

Izdavač:

Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica

Za izdavača:

Doc. dr. Emir Tahirović

Recenzenti:

Akademik, prof. dr. Mirko Pejanović

Prof. dr. Elmir Sadiković

Dr. Dritan Abazović

DTP:

Mr. Sead Muhić, dipl.ing.

Štampa:

Štamparija Fojnica d.o.o.

Tiraž:

100

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

32(075.8)

TAHIROVIĆ, Emir

Osnove javnih politika / Emir Tahirović, Ermin Kuka. - Sarajevo : Fakultet za upravu Univerziteta u Sarajevu, 2020. - 330 str. ; 25 cm

Bibliografija: str. 309-330 i uz tekst.

ISBN 978-9958-578-08-3

1. Kuka, Ermin

COBISS.BH-ID 29000966

Sva su prava pridržana

Ovaj udžbenik i njegovi dijelovi ne smiju se reproducirati ili koristiti u bilo kojem obliku ili bilo kojim elektroničkim i mehaničkim sredstvima, uključujući fotokopiranje i snimanje, ili bilo kakvim informatičkim sistemom za pohranu ili obnavljanje, bez pisane dozvole izdavača

Doc. dr. Emir Tahirović
Doc. dr. Ermin Kuka

OSNOVE JAVNIH POLITIKA

Sarajevo, 2020.

| | |
|------------------------|---|
| PREDGOVOR | 9 |
|------------------------|---|

PRVO POGLAVLJE

| | |
|--|----|
| 1. DEFINIRANJE POLITIKE I JAVNIH POLITIKA | 11 |
| 1.1. Pojmovno određenje politike | 11 |
| 1.2. <i>Policy</i> | 14 |
| 1.3. Javne politike | 18 |
| 1.3.1. Važnost javnih politika | 24 |

DRUGO POGLAVLJE

| | |
|---|----|
| 2. TEORIJE O STVARANJU JAVNIH POLITIKA | 27 |
| 2.1. Pluralističke teorije | 28 |
| 2.2. Elitističke teorije | 31 |
| 2.3. Marksizam | 34 |
| 2.4. Globalizam | 37 |
| 2.5. Institucionalna teorija | 39 |
| 2.6. Model racionalnih aktera | 43 |
| 2.7. Inkrementalistički model | 47 |
| 2.8. Modeli birokratske organizacije | 49 |
| 2.9. Modeli sistema vrijednosti | 51 |

TREĆE POGLAVLJE

| | |
|---|----|
| 3. ZNAČAJ, ELEMENTI, INSTRUMENTI I DIMENZIJE JAVNIH POLITIKA | 53 |
| 3.1. Elementi javnih politika | 53 |
| 3.2. Značenja javnih politika | 55 |
| 3.3. Ciljevi javnih politika | 57 |
| 3.4. Instrumenti javnih politika | 60 |
| 3.5. Dimenzije javnih politika | 62 |

ČETVRTO POGLAVLJE

| | |
|--|----|
| 4. TIPOLOGIJA I PODRUČJA JAVNIH POLITIKA | 67 |
| 4.1. Tipologija javnih politika | 67 |
| 4.1.1. Klasični državni resori (<i>Case study</i> – odbrambena politika) | 73 |
| 4.1.2. Ekonomska i budžetska politika | 75 |
| 4.1.3. Socijalne politike (<i>Case study</i> – zdravstvena politika) ... | 81 |
| 4.1.4. Posebne sektorske politike (<i>Case study</i> – energetska politika) | 86 |
| 4.1.5. Ostale javne politike (<i>Case study</i> – kulturna politika) | 95 |

PETO POGLAVLJE

| | |
|--|-----|
| 5. FAZE PROCESA STVARANJA JAVNIH POLITIKA | 109 |
| 5.1. Priprema prijedloga javnih politika | 117 |
| 5.2. Postavljanje agende | 120 |
| 5.3. Formulacija rješenja | 122 |
| 5.4. Odlučivanje | 126 |
| 5.5. Implementiranje | 128 |
| 5.6. Evaluacija | 130 |
| 5.7. Razvijeni model stvaranja javnih politika | 133 |

ŠESTO POGLAVLJE

| | |
|--|-----|
| 6. SIGMA PRINCIPI U STVARANJU JAVNIH POLITIKA | 139 |
| 6.1. SIGMA principi u javnoj upravi i donošenju javnih politika .. | 139 |
| 6.2. SIGMA principi i europski upravni prostor | 152 |

SEDMO POGLAVLJE

| | |
|---|-----|
| 7. ANALIZA JAVNIH POLITIKA (<i>POLICY ANALIZA</i>) | 155 |
| 7.1. Multidisciplinarna analiza javnih politika | 158 |
| 7.2. Vrste analize javnih politika | 161 |
| 7.3. Analiza javnih politika i praksa | 163 |
| 7.4. Javne politike i kritički pristup | 166 |
| 7.5. Strukturiranje <i>policy</i> problema | 168 |

OSMO POGLAVLJE

| | |
|---|------------|
| 8. AKTERI PROCESA STVARANJA JAVNIH POLITIKA | 173 |
| 8.1. Zvanični akteri procesa stvaranja javnih politika | 178 |
| 8.2. Nezvanični akteri procesa stvaranja javnih politika | 180 |
| 8.3. Međusobni odnosi aktera u procesu stvaranja javnih politika .. | 184 |

DEVETO POGLAVLJE

| | |
|--|------------|
| 9. USVAJANJE I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA | 187 |
| 9.1. Javno odlučivanje i proces javnog odlučivanja | 187 |
| 9.2. Teorije javnog odlučivanja | 193 |
| 9.3. Racionalni izbor i racionalno odlučivanje | 195 |
| 9.4. Promjene u sistemu uprave | 199 |

DESETO POGLAVLJE

| | |
|--|------------|
| 10. JAVNO ZAGOVARANJE I LOBIRANJE | |
| JAVNIH POLITIKA | 209 |
| 10.1. Određenje javnog zagovaranja i lobiranja | 210 |
| 10.2. Zagovaračke strategije | 215 |
| 10.2.1. Odabir najprimjerenijeg pristupa | 221 |
| 10.2.2. Analiza konteksta i postavljanje ciljeva u odnosu na kontekst | 224 |
| 10.2.3. Analiza aktera | 226 |
| 10.2.4. Oblikovanje i prijenos poruka | 228 |

JEDANAESTO POGLAVLJE

| | |
|---|------------|
| 11. JAVNE POLITIKE I JAVNI IZBOR | 233 |
| 11.1. Određenje javnog izbora | 233 |
| 11.2. Javni izbor i javna vrijednost | 236 |
| 11.2.1. Javni izbor i ekonomija blagostanja | 238 |

DVANAESTO POGLAVLJE

12. PROMJENE JAVNIH POLITIKA I KOMPARATIVNE

| | |
|--|-----|
| JAVNE POLITIKE | 245 |
| 12.1. Modeli promjene javne politike | 245 |
| 12.2. Komparativne javne politike | 252 |

TRINAESTO POGLAVLJE

13. PROCESI STVARANJA JAVNIH POLITIKA U BOSNI I HERCEGOVINI I EUROPSKOJ UNIJI

| | |
|--|-----|
| 13.1. Stvaranje i implementiranje javnih politika u Bosni i Hercegovini | 259 |
| 13.1.1. Javne politike i reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini | 265 |
| 13.2. Procesi stvaranja javnih politika i tipologija javnih politika Europske unije | 273 |
| 13.3. Europeizacija javnih politika: utjecaj javnih politika EU na nacionalni <i>policy</i> kontekst | 279 |
| 13.4. Implementacija EU javnih politika | 286 |
| 13.5. Utjecaj EU na stvaranje javnih politika u Bosni i Hercegovini | 289 |

ZAVRŠNE OPSERVACIJE

14. ZNAČAJ I POTREBA OBLIKOVANJA

| | |
|------------------------------|-----|
| JAVNIH POLITIKA | 295 |
|------------------------------|-----|

| | |
|----------------------|-----|
| PRILOZI | 307 |
|----------------------|-----|

| | |
|-------------------------|-----|
| LITERATURA | 309 |
|-------------------------|-----|

PREDGOVOR

Udžbenik “Osnove javnih politika“ je prvo izdanje pripremljenih predavanja na ovom uvodnom predmetu. Ovo je izdanje prvenstveno namijenjeno redovnim i vanrednim studentima Fakulteta za upravu – pridružena članica Univerziteta u Sarajevu, kao i svim drugim studentima koji studiraju i polažu ovaj predmet prema važećem nastavnom planu i programu na matičnim fakultetima.

Udžbenik je u osnovi sadržajno prilagođen nastavnom planu i programu kao obaveznom okviru za ovaj predmet.

U koncipiranju ovog udžbenika primjenjen je moderan pristup javnim politikama s ciljem lakšeg razumijevanja složene materije kojom se bavi ova poddisciplina političkih nauka. Osim toga, udžbenik omogućava sistemsko izučavanje problema i teorija vezanih za javne politike i analizu javnih politika, što je bitan uvjet uspješnog obrazovanja studenata iz različitih oblasti društvenih nauka, kao i njihove kompetentnosti u poznavanju fundamentalnih znanja iz domena javnih politika.

Temeljni ciljevi ovog udžbenika su:

- odrediti i definirati politiku i javne politike,
- sistematizirati i klasificirati teorije o stvaranju javnih politika,
- izučiti značaj, elemente i instrumente javnih politika,
- sagledati tipologije i područja javnih politika,
- analizirati faze procesa stvaranja javnih politika,
- prezentirati SIGMA principe u stvaranju javnih politika,
- izučiti osnove analize javnih politika,
- sagledati aktere procesa stvaranja javnih politika (zvanične i nezvanične),
- dati osvrt na usvajanje i koordinaciju javnih politika,
- sagledati uvjete javnog zagovaranja i lobiranja javnih politika,
- analizirati odnos javnih politika i javnog izbora,
- dati osvrt na promjene javnih politika i komparativne javne politike,

- izučiti procese stvaranja javnih politika u Bosni i Hercegovini i u Europskoj uniji.

Udžbenik je pisan koncizno, zanimljivo i uz pristup koji će osigurati čitljivost. Pri tome se nastojalo gradivo izložiti na način koji ne iziskuje veliko predznanje iz javnih politika. Uložen je značajan trud da se zorno pokažu pojedine funkcionalne veze i međuovisnosti između javnopolitičkih varijabli kako bi se olakšalo njihovo razumijevanje.

Budući da je koncipiran kao udžbenik, odnosno komplementarno nastavno sredstvo, treba ga koristiti kombinirano, zajedno sa knjigama iz popisa literature.

Ovaj je udžbenik od posebnog značaja vanrednim studentima, koji redovno ne prate predavanja i vježbe. Udžbenik im može poslužiti kao početna literatura, koja ih, na jednostavan način, uvodi u predmet “Osnove javnih politika” i olakšava im ulaz u samostalno savladavanje temeljnih pojmova, načela, koncepcija i teorija javnih politika.

Prilikom pisanja ovog udžbenika uzete su u obzir i implementirane savremene metode izvođenja nastave.

Udžbenik je specifičan, jer predstavlja skup najprikladnijih elaboracija i objašnjavanja pojava, procesa i odnosa iz domena javnih politika. Očekuje se da će biti od pomoći studentima u lakšem savladavanju nastavnih tema i razumijevanju i studiranju pojedinih poglavlja (modula) iz javnih politika. Jer, svaki napor uložen u savladavanje gradiva iz javnih politika zasigurno je isplativa investicija u vlastitu budućnost i osobni intelektualni napredak.

Svaka je dobronamjerna primjedba prihvatljiva i bit će ugrađena s ciljem poboljšanja kvaliteta udžbenika uz ispriku za nehotične propuste i pogreške koje se, i pored dobre volje i potpunog angažiranja, nije uspjelo izbjeći.

Doc. dr. Emir Tahirović

Doc. dr. Ermin Kuka

PRVO POGLAVLJE

1. DEFINIRANJE POLITIKE I JAVNIH POLITIKA

1.1. Pojmovno određenje politike

Za adekvatno vođenje znanstvene rasprave o javnim politikama, tj. jasno teorijsko definiranje i određenje pojma javnih politika, neophodno je, prethodno, precizno odrediti pojam *politike*. Općepoznato je da pojam i praksa politike imaju svoje povijesno ishodište koje seže u razdoblje prije nove ere, zahvaljujući, prije svega, grčkim filozofima Sokratu, Platonu, Aristotelu, ... Počev od tog vremena pa do danas, brojni znanstvenici i istraživači, osobito politolozi, ponudili su na desetine definicija pojma politika. Kako naglašava Esad Zgodić „povijest politike pokazuje da ona nije ništa jednoznačno. Otuda i govor o politici kao multiverzumu.“¹

Etimološki, riječ politika je nastala od grčke riječi *polis*, a što je u staroj Grčkoj označavalo grad ili državu (koja je imala do 10.000 stanovnika). Razvojem ljudske civilizacije i ljudskog društva, politika kao znanost, a osobito kao praktična (empirijska)² aktivnost i djelatnost zauzima sve značajniju ulogu i mjesto u ukupnom razvoju. Tako je, u današnje vrijeme, politika postala nezaobilaznim društvenim fenomenom, bez kojeg ne može funkcionirati i egzistirati niti jedna društvena zajednica, bez obzira kako je i na koji način ona uređena.

Vremenom su nastajala i producirala se različita shvatanja pojma i prakse politike i političkog. Još od Aristotela (384. – 322.

¹ Zgodić, Esad (1997). *Studije o politici: Ksenofont, Makijaveli, Pruščak, Tito*. Sarajevo: B.H. COD, str. 11.

² „Praktična politika, u općem značenju, je plan djelovanja, na primjer, pojedinaca, grupa, poduzetnika ili vlade. Označiti nešto kao praktičnu politiku znači da su donijete formalne odluke i da postoji zvanično odobrenje za određeni tok djelovanja“ (Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 739).

godine p.n.e.), koji je, pored ostalog, napisao i knjigu pod naslovom "Politika", pa do danas, politika je u središtu pozornosti razmatranja brojnih znanstvenika i istraživača.

Stoga se, neće ulaziti u analizu i deskripciju brojnih i različitih definiranja i shvatanja politike, počev od Platona, Aristotela, Tomasa Hobsa (*Thomas Hobbes*), Nikole Makijavelija (*Niccolo Machiavelli*), Endrjua Hejvuda (*Andrew Heywood*), Roberta Dala (*Robert Dahl*), Hane Arent (*Hannah Arendt*), do niza drugih autora. Znanstvena pozornost bit će na savremenom shvatanju politike, a u prvom redu javne (praktične) politike.

U Rječniku stranih riječi,³ pod pojmom politika stoji „politika (grč. *polis* grad, država), politikos građanski, državnički od polites građanin, politike skraćeno od episteme politike, techne politike poznavanje države, vještina upravljanja državom; znanost o ciljevima države i o najboljim sredstvima i putevima koji vode ostvarenju tih ciljeva; dijeli se na unutrašnju (trgovina, financije, privreda, prosvjeta, vojska) i vanjsku politiku, koja se bavi odnosima prema drugim državama; pren. metoda rada neke države, stranke, ustanove ili pojedinca, mudrost i vještina ophođenja s ljudima i snalaženja u životu, dosjetljivost, snalažljivost, lukavstvo, prepredenost.“

Prema Endrju Hejvudu (*Andrew Heywood*), politika u svom najširem i najsveobuhvatnijem značenju podrazumijeva „delatnost kojom ljudi stvaraju, održavaju i menjaju opšta pravila po kojima žive. Pošto je politika i akademska disciplina (ponekad označena velikim slovom P), ona svakako obuhvata i izučavanje ove aktivnosti. Politika je tako neraskidivo povezana s pojavama sukoba i saradnje.“⁴

Ako se detaljnije analizira navedeno poimanje i definiranje politike, onda se jasno vidi da ovo definiranje obuhvata gotovo sve one oblasti i sve one radnje i aktivnosti koje se vežu za današnju (modernu) politiku.

³ Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 1128.

⁴ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 12.

U ovom kontekstu su posebno vrijedna i značajna politološka određenja i definiranja biti i suštine politike.⁵ S tim u vezi, pokazuje se kako dominirajuće figuriraju tri temeljne teorije o biti politike:⁶

1. prvo, suština politike je u djelatnosti države;
2. drugo, *vlast* je sama suština politike;
3. treće, tzv. *regulatorna* teorija politike – tvrdi se kako je politika *djelatnost reguliranja društvenih sukoba*.

Esad Zgodić prihvata i slijedi konfliktno-integrativnu, odnosno *regulativnu* teoriju politike, smatrajući kako ona, pored ostalog, „otvara prostor za utemeljenje i apologiju jedne, ovdje i osobno preferirajuće, transliberalističke koncepcije *javnog dobra* kao su stancijalne svrhe politike.“⁷

Mnoga određenja politike polaze od toga da politiku definiraju kao obavljanje javnih poslova. Ovakva određenja svoje povijesno utemeljenje imaju u djelima grčkog filozofa Aristotela. On u svom poznatom djelu „Politika“ navodi kako je „čovjek po prirodi politička životinja“, čime jasno daje do znanja kako ljudi mogu normalno živjeti i razvijati se jedino i samo u okviru određene i jasno definirane političke zajednice. Temeljem ovakvih razmišljanja nastala je i podjela na javnu i privatnu sferu u okviru takvih zajednica (država). Tako „državne institucije (vladin aparat, sudovi, policija, vojska, sistem socijalne sigurnosti, itd.) mogu se smatrati ‘javnim’ jer su odgovorne za kolektivnu organizaciju života zajednice.“⁸

⁵ „Savremena politika jeste *multiverzična*... Multiverzum politike, dakle, podrazumijeva njenu hidroglovost ili mnogolikost kao njenu stvarnost“ (Zgodić, Esad (2008). *Realpolitika i njeni protivnici*. Sarajevo: Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj/Narodna i univerzitetska biblioteka Derviš Sušić Tuzla, str. 27).

⁶ Ibid, str. 23-24.

⁷ Ibid, str. 24.

⁸ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 20.

Nekoliko naprijed navedenih definiranja i određenja pojma politike, a osobito zapažanja i razmatranja Endrjua Hejvuda (*Andrew Heywood*) i njegovih prethodnika (Aristotela, Žan Žak Rusoa, Džona Stjuarta Milla i drugih) o politici kao djelatnosti vršenja javnih poslova, predstavljaju relevantan polazni osnov i snažan oslonac za određenje pojma javnih politika (engl. *policy*).

U skladu s prezentiranim opservacijama, bit će preferirana i zastupana navedena polazna teorijska stajališta o biti i suštini politike. U tom smislu, postaje aktualno pitanje definiranja javne politike (javnih politika, engl. *policy*).

1.2. *Policy*

Bavljenje fenomenom javnih politika u savremenim uvjetima dobiva sve više na značaju. S tim u vezi, brojni znanstvenici i istraživači, iz različitih oblasti društvenih djelatnosti i različitih znanstvenih disciplina, sve više se bave pitanjima koja se odnose na javne politike. Temeljem toga, pojavio se i značajan broj definiranja pojma i prakse javnih politika.

Međutim, neophodno je, prije svega, naglasiti značajnu distinkciju između tri ključne dimenzije politike, a one su: **politika** (*politics*), **javne politike** (*policy*) i **institucionalni ustroj** (*polity*).

Pojam *policy* se u Engleskoj razlikuje od pojma politike. *Policy* se odnosi na konkretne politike u određenim oblastima, dok pojam *Politics*, prije svega, označava djelatnost kojom ljudi stvaraju, čuvaju ili mijenjaju opća pravila prema kojima žive.⁹

„U znanstvenom govoru, kada je potrebna analitička preciznost, pojam *policy* dobrodošla je *diferencia specifica* spram politike kao odnosa moći, kao alokacije društvenih vrijednosti, kao borbe za vlast,“¹⁰ što zorno ilustrira razlike u definiranju politike i javne politike.

⁹ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 738.

¹⁰ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 10.

Stoga, „u kontekstu odnosa politike i javnih politika, obično se politika posmatra kao proces uspostavljen i održavan od strane vlasti, radi kreiranja i realizacije javnih politika.“¹¹

S pozivom na ključne dimenzije politike, Jehezkel Dror (*Yehezkel Dror*) naglašava kako je „u temelju javnih politika snažna vrijednosna orijentacija i realizacija općih društvenih ciljeva koje u osnovi određuje politika, a način kako će se ti ciljevi ostvariti prepušteno je javnim politikama koje daju prednost političkom životu“.¹²

Upravo *policy*, prema Ivanu Grdešiću, predstavlja pomak s „analize političkih institucija, te politike kao sukoba interesnih grupa, na političke rezultate, na političku dimenziju rješavanja društvenih problema, na output sustava, na stvarne sadržaje političkih odluka.“¹³

Stoga se termin *policy* nikako ne može, a niti smije prevoditi isključivo kao politika, već samo u jasnom i prepoznatljivom konkretnom kontekstu (socijalna politika, kulturna politika, stambena politika, zdravstvena politika, ekonomska politika i druge javne politike).¹⁴

Prema Halu Kolebaču (*Hal K. Colebatch*) *policy* je „središnji pojam kako u analizi, tako i u praksi načina na koji vladamo. On promatračima i sudionicima daje priliku da utječu na proces, čime se javnom upravljanju daje smisao kompleksnosti.“¹⁵

¹¹ Dorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 17.

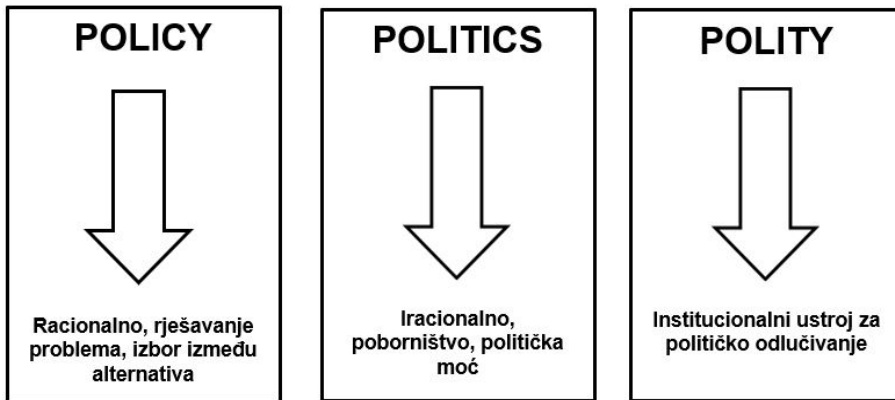
¹² Dror, Yehezkel (2006). *Training for Policy Makers*, u: Goodin, E. Robert & sur. (ur.) (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 80-105.

¹³ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 7.

¹⁴ „Politika se fokusira na odnos prema biračima i političkoj konkurenciji, osiguranje poborništa, pridobivanje i osiguranje većine, ili, drugim riječima, na pitanje političkog poborništa... *Policy* upućuje na ciljeve, zadatke i predmete politike. Usmjerena je na ostvarivanje ciljeva, gdje je prisutan racionalni izbor u postizanju ciljeva. Kod *policy*-ja naglasak je na definiranju problema i brizi za posljedice“ (Radman, Zoran (2010). *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura, str. 101-102).

