države čiji stil vođenja politike daje prednost konsultacijama i dugoročnom planiranju. U oba slučaja, postoji detaljan i formalan sistem grupnih konsultacija koje se odnose na široko prihvaćen skup političkih ciljeva i prioriteta. S druge strane, u SAD, iako podeljenost federalne vlade zahteva visok stepen konsenzusa da bi se politika usvojila, ona takođe praktično isključuje dugoročno planiranje, te stvara reaktivan, "vatrogasni" stil vođenja politike.

Velika Britanija je primer kako se stil vođenja politike može vremenom promeniti. Obeležje Britanskog stila, koji je Ričardson identifikovao, bila je sklonost konsultacijama i tendencija da se reaguje na problem, a ne da se on predvidi. Međutim, osamdesetih godina dvadesetog veka, pod Margaret Tačer, definisan je znatno jasniji skup dugoročnih političkih ciljeva u obliku onoga što je Endru Gambel opisao kao "slobodna ekonomija i jaka država". Težnja za ostvarivanjem tih ciljeva bila je istovremeno praćena pomeranjem sa konsultacija na nametanje, što se, između ostalog, odrazilo na povećanje moći premijera. Međutim, Džon Mejdžor, 1990-1997, usvojio je konsenzualni i kolegijalni stil vođstva, te su konsultacije kabineta ponovo postale značajne. S

druge strane, Toni Bler obnovio je centralizovano vođstvo, jer se uzdao u specijalne savetnike i sastanke s pojedinačnim ministrima, što onemogućava kabinet da ima značajnu političku ulogu.

Osnovna odlika formiranja, bez obzira na razlike u nacionalnim stilovima vođenja politike, jeste da značajno smanjuje broj aktera koji učestvuju u političkom procesu. Iako mnoštvo interesa, grupa i pokreta može da ima ulogu u iniciranju politike, formiranje politike je posao "insajdera" (vladinih službenika, ključnik savetnika, političara i konsultovanih grupa), onih koji su ili deo vladinih aparata ili imaju institucionalizovan pristup njemu. Zato je proces formiranja izložen nizu kritika. Jedan od njih ukazuje na neopravdano veliki uticaj državnih službenika, koji proističe iz njegove uloge političkih savetnika.

U najboljem slučaju, političari određuju opšte političke prioritete, a specifične ciljeve i razmatranje političkih opcija uglavnom prepuštaju vladinim službenicima. Teoretičari javnog izbora tvrde da politika stoga najčešće odražava profesionalne interese državnih službenika, dok marksisti ističu da se radikalne političke alternative odbacuju zbog društvenog i obrazovnog porekla najviših državnih službenika.

Druge kritike odnose se na povećanje intenziteta konsultacija, odnosno na broj grupa i aktera koji učestvuju u formiranju politike. Teoretičari nove desnice posebno ističu da je pomeranje ka korporativizmu dovelo do toga da politiku oblikuju moćni posebni interesi, a ne šire javno dobro (Olson, 1982). Prema tom stanovištu, korporativizam je zauzeo prostor između iniciranja i formiranja, što grupama, koje bi trebalo samo da utiču na politički dnevni red, dozvoljava da određuju sadržaj vladavine politike.

Poslednja kritika odnosi se na opšti "demokratski deficit" u formiranju politike. Iako u demokratskim sistemima izabrani političari nadgledaju politički proces i donose ključne odluke, sam proces često čini njihov doprinos zanemarljivim. Pošto je formiranje politike zahtevno i iziskuje vreme, neophodan je profesionalizam, specijalističko znanje i obraćanje pažnje na detalje. To su kvalitete koje političari, i demokratski i oni drugi, retko imaju u dovoljnoj meri.

Faza formiranja javnih politika mogla bi se izdeliti na više predfaza: informisanje, razmatranje i odlučivanje nakon inicijative, odlučivanje o načinu odlučivanja, definisanje problema, predviđanje, postavljanje ciljeva i prioriteta, analiza opcija nakon odlučivanja o odlučivanju itd. Iako se racionalni pristup smatra nerealnim stanovištem o tome kako se odluke o javnim politikama donose, on uvek čini polaznu tačku za realan model određivanja dnevnog reda kojim se koriste inkrementalisti i Kingdon.

Herbert Simon napada ideju da je donošenje odluka proces koji je izvan uprave, odnosno ideju da odluke donose političari, da upravi prepuštaju provođenje odluka u delo. Simon tvrdi da upravljanje podrazumeva kontinuirano odlučivanje. Po Simonu, donošenje odluka je proces u kojem je nacionalnost pojedinca ograničena, a naročitu važnost daje činjenici da se odluke zasnivaju na pretpostavljanju i da će te pretpostavke obuhvatiti činjenične i vrednosne elemente.

Prateći misao Herberta Simona, nameće nam se pitanje: da li je lako napraviti razliku između onoga šta rade političari i onoga šta rade državni službenici? Za Simona se značaj inkrementalističkog izazova sastoji u meri u kojoj se detaljno formiranje javnih politika realizuje

malo-pomalo.

7.1. Aspekti formiranja javnih politika

Prvo pitanje s kojim se suočavamo jeste: Šta formiranje javnih politika uključuje? Odgovor nije ni malo jednostavan i podrazumeva iznošenje eksplicitnih primera. Pojedini politolozi kao što su poznati njemački teoretičari javnih politika Knofer i Vejdner upotrebljavaju izraz programiranje javnih politika i, ujedno, koriste se modelom po kojem detalji javnih politika stvaraju niz slojeva oko srži koju zovemo politika.

Ti slojevi obuhvataju:

- preciznije definicije ciljeva javne politika;
- operativne elemente, odnosno instrumente koje je potrebno upotrebiti da bi javna politika bila delotvorna;
- političko – administrativne aranžmane koji podrazumevaju specifikaciju tela čija će dužnost biti implementiranje javnih politika; tim telima je potrebno obezbediti novac i druga neophodna sredstva;
- proceduralne elemente, tj. pravila koja treba poštovati pri implementiranju javnih politika.

Model procesa formiranja javnih politika koji su ponudili Knofer i Vejdner naveden je kao model koji obuhvata instrumente koji su na popisu operativnih elemenata. Pitanje izbora instrumenata nije beznačajno. Pojedini teoretičari cijene da je izbor instrumenta u stvari stvaranje javnih politika.

Poznat je popis alata koji je klasifikovao Hud:

- nodalnost, što znači korištenje informacija;
- ovlaštenje, što podrazumeva upotrebu pravnih ovlaštenja;
- bogatstvo, tj. korištenje novca;
- organizacija, odnosno primena formalnih organizacijskih aranžmana.

Stvaranje politika obuhvata izbor u upotrebi instrumenata, a izbor uglavnom zavisi od:

- snage resursa;
- stepena u kojem je potrebno precizno odrediti politike,
- nivo političkog rizika;
- ograničenje delovanja države.

Okolnosti koje postoje prilikom izbora instrumenata znaju biti veoma složene. U njih ubrajamo i tipove javnih politika, kao i pitanja o otporu prema javnim politikama. Mnogo zavisi od toga šta

je na raspolaganju, šta je učinjeno ranije i šta se već upotrebljava u usko povezanom području javnih politika.

7.2. Transfer javnih politika

Nacionalni kreatori javnih politika rado koriste tuđa iskustva kada kreiraju vlastite politike, ali se i više međunarodnih organizacija direktno bavi nuđenjem recepata za javne politike. uglavnom se radi o različitim agencijama Ujedinjenih nacija, Svetske banke i organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj.

Transfer javnih politika smatra se za novi pristup analizi javnih politika. Vrlo su česti pokušaji transfera javnih politika. Isto tako, postoje i kritike ideje da se može razviti teorija transfera javnih politika.

Džejmsova i Langeova⁵⁴ kritika učenja na primerima i uopšte, transfera javnih politika, a zasniva se na sledećem:

Mogu li se učenje na primerima i na transferu javnih politika definisati kao posebni oblici stvaranja javnih politika, različiti od drugih konvencionalnijih oblika? Učenje na primerima vrlo je slično konvencionalnim prikazima racionalnog stvaranja javnih politika te je transfer javnih politika vrlo teško definisati i tvrditi da se razlikuje od mnogih drugih oblika stvaranja javnih politika.

Drugo pitanje je, zašto se kao oblici stvaranja javnih politika pojavljuju učenje na primerima i na transferu javnih politika, a ne neki drugi?

Treće, postavlja se pitanje koji su efekti učenja na primerima i na transferu javnih politika i u kojoj su oni meri slični drugim procesima?

Za analizu javnih politika Evropske Unije Bulmer i Padžet⁵⁵ koriste se pristupom koji se temelji na transferu javnih politika, pri čemu ističu da hijerarhijsko upravljanje prevladava na područjima javnih politika kao što je jedinstvenio tržište, na kojem institucije EU provode nadnacionalnu vlast koja vodi prisilnim oblicima transfera. oblik javnog upravljanja pojavljuje se i onda kada Evropska Unija nastoji da dogovori zajednička pravila ili norme opštim (ili većinskim) pristankom.

7.3. Državni službenici i formiranje javnih politika

Teorija mreža i zajednica javnih politika podrazumeva kombinovanje političara, državnih službenika i predstavnika interesnih grupa. Ipak, u mnogim raspravama o ulozi državnih

⁵⁴ Džejms – Langeova teorija psihologije, poznata je po proučavanju afektivne komponente emocija, koja prati prethodne, fiziološke procese. Teorija Vilijama Džejmisa i Karla Langa najpoznatija po hipotezi o poreklu i prirodi emocija i jedna je od najranijih teorija emocija.

⁵⁵ Stiven Padjet, profesor Univerziteta Strathklajd u Glazgovu. Simon Bulmer, profesor Univerziteta Šefild u V. Britaniji i direktor Centra za internacionalna politička istraživanja.

službenika, na državne službenike obično se gleda kao na donosiocima odluka koji nude alternativu političarima i koji su čak subverzivni, a ne partneri u zajedničkom sistemu. radi se o poznatom odnosu politike i uprave.

