

UTJECAJ DRUŠTVENIH KONSTRUKCIJA CILJNIH SKUPINA NA KREIRANJE JAVNIH POLITIKA I NJIHOVA DINAMIKA NA PRIMJERU BRANITELJSKE POPULACIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ¹

ANA HEĆIMOVIĆ

Sažetak

Rad se bavi utjecajem društvenih konstrukcija ciljnih skupina na proces kreiranja javnih politika i njihovom dinamikom. Pritom je poseban naglasak stavljen na neravnomjernu raspodjelu koristi i tereta među različitim skupinama. U prvoj cjelini, u prikazu procesa kreiranja i donošenja (usvajanja) javnih politika, odnosno prikazu procesa raspodjele društvenih koristi i tereta, interpretira se konstruktivističko shvaćanje ciljnih skupina autorica Anne Schneider i Helen Ingram. Druga cjelina započinje detaljnim opisom društvene konstrukcije ciljne skupine izabrane kao predmet istraživanja, a nastavlja se analizom izvora moći koju posjeduju.

Ključne riječi: socijalni konstruktivizam; javne politike; ciljne skupine; braniteljska populacija

Ana Hećimović, doktorandica na doktorskom studiju Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

¹ Ovaj rad je napisan u sklopu kolegija *Public Policy Theories* na poslijediplomskom studiju politologije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu u akademskoj godini 2015./16.

I. Uvod

Politika je proces u kojem je ključno pitanje tko dobiva što, kada i kako, a odgovor ovisi ponajprije o raspodjeli političke moći među skupinama u društvu (Petek, Petković 2015: 56). Istraživanja koja su se dosad bavila ovim pitanjem otkrila su da je u procesu kreiranja i donošenja javnih politika izražena pristranost (*bias*), odnosno da se javne politike u pravilu donose u korist određenih društvenih skupina (Monpetit i dr. 2005: 119). Ova pristranost rezultira neravnomjernom raspodjelom koristi i tereta među različitim društvenim skupinama.

Rad se bavi utjecajem društvenih konstrukcija ciljnih skupina na proces kreiranja javnih politika i njihovom dinamikom. Pritom je poseban naglasak stavljen na posljedicu utjecaja ciljnih skupina na ciljeve javnih politika, odnosno na neravnomjernu raspodjelu koristi i tereta među različitim skupinama, koja dovodi do sve većeg nesrazmjera u raspodjeli koristi: dok se pojedinim ciljnim skupinama raspodjeljuje prekomjerna korist, drugim se pak skupinama ona prekomjerno uskraćuje. Stoga se u ovom radu predstavljaju i "izlazne strategije" iz začaranog kruga neravnomjerne raspodjele koristi i tereta. Pored onih koje navode autorice koncepta društvene konstrukcije ciljnih skupina Schneider i Ingram, u radu se kao još jedna od izlaznih strategija pokušava predstaviti i europeizacija javnih politika.

Rad je strukturiran u dvije osnovne cjeline. U prvoj cjelini, u prikazu procesa kreiranja i donošenja (usvajanja) javnih politika, odnosno prikazu procesa raspodjele društvenih koristi i tereta, interpretira se konstruktivističko shvaćanje ciljnih skupina autorica Anne Schneider i Helen Ingram. U tom smislu predstavljaju se temeljni principi koncepta društvenih konstrukcija ciljnih skupina, razvija se tipologija ciljnih skupina, njihove karakteristike u odnosu na moć, odnosno materijalne resurse i mobilizacijski potencijal koje različite ciljne skupine posjeduju i njihovu društvenu konstrukciju, koja može biti pozitivna ili negativna; te utjecaj društvene konstrukcije ciljnih skupina na ciljeve javnih politika. Druga cjelina započinje detaljnim opisom društvene konstrukcije ciljne skupine izabrane kao predmet istraživanja, a nastavlja se analizom izvora moći koju posjeduje. Konačno, analizirana je i eventualna dinamika u promjeni društvene konstrukcije na primjeru odabrane ciljne skupine.

2. Koncept društvenih konstrukcija ciljnih skupina

Doprinos razumijevanju pristranosti u procesu kreiranja i donošenja javnih politika dali su prije svega teoretičari moći (*power-based theorists*), među kojima Peter Bachrach i Morton Baratz (1962) svojom teorijom o dvodimenzionalnom razumijevanju moći – dva lica moći,² te Charles Lindblom (1977) kritikom povlaštenog položaja ekonomskih elita³ (Monpetit i dr. 2005: 120). Njihove teorije ubrzo su se pokazale nedovoljnima, posebice komparativnim teoretičarima (institucionalistima), koji su uočili odstupanja javnih politika u zemljama i u kojima je odnos snaga, odnosno moći među društvenim skupinama, bio relativno ujednačen. Uz moć, institucije su ključne za razumijevanje pristranosti u procesu donošenja i kreiranja javnih politika, odnosno "zašto dizajn politika cilja različite ciljne skupine na različitim mjestima" (Monpetit i dr. 2005: 120). Najznačajnijim predstavnicima "povijesnog institucionalizma" smatraju se Kathleen Thelen i Sven Steinmo⁴ (Mataković 2014: 3). Konačno, svoj doprinos u razumijevanju pristranosti u procesu kreiranja i donošenja javnih politika dali su i konstruktivisti, koji uzrok pristranosti vide u "evoluirajućim diskursima o problemima, ciljnim skupinama i idejama javnih politika" (Monpetit i dr. 2005: 120).

Za prikaz procesa kreiranja i donošenja (usvajanja) javnih politika, odnosno prikaz procesa raspodjele društvenih dobara, rad se oslanja na konstruktivističko shvaćanje ciljnih skupina autorica Anne Schneider i Helen Ingram. Schneider i Ingram smatraju se najznačajnijim autoricama u sferi istraživanja odnosa javnih politika i demokracije (Petek 2010: 117), a za potrebe ovog eseja uglavnom se koristi njihov rad iz 1993. godine *Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy*, s napomenom da se u prikazu procesa odabira instrumenata javnih politika u odnosu na društvene konstrukcije ciljnih skupina referira i na rad *Biheviornalne pretpostavke instrumenata javnih politika*

2 Prema Bachrach i Baratz (1962) postoje dva lica moći: jedno lice je ono koje se vidi u ponašanju društvenih aktera u procesu donošenja odluka, a drugo lice je ono nevidljivo, čija je uloga spriječiti da neka pitanja dođu na dnevni red za odlučivanje (Pavlović 2011: 95).

3 U dijelu *Politika i tržišta* (1977) Lindblom kritizira povlaštenu položaj ekonomskih elita i svesprisutnu indoktrinaciju građana u kapitalističkim režimima (Petković 2007: 349).

4 "Institucije pružaju kontekst u kojem akteri definiraju svoje strategije i slijede svoje interese... Akteri su više skloni slijediti društveno definirana pravila nego djelovati strateški i racionalno... institucionalisti posebno intenzivno obraćaju pažnju na način na koji institucije neravnomjerno distribuiraju moć i kako je nekim skupinama dan nerazmjern pristup procesu donošenja odluka" (Mataković 2014: 2-3).

(Schneider i Ingram 1990). Autorice u svom radu iz 1993. godine, analizirajući utjecaj ciljnih skupina na proces kreiranja javnih politika prema odnosu moći i slikom u široj javnosti koju određena ciljna skupina posjeduje, rade iskorak u istraživanju ključnog pitanja tko dobiva što, kada i kako, a posebice istraživanju uzroka pristranosti u procesu kreiranja javnih politika. Interpretacija njihova rada u području društvenih konstrukcija, na koju se oslanja ovaj rad, poslužila je formuliranju i razumijevanju pozicije privilegiranih skupina u primjeni načela univerzalnosti (ili odstupanja od istog) donositelja odluka, te stvaranja međusobne ovisnosti između donositelja odluka i privilegiranih ciljnih skupina.