¹⁵ „*Policy proces* ne obuhvaća samo slijedenje zajedničkih ciljeva, već mnogo težu zadaću konstruiranja osnove za kolektivno djelovanje različitih

Jednostavno diferenciranje tri dimenzije politike (*politics*, *policy* i *polity*) predstavljeno je na sljedećem modelu:



Slika 1. Tri dimenzije politike

Općenito promatrano, pojam *policy* se odnosi na svaku odluku ili skupinu odluka vlade. Također, taj pojam se koristi i za deskripciju različitih oblika i obrazaca reguliranja i empirije (politika prema abortusu ili politika zaštite okoliša).

Međutim, iako se pojam *policy*-ja može koristiti na više načina, postoje za sve njih teme koje ih međusobno ujedinjuju, odnosno teme koje omogućavaju zajedničko shvatanje da djelovanje javnih vlasti jest ili bi trebalo biti:¹⁶

- koherentno: djelovanje nije slučajno, nego je konzistentno i predvidivo;
- autoritativno: djelovanje proizilazi ili ima potporu osoba na vlasti poput ministara ili visokih dužnosnika;
- instrumentalno: djeluje se kako bi se postigli poznati ishodi (ili barem promicale proglašene vrijednosti).

sudionika, koji mogu imati i posve različita gledišta o prirodi svojih zadaća“ (Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 5-6).

¹⁶ Colebatch, Hal (2008). *Policy kao preispitivanje procesa vladavine*, u „Politička misao“, god. 45, broj 2, str. 3-7.

Najveći doprinos razvoju teorije *policy*-ja dao je Harold Lasvel (*Harold Lasswell*) u svojim pionirskim djelima o *policy*-analizi. On je još 1951. godine naglasio kako *policy* „treba uključiti najvažnije odluke u društvu.“¹⁷ U svojim radovima poziva znanstvenike i istraživače da zajednički produciraju znanja o društvu (deskriptivna znanja – *politics*) i znanja potrebna društvu (preskriptivna – *policy*).

Savremena istraživanja i spoznaje, kao i razvoj specifične metodologije i metoda istraživanja omogućili su da se *policy* u novije doba pozicionira kao zasebna poddisciplina u okviru političkih znanosti. U današnjem vremenu postoji na hiljade organizacija koje se na određeni način bave istraživanjem i primjenom *policy* znanja.

Ideja o *policy*-ju obično se izgrađuje na trima temeljnim pretpostavkama o društvenom poretku, i to:¹⁸

1. *Instrumentalnost* – organizacije općenito, a posebno javne, valja shvatiti kao sredstva za slijeđenje posebnih ciljeva. Neku organizaciju razumijevamo prema tome “koji su njeni ciljevi“, a uspješna je ona organizacija koja postiže svoje ciljeve. S tog stajališta, javne organizacije postoje kako bi ostvarivale ciljeve u pojedinim područjima;
2. *Hijerarhija* – upravljanje teče od ljudi na vrhu koji daju upute... Na *policy* se gleda kao na mjerodavno određenje onoga što treba učiniti u pojedinim područjima kako se različiti sudionici ne bi kretali svaki svojim putem, neovisno o tome je li riječ o specijaliziranim odjelima jedne organizacije ili o brojnim organizacijama unutar šireg “vladina“ okvira;
3. *Koherentnost* – koja znači da su svi dijelovi akcije u skladu jedan s drugim, te tvore dio organizirane cjeline, jedinstvenog sistema. *Policy* se u tom kontekstu bavi pitanjem na koji se način upravlja (ili treba upravljati) takvim sistemom.

¹⁷ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 11.

¹⁸ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 11-12.

Važno je naglasiti kako postoje dvije dimenzije *policy*-ja, i to:¹⁹

- *Okomita* – vidi *policy* kao pravilo, ona je zaokupljena prenošenjem legitimnih odluka prema dolje;
- *Vodoravna* – vidi se u kategorijama *strukturiranja djelovanja*. Ona se tiče odnosa između *policy sudionika* u različitim organizacijama – tj. izvan linije hijerarhijske vlasti.

1.3. Javne politike

Teorijska razmatranja javnih politika, imaju svoje povijesno utemeljenje. Još se Adam Smit (*Adam Smith*)²⁰ u svom čuvenom djelu “Bogatstvo naroda“ bavio pitanjima koja se tiču politika kojima država potpomaže i unapređuje privredni razvitak, napredak i prosperitet. Naime, „njegova najvažnija preporuka za javnu politiku zagovara slobodu međunarodne i unutarnje trgovine. Smit tvrdi da se bogatstvo naroda ne mjeri njezinim srebrom i zlatom. Bogatstvo povećavaju umijeće, spretnost i prosudba kojima se rad (naroda) općenito upotrebljava; i drugo, omjer između onih koji se bave korisnim radom i onih koji nisu tako zaposleni. To su, dakle, pitanja kojima se mora baviti javna politika; ako su ona uspješno riješena, cijene će biti niske, opskrba utrživim proizvodima obilata.“²¹

U najkraćem, javna politika (*policy*) bi se mogla razumijeti kao praktična (konkretna) politika na djelu. Više je različitih znanstvenika i istraživača pokušalo teorijski definirati pojam i praksu javnih politika, od kojih se navode neki od najznačajnijih.

¹⁹ Ibid, str. 25.

²⁰ Adam Smit (*Adam Smith*, 1723-1790), najistaknutiji predstavnik klasične liberalne škole. Njegova dostignuća na polju ekonomije vodila su njezinu pretvaranju u ozbiljnu znanstvenu disciplinu i obilježila su početak klasičnog razdoblja u ekonomskoj misli (Više u: Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo: Interlinea, str. 60-61).

²¹ Galbraith, Kenneth John (1995). *Ekonomija u perspektivi – kritička povijest*. Zagreb: Mate d.o.o., str. 48-52.

Tako, Endrju Hejvud (*Endru Hejvud*), pod javnom politikom podrazumijeva „formalne, odnosno formulirane odluke vladinih tijela“²². Isto tako, pod javnom politikom se smatra „upotreba vlasti ili političke moći u vođenju javne politike, tj. aktivnosti usmjerene ka rješavanju konkretnih problema ili unaprijeđenju stanja u zajednici“²³.

Teoretičar javnih politika Dejvid Eston (*David Easton*) prilikom definiranja javne politike ističe „mogućnost alokacije određenih vrednosti koje društvo smatra najbitnijim. Otuda on slikovito opisuje politiku kao autoritativnu alokaciju vrednosti za društvo.“²⁴

Nadalje, Hal Kolebač (*Hal Colebatch*) pod javnim politikama podrazumijeva „proces izbora, nizanje faza koje odražavaju racionalističko razumijevanje individualnog ponašanja: najprije se razmišlja, zatim radi, a nakon toga provjerava.“²⁵ Dakle, javne politike se u ovom kontekstu razumijevaju kao fazni procesi u okviru ukupnih političkih procesa.

Tomas Dje (*Thomas Dye*) definira javne politike kao „bilo što što vlada odabere učiniti ili ne učiniti.“²⁶

Vilijam Dženkins (*William Jenkins*)²⁷ definira javne politike kao „skup međusobno povezanih odluka koje donose politički sudionici ili skupine sudionika, a tiču se odabira ciljeva i sredstava za njihovo postizanje, unutar specifične situacije u kojoj bi ostvarivanje tih odluka trebalo biti u moći sudionika koji su ih donijeli.“

²² Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 738.

²³ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 5.

²⁴ Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 16.

²⁵ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 79.

²⁶ Howlett, Michael & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto/New York/Oxford: Oxford University Press, str. 5-6.

²⁷ *Ibid*, str. 5-6.

Pored navedenih autora i njihovih pristupa definiranju javnih politika, važno je naglasiti i definiciju javnih politika koje nudi Gaj Peters (*Guy Peters*). On pod javnom politikom smatra „zbroj vladinih aktivnosti koje imaju utjecaj na život građana.“²⁸

On definira javnu politiku kao Prema Milovanu Milutinoviću i Simi Kačaru, javne politike (*policy*) su „racionalni deo političkog života usmeren na rešavanje konkretnih društvenih problema pri čemu je politika prevashodno usmerena ka građanima, a ne gojoj podršci političkih aktera, a posebno vlasti“²⁹. Zoran Radman³⁰ smatra da su „za učinkovitost političkih institucija i *policy* procesa, potrebni su građani koji posjeduju znanja, sposobnosti i stavove potrebne za aktivnu, informiranu i odgovornu participaciju u političkom procesu.“

Hrvatski teoretičar javnih politika Zdravko Petak³¹ naglašava da su javne politike „oblik društvene konstrukcije usmjerene na rješavanje problema s kojima se suočava neka politička zajednica“, podcrtavajući kako je, osim toga, „od najvećeg značaja da se izraz javne politike ne vezuje isključivo uz djelovanje vlade“, kao što se

²⁸ Peters, Guy (2004). *American Public Policy – Promise and Performance*. Washington D.C.: Cq Press, str. 4-5.

²⁹ „Proizilazi da su javne politike određena vrsta politika za društvenu zajednicu, koje se realizuju kolektivnim delovanjem na ostvarenju ciljeva koji vode rešavanju ekonomskih, socijalnih, demografskih, kulturnih, obrazovnih, komunalnih, ekoloških i drugih problema političke zajednice“ (Milutinović, Milovan i Simo Kačar (2012). *Javne politike oblast politikologije*, u „Svarog“, broj 5, str. 34-55).

³⁰ Radman, Zoran (2010). *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura, str. 11.

³¹ „Usmjerenost na *policy* kao na vladin izbor uzrokom je razlikovanja analize za *policy* (izračunavanje najboljeg izbora) i *analize policyja* (na koji način vlada provodi svoj izbor). Unutar toga stajališta javne su politike opisane kao proces izbora, kao nizanje faza koje pokazuju racionalističko razumijevanje *policy procesa*“ (Petak, Zdravko (2008). *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, u „Politička misao“, Vol. XLV, broj 2, str. 9-26, prema: Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton).

to u većini definiranja čini. U tom smislu, isti autor dalje nastavlja i smatra kako su javne politike, dakle, „racionalno objašnjenje političkih elita za ono što predlažu ili za ono što rade. Stoga, kada kažemo da od političara očekujemo da odluke donose nakon racionalnog razmatranja, zapravo od njih očekujemo da imaju politiku, da su spremni ponuditi različite javne politike kao mehanizme za rješavanje društvenih problema.“³²

Ivan Grdešić prilikom definiranja pojma javna politika, polazi, prije svega, od označavanja tog pojma kao znanosti o procesu i samom procesu donošenja javnih odluka koje se tiču zajedničkih interesa i ciljeva (javnog interesa). Za njega, javne politike su „intervencije u prostor i vrijeme, njihov utjecaj na ljude i okolnosti njihova života čini ih posebno važnim i opasnim. Implementacija, provođenje – susret je odabranog rješenja s realitetom.“³³

Prema Zoranu Radmanu³⁴, javne politike „impliciraju aktivnosti upravljanja. Danas se možemo složiti s činjenicom da je upravljanje od značaja za sve koji su uključeni u konkretnu organizaciju (na primjer, svi građani grada). Upravljanje shvaćamo kao proces pregovaranja za formuliranje i provođenje politike koja aktivno nastoji uključivati nove aktere, sve više participatora, te naglašava konsenzus i rezultate.“

Iz navedenih definiranja evidentno je kako su javne politike, ustvari, konkretne (praktične) politike usmjerene na rješavanje aktualnih pitanja i problema koji opterećavaju određeno društvo, društvenu zajednicu, državu. Radi se, dakle, o politici na djelu. Stoga se može izvesti zaključak kako su javne politike osnovni mehanizam ili alat koji državama (javnoj vlasti) stoji na raspolaganju za rješavanje određenih konkretnih pitanja i problema koji traže

³² Petak, Zdravko (2002). *Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?*, u „Politička misao“, Vol. XXXIX, broj 1, str. 51-62.

³³ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 2.

³⁴ Radman, Zoran (2010). *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura, str. 11.

efikasno rješenje, tj. postizanje svih ciljeva koji donose dobrobit ukupnoj zajednici.

Iz navedenih definiranja, izvode se osnovne odrednice javnih politika, a koje su prezentirane u sljedećoj tabeli:

| ODREDNICE DEFINICIJA JAVNIH POLITIKA |
|---|
| ŠTO SVE ČINI JAVNE POLITIKE: |
| 1. RESORI VLADE - sektori, odnosno područja djelovanja vlade pretočena u ministarstva i urede |
| 2. NADLEŽNOSTI VLASTI - prvenstveno vlade i javne uprave |
| 3. POLITIČKO ODLUČIVANJE - proces kolektivnog odlučivanja - radi rješavanja kolektivnih problema |
| 4. PRAKSA DJELOVANJA INSTITUCIJA VLASTI - ciljevi i instrumenti - ishodi: proizvodi i rezultati - ekspertiza i racionalnost |
| 5. PRIORITETI ZAJEDNICE - određeni temeljnim vrijednostima i dominantnim ideološkim pozicijama |

Tabela 1. Odrednice definicija javnih politika

(Izvor: Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 7.)

Dakle, suština javne politike je konkretnost, odnosno praktična (politička) djelatnost i aktivnost. U biti postoje jasni i odgovarajući programi, strategije, planovi ili projekti koje javna vlast implementiranjem određenih politika i mjera nastoji realizirati na dobrobit zajednice. Ti programi, strategije i planovi su, ustvari, dokumenti koji detektiraju pojedine ili većinu političkih praktičnih problema, te nude mehanizme i mjere najboljeg pristupa rješenju

promatranih i analiziranih problema (problema koji “tangiraju“ određenu društvenu zajednicu). Činjenica je da niti jedna društvena zajednica nije, niti može biti, idealna (utopijska) zajednica, tako da se u svakom društvu javljaju i rješavaju (uspješno ili neuspješno) pojedini problemi. Toj aktivnosti je upravo posvećena javna politika koju kreiraju i implementiraju javne vlasti.

Osnovna bit i suština javnih politika, prema Halu Kolebaču (*Hal Colebatch*) jesu „kolektivni problemi koje treba rješavati. Javnim politikama valja stoga pristupati sa stajališta društvene konstrukcije: *policy* je nešto što sudionici trebaju konstruirati i održavati. *Policy* proces, odatle, ne obuhvaća samo slijeđenje zajedničkih ciljeva, nego i mnogo težu zadaću konstruiranja osnove za kolektivno djelovanje različitih sudionika, koji mogu imati i posve različita gledišta o naravi svojih zadaća“³⁵.

U tom kontekstu, važno je naglasiti kako u znanosti i praksi figurira stajalište da je „u temelju javnih politika sadržana vrijednosna orijentacija i realizacija temeljnih društvenih ciljeva, a jedini način da se ti ciljevi ostvare jest da se osnovnim zahtjevima javnih politika dade prednost pred kompromisima svakodnevnog političkog života.“³⁶

Dakle, sam pojam “javna politika“ na prvi pogled odaje nejasan smisao, ali ipak se da zaključiti da se radi o ciljanom i racionalnom procesu koji vjerovatno nije skroz od početka tako zamišljen niti je kao takav došao do kraja.

³⁵ Petak, Zdravko (2008). *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, u „Politička misao“, Vol. XLV, broj 2, str. 9-26, prema: Colebatch, Hal (ur.) (2006). *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books.

³⁶ „Stoga, opetovano proizilazi da se *policy* pristup odnosi na onaj aspekt politike kojem je u središtu *rješavanje problema*, a ne *borba za moć*, izbor između *alternativnih puteva* kojima se ti problemi mogu rješavati, a ne stvaranje političkog *poborništva* i, u konačnici, *racionalni*, a ne *iracionalni* pogled na politički život“ (Radman, Zoran (2010). *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura, str. 103).

1.3.1. Važnost javnih politika

Iako ih ima mnogo, sve posebne i pojedinačne javne politike imaju i svoje zajedničke karakteristike i obilježja, ali i karakteristike i obilježja koja ih diferenciraju jedne od drugih. Osnovna, zajednička karakteristika svih javnih politika jeste da su sve one usmjerene na rješavanje konkretnih problema u okviru društvene zajednice. Zadatak je jasan, a on glasi: „Efikasno riješiti egzistirajući društveni problem, kroz definiranu i jasnu aktivnost“. Ta aktivnost ne podrazumijeva donošenje individualnih (pojedinačnih) odluka, već kolektivne odluke zute temeljene na unaprijed razrađenoj strategiji i programu djelovanja. Taj kolektiv, koji usvaja programe realiziranja i implementiranja javnih politika je, ustvari, aktivnost vlade ili drugih vladinih tijela ili organa koji imaju legitimitet da to čine (zakonski i normativno utemeljen legitimitet).

Dakle, svaka javna (praktična) politika je usmjerena na određenu oblast društvene djelatnosti. Ono što je političko u javnim politikama jeste „polarizacijski potencijal razdvajanja na antagonističke ili izravno neprijateljske skupine koje je, prema teoretičarima koji upotrebljavaju koncept, nemoguće opisati, pa ga treba uvažavati pri rješavanju društvenih problema te u analizi i stvaranju javnih politika.“³⁷ Upravo ovaj dio političkog jeste jedan od glavnih razloga da implementiranje javnih politika ne mora uvijek polučiti i producirati pozitivan i poželjan rezultat. U tom smislu, konsenzus i dogovor oko implementacijske strategije određene javne politike je i ključ njena uspjeha i omogućavanja korisnosti za sve one na koje se odnosi.

Taj konsenzus ima krucijalno značenje, s obzirom na činjenicu da su problemi građana sve veći i složeniji, uključujući i mogućnosti njihova uspješnog rješavanja. Uz sve to, tu su i uvijek ograničeni resursi, a pritisci okoline su sve jači, češći i brojniji. U takvom ambijentu, neophodno je stalno tragati za novim modelima rješenja

³⁷ Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342.

društvenih problema, a koji se grade kroz razvoj i afirmaciju javnih politika.

Stoga, u savremenim uvjetima su izražena kontinuirana nastojanja i stajališta koja se tiču oslobađanja javnih politika od same politike. Jedan od radikalnijih kritičara moderne koncepcije javnih politika (*policy literature*), američka politologinja Debora Stoun (*Deborah Stone*) smatra da je rasprava o *policy* ciklusu, ustvari, „racionalistički projekt kojim se javne politike spašavaju od iracionalnosti i nedostojnosti politike.“³⁸

³⁸ Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton, str. 6.

DRUGO POGLAVLJE

2. TEORIJE O STVARANJU JAVNIH POLITIKA

Kao što svaka znanost ima svoje utemeljenje u teoriji, tako i javne politike i proces stvaranja javnih politika ima svoju teorijsku osnovu. Uporedo s razvojem javnih politika i stvaranjem javnih politika razvijale su se i različite teorije i pristupi tim fenomenima društvene stvarnosti.

Prije svega, potrebno je odrediti značenje samog pojma teorije, što nije nimalo jednostavan zadatak i posao. Tako Dževad Termiz³⁹, u svojim analizama, smatra kako teorija ima dva važna obilježja, i to: prvo, ona je ljudska-društvena tvorevina i drugo, to je nematerijalna, prevashodno umna tvorevina i predmet su joj prošlost, sadašnjost i budućnost. Temeljem tih postavki, navedeni autor definira teoriju kao „društvenu pojavu, a kao društvena pojava ona se mora ispoljiti, mora imati svoj sastav i mora uticati i biti podložna uticaju“⁴⁰, te vrši klasificiranje teorija na predznanstvene i znanstvene teorije.

Teorije o stvaranju javnih politika rezultat su različitih viđenja i heterogenih pristupa brojnih autora i istraživača, s tim da su interesne skupine i razine raspodjele moći u društvu ključne odrednice stvaranja takvih različitih pristupa. U tom kontekstu pojavilo se nekoliko teorija o kreiranju javnih politika, a ključne su: pluralistička teorija, elitistička teorija, marksizam, globalizam, institucionalna teorija, model racionalnih aktera, inkrementalistički model, modeli birokratske organizacije i modeli sistema vrijednosti. U cilju potpunijeg znanstvenog određenja pobrojanih teorija, potrebno je detaljnije razmotriti svaki od navedenih teorijskih pravaca.

³⁹ Termiz, Dževad (2013). *Kritika teorije*. Sarajevo: Amos Graf, str. 21-22. U navedenom znanstvenom djelu autor razmatra predznanstvene i znanstvene teorije, te daje vlastiti kritički osvrt na teorije u društvenim znanostima.

⁴⁰ Ibid, str. 21-22.

2.1. Pluralističke teorije

Pluralističke⁴¹ teorije su one teorije koje se bave izraženim različitostima, množtvima, množinama, tačnije svim onim što nema neki zajednički nazivnik ili zajedničku osnovu. Tako u društvenim znanostima, osobito političkim, uključujući i javne politike, pod pluralizmom se podrazumijeva i naglašava „posebnost, autonomija i različitost društvenih grupa i činilaca društvenog razvitka, kao i ideologija i pogleda na pravce i ciljeve društvenog razvoja. U užem smislu pluralizam označuje i međusobno nadmetanje više političkih stranaka (višepartijski sistem), ili postojanje više različitih centara politike i političkog uticaja koji se uzajamno ograničavaju, onemogućujući apsolutizam i prevagu bilo kojeg pojedinačnog političkog centra ili subjekta, uključujući i državu.“⁴²

Upravo navedeno uže definiranje pluralizma najbliže se može povezati sa djelatnošću i aktivnošću procesa stvaranja javnih politika. Jer, pri procesu kreiranja javnih politika, kao akteri se pojavljuju najrazličitije skupine i pojedinci, a koji opet, s druge strane, imaju i različite interese, ciljeve i preferencije. Cilj procesa stvaranja javnih politika jeste izbjeći uspostavu prevaga između različitih ciljeva i ponuditi rješenja koja neće favorizirati jedne ili druge.

Stoga se opravdano navodi kako pluralističke teorije u najboljem svjetlu prikazuju učestvovanje najrazličitijih skupina i pojedinaca u politici i političkim procesima. U tim teorijama se, pored ostalog, naglašava sposobnost skupina da štite pojedinca od vlasti, kao i

⁴¹ „**Pluralizam** (lat. pluralis množinski, u množini) fil. postojanje množine, prisutnost množine; metafizički smjer koji shvaća stvarnost kao mnoštvo odvojenih i samostalnih načela; **Pluralitet** (lat. pluralitas) množina, većina: *pluralitas votarum* (lat.) većina glasova“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 1113).

⁴² Matic, Milan (red.) (1993). *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija, str. 819.

da doprinose demokratskoj otvorenosti. Osnovna teza pluralizma jeste da je „politička moć široko raspodijeljena među različitim skupinama. Nijedna skupina nije bez moći da utječe na donošenje odluka; jednako tako nijedna od njih nije dominantna. Bilo koja skupina može osigurati usvajanje svojih političkih preferencija i želja ako je dovoljno odlučna.“⁴³ Prema pluralističkom gledištu, participiranje skupina u politici je u osnovi demokratskog procesa.

