

Socijalni programi, društveni problemi i osnaživanje utjecaja javnosti

SRNA MANDIČ*

Fakultet društvenih znanosti
Sveučilište u Ljubljani
Ljubljana, Slovenija

UDK: 364:36

Članak raspravlja o odnosima društvenih problema i programa socijalnih djelatnosti namijenjenih njihovom rješavanju. Ograničava se na kontekst analize politika i različitih faza, od prepoznavanja društvenog problema, oblikovanja i izvođenja politika/programa do njihove evaluacije. Posebno raspravlja o suvremenom zaokretu prema tzv. postpozitivističkim pristupima, koji nastoje uključivati sve širi krug aktera; s njima evaluacija prerasta iz ocjenjivanja kvalitete djelovanja u oblik demokratizacije odlučivanja o javnim pitanjima. U članku je predstavljena i jedna od konkretnih metoda evaluacije socijalnog programa, te je analizirana njezina izvodljivost u našem okruženju.

Ključne riječi: društvena pitanja, društveni problemi, javne politike, program, socijalne djelatnosti, evaluacija, demokratizacija, osnaživanje javnosti.

UVOD

Nećemo reći ništa novo ako kažemo da društveni problemi postoje, da se socijalni programi (tzv. *human services*) odvijaju i da su namijenjeni rješavanju problema.** Ta se, na općenitoj razini posve samorazumljiva i zato možda suvišna tvrdnja, u pogledu na genezu društvenih problema i djelovanje socijalnih službi pokazuje višestruko upitnom.*** Je li povezanost između društvenih problema i socijalnih

programa doista tako jasna, snažna i pozitivna? Dvojba je, dakako, utoliko opravdanija ukoliko se dublje upustimo u pitanje o tome kako društveni problemi uopće postaju prepoznati i definirani kao "problemi", te na drugoj strani, kakvi su uopće učinci djelovanja institucija koje izvode socijalne programe i što određuje njihov razvoj? K tome se, naravno, otvara i posve pragmatično pitanje koliko programi odgovaraju problemima i koliko djelotvor-

* Srna Mandič, Fakulteta za družbene vede, Kardeljeva ploščad 1, 10 000 Ljubljana, Slovenija, srna.mandic@quest.arnes.si

Srna Mandič, Faculty of Social Sciences, Kardeljeva ploščad 1, 10 000 Ljubljana, Slovenia, srna.mandic@quest.arnes.si

** Ovaj je rad izvorno objavljen pod naslovom „Socialni programi, družbeni problemi in krepitev vpliva javnosti“ u časopisu *Teorija in praksa* 2/2002., str. 204-219. Zahvaljujemo Igoru Lukšiču, glavnom uredniku časopisa te autorici na dozvoli prijevoda i objavljivanja u našem časopisu. (Prim. ur.)

*** Ovaj se rad naslanja na nalaze dvaju istraživanja: "Kvaliteta života društvenih skupina i socijalna politika" za Ministarstvo školstva, znanosti i športa i "Programi stambenog zbrinjavanja posebnih društvenih skupina – kvaliteta i nove veze" iste nositeljice i naručitelja Grad Ljubljana.

no na njih uopće uspijevaju utjecati. I nadalje, tko zapravo na ta pitanja odgovara?

Suvremeni razvoj disciplina kao što su “analiza javnih politika” i “sociologija društvenih problema” u prvi plan pozornosti donosi tezu da se artikuliranje problema i programa odvija u različitim društvenim podsistemima i uz različite logike. Tako odgovor na probleme nije nešto što bi unaprijed i samo po sebi bilo ugrađeno u razvojnu logiku socijalnih ustanova. U empirijskom se svijetu socijalnih programa, naime, mogu naći i takvi koji su namijenjeni problemima kojih više nema ili nisu pravi (odnosno, tako bar misle ključni akteri), a također i problemi kojima se ne bavi ni jedan program socijalnih djelovanja. Takav primjer možemo navesti iz istraživanja programa stambenog zbrinjavanja ranjivih skupina u Ljubljani (Mandič et al., 2000.). Nema programa koji bi skupini beskućnica s djecom nudio smještaj; postoji, međutim, program koji smještaj, doduše, omogućuje, ali ga uvjetuje raspravom o psihosocijalnim problemima. U takvim se okolnostima, naravno, otvara pitanje prevođenja jedne vrsta problema u drugi, recimo, koliko se stambeni problemi patologiziraju, psihologiziraju i medikaliziraju.

Povećano zanimanje za analizu i vrednovanje pitanja koliko su pojedini programi uspješni pri rješavanju društvenih problema nije slučajno. Kako misle Martin i Kettner (1996.), današnje stanje na području socijalnih djelatnosti nepovratno pokazuje pomanjkanje resursa i pouzdanja uključenih aktera. Te činjenice sve više aktualiziraju ne samo ocjenjivanje programa nego i njihovu demokratizaciju u smislu uključivanja različitih aktera u proces oblikovanja, izvođenja i ocjenjivanje programa.

Nakana je ovog članka dati pregled konceptualnih pitanja koja u kontekstu analize politika prate genezu “društvenog problema” od njegova prepoznavanja do utjecanja na nj programima i ocjenjivanja

njihovih učinaka. Pritom se otvaraju pitanja o odnosu između ulaganja u program i njegove uspješnosti i kvalitete, pitanja o tome kako to pouzdano mjeriti, te imaju li pritom kakvu riječ korisnici, financijeri, šira stručna javnost, zagovornici, itd. Tim se pitanjima evaluacije također bavimo u njezinom razvojnom kontekstu, te pratimo prenašanje naglaska s tehničke na komunikacijsku razinu, što se najradikalnije odražava u suvremenim postpozitivističkim pristupima. Tim se pitanjima bavimo i u konkretnom slučaju evaluacije – tzv. pristupu mjerenja izvedbe programa (Martin i Kettner, 1966.), koji predstavljamo i komentiramo njegovu izvodljivost u našem okruženju.

DRUŠTVENI PROBLEM: OD TEME RAZGOVORA DO PREPOZNATE DRUŠTVENE POTEŠKOĆE

U slovenskom jeziku izrazom “problem” označujemo dvoje: prvo, pitanje, odnosno temu razgovora, i drugo, neko neželjeno stanje, odnosno poteškoću. Literatura o javnim politikama, osobito o socijalnoj politici, ta dva značenja u engleskom jeziku strogo odvaja i označuje dvama izrazima; tema, odnosno sporno pitanje odgovara izrazu *issue*, a poteškoća, odnosno problem izrazu *problem* (usporedi Dunn, 1981.).

Jamrozik i Nocella (1998.) pokušavaju “društveni problem” odrediti pobliže, pa postavljaju operacionalnu definiciju koja postavlja tri zahtjeva. Prvo, radi se o nečemu neželjenom, negativnom ili ugrožavajućem za važne društvene vrednote i interese, odnosno o nečemu što se percipira kao ugrožavajuće. Drugo, tiče se nečega što je društvenog porijekla (društveno okruženje, proces, uređenje ili stav) za razliku od prirodnih pojava kao što su potres ili poplava; te su pojave jednako neželjene i ugrožavajuće, ali nisu društvenog porijekla

i izvan su društvenog nadzora. Treće, mora biti društveno savladivo i dostupno društvenom posredovanju. Stajališta o tome što je "društveni problem" se, dakako, mijenjaju – na promijenjenu percepciju problema utječu nove činjenice, promijenjene vrednote ili promijenjena društvena moć skupina, te interesi (Etzioni, 1976.).

