

**Originalni naučni rad****UDK 316.614.5/.6****DOI br. 10.7251/SVR1205034M**

## JAVNE POLITIKE OBLAST POLITIKOLOGIJE

**Doc. dr Milovan Milutinović****Mr Simo Kačar**

Nezavisni univerzitet Banja Luka



**Apstrakt:** Policy nauka ili nauka o javnim politikama definisala je politiku kao ciklični niz faza počevši od stavljanja problema na dnevni red, preko formulisanja opcija i odlučivanja, do implementacije i evaluacije. U metodološkom pogledu oslanja se na kvantitativne metode i modele društvenih nauka. Poslednjih dvadesetak godina unutar političke nauka objavljena su brojna dela koja argumentovano traže zaokret u politici rešavanja određenih društvenih pitanja. Na našim prostorima javne politike kao grana politikologije su u povoju zbog čega im se, kako na teorijskom, tako i na empirijskom planu, pridaje malo pažnje. U političkoj nauci naglašava se važnost razumevanja značenja javnih politika, pa će ovaj rad pojasniti pojmove, istaći njihovu prihvatljivost u političkoj praksi i ukazati na određenu distinkciju u odnosima prema politici kao celini, čije delovanje provode društveni i politički akteri nastojeći rešiti određene društvene probleme.

**Ključne riječi:** *političke nauke, policy nauka, policy analiza, interesne grupe*

### UVOD

Javne politike spadaju u aplikativnu disciplinu politikologije koje teže edukaciji i svrsishodnom osposobljavanju pojedinaca, društvenih i političkih institucija za izbor, kreiranje i primenu posebnih politika u raznim oblastima društvenog života. Demokratizacijom političkog života i konstituisanjem posebnih područja političkog delovanja, koja najčešće odgovaraju ministarskim resorima, stvorena je osnova za policy nauku kao društveno priznat proces odlučivanja pa određenim društvenim pitanjima. Objašnjenje karakteristika istraživanja javnih politika, ispitivanje njezinih veza s deliberacijskom demokratijom iskorak je, koji zainteresovane policy analitičare i političke strukture upućuje na otvaranje novih mogućnosti za angažman usmeren na poboljšanje života ljudi u raznim oblastima.

Eugen Bardach (Eugene Bardach), profesor iz javnih politika na Univerzitetu Berkli u vodiču za policy nauku nudi jednostavan, ali efikasan test koji treba proći svaki predlog rešenja nekog policy problema. On kaže da onaj koji želi napraviti dobar policy proposal, treba ga prvo javno predstaviti. To znači, ukoliko je neko razumio policy problem i osmislio

rešenje, treba biti sposoban da ga kratko i jasno prezentuje javnosti i onima koji donose odluke<sup>1</sup>.

U osnovi može se reći da je javna politika aktivnost vlasti kao odgovor na društvene probleme i stanje koje je nužno menjati<sup>2</sup>. One predstavljaju procedure zasnovane na demokratskim vrednostima, javnosti rada, poštovanju javnog interesa i potreba građana, jednakosti ljudi i korisnika usluga i efikasnosti ponuđenih alternativa u rešavanju problema. Evidentno je da politike u značajnoj meri oblikuju život društva i pojedinaca a studije javnih politika pokušavaju analizirati politiku, sagledati način njihovog oblikovanja, promene do kojih se dolazi njihovom implementacijom, a posebno efekti politike na konkretno društvo. U demokratskom društvu važno je da građani razumiju kako vlasti kreiraju određene politike i s tim u vezi, koja optimalna rešenja nudi za rešavanje nastalih problema, odnosno kako oni vrednuju politike<sup>3</sup>.

U javnim politikama pri identifikaciji problema neophodno je izvršiti razlaganje konkretnog problema, utvrditi rešenja tog problema ili nerešavanje problema uz posledice koje iz toga mogu proisteći. Problemi u javnoj politici su kompleksni zbog preplitanja sa drugim pojavama i procesima, zbog čega je važno struktuisati ih na odgovarajući način. Praksa pokazuje da svaku polisi situaciju karakterišu lične vrednosti političkih aktera, tj. shvatanja, rangiranja, značaj raznih fenomena i vrednosnih prioriteta uz prihvatljivost različitih rešenja u opštem društvenom interesu. Proces kreiranja javnih politika danas predstavlja konstantan proces svake ozbiljne politike, zbog čega je političku praksu shodno demokratskim promenama nužno prilagođavati promenljivim uslovima u svakom konkretnom društvu da bi se proces usmerio na rešavanje ključnih društvenih pitanja koji ljudima obezbeđuje bolje uslove za život.

## **POJAM JAVNA POLITIKA**

Svaka demokratska tradicija pridaje različit značaj jednakim slobodama za svakog čoveka, demokratskoj participaciji i upravljanju u javnim poslovima, po zahtevima javnog mnjenja<sup>4</sup>. Liberalna tradicija teži ka slobodama privatnih građana, dok republikanska i deliberativna tradicija težište stavlja na političku participaciju aktivnih građana ili na formiranje javnog mnjenja, koje će podržavati politička opredeljenja. Ovakvi stavovi na različite načine utiču na političke kulture, uspostavljajući pritom

---

<sup>1</sup> Bardach, Eugene (2005): *Agendas, Alternative and Public Policies*, New York: Harper-Collins, str. 53-54.

<sup>2</sup> Michel E. Kraft, Scott R. Furlong (2004): *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Presss, Washington DC, str. 4.

<sup>3</sup> Snežana Đorđević (2009): *Analiza javnih politika*, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa, Beograd, str.13.

<sup>4</sup> Habermas, J. (1998). Three normative models of democracy. In J. Habermas (Ed.), *The inclusion of the other* (pp. 239–252). Cambridge, MA: Massachusetts Institute for Technology Press.

specifične odnose između teorije i prakse političkih subjekata, pre svega političkih partija može prići rešavanju društvenih pitanja.

U osnovi javne politike (policy) čine novu granu političkih nauka (politikologije) koja se bavi predmetom posebnih politika. To pretpostavlja da se politikama dâ specifičan sadržaj u određenim oblastima, dobijemo posebne politike, npr. socijalne, zdravstvene, obrazovne, komunalne, ekološke, demografske, poreske, kulturne i druge politike, odnosno kada se s opšteg nivoa rasprave o politici pređe na elemente određenih politika, tada kažemo da se radi o javnim politikama<sup>5</sup>. U srpskom i nekim drugim jezicima ne postoje adekvatne reči za engleske izraze policy i politics i obe su pokrivene pojmom politika<sup>6</sup>. Izraz policy je teško prevesti, posebno izvan konteksta kada problem napusti delokrug politike i uđe u sferu u kojoj političke institucije, nezavisno o tome da li je reč o vladi, političkim partijama ili drugim institucijama, formulišu prioritete u osmišljavanju i realizaciji nekih politika. Policy nauka predstavlja se u stručnoj javnosti kao problemski orjentisana, multidisciplinarna i vrednosno utemeljena nauka, koja insistira na odvajanju znanja o procesu stvaranja politika i znanja za proces stvaranja politika, kako je to u svojim delima postavio američki teoretičar Lasvel pri definisanju njihove suštine.

Reč je o obliku političkog delovanja subjekata kroz koordinaciju politike i on se samo u engleskom jeziku označava pojmom policy. Praksa pokazuje da ukoliko govorimo o javnim politikama nije reč samo o sadržajnom aspektu politike, nego spletu različitih politika i posledica na građane, društvene institucije i društvo u celini. Aspekt političkog života preveden rečju politike je kamen temeljac vezan za politički život i služi analizi određenih politika (policy analysis), koordinaciji politika (policy coordination) i realizaciji politika (implementaciji). Na početku se pojam policy na engleskom jeziku odnosio se na sistem vlasti, ali se kasnije upotreba izraza policy počeo koristiti u smislu neinstitucionalnog načina mišljenja, različitog od izraza politics. Među brojnim politikolozima usvojen je određen stav da se policy kao izraz ne prevodi jer se takav postupak smatra iracionalnim, obzirom da su javne politike (policy) racionalni deo političkog života usmeren na rešavanje konkretnih društvenih problema pri čemu je politika prevashodno usmerena ka građanima, a ne goloj podršci političkih aktera, a posebno vlasti.

Proizlazi da su javne politike određena vrsta politika za društvenu zajednicu, koje se realizuju kolektivnim delovanjem na ostvarenju ciljeva koji vode rešavanju ekonomskih, socijalnih, demografskih, kulturnih, obrazovnih, komunalnih, ekoloških i drugih problema političke zajednice. Izvesno je da su javne politike posledica rasta javnog sektora u 20. veku, koji je doveo do transformacije dela privatnih izbora u javne izbore, čime je promenjena priroda društvenih procesa. U tom smislu, takvo delovanje

<sup>5</sup> Colebatch, Hal K. (2004a): *Policy*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 80.