Pluralističke teorije stvaranja javnih politika polaze od postavke da u okviru društva figuriraju različiti interesi, ciljevi, zahtjevi, te da se moć naroda ostvaruje u punom kapacitetu kroz njihovo udruživanje u skupine, bilo da se radi o interesnim skupinama, udrugama, političkim strankama, nevladinim organizacijama... Svaka od njih zastupa određeni interes. Suma tih interesa jeste sastavni dio svakog društva. Tako npr. tvrdi se kako „skupine za pritisak koje su rasle zajedno s formalnim institucijama vlasti danas imaju važnu izravnu ulogu u predstavljanju mišljenja posebnih interesa... Želja vlada da ostanu na vlasti tjerala ih je da se konzultiraju i pogađaju s tim potrošačkim skupinama kako bi pridobile potporu i glasove.“⁴⁴

Majkl Hil (*Michael Hill*) smatra kako protivljenje pluralističkom stajalištu može imati dva oblika:⁴⁵

- *prvi*, tvrdnja da ono ne znači zadovoljavajući model za demokraciju (odviše je neizravno ili je takvom raznolikošću nemoguće realizirati “opću volju”);
- *drugi*, tvrdnja da pluralizam daje varljivu optimističnu sliku načina na koji je moć organizirana u društvima koja su opisana kao pluralistička.

Najvažniji zagovornik pluralističke teorije, osobito s aspekta stvaranja javnih politika, jeste američki politolog Robert Dal

⁴³ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 28.

⁴⁴ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 27.

⁴⁵ Ibid, str. 28.

(*Robert Dahl*).⁴⁶ U svojim opisima i nalazima, Robert Dal (*Robert Dahl*) ističe kako je „u mnogim zapadnim industrijaliziranim društvima moć široko raspodjeljena među različitim skupinama. Nijedna skupina nije bez moći da utječe na donošenje odluka; jednako tako, nijedna od njih nije dominantna. Bilo koja skupina može osigurati usvajanje svojih političkih preferencija i želja ako je dovoljno odlučna.“⁴⁷ On dalje nastavlja s nalazima kako „nijedan pojedinac ili skupina nisu potpuno bez moći, a pluralizam to objašnjava da su izvori moći – primjerice novac, informacije, stručnost itd. – raspoređeni nekumulativno te da nijedan pojedinačni izvor nije dominantan.“⁴⁸

Tako on, u određivanju različitih društvenih skupina, naglašava kako su i sama državna (politička, vladina) tijela jedna od skupina koja ima svoje posebne interese, te njih zastupa u odlučivanju. Suština je u moći koju određena skupina ima u navođenju druge skupine da prihvati njene ideje.

Treba naglasiti kako je i sam pojam moći višeznačan i višeslojan, te se tako i u praksi manifestira. Pojam moći je, zajedno s pojmovima autoriteta i vlasti, jedan od ključnih pojmova politike. Upravo je za moć karakteristično nametanje volje drugima, usprkos postojanju otpora od tih drugih. Ono što je bitno za moć, a što naglašava i Hana Arent (*Hana Arendt*) jeste da moć postoji isključivo i skupini i kroz nju se i manifestira. Ako nema skupina ljudi, onda nema ni moći. Tako se politička pripisuje „društvenim grupama, organizacijama i državi, ređe pojedincima. I kada se vezuje za pojedince, prevashodno se misli na položaj koji pojedinac zauzima u grupi, organizaciji ili državi. U suštini, statusnim simbolima, materijalnim vrednostima.

⁴⁶ Robert Dal (*Robert Dahl*) profesor političkih znanosti na Univerzitetu Jejl od 1946. godine. Jedan je od najutjecajnijih i najcjenjenijih američkih političkih analitičara. Zajedno s Čarlsom Lindblomom stvorio je pojam “poliarhija” (vladavina velikog broja), kojim se pravi razlika između savremenih društava i klasične demokratije.

⁴⁷ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 28.

⁴⁸ Ibid, str. 28.

Od načina na koji se realizuje zavise i oblici vladavine političke moći.⁴⁹

Sve navedene činjenice vezane za moć su od osobitog značaja za javne politike, s obzirom da se u procesu stvaranja javnih politika pojavljuju brojni akteri (različite društvene skupine), koje raspolazu i različitim moćima i utjecajima na formuliranje alternativa i rješavanje društveno-političkih problema.

2.2. Elitističke teorije

Elitističke⁵⁰ teorije znanstveno polazište nalaze u teorijskim spoznajama vezanim za pristupe koji zagovaraju vladavinu elita kao poželjnog i najznačajnijeg obilježja društva. U politološkom određenju, pod elitom se podrazumijevaju „ljudi koji u jednom društvu imaju rukovodeću ulogu, koji imaju vlast, odnosno moć da svoju volju ostvare i uprkos otporu drugih.“⁵¹ Dakle, i kod elitističkih teorija ključnu ulogu ima moć.

„Politička elita se sastoji od birokratske, vojne, aristokratske i poslovne elite, dok se politička klasa sastoji od političke elite i elita iz ostalih područja društvenog života. To navodi na zaključak da se moć elita može zasnivati na raznolikim izvorima: obnašanju formalnih funkcija, bogatstvu, tehničkoj stručnosti, znanju itd.“⁵²

⁴⁹ Matić, Milan (red.) (1993). *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija, str. 689.

⁵⁰ „**Elita** (lat. eligere izabrati, fr. elite) ono što je najbolje, najodabranije, cvijet nečega (osobito društva); voj. najodabranija vojska, jezgra vojske“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 372).

⁵¹ Matić, Milan (red.) (1993). *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija, str. 292.

⁵² Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 37.

Elitističke teorije imaju svoje utemeljenje u djelima jednog od najvećih mislilaca i filozofa elitizma italijanskog politologa i političkog sociologa Gaetana Moske (*Gaetano Mosca*). On je ujedno začetnik modernih razmatranja o elitama. Prema njegovom shvaćanju, „u svim društvima - od onih koja su vrlo slabo razvijena i jedva da su dosegla početak civilizacije, pa do onih najnaprednijih i najmoćnijih – postoje dvije klase ljudi: klasa koja vlada i klasa kojom se vlada. Ona prva klasa, koja je uvijek malobrojnija, obavlja sve političke funkcije, monopolizira vlast i koristi se prednostima koje vlast donosi, dok drugu, brojniju klasu prva usmjerava i nadzire, na način koji je čas više, čas manje zakonit, odnosno čas više, čas manje proizvoljan i nasilan.“⁵³

Pored Gaetana Moske (*Gaetano Mosca*), jedan od najutjecajnijih teoretičara modernih razmatranja o elitama je i italijanski ekonomista i sociolog Vilfredo Pareto (*Vilfredo Pareto*). Pareto je posebno značajan po svojoj teoriji o kruženju elita (stare elite slabe, a nove nastaju). Pareto je smatrao da se „dominacija elite temelji na posebnim kvalitetama koje elita posjeduje.“⁵⁴

Činjenica je kako elite predstavljaju sastavni dio savremene društvene stvarnosti država, tj. sastavni element njene društvene organizacije i političkog sistema. Prema elitističkim teorijama „perspektiva nije u ukidanju najsposobnijih i njihovog delovanja, nego u tome da izabrani i najsposobniji u vršenju javnih poslova budu u okviru vladavine prava i pod opštom demokratskom kontrolom.“⁵⁵ Implementiranje navedenih postavki u društveno-političkoj praksi zahtijeva velike napore i djelovanja svih relevantnih aktera društva, jer u suprotnom bi došlo do stvaranja monopola manjine (najsposobnijih i najutjecajnijih), što je protivno demokratskoj političkoj tradiciji i kulturi.

⁵³ Ibid, str. 37.

⁵⁴ Ibid, str. 38.

⁵⁵ Matic, Milan (red.) (1993). *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija, str. 303.

Važno je napomenuti kako su klasični teoretičari elita demokratiju uvijek promatrali kao mit. S druge strane američki sociolog Rajt Mils (*Wright C. Mills*) „usmjerava pozornost na institucionalnu poziciju kao na izvor moći i navodi na zaključak da američkim političkim sustavom dominira elita moći, koja zauzima ključne pozicije u vladi, korporacijama i vojsci.“⁵⁶ Smatra kako su savremeni politički sistemi daleko od demokratskih ideala, jer je sva moć koncentrirana u “elitama vlasti“. Te elite vlasti su, ustvari, najveći slojevi birokratije. Utemeljena na ekonomskoj moći, birokratskoj kontroli i mogućnosti pristupa najvišim razinama izvršne vlasti, elita moći je u stanju utjecati na ključne odluke, naročito u oblasti odbrane i vanjske politike, te na strateške odluke u domenu ekonomske politike.

S tim u vezi, evidentno je kako prema savremenim elitističkim teorijama ključnu ulogu u stvaranju pojedinačnih javnih politika u okviru različitih državnih resora, imaju upravo “elite vlasti“, s obzirom na činjenicu posjedovanja moći i utjecaja u raznim sferama društveno-političkog života.

U posljednje vrijeme razvijen je i model kompetitivnog elitizma prema kojem birači mogu odlučivati o tome koja će elita biti na vlasti. S druge strane, birači ne mogu promjeniti stanje na način da neko drugi, mimo elita, bude na vlasti. Ovakav model elitizma američki ekonomista i teoretičar javnih politika i javne uprave, te jedan o rodonačelnika teorije javnog izbora Entoni Davns (*Anthony Downs*) je razvio u ‘ekonomsku teoriju demokratije’. Prema toj teoriji, izborna takmičenje dovodi do stvaranja političkog tržišta na kome se političari ponašaju kao poduzetnici okrenuti osvajanju vlasti, a birači faktički predstavljaju potrošače koji glasaju za partiju čija politika najbolje odražava njihove težnje, zahtjeve i interese.

⁵⁶ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 37-38.

2.3. Marksizam

Marksizam⁵⁷ je, kada je počeo svoj uspon sredinom 19-tog stoljeća, predstavljao veliku, kritičku i široku reakciju na građansku liberalnu doktrinu. Ustvari, može se ustvrditi da je marksistička teorija predstavljala alternativu liberalnim doktrinama i liberalnom racionalizmu koji je bio do tada na snazi u zemljama zapadne razvijene demokratije.

Začetnik marksističke teorije je čuveni filozof, sociolog, pravnik i ekonomista Karl Marks (*Karl Marx*). Pored njega, ključan za promociju i afirmaciju marksističke teorije bio je prvi Marksov saradnik i sljedbenik Fridrih Engels (*Friedrich Engels*). U kasnijim fazama njezinog razvoja, marksistička teorija je smatrana najvećim neprijateljem kapitalizma, sve do početka 90-ih godina 20-og stoljeća. Važno je napomenuti kako propast komunizma (s kojim se često pogrešno poistovjećivao marksizam), nije nužno značio i propast i nestanak marksizma kao političke ideologije. U tom kontekstu, vrijedi distinkcija između tzv. ortodoksnog marksizma (povezanog sa sovjetskim komunizmom) i savremenog marksizma (razvijenog u nekim zapadnoeuropskim državama).

Općenito promatrano, Marksova politička, te osobito ekonomska misao predstavlja „analizu i kritiku prethodne, klasične političke

⁵⁷ „**Marksizam** (njem. Marxismus) filozofske, ekonomske i političke teorije njemačkog filozofa i sociologa Karla Marxa (1818—1883); filozofski: marksizam je tzv. dijalektički materijalizam primijenjen na prirodu i društvo; njegovo osnovno društveno-ekonomsko načelo je: ‘U društvenoj proizvodnji svoga života ljudi stupnju u određene, nužne, od njihove volje nezavisne odnose — odnose proizvodnje, koji odgovaraju određenom stupnju razvitka njihovih materijalnih proizvodnih snaga; cjelokupnost tih odnosa proizvodnje stvara ekonomsku strukturu društva, realnu osnovu na kojoj se stvara pravna i politička nadgradnja i kojoj odgovaraju određeni oblici društvene svijesti; način proizvodnje materijalnog života uvjetuje društveni, politički i duhovni proces života uopće.’ (Marx)“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 855).

ekonomije. Iz te kritike njegovi sljedbenici su razvili novu verziju političke ekonomije pod nazivom marksistička politička ekonomija, čija je temeljna zadaća istraživanje društvenih odnosa koji se u ekonomskom procesu uspostavljaju među ljudima.... Marks je u klasnim i političkim sukobima branio interese radničke klase.⁵⁸

Sistematičniji i jasniji hegelijanski oblik marksizma razvila je Frankfurtska škola. Vodeći pripadnici ove škole su Teodor Adorno (*Theodor Adorno*), Maks Horkhajmer (*Max Horkheimer*) i Herbert Markuze (*Herbert Marcuse*). Frankfurtski teoretičari razvili su tzv. kritičku teoriju, mješavinu marksističke političke ekonomije, Hegelove filozofije i Frojdove psihologije, koja je tokom šezdesetih godina 20-og stoljeća izvršila značajan utjecaj na novu ljevicu. Narednoj generaciji Frankfurtske škole pripada Jirgen Habermas (*Jürgen Habermas*).

U domenu istraživanja javnih politika, značajan je opus Ralfa Milibanda (*Ralph Miliband*). U svojoj knjizi *Države u kapitalističkom društvu* (*The State in Capitalist Society* (1969)), Miliband „kao svoje polazište ne uzima sam politički proces, već oblik ekonomske organizacije ili način proizvodnje. U naprednim industrijaliziranim društvima Zapada dominira kapitalistički način proizvodnje, koji stvara dvije društvene klase – buržoaziju i proleterijat.“⁵⁹ U analizi raspodjele bogatstva, Ralf Miliband (*Ralph Miliband*) identificira kontinuiranu koncentraciju kapitala i bogatstva u rukama malobrojnih pojedinaca (vlasnika kapitala). Oni su dominantna ekonomska i politička klasa koja ima ključnu i odlučujuću političku moć. Promatrano s aspekta stvaranja javnih politika, vodeća klasa ima mogućnost nametanja svojih interesa, s obzirom da vlada političkom, te osobito ekonomskom moći. Jer, stvaranje javnih politika zahtijeva ulaganje znatnih resursa, a prije svih financijski sredstava. Tako država, prema marksističkoj teoriji, postaje samo instrument i mehanizam klasne dominacije.

⁵⁸ Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo, Interlinea, str. 65.

⁵⁹ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 39.

Karl Marks (*Karl Marx*) svojom teorijom dokazuje „neodržive nepravdičnosti u raspodjeli... Radničku je klasu smatrao nositeljem transformacije kapitalističkog u novi društveni sistem.“⁶⁰

„Glavni tok marksističke teorije analizira pitanja vezana za određivanje javnih politika..., sugerirajući da najveću važnost ima *struktura* moći koja određuje sredstva za proizvodnju.“⁶¹

U savremeno doba, marksizam se analizira isključivo kao politička ideologija, koja je u bivšem SSSR-u imala ključnu ulogu sve do kraja 80-ih godina 20-og stoljeća. S druge strane, marksistička politička ideologija od 1949. godine ima vodeće mjesto u Kini. Također, razvijen je i tzv. strukturalistički oblik marksizma, koji teorijsku osnovu nalazi u marksizmu, s tim da ima značajan odklon od marksizma. Ovaj pravac pokušava ostvariti svoj utjecaj putem različitih teorija o tome kako ekonomija determinira i određuje proces stvaranja javnih politika. Nastoji zauzeti stajalište prema kojem je „djelovanje države znatno ograničeno i određeno ekonomskim institucijama.“⁶² Najvažniji oblik tog determinizma jeste globalistička teorija, koja naglašava važnost globalnih ekonomskih sila. „Postoji stajalište koje sugerira da je u politiku svih društava, osim najsiromašnijih, ugrađeno nastojanje za porastom životnog standarda koji će odvesti u propast svakog političara ako ga zanemari.“⁶³

S druge strane, najznačajnija teorijska reakcija na marksizam pojavila se u razdoblju od 1871. do 1873. godine i poznata je pod nazivom marginalistička revolucija u ekonomskoj i političkoj misli.

⁶⁰ Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo, Interlinea, str. 66.

⁶¹ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 40.

⁶² Ibid, str. 41.

⁶³ Ibid, str. 44.

2.4. Globalizam

Teorijski koncept globalizma započeo je svoje uobličavanje u okvirima sociološke, politološke, te ekonomske znanosti, prije svega, kao odgovor na neomarksističke teorije svjetskog poretka, te teorije imperijalizma i ovisnog razvoja. Upravo zbog takvog utemeljenja, pojam globalizma je još uvijek višeznačan i stvara određene, prije svega metodološke probleme, prilikom izučavanja i analiza. Naime, problem cjelovitog definiranja globalizacije je u tome što ona nije jedinstven proces. Globalizacija je skup procesa koji se ponekad poklapaju, ali su, istovremeno, i suprotstavljeni. Iz tih je razloga teško svesti pojam globalizacije na jednu odrednicu.

Većina autora, među kojima je i Urich Beck (*Ulrich Beck*), smatraju kako je globalizacija „proces gospodarskog, socijalnog, kulturnog i političkog djelovanja koje nadmašuje granice nacionalnih država.“⁶⁴

S obzirom da globalizam, u prvom redu ističe i naglašava međusobnu povezanost, u kontekstu procesa stvaranja javnih politika, to znači uključenost velikog broja aktera (svih razina), te utjecaj odluka i događaja na živote ljudi, a koje se donose daleko od njih samih. Upravo se to događa u savremenim uvjetima globalizacije.

Za globalizam „slijed svjetskih gospodarskih kretanja ima odlučujuću važnost u savremenom stvaranju javnih politika... Osobitu važnost za proces stvaranja politika daju joj problemi koji imaju globalne učinke: onečišćivanje, sukobi oko oskudnih resursa, loše

⁶⁴ Milardović, Anđelko (prir.) (1999). *Globalizacija*. Osijek/Zagreb/Split: Panliber, str. 10.

„Globalizacija je nastanak složene mreže međusobne povezanosti, koja znači da na naše živote sve više utiču odluke i događaji koji se odigravaju daleko od nas. Njeno osnovno obeležje je, dakle, da opada značaj geografske udaljenosti i teritorijalnih granica, kao što je to slučaj sa nacionalnim državama... Ona pre svega ističe *produbljivanje* i *proširivanje* političkog procesa tako što su lokalni, nacionalni i globalni događaji (ili možda lokalni, regionalni, nacionalni, međunarodni i globalni) u neprekidnom odnosu“ (Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: CLIO, str. 268).

regulirana međunarodna trgovina, kretanja ljudi kao ekonomskih migranata i izbjeglica itd. Svi ti trendovi izazov su samostalnosti države i potiču nastajanje novih političkih formacija s onu stranu nacionalne države.“⁶⁵

Politolog Dritan Abazović, čiji je osobit fokus istraživanja usmjeren na pitanja globalizacije i globalne pravde, smatra kako „savremenu globalizaciju karakteriše ubrzani ritam, u kojem dominira proces sve gušće povezanosti i međuzavisnosti. Zapravo, pod globalizacijom se podrazumijeva sve smjelija kompresija prostora i vremena. Nastanak talasa globalizacije koji polako preplavljuje većinu teritorije zemlje vezuje se za ubrzani rast tehničko-informatičke revolucije i uspon sve moćnijih transnacionalnih i ekonomskih sila i političkih institucija.“⁶⁶ Upravo kroz ove globalne, osobito ekonomske institucije, globalni igrači i akteri izrazito utječu i na procese stvaranja javnih politika unutar nacionalnih država. Naime, sve je više izražen interes globalnih aktera za pitanja koja su lokalnog ili regionalnog karaktera, pa se temeljem toga ostvaruje značajan interesni utjecaj na ta pitanja i probleme.

Temeljem navedenog, odlučujući ulogu u savremenim procesima stvaranja javnih politika imaju upravo globalna svjetska kretanja, osobito globalna ekonomska kretanja. Usljed toga, globalizacija se često posmatra isključivo sa gledišta ekonomije i tada se u prvi plan stavlja njen učinak na liberalizaciju trgovine, odnosno razvoj slobodne trgovine. Ipak, uprkos tome, globalizacija obuhvata mnogo šire aspekte društva (globalna financijska tržišta, međunarodna difuzija tehnologije, transnacionalne i globalne korporacije, kosmopolitska kultura, globalna pravda).

Osobitu važnost za proces stvaranja politika daju problemi koji imaju globalan efekat: globalno zagađenje, klimatske promjene, sukobi oko resursa, loša regulacija međunarodnih trgovinskih

⁶⁵ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 45.

⁶⁶ Abazović, Dritan (2009). *Kosmopolitska kultura i globalna pravda*. Ulcinj: Centar za kulturu, str. 38.

tokova, demografska kretanja, i slično. Jasno je da „država, u procesu globalizacije ne djeluje usamljeno, kao neko ko jedini ima moć da mijenja – ta vremena su prošla. Ne postoji više jedan centar moći iz kojeg se donose sve odluke, već naprotiv, postoji više centara, i unutar i izvan zemlje, koji mogu da utiču na njihovo donošenje... No, potreba za državom ipak i dalje postoji, i u ovom trenutku to je jedini institucija koja i dalje ima mehanizam da štiti socijalni mir i sigurnost.“⁶⁷ To više zbog činjenice što se društveno-politički problemi najbolje i najlakše rješavaju na nacionalnom (državnom) nivou, temeljem javnih politika.

Naime, javne politike su još uvijek mehanizam i alat u rukama država, a ne globalnih institucija. Ipak, nacionalne vlade trebaju biti „svjesnije međunarodnih kretanja, to može utjecati na njihovu reakciju na ekonomske interese unutar vlastite zemlje.“⁶⁸ Globalne institucije i akteri samo, po potrebi, na države vrše veći ili manji utjecaj.

2.5. Institucionalna teorija

Procesu razumijevanja stvaranja javnih politika značajan doprinos je dala institucionalna⁶⁹ teorija. Upravo je politička znanost među prvima prepoznala važnost i značaj institucionalnog pristupa objašnjavanja složenosti društveno-političkih problema, osobito političkog života uopće.

⁶⁷ Ibid, str. 55.

⁶⁸ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 46.

⁶⁹ „Institucionalni pristup prisutan je u sociologiji, pravu, politologiji, ekonomiji i drugim društvenim znanostima jer sadržava iznimno praktične alate za praćenje društvenih promjena u vremenskom, prostornom, strukturnom i drugim kontekstima“ (Marčetić, Gordana i Nenad Rančić (2018). *Novi institucionalizam u društvenim znanostima i njegova primjena u analizi društvenih pojava i procesa*, u „Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske“, Vol. 9, br. 1, str. 111-139).

Svoje korijene, značajne s aspekta *policy* znanosti, institucionalna teorija, po mnogim autorima, ima u sociološkoj analizi procesa stvaranja javnih politika. U znanosti su razvijene i različite vrste ove teorije, imajući u vidu kriterij znanstvene discipline iz koje proizilaze.