U kontekstu analize politika ključna je pozornost usmjerena na to kako je društveni problem prepoznat i tretiran (rješavan) u sferi politike, pobliže u procesu oblikovanja i izvođenja neke javne politike. Međutim, kako će "rješavanju problema" u fazi izvođenja politika biti namijenjen sljedeći odjeljak, ovdje se ograničavamo na fazu artikuliranja problema u sferi politike, dakle na proces u kojem neko pitanje postaje prepoznato kao društveni problem dobiva status problema i stavlja se na dnevni red rasprava o konkretnim politikama. Tako Hoogwood i Gunn (1984.) govore o fazama traženja, filtriranja i definiranja spornih pitanja (*issue search, filtration and definition*), koje se mogu nastaviti i u stručno zahtjevniju fazu predviđanja i analize različitih opcija. Dunn (1981.) govori o fazi dokazivanja i zastupanja tvrdnji (*policy arguments*).

Parsons (1995.) tu temu smješta u mezo-analizu javne politike koja se usredotočuje na veze između definicije problema, utvrđivanja dnevnog reda rasprava, odlučivanja, te izvođenja politike. Logiku po kojoj neko pitanje hoće ili neće postati dijelom konkretne politike, koju predočuje sljedom SPORNO PITANJE – PROBLEM – JAVNA POLITIKA, on raspravlja na primjeru ljudi koji spavaju na ulici. Vjerojatno se svi mogu složiti da je to sporno pitanje (*issue*), ali nema nužno slaganja o tome u čemu je tu problem i kakvom ga politikom rješavati. Ako to pitanje shvatimo kao problem skitnje, onda bismo kao primjeren odgovor javne politike vidjeli pooštavanje policijskog nadzora na

ulicama; ako pak to pitanje razumijemo kao problem beskućništva i pomanjkanja stanova, primjeren bismo odgovor tražili u promjenama stambene politike. "Definiranje problema je dio problema" (Parsons, 1995.:88).

Parsons upozorava na to da se današnja poimanja "društvenog problema" jako razlikuju od uvjerenja najranijih analitičara društvenih problema, kakav je npr. bio Joseph Rowntree pred Drugi svjetski rat. Rani su analitičari vjerovali da je potrebno problem samo otkriti, a činjenice će "govoriti same" i već će svjedočenje o problemu pokrenuti akciju za njegovo rješavanje. Danas se više prihvaća spoznaja o "problemu" kao predmetu interpretacije u smislu proizvođenja i pripisivanja značenja; pozornost se usmjerava na to kako problem definirati, strukturirati, smjestiti u neki kontekst (uokviriti) i kako ga imenovati. Način odvijanja tih procesa presudno utječe na to kako će se - ako će se uopće - tog problema prihvatiti politika.

Značenje procesa i društvenih skupina koje imaju moć označavanja, konstruiranja i interpretiranja nekih pojava i skupina kao "problematičnih" osobito naglašava suvremeni "konstruktivizam", koji svoj korijen ima u Berger-Luckmannovoj koncepciji socijalne konstrukcije realnosti (Berger i Luckmann, 1967.). U toj je perspektivi osobitost društvenih pojava to - nasuprot prirodnim pojavama - da one ne mogu postojati neovisno o percepciji i interpretaciji promatrača. Tako po Blumeru (1971.) identificiranje i artikuliranje društvenog problema predstavlja "aktivnost postavljanja zahtjeva i tvrdnji", a ta je aktivnost kolektivna; štoviše, "društveni problemi su u osnovi proizvod procesa kolektivnog definiranja, a ne neka objektivna i od tih procesa neovisna društvena okolnost samo po sebi" (str. 298).

Hogwood i Gunn (1984.) naglašavaju kako na prepoznavanje i shvaćanje proble-

ma znatno utječe činjenica tko ga stavlja na dnevni red, na kako visoko mjesto i zbog kojih razloga. Navode britanski primjer kad su brojne skupine zaposlenih žena dugo neuspješno nastojale upozoriti na probleme obitelji. A kad je dvoje visokih političara - Callaghan i Thatcherova - koncem 70-ih godina javno izrazilo zabrinutost za "obitelj", ona je postala prioritetnom temom; štoviše, konzervativna je vlada od svih resora počela zahtijevati da svaki prijedlog inovacija upotpune izjavom o predviđenom utjecaju na obitelj.

Naravno da se i u širem društvu, a ne samo u neposrednom okruženju oblikovanja javne politike, odvijaju procesi artikuliranja i interpretiranja, gdje različite strane - kroz prizmu vlastitih interesa - probleme uviđaju i kao takve prepoznaju ili ne. Spector i Kitsuse (1971.) u svojoj knjizi "Konstruiranje društvenog problema" analiziraju "faze razvoja" problema, pa u prvoj fazi naglašavaju ulogu različitih društvenih skupina pri definiranju problema, pokretanju procesa vrednovanja neke pojave ili stanja kao neželjenog, te pri poticanju javnih polemika o tom pitanju. Proces napreduje u drugu fazu ako tu skupinu, odnosno njezine stavove prizna kao legitimnu neka društvena ustanova koja službeno može pokrenuti postupke promjena.

Parsons (1995.) naglašava važnost društvenih pokreta, osobito feminizma i ekoloških skupina, pri postavljanju niza pitanja na dnevni red politika; on također izlaže ulogu stručnjaka, a od 70-ih godina još posebno uspostavljanje tzv. "mislećih tankova" i istraživačkih tijela sa svrhom da utječu na rasprave o javnim politikama putem publiciranja istraživanja i zagovaranjem konkretnih politika (*policy advocacy*).

Pri utjecanju na dnevni red politika vrlo važnu, ali i ambivalentnu ulogu imaju javni mediji. Oni probleme otkrivaju, čine vidljivima i pojačavaju ih; no, time što izabiru

samo te teme kao "vrijedne novina", obavljaju i selekciju; neka pitanja i događaji tako uključuju u javnu raspravu, a druge isključuju iz nje. Parsons pokazuje svojevrstnu dinamiku utjecanja medija na javno mnijenje i govori o više ciklusa kroz koje prolazi pažnja javnosti u vezi s konkretnim spornim pitanjem: 1. preproblemska faza, kad problem doduše postoji, ali ga javnost ne spoznaje; 2. faza alarmantnog otkrića problema kroz medije, koju prati euforično i entuzijastično gledanje na rješivost problema; 3. faza smirivanja, kad u prvi plan stupa svijest o mogućim troškovima koji bi bili potrebni za korjenito razrješavanje problema; 4. faza postupnog opadanja zanimanja javnosti za pitanje; 5. postproblemska faza.