Ako državni službenici imaju ključnu ulogu u procesu stvaranja politika, oni mogu nastojati da održe kontinuitet dnevnog reda kreiranja politika, sprovodeći liniju svog ministarstva, ne obazirući se na stavove političkog vrha. Očito da je teško otvoriti „crnu kutiju“ odnosa između političara i državnih službenika. jedan od razloga što se često postavlja pitanje da li procesom stvaranja politika dominiraju političari ili uprava, jeste u tome da državni službenici podrivaju javne politike jer ne dele političku orijentaciju demokratski izabranih političara. U Velikoj Britaniji državni službenici su vrlo suzdržani prema stranačkoj politici, dok su istovremeno predani konkretnim javnim politikama.

Važno je imati na umu da političke stranke nisu nužno pokretačka snaga, kada je reč o unošenju ideoloških elemenata u proces stvaranja politika. Osim toga, kada ideologije postanu dominantne, one mogu spojiti sve aspekte procesa stvaranja politika.

Međutim, mnogo toga ukazuje da su rasprave o ulozi državnih službenika ostale zapetljane u zastarelim sporovima o mogućnostima da se uspostavi razlika između stvaranja javnih politika i administracije. Ipak, pojedini autori, kao Entoni King⁵⁶, preuveličavaju stepen u kojem se viši državni službenici udaljavaju od aktivnosti stvaranja politika i približavaju upravljanju implementacijom.

Pejdž - Dženkinsova studija rada državnih službenika srednjeg ranga⁵⁷ opisuje kako državni službenici, koji su često znatno ispod viših nivoa britanske državne službe, imaju presudnu ulogu u formiranju javnih politika. Istovremeno, studija osporava mišljenje da to na bilo koji način znači podiranje političke uloge. Umesto toga, ona ističe da postoji nešto slično timskom radu u kojem postoji uska saradnja između državnih službenika i ministara.

Pejdž i Dženkins zaključuju kako su političari na vrhu strukture izvršne vlasti. U poređenju s celim rasponom zadataka koje nadgledaju, ministri se u najboljem slučaju mogu zainteresovati samo za mali deo odluka koje se donose u njihovo ime. Oni uveliko zavise od službenika koji djeluju unutar birokratskog aparata zaduženog za javne politike i koji marljivo nastoje da oblikuju te politike na način za koji cijeni da bi se dopao njihovim ministrima.

Pejdžovo ispitivanje uloge državnih službenika kao zakonodavca

Britanski državni službenici uključuju se u timove za izradu zakonskih predloga u pripremnj fazi zakona. Takve timove obično vode službenici najnižeg stepena u kategoriji viših državnih službenika. Timovi se obično osnivaju u ranoj fazi procesa pripreme novih javnih politika, prije nego se odredi datum zasedanja parlamenta na kojem će politike biti

⁵⁶ Entoni King, profesor Univerziteta u Eseksu, V. Britanija

⁵⁷ Policy Bureaucracy: Government with a Cast of Thousands by Edward C. Page, Bill Jenkins Oxford University Press, Oxford, 2006

donešene, odnosno usvojeni zakoni. Odluka da se zakon donese, biće politička.

Pejdž dokazuje da je u nekim slučajevima, koje je istraživao za vrijeme drugog Blerovog mandata, određivanje potrebe za donošenjem zakona podjednako bila aktivnost državnih službenika koliko i političara.

Nakon što se donese odluka o donošenju zakona, timovi će pristupiti sastavljanju detaljnog nacrt zakona. Da bi se uradio nacrt zakona, potrebno je da se pomenutom timu pridruže ili da mu pomažu pravnici koje angažuje državna služba. Pre nego se iznese pred parlament, nacrt zakona dostavlja se resornom ministru ili ministrima koji će biti odgovorni za usmeravanje tog nacrt kroz parlament. Obično se naprave opširni elaborati koji će ministrima biti od pomoći.

Tokom procesa usvajanja zakona, tim će detaljno proučiti svaku predloženu izmenu i dopunu. Mnoge od njih biće predmet za razmišljanje o zakonu unutar ministarstva. Neke izmene ili dopune zakona predložiće grupe za pritisak, a neke će doći iz parlamenta. nakon što predlog zakona prođe kroz parlamentarnu proceduru, tim za izradu zakona, verovatno će nastaviti sa radom na zakonu na taj način što će uvrstiti izmene i dopune predloga zakona.

Nastojanje da se javne politike razlikuju od uprave ima dugu tradiciju, ono se često pokaže kao naivan zahtev da se politika izbací iz medicine, obrazovanja i niza drugih oblasti. U praksi, političari ta pitanja smatraju za suviše važna da bi ih ostavili po strani i da bi „uprava“ odustala od onoga što smatra za svoju odgovornost. Stoga su u velikim delovima procesa stvaranja politika uloge političara i uprave nerazmrsivo povezane.

Odnos između formiranja i implementacije javnih politika

Kao što postoje nedoumice u preciznom utvrđivanju granice između faze određivanja dnevnog reda i faze formiranja javnih politika, tako se problemi javljaju i prilikom pravljenja razlike između formiranja javnih politika i njihove implementacije.

Iako su faze određivanja dnevnog reda i formiranja javnih politika usko povezane, jasno je da je proces provođenja ciljeva javnih politika u upustvo za delovanje, obiman i složen posao, kojem se često ne pridaje dovoljna pažnja kada se povede rasprava o procesu stvaranja politika.

Pitanja za proučavanje

Aspekti formiranja javnih politika?

Transfer javnih politika?

Državni službenici i formiranje javnih politika?

Odnos između formiranja i implementacije javnih politika?

8. IMPLEMENTACIJA JAVNIH POLITIKA

Jedan od najvećih doprinosa discipline analize praktične politike jeste naglašavanje značaja faze njenog sprovođenja, što se obično shvata kao deo administracije. Međutim, analiza programa *Veliko društvo* u SAD, sredinom šezdesetih godina dvadesetog veka, razvejala je iluzija o podeli na politiku i administraciju i slikovito pokazala koliko se politički "autputi" mogu razlikovati od namera kreatora politike. to je razlog zbog kojeg je Vildavski⁵⁸ označio analizu praktične politike kao "govoriti istinu vlasti".

Uslove koji su neophodni da bi se ostvarila "savršena" implementacija, odnosno da bi se osiguralo da se politika ostvaruje baš onako kako je planirano, naveo je Hud⁵⁹.

- jedinstven administrativni sistem sa jednom linijom autoriteta koji obezbeđuje centralnu kontrolu;
- jedinstvene norme i pravila koja važe u celom sistemu;
- potpuna poslušnost ili kontrola
- savršena informacija, komunikacija i koordinacija;
- dovoljno vremena za mobilizaciju administrativnih resursa.

S obzirom na teškoće u postizanju tih uslova, pa makar i jednog od njih, ne iznenađuje što je jaz između odluke i njenog sprovođenja toliko veliki. I ne samo da su centralna kontrola i stroga poslušnost neostvarivi već mogu da budu i nepoželjni. Iako kreatori politike mogu da imaju demokratski legitimitet, oni koji je sprovode (državni službenici, činovnici lokalne vlasti, učitelji, doktori, policajci, itd) mogu bolje da znaju šta "na terenu" funkcioniše, a šta ne.

⁵⁸ Aron Vildavski (Aaron Wildavsky) bio je američki politolog i pionir u izučavanju javnih politika.

⁵⁹ Direktor Odjeljenja za razvoj psihologije Univerziteta u Bristolu

Ovako shvatanje stvorilo je "uzlaznu" (od dna ka vrhu) tendenciju analize politike u kojoj se naglašava potreba za fleksibilnošću, kao i vrednost davanja diskrecionog prava onima koji sprovode politiku. to je u suprotnosti sa uobičajenim "silaznim" (od vrha ka dnu) shvatanjem implementacije, kojim se ističu uniformnost i kontrola. Međutim, većina komentatora prihvata da se najznačajnija dilema u oblasti implementacije politike mora razrešiti izborom između centralne kontrole i fleksibilnosti.

Iako savršeno sprovođenje nije ni moguće, ni poželjno, najveći deo pažnje posvećen implementaciji politike usredsređen je na opasnosti koje nosi fleksibilnost. Te opasnosti su istakli Plasman i Vildavski u svojem inovativnom istraživanju implementacije, koje nosi podnaslov *Kako su velika očekivanja Vašingtona izneverena u Oklandu ili Zašto je čudo da federalni programi uopšte funkcionišu ...*

Uzroci fleksibilnosti mogu da budu različiti. jedan od njih je da oni koji sprovode politiku mogu ne samo da budu voljni da iskoriste svoje iskustvo i znanje "sa terena" da bi obezbedili uspešnu implementaciju već mogu, kako ističu teoretičari javnog izbora, da žele da zaštite svoje karijere i profesionalne interese. Državni službenici i profesionalci iz državnog sektora imali bi, tako, jasan podsticaj da "pročiste" ili ponovo protumače delove javnih politika za koje smatraju da predstavljaju pretnju ili da su neprijatni.

Postoji i zabrinutost za sprovođenje politike koju ne prouzrokuje toliko neodgovarajuća politička kontrola odozgo, koliko nepostojanje pritiska odozdo. Prema tom gledištu, uzrok loše implementacije, naročito u pružanju usluga u javnom sektoru, jeste taj što vlada obično deluje van tržišnih mehanizama i što je najčešće monopolista u snabdevanju izvesnim "dobrima". Državni činovnici, službenici lokalne vlasti i radnici u javnom sektoru mogu sebi da dozvole da budu nemarni i nedelotvorni jer, za razliku od privatnog biznisa, ne moraju da brinu o zadovoljstvu potrošača.