<sup>6</sup> Za razliku od izraza politika, kojim se označava područje primene političke moći, odnosno onoga što njemački sociolog Karl Mannheim definiše kao vrsta politike usmerena na rešavanje problema (1978; 110-114).

odnosi se na politiku (politics) i javne politike (policy) koje se na određen način razlikuju iako u toku stvaranja javnih politika uvek postoji element politike i bez njega je ovaj proces nezamisliv. Razlike među njima se najbolje mogu videti u određenim situacijama kada akteri oblikuju akcije u skladu sa stavom i imenovanjima ministarstva da neka lica obave neki politički posao, a koji se ne želi prepustiti na volju državnim službenicima, ili kada se vrši mobilizacija snaga u političkoj areni koja je usmerena kao podrška a u kojoj se ne mogu angažovati samo državni službenici.

Podaci govore da razvoju javnih politika kao akademske discipline doprinosi proces razvoja teorije javnog izbora, koji se smatra jednim od važnijih pristupa savremenom istraživanju politika. Javne politike i javno upravljanje društvenim i političkim procesima osnovni su aspekti jedne politikološke grane. Upravo zbog toga pojam policy je "centralni pojam u praksi, jednak kao i u analizi javnog upravljanja"<sup>7</sup>. Kada se govori o javnim politikama, vrlo često se misli na implementaciju i evaluaciju javnih politika u određenim sredinama, ali one pored ostalog obuhvataju i reformu javnog sektora u pojedinim zemljama. U nekim stručnim radovima o socijalnoj politici, globalizaciji i socijalnoj državi prikazani su problemi s kojima se suočavaju tranzicijska društva u provođenju stambene politike, zdravstvene zaštite, obrazovanja, reforme države, reforme pravosuđa ili reforme lokalne samouprave ili jednostavno razvoja evropskog socijalnog modela<sup>8</sup>. I pored značajnog doprinosa razvoju politike neki autori sa pravom upozoravaju da opsjednutost posebnim politikama može dovesti do zanemarivanja istraživanja šire ekonomske i političke slike uticaja politika na stanovništvo i društvo uopšte<sup>9</sup>.

Istraživanja su pokazala da je proučavanje javnih politika u svetu, a posebno u SAD-u, zasnovano na racionalistički konstruisanom faznom pristupu, koji je prevashodno usmeren na oblik savetovanja politike, u obliku policy analize kroz evaluacijske studije i druge pristupe koji rasvetljavaju probleme i traže načine njihovog rešavanja. Pokazalo se da je metodološka struktura analize politika većim delom određena institucionalnim kontekstom dominantne političke zajednice u kojoj su javne politike kao akademska disciplina i nastale. Stim u vezi, važno je pitanje na koji način se shvataju javne politike, kako se prezentuju u političkoj areni i što se može povezati s dominantnom policy praksom.

Istraživanja, holandskih politikologa pokazala su da za policy procesa nije dovoljno utvrditi samo jasne ciljeve i instrumente realizacije kao u SAD-u, nego treba osigurati participaciju svih aktera zainteresovanih za neku politiku. Proizlazi da zadatak javnih politika nije da se utvrdi kuda

---

<sup>7</sup> Colebatch, Hal K. (2005): *Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi*, Anali Hrvatskih politologa, 2: str. 7.

<sup>8</sup> U istraživanjima komparativnih javnih politika pojavljuju se uporedni prikazi pomenutih politika. O poddisciplini komparativnih javnih politika značajno je delo Francisa Castlesa *Komparativne javne politike: obrasci razvoja* (2007).

<sup>9</sup> Peters, Guy B., Pierre, Jon (2006): *Introduction*, U: Peters, G. B., Pi-erre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 2.

se želi ići, nego kako se nositi s činjenicom da postoje brojne institucije sa sredstvima i mogućnostima donošenja odluka i oblicima saradnje ili ne i kako je moguće subjekte koordinisati u ostvarivanju postavljenih ciljeva.

Razvoj analize javnih politika potekao je još u 19. veku kao posledica snažnog razvoja nauke i tehnologije, istraživanja u društvu, socijalnih problema i načina njihovog rešavanja u nastalim okolnostima. Podaci pokazuju da s jačanjem države, jača i administracija, statistika, demografija i metode empirijskih, kvantitativnih i polisi analiza. Tokom 20. veka svedoci smo snažne institucionalizacije socijalnih nauka i socijalnih profesija u društvima, a jačanje "države blagostanja" proširilo je njene socijalne funkcije, zbog čega su neophodna određena merenja i analize socijalnih fenomena i politika primenjenih na date potrebe. Razvoj analize javnih politika Bečki filozofski krug odvaja od apstraktnih filozofskih tema i fokusira se na politikološka istraživanja koja su usmerena na identifikaciju principa i pravila efikasne naučne prakse. Sa druge strane, SAD i anglosaksonski svet naglašava pragmatičan pristup ovim pitanjima prvenstveno kroz razvoj systemske analize, primenjene matematike, primenjene ekonomije, teorije igara i sl. ali praksa pokazuje da to nije dovoljno za kompleksan predmet bavljena javnim politikama.

Iz napred iznetog proizlazi da su policy analize i s njome javne politike predmet ozbiljnog interesa svetske politikologije već više od pola veka. Prve stručne rasprave s područja javnih politika na prostorima ex Jugoslavije pojavile su se u Sloveniji krajem devedesetih godina 20 veka. Potom se u Hrvatskoj izašla Grdešićeva studija „Političko odlučivanje“ 1995,<sup>10</sup> potom analiza politika Finka-Hafnera i Lajha u Sloveniji 2002.<sup>11</sup>, a potom i studija Snežane Đorđević u Beogradu 2003.<sup>12</sup> godine. O razvoju javnih politika kao akademske discipline govori se znatno više nakon 2000. godine kada je utvrđeno formiranje javnih politika kao zasebne politikološke discipline. U nizu zemalja koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije, nastava na visokoškolskim institucijama i istraživanja javnih politika na univerzitetima je u povoju, a inicijalno su se istraživanja počela razvijati većim delom unutar nevladinih organizacija.

## ODNOS POLITIKE I JAVNIH POLITIKA

Politika i javne politike su dva isprepletana pojma koje je, upozorava jedan od utemeljivača ove discipline, Jezkel Dror (Yehezkel Dror), "delom nemoguće razdvojiti, čak i u analitičkom smislu". To je glavni razlog zbog kojeg u većini jezika ne postoji precizna distinkcija između ta dva aspekata političkog života. Dror ističe normativna načela po

<sup>10</sup> Grdešić, Ivan (1995): *Političko odlučivanje*, Zagreb: Alinea

<sup>11</sup> Fink-Hafner, Danica, Lajh, Damjan (2002): *Analiza politik*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede

<sup>12</sup> Đorđević, Snežana (2003): *Analize javnih politika*, Beograd, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa

kojima oni koji vladaju ne smeju prestati praviti razliku između politike i javnih politika. U temelju javnih politika je snažna vrednosna orijentacija i realizacija opštih društvenih ciljeva koje u osnovi određuje politika, a način kako će se ti ciljevi ostvariti prepušteno je javnim politikama koje daju prednost političkom životu<sup>13</sup>.

Politika fundira određen tip javnih politika, a na upravi je ono što proističe iz njih. Nakon što se donesu političke odluke vezane za ciljeve koje je neophodno postići (javne politike), državni službenici provode te odluke (državna uprava). Ta je razlika izjednačena s podjelom rada između sudionika političkih procesa što u osnovi znači da postoje ljudi čiji je zadatak da odaberu ciljeve (oni koji stvaraju i definišu politike) i posao nekih da provedu ciljeve (državni službenici tj. uprava). U tom smislu treba razlikovati javne politike i javni menadžment koji se poslednjih godina sve više koristi u situacijama gde bi inače bio primereniji izraz javne politike. Razlog je u tome što je tokom 1980-ih u razvijenim zapadnim zemaljama težišno aktivnost usmerena na smanjivanje javnih izdataka u prvom redu kroz angažovanje privatnog sektora u radu i rešavanju određenih javnih društvenih problema, zbog čega je dosta korišćen izraz javni menadžment. Isprepletenosti dva koncepta doprinela je činjenica što je jedan od bitnih elemenata menadžmenta ujedno javnih politika, usvajanje strategije i krojenje planova za njihovo ostvarivanje u društvenoj sredini.