U razumijevanju odnosa između javnih politika i demokratskog upravljanja te procesa kreiranja javnih politika ključan je koncept društvene konstrukcije ciljnih skupina (Schneider i Ingram 1993: 344). Koncept objašnjava kako određene javne politike dopijevaju na dnevni red te način na koji se formuliraju, pri tome posebnu pažnju pridajući konceptualizaciji građanstva (Petek 2010: 117). Autorice sugeriraju da njihova teorija pokazuje da društvena konstrukcija ciljnih skupina ima snažan utjecaj na javne dužnosnike te da definira i dnevni red (*agendu*) i samuformulaciju javnih politika. Važnost teorije društvene konstrukcije ogleda se u razumijevanju zašto su određene društvene skupine privilegirane u odnosu na druge.

"Društvena konstrukcija ciljnih skupina odnosi se na kulturološke karakteristike ili popularne predodžbe pojedinaca ili grupa čije su ponašanje i dobrobit pogođeni nekom javnom politikom. Te su popularne predodžbe o ciljnim skupinama normativne i evaluativne – grupa se označava pozitivnim ili negativnim terminima, simbolima i metaforama. Riječ je o mjerljivim, empirijskim fenomenima" (Schneider, Ingram 1993: 334). Zapravo, riječ je o stereotipima o pojedinim skupinama, koji mogu biti pozitivni ili negativni (Schneider, Ingram 1993: 335).

3. Utjecaj društvenih konstrukcija na ciljeve javnih politika

"Proučavanje procesa stvaranja javnih politika u osnovi je proučavanje primjene moći u stvaranju javnih politika te se stoga ne mogu zanemariti temeljna pitanja o izvorima i prirodi te moći" (Hill, 2010: 25). Analizirajući utjecaj ciljnih skupina u procesu stvaranja javnih politika, Schneider i Ingram polaze od pretpostavke da će izabrani javni dužnosnici, motivirani vlastitim interesom reizbora, prilikom kreiranja i

Tablica 1. Tipovi ciljnih skupina prema društvenoj konstrukciji i moći

		Socijalna konstrukcija skupine	
		Pozitivna	Negativna
Moć	Jake skupine	<i>Privilegirane ciljne skupine</i> umirovljenici poslovni sektor ratni veterani znanstvenici	<i>Natjecateljske ciljne skupine</i> bogati veliki sindikati manjine kulturne elite
	Slabe skupine	<i>Ovisničke ciljne skupine</i> djeca majke osobe s invaliditetom	<i>Devijantne ciljne skupine</i> kriminalci ovisnici bande

Izvor: Schneider, Ingram 1993: 336

donošenja politika biti naklonjeni onim društvenim skupinama koje posjeduju veću moć te imaju pozitivno konstruiranu sliku u društvu. To su dvije osnovne karakteristike ciljnih skupina koje čine temeljne varijable u određivanju njihovih tipova. Moć ciljnih skupina, kako je operacionaliziraju Schneider i Ingram, zasniva se na brojnosti članova određene skupine kao glasača, bogatstvu, odnosno količini raspoloživih materijalnih sredstava, te spremnosti ciljne skupine na mobilizaciju. S druge strane, društvena konstrukcija o određenoj skupini podrazumijeva predodžbu javnosti o tome koliko su članovi skupine zaslužni, vrijedni poštovanja, čestiti itd. Društvena konstrukcija ciljnih skupina zapravo reflektira stereotipe koji se ne kreiraju samo u politici već i kroz kulturu, medije, povijest i religiju (Ingram, Schneider 1993: 73 u: Petek 2012: 95) te je empirijski mjerljiva (diskurzivnom analizom, analizom sadržaja, ispitivanjem javnog mnijenja itd.).

U tom smislu, Schneider i Ingram razlikuju četiri osnovna tipa ciljnih skupina: privilegirane ciljne skupine (*advantaged*), natjecateljske ciljne skupine (*contenders*), ovisničke ciljne skupine (*dependents*) i devijantne ciljne skupine (*deviants*). Privilegirane ciljne skupine su one koje posjeduju znatnu moć i imaju pozitivno konstruiranu sliku u javnosti. Natjecateljske ciljne skupine su moćne, ali ih šira javnost percipira na negativno. Ovisničke ciljne skupine posjeduju relativno malo moći u odnosu na prve dvije, ali im je konstrukcija u društvu pozitivna. Na kraju, otpadničke ciljne skupine ne posjeduju moć, a k tome su i vrlo

Tablica 2. Varijacije u načinu na koji javna politika tretira ciljne skupine: raspodjela koristi i tereta

		Socijalna konstrukcija skupine			
		Poziitivna		Negativna	
Moć	Jake skupine	Privilegirane ciljne skupine		Natjecateljske ciljne skupine	
		<i>Koristi</i>	<i>Tereti</i>	<i>Koristi</i>	<i>Tereti</i>
		Visoka razina kontrole	Visoka razina kontrole	Niska razina kontrole	Kontrola do određene razine
		Koristi su prekomjerne	Tereti su uskraćeni	Koristi su <i>sub rosa</i> (u tajnosti)	Tereti su simbolički i javni
Slabe skupine	Slabe skupine	Ovisničke ciljne skupine		Devijantne ciljne skupine	
		<i>Koristi</i>	<i>Tereti</i>	<i>Koristi</i>	<i>Tereti</i>
		Niska razina kontrole	Bez kontrole	Bez kontrole	Bez kontrole
		Koristi su uskraćene	Tereti su prekomjerni	Koristi su u velikoj mjeri uskraćene	Tereti su iznimno prekomjerni

Izvor: Schneider, Ingram 1993: 337

negativno percipirane od strane šire javnosti (Schneider, Ingram 1993: 335-336)

Društvena konstrukcija ciljnih skupina utječe na raspodjelu dobara u procesu kreiranja javnih politika. Primjerice, privilegirane ciljne skupine, pored moći koju posjeduju, imaju izgrađen ugled u društvu, odnosno pozitivno konstruiranu sliku u javnosti, i javnim dužnosnicima je u interesu donositi javne politike koje pogoduju ovoj ciljnoj skupini. Na taj način ne samo da će time zauzvrat dobiti podršku jake skupine već će takve javne politike odobriti i šira javnost. One će se opravdati ostvarivanjem interesa od nacionalne važnosti (Schneider, Ingram 1993: 339-340) te je javnost neće percipirati kao nezasluženu uslugu ciljnoj skupini. Upravo suprotno, takve javne politike smatrat će se neophodnima u cilju doprinosa općem dobru. Poruka je da se interes privilegiranih ciljnih skupina poklapa s općim interesom: "Ono što je dobro za njih, dobro je i za društvo kao cjelinu" (Schneider, Ingram 1993: 341). S druge strane, najveće terete i kazne trpjet će devijantne ciljne skupine jer nemaju kontrole ni nad dnevnim redom ni nad procesom kreiranja i donošenja javnih politika (Schneider, Ingram 1993: 337). Pored toga,

negativna društvena konstrukcija koja karakterizira ovu skupinu rezultirat će odobravanjem nametnutih joj tereta i kazni šire javnosti jer će se smatrati opravdanom i zasluženom kaznom.

Dinamika odnosa između moći i društvene konstrukcije u procesu kreiranja i donošenja javnih politika rezultira stvaranjem određenih obrazaca kada je riječ o raspodjeli koristi i tereta. Izvjesno je da će koristi biti raspodijeljene primarno među moćnim, privilegiranim ciljnim skupinama, odnosno da će tim skupinama biti distribuirano više beneficija nego je to razmjerno njihovu udjelu u ukupnom društvu ili bi se moglo opravdati potrebom za efikasnošću (Schneider, Ingram 1993: 338). S druge strane, ovisničke i devijantne ciljne skupine ostat će uskraćene u beneficijama, ili će im ih se raspodijeliti vrlo malo, dok će istovremeno trpjeti najveće troškove, odnosno terete, posebice članovi devijantne ciljne skupine. Konačno, poseban obrazac očekuje se i u odnosu prema natjecateljskoj ciljnoj skupini. S obzirom na to da ista posjeduje moć, no istovremeno je karakterizira negativno konstruirana slika u društvu, javni dužnosnici nailaze na potencijalni problem: kako pogodovati ovoj jakoj ciljnoj skupini, a pritom za istu osigurati i odobrenje šire javnosti. Stoga će javni dužnosnici kreirati politike koje pogoduju ovoj skupini tako da su one vidljive isključivo članovima te (natjecateljske) ciljne skupine. Takve politike ostat će u tajnosti. S druge strane, u javnim politikama dužnosnici će nametnuti određene terete natjecateljskoj ciljnoj skupini, kako bi osigurali odobravanje javnosti, bez obzira na to koliko ti tereti u stvarnosti bili beznačajni (Schneider, Ingram 1993: 338).