PROBLEMI I NJIHOVO RJEŠAVANJE

Shvaćanje rješivosti problema je, naravno, ovisno o samom shvaćanju problema. Zašto, kako i kada dolazi do društvenih problema pokušava objasniti niz različitih teorija. Jamrozik i Nocella (1998.) ih razvrstavaju u sedam pristupa objašnjavanju geneze društvenog problema. Navode ih u rasponu od najstarijeg, a i danas vrlo utjecajnog tumačenja da su problemi poput siromaštva, nezaposlenosti, itd. posljedica patologije pojedinaca (tj. njihovih karakternih i spoznajnih "mana") do pristupa koji naglašavaju strukturne društvene razloge, te napokon do takvog koji nastanak problema objašnjava procesima i aktivnostima onih skupina koje imaju moć označavanja, konstruiranja i interpretiranja nekih pojava i skupina kao "problematičnih".

Ti pristupi koji objašnjavaju zašto se neki društveni problem pojavio i kakva je uopće njegova narav ujedno sadrže naputak o tome gdje tražiti njegovo rješenje. Tu Jamrozik i Nocella izlažu sljedeće krajnosti. Na jednoj su strani teorije koje društvene probleme shvaćaju kao proizvod struktur-

nih društvenih činilaca, povezanih s raspodjelom društvene moći i vezano s time vide i rješenje problema. Drukčije rečeno, rješenje problema shvaćaju kao političko pitanje koje zahvaća makrodruštvenu razinu. Drugo, dijametralno suprotno je objašnjenje koje prevladava među samim izvoditeljima socijalnih djelatnosti. Po njemu valja razloge, a i rješenja problema, tražiti isključivo na mikrorazini - dakle, među stanovništvom koje taj problem doživljava. U tom je slučaju društveni problem opažen, shvaćen i rješavan kao posebna i osobna poteškoća ljudi koji problem imaju, pri čemu je problem doveden u vezu s njihovim osobnim karakteristikama kao što su stavovi, psihološki ustroj, intelektualne mogućnosti ili osobni odnosi.

Jamrozik i Nocella s tim u vezi također utvrđuju da na prevladavajući način viđenja problema i rješenja utječu i stajališta vlade, odnosno stranaka na vlasti. Tako socijalno-demokratski usmjerene vlade češće prepoznaju strukturne razloge društvenih problema, te naručuju takvu vrstu istraživanja i tehničkog savjetovanja čije su preporuke za strukturne promjene izvodljive. Liberalno-demokratske i konzervativne vlade rjeđe prepoznaju strukturne razloge društvenih problema, pa radije naručuju takva istraživanja i savjetovanja koja su usmjerena k stanovništvu, k pojedincima koji imaju problem, te traže rješenja za probleme kod njih samih, u promjenama njihova ponašanja, resursa, stavova. Time se problem depolitizira, izlučuje iz javne sfere politike i odvaja od društvenih strukovnih razloga, a povezuje se s osobnim i spoznajnim karakteristikama populacije, dakle, patologizira se i psihologizira, te prepušta tretmanu socijalnih službi. Društveni problem se, dakle, depolitizira tako da se pretvori u osobni problem određenih pojedinaca.

Autori još detaljnije analiziraju kako se taj proces odvija na tri razine državnog

posredovanja: političkoj, upravnoj i operativnoj. Politička razina odnosi se na interakciju između javnosti i vlade, a obuhvaća procese u kojima se određene vrednote i interesi prevode u konkretne javne politike i zakone, te na raspodjelu državnih sredstava među različite korisnike. Zahvaćanje u problem na toj razini može se pojaviti u obliku novoga zakona, nove politike ili uspostavljanja nove organizacije koja će se njime baviti.

Upravna razina djeluje kao posrednik i prevodilac političke volje i odluka prihvaćenih na političkoj razini u konkretne metode posredovanja na razini same izvedbe aktivnosti (*level of service delivery*). Uključuje, dakle, procese koji politike i zakone prevode u upravna pravila, u oblikovanje primjerenog upravnog aparata koji može dati naputke operativnoj razini, ali i u dijeljenje sredstava specifičnim programima, te u njihov nadzor. Na upravnoj se razini politički problem prevodi u tehnički, ali je ipak još u javnoj sferi.

Na operativnoj razini javne politike se zakoni, upravna pravila i naputci interpretiraju i upotrebljavaju u konkretnim slučajevima i za konkretne osobe. Na toj razini dolazi do neposrednog, osobnog (*face-to-face*) odnosa između socijalnoaktivnog osoblja i ljudi koji problem doživljavaju. Na toj razini problem više nije u javnoj sferi, nego je već artikuliran kao osobni problem ljudi u zahvaćenoj populaciji.

Posizanje u društveni problem može se započeti i izvesti na svakoj od triju razina, iako se pri reagiranju na problem uobičajeno očekuje smjer "odozgo prema dolje". Po tom se obrascu na problem najprije odaziva razina politike, gdje su potrebna proračunska sredstva za inovacije, zatim upravna i napokon operativna izvedbena razina. U stvarnosti se pak na problem često prva počne odazivati operativna razina ("ljudi na terenu" ili *street-level-beaurocracies*), jer se on tamo, u dodiru s ljudima,

najprije pokaže kao vrlo težak. Budući da između svih triju razina općenito postoje dvosmjernje veze i utjecanje (dakle, ne samo jednosmjerni utjecaj odozgo prema dolje), za kompleksno razumijevanje procesa rješavanja problema nužno je uvažavati djelovanje svih triju razina. Sve prihvaćenije načelo povećavanja utjecaja i moći (*empowerment*) korisnika djelatnosti i uopće organizacija civilnog društva to još više naglašava. Parsons (1995.) upravo u toj točki vidi važno područje demokratizacije.

Za prepoznavanje problema važna je i njegova rješivost. Već je Gouldner (1971.:350) upozoravao da "država treba istraživače koji mogu ispostaviti one društvene probleme kojima se ona može baviti". I Kingdon (1984.) u svojoj teoriji "političke prajuhe" (*policy primeval soup*) naglašava rješivost problema kao činitelj oblikovanja politike. Oblikovanje politike objašnjava postojanjem triju odvojenih tokova: tok problema, tok javnih politika i tok političke volje. Ti se tokovi u nekom kritičnom času združe i sjedine, te omogućuje da dođe do povezivanja rješenja i problema i to uz osiguranu potporu prikladnih političkih snaga. Jamrozik i Nocella (1998.) utvrđuju da zbog ideoloških, političkih, ekonomskih i drugih razloga vlade prepoznaju prije svega one društvene probleme čija rješenja prilježu dominantnim interesima i politikama, a isključuju druge.

PROGRAM KOJI RJEŠAVA PROBLEM

Na području analize javnih politika vrijedi da je većina programa socijalnih djelatnosti (*human services*) oblikovana i financirana zato i na takav način da služi rješavanju konkretnih društvenih problema kao što su npr. nezaposlenost, beskućništvo, zlostavljanje i zanemarivanje djece, itd. Kojemu je problemu program namijenjen obično je očito iz zakonske dikcije, poslov-

nika, odluka ili drugih izvedbenih pravila ili zapisnika tijela koja su odlučivala o ustanovljenju programa. Recimo usput da su programi općenito sastavni dio socijalne, odnosno druge javne politike, pobliže - jedna od njihovih odluka. Socijalni su programi tako instrument socijalne politike i u tom ih je kontekstu potrebno raspravljati.