U odnosima politike i javnih politika sve je dosta jasno jer se na politiku najčešće posmatra kao na proces održavanja od strane vlasti, radi kreiranja i realizacije javnih politika. Upravo zbog takvog odnosa, važno je identifikovati i razgraničiti fenomene vlast, vlada, politika, javna politika i politička analiza. Zbog kompleksnosti pitanja sa kojima se bavi sve to zahteva potpuno razlikovanje između organa, principe podele i uzajamne kontrole (ravnoteže) vlasti, kao i uspostavljanje principa decentralizacije, kojom se uspostavlja mreža lokalnih vlasti. Proizlazi da je vrlo važno identifikovati u čijoj se nadležnosti nalazi materija koju javna politika treba da uredi kao i tip odnosa između različitih nivoa vlasti. Proces odlučivanja su važni za analizu javnih politika u svim fazama realizacije kroz otvoren i transparentan način, participaciju sa drugim društvenim i političkim subjektima, pribavljanje korisnih informacija i kreativnom traganju za najoptimalnim rešenjima određenih problema. Način rešavanja konflikata i oblikovanje poželjne politike vrlo jasno ukazuju na mogućnost pronalaznje optimalnog javnog interesa u kojem učestvuju politički, bilo formalni (izabrani organi svih nivoa vlasti), ili neformalni (nevladine organizacije koje čine građani, grupe građana itd).

Ukoliko se nadležno ministarstvo angažuje na rešavanju nekog društvenog problema, za sve aktivnosti koje pokriva takva aktivnost, uključujući sve veza sa građanima i nevladinim sektorom, kažemo javne

---

<sup>13</sup> Dror, Yehezkel (2006): *Training for Policy Makers*, U: Goodin, R. E., Rein, M., Moran, M. (ur.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 81-82.

politike. Izraz javne politike u tom slučaju ne iskazuje samo napor tog ministarstva već i niza socijalnih aktera u društvenoj sredini koji su posvećeni tom pitanju. U osnovi pojma policy Salizburi, ima tri viđenja<sup>14</sup>:

- Prvo viđenje razvijeno je unutar teorije sistema gde se policy vidi kao "izlazna strana" političkog sistema kao "autoritarna alokacija vrednosti za celo društvo" pa se javne politike posmatraju kao proizvodi (outputs), odnosno kao konačni ishodi (outcomes) političkog sistema<sup>15</sup>.

- Drugo viđenje odnosi se na smernice koje vlasti teže preduzeti i gde su donošene odluke deo opštih političkih smernica. Pristup policy posmatra se kao delovanje orjentisano na ostvarenje kratkoročnih ili dugoročnih ciljeva. Karl Fridrih (Carl Friedrich) navodi "specifične odluke ili akcije" gde se policy odnosi na konstrukciju celog procesa, što znači da predmet koji konstituiše javne politike i predstavlja proces primene postupka agregacije i sumiranja politike<sup>16</sup>.

- Na javne politike ne treba gledati isključivo kao niz specifičnih, diskrecijskih poteza koji se razlikuju od borbe za političku moć, jer one pokazuju smer kretanja, poštovanje opštih obrazaca ponašanja, a većine na specifične akte delovanja političkih subjekata u rešavanju problema.

Praksa pokazuje da je izučavanje javnih politika danas potreba, posebno zbog raznovrsnih naučnih aspekata i multidisciplinarnosti da se društveni problem zahvate u celini. Međutim, zbog isprepletenosti politike, kao borbe za moć i različitih javnih politika, njihovo je izučavanje vrlo kompleksno. Lasvel je očekivao da će u konceptu nauka o politikama (policy sciences) celokupan politički život dobiti formu racionalnosti i pretvoriti se u sled ciljeva, što se, bez obzira na napore, pokazalo nereálnim. Neki su istraživači bili suviše vezani za posebne politike, što ih je onemogućavalo da šire sagledaju ekonomsku i političku situaciju, različite uticaje i značenja tih politika. Neka su istraživanja pokazala da veliki problem predstavlja koordinacija politika, jer je čest slučaj da jednu javnu uslugu ili problem za vlastite potrebe obavlja veći broj ministarstava u vladi istovremeno, ali i problem kojeg čine različiti akteri za provođenje određenih odluka. Određen problem predstavlja mišljenje nekih krugova da izraz javne politike sugerišu da one proučavaju samo delovanje javnog sektora i aktera u sferi vlasti, međutim, evidentno je da su one većim delom orjentisane prema nizu aktera u privatnom sektoru, policy mrežama ili policy zajednicama. Sve to govori da je proučavanje smisla javnih politika kroz programe vlada u pružanju usluga i uticaju na društvo ili instrumente koje vlade koriste u ostvarivanju opštih društvenih ciljeva vrlo važno.

---

<sup>14</sup> Salisbury, Robert H. (1995): *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*, U: Theodoulou, S. Z., Cahn, M. A. (ur.). *Public Policy: The Essential Readings*. Upper Saddle River: Prentice Hall, str. 35.

<sup>15</sup> Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*, EnglewoodCliffs: Prentice-Hall, str. 54.

<sup>16</sup> Salisbury, Robert H., str. 35.

Poteškoće u definisanju predmeta javnih politika stvara delom i transformacija značajnog dela tih politika poslednjih tridesetak godina. Danas se vlade u sve manjoj meri odlučuju za primenu instrumenata po načelu "naređuj i kontroliš", a sve više koriste mere regulacije. Proizlazi da se država povukla iz niza delatnosti, ostavljajući time prostor tržištu i akterima civilnog društva, čime su javni rashodi u BDP-u smanjeni u odnosu na raniji period. Smanjenje kontrolne funkcije države omogućilo je vraćanja njenim osnovnim funkcijama u društvu pa se ona sve manje pojavljuje kao vlasnik ili pribavljač dobara ili usluga za građane, već kao regulator omogućuje pružanje usluga privatnom sektoru, privatno-javnom partnerstvu i sl. To je promenilo pristup upravljanju, koji se prilagodio promenama na tržištu i osigurao mobilnost zaposlenih. Po mišljenju nekih autora, vlada teži razvoju društva uz pomoć nevladinih tela i poslovnog sektora, dok pojedini autori smatraju da taj izraz ukazuje na koji način da nevladina tela upravljaju sobom, bez uticaja vlade<sup>17</sup>. Zbog toga, postavlja se pitanje, da li su javne politike u tim uslovima inferiorne sa shvaćenim, konceptom upravljanja modernim društvima i dali odnos javnih politika i upravljanja dobiva na važnosti u procesu globalizacije gdje nacionalne vlade sve manje upravljaju? Treba istaći da se ne radi samo o većoj moći i uticaju međunarodnog kapitala i međunarodnih organizacija, nego i internacionalizaciji mnogih pitanja koja se odnose na javne politike.

Kolebat (Hal K. Colebatch)<sup>18</sup>, ukazuje na tri osnove svake politike: vlast, ekspertizu i poredak koji ima funkciju vratara, a svaki od njih daje osnovu subjektima za učešće u procesu stvaranja politika.

-Vlast je najbolje mesto za početak stvaranja politika zbog posedovanja legitimne vlasti dobijene na izborima. Poznato je da su politike u osnovi delo vlasti pa su javne politike delo kreatora politike (vlast koja donosi konačne odluke) i ostale (nemaju vlast i ne donose odluke). Vlast se mora posmatrati kao osnova koja utiče na svest i daje ljudima pozicije za učešće u policy procesu. Proizlazi da se javne politike ne odnose samo na odlučivanje o vlasti, nego da stručnim predlozima pridonose rešavanju problema kroz policy proces i ekspertizu.

- Ekspertize nisu neka lebdeća delatnost, već specifičan oblik razmatranja određenih područja javnih politika i proističe nastojanje da se negativnosti otklone čime postaju važan element organizovanja delatnosti koje se odnose na pojedine politike.

- Na kreiranje poretka kao elementa političkog sistema često se gleda kao na problem nadzora što neki autori tumače određenim osiguranjem da se kreirana (dogovorena) politika iz vrha provede kroz celu organizaciju i izbjegnu birokratske barijere koje su još uvek vrlo moćne. Potrebu za stvaranjem efikasnog poretka mnogi gledaju kao na kontekst različitih organizacija koji učestvuju u policy procesu što uostalom ima za

---

<sup>17</sup> Colebatch, Hal K. (2004a): *Policy*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, 24-37.

<sup>18</sup> Isto



posledicu stvaranje policy kolektiviteta tj. ljudi iz različitih organizacija, koje su zajedno našli interes da se bave pitanjima politika. U tom smislu, one mogu, ali ne moraju, biti formalno priznate od strane institucija vlasti i građana, ali je evidentno da one na određen način imaju vrlo važnu ulogu u policy procesu.

