

ANALIZE JAVNIH POLITIKA

Knjigom *Analize javnih politika* Snežana Đorđević, profesorica na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, na određen je način inicirala razvoj javnih politika kao akademske discipline u Srbiji.* Analiza javnih politika kao aplikativna disciplina uključena je posljednjih godina u program Fakulteta političkih nauka u Beogradu u sklopu procesa modernizacije i razvoja Bolonjskog sustava istraživanja i nastave. Smisao takve discipline povezan je s dodatnom stručnom afirmacijom studenata politologije i njihovim osposobljavanjem za razvoj vještina praktičnog kreiranja, izbora i primjene alternativnih politika u raznim sektorima.

Knjiga je pri tome napisana u formi udžbenika, pa se na kraju svakog poglavlja nalaze *pitanja za vježbu* koja pomažu studentima u boljem razumijevanju teksta. U uvodnom dijelu autorica naznačuje suštinski smisao javnih politika ističući njihovu ulogu u oblikovanju života društva i pojedinca, ali i smisao studija javnih politika koji nastoji analizirati politike, način njihova oblikovanja, promjene do kojih dolazi te konačno utjecaj koji politike imaju na sadašnje

i buduće generacije. Đorđević strukturira knjigu u dva opsežna dijela: prvi je posvećen procesu stvaranja javnih politika i metodama *policy*-analize, a drugi konkretnim sektorskim politikama: ekonomskoj i proračunskoj, poreznoj, ekološkoj i energetske, obrazovnoj, zdravstvenoj, socijalnoj, kaznenoj te politici ljudskih prava. Kao što autorica konstatira, ta dva dijela međusobno su povezana, a zajedno čine cjelinu jer se načela i metode istraživanja iz prvog dijela mogu primijeniti u konkretnim područjima javnih politika te pitanjima koja se u njima otvaraju. Studentima je tako omogućeno da i sami primijene slične analize na nekoj od sektorskih politika u Srbiji.

U nastavku Đorđević nastoji odgovoriti na krucijalno pitanje što su javne politike, no već u prvoj rečenici susrećemo se s nemogućnošću njihova jednoznačnog određenja. Pojam javnih politika gotovo je nemoguće jednoznačno kategorizirati i odrediti ga samo jednom semantičkom vrijednošću. Ipak, u obliku definicija ističe se određenje Thomasa Dyea, autora vjerojatno najpoznatijeg uvoda u javne politike, koje polazi od toga da su javne politike prije svega ve-

* Snežana Đorđević, *Analize javnih politika*, Fakultet političkih nauka – Čigoja Štampa, Beograd, 2009, 343 str.

zane uz aktivnosti vlasti koje se odnose na rješavanje društvenih problema s kojima se one i čitava zajednica suočavaju.

Prvi dio knjige započinje identifikacijom te raščlanjenjem faza kreiranja javnih politika, kao i aktera koji u njima sudjeluju. Opće je prihvaćena distrakcija političkih aktera na formalne i neformalne. Formalni su akteri izabrani organi svih razina vlasti, a neformalni ili nevladini akteri najčešće su građani i nevladine organizacije. Takva podjela političkih aktera koji sudjeluju u kreiranju i realizaciji javnih politika smatra se široko prihvaćenom, pa ne čudi što je svoje mjesto našla i u autoričinoj interpretaciji. Nadalje, istaknuto je kako rješavanje svakog socijalnog problema mogu (uvjetno rečeno) pokrenuti građani, vlast bilo kojeg nivoa, ili i jedni i drugi zajedno. Tako autorica smatra građane relevantnim akterima *policy*-procesa, a njihovu uspješnu "suradnju" nužnim preduvjetom demokratizacije i prosperiteta. Javne politike nisu tek apstraktni pojam u teoriji, već suštinski dio našeg svakodnevnog života, načina na koji funkcioniramo i bez kojega bi demokracija, suverenost i pravna država bile tek mrtvo slovo na papiru. Ipak, očigledno je da u zemljama istočnog Balkana razvoj javnih politika i demokracije nije sinkron jer su kriminal, mito i korupcija uzeli maha i potisnuli u drugi plan demokraciju, a zajedno s njome pravednost i sve ostale vrijednosti koje ona podrazumijeva. Razlog je tomu i neadekvatna informiranost građana o javnim politikama te o njihovoj ulozi u promicanju i afirmaciji javnih politika. Sve to, uključujući neznanje i nezainteresiranost građana za javne politike, rezultiralo je pomanjkanjem svijesti o tom bitnom pojmu koji se u Srbiji, Hrvatskoj, ali i u ostatku regije već godinama zanemaruje.