4. Utjecaj društvenih konstrukcija na instrumente javnih politika

Da bi se ostvarili ciljevi javnih politika neophodna su različita oruđa javnih politika, odnosno ono što se u tehničkom smislu naziva instrumentima (Petek i Petković 2014: 75). Instrumentima vlast intervenira kako bi riješila neki problem, a prepoznati su kao politički fenomen još pedesetih godina prošlog stoljeća. Prvi važan doprinos njihovu razumijevanju dali su šezdesetih godina Edelman tehnikom simboličke manipulacije i Lowi tipologijom koja javne politike dijeli na konstitutivne, regulativne, distributivne i redistributivne. Osnovna Lowijeva teza jest da "*policies* određuju *politics*". Njome Lowi naglašava međuovisnost između politike kao borbe za moć i politike kao rješavanja kolektivnih

problema (Petek 2013: 363-364). Politike će utjecati na razinu otpora pojedinaca, odnosno određenih ciljnih skupina, način na koji se oni mobiliziraju kako bi utjecali na politiku te na razinu prisile koju vlast mora primijeniti da bi osigurala implementaciju javne politike (Cairney 2012: 27). No pridržava li se ciljna skupina javnih politika, koristi li prednosti koje su joj njome omogućene te mijenja li i na koji način svoje ponašanje, nije bilo u fokusu Lowijeva rada (Schneider, Ingram 1990: 511).

Na ova pitanja odgovaraju Schneider i Ingram (1990: 514-522) u *Biheviornalnim pretpostavkama instrumenata javnih politika*. U navedenu radu Schneider i Ingram razrađuju tipologiju instrumenata na temelju učinka koji proizvode na ljudsko ponašanje. Definišu pet kategorija instrumenata: (1) autoritet, (2) poticaji, (3) izgradnja kapaciteta, (4) simboli i "bodrenje" (engl. *hortatory*), te (5) učenje.

Svaka kategorija podrazumijeva različite biheviornalne pretpostavke ostvarenja ciljeva javnih politika. Instrumenti autoriteta smatraju se najstarijom i najučestalijom tehnikom kojom vlast nameće određeno ponašanje. Obično se koriste u hijerarhijskom sustavu vlasti, iako ponekad izađu i u sferu ciljne skupine. U tom slučaju, instrumenti autoriteta su gotovo uvijek popraćeni motivirajućim čimbenikom. Instrumenti poticaja oslanjaju se na materijalne isplate (engl. *payoffs*), pozitivne i negativne, kako bi ostvarili učinak javne politike. Ciljnu skupinu se poticajima (često i uz materijalna davanja) ohrabruje na poželjno ponašanje, a kaznama je se obeshrabruje u neprihvatljivu ponašanje. Schneider i Ingram navode nekoliko podtipova instrumenata poticaja koji se razlikuju u suptilnim, ali važnim razlikama u biheviornalnim pretpostavkama: poticaji (engl. *inducements*) koje podrazumijeva materijalno davanje kao poticaj prihvatljivom ponašanje; nameti (eng. *charges*) su uglavnom povezani sa standardima i uputama o dopuštenim ograničenjima, odnosno naplaćuju se onima koji ih prekorače, dok sankcije podrazumijevaju ozbiljnije kazne te se koriste u provođenju kaznenog zakona. Upotreba sile, onesposobljavanja ili smrti četvrti je podtip instrumenta poticaja. Koristi se u slučajevima kada nije moguće ostvariti željeno ponašanje ili je proces njegova ostvarenja preskup. Instrumentima izgradnje kapaciteta podiže se razina znanja, vještina i informiranosti te se tako osposobljava ciljnu skupinu da donese informiranu odluku i izvrši poželjnu aktivnost. Ovaj pristup podrazumijeva da ciljna skupina ima dovoljno visoku razinu motiviranosti za sudjelovanje i promjenu ponašanja te da

su joj samo potrebni prikladna informacija i resursi. Instrumenti simbola i "bodrenja" podrazumijevaju da su ljudi motivirani "iznutra" te da njihova odluka o sudjelovanju i promjeni ponašanja ovisi o njihovim uvjerenjima i vrijednostima. Schneider i Ingram (1990: 519) navode tri fundamentalne pretpostavke koje ovdje treba imati na umu. Veća je mogućnost da će pojedinac aktivno podržati cilj javne politike ako je ona (1) promovirana od strane vlasti kao važno i prioritetno pitanje, (2) u skladu s njihovim vrijednostima i uvjerenjima te (3) povezana s pozitivnim simbolima. Instrumenti učenja koriste se u situacijama kada su temelji na kojima bi ciljana skupina trebala donijeti odluku o sudjelovanju i promjeni ponašanja nepoznati i dvojbeni. Ovim instrumentom ciljne se skupine ohrabruje da uče o bihevioralnim pretpostavkama te da izaberu jedan od ostala četiri instrumenta za koji smatraju da će biti učinkovit.

Tipologiju instrumenata javnih politika na temelju učinka koji proizvode na ljudsko ponašanje Schneider i Ingram nadograđuju i kroz koncept društvene konstrukcije ciljnih skupina. Tvrde kako društvena konstrukcija i moć kojom raspolaze određena ciljna skupina, osim na ciljeve javnih politika, raspodjelu koristi i tereta, utječe i na oblikovanje instrumenata za implementaciju javnih politika (Schneider, Ingram 1993: 338). Tako će, na primjer, prema privilegiranim ciljnim skupinama dominirati instrumenti izgradnje kapaciteta i instrumenti poticaja; a prema ovisničkim ciljnim skupinama instrumenti simbola i bodrenja, te instrumenti autoriteta. Među instrumentima prema devijantnim skupinama dominirat će dva podtipa instrumenta poticaja: sankcije, upotreba sile, pa čak i smrt (Schneider, Ingram 1993: 339).

5. Učinak javnih politika na članove različitih tipova ciljnih skupina

Javne politike šalju određene poruke svakoj od ciljnih skupina; one ih uče razumijevanju građanstva te utječu na orijentaciju koju članovi svake od ciljnih skupina zauzimaju prema vladi, politici općenito, kao i na njihovu participaciju u političkom životu. Poruke su različite, ovise o društvenoj konstrukciji ciljnih skupina te samim time ostvaruju različite učinke.