## STVARANJE JAVNIH POLITIKA

U javnim politikama posebno mesto ima stvaranje politika kao posledica ishoda koji može biti prema stavovima nekih autora, okomite i vodoravne dimenzije. Evidentno je da je okomita dimenzija zaokupljena prenosom legitimnih odluka iz vlasti prema dole, jer su političari legitimni kreatori odluka i donose odluke usmerene ka ostvarivanju ciljeva i prenose organima uprave na realizaciju. Taj proces karakteriše instrumentalno delovanje, racionalan izbor rešenja problema i snagu legitimnih vlasti. U vodoravnoj dimenziji politika prisutno je struktuisanje delovanja širokog kruga sudionika političkih procesa i obuhvata odnos zainteresovanih strana (stakeholders) u organizacijama, izvan hijerarhije postojeće vlasti kojima je prioritetan interes rešavanje problema. Okomita i vodoravna dimenzija stvaranja javnih politika nisu međusobno suprotstavljene jedna drugoj već se nadopunjuju. U okomitoj dimenziji težište je kreatora politike usmereno na vlast koja treba da bude nosioc aktivnosti u fazi donošenja odluka, dok je u vodoravnoj dimenziji izražen stav da hijerarhijska vlast nije dovoljna, jer postoji mnogo aktera koji su živo zainteresovana za problem i koja će težiti da kroz pregovore ponude rešenja, i omogući lakše prevazilaženje razlika između kreatora politike i realizatora političkih aktivnosti.

Ukoliko se pažnja usmeri na sâm proces definisanja politika onda se može desiti da kognitivne i emocionalne strukture donosioca odluka delom sprečavaju delovanje u pravcu ostvarivanja ciljeva. Pri razmatranju javnih politika značajan uticaj ima sam pristup racionalnom odlučivanju, tj. model ograničene racionalnosti koji je utemeljen od strane nobelovaca Herberta Simona (Simon, A. Herbert) i polazi od koncepta sveobuhvatne racionalnosti, odnosno od kojega polazi teorija javnoga ili racionalnog izbora. Evidentno je da je on usmeren na ishod, tj. na rezultat procesa, a manje na proces donošenja odluke<sup>19</sup>. Praksa pokazuje da se pojedinci prilagođavaju okolnostima i počinju djelovati na osnovi rutine i prethodnih saznanja, a ne na sveobuhvatnom promišljanju kako doći do valjanog rešenja društvenih problema. Na osnovu koncepta ograničene racionalnosti razvila se teorija principala i agenta, koja je naišla na široku primenu u istraživanjima implementacije javnih politika u konkretnim sredinama.

U stvaranju javnih politika važnu ulogu imaju zagovornici institucionalizma, naročito institucionalne analize, koji ukazuju da je ono

---

<sup>19</sup> Simon, Herbert A. (1985): *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, American Political Science Review (79) No 2: 293-304.

što akteri čine u jednoj fazi procesa u najvećoj meri određeno onim što je napravljeno u početnim fazama stvaranja politike. Pomoću dva teorijska koncepta, "zavisnosti o pređenom putu" (path dependence) i "kritičnim trenucima u razvoju određenog sektora" (critical junctures) nekog problema, potvrđuje se da se može govoriti o tome da pojedine faze imaju inherentnu dinamiku, nego da više zavise o inicijalnim institucionalnim aranžmanima, kao okviru neke politike<sup>20</sup>. Britanski politikolog Rhodes (R. A. W Rhodes) pokazao je da se interakcije raznih ministarstava mogu smatrati nekom vrstom policy mreža (policy networks), s tim da se njihov nivo integracije razlikuje s obzirom na stabilnost članstva i druge uslove u kojima se deluje<sup>21</sup>. Razlika policy zajednica i policy mreža je važna jer su zajednice shvaćene kao grupacije aktera zainteresovanih za neku politiku, a mreže kao procesi povezivanja. Neka istraživanja pokazuju da je pristup sa pozicije mreža važna orijentacija u istraživanju javnih politika<sup>22</sup>.

Praksa pokazuje da neki politički akteri često ulaze u sukobe zbog različitih stavova, jer ne mogu pronaći racionalna optimalna rešenja, zbog čega iskrsavaju iracionalni razlozi, koji se najčešće ispoljavaju kao lični animoziteti, netrpeljivosti i nesporazumi, a grupni ili partijski interesi često blokiraju proces odlučivanja i onemogućavaju ga, što se mora prevazići.

Praksa je pokazala da postoji problem pristupa koji doprinosi razumevanju horizontalne dimenzije stvaranja javnih politika. Lepezu pristupa predstavlja skup teorijskih pristupa koji se označavaju postmodernom ili argumentovanom policy analizom. U njih se ubrajaju deliberativna policy analiza (Forester, 1999)<sup>23</sup>, analiza policy diskursa (Hajer, 1993), argumentovana (Fischer i Forester, 1993 i Fischer, 2003)<sup>24</sup> ili interpretativna policy analiza (Roe, 1994)<sup>25</sup> i drugi. Da bi se proniklo u suštinu neophodno je odgovoriti na pitanje zašto se u velikoj meri razlikuju procesi stvaranja politika od sektora do sektora i od zemlje do zemlje. Postmoderni pristupi nastoje rekonstruisati kategorije i povezivati s organskim kontekstom njihova nastanka. Razlog zbog kojega se to čini nije apriori u želji da se odbace stari metodološki koncepti, već da su te promene dovele do novih rešenja, što neki sociolozi nazivaju "umreženim društvom", a neki istraživači politikologije smatraju izazovima javnog upravljanja (governance). Izvesno je da postmoderna policy analiza nastoji

---

<sup>20</sup> Thelen, Kathleen (1999): *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Annual Review of Political Science 2: 369-404.

<sup>21</sup> Rhodes, R.A.W. (1984). *Power-Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks*, Public Administration Bulletin. (49): str. 4-31.

<sup>22</sup> Na ljubljanskom Fakultetu društvenih nauka kao poseban predmet studija politikologije predaje se i predmet Mreže javnih politika.

<sup>23</sup> Forester, John (1999): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press

<sup>24</sup> Fischer, Frank, Forester, John (ur.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press

<sup>25</sup> Roe, Emery (1994): *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham: Duke University Press

dati odgovor na pitanje kako upravljati društvom u okvirima novouspostavljenog umreženog društva.

Za razumijevanje javnih politika važna je konceptualizacija policy procesa o čemu govore neki autori koji smatraju da ključni elementi procesa stvaranja politika izgledaju drugačije jer se pozicija izbora zasniva na logici vlasti ili iz perspektive struktuisanja interakcije, odnosno sagledavanja javnih politika iz perspektive društvene konstrukcije<sup>26</sup>. Danski politikolog Piter Bogson (Peter Bogason) ističe da je trend u razvoju javnih politika kao akademske discipline postepeni prelaz s racionalističkih modela, zasnovanih na hijerarhiji i sistemima, na modele uzajamnog prilagođavanja usmerenog ka davanju ovlašćenja za realizaciju politike nekim drugim subjektima društva. To podrazumeva da tradicionalni pristup istraživanja javnih politika treba stalno dopunjavati istraživanjem institucija javnog upravljanja u društvenom sektoru i potrebi celovite deliberativne policy analize<sup>27</sup>. To je na tragu teoretičara koji smatraju da u proučavanju javnih politika treba postojati integracija pozitivnih i postpozitivnih pristupa<sup>28</sup>. Usled razvoja društvenih nauka, globalizacionih tokova i demokratskih procesa fenomen javnih politika biće predmet interesovanja brojnih istraživača javnih politika narednih godina čime će se potvrditi kao važna grana političke nauka u nastavnom, istraživačkom i primenjenom aspektu.

U procesu stvaranja javnih politika Lasvel razlikuje sedam faza. Britanski politikolog Vejn Person (Wayne Parsons) ističe da fazni pristup varira od tri faze Herberta Simona, do devet faza kod nekih autora<sup>29</sup>. Shodno stavovima većine teoretičara proizlazi da se proces stvaranja određene politike može podeliti na posebne faze:

- inicijative i postavljanja politike na dnevni red,
- formulacije policy opcija,
- odlučivanja o samoj politici u telima vlasti,
- faze implementacije
- faze evaluacije politike,
- odluke treba li neku politiku nastaviti ili ne.