"Proces analize javnih politika" naslov je prvog poglavlja knjige u kojem autorica, uz grafički prikaz, vješto opisuje *policy*-proces ili proces stvaranja javnih politika unutar kojega se razlikuje šest faza: definiranje problema, formulacija, izbor rješenja, legitimacija, provođenje, praćenje te evaluacija neke javne politike. U nastavku poglavlja autorica se osvrnula i na instrumente *policy*-procesa. Načelno, instrumenti javne politike podijeljeni su na tri osnovna dijela: regulacija (zakoni, vladine odluke, administrativna praksa i procedura), menadžment vlasti (ugovori), te oporezivanje i javna potrošnja (porezi; autorica ustvrđuje kako porezi nisu samo instrument prikupljanja sredstava za realizaciju vladinih programa, već i sredstva za borbu protiv štetnih posljedica).

"Tipovi javnih politika" podnaslov je koji se referira na različitost javnih politika s obzirom na model ponašanja vlasti, vrste instrumenata koje vlast koristi, način na koji ih koristi i slično. Spomenutu je taksonomiju u javne politike kao poddisciplinu političke znanosti uveo američki politolog Theodore Lowi. Autorica navodi samo njegovo prvotno razlikovanje distributivnih, redistributivnih i regulatornih politika, premda je Lowi taj popis početkom 1970-ih nadopunio i uvođenjem koncepta konstitutivnih politika.

Pojam javnih politika nikako nije jednoznačan. U knjizi *Analize javnih politika* nailazimo na šest glavnih pristupa razumijevanju spomenutog pojma. Prvi je u nizu tzv. elitistička teorija. Ona ističe ulogu elitnih skupina te njihovih vrijednosti, preferencija i interesa u oblikovanju i usmjeravanju javnih politika, a u stvarnom životu mnogo je zemalja koje potvrđuju postojanje takvih elita i u praksi, a ne samo u teoriji. Tako se, pri-

mjerice, pri usvajanju neke politike točno zna koja je skupina presudno utjecala na taj proces.

Teorija skupina srodna je pluralističkoj teoriji jer obje politički proces tumače kao stalnu borbu raznih organiziranih interesnih skupina. Te interesne skupine nadmeću se za moć, odnosno za što veći utjecaj u procesima odlučivanja (sindikati i interesi poslovnih ljudi). Da bi pridobile javnost na svoju stranu, suprotstavljene skupine često se vode makijavelističkom tezom da cilj opravdava sredstva i pritom se ne libe poslužiti raznim mehanizmima, od zagovaranja i lobiranja do kampanje. Ipak, bitno je naglasiti da se u takvim procesima nužno uspostavlja ravnoteža snaga ne bi li se izbjegao svaki oblik monopolizacije.

Institucionalna teorija, navodi autorica, naglašava formalne i zakonske aspekte političkog uređenja, odnosno značaj formalne strukture vlasti, tipa institucija, njihovih nadležnosti te pravila u procesima odlučivanja. Teorija racionalnog izbora pak u svojim se istraživanjima oslanja na mikroekonomsku teoriju i koristi se matematičkim modelima. Ona prati motive i izbore svakog aktera u procesu donošenja odluka uz pretpostavku da su oni pri tome racionalni i da se vode svojim osobnim i grupnim vrijednostima.

Na kraju autorica navodi teoriju političkog sustava, koja je po njezinu sudu obuhvatna i opća u odnosu na prethodne. Neovisno o tome ona je dobar način da se prikaže kako vlast reagira na zahtjeve društva. Prikazuje širi socijalni, ekonomski i kulturni kontekst donošenja političkih odluka i izbora, a pritom se oslanja na tzv. biološki model politike implicirajući da vlast i javna uprava reagiraju na političku klimu kao što organizam odgovara na stimulanse iz okoline.

Ipak, ni jedna od navedenih teorija sama po sebi nije potpuno zadovoljavajuća.