"Neka javna politika jest i lekcija o tipu grupa kojima ljudi pripadaju, što zaslužuju dobiti od vlasti i što se od njih očekuje" (Schneider, In-

Tablica 3. Učinak dizajna javnih politika na različite tipove ciljnih skupina

Vrste utjecaja	Tipovi ciljnih skupina					
	Privilegirane	Natjecateljske	Ovisničke	Devijantne		
Osobne	dobar, inteligentan	kontroverzan	bespomoćan, potrebit	loš		
Poruke	"Tvoji problemi su..."	važni javni problemi	u sukobu s interesima drugih	odgovornost javnog sektora	tvoja osobna odgovornost	
	Vlada bi se prema tebi trebala odnositi	s poštovanjem	sa strahom i oprezom	sa sažaljenjem	s nepoštovanjem ili mržnjom	
Orijentacije	Prema vladi	podržavajući	sumnjičavi, oprezni	nezainteresirani i pasivni	ljuti, potlačeni	
	Prema vlastitim interesima	koincidiraju s javnim interesom	konfliktni s interesima drugih	privatna odgovornost	osobna odgovornost	
	Prema potraživanjima drugih	nelegitimnost	suparništvo	važniji	privilegije	
	Prema političkoj igri	otvorena, poštena i pobjediva	uključuje sirovu upotrebu moći i prevara	hijerarhijska i elitistička	prisila moćnih, nepromjenjiva	
Participacija	Mobilizacijski potencijal	Konvencionalni oblici (glasanje, interesne grupe)	visoko	srednje	nisko	nisko
		Oblici remećenja (štrajk, nemiri)	nisko	srednje	nisko	srednje
		Za privatno ostvarenje usluga	visoko	srednje	nisko	nisko
Interakcija građanin-agencija	komunikacija	ciljevi ruše implementaciju	klijenti iniciraju kontakt	izbjegavanje		

Izvor: Schneider, Ingram 1993: 341

gram 1993: 340). Autorice objašnjavaju kako "osobna iskustva s javnim politikama ljudima govore jesu li atomizirani pojedinci, odnosno moraju li se izravno nositi s vlašću i birokracijom da bi ih pritisnuli u vezi vlastitih potraživanja, ili su pak sudionici u kooperativnome procesu zajedno s drugima, u kolektivnom rješavanju problema za zajedničko dobro" (Schneider, Ingram 1993: 340-341).

Članovima privilegiranih ciljnih skupina dat će se do znanja da ih se smatra inteligentnim i dobrim ljudima. Koristi koje im se distribuiraju, privilegirana ciljna skupina neće doživjeti kao uslugu. Smatrat će da ih zaslužuju jer doprinose općoj dobrobiti društva. Njihov interes smatra se javnim interesom. Važno je naglasiti kako privilegirana ciljna skupina ima visok mobilizacijski potencijal u odnosu na glasanje na izborima i participaciju u interesnim grupama. Natjecateljska ciljna skupina prima ponešto drugačije poruke. Javne politike govore joj da će se, iako je moćna, prema njoj odnositi oprezno i sumnjičavo prije nego s poštovanjem, kao što je to slučaj kod privilegiranih ciljnih skupina. Članovi natjecateljske ciljne skupine kontinuirano moraju biti na oprezu i kalkulirati kako bi osigurali kreiranje javnih politika u svoju korist. Ovisničke ciljne skupine su nemoćne, bespomoćne i potrebite. Problemi s kojima se suočavaju članovi ove ciljne skupine su privatne prirode, a poruka koju im javne politike šalju jest da nisu u stanju samostalno riješiti svoje probleme. Javne politike uče ih da rješavanje njihovih problema nije u javnom interesu te da za pažnju i pomoć koja im se pruža mogu zahvaliti samo velikodušnosti drugih. Za razliku od privilegiranih ciljnih skupina, članovi ovisničkih skupina su apolitični, pasivni i u pravilu posjeduju nizak mobilizacijski potencijal. Članove devijantne ciljne skupine javne politike uče da su generalno loši ljudi te da njihovo ponašanje predstavlja problem za ostatak društva i njegovu dobrobit. Slično kao na primjeru ovisničkih ciljnih skupina, i devijantne ciljne skupine posjeduju nizak mobilizacijski potencijal. Izlazak na izbore i participaciju u interesnim grupama smatraju irelevantnima. Iznimno, ako do mobilizacije devijantne ciljne skupine dođe, ona će se manifestirati u štrajkovima i nemirima (Schneider, Ingram 1993: 341-342).

6. Dinamika društvenih konstrukcija

Analiza utjecaja društvenih konstrukcija na kreiranje i donošenje javnih politika (na ciljeve i instrumente javnih politika) te učinak koji javne politike ostvaruju kod pripadnika pojedine ciljne skupine, kako je to predstavljeno ranije u radu, otvara pitanje hoće li, i ako da na koji način, inherentne kontradikcije unutar procesa javnih politika same po sebi dovesti do cikličkog obrasca korekcija u neravnomjernoj raspodjeli koristi i tereta među različitim ciljnim skupinama (Schneider, Ingram 1993: 342).

Schneider i Ingram sugeriraju kako postoji nekoliko mogućih ishoda, odnosno načina na koje može doći do korekcije društvenih konstrukcija ciljnih skupina. Prvi je da će ljudi na temelju osobnog iskustva s javnom politikom shvatiti da je ista neučinkovita u smislu rješavanja određenog problema ili da se problem od javnog značaja takvom politikom uopće ne adresira. Također, moguće je da uvide i kako je demokratska slika jednakosti u dubokom sukobu i proturječnosti s postojećom raspodjelom koristi i tereta u društvu. U tom slučaju, postaje gotovo nemoguće održati postojeću društvenu konstrukciju privilegiranih ciljnih skupina, no isto tako postaje nemoguće nastaviti se pretvarati kako problemi nepovoljno pozicioniranih ciljnih skupina, na primjer nezaposleni, nisu jedan od važnih problema koji se treba riješiti. Osim osobnog iskustva, drugi ishod, koji također pretpostavlja promjenu društvene konstrukcije, jest da korekciju postojeće društvene konstrukcije izvrše mediji, filmovi, glazba te ostali nosioci društvene konstrukcije. Naime, kada se jake i pozitivno konstruirane ciljne skupine počnu predstavljati u negativnom kontekstu od strane novinara, umjetnika i znanstvenika, dinamika promjene javnih politika dramatično se mijenja. Schneider i Ingram zaključuju da, uz pretpostavku otvorenog i demokratskog društva, fenomen društvenih konstrukcija može proizvesti ciklične krugove "nalik na njihalo" (engl. *pendulumlike*) koji će koristi i terete distribuirati različitim ciljnim skupinama ravnomjerno, u ciklusima (Schneider, Ingram 1993: 343).

S druge strane, postoji i mogućnost zadržavanja *statusa quo* u društvenim konstrukcijama, odnosno da privilegirane ciljne skupine nastave zadržavati najveće koristi na štetu slabijih ciljnih skupina, što će konačno za posljedicu imati izrazitu neravnopravnost u raspodjeli koristi i tereta, a s obzirom na ograničenost koristi (resursa), sve veći i veći broj ljudi postat će konstruiran u devijantnu skupinu, opterećen sve većim teretima. Schneider i Ingram ovdje upozoravaju i da je Edelman (1988) ocijenio nemogućom autokorekciju društvenih konstrukcija: postaju sve važnijima i sve ih je teže opovrgnuti. Vlade ih zloupotrebljavaju u izgradnji potpore rastućoj neujednačenosti u raspodjeli koristi i tereta (Schneider, Ingram 1993: 343) i dovode do krize demokracije, u kojoj se postavlja pitanje legitimnosti koncentracije bogatstva i moći u rukama manjine, a ne većine (Habermas 1975; Offe 1985 u: Schneider, Ingram 1993: 339).

7. Korekcija neravnomjerne raspodjele koristi i tereta na primjeru braniteljske populacije

U ovom dijelu rada detaljno će se opisati društvena konstrukcija cilj-
ne skupine odabrane kao predmet istraživanja: braniteljska populacija.
Oslanjanjem na koncept društvene konstrukcije ciljnih skupina autori-
ca Schneider i Ingram analizirat će se moć koju posjeduje braniteljska
populacija i društvena konstrukcija koja karakterizira ovu ciljni-
nu. Potom će se analizirati braniteljski prosvjedi u Savskoj 66 i promjena
društvene konstrukcije braniteljske populacije koja se dogodila u perio-
du trajanja prosvjeda. Na kraju, također na primjeru braniteljske popu-
lacije, predstaviti će se europeizacija javnih politika, kao četvrti mogući
ishod koji može dovesti do dinamike društvenih konstrukcija ciljnih
skupina i osiguranja ravnomjernije raspodjele koristi i tereta među ra-
zličitim ciljnim skupna.