Institucionalizam, kao jedna od glavnih struja političke znanosti, „naglasak s političkih procesa premješta na različito koncipirane institucije kao autonomne okvire koji strukturiraju djelovanje i tako determiniraju pravila i ishode javnih politika.“⁷⁰

Institucionalni pristup i teorije osobit značaj su stekle u savremeno doba, zahvaljujući, prevashodno, razvoju demokratskih političkih sistema i, paralelno s tim, demokratskih institucija. Takav razvoj je pridonio i tome da se, institucionalni utjecaj na proces stvaranja javnih politika, u današnjem vremenu, ne promatra samo s aspekta utjecaja formalnih institucija vlasti. Pristup je, dakle, proširen i na institucionalni utjecaj izvan formalnih institucija vlasti. Takav pristup je u svojim istraživanjima razvio Piter Hal (*Peter A. Hall*). Kada ističe način na koji se oblikuje ponašanje aktera javnih politika, Piter Hal (*Peter A. Hall*) zaključuje: „Institucionalni čimbenici imaju dvije bitne uloge u tome modelu. Kao prvo, organizacija stvaranja politika utječe na stupanj moći što je bilo koji skup aktera ima nad ishodima javnih politika... Drugo, organizacijska pozicija utječe i na to kako će akter definirati vlastite interese jer time uspostavlja svoje institucionalne odgovornosti i odnose prema drugim akterima. Na taj način organizacijski čimbenici utječu na količinu pritiska što ga akter može primijeniti da bi utjecao na politiku i na vjerojatni smjer tog pritiska.“⁷¹

⁷⁰ Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342.

⁷¹ Hall, A. Peter (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press, str. 19, prema: Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 69.

Dakle, fokus se iz okvira samih institucija prebaciju izvan okvira institucija, pri čemu se znatna pozornost pridaje predstavljanju interesa aktera stvaranja javnih politika, tj. formiranju zajednica javnih politika.

Majkl Hil (*Michael Hill*), također, naglašava: „da bi djelovao na zadovoljavajući način, institucionalni se pristup mora pozabaviti odnosom između strukture i djelovanja. Nije dovoljno samo naglašavati institucionalna ograničenja.“⁷² Struktura institucija i djelovanje institucija nisu ni u kom slučaju odvojene kategorije, već međusobno vezane i kao takve čine cjelovit sistem institucije. Institucije nastoje stvoriti takve uvjete unutar kojih će se, prije samog političkog djelovanja, utvrditi pravila takvog ponašanja i djelovanja. Naime, „političko djelovanje nije samo igra koja se vodi prema pravilima, ono je često i nastojanje da se ta pravila dogovore na nov način.“⁷³

Dakle, u okviru institucionalne teorije stvaranja javnih politika, kao važan segment djelovanja institucija javljaju se i pravila njihova djelovanja. Ta pravila nisu statičnog, već dinamičkog karaktera, budući da se permanentno mijenjaju, usklađuju, preispitivaju, u skladu sa promjenama konteksta i cjelokupnog društveno-političkog sistema.

U tom smislu, „društveni znanstvenici umjesto zakonitosti ponašanja trebaju ispitivati institucionalne činjenice koje su uspostavljene konstitutivnim djelovanjem aktera prema pravilima koja uređuju pojedine institucije (poput sklapanja braka, nogometne utakmice, dječje igre skrivača ili parlamenta), razumijevajući njihov jezik, funkciju i smisao.“⁷⁴

⁷² Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 71.

⁷³ Ibid, str. 71.

⁷⁴ Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342.

Elen Immergut (*Ellen M. Immergut*) smatra da „institucije nam ne dopuštaju predviđanje posljedica politike. No uspostavljanjem pravila igre one nam omogućuju da predvidimo način na koji će se sukobi oko politika odigrati.“⁷⁵

Problem s kojim se suočava institucionalna teorija jeste taj što ona u naglašavanju strukture „bolje objašnjava stabilnost nego promjene.“⁷⁶ Po pitanju promjena, institucionalna teorija je stanovišta da se one svakako događaju, ali da postoje značajna ograničenja s kojima se promjene (promjene javnih politika) suočavaju.

Stoga, ključni problem s novim institucionalnim pristupom jeste „njegova definicija onoga što se smatra institucijom. Time što ugrađuju vrijednosti i norme u institucije, oni previše aspekta političkog života stavljaju u istu kategoriju. Tako nastala mješavina procesa prividno objašnjava promjenu pod kategorijom institucija, no zapravo prikriva niz interakcija i kauzalnih mehanizama koji se pojavljuju među suprotstavljenim elementima političkog sustava.“⁷⁷ Sličnog stanovišta su još neki znanstvenici i istraživački javnih politika.

Institucionalna teorija stvaranja javnih politika razmatra, pored ostalog, i sličnosti i razlike u procesu stvaranja javnih politika u različitim državama, tj. različitim nacionalnim *policy*-kontekstima. Tako se u institucionalnim teorijama „podrazumijeva da će se procesi stvaranja politika u različitim zemljama vjerovatno razlikovati ako se te zemlje razlikuju po svojim institucionalnim konfiguraci-

⁷⁵ Immergut, M. Ellen (1992). *The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden*, u: Steinmo, S., Thelen, K. i F. Longstreth (ed.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press; prema: Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 73.

⁷⁶ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 73.

⁷⁷ John, Peter (1998). *Analyzing Public Policy*. London: Pinter, str. 64.

jama.“⁷⁸ Ovdje se zadire, zapravo, u oblast komparativnih politika, odnosno komparativnih javnih politika. Dakle, izvodi se zaključak da različiti nacionalni stilovi (nacionalni *policy*-konteksti) javnih politika utječu na pojavu različitosti u njihovu formuliranju. Pojedini autori ipak prihvataju blaži pristup, te razlike ograničavaju primjedbom koja kaže da one ovise od području javnih politika.

Ipak, institucionalni pristup „često se operacionalizira uspoređivanjem zemalja jer su nacionalne institucionalne razlike očito dobra prilika za promatranje sličnih procesa stvaranja politika u različitom institucionalnom kontekstu.“⁷⁹

2.6. Model racionalnih aktera

Model racionalnih aktera podrazumijeva naglašenu ulogu racionalnosti ljudi prilikom donošenja relevantnih odluka. Ti modeli se, prije svega, temelje na ekonomskim teorijama i načelima, a što je osnova teorije javnog izbora, o kojoj će, nešto kasnije, biti više riječi. Bit i suština navedenih teorija jeste koncept tzv. ekonomskog čovjeka (egoistična težnja za zadovoljenjem materijalnih potreba), gdje je korist (engl. *benefit*) vrhunsko načelo djelovanja.

Prema modelu racionalnih aktera, odluke se mogu donijeti sljedećim procedurama:⁸⁰

- shvatanjem prirode problema (strukturiranje problema);
- određivanjem cilja na osnovu hijerarhije osobnih prioriteta;
- ocjenom raspoloživih sredstava za ostvarivanje tog cilja, na osnovu djelotvornosti, pouzdanosti, troškova, itd;

⁷⁸ „Iako je lakše dokazati da sustavi divergiraju nego da konvergiraju, u određenom je smislu institucionalnoj teoriji ipak potrebna usporedba jer ona treba pokazati na koji način dolazi do divergencije“ (Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 79).

⁷⁹ Ibid, str. 86.

⁸⁰ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 737.

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

Kao što je evidentno, ključno je prvobitno strukturiranje (potpuno razumijevanje, jednoznačnije definiranje) društveno-političkog problema koji se nastoji riješiti, da bi se moglo realizirati ostale procedure. U tom smislu, trebaju postojati jasni i precizni ciljevi, a sami akteri (ljudi) trebaju racionalno težiti njihovom ostvarivanju.

U svemu tome, neophodno je osigurati situaciju u kojoj se koristi mogu međusobno komparirati, tj. upoređivati stepeni zadovoljstva koja donose različita djelovanja u različitim situacijama. S tim u vezi, najčešće se koristi tzv. *cost-benefit analiza* (analiza troškova i koristi) prilikom donošenja odluka.

Apstraktan prikaz ili iskaz situacije u kojoj postoji poticaj da se ostvari maksimalna kratkoročna dobit, i to kroz nesaradnju, jeste tzv. zatvorenička dilema.⁸¹ Suština "zatvoreničke dileme" jeste pokazati činjenicu kako je ključni problem međusobne suradnje ljudi pitanje „kada, u kojim uvjetima i s kakvim poticajima sebični interesi pojedinaca proizvode nepovoljne i nepoželjne učinke na razini zajednice?... U toj igri postoje dva igrača 'zatvorenika' i svaki od njih ima dvije mogućnosti: surađivati ili ne surađivati s tužiteljem.“⁸² Ta dva igrača su igrač "A" i igrač "B" i oni kao racionalni akteri donose odluke kojima žele sebi donijeti maksimalnu korist. Tako, igrač "A" donosi odluku, a da ne zna za šta će se odlučiti igrač "B". Bez obzira što će drugi igrač odlučiti, njihova nesuradnja ipak donosi neku dobit. Dvojba je u tome što će oba igrača, ukoliko odaberu nesuradnju, proći dosta lošije nego što bi prošli u soluciji da međusobno surađuju. Pitanje je samo hoće li osobni egoizam nadvladati odabir zajedničke suradnje i time osigurati samo kratkoročnu osobnu korist ili obratno.

⁸¹ „Zatvoreničku dilemu“ (igru) su izumili Meril Flod (*Merril Flood*) i Melvin Drešer (*Melvin Dresher*) 1950. godine, a u političku teoriju ju je uveo A. W. Trucker.

⁸² Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 100.

Struktura igre “zatvorenička dilema“ prikazana je u sljedećoj tabeli:

| | | IGRAČ B | |
|---------|-------------|---|--|
| | | Surađuje | Ne surađuje |
| IGRAČ A | Surađuje | 1. N = 3, N = 3 Nagrada obojici za suradnju | 2. G = 0, D = 5 Gubitak; Poticaj za nesuradnju |
| | Ne surađuje | 3. D = 5, G = 0 Poticaj za nesuradnju; Gubitak | 4. K = 1, K = 1 Kazna obojici za nesuradnju |

Tabela 2. Igra “zatvorenička dilema“

(Izvor: Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 101)

U ovoj igri postoje četiri mogućnosti za oba igrača. S obzirom da su igrači odvojeni u zatvorima, oni ne mogu međusobno komunicirati. Njihova komunikacija se očituje kroz njihove pojedinačne odluke koje donose. Pitanje je koje će od mogućnosti oni iskoristiti i hoće li donijeti odluke kao racionalni akteri ili ne. Četiri mogućnosti toga su sljedeće:⁸³

- Prva mogućnost: Igrač “A“ (vodoravno) odabire suradnju, drugi igrač “B“ (okomito) također se odlučuje na suradnju. Obojica ubiru korist (N = 3), po tri boda;
- Druga mogućnost: Igrač “A“ surađuje i ne dolazi do dobitka (G = 0), a igrač “B“ ne surađuje i uzima dobit (D = 5), što ga potiče na buduću nesuradnju;
- Treća mogućnost: Igrač “A“ ne surađuje, igrač “B“ surađuje i sada “A“ uzima dobit (D = 5), a “B“ ostaje na nuli (G = 0);
- Četvrta mogućnost: ako pak obojica ne surađuju, svaki uspijeva doći do minimalnog dobitka, kazne (K = 1).

⁸³ Ibid, str. 101.

Temeljem navedene četiri mogućnosti, nastaju i četiri različita rezultata. Evidentno je da ako oba igrača surađuju (prva mogućnost), onda obojica ostvaruju dobit, ali ne i maksimalnu dobit. U situaciji ako jedan igrač odabere nesuradnju, a drugi suradnju, onda ovaj igrač što odbija suradnju ostvaruje maksimalnu dobit, dok drugi gubitak, što igrača koji ostvaruje dobit navodi na daljnju nesuradnju. Takvi igrači se nazivaju tzv. slobodnim jahačima, s obzirom na činjenicu da ostvaruju korist od javnog dobra, a da pri tome ništa ne ulažu.

Za *policy*-analitičare, zatvorenička dilema je „dobar primjer odlučivanja u situaciji slabo strukturiranih problema gdje su rezultati odluke neizvjesni. Istodobno, ona pokazuje kako na prvi pogled racionalni individualni odabiri mogu dovesti do kolektivno neracionalnih odluka.“⁸⁴ Jer, ukoliko oba igrača odbiju međusobnu suradnju, dobit će maksimalne kazne. A upravo ta mogućnost je ironična, iz razloga što pokazuje kako i racionalno ponašanje u određenim situacijama može dovesti do nepoželjnih rezultata.

Pristup teorije igara, prema Majklu Hilu (*Michael Hill*), služi za to da se „istraži koliko su u stvarnom svijetu česte situacije u kojima je vjerojatno da će akteri strategiju sukoba zamijeniti strategijom suradnje. S time će osobito povezana biti činjenica da su igre malo kad ‘jednokratni događaji’. Vjerojatnije je da će to biti ponavljane interakcije među akterima, pa stoga iskustvo iz jedne igre utječe na sljedeću igru itd.“⁸⁵

Iz modela racionalnih aktera, razvijen je još jedan podmodel. Radi se o modelu ograničene racionalnosti, prema kojem „cilj odlučitelja nije više maksimiranje vrijednosti, već optimizacija, osiguranje zadovoljavajućeg stupnja dobiti.. U takvu postupku, analiza se ograničava samo na one odluke koje donose predvidivu i prihvatljivu dobit. Mogućnosti odlučitelja su ograničene spoznajnim (psihološkim), vremenskim, financijskim i drugim ograničenjima koje dolaze iz njegove okoline.“⁸⁶

⁸⁴ Ibid, str. 102.

⁸⁵ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 95-96.

⁸⁶ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 30.

2.7. Inkrementalistički model

Inkrementalizam⁸⁷ podrazumijeva „model političkog djelovanja malih posljedica, na temelju ograničene informiranosti, koje omogućuju prilagodbu i promjenu smjera djelovanja.“⁸⁸ Često se u *policy* znanosti inkrementalizam razumijeva kroz prizmu alternative racionalnom donošenju odluka.

Jedan od najvećih zagovornika ovog modela političkog odlučivanja jeste Čarls Lindblom (*Charles Lindblom*). On je bio izrazit kritičar modela racionalnog odlučivanja, prije svega njegove praktične primjene, jer je smatrao kako taj model „neadekvatno odražava stvarne procese odlučivanja.“⁸⁹ Temeljem te kritike, Čarls Lindblom (*Charles Lindblom*) je u političkoj teoriji i praksi afirmirao model deskriptivnog političkog odlučivanja, koji je u znanosti poznat kao inkrementalistički model odlučivanja. Prema njegovim uvidima, inkrementalistički model predstavlja „i dobar opis načina na koji se javne politike doista stvaraju i model načina na koji bi se odluke trebale donositi.“⁹⁰

Naime, politička i društvena stvarnost je takva da se često odluke donose temeljem nepotpunih ili teško razumljivih informacija, što često može rezultirati situacijom da se ne poduzimaju određene radnje i aktivnosti. Stoga je „donošenje političkih odluka neprekidan proces istraživanja: s obzirom da nemaju prioritetne i jasne

⁸⁷ „**Inkrement** (lat, incrementum) rasteње, porast, prirast, napredovanje; mat. prirast” (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 604).

„**Inkrementalizam**: teorija prema kojoj se odluke ne donose na osnovu jasnih ciljeva, već na osnovu malih prilagođavanja koja nameću promjenjeni uslovi“ (Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 740)

⁸⁸ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 179.

⁸⁹ Perko-Šeparović, Inge (1975). *Teorija organizacije*. Zagreb: Školska knjiga, str. 138.

⁹⁰ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 149.

ciljeve, donosioci političkih odluka najčešće deluju u okviru postojećeg obrasca i prilagođavanju svoje stavove reagovanjima na prethodne odluke. I zaista, inkrementalizam može da podstakne strategiju izbegavanja, pri čemu oni koji donose odluku teže da izbegnu probleme, a ne da ih reše.“⁹¹

Inkrementalne odluke imaju dvije osnovne karakteristike:⁹²

1. proizvode ograničene posljedice u svojoj okolini, i
2. ne zahtijevaju potpunu informiranost o svim mogućnostima izbora, sredstvima i posljedicama.

Imajući u vidu navedene karakteristike, analitičar vrši izbor samo onog cilja za kojeg ima na raspolaganju osigurane resurse i sredstva. Dakle, inkrementalni model se prilagođava sljedećim vrstama ograničenja:

- ograničenim mogućnostima i sposobnostima samog čovjeka kao aktera donošenja odluka,
- ograničenim informacijama;
- ograničenim resursima (sredstvima).

Važno je napomeniti kako Čarls Lindblom (*Charles Lindblom*) svojim modelom inkrementalnog odlučivanja u *policy* proces (proces stvaranja javnih politika) inkorporira „dimenziju kontinuiteta. Koncentracija na prilagodljivost, kontinuitet, marginalnost posljedica je uvođenja u analizu pojmova rizika i troškova.“⁹³

Da bi prevazišao teškoće inkrementalističkog modela (njegova ograničenja), teoretičar Amital Etzioni (*Amital Etzioni*) je predložio vlastiti model, kao jednu vrstu srednjeg puta. Taj model je nazvao modelom “kombiniranog razmatranja“ (engl. *mixed-scanning*)⁹⁴.

⁹¹ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 740.

⁹² Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 35.

⁹³ Ibid, str. 38.

⁹⁴ Etzioni, Amital (1968). *The Active Society*. London: Collier Macmillan Limited, str. 282-309.

Cilj njegova modela jeste premostiti jaz između racionalnog pristupa i inkrementalizma. Kombinirano razmatranje omogućava donošenje odluke u dvije faze. Prvo, oni koji donose odluke uopćeno ocjenjuju, odnosno razmatraju sve moguće političke opcije temeljem njihove djelotvornosti u ispunjavanju prethodno određenih ciljeva. Potom se, s razmatranjem detalja izabrane političke opcije, usvaja uži i postepeniji pristup. Na taj način, uopćena odluka smanjenja javnih izdataka mora biti praćena nizom konkretnih odluka koje se odnose na određene oblasti ili programe koji mogu biti pogođeni. Važno je također naglasiti kako ovaj model osigurava kontinuirani pregled stanja (skeniranje stanja) društvene situacije, temeljem čega se vrši prepoznavanje i identificiranje ključnih društvenih problema.

2.8. Modeli birokratske organizacije

Model birokratske⁹⁵ organizacije predstavlja model koji nudi teorijske i empirijske osnove gdje se pri donošenju odluka pozornost obraća na utjecaj procesa stvaranja (javne) politike na konačne (usvojene, donijete) odluke.

Razvoju općih teorija o birokraciji i birokratizmu najviše su doprinijeli Karl Marks (*Karl Marx*) i Maks Veber (*Max Weber*). Iako su najviše doprinijeli afirmiranju ovih društvenih fenomena, te oba istraživali birokraciju prvenstveno u državnoj upravi, ipak su se u mnogim postavkama glede istih dosta razlikovali. Tako, npr. dok je

⁹⁵ „**Birokracija** (fr. bureau, grč. krateo) uskogrudna vladavina činovništva koja ispravnost forme pretpostavlja stvarnoj svrsi svojeg posla; ukočenost, sitničavost i uskogrudnost u službenoj dužnosti; sustav upravljanja u kojem vlast drži činovništvo ne vodeći računa o stvarnim interesima ljudi; birokratizam. **Birokrat** (fr. bureaucrate) službenik koji je u obavljanju dužnosti strog, krut i ohol; službenik koji misli da se sve rješava samo za uredskim stolom“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 183).

„za Vebera birokratija racionalni oblik društvene organizacije koji treba usavršavati, dok je to za Marksa otuđeni oblik koji valja prevladati.“⁹⁶

S druge strane, Majkl Hil (*Michael Hill*) birokraciju određuje kao „neutralan izraz koji se upotrebljava za opisivanje složene organizacije, posebice kada je riječ o državnoj organizaciji. No koristi se i u pejorativnom smislu i znači neprobojnu, glomaznu i nemaštovitu organizaciju.“⁹⁷

Začetnik modela birokratske organizacije je bio Grajam Alison (*Graham Allison*)⁹⁸. On je kroz svoje analize i istraživanje donošenja odluka u SAD-u i SSSR-u u vrijeme kubanske krize 1962. godine došao do postavki o dva različita, ali međusobno povezana modela. „Prvi, koji se obično naziva model ‘organizacijskog procesa’, ističe kako na odluke utiču vrednosti, pretpostavke i uobičajeni obrasci ponašanja koji postoji u velikim organizacijama. Smatra se da se odluke ne zasnivaju na racionalnoj analizi i objektivnoj proceni, već da odražavaju ukorenjenu kulturu vladinog ministarstva ili agencije koje ih donose. Prema drugoj teoriji, modelu ‘birokratske politike’, naglasak se stavlja na odluke postignute u pregovorima osoblja i agencija, koji pokušavaju da ostvare različito shvaćene interese. Ovaj pristup odbacuje koncept države kao monolita, ujedinjene oko jednog shvatanja ili interesa i sugerije da odluke nastaju u takmičarskoj areni u kojoj se ravnoteža snaga neprestano menja.“⁹⁹

Prema modelu birokratske politike, posljedice odlučivanja (odlučivačke aktivnosti) „interpretiraju se kao rezultat unutarnjih političkih borbi vladinih tijela i organizacija. Odluka je proizvod interesnih sukoba i nagodbe upravnih i državnih institucija.“¹⁰⁰

⁹⁶ Matić, Milan (red.) (1993). *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija, str. 114.

⁹⁷ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 208.

⁹⁸ Grejam Alison (*Graham Allison*), rukovodilac Belfer centra za znanost i međunarodne poslove, profesor na Daglas Dilonu i gostujući profesor Inicijative za Dubai, Džon F. Kenedi škole za upravu na Harvardu.

⁹⁹ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 741-742.

¹⁰⁰ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 41.

Oba navedena modela, pored svojih suštinskih prednosti, imaju svakako i svoje nedostatke. Nedostatak prvog modela leži u činjenici što manje pozornosti posvećuje političkom vođstvu koje može biti nametnuto odozgo. Nedostatak drugog modela je u tome što previše jednostavno prihvata činjenicu kako politički akteri nastupaju s pozicija koje određuju njihovi položaji, kao i interesi organizacije u kojoj rade.

2.9. Modeli sistema vrijednosti

Modeli sistema vrijednosti¹⁰¹ temelje se na procedurama donošenja (javnih) odluka gdje se pozornost stavlja na vrijednosne sisteme (vjerovanja, shvatanja, kultura, tradicija, religija), te njihov utjecaj na ponašanje i djelovanje.

Tako npr. smatra se kako će „vrijednosti i stavovi osoba sličnih kulturalnih pozadina vjerojatno imati značajan utjecaj na proces donošenja odluke ukoliko se nađu u istoj skupini.“¹⁰²

Općenito promatrano, osobne vrijednosti se shvataju kao „viša razina stava i odražavaju opći pogled na život i svijet, dispozicije usmjerene na ostvarivanje ciljeva koji su poželjni i vrijedni za čovjeka, univerzalne vrijednosti u strukturi ličnosti čovjeka koje ga snažno i trajno pokreću na određene aktivnosti.“¹⁰³

¹⁰¹ „**Vrijednost** (sociološki, psihološki, ekonomski smisao), poput potreba, vrijednosti su bitan konstitutivni dio ljudskog društva i čovjekovog svijeta. Motivacioni sistem ljudi, sloboda, svrha i smisao ljudske egzistencije ne mogu se razumijeti bez uključivanja u razmatranje problema vrijednosti koji ima više svojih međusobno povezanih dimenzija – filozofsku, sociološko-antropološku, individualno-psihološku – te se stoga može u cjelini proučiti kombinovanjem samo različitih pristupa.“ (Lavić, Senadin (2014). *Leksikon socioloških pojmova*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 738).