Kao ozbiljan odgovor na ovaku situaciju pojavio se novi javni menadžment. Prema ovom konceptu, privatnim organizacijama data je veća odgovornost u pružanju usluga preko privatizacije, "ugovorenog ustupanja poslova" i "ispitivanja tržišta", što je dovelo i do šire upotrebe pokazatelja kvaliteta, koji obavezuju da javne usluge ispunjavaju "minimalne standarde". Oni, u stvari, zamenjuju tržišnu konkurenciju, jer kažnjavaju delovanje koje te standarde ne ispunjava. Ove ideje prihvaćene su sa najviše entuzijazma na Novom Zelandu, kao i u Velikoj Britaniji, SAD i Skandinaviji. Dok jedni tvrde da su podstakle efikasnost, drugi upozoravaju da su odgovornost i etika javne službe žrtvovani zarad smanjenja troškova i poreza

Veliko interesovanje za proučavanje formiranja javnih politika često je zanemarivalo fazu implementacije, odnosno, „praktični detalji“ prepuštani su administraciji. Zato je pojava studija o implementaciji važan napredak u analizi javnih politika. Dok su krajem XX vijeka nastajali radovi o implementaciji, razvila se rasprava između stanovišta *odozgo prema dole* i *odozdo prema gore*. Kao i sve slične rasprave, i ta je razrešena tako što je, na kraju većina naučnika zaključila da ne želi zauzimati nijednu od ove dve ekstremne pozicije, ali korisno je proučiti obe, jer daju odgovore na neka ključna pitanja vezana za proučavanje implementacije.

Stanovište odozgo prema dole duboko je ukorenjeno u fazni model i obuhvata jasno razlikovanje formiranja javnih politika od njihove implementacije. stoga, Van Meter i Van Horn⁶⁰ definišu proces implementacije kao „delovanje javnih i privatnih pojedinaca (ili grupa) koje je usmereno na ostvarivanje ciljeva koji su postavljeni u prethodnim odlukama o javnim politikama.

Za nas implementacija znači upravo ono što rečničke definicije kažu da znači: izvršiti, postići, ispuniti, proizvesti, dovršiti. Ali, šta je to što se implementira? Javne politike, naravno. Opet, mora postojati nešto prije implementacije; inače ne bi bilo ničeg prema čemu bi se u procesu implementacije moglo kretati. Glagol poput „implementirati“ mora imati objekat kao što su „javne politike“. No javne politike obično sadrže i ciljeve i sredstva za njihovo postizanje. Kako onda javne politike razlikovati od njihove implementacije?

Postoji jedan logičan problem. Čin implementacije predstavlja predhodni čin, naročito čin formulisanja onoga što treba učiniti. Iz toga slede različita pitanja: ko je onaj koji formira javne politike? Ko je donosilac odluka? Ko je implementator? Ako oni nisu intrigirani u jednom jedinom akteru, postoji potreba da se identifikuju različiti akteri koji su uključeni u proces. Tu su, zatim, i pitanja ima li akter koji formira javne politike ili donosilac odluka veću moć od implementatora, odnosno ima li njegova uloga veću legitimnost.

Čin formiranja i odlučivanja može se dogoditi bilo gde u procesu stvaranja politika. Nema nužne pretpostavke da se oni koji formiraju uvek nalaze na „na vrhu“ u političkom ili hijerarhijskom smislu, ali u tom je stanovištu sadržano mišljenje da je proces formiranja događaja pre implementacije.

U tom se može osjetiti dio frustracija koju osećaju mnogi Amerikanci zbog neuspeha, ili ograničenog uspeha, rata protiv siromaštva i velikih društvenih programa s kraja 1960-ih godina. Presman i Vildavski⁶¹ nisu prvi koji su uočili taj očiti jaz između saveznih ambicija i lokalne stvarnosti: napisana je podjednako opsežna literatura o ograničenjima Ruzveltovih reformističkih intervencija u američkom društvu 1930-ih godina. Važna preokupacija tih radova očito je bavljenje problemom intervencije sa saveznog nivoa; ona se na sličan način pokazuje i u drugim analizama američke socijalne politike.

8.1. Kritike pristupa odozgo prema dole

Postoji znatan broj različitih kritika pristupa odozgo prema dole koje se različito primenjuju na različite predstavnike te škole mišljenja. Uopšteno, argumenti se dele na one o prirodi javnih politika, one o međusobnom odnosu formiranja javnih politika i procesa implementacije te na one o normativnom stajalištu što ga usvajaju autori koji se bave implementacijom (naročito kad je on implicitan, a ne eksplicitan).

Prema definicijama Istona i Dženkinsa, javne politike su, kada su konkretnije definisane, često toliko složene da je malo verovatno da ćemo uspeli identifikovati jednostavne ciljeve u njima.

⁶⁰ Carl E. Van Horn, profesor i direktor američkog John J. Heldrich Center for Workforce Development

⁶¹ Džefri Presman i Aron Vildavski, američki politolozi, su poznati po pionirskom radu u javnim politikama i upravljanju rizikom.

Friendova definicija doista je bliža pojmu javnih politika koji se koristi u svakodnevnom govoru. Ona upućuje na ciljeve sadržane u kraljičnim govorima ili predsjednikovim porukama Kongresu, a ne na složene fenomene koji se pojavljuju na kraju zakonodavnog procesa. Ipak, upravo je posljednja definicija ona kojom se istraživači implementacije koriste.

Političari mogu poželeti da se vidi kako se zalažu za određene ideale ili ciljeve, dok, zapravo, ne poduzimaju ništa u tom smislu. Svaki sistem u kojem su stvaranja i implementacija javnih politika jasno odvojeni, bilo podelom između zakonodavnog tijela i egzekutive (kao u Sjedinjenim Državama), bilo podelom na nivoe vlasti ili na ministarstva i implementatorske agencije (kao u većini sistema, ali najočitije u savezima), omogućuje proglašenje simboličkih javnih politika.

U Britaniji se, na primjer, mnoge regulatorne politike moraju izglasati kao zakoni u parlamentu, ali ih implementiraju lokalne vlasti. Parlament može relativno lako donositi zakone koji predviđaju kontrolu određenih aktivnosti ili isporuku određenih usluga, ali pritom ne obezbeđuje sredstva koja bi delovanje učinila mogućim. Na primer, relativno mali timovi lokalnih službenika za zdravu okolinu moraju se suočiti s brdom zakona sastavljenih radi zaštite javnosti od mnogih potencijalnih opasnosti za zdravlje u restoranima, trgovinama itd.

Stoga, kao što tvrde mnoge javne politike:

- znače kompromis između sukobljenih vrednosti;
- uključuju kompromise s glavnim interesima unutar implementacijske strukture;
- uključuju kompromise s glavnim interesima na koje će implementacija uticati;
- oblikuju se bez obraćanja pažnje načinu na koji će ih postojeće snage potkopavati.

Lokalna samouprava i nepropisno odlaganje otpada

U Velikoj Britaniji postoje zakoni koji telima lokalne samouprave omogućavaju kažnjavanje onih koji protivzakonito odlažu otpad. Televizijska emisija iz 2008. godine privukla je pažnju na značajne varijacije u obimu primene kaznenog programa; dok neke vlasti podnose brojne tužbe, mnoge druge to uopšte ne čine. U odbranu neaktivnih vlasti upozoreno je na složenost zakona i na teškoće pokretanja postupka. Ipak, neke su vlasti potrošile znatna sredstva kako bi prevladale te teškoće.

U mnogim drugim područjima javnih politika središnja vlast radi pritisak kako bi prisilila lokalna tela vlasti da djeluju u sličnim situacijama. Pritom je posebno važan mehanizam zahtev za podnošenje statističkih izveštaja o radnom učinku. Jasno je, na primer, da bi se broj pokrenutih postupaka zbog protivzakonitog odlaganja otpada mogao pridodati popisu traženih pokazatelja radnog učinka. No važno je razdvojiti i različite vrste prekršaja u vezi s nepropisnim odlaganjem otpada, koji se kreću od neplaniranog bacanja jednog komada smeća do organizovanog odlaganja otpada (tzv. potajno odlaganje). Pokazateljima radnog učinka lako se manipuliše, što loše deluje na stvarno ponašanje. Može se reći da je za lokalne vlasti najbolje da organizuju vlastiti pristup tom problemu, zavisno o lokalnim prilikama.

Može se ići čak i dalje te utvrditi da je reč o lokalnom problemu za koji je lokalni izbor delovanja najprikladniji. No televizijska emisija je sugerisala da se na to može gledati i na drugi način: država se zadovoljila time što je donela zakon koji predviđa delovanje, ali nije preduzela potrebne mere da se taj zakon učini delotvornim.

Stoga je najpre potrebno uočiti da taj kompromis nije zaključen jednom zauvek već da se o njemu pregovara celo vreme pretvaranja tih politika u delo. Drugo, početni „kreatori politika“ možda su i srećni što se to događa jer im to omogućava da izbegnu probleme odlučivanja. Ako se u tom slučaju implementatori udalje od prvobitnog procesa oblikovanja javnih politika, tako da čak možda pripadaju zasebnim „podređenim“ organizacijama, javnost bi ih mogla percipirati kao odgovore za probleme i nedoslednosti te za nepopularna rešenja tih problema.

Ono što proučavanje implementacije čini još složenijim jeste činjenica da odnos između prilagođavanja resursa i stvarnih programa može biti neravan. To osobito vredi za odnose između središnje i lokalne vlasti u Britaniji, gde, uopšteno, središnja vlast ne finansira programe direktno već omogućava raspoloživost resursa višenamenskim telima.

Na primer u Britaniji i drugde, koje preobražavaju način isporuke javnih politika - zamena velikih, birokratskih odeljenja samostalnim agencijama, jedinicama koje su u polutržišnoj situaciji, ili čak privatnim organizacijama koje deluju kao ugovorni dobavljači javnih usluga – ne sme se gledati kao na puko restrukturiranje sistema dobavljanja javnih politika, već često i kao na preobražavanje samih javnih politika.