“Uvod u političku analizu – strukturiranje *policy*-problema” naslov je drugog poglavlja knjige, u kojem autorica navodi tri faze identificiranja problema u javnim politikama. Prva je u nizu faza razlaganja problema u kojoj se pitamo je li problem dobro identificiran. Slijedi izravan prijelaz na drugu fazu, fazu rješavanja problema, naravno, samo kod evidentno jednostavnih problema u kojima je zabluda nemoguća. U svim ostalim slučajevima problem treba ponovno razložiti ili ga uopće ne rješavati, ostavljajući vremenu da pokaže dobre, odnosno loše strane identificirane situacije.

Povijesni razvoj javnih politika tekao je sporo, ali s vidljivim pomacima. Dva-deseto stoljeće donijelo nam je institucionalizaciju socijalnih i bihevorističkih znanosti, ali i povećanje broja nezavisnih istraživačkih institucija te tri nove vrste analize javnih politika: znanstvenu, profesionalnu i političku analizu. Znanstvena analiza politika nije primarno političke naravi, pa i ne teži izravnom utjecaju na politiku, već razmatranju brojnih socijalnih i političkih fenomena. Ta je analiza više teorijske naravi i nedovoljno je prilagođena praktičnim potrebama kreatora politika za određenom vrstom informacija. Profesionalna analiza u pravilu je vrijednosno i ideološki obojena, a cilj joj je obrada pitanja bitnih za političko rješavanje danog problema. Posljednja u nizu, politička analiza, zagovara i podržava poželjne politike, a sastoji se od pet koraka. Prvi je korak definiranje i analiza problema. Riječ je o nimalo jednostavnom procesu koji podrazumijeva prikupljanje informacija o problemu i otkrivanje njegova uzroka (dijagnoza). Slijedi kreiranje alternativnih politika koje autorica definira kao opcije kojima

se dani problem može riješiti. Izbor kriterija za procjenu mogućih efekata čini treći korak političke analize. Ti su kriteriji nerijetko višestruki. Vrednovanje, odnosno evaluiranje alternativa ekvivalentno je procjeni potencijalnih efekata, njihove cijene, djelotvornosti, izvedivosti i jednakosti. Zadnji korak, donošenje zaključka, nameće pitanja kao što su: “Koje su političke opcije najbolje u danim okolnostima i vrijednosnim kriterijima?”, “Koje još faktore treba razmotriti?” i sl.

U domeni javnih politika probleme je bitno identificirati i prema kvaliteti strukturiranosti, pa razlikujemo dobro, osrednje i loše strukturirane probleme. Potonji su najčešći u javnim politikama, što je posljedica brojnih manjkavosti i propusta kreatora i političkih analitičara. Ti problemi podrazumijevaju mnoštvo aktera u procesu odlučivanja, neograničen broj alternativa te postojanje konflikta oko dobara ili vrijednosti.

“Javni problemi i alternativne politike” naslov je trećeg poglavlja, koje se može sažeti autoričinom konstatacijom da svaka javna politika mora krenuti od analize problema i uzroka koji su doveli do njegove pojave i razvoja. Tom osnovnom mišlju Đorđević nas vješto uvodi u ostatak poglavlja i navodi najrelevantnije kriterije vrednovanja i prosuđivanja prijedloga politika. To su efikasnost, efektivnost i jednakost. Efikasnost je odnos između uloženi resursa (troškova) i dobivenih koristi (beneficija) neke politike. Koliko je taj kriterij bitan, pokazuje i činjenica da je imperativ javnih programa koji se realiziraju porezom građana njihova efikasnost. Na javnoj sceni diljem svijeta, a posebice u SAD-u, svaki oblik razbacivanja, objesti i neefikasnosti u realizaciji javnih politika smatra se neprihvatljivim i jednoglasno se osuđuje.

Ipak, iskustvo pokazuje da je apsolutna efikasnost mit i da je u zbilji neostvariva. Sljedeći je kriterij na popisu autoričinih prioriteta jednakost. To je važna demokratska vrijednost, stoga je pri kreiranju javnih politika vrlo bitno razlučiti tko primjenom dane politike dobiva, tko gubi, a tko snosi glavni teret realizacije. Kada je o etici riječ, dio autora smatra da u teoriji o javnim politikama nema mjesta za etiku i vrijednosna razmatranja jer je autoru teško biti objektivan i distanciran od vlastitih uvjerenja i interesa. Ipak, veći je broj onih koji smatraju da i pored navedenih teškoća etika i vrijednosti trebaju biti sastavni dio ovakvih analiza.