¹⁰² Bulog, Ivana i Luka Dadić (2014). *Socio-psihološki aspekti odlučivanja*, u „Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta“, Vol. 5, broj 3, str. 103-108.

¹⁰³ Ivaniš, Marija (2014). *Međuzavisnost osobnih vrijednosti i etičkoga ponašanja najvišega poslovanstva s poslovanjem hotelskih poduzeća - doktorska disertacija*, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet Rijeka, str. 69.

Prema ovom modelu, osobe prilikom učešća u procesima i procedurama odlučivanja, uključujući i procs stvaranja javnih politika, prihvataju samo one činjenice, informacije, podatke koje su u skladu s njihovim osobnim vrijednostima i viđenjima situacije i svijeta općenito. To su upravo one vrijednosti koje određuju njihovo shvatanje stvari i viđenje svega što se oko njih događa. Ono što je kod ovakvih djelovanja opasno i što je svakako ograničavajuće pri odlučivanju, jeste činjenica što su te vrijednosti i te tendencije često nesavjesne, pa čak i neracionalne.

Naime, „iako donosioci odluka mogu da veruju da su racionalni, dosledni i potpuno nepristrasni, njihove društvene i političke vrednosti mogu da deluju kao moćan filter koji umesto njih određuje o čemu da se razmišlja, šta je moguće, a šta poželjno. Tako se neke informacije i opcije uopšte ne uzimaju u obzir, odnosno ne razmatraju, dok druge informacije i pravci delovanja preovlađuju prilikom donošenja odluka.“¹⁰⁴

Ključni značaj navedenih procesa među prvima je otkrio i teorijski razradio Kenet Boulding (*Keneth E. Boulding*)¹⁰⁵, koji je istakao da bi „bez mehanizma filtracije informacija oni koji donose odluke bili jednostavno prenatrpani ogromnom količinom podataka.“¹⁰⁶

Dakle, vrijednosni sistemi pojedinaca (aktera, odlučitelja) mogu imati ključnu ulogu pri donošenju odluka i implementiranja procesa stvaranja javnih politika. Naime, prema modelu sistema vrijednosti, donositelji odluka nastoje svoje sisteme vrijednosti ‘pretvoriti’ u jedinstvenu funkciju korisnosti. To znači da donositelji odluka u svoje odluke nastoje ugraditi svoje osobe vrijednosti, čime će tek tada biti zadovoljni donesenim odlukama, uključujući i odluke kojima se rješavaju kolektivni društveni problemi (konkretne javne politike na djelu).

¹⁰⁴ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 743.

¹⁰⁵ Kenet Boulding (*Keneth E. Boulding*) (1910-1993) je rođen u Liverpulu, Engleska. Diplomirao je na Univerzitetu Oksford. U periodu od 1949. do 1967. godine, bio je profesor Univerziteta u Mičigenu, a 1967. godine prešao je na Univerzitet Kolorado u Boulderu, gde je ostao do odlaska u penziju. Boulding je bio predsjednik brojnih znanstvenih društava, uključujući *American Economic*. Pored znanstvenog doprinosa u ekonomiji, profesor Bouding dao je doprinos u oblasti političkih znanosti, sociologiji i filozofiji.

¹⁰⁶ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 743.

TREĆE POGLAVLJE

3. ZNAČAJ, ELEMENTI, INSTRUMENTI I DIMENZIJE JAVNIH POLITIKA

3.1. Elementi javnih politika

Činjenica je kako se određenja javnih politika mogu vršiti s različitim pozicija i s različitim tački gledišta, ovisno od niza faktora i elemenata. S tim u vezi, neophodno je poznavati ključnu sadržinu javnih politika. Ona se ogleda kroz konstituirajuće elemente javnih politika.

Temeljem naprijed navedenih postavki, moguće je izvesti i iznijeti osnovne karakterne elemente javnih (praktičnih) politika, a one su:¹⁰⁷

1. akcija zasnovana na mandatu koji ima vlada;
2. odgovor na stvarne potrebe i probleme;
3. orijentacija ka ciljevima;
4. niz aktivnosti;
5. odluka da se nešto uradi ili da se ne uradi;
6. sprovodi je jedan ili više aktera;
7. obrazložena aktivnost;
8. zasnovana na već donijetim odlukama.

U posljednje vrijeme, javne politike se sve više povezuju s teorijskim i empirijskim postavkama političke ekonomije, počev od toga da se javne politike koriste kao mogući mehanizmi za ispravljanje nesavršenosti kojima su izložena savremena tržišta, te za implementiranje efikasne i pravične raspodjele dohotka (alokacije raspoloživih resursa).

¹⁰⁷ Young, Eoin i Lisa Quinn (2002). *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku: Vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i Istočne Evrope*. Beograd: Beogradska otvorena škola, str. 5-6.

Savremena istraživanja su identificirala sljedeće elemente javnih politika:

- akteri,
- interakcija aktera,
- okviri značenja,
- ciljevi javnih politika,
- instrumenti javnih politika.

Prvi i najznačajniji element javnih politika su akteri kreiranja i implementiranja javnih politika. Akteri i kreatori javnih politika su svi oni subjekti koji imaju legitimno pravo i moć donošenja odluka, tj. odlučivanja. Polazeći od te činjenice, zajednica kreatora javnih politika se određuje kao „zajednica različitih aktera koji su zainteresovani za rješavanje određenog problema javne politike i koji učestvuju u procesu kreiranja javnih politika.“¹⁰⁸ Akteri javnih politika su vertikalna ili okomita dimenzija javnih politika, čija su osnova ciljevi i instrumenti.

Pored aktera javnih politika, figuriraju i zainteresirani akteri ili interesne skupine (engl. *stakeholders*). Pod zainteresiranim akterima se podrazumijevaju „svi pripadnici jedne zajednice koji imaju interes kada je u pitanju rješavanje određenog problema javne politike, odnosno svi oni na koje bi izbor jedne ili druge opcije imao implikacije.“¹⁰⁹

Horizontalnu dimenziju javnih politika sačinjava „...strukturirana interakcija (ideja, potreba, interesa, itd.)“¹¹⁰, budući da javne politike funkcioniraju kao razmjena ideja, potreba, interesa i slično.

U treću dimenziju (treći element) javnih politika spadaju „okviri značenja – razumijevanje da su javne politike i društveno konstruirane.“¹¹¹

¹⁰⁸ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 6.

¹⁰⁹ *Ibid*, str. 6.

¹¹⁰ *Ibid*, str. 6.

¹¹¹ *Ibid*, str. 6.

U elemente javnih politika se još ubrajaju i ciljevi javnih politika i instrumenti javnih politika.

Uspješnost svake pojedine javne politike se ogleda u tome kakve je posljedice izazvala (postigla rezultate), prije svega, ekonomske rezultate, tako da navedena povezanost ima i svoje logičko, ali i praktično utemeljenje.

3.2. Značenja javnih politika

Važno obilježje javnih politika jeste značenje javnih politika, tj. razumijevanje temeljnih vrijednosti na osnovu kojih se identificira ili definira (određuje) konkretna pojava kao društveni problem, koji zahtijeva rješenje. Radi se, zapravo, o osnovnim društvenim vrijednostima koje utječu ili imaju utjecaj na proces identificiranja ili definiranja društvenih problema. Te vrijednosti su, prije svih, jednakost, solidarnost, znanje, pravičnost i slično. Prema značenju, definiraju se i određuju instrumenti javnih politika.¹¹²

Važno pitanje u okviru analize značenja javnih politika jeste pitanje načina određivanja uzroka problema, pošto od identificiranja i razumijevanje uzroka pojave određenog društvenog problema ovisi i način njegova rješavanja.¹¹³

¹¹² „Primjerice, politika prema osobama s invaliditetom funkcionira u sklopu medicinskog ili socijalnog modela, koji su utemeljeni na dva različita razumijevanja invaliditeta: medicinski na shvaćanju invaliditeta kao oštećenja (abnormalnosti) pojedinca te su rješenja usmjerena na liječenje pojedinca; a u socijalnom se modelu invaliditet razumijeva kao interakcija nekog oštećenja pojedinca i niza različitih društvenih prepreka pa su rješenja usmjerena na uklanjanje društvenih prepreka koje otežavaju sudjelovanje pojedine osobe“ (Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 8).

¹¹³ „Primjerice, obrazovna politika će se drugačije kreirati ovisno o tome što smatramo uzrokom nedovoljnog broja visoko obrazovanih – je li to kulturološki obojeno vrednovanje znanja, siromaštvo ili niska kvaliteta visokoškolskog sustava. Vrlo često konkurentska razumijevanja problema stoje u temelju konkurentskim modelima kreiranja rješenja“ (Ibid, str. 8).

Isto tako, neophodno je spoznati koje se sve pojave percipiraju i određuju kao društveni problemi (problemi koji tangiraju društvenu zajednicu). U tom kontekstu, važno pitanje jeste pitanje zašto određeni problem nosi obilježje kolektivnog problema, koji zahtijeva rješenje u izvedbi ključnih aktera (prije svih državnih vlada). Jer, činjenica je kako svaki društveni problem nije uvijek i u svakoj situaciji javnopolitički problem koji nužno traži državnu intervenciju i alokaciju i ulaganje javnih (financijskih) sredstava. Naime, „shvaćanja o tome što jesu javni problemi mijenjaju se kroz vrijeme, pa tako nastaju nove javne politike. Primjerice, politika rodne ravnopravnosti postoji tek od 20. stoljeća. Tome nije razlog promjena udjela žena u populaciji ili pogoršanje njihove pozicije u društvu, već u novom razumijevanju rodnih uloga.“¹¹⁴

Ključno je, stoga, kako opravdati javnu (državnu) intervenciju u društvu i argumentirati razloge te intervencije. Sve to omogućuje kasnije shvatanje kako su javne politike ustvari društveno konstruirane politike za rješavanje konkretnih društvenih problema.

Tri središnja elementa značenja javnih politika u načinima na koje se koristi sam izraz *policy*-ja su:¹¹⁵

- *Poredak* – pretpostavlja sistem i konzistentnost. Djelovanje nije arbitrarno ili stvara hir: ono je upravljano poznatom formulom koja ima opću primjenu. Na taj način na *policy* se gleda kao na niz ograničenja koja se postavljaju vezano za ponašanje službenika; istodobno to ih oslobađa obveze izbora;
- *Vlast* – kada se govori o nečemu kao o *policy*-ju, pretpostavlja se da ga je odobrio neki legitimni donositelj odluke. Upravo je vlast ta koja legitimira *policy*, a *policy* pitanja kreću se prema osobama koje obnašaju vlast i od njih: prema ministru, glavnom menadžeru, izvršnom odboru;
- *Ekspertiza* – *policy* ne može postojati u vakuumu, već samo u odnosu spram nekog utvrđenog polja u praksi. To pretpostavlja znanje, jednako o problemskom području, kao i o onome što se u vezi s tim može učiniti.

¹¹⁴ Ibid, str. 8.

¹¹⁵ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 13.

3.3. Ciljevi javnih politika

Općenito promatrano, polazna je pretpostavka i dominantna paradigma kako se *policy* (javne politike) bave određivanjem i postizanjem ciljeva. Stoga je prihvaćeno shvatanje da je „društveno djelovanje usmjereno k ciljevima, da je *policy* bavljenje kolektivnim ciljevima i da *policy stajališta* pokazuju što su to ciljevi.“¹¹⁶ Ovakva stajališta prema Halu Kolebaču (*Hal K. Colebatch*) „daju smisao *policy procesu* kao primjeni *vlasti*. Srž problema vidi se u određivanju ciljeva vlasti, kojima je vrh procjena jesu li ti ciljevi ostvarivi.“¹¹⁷

Ciljevi javnih politika se definiraju kao „određivanje poželjnog stanja i promjena u indikatorima politika koje se provode za zajednicu.“¹¹⁸

Ciljevi su, ustvari, „...izjave utemeljene na autoritetu koji proizilazi iz legitimiteta pobjede na izborima, a kojima se deklarira što će vlast u određenom području djelovanja učiniti i što planira učiniti.“¹¹⁹

Prema tome, ciljevi javnih politika su bitan preduvjet dobijanja potrebnog legitimiteta za utvrđivanje javnog interesa i donošenje konačnih javnih odluka.

Ciljeve je moguće međusobno diferencirati i ujedno klasificirati prema tome koliko su općeniti. Oni često mogu biti idealizirani, pa samim time i nedostižni. U suštini, ciljevi mogu biti:

- dugoročni (opći) ciljevi, i
- operativni (specifični, kratkoročni) ciljevi.

¹¹⁶ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 55.

¹¹⁷ Ibid, str. 55-56.

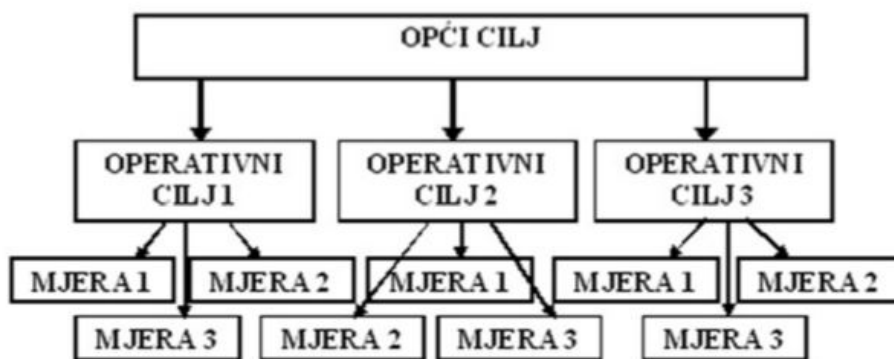
¹¹⁸ Petak, Zdravko (2009). *Pojmovnik*, u „Hrvatska javna uprava“, broj 9 (1), str. 283-295.

¹¹⁹ Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 13.

Dugoročni (opći) ciljevi (engl. *goals*), su oni „kojima cjelina sustava kontinuirano teži, nemjerljivi su i neograničeni. To je najopćenitija razina ciljeva i njima se naznačuju temeljne svrhe i opće namjere neke politike. Zatim se, na nižoj razini općenitosti, dugoročni ciljevi sastoje od niza operativnih ciljeva (engl. *objectives*), čije se ostvarenje može mjeriti u zadanome vremenskom roku. Njima se donose neke specifične teţnje putem kojih se treba pribliţiti općem cilju, neka konkretna postignuća.“¹²⁰

Niţa razina ciljeva su specifični (engl. *specific targets, measures*) i kratkoročni, koji sluţe kao potpora većem (općem) cilju. Stoga je hijerarhija ciljeva javnih politika izuzetno vaţna u procesu njihova implementiranja.

Razine općenitosti ciljeva javnih politika predstavljene su na sljedećoj slici:



Slika 2. Razine općenitosti javnopolitičkih ciljeva

(Izvor: Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloţivotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 13)

¹²⁰ Ibid, str. 13.

Činjenica je da u praksi postoji i djeluje mnogo sudionika i aktera *policy procesa*, koji vjerovatno imaju različite, pa čak i suprotstavljene ciljeve. Stoga, „određivanje *policy ciljeva* nije predmet skupine ‘kreatora politika’ koji, oslobođeni svakog konteksta, ne vide šta je cilj svih sudionika, zato što postoji niz zainteresiranih strana od kojih će svaka imati vlastitu analizu problema, te traže širu potporu za ono što vide kao najprimjereniji tijekom djelovanja. Zbog svega toga u optjecaju je uvijek veliki broj ciljeva.“¹²¹

¹²¹ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 57.

3.4. Instrumenti javnih politika

Instrumenti javnih politika, kao konstituirajući element javnih politika, su „...različiti oblici djelovanja koji stoje vlasti na raspolaganju za provedbu javnih politika i za ostvarivanje javnopolitičkih interesa.“¹²² To su, ustvari, „oruđa politike (policy tools) koja su nužna za ostvarivanje ciljeva javnih politika.“¹²³

Prema Majklu Hovletu (*Michael Howlett*) postoje dvije vrste instrumenata javnih politika, i to: sadržajni instrumenti i procesni instrumenti. Oni su predstavljeni u sljedećoj tabeli:

| Osnovni resurs instrumenta | | | | |
|------------------------------|--|---|--|---|
| | Informacije | Pravne ovlasti | Javne financije | Organizacija |
| Sadržajni instrumenti | - Savjetovanje - Treninzi - Izvještaji - Edukacija - Oglašavanje - Istraživanje | - Licenciranje - Prodaja vlasničkih prava - Regulatorna - Samoregulacija - Vaučeri - Kvote | - Subvencije - Dotacije - Zajmovi - Porezni izdaci - Financiranje programa | - Državna uprava - Javna poduzeća - Javne službe |
| Procesni instrumenti | a) Cenzura (sprječavanje kolanja informacija) b) Osiguranje pristupa informacijama | a) Stvaranje savjetničkih skupina b) Zabrana stranaka ili interesnih skupina c) Uskraćivanje pristupa | a) Financiranje interesnih skupina b) Financiranje kampanja c) Uskraćivanje financiranja | a) Administrativno reorganiziranje b) Administrativno kašnjenje i onemogućavanje |

Tabela 3. Instrumenti javnih politika

(Izvor: Howlett, Michael (2009). *Governance modes, policy regimes and operational plans: A multilevel nested model of policy instrument choice and policy design*, u „Policy Sciences“, br. 42, str. 73-89)

¹²² Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 13.

¹²³ Petak, Zdravko (2009). *Pojmovnik*, u „Hrvatska javna uprava“, broj 9 (1), str. 283-295.

Majkl Hil (*Michael Hill*) razlikuje četiri skupine instrumenata javnih politika prema kriteriju primarnog resursa koji im je u osnovi i kojim pojedini instrument ostvaruje svoju svrhu. Te četiri skupine su: javne financije, pravne ovlasti, organizacija i informacije.¹²⁴

Hrvatski teoretičar javnih politika Zdravko Petak u instrumente javnih politika ubraja:

- regulaciju,
- javno pribavljanje usluga,
- oporezivanje i javnu potrošnju,
- tržište, i
- obrazovanje, informiranje, uvjeravanje.

Svi navedeni instrumenti ključni su za nesmetano i funkcionalno implementiranje svake javne politike u konkretnom društvenom okruženju. Oni su, kao ključni alati, neophodni državi (vladi) za neometano implementiranje javnih politika u praksi.

Da bi se oblikovala najpoželjnija javna politika i uspješno implementirali postavljeni ciljevi javnih politika, preporučuje se kombiniranje različitih vrsta i tipova instrumenata. Svi oni, na svoj poseban i specifičan način, pridonose uspješnosti konačne provedbe javne politika u praksi, a kojom se rješava identificirani društveni problem.

Također, identificirano je kako su za „problem izbora instrumenata važni troškovi i koristi... Izbor instrumenata mnogo je više od odabira sredstava za ostvarivanje ciljeva javnih politika.“¹²⁵

Iz tih razloga države (vlade) određene instrumente preferiraju više, a opet neke instrumente manje preferiraju, ovisno od ambijenta i niza drugih faktora. Time se ostvaruje hijerarhija korištenja različitih instrumenata, od onih općih (generalnih), pa sve do posebnih i pojedinačnih. Često se posebni i pojedinačni instrumenti

¹²⁴ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 170.

¹²⁵ Ibid, str. 134.

dizajniraju upravo prema aktualnim društvenim problemima. Jedan od najvažnijih segmenata dizajniranja instrumenata jeste „osiguravanje logičke koherentnosti i konzistentnosti između instrumenata i ciljeva.“¹²⁶ Bez toga je nemoguće očekivati normalno i pravilno ostvarenje ciljeva i rješavanje društvenih problema koji ugrožavaju organizaciju, funkcioniranje i razvoj određene zajednice.

3.5. Dimenzije javnih politika

U savremenim pristupima tematici i problematici javnih politika, sve više se poklanja pozornost novim pristupima i novim saznanjima, budući da javne politike, same po sebi, imaju jedan dinamičan tok i proces stvaranja i kretanja. Tako se sve više upućuje na važnost i značaj istraživanja dimenzija javnih politika.

Činjenica je kako su vlade ključni kreatori različitih javnih politika. Međutim, isto tako, one nisu isključivi i jedini u tom procesu. Savremena kretanja i razvoj društvenih odnosa doveli su do toga da se, pored vlada, sve više u procesima stvaranja javnih politika pojavljuju i novi akteri (neformalni, nezvanični), pa čak i sama uprava.

Pojava novih aktera (neformalnih, nezvaničnih) u procesima stvaranja javnih politika dovela je i do promjene samog pristupa u njihovu razumijevanju. Osobito se to tiče aspekta vezanog za promjene u segmentima koji se tiču vođenja procesa stvaranja javnih politika.

Praksa je pokazala da, u situacijama kada vlade isključivo stvaraju javne politike, onda proces njihovog implementiranja podrazumijeva logiku naređivanja i nadzora. Tako se i u „znatnom dijelu *policy* literature proučavanje javnih politika dosad umnogome

¹²⁶ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 17.

svodilo na ulogu vlasti i formalnih institucija, zanemarujući ostale dimenzije javnih politika.¹²⁷ Isto tako, zapostavljala se i činjenica da se „rad stručnjaka za javne politike rijetko odvija u čistim situacijama ‘racionalnog izbora opcija’, a u mnogo većoj mjeri ovisi o umješnosti pregovaranja, kooperiranja i zagovaranja pojedinih javnih politika. Drugim riječima, jednako kao što su izvori i kreatori javnih politika višedimenzionalni, takvu značajku nosi i rad na javnim politikama.“¹²⁸ Postalo je, međutim, evidentno i jasno kako se rad na javnim politikama u savremeno doba ne može više svesti samo na naredbe koje vlast (politika) trasira prema upravi, budući da se uprava sve više pojavljuje kao podjednako važan sukreator javnih politika.

Veliki doprinos i značaj u promjeni takvog pristupa imao je i razvoj nove javne uprave (javnog upravljanja). Naime, savremena, nova javna uprava „eksplicitno odbija stav da politika i uprava trebaju biti odvojena područja.“¹²⁹ Dakle, uprava se više ne pojavljuje u ulozi nekoga ko treba isključivo čekati šta joj vlast naredi, već se pojavljuje kao ravnopravan akter sa vladom u stvaranju javnih politika. Uprava nije više ta koja je zadužena samo za dio koji se tiče implementiranja javne politike, već je i aktivan akter njihova stvaranja.

Sve je to dovelo do toga da se u literaturi o javnim politikama sve više govori o dimenzijama javnih politika. Pored već uvriježene okomite dimenzije, pojavljuje se i tzv. vodoravna dimenzija u procesu stvaranja javnih politika. Stoga se sve više govori o važnosti vodoravne dimenzije, čime je promijenjen tradicionalni pristup procesu stvaranja javnih politika.

¹²⁷ Petak, Zdravko (2008). *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, u „Politička misao“, Vol. XLV, br. 2, str. 9-26.

¹²⁸ Ibid, str. 9-26.