Pritom je također važno pitanje što program zapravo jest. U analizi javnih politika program predstavlja nešto uže od sektorske politike, a nešto šire, odnosno trajnije od projekta, za koji je karakteristično vremensko ograničenje i jednokratnost. Po Dunnu (1981.) programi pripadaju među "alokativne odluke politike". Nasuprot "regulativnih odluka", kojima država propisuje pravila i standarde, putem alokativnih odluka država utvrđuje, odnosno raspodjeljuje resurse (novac, aktivnosti, kadrove, opremu). Za izvedbu alokativnih odluka država osniva, odnosno koristi zastupstva (*agency*) u obliku različitih organizacija. One izvode programe. Programi su ključni u ponudi djelatnosti; djelatnosti se nude (pružaju) upravo preko njih; pobliže: program je jedinica u sustavu pružanja djelatnosti (*service delivery system*) (Kruschke i Jackson, 1987.:92). Pritom je važan trend da države sve manje neposredno financiraju organizacije (tzv. budžetiranje u obliku dotacije), a sve više samo pojedine programe koje organizacija izvodi. Program je, dakle, definiran unutar sektorske politike, jer koristi njezine resurse i pridonosi njezinim ciljevima.

Konciznu definiciju programa daju Hogwood i Gunn (1984.:16). To je posebno definirano područje vladinog djelovanja koje ima poseban paket zakonodavstva, organizacije i resursa. Školski primjer programa je npr. program školske prehrane, koji uključuje nekoliko zakonskih odluka, različite resurse i osoblje koje program izvodi. Kao sljedeći primjer navodi se stambena politika, za koju se može reći da

se sastoji od niza različitih programa kao što su pribavljanje jeftinijih općinskih stanova, program stambene obnove, program hipotekarnih stambenih kredita, itd. Naravno da u programu kao "skupu funkcionalno povezanih djelatnosti" može sudjelovati više aktera.

Pitanje definicije programa posebno je važno kad se radi o njihovom ocjenjivanju. Da bi se, naime, mogla vrednovati kakvoća i uspješnost konkretnog programa, potrebno je odrediti njegove granice - potanko znati koje mu je resurse, osoblje i rezultate moguće pripisati. To je važno onda kad jedna organizacija izvodi više programa, a svaki se financira, i stoga ocjenjuje, zasebno. Martin i Kettner (1996.) misle da organizacija ne bi trebala izvoditi više od 10 programa ako oni pojedinačno moraju biti dostupni vrednovanju. Program na području socijalnih djelatnosti definiraju još detaljnije i to sljedećim značajkama:

- tretira određeni društveni problem
- predstavlja važan dio aktivnosti organizacije
- ima cilj i namjenu (bilo da je izražen formalno ili implicitno)
- ima naznačene resurse, uključivo osoblje.

Ti kriteriji trebali bi omogućiti pobliže identificiranje i imenovanje programa koji se odvijaju u nekoj organizaciji, ali stvar često nije posve jednostavna i egzaktna; spomenuti autori upozoravaju da je ponekad taj napor "bliže umjetnosti nego značnosti". Usprkos tome, identifikacija programa unutar organizacije nužan je uvjet da bi ih se uopće moglo pojedinačno vrednovati.

OCJENJIVANJE I VREDNOVANJE PROGRAMA: ČETIRI GENERACIJE EVALUACIJE

Pri vrednovanju i ocjenjivanju (tj. pri evaluaciji) tijeka i rezultata programa soci-

jalnih aktivnosti u upotrebi su brojni i vrlo različiti pristupi. S razvojem evaluacijske kulture posljednjih se desetljeća javlja mnoštvo sve formaliziranijih i do potankosti planiranih pristupa. Kao i na drugim područjima, i ovdje dolazi do diverzifikacije, pa se metode evaluacije specijaliziraju za određene programe, područja, pitanja, aktere, faze. Dunn (1981.) razlikuje razvojnu evaluaciju, koja vrednuje tekuće odvijanje programa, odnosno politike, retrospektivnu evaluaciju procesa, eksperimentalnu evaluaciju, te retrospektivnu evaluaciju učinaka. Parsons (1995.) razlikuje dva tipa evaluacije politike i programa: prvi tip je racionalna analiza, a drugi evaluacija kao podrška upravljanju ljudskim resursima, dakle menadžmentu. Ti i drugi autori (Kruschke i Jackson, 1987.; Dunn, 1981.) nadalje prave razliku između formalne evaluacije, koja je namijenjena vrednovanju implementiranja neke politike ili programa, i sumativne evaluacije, koja vrednuje konačne učinke.

Evaluacija socijalnih programa nije se razvijala samo pod utjecajem analize politika nego i teorija menadžmenta u (javnom) sektoru djelovanja. Tome su svoj doprinos dala i najveća imena na području menadžmenta organizacije i upravljanja ljudskim resursima kao što su npr. Drucker, Peters, Waterman i drugi. Evaluacija socijalnih programa postupno je uključivala brojne elemente teorije upravljanja ljudskim resursima, kao i drugih pristupa (npr. *performance measurement, total quality management*, itd.). Na području evaluacije javnih politika i socijalnih programa tako su se danas uglavili neki elementi koji sadržajno tvore više ili manje njezin "željezni repertoar". Osnovno određenje tih elemenata preuzimam od Dunna (Dunn, 1981.):

- *ulog (input)*: to su svi resursi i sredstva (novac, oprema, osoblje, pomagači, korisnici) koji stupaju u program

- *proces*: to je obavljanje aktivnosti, pri čemu se uloži upotrebljavaju i prevode (prerađuju) u proizvod (*output*)
- *proizvod (output)* je sve što sustav ili djelovanje proizvodi
- *povratna informacija (feedback)*: informacija o djelovanju sustava ili akcijskog programa koja se vraća u sustav (program) i omogućuje učenje
- *ishod, učinak (outcome)*: promjena na populaciji ili u okruženju koja je nastupila kao posljedica djelovanja programa.

Ti elementi također predstavljaju osnovne kriterije vrednovanja, a Martin i Kettner (1996.) ih definiraju ovako: učinkovitost (*efficiency*) govori o veličini proizvoda s obzirom na ulog; veća učinkovitost uz zadani ulog znači povećanje proizvoda, i to bez obzira na njegovu kvalitetu i učinke. Aspekt kvalitete odnosi se na kvalitetu proizvoda; povećanje kvalitete znači da više proizvoda doseže određenu visoku kvalitetnu razinu (npr. postotak obroka koje korisnici označuju kao odlične). Uspješnost (*effectiveness*) se odnosi na ishode, odnosno učinke programa i znači da su ciljevi dosegnuti. Na jednostavnom primjeru školske prehrane možemo te kriterije predočiti ovako: povećanje učinkovitosti programa bi se pokazalo tako da npr. dano osoblje uz iste kapacitete pripremi veći broj obroka; povećanje kakvoće bi značilo da se povećava postotak obroka koje korisnik ocijeni odličnima; povećanje uspješnosti bi se izrazilo npr. u primjerenijoj ishranjenosti i zdravlju djece.