Kroz ovako postavljene faze istraživači nastoje utvrditi pravilnosti koje vladaju u pojedinim etapa, načine prelaska iz jedne faze u drugu, kao i broj aktera koji se pojavljuje u određenim fazama. Pristupi u svakoj fazi zavise od ključnih aktera i, da u svakoj fazi postoje različite vrste

---

<sup>26</sup> Colebatch, Hal K. (2006a): *Mapping the Work of Policy*, U: Colebatch, H. K. (ur.). *Beyond the Policy Cycle: The Policy Process in Australia*. Crows Nest: Allen & Unwin, str. 1-19.

<sup>27</sup> Bogason, Peter (2006): *Networks and Bargaining in Policy Analysis*, U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 104.

<sup>28</sup> Sinclair, Thomas A. P. (2006): *Previewing Policy Sciences: Multiple Lenses and Segmented Visions*, *Politics & Policy* (34) 3: 481-504.

<sup>29</sup> Parsons, Wayne (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, str. 77-81.

kauzalnosti. Najveći broj aktera prema istraživačima je u početnoj fazi stavljanja određene politike na dnevni red i u poslednjoj, kada se donosi odluka o tome treba li politiku nastaviti ili prekinuti<sup>30</sup>. Istovremeno istraživanja su pokazala da kreatori odluka retko sudeluju u provođenju u fazi implementacije odluka, kao i da se specifični policy diskurs razvija u fazi formulacije, a ne i inicijalnoj fazi<sup>31</sup>.

Praksa pokazuje da je fazni pristup omogućio nastanak javnih politika kao posebne politikološke discipline, odvajajući je od legalističkog proučavanja institucija, kakvo se radi u pravnim naukama i javnoj upravi. Delenje procesa stvaranja politika na faze omogućuje uspostavljanje reda u političkim procesima<sup>32</sup>. Uvođenje faznog pristupa omogućuje metodološko osamostaljšivanje ove discipline s njenom usmerenošću na rešavanje društvenih problema. Elinor Ostrom razvila je pristup "Institucionalna analiza i razvoj" (IAD), koji pravi razliku između konceptualnog okvira (framework), teorije i modela, gde konceptualni okvir pomaže utvrđivanju elemenata neophodnih za sistemsku analizu<sup>33</sup>. Fazni pristup je po njoj "opšta mapa" za analizu policy procesa, ali nije jasno što je sa "teorijom" ili modelom<sup>34</sup>. Prema brojnim stavovima proizlazi da je fazni pristup pretpostavka politikoloških istraživanja javnih politika i dominantan oblik u racionalističkom projektu pristupa javnim politikama, čime se "spašavaju od iracionalnosti i nedostojnosti politike"<sup>35</sup>.

Planovi i predlozi su važna sredstava za oblikovanje politika u koje je poželjno uključiti i građane i druge subjekte. U procesu primene i nadgledanja realizacije javnih politika prate se i postignuti rezultati. Konačni rezultati javnih politika su zakoni, statuti, normativna akta, odluke izvršnih organa vlasti, sudske odluke itd. U svakom političkom sistemu važni su odnosi institucija i vrednosti koje su utkane u njih, zatim kako je

---

<sup>30</sup> Sabatier je utvrdio da fazni model nema značaj, jer ne ostavlja mogućnost empirijskog testiranja. On je opisni oblik proglasio netačnim jer nije zasnovan na politikološkom pristupu od vrha prema dnu, zbog čega je naučno problematičan (Sabatier, Paul A. (1999): *The Need for Better Theories*, U: Sabatier, P.A. (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 6.)

<sup>31</sup> Politikolog Berila Radin u prikazu razvoja profesije analitičara javnih politika u SAD pokazala je da su se u godinama razvoja policy analize kao profesije analitičari u praksi najčešće bave fazama procesa, tj. formulacijom politika, tek nakon što je struka postigla punu osposobljenost za takve akcije (Radin, Beryl A. (2000): *Policy Analysis Comes of Age*, Washington, D.C.:Georgetown University Press, str. 46.)

<sup>32</sup> Forester, John (1999): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 36.

<sup>33</sup> Ostrom, Elinor (1999): *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*, U: Sabatier, P. A. (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 35-71.

<sup>34</sup> Hupe, Peter L., Hill, Michael J. (2006): *The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model*, U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 27.

<sup>35</sup> Stone, Deborah (1997): *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*, NY.: Norton & Company, str. 6.

uređen aranžman odnosa (model vlasti) između institucija, te koja su pravila i procedure u donošenju javnih odluka prihvatljive Parlament ima važnu funkciju i usaglašene procedure pripreme odgovarajućih zakona, rešenja, odluka, instrumenta, modela i načina uključivanja javnosti po određenim pitanjima. Procedure donošenja zakona odvijaju se u trouglu: pododbori parlamenta - ministarstva i/ili agencije - razne interesne grupe. Pored toga, važan uticaj na kreiranje politika ima izvršna vlast koja učestvuje u procesu i donosi odgovarajuće odluke, dok se sudske vlasti angažuju na rešavanju konflikata što je značajno.

Pristup racionalnog izbora značajan je u razvoju policy analize kao oruđa vrednovanja politika usmeren ka optimalnosti izbora koji stoji pred akterima procesa stvaranja politika. Reč je o temeljnim pretpostavkama u kojima pojedinci imaju vlastite redoslede preferencija, nezavisno od društvenog ili političkog konteksta koji ih okružuje, sledeći vlastite interese, a ne interese drugih, te da svoje preferencije vezuju za jasne ciljeve. Prema tome, teorija racionalnog izbora je pristup koji se često koristi u istraživanju javnih politika, nezavisno od toga što se on više koristi u istraživanju birača, partija i uloge zakonodavnih tela. To zavisi od informacija o mogućnostima ostvarivanja ciljeva i, na kraju, vrednovanja koje obezbeđuje tok delovanja da se na najbolji način zadovolje interese. Važno je istaći da se kolektivni izbor posmatra u kategorijama ekonomske nauke, gde se birači tretiraju kao potrošači, a političari kao poduzetnici, uz posebne uloge koji u procesu imaju interesne grupe i birokratija.

## ZNAČAJ ISTRAŽIVANJA JAVNIH POLITIKA

U politikološkoj literaturi početak istraživanja javnih politika veže se za Lasvelovo definisanje nauke o politikama s početka 50-ih godina 20. veka, kada naglašava da postoji značajna praznina u političkoj nauci koja treba da pokrije tu oblast<sup>36</sup>. Zanimanja politikologa za nauku o politikama na početku bili su brojni, a Paul Sabatier (Paul A. Sabatier), ih pre svega, pronalazi u pritiscima da se akumulirano znanje upotrebi za rešavanje društvenih problema, te da kreiranje vladinih politika nosi elemente socijalno-ekonomskih faktora<sup>37</sup>. Knjiga Dejvida Ajstona (Easton David) pod nazivom "Sistemska analiza političkog života" pruža okvir za analizu celokupnog policy procesa<sup>38</sup>.

Razvoj policy istraživanja unutar politikologije, preme nekim autorima, može se razvrstati na četiri elementa<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Lasswell, Harold (1951): *The Policy Orientation*, U: Lerner, D., Lasswell, H. (ur.). *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, str. 3-15.

<sup>37</sup> Sabatier, Paul A. (1991): *Political Science and Public Policy*, PS: Political Science and Politics. 24,06, str. 143-146.

<sup>38</sup> Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, str. 54.

<sup>39</sup> Sabatier, Paul A., str. 143-144.

-Prvo, razvijena su istraživanja specifičnih politika, poput socijalne ili zdravstvene politike, koja više koriste praktičarima tih politika nego naučnicima koji se njima bave.

- Drugo, velik broj istraživanja usmeren je na evaluacijske studije i analize efekata (impact analysis) pojedinih politika, pri čemu se snažno oslanja na analize i slično.

- Treće, jedan broj politikologa posvetio se istraživanju policy procesa u celini, razmatrajući faktore koji utiču na pojedine faze procesa stvaranja politika. Kingdonova studija (John W. Kingdon) kazuje šta sve utiče na stavljanje neke policy teme na dnevni red političkog odlučivanja.

- Četvrto, razvijen je interes za policy dizajn, odnosno oblikovanje pojedinih politika, zbog čega je pažnja usmerena na utvrđivanje instrumenata koji idu u pravcu postizanja ciljeva takvih politika<sup>40</sup>.

Razvoj javnih politika kao discipline politikologije može se strukturirati na više poddisciplina sa odrednicama u studijama o javnim politikama koje stvara vlada (public policy). Podaci govore da je usmerenost na javne politike kao na vladin izbor uzrokovao razlike analize za policy što u osnovi podrazumeva utvrđivanje najboljeg izbora i analize policyja koji bi vlada provodila u život kao svoj izbor, bez obzira šta u procesu učestvuju i drugi subjekti.