¹²⁹ „Zbog toga novi nastavni programi iz javne uprave u pravilu sarže nastavne cjeline iz javnih politika i policy analize“ (Ibid, str. 9-26, prema: Weimer, L. David & Aidan R. Vining (1999). *Policy Analysis: Concept and Practice* (treće izdanje). Upper Saddle River: Prentice Hall, str. 28-35).

Podstrek za davanje važnosti vodoravnoj dimenziji dala je i sve zastupljenija i šira literatura o „javnom upravljanju (*governance*), koja je nedvosmisleno počela naznačavati da u rješavanju društvenih problema vlast više nije jedina, te da širi koncept upravljanja nudi bolju osnovu za ostvarenje takve zadaće.“¹³⁰ Radi se, dakle, o pojavi i afirmaciji koncepta javnog upravljanja¹³¹, a koji insistira, ne na naređivanju, već na koordiniranju u procesima, uključujući i proces stvaranja javnih politika.

Prema Toniju Bovairdu (*Tony Bovaird*) i Elke Lefleru (*Elke Löffler*), javno upravljanje (engl. *public governance*) odnosi se na „način na koji svi zainteresirani (*stakeholders*) stupaju u interakciju da bi utjecali na ishod javne politike, a pod pojmom dobrog upravljanja (*good governance*) misli se na pregovaranje svih strana zainteresiranih za poboljšanje ishoda javne politike i sporazum o načelima upravljanja koja primjenjuju i redovito ocjenjuju svi zainteresirani.“¹³² Kao što se vidi, ključne riječi javnog upravljanja su upravo interakcija, koordinacija, te kod dobrog upravljanja, pregovaranje, saradnja. To upravo čini onu drugu dimenziju stvaranja javnih politika, a to je vodoravna dimenzija javnih politika.

Okomita dimenzija zaokupljena je „prenošenjem legitimnih odluka prema dolje. Političari kao legitimni kreatori odluka donose

¹³⁰ Ibid, str. 9-26, prema: Pierre, Jon & Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.

¹³¹ „Javno upravljanje (*public governance*) – pojam koji se javlja sredinom 1990-ih godina kao rezultat sve većeg nezadovoljstva dominacijom novog javnog menadžmenta i njegova ograničenog pristupa“ (Šeparović, Inge Perko (2006). *Izazovi novog javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing-Tehnička knjiga, str. 14).

¹³² Ibid, str. 14-15.

„Filozofija koncepta dobrog upravljanja smatra građane partnerima (saradnicima) koji suodređuju učinke javne uprave. OECD posebno ističe potrebu njihovog informiranja, konsultiranja i učešća u oblikovanju javnih politika te u upravnim i drugim javnim procesima“ (Salkić, Ismet (2011). *Javni menadžment – upravljanje kvalitetom javnih usluga*. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 87).

odluke kojima će ostvariti svoje ciljeve, te ih prenose dalje prema podređenim dužnosnicima da ih oni provode.“ S druge strane, u vodoravnoj dimenziji „politika se vidi u kategorijama postupnog strukturiranja djelovanja unutar širokog kruga sudionika. Drugim riječima, ta dimenzija obuhvaća odnos *policy* sudionika u različitim organizacijama i sustavima, izvan linije hijerarhijske vlasti.“¹³³

Dakle, dok je u fokusu okomite dimenzije hijerarhijski sistem, u fokusu vodoravne dimenzije je na sceni logika pregovaranja i saradnje. Isto tako, važno je naglasiti kako su ove dvije dimenzije u procesima stvaranja javnih politika i u radu na javnim politikama međusobno povezane, te da jedna bez druge ne mogu.¹³⁴

Novija istraživanja dimenzija javnih politika, zasnovana u okviru literature o javnom upravljanju (javnom menadžmentu), uvjetovala su i istraživanje problema vodoravne koordinacije, odnosno vodoravnog menadžmenta javnih politika. Nadalje, istraživanja javnih politika u tom smjeru nadopunjena su i zanimanjem za „okomitu dimenziju koordinacije, za ulogu središnje vlade u osiguranju koherentnosti u javnim politikama i javnom upravljanju. To je dovelo do koncepta ‘objedinjene vlade’ (*jointed-up government*), odnosno ‘cjelovite vlade’ (*whole of government*), kao oblika modernizacije djelovanja vlasti kojim je trebalo osigurati veću učinkovitost i djelotvornost u pružanju usluga.“¹³⁵

To znači da se, u savremeno doba, podjednako analiziraju i istražuju i okomita i vertikalna dimenzija javnih politika. Takva

¹³³ Petak, Zdravko (2008). *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, u „Politička misao“, Vol. XLV, br. 2, str. 9-26.

¹³⁴ „Dvije dimenzije nisu suprotstavljene, nego se, štaviše, uzajamno nadopunjuju. U okomitoj dimenziji drži se neupitnim postojanje kreatora politika: budući da je fokus na vlasti, moraju postojati i vladari. U vodoravnoj je dimenziji, međutim, da su pregovaranje i konsenzus bitni i da se malo postiže pravljenjem razlike između kreatora politike i preduzimatelja politike“ (Ibid, str. 9-26).

¹³⁵ Ibid, str. 9-26

istraživanja u konačnici daju nove rezultate i nove pristupe (prethodno pomenute), kao odgovore na permanentne promjene i modernizacije kojima je izložena uprava. Te reforme su prevashodno zasnovane na novom javnom menadžmentu (engl. *New Public Management*).¹³⁶

¹³⁶ „New Public Management bavi se sistemskim analizama i upravljanjem politikama u javnoj upravi. Sistematske analize zahtijevaju jasne argumente o vezi između konteksta (engl. *context*), ciljeva, instrumenata i izbora“ (Salkić, Ismet (2011). *Javni menadžment – upravljanje kvalitetom javnih usluga*. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 85).

ČETVRTO POGLAVLJE

4. TIPOLOGIJA I PODRUČJA JAVNIH POLITIKA

4.1. Tipologija javnih politika

U procesu klasifikacije i tipologizacije bilo koje pojave ili procesa, neophodno je, prije svega, odrediti relevantne kriterije klasifikacije i tipologizacije. Kada se radi o razvrstavanju i tipologizaciji javnih politika, treba imati na umu da je to razvrstavanje nastalo kao rezultat sistematičnijih i širih razmatranja političkih procesa i fenomena.

Dosadašnja znanstvena saznanja i spoznaje vezane za javne politike ponudila su tri temeljna kriterija koji određuju suštinu i bit svake javne politike. Ta tri temeljna kriterija su: „sadržajni, organizacijski i kulturološki.“¹³⁷

Sadržajni kriterij odnosi se na činjenicu da „teme koje čine neki sektor dijele inherentan sadržaj i logiku koja ih čini smislenom cjelinom.“¹³⁸

Organizacijski kriterij tiče se toga da „konkretna javna politika stvara se djelovanjem različitih aktera koji su zainteresirani za isti skup problema i koji jedan drugome priznaju mjesto u zajedničkom podsustavu.“¹³⁹

I na kraju, treći kriterij temelji se na tome kako „neki sektor ili politiku određuje razumijevanje o tome što jest, a što nije društveni problem, odnosno kako društvo funkcionira ili kako treba funkcionirati.“¹⁴⁰

¹³⁷ Burstein, Paul (1991). *Policy Domain: Organization, Culture, and Policy Outcomes*, u „Annual Review of Sociology“, broj 17, str. 327-350.

¹³⁸ Petek, Ana (2012). *Što su hrvatske javne politike?*, u „Političke analize“, broj 11, str. 37-45.

¹³⁹ Ibid, str. 37-45.

¹⁴⁰ Ibid, str. 37-45.

Jedino razvrstavanjem javnih politika u određene zasebne skupine moguće je njihovo znanstveno, teorijsko i empirijsko, uspoređivanje (kompariranje) i povezivanje.

Ako se dobro poznaju prethodno određeni i definirani kriteriji klasifikacije javnih politika, moguće je doći i do spoznaja o tipovima ili vrstama javnih politika.

Prije no što se prezentiraju aktualne verificirane i prihvaćene klasifikacije i tipologizacije javnih politika, važno je naglasiti i činjenicu da javna politika ne znači isključivo i samo djelovanje i aktivnosti (legitimne) javne vlasti. Pored javne vlasti, implementiranjem javnih politika se bave i druge skupine i organizacije (primjerice, razne nevladine organizacije, formalne i neformalne udruge građana, pa čak i sami pojedinci). U ovom kontekstu je od izuzetne važnosti način formuliranja prenošenja (distribucije) i konačnog implementiranja određene javne politike, a koji može biti centraliziran ili decentraliziran, sve ovisno od toga o kakvom se političkom sistemu i društvenom okruženju radi.

Diferencijacija, tipologizacija i klasifikacija javnih politika je savremeni proces. Nastao je kao rezultat širih razmatranja i obuhvatnijih pristupa, kojima se u novije vrijeme posvećuje sve više pozornosti.

Jedan od prvih istraživača i autora koji je 1964. godine ponudio tipologizaciju i klasifikaciju javnih politika jeste poznati američki politolog Teodor Lovi (*Theodore Lowi*). Njegova osnovna teza jeste da „policijs određuje politics, odnosno da javne politike, vrsta političkog sadržaja određuje tip političkog konflikta. Lovi, dakle, tvrdi da problem koji je na političkom dnevnom redu uvjetuje koje vrste aktera će u njegovom rješavanju sudjelovati, odnosno da oblik i ishodi djelovanja vlasti determiniraju obrazac političkih odnosa i političku mobilizaciju.“¹⁴¹

Teodor Lovi (*Theodore Lowi*) je, analizirajući metodološka pitanja u proučavanju javnih politika, te alternative u okviru

¹⁴¹ Petek, Ana (2014). *Vrste javnih politika Theodorea Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika*, u „Revija za socijalnu politiku“, godina 21, broj 3, str. 361-376.

ove oblasti, dao svoju tipologizaciju javnih politika. Njegova tipologizacija se temelji na izboru alternativa i to kroz analizu troškova i koristi (tzv. *cost-benefit analiza*).

Lovijeva tipologizacija javnih politika je prikazana u sljedećoj tabeli:

| | | TROŠKOVI | |
|---------|----------------------|------------------------|--------------------------|
| | | Široko koncentrirani | |
| KORISTI | Usko koncentrirane | REGULATIVNE POLITIKE | DISTRIBUTIVNE POLITIKE |
| | Široko koncentrirane | KONSTITUTIVNE POLITIKE | REDISTRIBUTIVNE POLITIKE |

Tabela 4. Lovijeva tipologizacija javnih politika

(Izvor: Petak, Zdravko (2002). *Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?*, u „Politička misao“, Vol. XXXIX, broj 1, str. 51-62)

Suština navedene Lovijeve tipologizacije jeste u tome koliko troškova, odnosno koristi producira određeno odlučivanje u oblasti javnih politika. Temeljem ove tipologizacije, javile su se i druge tipologizacije i klasifikacije. Naime, svaka od navedenih četiri osnovne vrste javnih politika u sebi sadrži čitavu lepezu pojedinačnih i posebnih javnih politika.

Općenito promatrano, u zavisnosti od modela ponašanja vlasti, vrste instrumenata koje koristi, načina na koji ih koristi, koje aranžmane kreira, kao i načina upravljanja uopće, Snežana Đorđević dopunjava navedenu Lovijevu klasifikaciju. Prema njenim analizama, razlikuje se nekoliko tipova javnih politika, i to:¹⁴²

- *Distributivna politika* – realizira se u ambijentu u kome vlast samo raspodjeljuje sredstva na razne programe koji međusobno nisu suprotstavljeni;

¹⁴² Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 29-31.

- *Redistributivna politika* – realizira se u vrijeme ekonomske krize, snažno izraženog fiskalnog stresa, u uvjetima u kojima u društvu postoji snažan konflikt različitih interesa svih socijalnih i političkih aktera, s tim da davanje jednom programu najčešće znači smanjivanje ili potpuno ukidanje davanja za druge programe (igra nulte sume, *zero summe game*);
- *Regulatorne politike* – predstavljaju vladina ograničenja individualnog izbora pojedinaca da ne bi prešli prihvatljive granice;
- *Preduzetničke politike* – obezbjeđuju korist velikom broju korisnika, tj. društvu u cjelini dok troškove snosi uska grupa;
- *Klijentske politike* – obezbjeđuju korist uskoj grupi dok se sredstva za realiziranje prenose na širok krug socijalnih aktera;
- *Politike interesnih skupina* – nisu atraktivne jer korist dobija uža grupa dok troškove snosi također uža ali konkurentna grupa.

Savremena klasifikacija javnih politika se temelji na tri važna aspekta, a to su sljedeći aspekti:

1. područje djelovanja;
2. ciljne skupine;
3. institucionalni okvir.

Javne politike prema području djelovanja (aktivnosti) su: ekonomska, socijalna, kulturna, obrazovna, privredna, sportska, odbrambena, zdravstvena... politika.

Vrste javnih politika prema ciljnim skupinama su: porodična politika, politika prema invalidima, politika prema borcima, politika međugeneracijske solidarnosti, politika prema mladima, politika prema starijim osobama...

Prema institucionalnom okviru javne politike se svrstavaju u sljedeće skupine: lokalna (općinska), regionalna, nacionalna, međunacionalna (internacionalna), evropska, azijska... politika.

Jednu od širih i detaljnijih klasifikacija javnih politika prema području djelovanja ponudila je i Ana Petek, pozivajući se na relevantna znanstvena klasificiranja različitih autora i istraživača javnih politika. Njena sumirana klasifikacija (taksonomija) temeljnih nacionalnih javnih politika svodi se na pet osnovnih skupina ili grozdova srodnih javnih politika koje čine arenu (polje) djelovanja javnih politika, a predstavljena je u sljedećoj tabeli:

| KLASIČNI DRŽAVNI RESORI | | | |
|--------------------------------|---|---------------------------------|---------------------|
| 1. | Politika zaštite temeljnih ljudskih prava | | |
| 2. | Vanjska politika | | Sigurnosna politika |
| 3. | Obrambena politika | | |
| 4. | Politika javnog reda i mira | Kazneno-pravosudna politika | |
| 5. | Sudska politika | | |
| 6. | Kaznena politika | | |
| 7. | Migraciona politika | | |
| EKONOMSKE POLITIKE | | | |
| 8. | Makroekonomska politika | Fiskalna (proračunska) politika | |
| | | Monetarna politika | |
| 9. | Porezna politika | | |
| 10. | Industrijska politika | | |
| 11. | Politika konkurentnosti | | |
| 12. | Investicijska politika | | |
| 13. | Politika regulacije poslovanja | | |
| 14. | Politika regulacije financijskih tržišta | | |
| 15. | Politika zapošljavanja | | |
| 16. | Regionalna politika | | |
| SOCIJALNE POLITIKE | | | |
| 17. | Zdravstvena politika | | |
| 18. | Politika socijalne skrbi i socijalne pomoći | | |

| | | | |
|-----------------------------------|---------------------------------------|---|--|
| 19. | Mirovinska politika | | |
| 20. | Obrazovna politika | | |
| 21. | Stambena politika i | Stambena politika | |
| 22. | urbano planiranje | Politika urbanizacije i prostornog uređenja | |
| 23. | Politika prema ženama | | |
| 24. | Politika prema manjinama | | |
| 25. | Obiteljska politika | | |
| POSEBNE SEKTORSKE POLITIKE | | | |
| 26. | Poljoprivredna politika | | |
| 27. | Energetska politika | | |
| 28. | Prometno-infrastrukturna politika | | |
| 29. | Komunikacijsko-informacijska politika | Komunikacijska politika | |
| 30. | | Politika razvoja informacijskog društva | |
| 31. | Medijska politika | | |
| 32. | Vodna politika | | |
| 33. | Politika zaštite okoliša | | |
| 34. | Politika istraživanja i | Znanstvena politika | |
| 35. | razvoja | Politika tehnološkog razvoja | |
| OSTALE POLITIKE | | | |
| 36. | Kulturna politika | | |
| 37. | Sportska politika | | |
| 38. | Religijska politika | | |

Tabela 5. Taksonomija temeljnih nacionalnih javnih politika
(Izvor: Petek, Ana (2012). *Što su hrvatske javne politike?*, u „Političke analize“, broj 11, str. 37-45)

Važno je naglasiti kako su razvrstavanja i klasifikaciranja javnih politika nastala pod utjecajem permanentnog širenja javnog sektora (osobito tokom 20. stoljeća), kao i društvenih djelatnosti, interesa i

ciljeva, a koje je potrebno regulirati i zadovoljavati. Stoga, koliko god je velika lepeza društvenog aktivizma i djelatnosti ljudi, toliko je i široka lepeza javnih politika koje pokrivaju sve te oblasti.

U nastavku će se elaborirati samo neke od navedenih javnih politika, kao studije slučaja u okvirima šire taksonomije javnih politika prema pet ključnih resora ili područja.

4.1.1. Klasični državni resori (*Case study* – odbrambena politika)

Odbrana kao javno dobro zauzima izrazito važno i posebno mjesto u okviru državne politike, ali i u ukupnom životu određene društvene (jasno zaokružene) zajednice. Stoga se opravdano u literaturi koristi termin nacionalna odbrana, mada su u današnje vrijeme poznati i egzistiraju i drugi vidovi odbrane, poput nadnacionalne, svjetske ili globalne odbrane. U kontekstu državne politike i rashoda na ovo javno dobro, pozornost je upravo na nacionalnoj odbrani.

Nacionalna odbrana je konkretan primjer čistog javnog dobra.¹⁴³ Čisto javno dobro se definira na sljedeće načine:¹⁴⁴

1. kada se jednom obezbjedi, dodatni troškovi zbog toga što ga još jedna osoba koristi ravni su nuli – potrošnja je *nerivalna (nekonkurentna)*;
2. sprečavanje bilo koga da koristi to dobro je ili veoma skupo, ili nemoguće – iz potrošnje niko ne može da se isključi.

¹⁴³ „Postoje neka dobra koja tržište ili neće da obezbjeđuje ili bi ih obezbjeđivalo u nedovoljnim količinama. Primjer velikih razmjera bila bi nacionalna odbrana, a malih navigaciona sredstva. Navedeni primjeri predstavljaju čista javna dobra“ (Ibid, str. 79).

¹⁴⁴ Gejer, Ted i Rozen Harvi (2009). *Javne finansije* (osmo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 58-59.

Dakle, nacionalna odbrana posjeduje sve karakteristike čistog javnog dobra, iz koga niko ne smije biti isključen i od koga svi imaju podjednaku korist, čak i oni koji eventualno to ne žele. Pitanje je samo kako i na koji način će pojedinci vrednovati to dobro (pozitivno ili negativno).

Upravo zbog toga što je nacionalna odbrana upućena na sve pojedince u okviru državne (društvene) zajednice, to opravdava činjenicu da država donosi javne politike iz oblasti odbrane, tj. odbrambene politike. Državne alokacije znatnih finansijskih resursa upravo i na ovu oblast, tj. nacionalnu odbranu, su postale značajan i nezaobilazan faktor funkcioniranja države. Jer, državi je najvažnije zaštititi život i egzistenciju svakog pojedinca, bilo od unutarnjih ili od vanjskih prijetnji. Najjače sredstvo i mehanizam te zaštite, kojim država raspolaže, jeste svakako nacionalna odbrana. Stoga su vojni budžeti (rashodi) postali sastavnim i neizostavnim dijelom državnih budžeta (državnih rashoda).

Politike javnih rashoda na nacionalnu odbranu „u suštini predstavljaju pitanje alokacije resursa – zemlja želi da dobije najbolju odbranu za utrošeni novac... Prilikom alokacije datog vojnog budžeta, potrebno je razmotriti uticaj rashoda na različite ciljeve odbrane.“¹⁴⁵ Upravo zbog navedenog, donošenje javnih odluka (politika) o alokaciji resursa na nacionalnu odbranu je izuzetno zahtjevan posao i proces u koji, pored ostalih, trebaju biti uključeni i eksperti (vojni i ekonomski), jer ova vrsta alokacije ovisi i od razmatranja i analiza ekonomista.

Tokom Hladnog rata, rashodi na nacionalnu odbranu su bili izrazito veliki, tako da su u pojedinim državama dovodili u pitanje i samu egzistenciju stanovništva tih država. Umjesto alokacija na socijalne programe, većina finansijskih resursa se usmjeravala na vojsku i odbranu, što je izrazito negativno utjecalo na društveni život pojedinaca (primjer toga je bio bivši SSSR). Ovakav pristup rashodima na nacionalnu odbranu je klasičan primjer kako u ovoj

¹⁴⁵ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 339.

oblasti država, temeljem javnih politika i odluka koje donosi, može producirati suprotne efekte, bez obzira što se radi o čistom javnom dobru od kojeg koristi imaju ili bi trebali imati svi pojedinci, čak i oni koji to ne bi željeli. Današnje razvijene države svijeta su uspjele prevazići ove probleme i zamke koje se kriju prilikom ove vrste alokacije (rashoda), ali mnoge se još uvijek suočavaju s tim problemima.

Temeljem navedenih pitanja i problema, donosioci javnih (političkih) odluka o alokaciji resursa na nacionalnu odbranu trebaju biti izrazito oprezni. Utvrđivanje javnog interesa i donošenje odluka o ulaganjima u nacionalnu odbranu treba biti praćeno ekonomskim i političkim programima i strategijama koje će se zasnivati na pravilu da su „granični troškovi za dodatnog korisnika jednaki nuli i iz čijeg korištenja je nemoguće isključiti bilo koga“¹⁴⁶, tj. na besplatnom korištenju za sve. Jer, odbrana države sa milion i jednim stanovnikom ne košta ništa više od odbrane države koja ima milion stanovnika.

4.1.2. Ekonomska i budžetska politika

Ekonomska politika spada u red onih javnih politika koje se određuju i klasificiraju prema području djelovanja (ekonomska, socijalna, kulturna, obrazovna, privredna, sportska, odbrambena, zdravstvena). Prema tome, u konkretnom slučaju se radi o ekonomskom aspektu i ekonomskom području djelovanja i egzistiranja. U tom smislu, kada se govori o ekonomskoj politici, onda se misli, prije svega, na ekonomsku ulogu države, tj. na ulogu države koju ona ima u oblasti ekonomije i odluka koje u tom smislu donosi.

Ekonomska politika se definira kao „disciplina koja izučava javne ekonomske akcije i to na tri razine: tekuća razina izbora vlade, izbor viših institucija (naprimjer, definicija gospodarskog uređenja

¹⁴⁶ Ibid, str. 132.

društva) i identifikacija društvenih preferencija ili ciljeva.¹⁴⁷ Kao što se iz navedene definicije može vidjeti, obuhvat ekonomske politike je veoma velik i složen, što joj daje osobitu ulogu i značaj u društvu, kao i u ukupnom državnom sistemu i uređenju. Dakle, ekonomska politika se bavi, kako pojedinačnim preferencijama ekonomskih aktera, tako i ukupnim funkcioniranjem ekonomskog sistema države. Niti jedna država (njena vladajuća politika) ne može bez ekonomije, a opet s druge strane, nema niti progresivne ekonomije bez pravilno postavljene politike. Harmoničan odnos i veza politike i ekonomije je rezultat samo jake državne ekonomske politike.¹⁴⁸

U konkretnom (empirijskom) smislu, ekonomsku politiku se može definirati kao sve one aktivnosti, mjere i djelatnosti države (ukupnost odluka) kojima ona utječe na ekonomske aktivnosti, odnosno vrši utjecaj na preferencije i ponašanja ekonomskih aktera u oblasti ekonomske djelatnosti (ekonomskom sektoru).