Osim tih i tako određenih kriterija postoje i drugi. Dunn (1981.) uspješnost (*effectiveness*) povezuje s pitanjem je li bio dosegnut željeni učinak; primjerenost (*adequacy*) govori o tome je li tim učinkom riješen problem; pravičnost (*equity*) govori

o raspodjeli koristi od programa među različite skupine; prikladnost (*responsiveness*) se odnosi na to zadovoljava li program potrebe, želje i vrednote različitih skupina; primjerenost (*appropriateness*) govori o tome jesu li željeni i planirani učinci doista primjereni, odnosno vrijedni. Dunn pri evaluaciji politika i programa ne izlaže samo brojnost kriterija nego i mogućnost njihova razmimoilaženja, te upozorava da odluka o tome kojem kriteriju dati prednost nije u domeni "tehničke racionalnosti", nego "supstancijalne". Uz to samo usput spominjemo, jer će to pobliže biti obrađeno kasnije, da u novije vrijeme u prvi plan stupa aspekt "komunikacijske racionalnosti".

Pri ocjenjivanju javnih programa, osobito radi interesa financijera i težnje ka što manjoj potrošnji, kriterij uspješnosti više puta ostaje u sjeni kriterija učinkovitosti, iako ga, naravno, ne može nadomjestiti. Uspješnost programa je određena u odnosu na postavljeni cilj - tj. ublažiti ili riješiti neki problem; uspješnost programa znači uspješnost rješavanja problema. Zauzimanje za veću učinkovitost može biti zadovoljiva ako vodi prema povećanju proizvoda bez obzira na njegovu kvalitetu i stvarne učinke. Ako se vratimo primjeru školske prehrane, ta bi opasnost značila težnju k povećanju broja obroka bez obzira na to što se oni mogu pogoršati i prouzročiti slabiju ishranjenost učenika. Ta opasnost "zamjene ciljeva" poznata je i kao tzv. "pogreška trećeg reda", kad program vrlo učinkovito rješava posve pogrešan problem.

Suvremeni razvoj evaluacijskih metoda u smjeru više formaliziranih pristupa, s naglaskom na količinskim mjerama, temelji se na uvjerenju da one pridonose objektivnijoj ocjeni djelovanja neke politike ili programa. Ujedno je takvo shvaćanje evaluacije sve više predmet dvojbi i kritika kakve prate scijentističko, pozitivističko shvaćanje znanja i znanosti kao skupljanja

i interpretiranja objektivnih podataka, koji bi trebali pokazati "pravu istinu" kao entitet neovisan o promatraču. Među kritičarima takvog shvaćanja je i Parsons, koji to pitanje obrađuje vrlo sistematično.

On ustvrđuje da brojni primjeri evaluacije pokazuju kako je njezin rezultat ovisan o tome "gdje sjediš". Preuzima tvrdnje J. Q. Wilsona, koji ih je složio u dva zakona evaluacije. Prvi kaže: ako evaluaciju budu obavljali oni koji program implementiraju, rezultati ocjenjivanja bit će pozitivni. Drugi pak zakon navodi: ako evaluaciju budu obavljali neovisni analitičari, ona će pokazati (i) negativne učinke. Studije koje se priklanjaju prvom zakonu zadovoljit će se podacima koje sama evaluirana organizacija prikuplja za vlastite potrebe; upotrijebit će vremenski okvir u kojem ima više mogućnosti da se pokažu povoljni rezultati; manje će se truditi identificirati vanjske činitelje koji su možda pridonijeli pozitivnim promjenama, već će ih pripisati djelovanju politike ili programa. Studije koje odgovaraju drugome zakonu vjerojatno će slijediti obratni trend: prikupit će što više neovisnih podataka, prihvatit će vremenski okvir opažanja u kojem će se možda pokazati da pozitivnih rezultata možda još nema ili su pak već nestali; više će se truditi pronaći vanjske činitelje koji su pripomogli pozitivnim promjenama.

Parsons iznosi i drugi kritični aspekt - samu analizu, odnosno evaluaciju programa ili politike je, naime, moguće vidjeti kao u biti sastavni dio političkoga procesa koji prije svega implicira vrijednosna opredjeljenja i borbe, a ne nekakvo zauzimanje za istinu. Takvo se shvaćanje nadovezuje na drukčije kritike mjerenja kvalitete socijalnih programa prema kojima oni, tobože, jednostavno povećavaju i olakšavaju nadzor države nad organizacijama i ljudima. Kao što pokazatelji kvalitete programa mogu biti samo oruđe u rukama teyloristički usmjerenog menadžmenta organizacije i

financijera, tako i evaluacija programa i politika može biti legitimacijski dio političkoga procesa. Ta je opasnost i gora ako se takva, sve prije nego vrijednosno neutralna funkcija evaluacije nastoji prikriti i evaluaciju prikazati kao (isključivo) znanstvenu i stručnu praksu. Kao odgovor na ograničenja takvog shvaćanja evaluacije u novije se vrijeme razvilo više pristupa koje Parsons uvrštava među alternativne okvire evaluacije, u "postpozitivističku" evaluaciju.

Posebno valja spomenuti tri postpozitivistička pristupa evaluaciji. Prvi je "mnogostruki pristup", što ga je razvio Cook (1985.). On polazi od toga da ne postoji samo jedna pravilna opcija pri oblikovanju politika/programa i njihove evaluacije; budući da predmet evaluacije ima brojne dimenzije i da uključuje brojne poglede i interese aktera, treba i pri evaluaciji težiti primjeni većeg broja pristupa, opcija i podataka, te u mnoštvu mogućih i legitimnih tumačenja ne tražiti onu koja je "istinita i jedino prava", nego onu koja je "najbolja". Evaluacija, jednako kao i sam politički proces, predstavlja prije svega okvir koji bi trebao osigurati pluralističku, multidisciplinarnu i otvorenu razmjenu znanja.

Drugi je "pristup okvira" (tzv. *design approach*). On se gradi na pretpostavci da se oblikovanje vrednovanja politika odvija u vrijednosno nabijenom društvenom kontekstu koji se izražava u više različitih interpretativnih okvira. Zato je ključna uloga procesa evaluacije u tome da postavi okvir koji omogućuje pregled i preispitivanje različitih načina sagledavanja problema iz kuta gledanja različitih vrijednosnih i metodoloških vidika. Naglasak je na oblikovanju argumenata, a ne na poboljšanju "kvalitete diskusije" koja - idealno gledajući - dovodi početni sukob ideja do konsezensa i sinteze koja omogućuje bolje informirane odluke. Proces evaluacije je,

dakle, okvir koji služi prije svega kao sredstvo za diskusiju i kritički dijalog, a ne hrpa tehnika koje donose “odgovore” i “činjenice”.