Komparativne studije nekih autora rasvetljavaju ishode određenih politika i jasno pokazuju da li uporedivi sistemi imaju slične rezultate ili ne i čime se takav stav može objasniti. Stvorene komparativne javne politike važna su tema istraživanja na granici između komparativne politike i javnih politika. Istraživanja u pojedinim sistemima dopunjena su interesima za ispitivanjem sličnosti i dinamike kojom se šire iz jednoga sistema u drugi. U tom smislu, razvijen je analitički pristup policy transfera policy konvergencije i policy učenja i odnosa na istraživanje ishoda politika pri implementaciji odgovarajućih programa i mera. Neki autori tvrde da najniži nivo birokrata može imati presudan uticaj na oblikovanje politike zbog primenjenog diskrecijskog prava na njeno provođenje u toj oblasti. U osnovi analize i rezultata studija komparativnih javnih politika mogu doprinositi razvoju političke prakse.

Analize pokazuju da istraživanja javnih politika nije moguće sabiti u jedan dominantan teorijski pristup zbog kompleksnosti predmeta istraživanja, jer je teško razviti opšti pristup, usporediv s dominantnom pozicijom kao što je to moguće u ekonomskoj nauci i drugim društvenim naukama. Kada se kaže da je predmet javnih politika kompleksan, ne misli se samo na različite faktore koji mogu uticati na policy proces, odluke i njegove rezultate ili efekte pojedinih politika, već specifičnu prirodu javnih politika koja se razlikuje od ostalih politikoloških grana i društvenih nauka uopšte. Prema Lasvelovoj terminologiji one nisu usmerene samo na razvijanje znanja o politikama nego i na razvijanje znanja za potrebe politi-

---

<sup>40</sup> Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternative and Public Policies*, New York: Harper-Collins

ke. Lasvel je napisao rad o "policy orijentaciji", kao apel za razvoj nauka o politikama, koja se trebala ostvariti osloncem na postojeće društvene nauke i aktuelna društvena pitanja. Proizlazi da je nauka o politikama uspostavljena posle Drugog svjetskog rata, kada su države povećale ekonomske i socijalne aktivnosti, a intelektualci prihvatili saradnju sa vlastima iz delokruga vlada. U skladu sa tim, političku nauku treba odlikovati multidisciplinarnost u rešavanju problema pa time i stvaranje boljih politika, usmerenih ka interesima građana.

Na sceni je pojava različitih teorija o procesu politike uopšte tj. kako analizirati javne politike, na koji im način teorijski pristupiti, odnosno koji se argumenti mogu navesti u korist jednoga teorijskog pristupa, a koji u korist drugog i kakve su implikacije takve prakse politike. Politička nauka, koja proučava politiku i svet politike, može posmatrati i izvoditi vrednosno neutralne zaključke o opštim pravilnostima politike, njezinim uzrocima i posledicama, slično kao što to čine naučnici prirodnih nauka. Aktivnost onih koji se bave političkim naukama smatraju da će njihov pristup doneti korisne spoznaje i doprineti profesionalnijem angažovanju vlasti u stvaranju boljeg društva. To govori da naučnici, kao i drugi građani, svojim delovanjem oblikuju društvo pa stoga vrednosna neutralnost nije moguća, i stoga treba stvoriti problemski orjentisani interdisciplinarni proces, u kojem će obezbediti uticaj pravnika, ekonomista, politikologa, psihologa, istoričara i ostalih (društvenih i humanističkih) naučnika, koji mogu doprineti formiranju dobre politike. Takav postupak u političkim naukama nazvan je policy nauka kao studije političkih problema, procesa kreiranja politika, troškova i koristi pojedinih policy rešenja usmerenih ka dobrobiti društva.

Svedoci smo pojave kritičara takvog pristupa koji ističu da je takav odnos izneverio izvornu demokratsku viziju i krenuo tehokratskim putem. To se obrazlaže time što se studije i predlozi policy naučnika često zasnivaju na uskim računima troškova i koristi, a ignoriše kontekst određenih društvenih problema. Uz klasične metode policy analize treba ispitati alternativne pristupe koji uvažavaju shvatanja aktera, odnosno koji ih interpretiraju. Ovaj pristup prihvata kritike klasičnog pristupa koji uvažava sociologiju, teoriju jezika i diskursa i teoriju komunikacijskog delovanja. Mnoge studije javnih politika u delokrug istraživanja uključuju i aktere koji deluju u policy područjima što se ne može zanemariti jer takvi subjekti svestrano deluju u svim fazama javnih politika.

Nauke o javnim politikama moraju biti problemski postavljene i vrednosno orjentisane, što će biti osnova za dnevno političko odlučivanje, ili, da javne politike "govore istinu vlastima"<sup>41</sup>. Takav koncept nauke o politikama pretpostavlja da će vlasti tražiti i dopustiti da se određena pitanja i problemi rešavaju prema potrebama radi opšte koristi za društvo. Međutim, problem nastaj ako se to ne dogodi, što se često dešava, jer bez

---

<sup>41</sup> Wildavsky, Aaron (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick: Books

pristupa kreatorima politika i dobivanja njihova poverenja, policy nauka gubi smisao. Od početka ova nauka se pojavljuje kao primenjena disciplina, jer ako nauke o politikama postanu beznačajne zbog neuspeha u primeni, onda nauka o politikama neće udovoljiti izazovima koje su im namenili zagovornici<sup>42</sup>. Određen neuspeh Lasvelovog koncepta nauke o politikama ogleda se u segmentu –interdisciplinarnosti, jer taj koncept svojevrsne “nadnauka” nije uhvatio korene, pa se na sceni duže vreme odvija borba politikologije i ekonomije za “dušu studija”<sup>43</sup>.

## **INTERPRETACIJSKA I DELIBERACIJSKA POLICY ANALIZA**

Svaka demokratskih tradicija pridaje različit značaj demokratskoj participaciji i upravljanju u javnim poslovima. Upravo stoga moderne demokratije danas čine tri elementa: autonomija građana kao pojedinaca, na osnovu koje se svaki od njih bavi sopstvenim životom i o njemu sam odlučuje, demokratsko građanstvo koje podrazumeva uključivanje slobodnih i jednakih građana u političku zajednicu u kojoj žive i gde se potvrđuju u konkretnim aktivnostima, i nezavisnost javne sfere koja funkcioniše kao posrednički sistem između države i društva i u kojoj se na odgovarajući način podstiče stvaranje javnih politika.

Navedeni elementi čine suštinu liberalne demokratije bez obzira na različita tumačenja nekih autora. Model liberalne demokratije predviđa političku participaciju građana:

- jednakim pravima komunikacije i participacije u rešavanju društvenih pitanja,
- povremenim izborima (i referendumima) na osnovu prava glasa građana i odlučivanja o značajnim društvenim i političkim pitanjima,
- takmičenjem, različitih partija, političkih platformi i programa na političkoj sceni, i
- principom većine prilikom donošenja političkih odluka u predstavničkim telima.

Na osnovu napred iznetog proizlazi da model liberalne demokratije u značajnoj meri doprinosi izgradnji političke javne sfere u kojoj se formiranju respektabilna javna mnjenja:

- odvajanje države koja je bazirana na porezima i doprinosima za razliku od društva koje je bazirano na tržištu,
- pravom na komuniciranje i udruživanje i regulacijom strukture moći javne sfere obezbeđujući raznolikost nezavisnih masovnih medija, i
- obezbeđenjem pristupa masovne publike javnoj sferi.

Deliberativni model se danas više interesuje za funkciju diskursa i pregovaranja, nego za racionalni izbor ili politički etos. Po ovom modelu,

---

<sup>42</sup> DeLeon, Peter, Martell, Christine R. (2006): *The Policy Sciences: Past, Present, and Future*, U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 39.

<sup>43</sup> Colebatch, Hal K. (2004a): *str. 77*.



saradnja deliberativnih građana je opredjeljena ka rešenjima političkih problema, pri čemu se ovom obliku daje primat u odnosu na udruživanje privatnih građana, po osnovu prioriteta, odnosno nad kolektivnim samoodređenjem etički integrisane nacije ili političke partije. Prema tome, deliberativna paradigma nudi kao empirijsko polazište demokratski proces koji treba da obezbedi legitimnost putem stvaranja poželjnog mišljenja, stavova i volje političkih subjekata zbog čega on garantuje:

- javnost i transparentnost deliberativnog procesa,
- uključenost i jednaku mogućnost participacije svih subjekata u društvenim poslovima, i
- opravdanu pretpostavku da će se doći do racionalnih i prihvatljivih rešenja društvenih pitanja procesom uvažavanja argumenata različitih subjekata pri političkim promenama.