Evidentno je da država putem ekonomske politike, odnosno odgovarajućim mjerama i instrumentima ekonomske politike, nastoji „aktivnosti privrednih učesnika usmjeriti u željenom smeru, čime se realizuju kratkoročni i dugoročni društveno-ekonomski ciljevi.“¹⁴⁹ Upravo realiziranje kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva predstavlja glavne ekonomske funkcije koje država ima u savremenim društveno-političkim i drugim okolnostima. S druge strane, savremena država, temeljem širokog spektra i efikasnosti

¹⁴⁷ Acocella, Nicola (2005). *Počela ekonomske politike – vrijednosti i tehnike*. Zagreb: Mate d.o.o., str. 2.

¹⁴⁸ „Ekonomska politika, kao naučna disciplina bavi se iznalaženjem i objašnjavanjem odnosa i zakonitosti što stoje u vezi sa aktivnošću države i drugih nosilaca ekonomsko-političkih odluka i mjera kojima se organiziraju i usmjeravaju tokovi društvene reprodukcije“ (Begić, Kasim (2000). *Ekonomska politika* (drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje). Sarajevo, str. 16.)

¹⁴⁹ „Svrha njene akcije nije direktno pomeranje na poželjne upotrebe nego delovanje na subjekte koji raspoložu resursima i donose odluke o pravcima njihova angažovanja“ (Veselinović, Petar (2010). *Ekonomija*. Beograd: Univerzitet Singidunum, str. 287).

unutrašnje ekonomske politike, formulira i implementira svoju institucionalnu (makroekonomsku) politiku. Dakle, savremena državna ekonomska politika je faktički njena makroekonomska politika, koja se provodi radi njenog pozicioniranja u makroekonomskom okruženju. Ekonomska politika je, stoga, neophodni mehanizam i instrument s kojim države, adekvatnim političko-ekonomskim odlukama, implementiraju politiku ukupnog ekonomskog razvoja.

S obzirom da ekonomsko-političke odluke donose izabrani politički zastupnici (političke elite) koji su dobili legitimitet za raspolaganje resursima i donošenje konačnih odluka o njima, to ekonomska politika sve više dobiva na značaju. Naročito je to izraženo u savremenim uvjetima u kojima pitanja efikasne i pravične raspodjele resursa na javna dobra zauzimaju sve značajniju ulogu. Znači, ekonomska politika je postala neizostavnim dijelom javnog sektora svake moderne države i njenog ukupnog društveno-političkog sistema.

U ekonomskoj politici postoji „jedan broj veoma bitnih ciljeva kao što su: ekonomski rast, zaposlenost, stabilna valuta (što niži nivo inflacije), pozitivan trgovinski balans, uspešna kontrola i servisiranje duga itd.“¹⁵⁰

Važno je naglasiti činjenicu da različite političke stranke u okviru država imaju i različite pristupe ekonomskoj politici, njenoj formulaciji i implementiranju. Temeljem tih spoznaja, američki politolog Douglas Hibbs (*Douglas Hibbs*)¹⁵¹ je krajem 70-tih godina 20-tog stoljeća razvio pristup nazvan “model stranačkih razlika u stvaranju ekonomske politike“ (*party differences model of macroeconomic policy-making*). Ovaj model se temelji na razlikama u naglašavanju značaja i uloge ekonomskih problema – zaposlenosti u odnosu na inflaciju, te različitom valorizacijom uloge pojedinih instrumenata u vođenju ekonomske politike – fiskalne politike u odnosu prema

¹⁵⁰ Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 183.

¹⁵¹ Hibbs, Douglas (1987). *American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

monetarnoj politici. Ovi stavovi su bili polazni osnov i motiv za daljnja znanstvena istraživanja i razmatranja značaja i uloge različitih stranačkih pristupa ekonomskoj politici, koja su ova početna (polazna) saznanja čak doveli i u pitanje.¹⁵² Kakogod, činjenica je da stranačke razlike imaju značajan, ali ne i isključiv utjecaj na oblikovanje ukupne ekonomske politike države.

Pošto se u prethodnom razdoblju pojavilo nekoliko velikih kriza (kriznih situacija), prije svega onih ekonomskog karaktera, država je u tom smislu morala proširiti i dograditi lepezu svojih ekonomskih funkcija. U početku su to bile regulatorno-operativne funkcije i aktivnosti, da bi kasnije prerasle u aktivnosti alokacije resursa i preraspodjele dohotka. Naime, poseban oblik ekonomskih funkcija savremenih država odnosi se na domete javnog sektora privrede, uključujući i promoviranje tzv. nekomercijalnog dijela ovog sektora. To znači da se ekonomske funkcije države sve više osnažuju s utemeljenjem na dostignućima privatnog sektora. Na tim osnovama, javni sektor u kome se političkim procesima i političkim procedurama donose odluke o alokaciji resursa (raspodjeli nacionalnog dohotka) na određena javna dobra, počinje funkcionirati na principima privatnog sektora. Poseban problem predstavlja pitanje preferencija pojedinaca u vezi s javnim dobrima, s obzirom da različiti pojedinci imaju i različite preferencije, pa ekonomska politika u tom smislu treba ponuditi adekvatna rješenja sa zajedničkim nazivnikom, što je veoma složen i zahtjevan posao i zadatak.

Jedna od najvažnijih javnih politika svake države i društva je budžetska politika. Budžetska politika je tijesno povezana s ekonomskom politikom. Vezana je, prevashodno za državni budžet (proračun). Državni budžet (proračun) je sistemski prikaz i plan prihoda i rashoda (financijskih) u okviru jedne (budžetske) godine. Činjenica je da je bez usvojenog budžeta nemoguće normalno funkcioniranje bilo koje društvene zajednice, pa samim time i

¹⁵² Više o ekonomskoj politici i političkim strankama u: Petak, Zdravko (ur.) (2009). *Stranke i javne politike – Izbori u Hrvatskoj 2007*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 9-26.

države. Stoga, značaj i uloga koju budžet i budžetska politika imaju izuzetno mjesto i ulogu u financiranju funkcija svake države.

Budžetska politika se, u svom najširem značenju, definira kao „ukupnost odluka, mjera i aktivnosti kojima se utvrđuju ciljevi i realiziraju zadaci sistema javnog financiranja.“¹⁵³ Jasno je, dakle, da je budžetska politika¹⁵⁴ jedan od najznačajnijih segmenata ukupne ekonomske politike svake države, posebno iz razloga što se svi rashodi države pokrivaju iz budžeta kojim ona raspolaže. Kontinuirano planiranje, definiranje i usvajanje budžeta, odnosno budžetske politike, preduvjet je pravovremenog pokrića budžetskih rashoda, bez obzira jesu li u punoj ili djelimičnoj (dopuna – sufinanciranje) zadaći države.

S obzirom na širok spektar obuhvatnosti budžetske politike, ona se sastoji od više elemenata. U tom smislu, budžetska politika obuhvata:¹⁵⁵

1. opću investicionu potrošnju;
2. javno finansiranje budžetskih, državnih i javnih rashoda;
3. javne državne investicije (javne radove, izgradnju puteva i slično), itd.

U brojnim slučajevima država se pojavljuje kao glavni (direktni) investitor, čime vrši direktnu proizvodnu funkciju. To znači da putem javnog rashoda, koji se temelji i čiji je osnov budžet (budžetska politika), država preuzima ulogu, kako investitora (proizvođača), tako i ulogu glavnog konzumenta (potrošača). Ovdje je država glavni akter kružnog toka kretanja javnih finansijskih sredstava, jer javni projekti i programi koje pokreće država povećavaju stepen zaposlenosti i nacionalnog dohodka, a to opet povećava potrošnju, pa značajan dio tih sredstava (kroz fiskalnu politiku) država vraća u svoj budžet.

¹⁵³ Begić, Kasim (2000). *Ekonomska politika* (drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje). Sarajevo, str. 309.

¹⁵⁴ „Budžetska politika se odnosi i na vanbudžetske izdatke i financiranja u kojima država učestvuje u većem ili manjem obimu“ (Ibid, str. 309).

¹⁵⁵ Stojanović, Ivica (2005). *Ekonomija* (peto dopunjeno i izmjenjeno izdanje). Beograd: Megatrend univerzitet primenjenih nauka, str. 154.

Svakako da se ciljevi budžetske politike određuju temeljem potrebnih javnih rashoda (njihovom obimu, načinu pokrića, instrumentarijem, mehanizmima...). Javni rashodi su determinirani budžetom, odnosno „fiskalnim kapacitetima privrede (raspoloživim društvenim proizvodom).“¹⁵⁶ U savremenim uvjetima obim i struktura javnih rashoda se neprekidno i kontinuirano šire, što predstavlja krupan teret za države i njihove budžetske politike. Rješenje i spas za države koje se nalaze u takvim situacijama jeste u tome da se one, odnosno njihovi (državni) javni rashodi, usmjera- vaju sve više na kapitalne i investicione projekte, a što je svakako u domenu budžetske politike. U tom smislu, budžetska politika može imati značajnu ulogu u „situacijama privredne malaksalosti ili rece- sije, podstičući privredni razvoj direktnim budžetskim investicija- ma.“¹⁵⁷ Navedeni pozitivni indikatori opravdavaju, pored ostalog, i interveniranje države, ne samo u vanrednim (kriznim) situacijama, već i u drugim okolnostima kada je neophodno osigurati normal- no funkcioniranje i egzistiranje društvene zajednice i zadovoljenje njenih interesa i ciljeva. Investicije su preduvjet svakog razvoja i napretka, a posebno mjesto i ulogu imaju u današnjem vremenu brzih i stalnih promjena. Stoga, javni rashodi, prethodno utemelje- ni na jasnoj i razrađenoj budžetskoj politici, trebaju u najvećem i najširem obimu biti usmjeren na investiciona (kapitalna) ulaganja. Time države mogu osigurati uvjete za rješavanje krucijalnih pro- blema, poput nezaposlenosti, smanjenja potrošnje, smanjenja po- nude, smanjenja visokih cijena...

Imajući u vidu navedene činjenice, autori David Dašić i Sveto Purić¹⁵⁸ opravdano izvode opći zaključak kako „budžetski rashodi imaju važnu ulogu i značajnu funkciju u akceleraciji razvojne dina- mike“, kojoj sve države teže ili bi barem trebale težiti. Dakle, javna

¹⁵⁶ Begić, Kasim (2000). *Ekonomska politika* (drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje). Sarajevo, str. 310.

¹⁵⁷ Veselinović, Petar (2010). *Ekonomija*. Beograd: Univerzitet Singidunum, str. 294.

¹⁵⁸ Dašić, David i Sveto Purić (2002). *Ekonomska politika – makro i mikro aspekti*. Kraljevo: Komino trade, str. 69.

i privatna potrošnja, tj. javni i privatni rashodi su nezamislivi bez jasne budžetske politike, kojom se može utjecati na ukupne odnose ponude i potražnje na tržištu u svim državama svijeta.

4.1.3. Socijalne politike (*Case study* – zdravstvena politika)

Socijalna politika spada među „veoma bitne oblasti jer direktno utiče na podizanje standarda života ljudi.“¹⁵⁹

U okviru političkog procesa i političkih procedura razmatraju se i donose odluke iz različitih oblasti društvenog života pojedinaca i kolektiviteta. Neke od tih odluka se tiču javnog života (javnog sektora), a pojedine su izuzetno važne za privatni život pojedinaca kao članova društvene zajednice. Država, kao nosilac suvereniteta i okvir življenja i egzistencije njenih građana (državljana), brine (ili bi barem trebala brinuti) o zadovoljenju najrazličitijih potreba i interesa svojih državljana. Jedna od prioritetnih, ali i univerzalnih potreba svakog pojedinca, svake ljudske jedinice, jeste i potreba za zdravstvenom zaštitom i zdravstvenim uslugama. Te i takve usluge, u današnje vrijeme, u najvećem broju slučajeva obezbjeđuje država svojim zdravstvenim javnim politikama. Stoga je zdravstveni sistem jedan od najvažnijih sistema svake organizirane društvene zajednice, tj. države.

Odluke koje država, odnosno izabrani politički zastupnici donose iz oblasti zdravstvene politike tiču se ujedno i društvenog i privatnog života svakog pojedinca. Zdravstvo je, stoga, javno dobro, univerzalno dostupno dobro, iz kojeg nitko ne smije biti isključen, a koje trebaju, kada je potrebno, koristiti svi. Stoga, u današnje vrijeme, kada se govori o zdravstvu, koristi termin „javno zdravstvo.“¹⁶⁰

¹⁵⁹ Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 278.

¹⁶⁰ „Termin javno zdravstvo označava zdravlje pučanstva, ali ujedno može značiti i zdravlje određene ljudske populacije koja živi na nekom području.

Zdravstvo i zdravstveni sistem je, dakle, javno dobro upućeno kako na javni, tako i na privatni život svakog čovjeka. Stoga je teško ili gotovo nemoguće zamisliti državu kao institucionalnu i suverenu organizaciju bez ovog važnog sistema u okviru njenog ukupnog političkog sistema.

Zdravstveni sistem kao javna politika podrazumijeva „skup akcija vlasti radi obezbeđivanja zdravstvenih usluga građanima, održavanja zdravlja i blagostanja građana i uticaj na odlučivanje i u privatnom i u javnom zdravstvenom sektoru. U celini sistema zdravstvene politike je veoma bitno identifikovati realizaciju vrednosti kao što su: efikasnost, efektivnost i jednakost.“¹⁶¹

Programi zdravstvene zaštite¹⁶² (zdravstvene javne politike) koje formulira, usvaja i implementira država su neizostavan segment savremenih državnih i političkih sistema. Ovi programi su usmjereni na socijalni pristup unapređenju pružanja zdravstvenih usluga stanovništvu. Da bi takvi programi bili realizirani, neophodno je osiguranje adekvatnih sredstava za te namjene. U današnje vrijeme nivo rashoda na zdravstvo je različit po državama. Negdje su ti rashodi izrazito veliki, dok su u pojedinim (nerazvijenim i tranzicijskim državama) veoma mali. Stoga je problem rashoda na zdravstvo jedan od najznačajnijih problema s kojim se susreću savremene države.

Čini ga zbroj svih aktivnosti namijenjenih unapređenju i zaštiti zdravlja ljudi na nekom području. No, javno je zdravstvo ujedno i akademska disciplina koja proučava zdravlje ljudi na nekom području i skup aktivnosti namijenjenih poboljšanju i zaštiti zdravlja“ (Borovečki, Ana (2010). *Etika javnog zdravlja – Je li javnome zdravstvu potrebna socijalna etika?*, u „Javno zdravstvo, etika i ljudska prava“, str. 6-10).

¹⁶¹ Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 259.

¹⁶² „U SAD-u su najpoznatija dva državna programa u zdravstvu:

1. *Medicare* – pruža zdravstvenu zaštitu starim osobama, i
2. *Medicaid* – pruža zdravstvenu zaštitu siromašnima“ (Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu).

Još jedan, ne manje važan problem za sve države, kada je u pitanju zdravstvo i zdravstvena politika, jeste i problem osiguranja zdravstvenih usluga (zdravstvenog osiguranja) za sve članove društvene zajednice. Veliki broj osoba, iako su u radnom odnosu, nije zdravstveno osiguran, što je svakako velika i značajna anomalija koju je neophodno prevenirati, spriječiti i prevazići. “Crno“ i “sivo“ tržište na kome osobe rade slabo plaćene poslove, zatim osobe bez stalnog zaposlenja, samostalni radnici i oni otpušteni su akteri koji nemaju zdravstveno osiguranje, pa samim time ni zdravstvenu zaštitu. U većini savremenih država, zdravstveno osiguranje uglavnom obezbjeđuju poslodavci, tako da, kada zaposlenik ostane bez posla (sam napusti ili dobije otkaz), po automatizmu gubi i zdravstveno osiguranje.

Ipak, pošto je zdravstvena zaštita univerzalni princip i univerzalno (javno) dobro iz kojeg nitko ne smije biti isključen, neosigurani pojedinci, temeljem toga, dobivaju zdravstvenu zaštitu temeljem jasno postavljenih i formuliranih javnih politika. Ova činjenica za države stvara jedan novi problem za koji je neophodno naći adekvatno rješenje. Naime, „kako neosigurani pojedinci na kraju dobijaju zdravstvene usluge za koje mogu i da ne plate, odsustvo osiguranja često dovodi do **prelivanja troškova**, odnosno prebacivanja neplaćenih računa na druge.“¹⁶³ Ova činjenica stvara dodatne rashode na zdravstvene usluge koje država, odnosno nosioci političkih ovlaštenja mogu ublažiti ili prevazići jedino usvajanjem adekvatnih programa zdravstvene zaštite namijenjenih za pojedine socijalne skupine. Ti programi trebaju rasteretiti i onako opterećene državne budžete, osobito kada su u pitanju nerazvijene države i države u tranziciji, čiji su budžeti akutni ovisnici od kredita Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), Svjetske banke ili drugih kreditnih organizacija.

Dakle, mnogo je razloga zašto država treba i dalje intervenirati u oblasti zdravstvenog sistema i zdravstvene zaštite kroz donošenje zdravstvenih javnih politika, s ciljem zaštite svakog pojedinca i kolektiva, njihovog života i egzistencije. U tom smislu, posebno

¹⁶³ Ibid, str. 306.

je važno obezbjeđenje njihove zaštite od nesavršenih informacija (propisi, certifikati za rad ljekara i slično), kao i ograničene konkurencije¹⁶⁴.

Izuzetno značajna oblast društvenog života i razvoja, kao i zaštite pojedinaca u okviru države, je i oblast socijalne zaštite, usko vezana za zdravstvene javne politike. Gotovo sve države u svijetu imaju uspostavljen i oformljen (zakonski legitimiran) sistem socijalne zaštite i socijalnog osiguranja. Vladine javne politike, stoga, imaju posebnu ulogu i zadatak u ovoj oblasti, budući da odluke koje državne vlade i parlamenti donose u ovom dijelu društvenog života direktno utječu kako na aktualni život ljudi, tako i na život ljudi u nekom narednom periodu.¹⁶⁵ Posebno se to odnosi na obezbjeđenje života ljudi treće životne dobi, kao i onih skupina ljudi koje su najranjivije u društvu (nezaposleni, siromašni, djeca). Stoga, države usvajaju ili bi trebale usvojiti i donositi jasne i precizne programe socijalnog osiguranja, a koji će biti utemeljeni na osiguranim neophodnim financijskim sredstvima od strane države.

Tako je npr. u SAD-u jedan od najvažnijih programa socijalnog osiguranja i ujedno najveći, program „Starosno, porodično i invalidsko osiguranje (OASDI), ustanovljen na osnovu Zakona iz 1935. godine. On se obično zove socijalno osiguranje, a svrha mu je obezbjeđenje osnovnog životnog standarda starima, invalidima i porodicama preminulih osiguranika.“¹⁶⁶

¹⁶⁴ „Kad odu kod ljekara, korisnici u velikoj mjeri kupuju njegovo znanje i/ili informacije. U svojstvu pacijenta, potrošač mora da se osloni na procjenu ljekara s tim koji mu je lijek potreban, odnosno da li je preporučljiva operacija ili neka druga intervencija. S obzirom na to da ne posjeduju znanje iz oblasti medicine, pacijenti ne mogu efektivno da procjene savjet svojih ljekara... Ovo objašnjava zašto država već dugo izdaje dozvole za rad ljekarima i donosi propise u vezi s lijekovima koje ovi propisuju svojim pacijentima. Uobičajena je praksa koja ljekarima ne dozvoljava da se reklamiraju... Ograničenja u vezi s reklamiranjem, kako se pokazalo, povećala su cijene (stoga što sprečavaju konkurenciju)“ (Ibid, str. 314).

¹⁶⁵ Već su pominjani i programi „*Medicare*“ (koji pokriva troškove zdravstvenih usluga starim osobama) i „*Medicaid*“ (koji pokriva troškove zdravstvenih usluga siromašnima (Ibid, str. 360).

¹⁶⁶ Ibid, str. 360.

Osnovni zadatak i uloga svih programa socijalnog osiguranja je zaštita svih individua od postojećih i mogućih izazova i rizika kojima su izloženi, pogotovo u savremenim uvjetima sve veće (opće) nesigurnosti života i rada. Za ovu zaštitu se brine država i to kroz obezbjeđenje neophodnih finansijskih sredstava za te namjene, što je postalo njenom obavezom. Razvojem društva, rashodi na socijalno osiguranje u većini država kontinuirano rastu, osobito zbog činjenice da je u 21-om stoljeću socijalnim osiguranjem obuhvaćena većina stanovništva.

Osnov za financiranje navedenih rashoda jeste „postupak raspodjele, u kome aktivni zaposleni (zbog bolesti, nesreće i starosti) plaćaju doprinose za radno nesposobna lica (“generacijski ugovor“).“¹⁶⁷ Dakle, od ukupne bruto zarade zaposlenih određeni procenat se usmjerava na ime socijalnog osiguranja koji zahvata država i taj dio preraspodjeljuje na korisnike socijalnog osiguranja kroz definiran i postavljen sistem i kriterije. Svakako da oni koji imaju veća primanja, njima se i više zahvata od osobnog dohotka na ime socijalnog osiguranja. Uz to, jedan dio obaveze za socijalno osiguranje imaju i sami poslodavci. Sve navedeno država obezbjeđuje putem adekvatnih zakonskih akata, normi, pravila i pratećih procedura. Time donosioci javnih politika štite interese najranjivijih skupina stanovništva, tj. kroz utvrđivanje postotka i visine javnih rashoda za navedene namjene. Kritika ovakvom pristupu i politici države nalazi se u činjenici da „obavezno socijalno osiguranje znači mješanje u privatni život i osobni izbor pojedinaca, i suprotno je pretpostavkama na kojima se zasnivaju liberalno-demokratske države.“¹⁶⁸ Znači, kritizira se jasan državni paternalizam¹⁶⁹ u ovoj oblasti društvenog života, tj. upozorava se

¹⁶⁷ Rohrbach, Wolfgang (2007). *Socijalno osiguranje i privatno zdravstveno osiguranje*, u „Evropska revija za pravo osiguranja“, broj 1-2, str. 11-14.

¹⁶⁸ Regent, Nikola (2001). *Obveznost socijalnog osiguranja*, u „Financijska teorija i praksa“, broj 25 (4), str. 619-631.