Takva nas razmatranja moraju dovesti do toga da na proces stvaranja politika gledamo kao na nešto što se često nastavlja i u tzv. fazi implementacije. On može uključiti neprekidnu fleksibilnost, konkretizaciju javnih politika na delu ili proces kretanja napred-nazad između politika i delovanja.

Pitanja za proučavanje

Stanovište odozgo prema dole i odozdo prema gore u implementaciji kao fazi u procesu stvaranja javnih politika?

Kritike pristupa odozgo prema dole u implementacije kao fazi u stvaranju javnih politika?

9. ANALIZA I OCENA

Politički proces kulminira sa ocenom i pregledom politike, koji, makar teoretski, dovode do odluka o njenom nastavku ili prekidu. Ova faza zatvara politički ciklus, pošto informacije do kojih se dolazi evaluacijom mogu biti upotrebljene u fazama iniciranja i formiranja. Taj proces može da dovede do predloga novih politika i doprinese poboljšanju postojećih.

Osim što se bave suštinskim pitanjima koja se odnose na to koliko je javna politika odgovarajuća i delotvorna, evaluacija može da baci svetlo i na proceduralne probleme, kao što su način na koji je organizovana faza formiranja, ko je konsultovan i kada, i način na koji se kontroliše implementacija. Nažalost, i pored očiglednog značaja, vlade obično nerado odvajaju sredstva za ocenu politike.

Insistiranje predsednika Kartera u SAD, krajem sedamdesetih godina dvadesetog veka, da se jedan procenat sredstava svakog projekta upotrebi na evaluaciju, bila je možda velika novina, ali i uzrok neverovatno velikog administrativnog rada koji nije doneo prometno poboljšanje ni u političkom procesu, ni u njegovim rezultatima. Ocenu politike ozbiljno je shvatilo samo nekoliko država, i to, uglavnom, konsenzualne demokratije, koje su posvećene dugoročnom planiranju.

Akademski radnici bili su više zainteresovani za evaluaciju preko istraživanja političkih autoputeva, koja je od početka šezdesetih godina dvadesetog veka bila u širokoj upotrebi, i to naročito u SAD. Empirijska istraživanja korištena su za ispitivanje šta vlada radi, kad je reč o zakonima, porezima, programima, itd. (autoputevi), i posledica ili uticaja takvih politika (rezultati). Kao što je Daj⁶² naglasio, ovaj oblik analize praktične politike bavi se time "ko šta dobija".

Ono što je vredno pomenuti jeste da se rezultati političkog procesa znaju da razlikuju od namera onih koji su formirali politiku ili doneli političku odluku. Postoje mnogi primeri koji ovo

⁶² Tomas Daj (Thomas R. Dye) predsednik Linkolnovog centra za javne službe i Profesor emeritus za političke nauke na Državnom univerzitetu u Floridi

ilustruju. Na primer, socijalna politika, čiji je cilj bio da ublaži siromaštvo i pruži mogućnost svim građanima da učestvuju u životu zajednice, dovela je, prema Le Granu⁶³, do smanjenja srednje klase ili do povećanja klase marginalaca zavisne od socijalne pomoći.

Evaluacija se pojavljuje kao završna faza u faznim modelima procesa stvaranja politike. No iako će se za svaki proces stvaranja politika s konkretnim ishodom ostale faze pojaviti barem u nekom obliku (koliko god da su srasle ili zamršene), vrlo će se često dogoditi da nema procesa evolucije.

Želja za evaluacijom i za odgovornošću logički su povezane. Kako postoji mišljenje da neko treba da kontroliše proces stvaranja politika, primjereno je, možda čak i nužno ispitati provodi li se ta kontrola uspešno.

Pokazaćemo da postoje mnogi oblici odgovornosti, uključujući one koji dopunjuju ili osporavaju tradicionalne pristupe odozgo prema dole. Zatim se razmatraju pitanja o načinu na koji profesionalizam predstavlja probleme za te modele, nastavljajući se na teme o kojima se govorilo u prethodnom poglavlju. To raspravu dovodi, kao prvo, do stepena u kojem su novi načini preuzimanja odgovornosti sadržani u pokretu novog javnog menadžmenta, a kao drugo, do nekih važnih ideja o direktnoj odgovornosti prema javnosti.

9.1. Evaluacija

Razumljivo je da će se postavljati pitanje o tome šta su javne politike ostvarile. Postoji očita povezanost između želje da se obezbedi da javna politika bude "utemeljena na dokazima".

Ako na trenutak razmislimo, videćemo da evaluacija politike nije nužno obeležje demokratskog sistema, naročito ne onog suparničkog kakav postoji u Velikoj Britaniji. Politika je borba za misli u kojoj pobeđuju ideje i koju potiče ideologija i borba za glasove. Stoga javne politike ne samo da moraju "funkcionisati", nego se mora i videti da funkcionišu.

Zapravo, budući da proces stvaranja politika trajan proces prilagođavanja, sve osim formativne evaluacije može biti vrlo teško. Svi oblici odgovornosti, uključujući i onu direktnu demokratsku, često se izražavaju relativno pojednostavljenim oblicima odozgo prema dole. Ono što se time nastoji reći jeste da izvršna tela - premijeri i vlade, izabrani predstavnici roditelja i sl., vrhovni sudovi, upravna tela strukovnih organizacija, šefovi kancelarija itd. - traže da drugi budu odgovorni njima. Sama kompleksnost procesa stvaranja politika i modernog javnog upravljanja čini postizanje bilo kojeg jednostavnog oblika odgovornosti teškim.

Oblici odgovornosti

- Politička - direktna odgovornost izabranim predstavnicima (uzimajući u obzir da ti aranžmani mogu biti složeni jer su česte alternative - predsjednici i parlamenti, središnja i lokalne vlasti itd).

⁶³ Le Grand, Julian, profesor Socijalnih politika u Londonskoj školi za ekonomiju

- Hijerarhijska - odgovornost "šefu" određenje organizacije; verzija odgovornosti koja je često utelovljena u političkom pojmu odgovornosti, no kako se ti pojmovi logički ne poklapaju, to ne bi trebalo uzimati kao nešto što se podrazumeva.
- Direktna demokratska - direktna odgovornost javnosti (pri čemu stvarnost komplikuje pitanje ko zapravo čini javnost u pojedinim slučajevima: pacijenti, roditelji, učenici, stanari itd. ili svi, kao i činjenica da se oni nalaze unutar tačno određenih geografskih područja).
- Pravna - oblik odgovornosti koji se može obezbediti uz pomoć suda. Ona može biti podrška političkoj odgovornosti, ali ponekad će pravna legitimnost biti u skladu s političkom.
- Profesionalna - vođena načelima koja se odnose na profesiju, za koja se - poput nekih pravnih - može smatrati da nadilaze političku odgovornost.
- Birokratska - najčešće izvedenica iz političke, hijerarhijske ili pravne odgovornosti, ali ponekad može uključivati i preklapajuće odgovornosti slične onima što su utelovljene u nekim verzijama profesionalne odgovornosti.

9.2. Odgovornost, diskrecija i stručnost

Doktorska autonomija tradicionalno se brani nedodirljivošću odnosa između doktora i pacijenta te potrebom za dobrom medicinskom praksom. U toj se argumentaciji odgovornost doktora prema pacijentu smatra najvažnijim oblikom odgovornosti. Ali time se zauzima paternalistički odnos jer se tvrdi kako doktoru njegova učenost omogućuje da odredi što je u najboljem interesu pacijenta. To se, nadalje, podupire argumentima o neodređenosti činjenica u mnogim situacijama i o potrebi postojanja poverenja. Širu zaštitu navodno nudi i činjenica da je doktorovo ponašanje podložno kontroli njegovih kolega, kojima je država dala ovlaštenja da proučavaju i daju diplome, te imaju ovlaštenja preduzeti disciplinske mere protiv zloupotrebe doktorskog položaja.

Međutim, individualne kliničke odluke nisu samo stvar savesti doktora, profesije i pacijenta, barem kad je reč o javno finansiranoj medicini. Pri ograničenim materijalnim sredstvima (koja moramo gledati kao uobičajenu situaciju u javno finansiranim zdravstvenim ustanovama), odgovor na potrebe bilo kojeg pacijenta podrazumeva potraživanje finansijskih sredstava kojih nikad nema dovoljno. Uzevši sve u obzir, to donekle treba ići na štetu zadovoljavanja potreba drugih. Taj problem posebno izbija na videlo onde gde očito nema dovoljno sredstava za određenu pacijentovu potrebu, npr. za skupe, ali relativno retko korištene lekove, različite oblike lečenja bubrežnih bolesti ili u izuzetno opterećenim odelenjima hitne pomoći. Problem je to veći što postoje razlike u ceni između različitih specijalista koji, navodno obavljaju iste zahvate. Zabrinutost tim pitanjima dodatno pojačava činjenica da često postoje liste čekanja za lečenje i operacije. Sve u svemu, možemo zaključiti da postoji sveprisutan zahtev da celokupno kliničko delovanje bude planirano i organizovano tako da se zaobiđu problemi nedostatka sredstava, što je svakako javni problem. Priznamo li da postoji potreba za širom javnom kontrolom, tada glavno pitanje postaje: ko se treba baviti njome?

U ovom primeru uz direktne argumente za političku i zakonsku kontrolu odozgo prema dole nailazimo i na neke alternative (ili neku od njihovih kombinacija): menadžeri - laici, strukovno kvalifikovani menadžeri ili druge kolege iz struke i pacijenti? Za svaku od tih grupa postoje problemi s objektivnom odgovornošću.

U nekim tumačenjima izraz novi javni menadžment jednostavno je efektivna kratica za različite inovacije, rasprostranjene širom sveta, koje "dominiraju dnevnim redom reforme birokratije". Postoji opasnost da bi upotreba te kratice mogla dati lažan osećaj da je reč o ujedinjenom i kompatibilnom skupu inicijativa.