Četvrto poglavlje, “Predviđanje očekivanih rezultata javnih politika”, govori o važnosti predviđanja za uspjeh analize i kreiranja javnih politika. Predviđanje je, zaključuje autorica, jedan od najkompleksnijih procesa znanstvenog istraživanja, ovisi o velikom broju aktera i podrazumijeva tri osnovna pristupa: predviđanje na osnovi pretpostavki, teorijsko predviđanje i vrijednosno predviđanje. Cilj je predviđanja omogućiti pouzdane informacije o budućem tijeku promjena u javnim politikama. Kao pojam predviđanje asocira na buduće stanje koje promatramo kao moguće, vjerojatno ili poželjno. U kontekstu definiranja pristupa predviđanju Đorđević razlikuje tri osnovna vida. Prvi je u nizu tzv. *procjena trendova* – identificiranje trendova i procjena njihova ponavljanja u budućnosti. U metodološkom smislu procjena trendova zasnovana je na induktivnoj logici (od pojedinačnog k općem) i obuhvaća analizu vremenskih serija, linearnu procjenu trendova, eksponencijalno mjerenje, transformaciju podataka i metodologiju katastrofa. Konačni su produkt projekcije. Teorijske pretpostavke podrazumijevaju set zakona ili prijed-

loga koji su sustavno strukturirani i empirijski testirani. Provodi se deduktivna analiza (od općeg k pojedinačnom) koja uključuje teorijsko mapiranje, modeliranje uzročnosti, korelacijsku analizu i slično, a krajnji su rezultat predviđanja. Informirano procjenjivanje odnosi se na empirijsko znanje. Često se oslanja na reproduktivnu logiku, odnosno *delfi* metodu (polazi od pretpostavke da su stavovi većine vredniji od pojedinačnog stava te da se primjenom određene tehnike mogu omogućiti najobjektivniji zajednički stavovi), analizu prosječnog utjecaja te procjenu izvedivosti.

Nakon predviđanja mogućih posljedica pojedinih rješenja slijedi preporuka najbolje politike. To je ujedno i naslov petog poglavlja, koje donosi detaljniju analizu spomenutog procesa. Preporuka "traži" razloge zbog kojih je jedna alternativa bolja od druge i detaljno ih objašnjava. Osim analize činjenica taj proces zahtijeva i vrijednosnu procjenu, pri čemu je etika vrlo bitan faktor pa se često koriste tzv. zagovarajuće izjave. One su aktivne, prosperitetne, vrijednosno obojene i etički vrlo kompleksne. Izbor alternativa u javnim politikama dijeli se na jednostavni i složeni model. Jednostavni model uvjetovan je trima kriterijima: pojedinačni akter odlučivanja (izbor mora biti prilagođen izboru pojedinca, u protivnom dolazi do konflikta činjeničnih i vrijednosnih premisa), sigurnost ili pouzdanost (efekti izbora moraju biti upoznati s izvjesnošću, mogućnošću) i trenutačnost posljedica (rezultati tijekom akcije moraju se pojaviti odmah). Složeni model izbora uključuje veći broj aktera, posljedice su manje izvjesne i pojavljuju se u dužem vremenskom roku. Bilo da je riječ o jednostavnom ili složenom modelu, proces izbora nije samo racionalno zaključivanje na osnovi podataka,

već obuhvaća i vrednovanje kojim se uspostavljaju određeni prioriteta. Jasno je da dva procesa znanstvenog istraživanja, to jest predviđanje očekivanih rezultata javnih politika i preporuku najbolje politike možemo povezati s drugom fazom ciklusa javnih politika, s fazom formulacije. Riječ je o fazi definiranja opcija politike u kojoj se posebno ističe ocjena hitnosti rješavanja problema i izbora optimalnih alternativa. To je tehnički i politički proces pri kojemu valja voditi računa o dvije najvažnije determinante postojećeg problema: stupnju njegove vidljivosti i stupnju konflikta interesa u pogledu mogućih rješenja.

U nastavku knjige objašnjena je razlika između javnog i privatnog sektora. Kompleksni interesi velikog broja aktera obilježje su javnog sektora. Predmet analize javnog sektora uvelike je povezan s prirodom javnog dobra. Osim privatnih i javnih razlikujemo i tzv. kvazijavna dobra. Javna su dobra ona kojima se koriste svi članovi društva: voda, zrak i sl. Iako takva dobra može proizvoditi i privatni sektor, njihova je upotreba također omogućena velikom broju ljudi pod vrlo prihvatljivim uvjetima. Privatna ili specifična dobra su ekskluzivna, što znači da osoba koja ih posjeduje može lako isključiti druge iz njihove upotrebe (kuća, zdravstvena zaštita). Javne programe također možemo interpretirati kao investicije za proizvodnju dobara, roba i usluga.