Treći i najradikalniji je “naturalistički pristup”, što su ga razvili Guba i Lincoln (1987.) i koji se isto tako temelji na ideji o razvijanju kritičkog dijaloga između različitih interpretativnih okvira i njihovih zagovornika. Svoj su pristup definirali u kontekstu različitih razvojnih stupnjeva evaluacije, odnosno generacija evaluacije. Prvi razvojni stupanj je *tehnički*: s razvojem prvih testova bila je evaluacija percipirana kao tehnička izvedba mjerenja postignutog, a evaluator je nastupao u ulozi nekakvog “tehničara”. Slijedila je *deskriptivna* faza, u kojoj se evaluacija bavila i opisivanjem dobrih i loših strana postignutog; treća generacija evaluacije bila je *prosudbena*. U toj fazi, koja se odvijala 60-ih i 70-ih godina, upotrebom objektivnog istraživanja i standarda prije svega je mjerena učinkovitost i uspješnost programa, a evaluator je imao ulogu prosuditelja. Danas smo usred četvrte generacije evaluacije, gdje se radi o *odzivnoj* evaluaciji. Ona se više uopće ne usredotočuje na ciljeve i učinke politika i programa, nego na “zahtjeve, pomisli, brige i uopće pitanja koja iznose članovi različitih javnosti koje su ovako ili onako upletene u evaluaciju” (str. 567). Evaluacija četvrte generacije se tako usredotočuje na različite poglede uključenih aktera i proizlazi iz pretpostavke vrijednosnog pluralizma. Shvaćena je više u smislu pogodbe, a manje kao traženje objektivne “istine”.

Za postpozitivističke pristupe evaluaciji je, dakle, važna pretpostavka da je evaluacija u suštini dio političkog procesa u kome je znanje rezultat pogodbe, pa zato spoznaje dobivene evaluacijom programa moraju biti utemeljene na širokom sudjelovanju onih kojih se program tiče - od financijera i onih koji program uvode i izvode, do korisnika - ciljnih skupina) i onih koji su isključeni.

Naravno da izvođenje takve evaluacije nije bez problema i dilema. Osim toga, autori priznaju da se radi o novoj vrsti ne samo “društvenog istraživanja” (*social inquiry*) nego i novoj vrsti politike, koja otvara nove horizonte demokratizacije.

Naravno da valja spomenuti kako postpozitivistički pristupi evaluaciji nisu jedini koji priznaju sve veću važnost tome da u procesu evaluacije na ovaj ili onaj način sudjeluje što više aktera programa, koji su sve uključeniji i u njegovo oblikovanje i izvedbu. Osim korisnika (klijenata), kojih se uloga u novije vrijeme sve izrazitije osnažuje (tzv. *empowerment*) važni su akteri i državljani uopće, izabrani službeni predstavnici organizacija i nadzornih vijeća, skupine zagovornika, vladine agencije koje financiraju programe, fondacije, upravno osoblje, financijski i pravni savjetnici i nadzornici, te drugi. I tradicionalnije usmjereni evaluacijski pristupi priznaju da različiti aspekti ocjenjivanja nisu jednako važni i zanimljivi svim zainteresiranim akterima. Financijerima i izvođačima programa često je najvažnija učinkovitost, dok je korisnicima i zainteresiranoj javnosti, stručnjacima i zagovornicima, vrlo važno pitanje kakvoće i učinaka programa.

METODA “MJERENJA IZVEDBE PROGRAMA” (MIP) – PRIMJER KONKRETNE METODE

Metodu “mjerenja izvedbe programa” (*performance measurement in human services programs*) razvili su Martin i Kettner (1996.). Ona se oslanja na dugu tradiciju ocjenjivanja programa, a uključuje i elemente drugih pristupa, osobito *total quality managementa* kao dopune tradicionalnih mjera učinkovitosti i uspješnosti, te pretežno kvantitativnog pristupa, koji “ponovo otkriva” i dokazuje mogućnosti i vrijednosti mjerenja za razliku od isključivo kvalitativnih metoda vrednovanja. Ima nešto elemenata analognih onima kod ocjenjiva-

nja djelovanja organizacija (*organizational performance*) (usp. Slater 1998.), iako je u mnogočemu specifičan, jer se odnosi na "program", a ne na organizaciju. Osim toga, on - implicitno - sadrži i nešto elemenata postpozitivističkog pristupa, jer snažno naglašava proces izbora indikatora i to uz konsenzus širega kruga sudionika programa. Taj je model u pojednostavljenoj standardnoj varijanti (tzv. *SEA report*), prihvatilo više gradskih vlasti i drugih institucija u SAD.

Metoda MIP je definirana kao redovito sabiranje i izvještavanje o podacima o učinkovitosti, kvaliteti i uspješnosti izabranog programa socijalnih djelatnosti. Osim toga ta metoda ima još tri važne značajke. Prva je da uključuje brojčane podatke i ocjene, a ne samo kvalitativne i opisne; zato je označuje i izraz "mjerenje". Druga je karakteristika da nudi vrlo širok, sustavan i detaljni izbor indikatora i mjera, čiji konačan izbor prepušta uključenim akterima. Treća i ključna karakteristika je to da vrednovanje uključuje širok krug aktera (od financijera programa, preko izvođača i zainteresirane javnosti do korisnika i njihovih zagovornika), te zahtijeva njihov konsenzus pri izboru indikatora i mjera za vrednovanje programa. Oblikovanje i izbor primjerenih pokazatelja za prihvaćanje programa tako postaje ključnim pitanjem, a ta metoda na nj odgovara kompleksnim i detaljnim ishodištima i postupovnim pravilima. U nastavku su preuzeta pravila za izvedbu te metode u tri ključna sklopa.

a) Pokazatelji učinkovitosti programa

Učinkovitost se usredotočuje na opseg proizvoda; bavi se odnosima između uloga i proizvoda. Povećanje učinkovitosti znači povećanje proizvoda uz dani ulog. Na području uslužnih programa nužno je detaljno definirati jedinicu usluge. Treba razlikovati etapne od konačnih proizvoda. Primjer jedinice usluge pri aktivnostima

informiranja je npr. kontakt s korisnikom, kod prehrambenog proizvoda jedan obrok, itd. Naravno da je pri izboru jedinice važno prosuditi različite opcije s obzirom na njihovu korisnost u smislu upotrebljivosti i relevantnosti informacije; detaljnost, izvedivost, trošak prikupljanja i izvještavanja o informaciji te suglasnost između zainteresiranih aktera (je li podatak npr. važan za korisnike i njihovu perspektivu). Postupak mjerenja proizvoda trebao bi sadržati tri koraka:

1. izbor skupine koja primjereno predstavlja sve aktere
2. *brainstorming* o svim mogućim jedinicama usluga
3. ocjena svih prijedloga s obzirom na gornje kriterije.

b) Indikatori kakvoće programa

Kakvoća se usredotočuje na kakvoću proizvoda; poboljšanje kvalitete proizvoda je definirana većim udjelom proizvoda koji dosižu određenu razinu kvalitete. Kakvoća na području programa socijalnih djelatnosti može imati sljedeće pojavne oblike: manje pogrešaka, manje papirnatog posla, kraće trajanje, veće zadovoljstvo financijera, veće zadovoljstvo korisnika, niži troškovi, bolja javna slika izvođača.