Hudov pregled "doktrina" novog javnog menadžmenta

1. praktičan profesionalni menadžment u javnoj sektoru
2. eksplicitni standardi i mere uspešnosti
3. jači naglasak na kontroli izlaznih faktora
4. rastavljanje jedinica u javnom sektoru
5. veća konkurencija u javnom sektoru (čemu bi se mogla dodati i aktuelna privatizacija)
6. stilovi upravljanja iz privatnog sektora
7. veća disciplina i štedljivost u iskorištavanju resursa

U tom smislu na novi se javni menadžment može gledati i kao na napor da se osigura čvršća kontrola nad javnim organizacijama.

Potruga za uspehom ili ponovo pronadena vlast podrazumevali su pokušaje da se postfordistička uprava organizacija upotrebi u borbi protiv birokratskih "bolesti" povezanih s tradicionalnim hijerarhijama. Ipak, postoji sukob između tog leka za neefikasnu državu i teorije racionalnog izbora, koja birokratsku autonomiju vidi kao ključnu i uzrok rasta države koji se ne da kontrolisati. Takođe je potrebno promeniti sukob između zahteva za fleksibilnom organizacijom u kojoj zaposleni imaju visok nivo diskrecije i primene odredaba kako bi se obezbedila odgovornost.

9.3. Potrošačka kontrola kao alternativa

Razvijen je niz alternativnih načina konceptualizacije novog javnog menadžmenta koji prepoznaju snagu kritike birokratije i prihvataju važnost mera uspešnosti kao pokazatelja koje treba podeliti s javnošću, ali odbacuju orijentaciju velikog dela ostatka doktrine novog javnog

menadžmenta. Taj se pristup ne bavi pitanjem odgovornosti usvajanjem tržišnih sredstava, nego pokušava uvesti shvatanje odgovornosti na način odozdo prema gore umjesto tradicionalnog pristupa odozgo prema dole.

Značaj novog javnog menadžmenta jeste da je on prihvaćen kao razvoj konkurencije unutar javnih usluga, bilo putem konkurentskih aranžmana unutar njih, bilo omogućavanjem privatnim davaocima usluga da nude javne usluge. Važno je napomenuti da izlazna opcija ne zavisi samo od raspoloživosti da izlazna opcija ne zavisi samo o raspoloživosti alternativa, nego i o informacijama o tome što te alternative stvarno nude. Ograničenja su takođe nametnuta činjenicom da izlazak nosi transakcijske troškove za potrošače (pribavljanje odgovarajućih informacija, pregovaranje o promenama i prilagođavanja novim aranžmanima). Tržišni će sistemi verovatno obezbediti realistične izbore u tački u kojoj ljudi počinju konzumirati uslugu - na primer u kojoj odabiru doktora, bolnicu ili školu, a ne kada je već konzumiraju. U tom smislu, u sistemima javnog izbora ljudi nemaju toliko izlazne, koliko možda ulazne opcije. To se posebno odnosi na zdravstvene i socijalne usluge.

Odgovornost i javno upravljanje

Iako naučnici mogu odbaciti političke preokupacije odgovornošću odozgo prema dole, to pitanje i dalje ostaje vrlo aktivno. Međutim, ono se mora suočiti sa stvarnošću da novi pristupi javnoj upravi - čine pitanje kontrole implementacije mnogo komplikovanijima. U središtu tog kretanja bilo je, prvo, istraživanje isporuke javnih politika putem privatnih organizacija uz pomoć mehanizama i javno - putem privatnih partnerstava, nakon kojeg je usledilo prepoznavanje važnosti mreža za isporuku javnih politika.

Sve to dovodi do shvatanja da odgovornost u savremenom javnom upravljanju mora biti složena. Često će biti kombinovana i obuhvatati različite oblike odgovornosti za različite grupe. Od toga, kako je već navedeno, zavisi i način evaluacije. U proučavanju tih pitanja pažnju treba usmeriti na vrlo raznolike načine na koje različite javne politike postaju vidljive.

O procesu stvaranja politika treba razmišljati kao o celini, čak i kad analiza zahteva da se delovi procesa izdvoje. Važno je i uvideti da je proces stvaranja politika ukotvljen u strukturi moći u društvu.

Isto tako, potrebno je uočiti da nije lako donositi opšte zaključke o procesu stvaranja politika jer se različite teme javnih politika pojavljuju na različite načine u različitim institucionalnim kontekstima. Umeće analize procesa stvaranja politika mora sadržavati sposobnost uopštavanja veza i upoređivanja, zadržavajući pritom skeptičnost u pogledu sveobuhvatnih generalizacija.

Pitanja za proučavanje

Značaj analize i ocene kao faze u procesu stvaranja javnih politika?

Oblici odgovornosti u fazi analize i ocene?

Evaluacija?

Odgovornost, diskrecija i stručnost?

Potrošačka kontrola kao alternativa?

10. ULOGA BIROKRATIJE U STVARANJU JAVNIH POLITIKA

10.1. Funkcija birokratije⁶⁴

Naizgled, birokratija⁶⁵ ima jednu, ali ključnu funkciju. Njena osnovna briga je sprovođenje zakona koje je donela legislativa i politike koju je usvojila politička egzekutiva. I zaista, dok ostale funkcije vlade (kao što su predstavljanje, kreiranje politike i artikulisanje interesa) sprovode različite institucije, primena politike u isključivoj je odgovornosti državnih službenika, uprkos tome što rade pod svojim političkim gospodarima.

Štaviše, čini se da Veberov model birokratije kao racionalnog i objektivnog aparata razdvaja administraciju od sveta politike. Prema tom modelu, birokrate su samo zupčanici u mašini, odnosno pouzdani i delotvorni administratori koji deluju u okviru određene hijerarhije i u skladu sa tačno definisanim pravilima. Ipak, stvarnost je sasvim drugačija. Bez obzira na formalnu podčinjenost i neutralnost, birokrate imaju značajan uticaj na politički proces i obavljaju niz značajnih funkcija u svakom političkom sistemu.

Najvažnije su sledeće:

- vođenje administracije;
- davanje političkih saveta;
- artikulacija i agregacija interesa;
- održavanje političke stabilnosti.

⁶⁴ Prema: Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 666-671

⁶⁵ Birokratija (doslovno „vladavina činovnika”) u svakodnevnom govoru ima pežorativno značenje i odnosi se na besmisleni administrativnu rutinu, odnosno birokratsku sporost i nepotrebne komplikacije. U društvenim naukama, pojam birokratije se koristi preciznije i neutralnije, ali se odnosi na mnoge različite pojave, kao što su vladavina zvaničnika koji nisu birani, administrativni vladin aparat i racionalni način organizovanja. Uprkos neslaganjima o njenom mestu i karakteru, opšte je prihvaćeno da birokratiju odlikuju precizna organizacija i profesionalna administracija, zasnovane na pravilima. Manje je sporno korišćenje termina birokratija u oblasti uporednih političkih sistema. tu se ovaj termin odnosi na administrativnu mašineriju države, a birokrate su državni zvaničnici, odnosno službenici koji nisu birani.

Administracija⁶⁶

Osnovna funkcija birokratije je da primenjuje ili sprovodi pravo i politiku: dakle, njoj je povereno da administrira vladine poslove. Zato se ponekad birokratija označava kao „administracija“, a politička izvršna vlast kao „vlada“. Ova razlika podrazumeva da se može povući jasna razlika između uloge kreiranja politike, koje imaju političari, i uloge sprovođenja politike, koju obavlja birokratija.

Naravno, ogromna većina državnih službenika u svetu ima gotovo isključivo administrativne odgovornosti – sprovođenje programa socijalne zaštite, regulisanje privrede, davanje dozvola i pružanje informacija i saveta građanima u zemlji i inostranstvu itd. Veličina birokratije je, tako, tesno povezana sa širim odgovornostima vlade. U XX. veku, broj zaposlenih u britanskoj državnoj službi uvećan je srazmerno povećanju uloge vlade. Vrhunac je dostigao sedamdesetih godina XX. veka sa 735 000 ljudi, ali je, zahvaljujući neoliberalnoj politici, od početka osamdesetih godina do 1996. taj broj smanjen na 499 000. Federalna birokratija u SAD značajno je povećana kao posledica Nju Dila i sada broji preko 2,5 miliona zaposlenih; sovjetski sistem centralnog planiranja, na kraju svog postojanja, zahtevao je 20 miliona državnih službenika.

Međutim, predstava o birokratama kao o funkcionerima koji samo primenjuju pravila i sprovode naređenja koja su drugi doneli ume da bude pogrešna. Prvo, pošto je veliki deo administrativnog posla neminovno ostavljen državnim službenicima, oni mogu da imaju značajnu slobodu u odlučivanju na koji način će sprovoditi politiku. Drugo, stepen političke kontrole nad birokratama veoma se razlikuje od države do države. Dok su u Kini pod strogom i neprestanom kontrolom, u Francuskoj i Japanu, zbog svoje stručnosti, državni činovnici imaju visok status i uživaju veliki ugled, što im obezbeđuje značajan stepen autonomije. I treće, zbog činjenice da mogu da budu i politički savetnici, visoki državni službenici u najmanju ruku imaju mogućnost da oblikuju politiku koju kasnije administriraju.

Davanje političkih saveta

Politički značaj birokratije u najvećoj meri proizlazi iz njene uloge najvažnijeg izvora političkih informacija i saveta koji stoje na raspolaganju vladi. Ova politička uloga doprinosi da se najviši državni službenici, koji imaju svakodnevni kontakt s političarima i od kojih se očekuje da deluju kao politički savetnici, razlikuju od činovnika srednjeg i nižeg nivoa koji se više bave rutinskim administrativnim poslovima. Zato se rasprava o političkom značaju birokratije uglavnom vodi o ovoj elitnoj grupi najviših službenika.