Društvena konstrukcija ciljne skupine: braniteljska populacija

Braniteljska populacija je društvena skupina čiji su pripadnici bili sudio-
nici Domovinskog rata. Prema podacima iz Izvješća o provedbi Zakona
o pravima hrvatskih branitelja iz domovinskog rata i članova njihovih
obitelji za 2013. godinu (Vlada RH 2014: 47) u Hrvatskoj ima 503.112
osoba koji imaju status branitelja iz Domovinskog rata. Oni čine 11,82%
ukupne populacije.

Braniteljska populacija je prema klasifikaciji Schneider i Ingram (1993)
svrstana u privilegiranu ciljnu skupinu, tj. u skupinu koja posjeduje
znatnu količinu moći, te ujedno ima i pozitivno konstruiranu sliku
u široj javnosti (Schneider i Ingram ih navode kao ratne veterane,
op.a.). Društvena konstrukcija ciljnih skupina sugerira da su članovi
braniteljske populacije dobri ljudi i prema njima se treba odnositi s
poštovanjem. Politike koje se kreiraju i donose u cilju ostvarenja većih
koristi i prava braniteljske populacije javnost će odobriti. Koristi koje
im se raspodjeljuju ne smatraju se nezaslužnim uslugama. Upravo
suprotno, na njih će se gledati s odobravanjem jer su branitelji to,
svojim angažmanom u Domovinskom ratu, zaslužili. Njihovo zbrinja-
vanje, u smislu raspodjele većih koristi (beneficija, prava, olakšica itd.),
smatrat će se ostvarivanjem interesa od nacionalne važnosti, iako će,
kako društvena konstrukcija ciljnih skupina predviđa, te koristi biti

Tablica 4. Absolutni i relativni rezultati ankete za društvenu skupinu branitelji

Varijabla	BROJ ISPITANIKA	UDIO (%)
najzaslužniji za hrvatsku neovisnost (A)	113	37,7
neopravdano sudski progonjeni (A)	31	10,3
normalno rehabilitirani u društvo (A)	18	6,0
glasačka mašinerija (B)	25	8,3
manipulacija brojem (B)	84	28,0
društveni teret/trošak (B)	14	4,7
nešto drugo	15	5,0
Pozitivno	230	76,7
Negativno	62	20,7
Poz./Neg.	8	2,7
(A)*	162	54,0
(B)**	123	41,0

Izvor: Mihalec, Pavlin i Relja 2012: 23

*predstavljaju pozitivne karakteristike

**predstavljaju negativne karakteristike

veće nego je to razmjerno njihovu udjelu u ukupnom društvu ili bi se moglo opravdati potrebom za efikasnošću (Schneider, Ingram 1993: 338). Kada govorimo o moći, braniteljsku populaciju kao dio privilegiirane ciljne skupine karakterizira visok mobilizacijski potencijal, posebice u odnosu na glasanje na izborima i aktivno sudjelovanje u interesnim grupama.

Prilikom ispitivanja utjecaja društvenih skupina na kreiranje javnih politika u Hrvatskoj (Mihalec, Pavlin i Relja 2012: 15) u travnju 2012. godine provedeno je istraživanje o društvenim konstrukcijama ciljnih skupina: žene, branitelji i poljoprivrednici. Istraživanje je provedeno na temelju intervjua i ankete na uzorku od 300 ljudi u užem centru Zagreba. Rezultati istraživanja pokazali su da "od ukupnog broja svih ispitanika njih 76,7 % na branitelje kao društvenu skupinu gleda pozitivno, 20,7 % gleda negativno, a svega 2,7 % anketiranih građana gleda i pozitivno i

Tablica 5. Koristi braniteljske populacije u Republici Hrvatskoj

Prava branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji	Prava koja se ostvaruju na osnovi oštećenja organizma, smrtnog stradavanja člana obitelji te materijalnih i drugih potreba korisnika
1. Pravo na zdravstvenu zaštitu	1. Prava na osnovi oštećenja organizma a. osobna invalidnina b. doplatak za njegu i pomoć druge osobe c. ortopedski doplatak d. medicinska, odnosno fizikalna rehabilitacija e. naknada troškova prijevoza f. jednokratna novčana pomoć
2. Prava iz mirovinskog osiguranja a. pravo na starosnu mirovinu i prijevremenu starosnu mirovinu b. pravo na invalidsku mirovinu c. prava na temelju preostale radne sposobnosti d. pravo na obiteljsku mirovinu e. pravo na najnižu mirovinu f. pravo na staž osiguranja ili posebni staž	2. Prava na osnovi gubitka, zatočenja ili nestanka člana obitelji: a. obiteljska invalidnina b. povećana obiteljska invalidnina c. uvećana obiteljska invalidnina d. prava članova obitelji zatočenoga ili nestaloga hrvatskog branitelja iz Domovinskog rata e. prava članova obitelji iza smrti HRVI iz Domovinskog rata
3. Pravo na doplatak za djecu	3. Prava na osnovi materijalnih i drugih potreba korisnika a. posebni doplatak b. usluge osobe za pružanje njege i pomoći c. doplatak za pripomoć u kući d. prednost pri smještaju u umirovljeničke domove e. obilježavanje mjesta masovnih grobnica žrtava iz Domovinskog rata f. osiguravanje troškova pogreba uz odavanje vojne počasti
4. Pravo na zapošljavanje	
5. Pravo na stambeno zbrinjavanje	
6. Pravo na dionice, odnosno udjele u trgovačkim društvima bez naplate	
7. Ostala prava a. pravo na stipendiju b. prednost pri smještaju u učeničke, odnosno studentske domove c. pravo na besplatne udžbenike d. prednost pri zakupu poslovnog prostora e. prilagodba prilaza do zgrade f. carinske i porezne olakšice g. oslobođenje od plaćanja naknade za prenamjenu poljoprivrednoga zemljišta h. oslobođenje od plaćanja sudskih, upravnih i javnobilježničkih pristojbi i. pravo na obnovu	

Izvor: Dobrotić (2008: 61)

negativno. Od ukupnog broja anketiranih osoba njih 54 % smatra kako su branitelji najzaslužniji za hrvatsku neovisnost, normalno rehabilitirani u društvo i nepravedno sudski progonjeni, dok 41 % ispitanika smatra kako su branitelji društveni teret/trošak, glasačka mašinerija i da se njihovim brojem manipulira" (Mihalec, Pavlin i Relja 2012: 23-24).

Da su članovi braniteljske populacije skloni izravnoj akciji i općenito se lakše mobiliziraju, autorima Mihalec, Pavlin i Relja (2012: 21) potvrđeno je i u intervjuu: "...branitelji, pogotovo hrvatski ratni invalidi, redovito izlaze na izbore; radi se o brojcima od oko 75 %, bilo da su ti izbori na nacionalnoj ili lokalnoj razini, predsjednički ili parlamentarni, pa čak i u izborima za mjesne odbore gdje najviše doprinose (...) dok se bitno ne diraju stečena prava hrvatskih branitelja, tada je populacija zadovoljna i nije spremna na nekakve posebno radikalne nastupe" (Mihalec, Pavlin i Relja 2012: 20).

Moć braniteljske populacije proizlazi isključivo iz njihova mobilizacijskog potencijala; "...ne raspolažu značajnim udjelom u materijalnim resursima, no ona sredstva koja su prosljeđena od Ministarstva udrugama ne mogu se trošiti na političke orijentacije, već su namijenjena za programe koji su socijalnog i pravnog karaktera u okviru njihovih članova" (Mihalec, Pavlin i Relja 2012: 22).

Ako se vratimo na utjecaj društvenih konstrukcija ciljnih skupina na proces kreiranja i donošenja javnih politika, za pretpostaviti je da će javni dužnosnici biti skloni donositi politike koje pogoduju braniteljskoj populaciji te da će se ovoj društvenoj skupini distribuirati više beneficija nego je to razmjerno njihovom udjelu u ukupnom društvu.