Kad je riječ o nadgledanju ili monitoringu *policy*-procesu, većina autora složiti će se da je riječ o procesu koji je osnova kreiranja preporuka i realizacije politike. U tom je procesu najbitnije da se dođe do kvalitetnih podataka, uglavnom preko vlasti ili istraživačkih kuća.

Nakon procesa monitoringa slijedi vrednovanje ili evaluacija javnih po-

litika, koju je autorica detaljnije opisala u osmom poglavlju. Evaluacija je etički, ideološki i vrijednosno nijansirana. U skladu s time uvijek se može postaviti pitanje je li neka vrijednost dobra, pa su etičke i vrijednosne analize u tom smislu neophodne. O važnosti takvih analiza svjedoče i neki aktualni problemi (pravo žene na pobačaj, borba protiv terorizma nakon 11. rujna, eksperimenti na fetusu i embriju i sl.). Podrazumijeva prikupljanje informacija, objašnjenje problema i međuačterskih odnosa te strukturiranje problema i preporuka. Kriteriji vrednovanja predloženi su i u tablici kako bismo stekli jasniji uvid. To su efektivnost, efikasnost, adekvatnost, jednakost, odgovornost i prikladnost. Razlikuju se pseudoevaluacija, formalna evaluacija i evaluacija u obliku donošenja odluka. Pseudoevaluacija je metoda koja simulira razne situacije i ispituje proces ili odnos. Formalna evaluacija podrazumijeva primjenu deskriptivne metode radi identificiranja, definiranja i specifikiranja formalnih ciljeva i svrha javnih politika. Naposljetku, evaluacija u obliku donošenja odluka specifična je jer podrazumijeva i identificiranje ciljeva koje postavljaju akteri i korisnici javnih politika. U takvim se procesima često identificira sukob ili konflikt brojnih ciljeva.

Proces kreiranja javnih politika nastavlja se fazom razvijanja političke argumentacije. On se koristi kvalitativnim i kvantitativnim modelima, metodama i tehnikama te statistikom radi analize ekonomskog i političkog ponašanja te kako bi se prikupljeni podaci preobratali u razumljive argumente. U takvim procesima mogući su i pogrešni načini zaključivanja, primjerice netočna analogija, ishitrena generalizacija, pozivanje na tradiciju...

Zagovaranje javnih politika sadržaj je zadnjeg poglavlja prvog dijela knjige. Tom dimenzijom javnih politika bavi se velik broj autora, no svaki od njih smješta je u različite faze. Zanimljivo je, pomalo i zabrinjavajuće, da između analize i primjene politika od strane kreatora postoji velik, a ponekad i nepremostiv jaz.

U drugom dijelu knjige autorica analizira osam sektorskih politika, počevši od ekonomske i proračunske kao osnove za realizaciju svih ostalih politika. Svaku politiku autorica je analizirala na primjeru isključivo američkog sustava, što je ujedno i najveći propust njezine knjige. Njezino inzistiranje na američkom sustavu sektorskih politika neprirodno je i dovedeno do granica apsurdna. Mnogo bi primjerenije bilo da je dala komparativni prikaz sektorskih politika po zemljama, inzistirajući na europskom kontekstu u oblikovanju javnih politika, koji se, naročito u kontinentalnoj Europi, značajno razlikuje od američke prakse. U tom dijelu knjige autorica je razmotrila i zdravstvenu politiku, socijalnu politiku, kaznenu i sudbenu politiku te politiku ljudskih prava u SAD-u.

Knjiga Snežane Đorđević solidan je uvod u područje javnih politika kao važne politološke grane. Ona donosi pregled osnovnih kategorijalnih pojmova te discipline i dilema s kojima se suočavaju *policy*-znanosti. Jedini prigovor knjiži tiče se njezina drugog dijela u kojem se autorica bavi pojedinačnim, sektorskim politikama, ali isključivo s obzirom na američku praksu oblikovanja tih politika. Neovisno o tome treba pozdraviti izlazak knjige kojom je i politička znanost u Srbiji dala svoj obol razvoju javnih politika kao akademske discipline.

Ida Butković