⁶⁶ Pojam administracije koristi se na više načina. Može da se upotrebljava za označavanje najvažnijeg osoblja u izvršnoj grani vlasti, kao na primer „Klintonova administracija“. U širem značenju, administracija je koordinisanje i sprovođenje politike. Pojam administracija podrazumeva pomaganje ili služenje drugima (njen koren je „brinuti se o“). Prema tom značenju svi državni službenici uključeni su u administraciju. Uže posmatrano, administracija je posao sa informacijama i održavanje kontrole. U tom smislu, odnosi se na upravljačke obaveze visokih službenika, nasuprot svakodnevnom poslu sprovođenja. Javna administracija odnosi se ili na mehanizme i institucije kojima se javna politika ostvaruje ili na akademsku disciplinu koja proučava te mehanizme.

Teoretski, može se napraviti jasna razlika između odgovornosti birokrata i političara. Praktičnu politiku navodno stvaraju političari, birokrate samo daju savete. Tako se politička uloga državnih službenika svodi na dve funkcije: predstavljanje političkih opcija koje stoje na raspolaganju ministrima i razmatranje političkih predloga sa stanovišta verovatnih posledica koje će prouzrokovati. Politički uticaj najviših državnih službenika dodatno je ograničen time što se od njih zahteva da budu politički neutralni, kao u Velikoj Britaniji, Japanu ili Australiji, ili što zavise od sistema političkih imenovanja, kao u SAD.

Međutim, ima razloga da se veruje da je politička uloga državnih službenika mnogo značajnija nego što je prethodno sugerisano. Na primer, ne postoji jasna razlika između stvaranja politike i pružanja političkih saveta. Jednostavno, odluke se donose na osnovu raspoloživih informacija, što znači da sadržaj odluka uvek zavisi od datih saveta. Štaviše, birokrate, kao osnovni izvor saveta koji stoji na raspolaganju političarima, uspešno kontrolišu tok informacija: političari znaju ono što im kažu državni službenici. Znači, informacija može da bude prikrivena ili barem tako „upakovana“ da odražava prvenstvo državnih službenika. Ipak, najznačajniji izvor birokratske moći je stručnost i specijalističko znanje koje se akumulira u birokratiji. S povećanjem odgovornosti vlade i složenosti politike, političari „amateri“ gotovo neminovno postaju zavisni od svojih „profesionalnih“ birokratskih savetnika.

Artikulacija interesa

Iako to nikako nije njena formalna funkcija, birokratija često doprinosi artikulaciji, a ponekada i agregaciji interesa. Birokrate dolaze u kontakt sa interesnim grupama po prirodi svog zadatka da sprovedu politiku i učestvuju u njenom formiranju i davanju saveta. Ovaj kontakt je pojačan zbog korporativističkih kretanja koja su zamaglila razliku između organizovanih interesnih grupa i vladinih tela. Grupe poput lekara, učitelja, poljoprivrednika i poslovnih korporacija tako postaju „klijentske grupe“, kojima pomažu odgovarajuća tela i koja takođe služe kao neprocenjivi izvor informacija i saveta. Ovaj *klijentizam* može biti koristan za politički sistem ukoliko doprinosi održavanju koncenzusa.

Pošto organizovanje interesne grupe imaju pristup određivanju politike, postoji veća verovatnoća da će poštovati vladini politiku i doprineti njenom ostvarivanju. S druge strane, klijentizam može da utiče i na javne odgovornosti i dužnosti državnih službenika. Ovo se, na primer, događa kada američke regulatorne agencije potpadnu pod kontrolu industrijskih grana koje bi trebalo da regulišu. Kada se interesi grupa poklapaju sa interesima birokratije, može doći do stvaranja političke mreže koju demokratski političari nikako ne mogu da uklone.

Politička stabilnost

Važna funkcija birokratije je i da obezbedi stabilnost i kontinuitet političkog sistema. Ova uloga posebno se smatra značajnom u zemljama u razvoju, gde grupa obučanih profesionalnih službenika predstavlja jedinu garanciju da će se vlast vršiti organizovano i pouzdano. Ta stabilnost u velikoj meri zavisi od statusa birokrata kao stalnih i profesionalnih javnih službenika: ministri i vlade dolaze i odlaze, a birokratija je uvek tu. Referme Notkot-Treveljan iz

1870. koje su dovele do stvaranja moderne britanske državne službe, zasnivale su se na načelima nepristrasnog odabira, političke neutralnosti, stabilnosti i anonimnosti. Štaviše, i u SAD, gde se najviši službenici imenuju političkim, takozvanim sistemom plena, najveći deo federalnih birokrata su profesionalni državni činovnici.

Međutim, kontinuitet može da bude i nedostatak birokratije. Nepostojanje efikasne kontrole i odgovornosti prema javnosti nesumnjivo može da dovede do korupcije – problema koji se javlja i u velikom broju zemalja u razvoju, kao posledica raširenom siromaštva i diskriminacije. I stabilnost položaja može kod državnih službenika da izazove aroganciju i izolovanost, ili naklonost prema konzervativizmu. Profesionalni državni činovnici mogu poverovati da su sposobniji od izabranih političara da odrede opšte dobro ili volju. Otuda se može smatrati opravdanim što pružaju otpor radikalnim ili reformističkim političkim težnjama, jer sebe doživljavaju kao čuvare državnih interesa.

10.2. Izvori birokratske moći

Bez obzira na ustavnu sliku o birokratiji kao skupu lojalnih i predanih državnih službenika, na nju se često gleda kao na grupu moćnih i uticajnih ličnosti koje zajedno čine „četvrtu granu vlasti“. Različiti teoretičari, kao što su Veber, Bernam i Trocki, ukazali su na moć birokratije i stepen u kojoj joj se političari potčinjavaju. Na japanske državne službenike, naročito na one u prestižnom japanskom Ministarstvu za međunarodnu trgovinu i industriju (MITI), obično se gleda kao na „trajne političare“ koji su pedesetih i šezdesetih godina XX. veka osmislili japansko „privredno čudo“. Kelner i Krauder-Hant nazvali su britansku državnu službu „britanska vladajuća klasa“. Ovakvo gledište je osnaženo zahvaljujući memoarima bivših ministara Ričarda Krosmana, Barbare Kasl i Brajana Sedžmora. Takođe, postoji shvatanje prema kojem je pokretačka snaga moderne i političke unije u EU administracija Evropske komisije, takozvane evrokrate, čije je sedište u Briselu.

Posebnu zabrinutost zbog moći birokratije izražavaju ljudi na političkoj levlci i desnici koji odbacuju uobičajeno shvatanje o neutralnosti državnih službenika. Marksisti su tradicionalno tvrdili da se klasni interesi iskazuju kroz birokratiju, pri čemu ona posebno teži da oslabi radikalne političke inicijative socijalističkih vlada. Nova desnica, pak, insistira da državni činovnici zainteresovani za sopstvenu korist, podstiču širenje države i zato često pružaju otpor neoliberalnim, odnosno slobodno-tržišnim prilikama. Važno je, međutim, imati na umu da je priroda moći birokratije možda neminovno obavijena velom misterije i pretpostavki. Razlog tome je što onda kada državni službenici vrše moć, oni to čine preko privatnih sporazuma sa ministrima koji ne podležu kontroli javnosti, i zato što je u odnosu na mnoštvo drugih pritisaka koji se vrše na ministre, uticaj državnih činovnika nemerljiv.

Ipak, mogu se odrediti tri osnovna izvora birokratske moći:

- strateški položaj birokrata u političkom procesu;
- logistički odnos između birokrata i ministara;
- status i stručnost birokrata.

U svim modernim državama politički proces je uređen na takav način da otvara značajan prostor za uticaj državnih službenika. Najvažniji je pristup informacijama koji činovnici imaju kao politički savetnici i kontrolisanje njihovog toka ka ministrima i šefovima. U vladinim ministarstvima znanje je nesumnjivo moć, te su službenici ti koji određuju šta će ministri znati, a šta ne. Političke opcije, prema tome, mogu da budu odabrane, ocenjene i predstavljene na način koji će dovesti do željene odluke. Naravno, to ne mora da znači da su birokrate namerno manipulativne ili otvoreno političke, već samo da njihove preferencije – svesne i nesvesne – značajno utiču na političku raspravu, a time i na sadržaj donetih odluka.

Veze koje su uspostavljene između birokratije i organizovanih interesnih grupa još više osnažuju njen položaj. Kao najznačajniji posrednik između vlade i grupa poslodavaca, radnika, stručnjaka i drugih, birokratija je u prilici da stvori moćne saveze i igra ključnu ulogu u formiranju i oceni političkih opcija, što je dovelo do nastanka mreže javnih politika, složenih odnosa između visokih birokrata i predstavnika interesnih grupa koji su uglavnom prilično otporni na uticaj javnosti i izabраниh političara.

Nije potrebno ni reći da moć birokratije ne prestaje da deluje sa donošenjem političkih odluka. Za vođenje različitih politika političari mogu da traže alternativne izvore saveta, ali su prinuđeni da sprovođenje politike prepuste birokratiji, organizovanoj kao jedinstveno telo ili kao niz kvazinezavisnih agencija. Kontrola nad sprovođenjem politike pruža mogućnost državnim službenicima da drugačije protumače njen sadržaj, kao i da odlože, pa i blokiraju njenu primenu.

Drugi izvor birokratske moći su operativne veze i raspodela koristi između ministara i državnih službenika. Navodno, ministri su politički gospodari, a imenovane birokrate njihovi odani potčinjeni. Međutim, postoje razlozi na osnovu kojih se može verovati da ovaj odnos u stvarnosti može biti drugačiji, pa i obrnuto. Prvi razlog je taj što broj vodećih birokrata daleko nadmašuje broj političara. Na primer, u SAD, kad se uzmu u obzir samo najviša politička imenovanja (ona za koje je neophodna saglasnost Senata), američki predsednici, kojima pomaže manje od dvadeset sekretara, suočavaju se sa više od šesto najviših zvaničnika. U Velikoj Britaniji, odnos između ministara i državnih činovnika u rangu državnih podsekretara je veći od 2:13. Prema tome, domet kontrole koju vrše političari veoma je ograničen, što državnim službenicima omogućava značajnu slobodu u obavljanju svojih političkih i administrativnih obaveza.