Bez obzira na različita gledišta mora se konstatovati da pristup javnim politikama u središte stavlja proces njihova stvaranja, gde su javne politike opisane kao izbor, odnosno kao faze razumevanja i procesa stvaranja politika najpostojanijim pristupom. Iz napred navedenih stavova proizlazi da se faze javne politike odvijaju u predstavljenim fazama, u čemu politička analiza ima posebno mesto. Upravo zbog toga neophodno je pri analizi problema doći do podataka različitih vrsta opštosti. Opšti podaci čine osnovu za definisanje strategije i misije države i lokalnih vlasti. Među sekundarne podatke spadaju programski prioriteti, uz identifikaciju interesnih grupa i korisnika. U funkcionalne podatke ulaze programi, projekti, budžet, finansije i nabavke. A, u sitne podatke pitanja personala, plata, odmora, procedure, pravila itd.

Naučna analiza ne teži direktnom uticaju na politiku, već produbljenoj analizi socijalne i političke fenomenologije i problematike, kako bi objektivno kompletirati znanja vezana za dati problem i kreatorima politike pomoglo širenjem znanja o toj oblasti. Pravljenje analiza javnih politika je proces koji se najbolje razume na praktičnim pitanjima, gde je veoma važna politička procena koja u sebi sadrži vrednosnu orijentaciju. Profesionalna analiza je obrada osnovnih pitanja bitnih za političko rešavanje datog problema i često je vrijednosno i ideološki obojena i mnogo je praktičnija i upotrebljivija od naučne analize.

Najvažnije aktivnosti u procesu političke analize su definisanje problema, identifikacija ciljeva (opštih i posebnih), kreiranje alternativa (alternativnih rešenja), vrednovanje svake alternative ponaosob i njenih mogućih posledica uz poređenje i davanje preporuke – kreiranje izbora najboljeg (optimalnog rešenja). U svakoj od ovih faza neophodno je praviti razliku između racionalnog izbora što podrazumeva objektivnu, racionalnu naučnu analizu rastućeg odlučivanja koji je pragmatičan, ideološki i partijski obojen. U javnim politikama važno mesto ima interpretacijska policy analiza koja je uglavnom usaglašenom s tipom demokratije, odnosno koja ne počiva samo na glasanju sebičnih pojedinaca, interesnih grupa i partija koje ih zastupaju, već težište stavlja na deliberaciji, tj. na raspravljanju građana o najboljem načinu suživota. To je rasprava u kojoj

se uvažavaju sagovornici i pokušava doći do prihvatljivog rešenja za suživot svih subjekata. Za politički poredak je važan deo zajedničke policy analize, koja uvažava poglede subjekata koji se bavi politikom ne treba biti većih razlika između interpretacijske analize i političke deliberacije.

Interpretacijska policy analiza često se vezuje za normativno-politički model deliberacijske demokratije i traži veću participaciju građana u kreiranju javnih politika. Takav pristup shvata interpretacijsku policy analizu kao političko emancipaciju uključivanja građana i jačanja demokratskog poretka oko određenih društvenih pitanja. Ona se nepotrebno vezuje za neki politički model i neopravdano ograničava orijentacijom na naučne korisnike koji su politički zagovornici jake i/li deliberacijske demokratije. U tom smislu, pristup istraživanju javnih politika, koji nudi interpretacijska policy analiza, oslobađa se u procesu političkog „balasta“ i bez političkih opterećenja otvara prostor za aktivnost širem krugu zainteresovanih istraživača i subjekata oko određenih politika. U svojoj političkoj dimenziji ona je rešenje problema napetosti između elitističke ekspertize i demokratskog upravljanja (governance). To govori da ona nije puko praktično sredstvo projekta deliberacijske demokratije, već veza između dva projekta, ako se želi naučno i stručno učestvovati u kreiranju politika, te je deliberacijska demokratija snažno predodređena zaokretu prema interpretacijskoj policy analizi.

Giandomeniko Majone (Majone Giandomenico) navodi da policy analiza nije tehnička veština, nego retoričko umeće u nabranjanju elemenata stanja. Takvo gledište je korak u konstruisanju uverljivog tipa savremene političke zajednice, kao polisa, gde je svako imenovanje i kategorizovanje deo političke borbe<sup>44</sup>. Ontologija interpretacijske policy analize osnovu nalazi u grupama koje komunikacijski deluju, citiranjama i diskursima o politici oblikuju policy proces. To ne znači da je „sve u diskursu“, jer se otvara prostor za autonomiju pojedinca, koja se nalazi u sukobljavanju s diskursom (jezikom, kulturom, tradicijom i sl.) formirajući time ontologijsko polje interpretacijske policy analize. Ontologijska perspektiva suprotstavljena je ontologiji racionalnih aktera, specifičnoj za racionalni izbor i značajan je deo klasične policy analize. Epistemološki kriteriji interpretacijske policy analize omogućavaju naglašavenu partikularno razumevanje značenja i prakse političkog delovanja.

Prilikom odvijanja poređenja između deliberacijske demokratije i interpretacijske policy analize vidljivi su oblici delovanja deliberacijskih institucija i diskurzivnog dizajna te njegova primena uz kritike deliberacijske demokratije. Poređenje s interpretacijskom policy analizom pokazuje kako postoji izražena konvergencija između deliberacijske demokratije izražene u deliberacijskim građanskim forumima i političke dimenzije interpretacijske policy analize u njezinoj participacijskoj verziji.

---

<sup>44</sup> Majone, Giandomenico (1994): *The Rise of Regulatory State in Europe*, West European Politics. (17) 3: str. 77-101.

Spoznaja je usmerena ka shvatanju političkih aktera, jeziku i aktivnosti u komunikacijama koje donose vredne spoznaje o policy procesu.

Način na koji se svet politike shvata uopšte i pristup naučnom istraživanju traži povezivanja interpretacijskoga i lingvističkog stava, karakterističnog za društvene nauka uopšte, s policy analizom. Policy je smešten između iracionalnog stanja i područja borbe i nastajanja novog, s jedne strane, te birokratskih otpora i tehničkog upravljanja, s druge strane. Usmeravanje na policy treba da zadrži konstruktivnu perspektivu rešavanja javnih problema, koja ima javna uprava, ali i političku otvorenost politike, koju javna uprava u načelu nema. Sama politika, nažalost, ima prejake konotacije pristranosti, strančarenja i nepoštene utakmice sebičnih interesa, što može biti kontraproduktivno. Kada neko kaže „politika“, to je samo korak da se kaže politikantstvo, što nije ništa novo. Bavljenje kreiranjem politike i analizom vodi manevrisanju između birokratije i iracionalnosti<sup>45</sup>. Interpretacijska policy analiza takvo kreiranje politike nastoji tumačiti kroz njezine suptilne teorijske prostore, o čemu se mora voditi računa.

Uloga političke analize je od posebnog značaja za rešavanje javnih problema građana i argument kreatora politike da se napravi najbolji izbor. Kreatori politike više vode računa o javnim interesima građana i odgovorni su tamo gde se građani aktivno uključuju u procese kreiranja politika. Sa druge strane, ovi procesi povratno jačaju demokratsku dimenziju političkih procesa i povećavaju kvalitet javnih izbora, jer rešenja određenih pitanja približavaju realnim potrebama građana.

## ZAKLJUČAK

U uslovima razvijene demokratije veliku važnost ima transparentnost politike, razvoj političke kulture, postojanje mehanizama direktnog uključivanja građana u odlučivanje po važnim pitanjima (referendumi, građanske inicijative, debate, paneli, savetodavna veća i drugi oblici na nivou lokalne vlasti i države). Javno mnjenje predstavlja važan faktor za kreiranja politika, zbog čega je neophodno povremeno istražiti odnos javnog mnjenja prema određenim društvenim i političkim pitanjima, što je značajno za kreiranje i sprovođenje javnih politika.

Pojam policy ne može se prevesti jednom rečju kao u engleskom jeziku. Jezik za pojedine dimenzije politike, poput borbe za moć, planove, sadržaje i mere, te stabilne institucionalne aranžmane, ima diferencirane reči politics, policy i polity, a za poslednje upotrebljavaju reči „država“, „ustav“, „političke institucije“, dok se za prve dve dimenzije upotrebljava samo reč – „politika“. Razlika među njima zavisi od konteksta u kojem se izrazi koriste. Danas, u demokratski uređenoj, pluralističkoj političkoj zajednici za njim postoji potreba a razlika između politike i policy nije „samo u jeziku“, već postoji društvena i politička stvarnost na koju se

---

<sup>45</sup> Lasswell, Harold (1987): *Policy orijentacija*, Public Administration Review (19) 1: 79-88.

odnosi. Pojam nosi preciznost i njime policy dimenzija politike dobija važnost u percepciji i treba ga zadržati kako se upotrebom reči „politika“ ne bi uvek morao oslanjati na kontekst.