Republika Hrvatska svojim je braniteljima namijenila širok krug prava koja zahvaćaju gotovo sve sustave socijalne zaštite, ali i šire; komparativno gledano, Republika Hrvatska nudi najveći broj različitih prava svojim veteranima (Dobrotić 2008: 59). Zakonom o pravima hrvatskih branitelja iz domovinskog rata i članova njihovih obitelji (*Narodne novine* br. 174/04, 92/05, 02/07, 107/07, 65/09, 137/09, 146/10, 55/11, 140/12, 19/13, 33/13, 148/13, 92/14) definirana su prava branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji. Također, definirana su i prava koja se ostvaruju na osnovi oštećenja organizma, smrtnog stradanja člana obitelji te materijalnih i drugih potreba korisnika.

Ciklična korekcija društvene konstrukcije ciljne skupine branitelja

Braniteljski prosvjed u Savskoj 66 ostat će zapamćen kao najdulji prosvjed u Hrvatskoj. Započeo je u listopadu 2014. godine, kada su branitelji okupljeni ispred resornog ministarstva najavili da se "ovog puta ne miču dok ne prestane omalovažavanje i podcjenjivanje hrvatskih branitelja" (Rašović 2014), a "povlačenje" su najavili tek u prosincu 2015. godine (HRT 2015).

Osim što su od samog početka prosvjeda branitelji koji su prosvjedovali zahtijevali smjenu ministra i njegovih pomoćnika, u ožujku 2015. godine, pet mjeseci nakon početka prosvjeda, na adresu saborskog Odbora za ratne veterane, koji je krajem prosinca prethodne godine otvorio javno savjetovanje za nove izmjene i dopune Zakona o pravima branitelja i njihovih obitelji, stigli su i njihovi prijedlozi. Prema pisanju medija, branitelji su zahtijevali povećanje proračunskih izdataka za njihova prava; predlagali su širenje kruga osoba koje bi ta prava mogli ostvariti; da se svim braniteljima s navršenih 60 godina starosti i 35 godina staža osigura pravo na punu mirovinu, dok bi pravo na prijevremenu mirovinu imali branitelji s 55 godina starosti i 30 godina staža; da mirovina branitelja ne bude manja od prosječne plaće u Republici Hrvatskoj te da se svim braniteljima mirovina uvećava ovisno o vremenu koje su proveli u ratu. Nadalje, tražili su i da se bračnom drugu umrlog branitelja omogućiti da već s 45 godina "naslijedi" obiteljsku mirovinu. Zahtijevali su najnižu zajamčenu mirovinu i pripadnicima neborbenog sektora, u jednoj varijanti predlagali su da ona iznosi 2.370 kuna, a u drugoj da bude visine prosječne neto plaće u Republici Hrvatskoj, te da se svake godine usklađuje s rastom plaća. Tražili su i da se dragovoljcima koji su u ratu bili u razdoblju od 5. kolovoza 1990. do 15. siječnja 1992. omogućiti zakonsko pravo na poseban novčani dodatak čija bi se visina određivala svake tekuće godine, a isplaćivao bi se također jednom mjesečno. Zahtijevali su i pravo na braniteljski, invalidski i socijalni dodatak čija bi visina ovisila o vremenu provedenom u ratu, invalidnosti, zaslugama i socijalnom statusu. Nadalje, tražili su da nezaposleni branitelji od HZZO-a dobivaju mjesečnu naknadu od 3.000 kuna te da se uvede zakonska obveza zapošljavanja djece umrlih branitelja koja bi također trebala imati pravo na mjesečnu naknadu od HZZO-a. Konačno, među zahtjevima je izražena i potreba da se u zakon uvrsti i odredba prema kojoj branitelj zaposlen u javnom sektoru

ne može dobiti otkaz, osim vlastitom krivnjom, te da se branitelje koji su vlasnici građevinskih čestica oslobodi od plaćanja komunalnog doprinosa (*Index.hr* 2015).

No u trenutku postavljanja svojih zahtjeva braniteljska populacija već je izgubila potporu većeg dijela javnosti. Tako je istraživanje s početka ožujka 2015. godine, koje je za RTL televiziju provela agencija Promocija plus, otkrilo da većina građana ne podržava branitelje u prosvjedu. "Točnije, prosvjed potpuno podržava 22,8 % ispitanih, dok ga 11,6 % uglavnom podržava. Građana koji nikako ne podržavaju prosvjed je 35,3 %, a njih 12,9 % ga uglavnom ne podržava" (RTL 2015).

Dio medija negativno je izvijestio o zahtjevima branitelja. Tako je, primjerice, novinar portala *Index.hr* (2015) u svom tekstu zaključio kako je "primjetno da braniteljske zajednice ne shvaćaju gospodarske i društvene okolnosti u kojima žive, kao i da su potpuno neosjetljivi prema socijalnim potrebama onog dijela populacije koji nema braniteljski status". *Jutarnji list* (2015) objavio je i reakciju resornog ministra na prijedloge branitelja: "...kako bi se priskrbilo dodatnih 14 milijardi kuna koje branitelji traže, mora se od nekoga i uzeti". Iako su izmjene i dopune predmetnog zakona trebale biti predložene Hrvatskom saboru do 1. srpnja 2015. godine, od istih se odustalo.

Pitanje je hoće li i na koji način prijedlog izmjena i dopuna predmetnog zakona u trenutku kada i ako dođe u saborsku proceduru odgovoriti na zahtjeve braniteljske populacije. Nije li u njihovu slučaju došlo do autokorekcije društvene konstrukcije ciljnih skupina; onoga što Schneider i Ingram nazivaju "cikličnim krugom nalik na njihalo" koji će rezultirati time da se koristi i tereti preusmjere na neku drugu ciljnu skupinu? S druge strane, ako je do promjene društvene konstrukcije ciljne skupine braniteljske populacije uistinu došlo, odnosno nekada pozitivno konstruirana slika braniteljske populacije u javnosti sada postaje negativno konstruirana, koliko će to zapravo imati utjecaja na ravnomjerniju raspodjelu koristi i tereta? Ne bi li u tom slučaju braniteljska populacija postala dijelom natjecateljske ciljne skupine? S obzirom na to da moć koju ova skupina posjeduje ne ovisi o njihovoj društvenoj konstrukciji, odnosno da proizlazi isključivo iz njihova mobilizacijskog potencijala, braniteljska populacija i s negativnom društvenom konstrukcijom zadržava moć. Ovo je čini dijelom natjecateljske ciljne skupine jer pripadnici ovisničke i otpadničke ciljne skupine ne posjeduju moć. Schneider i In-

gram sugeriraju da se odnos javnih dužnosnika, donositelja javnih politika spram privilegiranih ciljnih skupina i natjecateljskih ciljnih skupine ne razlikuje u smislu stvarne raspodjele koristi i tereta. Jedina razlika je što se u slučaju natjecateljskih ciljnih skupina koristi dodjeljuju pod velom tajni, izvan vidokruga javnosti, što dovodi do zaključne pretpostavke a to je da će javni dužnosnici "uzeti od nekoga kako bi priskrbili 14 milijardi kuna koje branitelji traže" te da će se nastaviti "neosjetljivost prema socijalnim potrebama onog dijela populacije koji nema braniteljski status". Štoviše, za pretpostaviti je da će ista rasti, kao što će sve više i više rasti disproporcija u raspodjeli koristi i tereta različitim ciljnim skupinama.

Europeizacija javnih politika kao korekcija neravnomjerne raspodjele koristi i tereta

Dinamika, odnosno autokorekcija društvenih skupina potvrđuje se nemogućom, kako ju je ocijenio Edelman. Prosvjedi braniteljske populacije do određene su mjere negativno utjecali na društvenu konstrukciju ove ciljne grupe, kako je to prikazano u prethodnom poglavlju. I dalje međutim ostaje neriješen problem prekomjerne raspodjele koristi i tereta ovoj ciljnoj skupini, s obzirom na to da bi, u slučaju stvarne promjene društvene konstrukcije, braniteljska populacija postala dijelom natjecateljske, umjesto privilegirane ciljne skupine.