Naravno da kvaliteta i njezini pokazatelji, kako priznaju Martin i Kettner, nisu objektivni u smislu nevezanosti na društveni kontekst i aktere koji o tome odlučuju. Kvaliteta je - slično kao ljepota - u velikoj mjeri stvar ocjenjivača. Budući da je, dakle, relativna, potreban je vanjski konačni presuditelj. Programi socijalnih djelatnosti imaju dva tipa presuditelja: korisnike i druge zainteresirane aktere.

Budući da kvaliteta ima mnogo dimenzija, potrebno je prije izbora, odnosno oblikovanja indikatora konkretnog programa, posebno identificirati različite dimen-

zije kvalitete, te odlučiti koje od njih imaju prednost. Vladini programi u SAD navode sljedeće najvažnije dimenzije kvalitete djelatnosti. Prvo - pouzdanost. Radi se o pitanju kako konzistentno program zadovoljava korisnikova očekivanja kvalitete. Izvedba programa je nepouzdana ako u njoj dolazi do velikih oscilacija bez vidljivih razloga. Drugo - primjerenost. Tu se najčešće radi o pitanju pravovremenosti odziva izvođača programa na korisnikovu poteškoću; često se mjeri "vremenom ciklusa", koje izražava količinu vremena koje je proteklo između pojavljivanja potrebe kod korisnika i trenutka kad je on primio rezultate djelatnosti. Čekanje ne znači samo fizičko čekanje u nekom redu, nego i čekanje na okončanje postupaka. Pri oblikovanju i izboru mjera kvalitete preporučaju se sljedeća tri koraka:

1. izabrati dimenzije kvalitete koje bismo upotrijebili (npr. pouzdanost i odzivnost)
2. prevesti izabrane dimenzije u karakteristike akcijskog programa
3. odrediti jedinicu djelatnosti.

Umjesto toga moguć je pristup ocjenjivanja zadovoljstva korisnika, koji je veoma raširen, jer je mnogo jednostavniji i lakše izvodiv od spomenutog. Pristupi se razlikuju u 3. koraku; umjesto određivanja jedinice djelatnosti ovdje je potrebno formulirati anketno pitanje o zadovoljstvu korisnika s obzirom na tu dimenziju.

c) Pokazatelji učinaka programa

Ocjenjivanje učinaka (ishoda) programa važi za najviši oblik ocjenjivanja izvedbe programa na području socijalnih djelatnosti. Nasuprot tradicionalnim evaluacijama, koje se temelje na jednokratnim ocjenama, taj se pristup temelji na uvjerenju da se programi djelatnosti ne mogu raspravljati odvojeno od kontinuiranog događanja u društvenom okruženju, te da među njima

postoji uzajamna povezanost. Ipak se pristup MIP učinaka programa ne opaža na makro-, dakle na ukupnoj društvenoj razini, nego na mikrorazini, na korisnicima i njihovom svakodnevnom življenju. Poblize učinke programa MIP definira u smislu očekivanih, odnosno željenih promjena u kvaliteti življenja korisnika. Te promjene mogu zahvaćati različite dimenzije, kao što su životni uvjeti, položaj (npr. zaposlen/nezaposlen), postupanja, stavovi, osjećaji i predodžbe. U tom se pristupu dakle mjeri pojavljivanje pozitivno vrednovanih stanja (npr. koliko je beskućnika prešlo u neki stalni i primjereni oblik nastanjenja), iako je moguće i mjerenje problema i njihovog nestajanja (npr. broj noći koje beskućnik prespava na pločniku).

Za mjerenje učinaka programa u upotrebi su četiri različita tipa mjera. Prvo - brojčano prebrojavanje, što znači jednostavno prebrojavanje korisnika koji postižu željeno stanje (npr. dobiju zaposlenje). Drugo - standardizirane mjere; to su prije svega standardizirani testovi koje korisnici obave prije i poslije akcije i koji mjere promjenu u kvaliteti njihovog življenja. Treće - ljestvica ponašanja korisnika, pri čemu na standardizirani upitnik odgovara izvođač djelatnosti. Četvrto - zadovoljstvo korisnika; korisnik sam izvješćuje o svom zadovoljstvu odgovorima na anketu (npr. koliko mu je program pomogao pri dostizanju željene promjene). O izboru mjera potrebno je razmisliti s obzirom na korisnost, pouzdanost, valjanost, itd.; taj izbor predviđa sljedeća tri koraka:

1. sastav skupine koja je reprezentativna za sve aktere
2. identificiranje što većeg broja mogućih mjera učinaka, problema i njihovih pretpostavki
3. konsenzualni izbor jedne ili dviju najprimjerenijih mjera.

d) Izvedivost metode MIP kod nas

Pri raspravljanju o tom modelu evaluacije svakako se postavlja i pitanje je li i koliko je on neposredno prenesiv i je li i u kakvim uvjetima izvediv u našem socijalnom sustavu. Ovdje nije moguće dati cjelovit odgovor na to pitanje, ali možemo reflektirati na pokušaj da tu metodu upotrijebimo u konkretnom slučaju. Pokušali smo je, naime, aplicirati u okviru istraživanja "Programi stambenog zbrinjavanja posebnih društvenih skupina - kvaliteta i nove povezanosti" (Mandič et al., 2000.), i to na nekoliko programa stambenog zbrinjavanja ranjivih društvenih skupina u Ljubljani.

Pokazalo se da ta metoda u našem okruženju nije lako izvediva. Ozbiljne poteškoće pokazale su se već u prvom koraku - pri identificiranju granica konkretnih programa, a i društvenih problema čijem su rješenju bili namijenjeni. U nizu programa smo se suočili s poteškoćom da je oboje bilo premalo detaljno određeno već pri nastanku programa. Problem je - pojednostavljeno rečeno - bio u tome da su izvođači obavljali mnogo stvari, a štošta od toga nije bilo određeno ni kao formalna djelatnost. Niz djelatnosti koje su poduzimale posebne društvene skupine bilo je teško razlučiti u pojedinačne programe. Taj je problem bio još gori, jer smo se suočili s veoma raspršenom strukturom programa i s velikim brojem manjih organizacija koje su obavljale te programe na prostoru Ljubljane, dok je metoda bolje prilagođena većim izvođačima s manjim brojem programa.

Nadalje se pokazalo da je metoda vremenski veoma zahtjevna već i za jednu organizaciju, a kamoli za veći broj manjih i veoma raznorodnih organizacija. Za izvedbu te metode bilo bi potrebno mnogo više vremena nego što je u početku planirano i prihvaćeno od većeg broja sudionika - tj. jednodnevne radionice. Ukratko, prosudba pojedinačnih indikatora i njihov

konsenzualni izbor pokazao se vremenski vrlo zahtjevnim poslom. Osim toga, i ishodišna točka - izbor već zatečenih indikatora - pokazala se relativno slabom i ukazuje na relativno nisku uhodanost evaluacije u našem okruženju, te na pomanjkanje utrlih kanala sudjelovanja i komuniciranja među akterima, osobito s različitih razina. Čini se da je naša današnja evaluacijska kultura blizu onog modela evaluacije kojega bismo mogli uvrstiti negdje između druge i treće generacije evaluacije, dakle opisivanje pozitivnih i negativnih aspekata programa, koje postupno već prelazi u formaliziranije i stručno-metodološki razvijenije prosuđivanje i rasuđivanje. Da bismo mogli uspješno upotrijebiti model koji ima i elemente četvrte generacije evaluacije, gdje se radi o dijalogu između različitih aktera i njihovih vrijednosnih orijentacija, potrebna je jača sistemska podrška koja bi poticala komuniciranje među akterima s različitih razina - političke, upravne i operativne s jedne, te korisnika i druge javnosti s druge strane.