Istraživanja su pokazala da se odnosi između institucija vlasti u nekom političkom sistemu i u procesi kreiranja javnih politika odvijaju u skladu sa nadležnostima, interesi, a i sistemom formalnih i neformalnih odnosi, kao i odnosa svih političkih aktera kako onih u vlasti, tako i van nje. Detaljna analiza interesa i motiva različitih subjekata odvija se u procesima kreiranja i oblikovanja javnih politika i na kraju primeni i vrednovanje rezultata (outputs) i efekata (outcomes) proisteklih iz određenih politika. Postojanje interesnih grupa usmereno je javnom bavljenju problemima, što je značajno i ima misiju podizanja znanja građana o određenim pitanjima, u lobiranju da se određene ideje oblikuju u politiku, primene i dalje unapređuju. Bavljenja nekom društveno političkom temom je uvek bitno, a mnoge politike traže istrajnost.

Upravo zbog toga danas se sve više govori o rastućem procesu kreiranju javnih politika, što u osnovi podrazumeva postepene promene, korak po korak, njihovo stalno usavršavanje i prilagođavanje potrebama života ljudi jedne društvene zajednice. Svaka od faza kreiranja, izbora i primene javnih politika zahteva određene veštine za kritičko promišljanje i rešavanje javnih problema sa kojima se konkretne politike u osnovi bave, što je uostalom interes celog društva.

## **PUBLIC POLICIES – FIELD OF POLITICAL SCIENCE**

**Milovan Milutinović Ph.D. and Simo Kačar M.A.**

**Abstract:** Public policies or public policy doctrine defines politics as a cyclic process with different stages, such as putting issues on the agenda, formulating options and decision-making as well as the implementation and evaluation stages. As for the methodological aspect, it relies on the quantitative methods and social science modeling. Over the past twenty years, many research papers on public policy have been published in which the shift in the policy of resolving certain social issues is asked for with valid arguments. As a field of political science, public policies in our country are still in their infancy, and little attention is given to them in theory as well as in practice. In political science the importance of understanding the meaning of public policies is stressed, so this article will explain the concept, emphasise their acceptability in political practice and also point to a certain distinction in relation to politics as a whole whose actions are carried out by various social and political actors in their effort to resolve certain social problems.

**Key words:** *political science, public policy, policy analysis, stakeholders*

## **LITERATURA**

1. Bašić, Goran (ur) (2003): *Demokratija i multikulturalnost u Jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd,.
2. Baskin, Mark (1987): *Politički proces i policy zajednice u jugoslovenskoj politici*, Politička misao, Zagreb, (24) 3: 43-56.
3. Bobrow, Davis B., Dryzek, John S. (1987): *Policy Analysis by Design* Pittsburgh, University of Pittsburgh Press

4. Bogason, Peter (2006): *Networks and Bargaining in Policy Analysis*, U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 97-113.
5. Castles, Francis G. (2007): *Komparativne javne politike: obrasci poslije ratnog razvoja*, Zagreb: Masmmedia
6. Colebatch, Hal K. (2004): *Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa*, Anali Hrvatskog politološkog društva. 1: 31-39.
7. Colebatch, Hal K. (2005): *Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi*, Anali Hrvatskog politološkog društva. 2: 7-22.
8. Colebatch, Hal K. (2006): *Policy, Models, and the Construction of Governin*, U: Colebatch, H. K. (ur.). *The Work of Policy: An Inter-national Survey*. Lanham: Lexington Books, str. 3-19.
9. DeLeon, Peter, Martell, Christine R. (2006): *The Policy Sciences: Past, Present, and Future*, U: Peters, G. B., Pierre, J. (ur.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications, str. 31-47.
10. Đorđević, Snežana (2009): *Analize javnih politika*, Beograd, Fakultet političkih nauka i Čigoja štampa
11. Dror, Yehezkel (2006): *Training for Policy Makers*, U: Goodin, R. E., Rein, M., Moran, M. (ur.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 80-105.
12. Easton, David (1965): *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall
13. Fink-Hafner, Danica, Lajh, Damjan (2002): *Analiza politik*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
14. Fischer, Frank, Forester, John (ur.) (1993): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham: Duke University Press
15. Forester, John (1999): *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press
16. Grdešić, Ivan (1995): *Političko odlučivanje*, Zagreb: Alinea
17. Grdešić, Ivan (2006): *Osnove analize javnih politika*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
18. Habermas, J. (1998). Three normative models of democracy. In J. Habermas (Ed.), *The inclusion of the other* (pp. 239–252). Cambridge, MA: Massachusetts Institute for Technology Press.
19. Hajneman, Robert A. (2004): *Uvod u političke nauke*, Podgorica: CID
20. Heidenheimer, Arnold J., Hecl, Hugh, Adams, Carolyn T. (1990): *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York: St. Martin's Press
21. Hogwood, Brian, Gunn, Lewis (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press
22. Howlett, Michael, Ramesh, M. (1995): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Toronto: Oxford University Press
23. Jang, Oin, Kvin, Lisa (2002): *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku: vodič za savetnike za praktičnu politiku uzemljama Srednje i Istočne Evrope* Beograd: Beogradska otvorena škola
24. Kimlika, Vil i Opalski, Magda (ur) (2002): *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd
25. Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternative and Public Policies*, New York: Harper-Collins
26. Kraft E. Michel, Furlong R. Scott (2004): *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Presss, Wašington DC
27. Kustec-Lipicer, Simona (2006): *Poseganje države v civilno družbo*, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
28. Lasswell, Harold (1951): *The Policy Orientation*, U: Lerner, D., Lasswell, H. (ur.). *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, str. 3-15.

29. Lasswell, Harold (1987): *Policy orijentacija*, Public Administration Review (19) 1: 79-88.
30. Majone, Giandomenico (1994): *The Rise of Regulatory State in Europe*, West European Politics. (17) 3: 77-101.
31. Manhajm, Karl (1978): *Ideologija i utopija*, Beograd: Nolit
32. McLean, Iain (1997): *Uvod u javni izbor*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
33. Ostrom, Elinor (2006): *Upravljanje zajedničkim dobrima: evolucija institucija za kolektivno djelovanje*, Zagreb: Jesenski i Turk
34. Parsons, Wayne (1995): *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar
35. Petak, Zdravko (2001): *Javna dobra i političko odlučivanje*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti
36. Radin, Beryl A. (2000): *Policy Analysis Comes of Age*, Washington, D.C.: Georgetown University Press
37. Rhodes, R.A.W. (1984): *Power-Dependence, Policy Communities and intergovernmental Networks*, Public Administration Bulletin (49): 4-31.
38. Roe, Emery (1994): *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham: Duke University Press
39. Sabatier, Paul A. (1999): *The Need for Better Theories*, U: Sabatier, P.A. (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str.3-17.
40. Salisbury, Robert H. (1995): *The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles*, Prentice Hall, str. 34-37.
41. Simon, Herbert A. (1985): *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*, American Political Science Review (79) 2: 293-304.
42. Sinclair, Thomas A. P. (2006): *Previewing Policy Sciences: Multiple Lenses and Segmented Visions*, Politics & Policy (34) 3: 481-504.
43. Stone, Deborah (1997): *Policy Paradox: The Art of Political Decision-Making*, New York: W.W. Norton & Company
44. Thelen, Kathleen (1999): *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Annual Review of Political Science 2: 369-404.
45. Wildavsky, Aaron (1979): *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick: Transaction Books
46. Žigmanov, Tomislav (ur) (2007): *Informisanje na jezicima nacionalnih manjina*, Fond za otvoreno društvo, Beograd

## RESUME

Studies have shown that the relations between the institutions of power in a political system and policy-making processes taking place in accordance with the responsibilities, interests, and the system of formal and informal relationships, and relationships of all political actors, both those in government and outside it. Detailed analysis of the motives and interests of various entities takes place in the creation and shaping of public policy at the end of the implementation and evaluation of the results (outputs) and impact (outcomes) arising from certain policies. The existence of interest groups has focused public addressing issues, which is important and has a mission to increase citizens' knowledge about certain issues, in particular lobbying to shape ideas into policy, the application continues to improve. Dealing with a socio-political theme is always important, and many policies require perseverance.

That's why today is more and more talk about the growing public policy, including gradual changes, step by step, their continuous improvement and adaptation to life the people of a community. Each of the stages of creation, selection and implementation of public policies requires the skills of critical thinking and solving public problems faced by concrete policy basically deal in a concrete environment.