Drugi činilac jeste različit razvoj karijere državnih službenika i izabраниh političara. Osim u „sistemu plena“, kao što je u SAD, državni službenici su stalni, pošto ostaju na funkciji bez obzira na promene vlada. Nasuprot tome, ministri su samo privremeni, a u parlamentarnim sistemima, kao što je britanski, gde su promene česte, na funkciji ostaju prosečno oko dve godine. Stoga, dok ne steknu upravljačko iskustvo i specijalističko znanje koje je neophodno za uspešno vođenje ministarstava, novi ministri posebno mogu biti podložni uticaju službenika. Takođe, tek što steknu to iskustvo i znanje, često bivaju premešteni u drugo ministarstvo. S druge strane, državni službenici osećaju se sigurno pošto znaju da će verovatno da „nadžive“ strogog političkog gospodara.

Treća prednost koju imaju državni službenici je ta da su u potpunosti posvećeni davanju saveta za vođenje određenih politika, dok su ministri samo delimično šefovi ministarstava. Kao posledica povećanja obima i složenosti posla vlade, ministri se suočavaju sa sve većim

obavezama. Tu spadaju rad u kabinetu i njegovim odborima, obaveze u parlamentu i izbornom okrugu, pojavljivanje u medijima, prisustvo na ceremonijama i proslavama, kao i posete inostranstvu i učestvovanje na skupovima na vrhu. Ukratko, koliko god da su ministri posvećeni, odlučni i sposobni, njihova uloga je ograničena na pružanje strateških smernica, pri čemu su svesni da veliki deo detalja politike i operativnih pitanja mora da bude prepuštena postavljenim činovnicima.

Poslednji izvor birokratske moći je statut i ugled koji se često pripisuju državnim službenicima. Osnovni uzrok tome je njihova stručnost i specijalističko znanje. U velikom broju sistema, najviše birokrate smatraju se meritokratskom elitom i poverene su im obaveze od nacionalnog interesa, što se ogleda u naglasku na stručnost i rezultate prilikom regrutacije i obuke državnih službenika. Najviši nemački državni činovnici, na primer, zapošljavaju se preko takmičarskih ispita iz redova svršenih studenata, naročito prava, posle čega prolaze kroz strog trogodišnji program obuke koji se završava drugim državnim ispitom. U Francuskoj, Ecole Nationale d'Administration osnovana je za registraciju i obuku najviših državnih službenika i tako nadopunjuju rad škola poput École Polytechnique koja obrazuje tehničke eksperte. Elitni status japanskih birokrata održava se zahvaljujući sistemu ispita kojih se zapošljava samo jedan od četrdeset kandidata, kao i preovlađivanjem kandidata sa Tokijskog univerziteta, koji čine sedamdeset procenata najviših državnih službenika, od kojih su dve trećine diplomirani pravnici. Njihov status je poboljšao zbog odgovornosti koju je relativno neizmenjena japanska birokratija imala u procesu obnove posle Drugog svetskog rata, naročito u uspostavljanju planske tržišne ekonomije. Slično tome, status britanskih državnih službenika zasniva se na kandidatima sa „Oksbridža“ i strogoj proceduri prijema.

Za razliku od birokrata, vlada i ministri često preuzimaju funkcije loše pripremljeni, te su im potrebni saveti i podrška. Iako se vlade stvaraju na osnovu partijskih programa i manifesta, pretvaranje širokih političkih ciljeva u praktične i ostvarljive zakonodavne programe zavisi od državnih službenika. Ovaj problem je posebno ozbiljan zbog raskoraka između veština i osobina koje su neophodne da se bude izabran i onih koje su potrebne za uspešno upravljanje. Naročito u parlamentarnim sistemima, ministri se imenuju iz neobično male grupe ljudi (članova većinske partije ili partija u skupštini) i retko imaju specijalističko znanje potrebno za resor za koji su odgovorni ili prethodno iskustvo u upravljanju velikim organizacijama.

10.3. Kontrolisanje birokratije⁶⁷

Potreba za kontrolisanjem birokratije ukazuje na različite bojazni. Pre svega, nekontrolisana moć birokratije dovodi do propasti predstavničke i odgovorne vlade. Da bi politička demokratija imala težinu, imenovani zvaničnici moraju da budu odgovorni političarima, koji su odgovorni ukupnoj javnosti. Naravno, prema jednoj od dugo postojećih kritika liberalne demokratije, iza fasade partijskog takmičenja i odgovornosti prema javnosti nalazi se ukorenjena moć birokrata koji nisu nikome odgovorni. To je razlog zbog kojeg moraju da se ustanove garancije u borbi protiv korupcije, loše administracije i samovoljnog vršenja vlasti.

⁶⁷ Prema: Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004. str. 683-691

Politička kontrola je neophodna i zbog potrebe za podsticanjem efikasnosti birokratije koja može biti posvećena održavanju profesionalne pogodnosti i materijalne sigurnosti. Osnovni oblici kontrole nad birokratijom su sledeći:

- stvaranje mehanizama političke odgovornosti;
- politizacija državne službe;
- stvaranje kontrabirokratije.

Politička odgovornost

Državna birokratija može se učiniti odgovornom političkoj egzekutivi, skupštini, sudstvu ili javnosti. Zbog opšte odgovornosti za vladinu administraciju i bliskih radnih odnosa sa birokratijom, politička egzekutiva je od navedenih tela svakako najznačajnija. Najrazvijeniji sistem kontrole izvršne vlasti postojao je u režimima državnog socijalizma, kao što su bili u Kini i SSSR, gde je hijerarhijski uređena mreža partijskih organa stvorena da paralelno upravlja državnim administracijom i da je nadgleda. Međutim, mehanizam vladavine u tim režimima bio je toliko složen da ni sveprisutni uticaj „vodeće“ partije nije uspeo da spreči komunističku birokratiju da razvije sopstvene interese ili bude kanal preko kojeg mogu da se izraze privredni, društveni i regionalni interesi.

U liberalnim demokratijama, naročito onim sa parlamentarnom egzekutivom, politička kontrola u najvećoj meri zavisi od poštovanja ministarske odgovornosti. To znači da su sami ministri odgovorni skupštini za delovanje svojih činovnika i za politike koje sprovede njihova ministarstva. Po ovoj doktrini, međutim, mogućnost da se obezbedi politička kontrola ograničena je zbog tri činioca. Prvo, stručnost, veličina i složenost savremene birokratije čine delotvornu kontrolu ministara bukvalno nemogućom. Drugo, ministri su nevoljni da žrtvuju svoje političke karijere podnošenjem ostavki zbog propusta činovnika, a premijeri nerado podstiču ostavke koje privlače negativnu pažnju. Treće, skupštine obično nemaju dovoljno stručnosti i političke volje da ministre i državne službenike podvrgnu delotvornoj kontroli.

Kontrola legislative takođe može da doprinese političkoj odgovornosti birokrata. Odluka koja je donesena u Velikoj Britaniji 1979. prema kojoj su novostvoreni odbori za ispitivanje rada resora mogli da propituju najviše državne službenike, kao i ministre, bila je posredno priznanje nedostatka sistema ministarske odgovornosti. Međutim, delotvorna skupštinska kontrola zavisi od obima finansija. Američki Kongres kontroliše predsednički budžet i ima ustavno ovlašćenje da dodeljuje sredstva različitim izvršnim ministarstvima i agencijama. To pruža mogućnost odborima Kongresa da dovedu u pitanje i istraže rad svakog ministarstva, kao i da kontrolišu troškove i ukažu na slučajeve lošeg upravljanja i zloupotreba. Međutim, kontrola koju obavlja Kongres može da dovede do stvaranja moćnih saveza, kao što je slučaj sa takozvanim gvozdenim trouglovima: politička mreža koju čine izvršna agencija, odgovarajući odbor Kongresa i interesne grupe sa kojima oba tela imaju odnose.

Kontrola sudstva nad birokratijama pre svega postoji u sistemima u kojima je administrativno pravo ustanovljeno kao posebna grana prava. U velikom broju kontinentalnih evropskih država to je dovelo do nastanka mreže administrativnih sudova koji imaju ovlašćenje da rešavaju sporove između vladine birokratije i građana. Najviši sud u Francuskoj je Conseil d'Etat. On

nadzire sve oblike francuske administracije, a može i da oslabi političku kontrolu šticećenjem državnih službenika od neželjenog mešanja njihovih političkih gospodara.

Birokrate se na više formalnih i neformalnih načina mogu učiniti odgovornim javnosti. Jedan od njih, koji potiče iz Skandinavije, a kasnije se u različitim oblicima proširio na države poput Novog Zelanda, Australije, Velike Britanije i Francuske, jeste sistem ombdusmana. Iako ovaj sistem pruža mogućnost da se izađe u susret individualnim žalbama, ombdusmani retko deluju snagom zakona i obično nemaju direktna sredstva za sprovođenje svojih odluka. Ombdusman je skandinavski reč koja nema ekvivalent u srpskom jeziku. To je službenik države koji je postavljen da štiti prava građana u određenoj oblasti i istražuje žalbe na lošu administraciju. Od neodgovarajuće upotrebe ovlašćenja do nepoštovanja procedura i nestručnosti. Uloga ombdusmana je da dopuni, a ne da zameni uobičajene načine podnošenja žalbi, na primer administrativnim sudovima i izabranim predstavnicima. Pošto se ombdusmani bave opštim moralom administracije, njihovo ispitivanje i zaključci retko imaju snagu zakona. Iako sistem ombdusmana može da pojača kontrolu i poveća mogućnost ispravki, kritikuje se da je simboličan (ombdusmani nemaju izvršnu vlast) i previše zasnovan na kvalitetima ličnosti koja obavlja tu funkciju.