ZA ZAKLJUČAK: OD KVALITETE DJELATNOSTI K DEMOKRATIZACIJI OBLIKOVANJA I OCJENJIVANJA PROGRAMA

U članku smo raspravili odnose između društvenih problema i programa socijalnih djelatnosti koji bi trebali biti namijenjeni upravo rješavanju tih problema. Pokazali smo da su ti odnosi sve prije nego jednostavni i samorazumljivi.

Prvo, ti su odnosi kontekstualno određeni; o njima je na predstavljeni način moguće govoriti samo unutar širega društvenog konteksta kojeg predstavlja oblikovanje i izvođenje javnih politika. Taj kontekst implicira određenu strukturu djelatnosti i aktera na tri razine: političkoj, gdje se prihvaćaju konkretne javne politike, upravnoj, gdje se politike prevode u kon-

kretno programe, te na operativnoj razini, gdje se programi izvode i dolaze u dodir s korisnicima i širom javnošću.

Drugo, u taj kontekst pripada i prihvaćanje i vrednovanje pojedinih politika i programa, dakle evaluacija. Takvo vrednovanje je utoliko važnije ukoliko izvođači djelatnosti nisu samo javne ustanove, koje bi već po upravnoj logici bile podređene višim upravnim instancama, nego su to zasebne nevladine organizacije. Privatizacijom djelatnosti se, naime, neposredna izvedbena uloga države i javnog sektora smanjila, a ojačala se njena poticajna i nadzorna uloga (tzv. prelaz *providing – enabling*).

I nadalje, u širenju i razvoju evaluacije, odnosno evaluacijske kulture pokazuje se i utvrđuje još jedan trend – povećanje moći i uloge korisnika i uopće zainteresirane javnosti (tzv. *empowerment*). Kroz evaluaciju i suradnju u njoj mogu se, naime, korisnici - bilo neposredno ili preko svojih predstavničkih i zagovarateljskih organizacija - uključiti u proces vrednovanja programa, a i politika. U tom je smislu evaluacija jedno od sredstava demokrati-

zacije javnih politika, jer širi krug uključenih aktera i zahvaćene javnosti, a jača i povratne systemske informacije i systemsko komuniciranje u smjeru “odozdo prema gore”. Kako naglašava Parsons (1995.), tu se više ne radi o kvaliteti djelatnosti, nego o re-politizaciji i demokratizaciji javnih politika. Naime, funkcija javnih politika nije ograničena na osiguravanje socijalnih djelatnosti i usluga, nego uskršava i njena druga izvorna funkcija - prevođenje i upotreba znanja, te poticanje demokratskih sposobnosti najšire javnosti za uključivanje u javno odlučivanje. To pretpostavlja i promjenu naravi politike; tako se politika više ne završava sa predstavničkom demokracijom, nego je shvaćena kao širi proces “društvenog učenja” i prihvaćanja javnih odluka. Zato će, kako misli Parsons, u sljedećem desetljeću ključna uloga analize politika pospješivati prisni dijalog između oblikovatelja politike, izvođača (stručnjaka) i “aktivnog” društva. Izazov budućnosti je kako poboljšati komunikativnu - više nego instrumentalnu - racionalnost suvremenih demokratskih društava i kako tome primjerenom oblikovati i mijenjati društvene institucije.

LITERATURA

- Berger, P., Luckman, T. (1967.) *The Social Construction of Reality*. London: Allen Lane The Penguin Press.
- Blumer, H. (1971.) Social problems as collective behaviour, *Social Problems* 18:298-306.
- Cook, T. D. (1985.) u: Shotland, R. I., Mark, M. M. (ur.) *Social Science and Social Policy*. Newbury Park: Sage. Navedeno po Parsons, W. (1995.)
- Dunn, W. N. (1981.) *Public Policy Analysis: an Introduction*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Edgar, B., Doherty, J., Mina Coull, A. (1999.) *Services for homeless people*. Bristol: The Policy Press.
- Etzioni, A. (1976.) *Social Problems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Gouldner, A. (1971.) *The Coming Crisis of Western Sociology*. London: Heinemann.
- Guba, E. G., Lincoln, Y. S. (1987.) The countenances of fourth-generation evaluation: Description, judgement and negotiation, u: Palumbo (ur.) *The Politics of Programme Evaluation*. Newbury Park: Sage. Navedeno po Parsons, W. (1995.)
- Hogwood, B. W., Gunn, L. A. (1984.) *Policy Analysis for the Real World*. London, New York, Toronto: Oxford University Press.
- Jamrozik, A., Nocela, L. (1998.) *The Sociology of Social Problems*. Cambridge: Cambridge University Press.

- John, P. (1998.) *Analysing Public Policy*. London, New York: Pinter.
- Kettner, P., Moroney, R., Martin, L. (1990.) *Designing and Managing Programs*. Newbury Park, London, New Delhi: Sage.
- Kingdon, J. W. (1984.) *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston, Toronto: Little, Brown and Company.
- Kruschke, E. R., Jackson, B. (1987.) *The Public Policy Dictionary*. Santa Barbara: California State University.
- Mandič, S., Černič Mali, B., Leskošek, V., Flaker, V., Zaviršek, D. (2000.) *Raziskovalno poročilo. Programi stanovanjske oskrbe posebnih družbenih skupin – kakovost in nove povezave*. Ljubljana: Urbanistični Inštitut Republike Slovenije.
- Martin, L., Kettner, P. (1996.) *Measuring the Performance of Human Service Programs*. Thousand Oaks, London, Tokyo: Sage.
- Parsons, W. (1995.) *Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sluyter, G. V. (1998.) *Improving Organizational Performance*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Spector, M., Kitsuse, J. L. (1987.) *Constructing Social Problems*. New York: de Gruyter.

Sa slovenskog jezika preveo Ivan Magdalenić

Summary

SOCIAL PROBLEMS, HUMAN SERVICE PROGRAMMES AND EMPOWERMENT

Srna Mandič

*Faculty of Social Sciences, University of Ljubljana
Ljubljana, Slovenia*

The article focuses on the relationship between social problems and the human services programmes, designed to alleviate the theme. It is observed in the policy analysis framework with its distinctive steps such as the problems recognition, design of policy and programmes, their implementation and evaluation. In addition, the recent shift in the evaluation towards post-positivist approaches is highlighted, extending the role of evaluation from the one in assessment of quality in service delivery towards that of democratisation of public decision-making. The author also describes a specific method of measuring the performance of services and discusses its applicability in the Slovenian social context.

Key words: social issues, social problems, public policy, programme, human services, evaluation, democratisation, empowerment.

236. str. prazna