No vijest koja je u hrvatskim medijima objavljena na margini, a tiče se sadržaja dokumenta pod nazivom Izvješće za Hrvatsku 2016. godine: s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, koji je Europska komisija objavila početkom ožujka 2016. godine, baca svijetlo na moguće rješenje neravnomjerne raspodjele koristi i tereta, a odnosi se na ciljnu skupinu braniteljske populacije. Vijest o tom izvješću je u *Večernjem listu* objavljena pod naslovom Savjet iz Europske komisije: braniteljske naknade nepravedne. U *leadu* članka piše: "Europska komisija savjetuje da se braniteljske naknade usklade s običnim socijalnim naknadama, za koje se primjenjuje imovinski i dohodovni cenzus." Novinar zaključuje kako se čini da "Komisija preporučuje vladi premijera Tihomira Oreškovića da ide upravo u onom smjeru protiv kojeg su se u vrijeme prethodne vlade pobunili neki od branitelja koji prosvjeduju u Savskoj ulici: u smjeru zadiranja u posebna prava branitelja" (Krasnec 2016).

Riječ je naime o izvješću u kojem se hrvatsko gospodarstvo ocjenjuje u kontekstu Godišnjeg pregleda rasta,⁵ a za potrebe ovog rada izdvojit će se ocjene i preporuke koje se odnose na rezultate koje ostvaruje sustav socijalne zaštite, s obzirom na ciljnu skupinu braniteljske populacije. Konkretno, Europska komisija mišljenja je kako uvjeti za ostvarenje prava na socijalnu naknadu nisu dosljedni (EK 2016: 91-92): "Revizijom se pokazalo da se novčane naknade i subvencije na središnjoj razini ne dodjeljuju uvijek dosljedno. Za neke opće programe primjenjuju se strogi kriteriji, među ostalim i imovinski i/ili dohodovni cenzus i gornje granice, kao što je to slučaj sa zajamčenom minimalnom naknadom. U okviru ostalih programa koji su usmjereni na posebne kategorije, kao što su branitelji i njihove obitelji, primjenjuje se slobodniji pristup. Osim toga, naknade u okviru posebnih programa uglavnom su više od usporedivih naknada koje se dodjeljuju u okviru općih programa. Stoga se čini da trenutačna struktura sustava ugrožava njegovu učinkovitost i u pogledu pravednosti i u pogledu primjerenosti. Stanje bi se moglo popraviti ujednačavanjem kriterija prihvatljivosti i dodatnom konsolidacijom naknada. To se čini iznimno potrebno s obzirom na trenutačna fiskalna ograničenja i činjenicu da se samo neznatan udio proračuna za socijalnu skrb troši na najugroženije skupine."

Europeizacija javnih politika, odnosno unutarnja harmonizacija i transponiranje javnih politika Europske unije na države (ne)članice; "širenje normi, koje se najprije definiraju i konsolidiraju u procesu donošenja EU odluka, a potom se ugrađuju u logiku domaćega diskursa, identitete, političke strukture i javne politike" (Radaelli 2000, 2003 u: Lalić Novak 2012: 239) moguće odgovaraju na problem neravnomjerne raspodjele koristi i tereta, osiguravajući univerzalniji pristup. Pored toga, Europska unija posjeduje i snažne instrumente s pomoću kojih je u stanju osigurati ostvarenje ciljeva svojih javnih politika. Jedan od tih instrumenata definira se terminom uvjetovanosti i odnosi se na nastojanje međunarodnog donatora (države ili međunarodne organizacije) da utječe na službenu politiku i političko ponašanje određene vlade

5 Dokument koji je Europska komisija objavila 26. studenoga 2015. godine. Naime, u tom pregledu "preporučuju se tri prioriteta za ekonomsku i socijalnu politiku Europske unije u 2016. godini: ponovno pokretanje ulaganja, provedba strukturnih reformi radi modernizacije gospodarstva država članica te odgovorna fiskalna politika. Istovremeno je Komisija objavila i Izvješće o mehanizmu upozoravanja kojim je započet ciklus postupka zbog makroekonomskih neravnoteža. U Izvješću o mehanizmu upozoravanja utvrđeno je da je za Hrvatsku potrebno dodatno detaljno preispitivanje" (EK 2016: 1).

(Stokke 1995: 2 u/ i Beširević 2012: 22). "Ključni element definicije uvjetovanosti je pritisak donatora da će pomoć, u kojem god obliku dolazila, biti ograničena ili ukinuta, ako se ne ispune zadani uvjeti", napominje Stokke (1995: 11-12 u: Beširević 2012: 22).

Ovaj primjer zanimljiv je u odnosu na dinamiku društvenih konstrukcija različitih ciljnih skupina i utjecaj na ravnomjerniju i pošteniju raspodjelu koristi i tereta među skupinama. Naime, sugerira da društvena konstrukcija ciljnih skupina može utjecati na javne dužnosnike, na način kako to opisuju Schneider i Ingram, na lokalnoj (nacionalnoj) razini. U slučaju kada postoji nadnacionalni akter, koji pri tome djeluje i kao vanjski kontrolni mehanizam, kao što je to često slučaj s Europskom komisijom, društvene konstrukcije ciljnih skupina ne moraju nužno utjecati na proces kreiranja i donošenja javnih politika.

8. Zaključak

Koncept društvenih konstrukcija ciljnih skupina autorica Schneider i Ingram ciljne skupine svrstava u četiri kategorije ovisno o njihovoj društvenoj konstrukciji (koja može biti pozitivna ili negativna) i moći kojom skupina raspolaže (koja se odnosi na materijalna sredstva i mobilizacijski potencijal): privilegirane (*advantaged*), natjecateljske (*contenders*), ovisničke (*dependents*) i devijantne (*deviants*) ciljne skupine. Privilegirane skupine su one koje posjeduju znatnu moć i imaju pozitivno konstruiranu sliku u javnosti. Natjecateljske skupine su moćne, ali ih šira javnost percipira negativno. Ovisničke skupine posjeduju relativno malo moći u odnosu na prve dvije grupe, ali im je konstrukcija u društvu pozitivna. Na kraju, ovisničke skupine ne posjeduju moć, a k tome su i vrlo negativno percipirane od strane šire javnosti.

Društvena konstrukcija utječe na raspodjelu dobara u procesu kreiranja javnih politika. Izabrani javni dužnosnici, motivirani vlastitim interesom reizbora, prilikom kreiranja i donošenja politika bit će naklonjeni onim društvenim skupinama koje posjeduju veću moć te imaju pozitivno konstruiranu sliku u društvu. Primjerice, politikama koje pogoduju privilegiranoj ciljnoj skupini javni dužnosnici zauzvrat neće samo dobiti podršku ove jake društvene skupine već će takve politike odobriti i šira javnost.

Koncept društvenih konstrukcija ciljnih skupina sugerira da će koristi biti raspodijeljene primarno među moćnim, privilegiranim skupi-

nama, odnosno da će tim skupinama biti distribuirano više beneficija nego je to razmjerno njihovu udjelu u ukupnom društvu ili bi se moglo opravdati potrebom za efikasnošću. S druge strane, ovisničke i devijantne skupine ostat će uskraćene u beneficijama, odnosno raspodijelit će im ih se vrlo malo, dok će istovremeno trpjeti najveće troškove, odnosno terete, posebice članovi devijantne skupine.

Dinamika, odnosno promjena društvenih konstrukcija ciljnih skupina je neizvjesna. Schneider i Ingram sugeriraju tri moguća ishoda: do korekcije društvene konstrukcije doći će nakon što ljudi na temelju osobnog iskustva uvide da je određena politika neučinkovita i ne rješava stvarni problem u društvu; korekcija društvene konstrukcije moguće će nastupiti nakon što sredstva javnog priopćavanja (mediji) počnu nekada pozitivno konstruirane ciljne skupine prikazivati u negativnom kontekstu. Treći, i kako kritičari ovog koncepta smatraju, najizvjesniji ishod je zadržavanje *statusa quo*, u kojem će se s jedne strane nastaviti s prekomjernom raspodjelom koristi samo određenim ciljnim skupinama, a s druge strane s preopterećenjem teretima drugih ciljnih skupina.