U neformalne pritiske na birokratiju spadaju oni koje vrše mas mediji i dobro organizovane interesne grupe. Birokrate su svesne da, bez obzira na mehanizme formalne odgovornosti, njihov status i ugled u javnosti mogu biti narušeni iznošenjem skandala, korupcijom i administrativnom nesposobnošću. Tako je publicitet koji je sedamdesetih godina XX. veka dat aferi Votergejt doveo do veće kontrole američkih vladinih agencija, kao što su Centralna obaveštajna služba (CIA) i Federalni istražni biro (FBI). Takođe, francuski časopis *Le Monde* imao je 1985. značajnu ulogu u prikazivanju potapanja broda *Grinpisa*, *Ratnika duge*, i na taj način znatno doprineo ostavci ministra odbrane. S druge strane, ovakva istraživanja mogu biti veoma otežana kulturom tajnosti koja je obično odlika državne administracije, kao i odsustvom otvorene vlade.

Politizacija

Jedan od najuobičajenijih načina političke kontrole jeste prenošenje ideološkog entuzijazma aktuelne vlade na najviše birokrate. To praktično dovodi do brisanja razlike između politike i administracije, odnosno između političara i državnih službenika. Kontrola se otvoreno obavlja preko sistema političkih imenovanja. Ono što je postalo poznato kao sistem plena, u SAD je u XIX. veku institucionalizovao Endru Džekson kad je oko dvadeset procenata federalnih državnih činovnika zamenio svojim ljudima. Promenom američkog predsednika menja se i administracija. Gotovo 3000 najviših položaja popunjava se političkim imenovanjima, naročito u žurbi između novembarskih izbora i stupanja na dužnost novog predsednika u januaru. Manje od dvesta imenovanja obavi lično predsednik, dok ostala postavljenja, uz predsednikovo odobrenje, vrše najznačajniji izvršni službenici.

Iako je u Njemačkoj formalni domen ministarskih imenovanja ograničen, sistem *Berufsverbot* (doslovno "zabrana pristupa poslu") daje mogućnost novim ministrima i vladi da uklone neželjene činovnike tako što ih penzionišu davajući im iznos cele plate, a na njihovo mesto postavljaju sebi više naklonjene službenike. Međutim, prikrivena politizacija je raširenija. U Velikoj Britaniji, ukidanje Ministarstva za državnu administraciju 1981. prouzrokovalo je optužbe da je najviše osoblje državne službe "tačerezivano". Kritike su se pojavile usled velikog

interesovanja Margaret Tačer za novi sistem imenovanja državnih službenika i njenog dobro poznatog kriterijuma: da li su oni "naši"? Toni Bler kritikovao se što je dozvolio da se službe ministarstava za odnose s javnošću politizuju i što ih kontroliše kabinet.

Tiha politizacija postala je obeležje i francuske administracije. Gotovo pet stotina najviših položaja popunjavaju se prema volji vodećih članova vlade, a od osamdesetih godina XX. veka oni koji su imenovani bili su izrazito partijski obojeni ili lično ili politički povezani sa najznačajnijim političarima. Stoga, najviši nivoi francuske državne administracije podsećaju na mozaik političkih klanova, a ne na jedinstveno telo koje je iznad partijske politike.

Želja za politizovanjem pripadnika najviših nivoa birokratije proističe jednostavno iz potrebe za obezbeđivanjem veće odanosti i posvećenosti nego što bi verovatno pružili nepristrasni državni činovnici. Štaviše, oni analitičari koji smatraju da je neutralnost uvek mit tvrde da je u državnoj birokratiji izvestan vid političke pristrasnosti neizbežan i obično smatraju da je sistem otvorene politizacije bolji od prikrivene. Međutim, politička posvećenost ima i negativne strane. Prvo, politizacija je u potpunoj suprotnosti sa idejom profesionalne i stalne državne administracije. Kada aktuelna vlada bira birokrate na političkim osnovama ili ih podstiče da dele njena ideološka ubeđenja, njihova imenovanju postaju isto onoliko privremena koliko i trajanje funkcije njihovih političkih gospodara. To znači da znanje i iskustvo nisu sakupljeni tokom niza vlada, i da, kao u SAD, promena administracije dovodi do izrazitog prekida kontinuiteta vladavine.

Osim toga, u državnoj administraciji teško je istovremeno imati političku posvećenost i meritokratiju. U politizovanoj službi, ne samo da se imenovanja obavljaju na osnovu političke pripadnosti i lične odanosti, a ne prema sposobnosti i obučenosti, već može biti oteženo i privlačenje veoma kompetetnih i uglednih ljudi za rad na privremenim položajima koji ne pružaju nikakvu sigurnost posla. Ozbiljnija opasnost je ideološki entuzijazam koji može da onemogući državne činovnike da primete nedostatke političkih predloga. Prema tom gledištu, vrednost neutralnosti je u tome što uspostavlja "distancu" između birokrata i političara, što prvima daje mogućnost da uoče loše i dobre strane političkih opcija koje bi trebalo da ocene. Na primer, lakoća sa kojom je u Velikoj Britaniji krajem osamdesetih godina XX. veka načinjen predlog zakona o uvođenju poreza na biračko pravo svedoči o stepenu u kojem su državni službenici pod Margaret Tačer prestali da upadaju u reč sa "Ali ministre...".

Kontrabirokratija

Poslednji mehanizam političke kontrole jesu strukture stvorene da pomognu političarima ili da deluju kao protivteža zvaničnoj birokratiji. Najjednostavnij među tim sistemima je korišćenje političkih savetnika ili "autsajdera" koji su sada odlika gotovo svih savremenih država. Ono što je još značajnije, stvorene su različite institucije kako bi se podelio teret obaveza ministara i obezbedili lični savetnici. U Velikoj Britaniji ovo se događa na *ad hoc* osnovi. Margaret Tačer je osamdesetih godina XX. veka proširila ulogu Privatne kancelarije i tražila savete od desničarskih "tink-tankova", kao što su Centar za studije praktične politike i Institut Adama Smita, dok je Bler od 1997. osnažio sekretarijat vlade i tražio savete od organizacija kao što su Institut za istraživanje javne politike i Demos. Ipak, češće se koristi *cabinet ministeriel*. On već dugo postoji u Francuskoj, a prihvaćen je u Italiji i Austriji, kao i u EU. *Kabineti* su lični timovi savetnika i ministara (u Francuskoj obično imaju 15 do 20 osoba) koji učestvuju u formiranju

politike, nadgledanju delatnosti ministarstava i pomažu ministrima u ispunjavanju njihovih različitih obaveza.

Ideja kontribirokratije, u obliku Izvršne kancelarije predsednika (EOP), najviše je razvijena u SAD. Nju je ustanovio predsednik Ruzvelt, pošto je Braunov komitet zaključio da je "predsedniku potrebna pomoć". EOP je predsednikova lična birokratija. sastoji se od sve većeg broja odbora i kancelarija i u njemu je zaposleno oko 1400 ljudi. Njene značajne agencije su Kancelarija Bele Kuće, koju čine predsednikovi najbliži politički savetnici, Kancelarija za upravljanje i budžet, koja pomaže u pripremi predloga budžeta i zakona, savet za nacionalnu bezbednost (NSC), koji daje savete po pitanjima odbrane i spoljne politike, i Savet ekonomskih savetnika, koji predsedniku pruža stručne savete o ekonomskoj politici.

Svrha kontribirokratije je da ublaži neravnotežu koja postoji između amaterskih, privremenih i izrazito manjinskih političara i njihovih stručnih, stalnih i profesionalnih službenika. Međutim, ovakav oblik političke kontrole ima svoje nedostatke. U slučaju EOP, ona dovodi do udvostručavanja vladinih agencija i tako izaziva sukobe ovlašćenja i unutar same birokratije. Ovo je posebno očigledno između Saveta za nacionalnu bezbednost i Stejt departmenta.

Sledeći problem je da kontribirokratija može pre da uveća, nego da reši problem političke kontrole. Margaret Tačer je, na primer, 1983. ukinula CPRS smatrajući ga izvorom štetnog "curenja" informacija u godini predizborne kampanje. Takođe, osoblje NSC, uključujući potpukovnika Olivera Nortu, bilo je u središtu afere Iran-kontra koja je osamdesetih godina XX. veka potresla Reganovu administraciju. Konačno, mogućnost da se okruže odabranim savetnicima, koja stoji na raspolaganju političarima, stvara opasnost da se odvoje od političke realnosti i da čuju samo ono što žele. Ovaj problem je došao do izražaja u aferama Votergejt i Iran-kontra, kada su predsednici Nikson i Regan postali previše zavisni od EOP savetnika, delimično zato što su verovali da ne mogu da se pouzdaju u uglavnom neprijateljski nastrojenu federalnu birokratiju, niti da je kontrolišu.

Pitanja za proučavanje

Administrativna funkcija birokratije?

Savetodavna funkcija birokratije?

Izvori birokratske moći?

Kontrolisanje birokratije?

Kontrabirokratija?

LITERATURA

- Castles, Francis G.: Komparativne javne politike, MASMEDIA, Zagreb, 2011.
- Colebatch, Hal K.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2004.
- Colebatch, Hal K.: Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa, Anali hrvatskog politikološkog društva, 2004.
- Colebatch, Hal K.: Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi, Anali Hrvatskog politološkog društva, Vol.2. No.1. Juni 2006.
- Collin, Peter: Rječnik vlade i politike, Besjeda, Banja Luka, Ars Libri, Beograd, 2002
- Džeri Mander i Edvard Goldsmit: Globalizacija, Clio, Beograd, 2003.
- Hejvud, Endru: *Politika*, CLIO, Beograd, 2004.
- Hill, Michael: *Proces stvaranja javnih politika*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.
- Peri, Marvin: Intelektualna istorija Evrope, CLIO, Beograd, 2000.
- Petak, Zdravko: *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2007.
- Petak, Zdravko: Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, Politička misao, Vol. XLV(2008) br. 2, str. 9-26