Braniteljska populacija je prema klasifikaciji Schneider i Ingram (1993) svrstana u privilegiranu ciljnu skupinu, tj. u skupinu koja posjeduje znatnu količinu moći te ujedno ima i pozitivno konstruiranu sliku u široj javnosti (autorice ih navode kao ratne veterane, op.a.).

Positivno konstruiranu sliku braniteljske populacije u Hrvatskoj i njezin snažan mobilizacijski potencijal potvrdilo je i istraživanje o društvenim konstrukcijama ciljnih skupina provedeno 2012. godine: rezultati istraživanja pokazali su da "od ukupnog broja svih ispitanika njih 76,7 % na branitelje kao društvenu skupinu gleda pozitivno, 20,7 % gleda negativno, a svega 2,7 % anketiranih građana gleda i pozitivno i negativno (...) branitelji, pogotovo hrvatski ratni invalidi, redovito izlaze na izbore; radi se o brojcima od oko 75 %, bilo da su ti izbori na nacionalnoj ili lokalnoj razini, predsjednički ili parlamentarni, pa čak i u izborima za mjesne odbore gdje najviše doprinose" (Mihalec, Pavlin i Relja 2012: 15).

Stoga je za pretpostaviti da će javni dužnosnici u Hrvatskoj biti skloni donositi politike koje pogoduju braniteljskoj populaciji te da će se ovoj društvenoj skupini distribuirati više beneficija nego je to razmjerno njihovu udjelu u ukupnom društvu. Međutim, braniteljski prosvjed u Savskoj 66, koji će ostati zapamćen kao najdulji prosvjed u Hrvatskoj,

pokazat će da je u slučaju braniteljske populacije možda došlo do promjene u društvenoj konstrukciji.

Naime, prijedlozi izmjena i dopuna Zakona o pravima hrvatskih branitelja i njihovih obitelji koje su branitelji uputili u petom mjesecu prosvjeda negativno su odjeknuli u javnom prostoru, a izmjene i dopune tog zakona nisu prosljeđene u saborsku proceduru. U trenutku postavljanja svojih zahtjeva braniteljska populacija već je izgubila potporu većeg dijela javnosti, što upućuje na moguću promjenu društvene konstrukcije ciljne skupine braniteljske populacije, kao i na moguću objašnjenje zaustavljanja procedure izmjena zakona.

No, ukoliko je do promjene društvene konstrukcije uistinu i došlo, ona ne mijenja mnogo na stvari kada je o raspodjeli koristi i tereta riječ. Naime, braniteljska populacija, s obzirom na to da i dalje posjeduje moć u obliku motivacijskog potencijala, samo sada negativno percipirana od strane javnosti, postala bi dijelom natjecateljske ciljne skupine. A odnos javnih dužnosnika spram ove dvije ciljne skupine (privilegirane i natjecateljske) u pogledu raspodjele koristi se ne razlikuje, osim što se u potonjem slučaju koristi dodjeljuju u tajnosti.

Na kraju, kao četvrti mogući ishod dinamike društvenih konstrukcija ciljnih skupina, pokušava se predstaviti europeizacija javnih politika. Europska unija posjeduje snažne instrumente s pomoću kojih je u stanju osigurati ostvarenje ciljeva svojih javnih politika. Primjer prekomjerne raspodjele koristi braniteljskoj populaciji u Hrvatskoj, odnosno nedosljednosti uvjeta za ostvarenje prava na socijalnu naknadu, a koji se odnose i na naknade hrvatskim braniteljima, iz Izvješća za Hrvatsku 2016. godine: s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža sugerira da društvena konstrukcija ciljnih skupina teže ostvaruje svoj utjecaj na javne politike kada postoji nadnacionalna struktura koja ujedno predstavlja ili vanjski kontrolni mehanizam ili sustav s vlastitom društvenom konstrukcijom koja se ne mora podudarati s onom na lokalnoj/nacionalnoj razini.

Literatura

- Beširević, Nataša.** 2012. Demokratizacija i europeizacija kao teorijski okviri instrumenta uvjetovanosti u 'Politici proširenja' Europske unije. *Političke perspektive: Časopis za istraživanje politike*.1(1). 41-44.
- Cairney, Paul.** 2012. *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Dobrotić, Ivana.** 2008. *Sustav skrbi za branitelje iz Domovinskog rata*. Studijski centar socijalnog rada. Pravni fakultet. Zagreb.
- Europska komisija.** 2016. Izvješće za Hrvatsku 2016. godine: s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža. Dostupno na ovoj poveznici.
- Hill, Michael James.** 2010. *Proces stvaranja javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- HRT.** 2015. *Prosvjed branitelja – samo izgubljeno vrijeme?* 20. prosinca. Dostupno na ovoj poveznici.
- Index.hr.** 2015. *Otkrivamo koje sve povlastice traže šatoraši.* 16. ožujka. Dostupno na ovoj poveznici.
- Jutarnji.hr.** 2015. *Matića šokirali zahtjevi iz Savske: 'Pa to dostojanstvo koje traže košta 20 milijardi!'*. 16. ožujka. Dostupno na ovoj poveznici.
- Krasnec, Tomislav.** 2016. EU: Braniteljske naknade nepravedne. *Večernji list*. 3. ožujka. Dostupno na ovoj poveznici.
- Lalić Novak, Goranka.** 2012. *Europeizacija hrvatskoga sustava azila: mehanizmi i instrumenti utjecaja Europske unije na javne politike i institucije*. Pravni fakultet. Zagreb.
- Mataković, Hrvoje.** 2014. *Temeljne značajke historijskog institucionalizma*. Dostupno na ovoj poveznici.
- Mihalec, Ivica, Pavlin, Pamela, Relja, Marin.** 2012. *Utjecaj društvenih skupina na kreiranje javnih politika u Hrvatskoj*. Fakultet političkih znanosti i Ekonomski fakultet. Zagreb.
- Monpetit, Éric, Rothmayr, Christine, Varone, Frédéric.** 2005. Institutional Vulnerability to Social Constructions. *Comparative Political Studies*. 38(2). 119-142.
- Pavlović, Vukašin.** 2011. Moć i političko odlučivanje. U: Vujačić, L. ur. *Godišnjak 2011*. Fakultet političkih nauka. Beograd.
- Petek, Ana.** 2010. *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: Analiza ciljeva*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Petek, Ana.** 2012. *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: Primjena policy mreža*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Petek, Ana.** 2013. Vrste javnih politika Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika. *Revija za socijalnu politiku* 21(3). 361-376.

- Petek, Ana, Petković, Krešimir.** 2014. *Pojmovnik javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Petković, Krešimir.** 2007. Kako shvatiti inkrementalizam?: Politika teorije Charlesa Lindbloma. *Anali Hrvatskog politološkog društva*. 4(1). 343. 373.
- Rašović, R.** 2014. Ovako gore naši snovi o slobodnoj, samostalnoj i demokratskoj Hrvatskoj. *Večernji list*. 20. listopada. Dostupno na ovoj poveznici.
- RTL** 2015. *RTL-ova anketa otkriva podržavaju li građani braniteljski prosvjed*. 8. ožujka. Dostupno na ovoj poveznici.
- Schneider, Anne; Ingram, Helen.** 1990. Behavioral assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*. 52(2). 510-529.
- Schneider, Anne; Ingram, Helen.** 1993. *Social Construction of Target Population: Implications for Policy and Politics*. *American Political Science Review*. 87(2). 334-347.

Influence of Social Constructions of Target Groups on the Creation of Public Policies and their Dynamics Based on the Example of War Veterans in Croatia

Abstract

The paper deals with the influence of social constructions of target groups on the creation and dynamics of public policies. Special emphasis is on unequal distribution of benefits and obligations among different groups. In the first part of the paper, elaborating on the process of making public policies, we interpret Anne Schneider i Helen Ingram's constructivist understanding of the target groups. In the second part, we make a detailed description of the process of social construction process of the target group in focus, followed by the analysis of sources of power they possess.

Key words: social constructivism; public policies; target groups; war veteran population