¹⁶⁹ „Stav da država treba intervenirati zato što zna šta je u najboljem interesu ljudi nego što to oni sami znaju zove se paternalizam“ (Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 85).

na neodrživost paternalističkih argumentacija u okviru savremenih država zapadno-liberalne demokratije.¹⁷⁰

Neophodno je naglasiti i da, pored ovog obaveznog, egzistira i funkcionira i privatno socijalno osiguranje. Mnogi pojedinci, kada su uvidjeli značaj i ulogu socijalnog osiguranja koje obezbjeđuje država, počeli su dobrovoljno, na teret osobnih primanja, plaćati dodatne izdatke za socijalno osiguranje, kako bi imali kvalitetniju zdravstvenu zaštitu. Tako se oni osiguravaju kod raznih osiguravajućih društava i to na račun svojih neto zarada. U posljednje vrijeme naročito je zastupljeno navedeno privatno socijalno osiguranje. Ipak, činjenica je da, još uvijek, privatna tržišta nisu sposobna i ne mogu osigurati od svih društvenih rizika. Uopćeno promatrano, postoji niz problema (nesavršenosti tržišta) koji opterećuju socijalno osiguranje (visoki transakcijski troškovi, nepotpuno osiguranje), a kojima se države u budućnosti trebaju pozabaviti. To znači provođenje neophodnih reformi socijalnog osiguranja u pravcu utvrđivanja i ispunjenja javnog interesa stanovništva.

4.1.4. Posebne sektorske politike (*Case study* – energetska politika)

Prema prihvaćenoj taksonomiji temeljnih nacionalnih javnih politika, a koju je sistematično priredila i prezentirala Ana Petek, energetska politika je smještena u dio posebnih sektorskih javnih politika. Da bi se mogla približiti i elaborirati energetska politika, neophodno je prethodno odrediti pojam energetska politika. Evidentno je da se radi o sublimiranju pojmova energije i politike.

¹⁷⁰ „Među najznačajnijim i najutjecajnijim kritičarima obaveznog socijalnog osiguranja bio je i američki ekonomista Milton Fridman (*Milton Friedman*), dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju 1976. godine, pobornik individualnih sloboda i prava pojedinaca na slobodan izbor“ (Regent, Nikola (2001). *Obveznost socijalnog osiguranja*, u „Financijska teorija i praksa“, broj 25 (4), str. 619-631).

Jedan od najznačajnijih teoretičara energetske politike, Francis McGowan (*Francis McGowan*) smatra kako ona obuhvata „intervencije u sektor proizvodnje ugljena, električne energije, nafte i plina, kao i nuklearne energije i obnovljivih izvora energije, te aktivnosti usmjerene na poboljšanje energetske učinkovitosti u opskrbi i potrošnji. Službena energetska politika može se definirati kao strategija koju jasno elaborira i eksplicitno formulira vlada kako bi upravljala sadašnjom i budućom energetsom ravnotežom.”¹⁷¹

Energetski sektor je kompleksan, pa je i svaka nacionalna energetska politika višedimenzionalna, budući da je neraskidivo vezana i s nekim drugim javnim politikama. Osobito je povezanost izražena između energetske politike i politike zaštite okoliša, čije usuglašavanje i integriranje predstavlja zahtjevan zadatak za svaku državu. Naime, „politika zaštite okoliša i energetska politika toliko su isprepletene da odluke koje se donose radi zaštite okoliša i suzbijanja klimatskih promjena (primjerice, smanjenja emisije stakleničkih plinova i drugih negativnih eksternalija izgaranja fosilnih goriva, kao što su ispuštanje i stvaranje sumpornog dioksida, teških metala ili ‘kiselih kiša’) izravno utječu na odluke o energiji, a napose na preusmjeravanje energetske tehnologije na čistu energiju.“¹⁷²

Većina savremenih država na energetske politiku gleda kao na strateški značajnu i važnu komponentu, te posjedovanje energenata kao svoju konkurentsku prednost. Naime, države „percipiraju energetske politiku kao strateško pitanje jer je čak i minimalno funkcioniranje svake države, uključujući i njezinu obranu, nezamislivo bez odgovarajuće energetske politike.“¹⁷³ Neminovnosti razvitka,

¹⁷¹ McGowan, Francis (1996). *Energy Policy*, u: Kassim, H.M. (ed.). *The European Union and National Industrial Policy*. London: Routledge, str. 132-152.

¹⁷² Stipetić, Davor (2013). *Utjecaj policy-kapaciteta države na razvoj energetske politike u Njemačkoj: Studija slučaja ‘nove energetske paradigme’*, u „Politička misao“, (50), 3, str. 129-154.

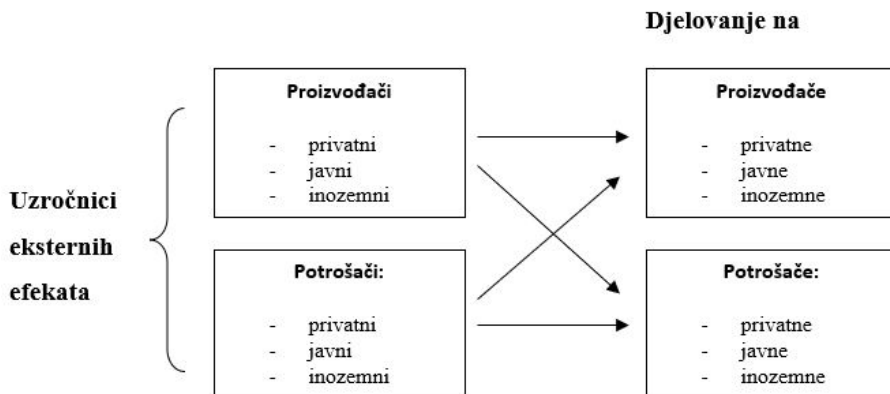
¹⁷³ Prontera, Andrea (2009). *Energy Policy: Concepts, Actors, Instruments and Recent Developments*, u „World Political Science Review“, 5 (1), str. 1-30.

nametat će potrebu za jačanjem energetske države, želi li opstati u globalnim energetske kretanjima. To će pratiti potreba obraćanja posebne pozornosti na eksterne efekte.

Eksterni efekti, u najvećoj mjeri, predstavljaju jednu od najizraženih nesavršenosti tržišta. U literaturi se često za ovaj pojam koristi i termin eksternalije (engl. *Spillovers*), kao i izraz prelijevanja. Eksterni efekti podrazumijevaju „učinke (pozitivne ili negativne) koji nastaju kod jednih gospodarskih subjekata, a posljedica su djelovanja (proizvodnje ili potrošnje) drugih gospodarskih subjekata.“¹⁷⁴ Radi se o neželjenim tržišnim troškovima ili koristima, pri čemu aktivnosti jedne osobe utječe izravno ili neizravno na blagostanje druge osobe.

Zbog njihovog intenziteta i složenosti, tržište (tržišni mehanizam), nije u mogućnosti efikasno i efektivno njima upravljati. Osobito se to odnosi na tzv. negativne eksterne efekte, kod kojih aktivnost jednog pojedinca ili poduzeća nanosi štetu i troškove drugima. Naime, pravi se jasna distinkcija između dvije vrste eksternih efekata, i to: pozitivne eksterne efekte i negativne eksterne efekte. Pozitivni su oni u kojima aktivnosti pojedinaca omogućavaju koristi drugima, a negativni su oni kod kojih aktivnosti pojedinaca ili drugih subjekata nameću troškove ili štetu drugima. Njih mogu izazvati i proizvođači i potrošači, a njihove efekte (troškove ili koristi) snose svi. Ta činjenica je predstavljen na sljedećoj slici:

¹⁷⁴ Brümmerhoff, Dieter (2000). *Javne financije* (sedmo izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 58.



Slika 3. Odnosi zbog kojih nastaju eksternalije

(Izvor: Brümmerhoff, Dieter (2000). *Javne financije* (sedmo izdanje).

Zagreb: Mate d.o.o., str. 59)

Gotovo sve industrijske grane i njima pripadajuća poduzeća, svojom aktivnošću uzrokuju zagađenje okoliša, čime narušavaju prirodnu ravnotežu. To negativno utječe, kako na okoliš, tako i na život i zdravlje stanovnika planete Zemlje. Ta činjenica se izrazito odnosi na one oblasti i grane privređivanja koje spadaju pod okrilje energetske grane. Stoga su, u današnje vrijeme, državne aktivnosti i državne energetske javne politike usmjerene upravo na negativne eksterne efekte. U tom smislu, Džozef Stiglitz (*Joseph E. Stiglitz*) naglašava da „budući da ne snose u potpunosti troškove negativnih eksternih efekata, koje izazivaju, pojedinci će ih u velikoj mjeri izazivati,¹⁷⁵ dok je kod pozitivnih eksternih efekata situacija obratna. Država sa svojom aktivnom energetske i ekološkom politikom jedina je osposobljena i sposobna intervenirati s ciljem otklanjanja (negativnih) eksternih efekata kao jedne od izraženih nesavršenosti tržišta. Država je akter koji putem svojih „institucionalno utvrđenih mehanizama i regulatornih

¹⁷⁵ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 80.

funkcija, sprovodi određenu ekološku politiku i primjenjuje koncept održivog razvoja.“¹⁷⁶

Negativni eksterni efekti implementiranja energetske politike, koji za posljedicu imaju zagađenje i uništenje okoliša, kao i narušavanje i ugrožavanje zdravlja i života ljudi na planeti Zemlji, predstavljaju aktualan problem u svijetu. U rješavanje tih problema su uključene, pored ostalog, i suvremene ekonomije. Cilj je, prije svega, prevencija, spriječavanje i minimiziranje štetnih utjecaja, u čemu glavnu ulogu imaju suvremene nacionalne države, kao vodeći subjekti tog procesa. Jedino država, svojom intervencionističkom ulogom, može ponuditi energetske politike usuglašene i integrirane sa zahtjevima zaštite okoliša. Država, odnosno njena javna vlast može ponuditi rješenja i konkretne rezultate, kako bi se negativne eksternalije minimizirale i uklonile.

Neophodno je djelovati u smjeru spriječavanja “prirodnog stanja“ u okviru energetske politike. “Prirodno stanje“ bi omogućilo svakom energetske politike subjektu da radi ono što poželi i gdje, u težnji za profitom, ne bi bilo pravilne zaštite stanovništva i okoliša od posljedica djelovanja eksternih efekata. Poželjan mehanizam za to je tzv. internaliziranje eksternih efekata (opozivanje negativnih eksternih efekata), čime će energetske politike moći ostvarivati rezultate usuglašene s politikama zaštite okoliša.

Gregori Menkju (*Gregory N. Mankiw*) pod internaliziranjem eksternih efekata (eksternalija) podrazumijeva „mijenjanje poticaja tako da ljudi uzmu u obzir učinke svojih akcija.“¹⁷⁷ Sublimirajući svoja saznanja o eksternim efektima, isti autor naglašava kako negativne eksternalije navode tržišta da proizvode veće količine no što je društveno poželjno. Pozitivne eksternalije navode tržišta da proizvode manje količine no što je društveno poželjno. Da bi ispravila problem, država može internalizirati eksternalije oporezujući

¹⁷⁶ Stojanović, Ivica (2005). *Ekonomija* (peto dopunjeno i izmjenjeno izdanje). Beograd: Megatrend univerzitet primenjenih nauka, str. 258.

¹⁷⁷ Mankiw, N. Gregory (2006). *Osnove ekonomije* (treće izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 58.

dobra koja imaju negativne eksternalije i subvencionirajući dobra koja imaju pozitivne eksternalije.

Mnogi znanstvenici i istraživači za ispravljanje negativnih eksternih efekata, plediraju stanovište da ih je potrebno internalizirati i to putem: prinuda i zabrana, te mjera temeljenih na tržištu i tržišnim principima. Nikola Acocela (*Nicola Acocella*) predlaže četiri koraka internaliziranja eksternalija s ciljem otklanjanja razlika koje uzrokuju neefikasnosti, a to su: „oporezivati (izvanredne) aktivnosti koje potiču vanjsku diseconomiju (ekonomiju); osiguravati poticaje za eliminiranje vanjske diseconomije; uvoditi utrživa prava (dozvole) za stvaranje vanjske diseconomije) i regulirati ponašanje ekonomskih agenata.“¹⁷⁸ Internaliziranje eksternih efekata u oblasti energetske javne politike je ključ postizanja uravnoteženog i poželjnog energetskog rasta i razvoja. Bez toga nije moguće postići integriranje i usuglašavanje energetske javne politike s politikama zaštite okoliša.

Jedan od aktera rješavanja problema eksternalija su privatni akteri. Naime, u mnogim prilikama i okolnostima, rješenja problema eksternalija potječu od strane privatnog sektora (privatnih aktera) koji nude samim time i privatna rješenja. Na te činjenice upućuje i Džozef Stiglic (*Joseph E. Stiglitz*), koji kaže kako „pod izvesnim okolnostima, privatna tržišta mogu da iziđu na kraj s eksternim efektima i bez pomoći države.“¹⁷⁹ Najjednostavniji način rješavanja problema eksternalija od strane privatnih aktera je već razmatrani koncept internaliziranja eksternalija. To podrazumijeva osnivanje ekonomskih sektora (jedinica) manje veličine i obima, što bi omogućilo da posljedice njihovih aktivnosti i djelatnosti ostanu unutar njih samih, tj. unutar njihovih okvira i bez šireg utjecaja.

Jedno od rješenja su i „dobrotvorne organizacije od kojih su mnoge osnovane da se bave eksternalijama. Na primjer, Sierra

¹⁷⁸ Acocella, Nicola (2005). *Počela ekonomske politike – vrijednosti i tehnike*. Zagreb: Mate d.o.o., str. 225.

¹⁷⁹ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 220.

Club, čiji je cilj zaštititi okoliš, neprofitna je organizacija financirana privatnim donacijama.¹⁸⁰ Činjenica je da su upravo neprofitne organizacije koje se bore za zaštitu okoliša i životne sredine najzastupljeniji akteri rješavanja pitanja eksternalija koje zagađuju okoliš i životnu sredinu.

U ekonomskoj teoriji je razvijena i tzv. Causova teorema (prema Ronaldu Kausu (*Ronald Coaseu*)), usmjerena na privatno rješavanje problema eksternalija. Prema toj teoremi, privatni ekonomski akteri mogu riješiti problem eksternalija među sobom. Kakva god bila početna raspodjela prava, zainteresirane stranke uvijek mogu postići pogodbu u kojoj su svi u boljem položaju i rezultat je djelotvoran. Ključno je da pri tome ne postoje bilo kakvi troškovi sporazumijevanja ni na jednoj privatnoj strani.

Džozef Stiglic (*Joseph E. Stiglitz*) kao još jedan od načina nudi i „mogućnost korištenja pravnog sistema koji, i kada privatno vlasništvo nije u potpunosti definirano, može obezbjediti zaštitu od eksternalija.“¹⁸¹ Međutim, usprkos mnogim prednostima i pogodnostima, privatni akteri se često nalaze u situaciji da ne mogu riješiti značajan broj eksternalija. Osobito se to tiče pitanja zaštite okoliša i životne sredine, koja su u današnjem vremenu postala globalnim problemom koji traži efikasna i učinkovita rješenja. Neuspjesi privatnih aktera i privatnih tržišta ogledaju se, prije svih, u pojavi: problema besplatnog korisnika, nesavršenih informacija, transakcionih troškova, dugotrajnih sudskih sporova i slično.

Problemi izraženi pri rješavanju problema eksternalija od strane privatnog tržišta bili su osnovnim razlozima i činiteljima uključivanja u taj proces javnog (državnog) sektora. Naime, država (javni sektor) je akter koji, zauzimajući stav o tome da li su neka ponašanja potrebna ili ne, određuje kako će ljudi djelovati na te eksternalije i kako će se ponašati. Ako država ocijeni i procijeni da su

¹⁸⁰ Mankiw, N. Gregory (2006). *Osnove ekonomije* (treće izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 209.

¹⁸¹ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 224.

eksternalije nepoželjne i negativne, onda može putem mjera zabrane, prinude, povećanja poreza, strožih zakonskih normi utjecati na ispravljanje takvih eksternalija, uključujući svakako i njihovo preveniranje.

Državna regulativa i propisi imaju važnu ulogu. Jaka državna regulativa može već u samim začetima spriječiti pojavu i kasnije djelovanje negativnih eksternalije, navodeći individue i poduzeća na racionalno ponašanje i produciranje pozitivnih eksternalija. Primjerice, regulativa u oblasti zaštite okoliša i životne sredine, internacionalizirana tako da se više država, povezanih među sobom kroz razne međunarodne i nadnacionalne organizacije, udružuje u zajedničkoj borbi na sprječavanju globalnog zagađenja. Time se problemi eksternalija internacionaliziraju i podižu na višu razinu odlučivanja i rasprave.

Nasuprot novčanim kaznama, država može i subvencionirati određene mjere smanjenja zagađenja, čime se mogu postići efikasniji rezultati. Poduzeća često rado prihvataju takvu vrstu državne regulacije (pomoći), što ima pozitivan utjecaj u svim aspektima (i aspektima proizvodnje i zaposlenosti, kao i aspektima zaštite okoliša i životne sredine).

Također, država (javni sektor) može aktivirati i druge mjere. Jednu takvu predlaže i Gregori Menkju (*Gregory N. Mankiw*) koji smatra da država umjesto reguliranja ponašanja, kao odgovor na određenu eksternaliju može koristiti „mjere temeljene na tržištu da bi sjedinila privatne poticaje s društvenom učinkovitošću.“¹⁸² Za najindikativniji primjer takvih mjera, uzima uvođenje tzv. Piguovskih poreza (prema ekonomisti Arturu Pigou (*Arthur Pigou*, 1877-1959)). Ti porezi podrazumijevaju poreze nametnute s ciljem utjecaja na ispravljanje negativnih eksternalija, jer se putem njih mogu smanjiti zagađenja, uz znatno niže troškove za društvo. Suština Piguovskih poreza je uvođenje određene visine poreza na količinu otpadnih materijala koje poduzeća izbacuju van, čime se

¹⁸² Mankiw, N. Gregory (2006). *Osnove ekonomije* (treće izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 212.

izravno ne dira i ne utječe na određenje toga kolika će biti količina otpadnih tvari, kao ni na smanjenje razine produkcije proizvoda ili usluga, već samo uvodi porezna stopa na ono čime poduzeće uzrokuje negativne eksternalije. Iako ni ovo rješenje nije idealno, ipak je poželjno i izvodivo od strane države (javnog sektora) kao reakcija na eksternalije.

Jasno je kako se adekvatno formuliranom i implementiranom energetske politikom obezbjeđuje upravljanje sadašnjom, ali i budućom energetske ravnotežom. Ona je široko obuhvatna, budući da je, posredno ili neposredno, vezana i za neke druge javne politike. Prvenstveno su energetske javne politike vezane s politikama zaštite okoliša i životne sredine, s kojima je u izravnom kauzalnom odnosu. Konflikt izražen među ove dvije posebne sektorske javne politike nameće potrebu njihova usuglašavanja i integriranja. Kako i na koji način pomiriti te dvije javne politike, među sobom ih usuglasiti i integrirati, postalo je globalno važnim pitanjem. Ono što je u tom kontekstu važno je da zagovaranje energetske javne politike i razvitka je nešto što je neminovno u današnjem vremenu. Posebno je to važno za države koje spadaju u red slabije razvijenih ili država u razvitku. Takve države svoj razvitak temelje na afirmaciji i razvitku energetske resursa i energetske sektora. Uporaba energetske resursa, u državama koje ih posjeduju, stoga treba biti praćena održivim i planskim upravljanjem.

4.1.5. Ostale javne politike (*Case study* – kulturna politika)

Kulturna politika se odnosi na opseg kulturne prakse, produkcije i forme cirkulacije i potrošnje što su organizirani subjekti iz doma- na politike. Analizom kulturne politike ispituju se odnosi kako i na koji način se vlade, kao ključni akteri stvaranja javnih politika, bave kulturnim pitanjima, u smislu strategija olakšavanja, regula- cije i oblikovanja.¹⁸³

Prema uvidima Dženifer Kraik (*Jennifer Craik*), dva glavna obi- lježja kulturne politike su sljedeća:

1. Kulturna politika referira se na regulaciju tržišta ideja i kreativnih praksi; ova definicija pozicionira kulturu i kreativne aktivnosti i nalazi joj mjesto u zajednici koja je dio svakodnevnog života. Prakse, produkti i obrasci potrošnje postaju objekti vladine politike kao predmeti oblikovanja produkcije i potrošnje, često u relaciji sa nacionalnom razvojnom kulturom ili izvoznim potencijalom. Kulturna regulacija je namjenska i nenamjenska, a, također, forme pomoći mogu biti direktne i indirektne. Sponzori mogu biti fizička lica (pojedničani filantrop i sl.) ili grupe (vjerske zajednice, fondacije, država...).
2. Kulturna politika referira se na politiku vođenja produkcije, distribucije, potrošnje te korištenje kulturnih resursa; ovo je puno praktičnije obilježje koje vladi dodjeljuje ulogu direktnog upravnika i menadžera na polju kulturne produkcije i kreativne aktivnosti. Ovo je moguće kroz direktno vlasništvo kulturnih institucija, direktno upošljavanje umjetničkih izvođača, komisione radove i postavljanje vršilaca dužnosti menadžera.

¹⁸³ Craik, Jennifer (2007). *Re-visioning Arts and Cultural Policy: Current Impasses and Future Directions*. Kambera: ANU, E-Press.

Tradicionalno, ciljevi koji proizilaze iz provođenja kulturne politike u prvom se redu odnose na promicanje javnog dobra¹⁸⁴, što jasno potvrđuje da investicije koje se provode u kulturi afirmiraju društveni identitet i nacionalnu kulturu. Zagovornici takvog pristupa, tvrde da postoje četiri cilja kulturne politike, a oni su:

- Zaštita javnosti od štetnog sadržaja (primjerice, nasilje, seksualno eksplicitan materijal, rasno i vjersko klevetanje, ekstremne politike regulatorne strategije, kao što je cenzura, te zaštita autorskih prava);
- Zaštita javnosti od eksternih pritisaka (primjerice, kulturni imperijalizam iz *Hollywood*-a, investiranje i uvozna restrikcija, multinacionalna dominacija i uvođenje globalnih tarifa za kulturne proizvode);
- Konzervacija i zaštita kulturnih resursa za budućnost (kao što je kulturna zaostavština, kulturni autoriteti – ikone, materijali kulturne kolekcije, na osnovu kojih su osnovane institucije

¹⁸⁴ *Javna dobra* „određivanje pojma u ekonomskom smislu počiva na uočavanju razlike između javnih i privatnih dobara, koja ima svoj osnov u podeli privrede na javni i privatni sektor. Prema kriterijumu nosioca proizvodnje svako ono dobro koje je proizvedeno u domenu javne privrede jeste javno dobro. Sa stanovišta, pak, njegovih svojstava javno dobro se karakteriše: 1. Nerivalitetom – pri bilo kom stepenu ekonomskog iskorišćavanja nemoguće je isključiti iz potrošnje bilo koje druge individualne potrošače, i 2. Neisključivošću – dobro namenjeno nekom pojedincu u grupi mogu koristiti i drugi članovi uz vrlo mali ili nikakav dodatni trošak. Dobro koje ne poseduje obe ove karakteristike nije javno, već kolektivno dobro“ (*Ekonomska enciklopedija I* (drugo izdanje). Beograd: Savremena administracija, 1986, str. 460).

„Javna dobra su raspoloživa za više korisnika, iz procesa njihovog korišćenja ne može da bude niko isključen, potrošnja je jednaka za sve“ (*Ekonomska enciklopedija II* (drugo izdanje). Beograd: Savremena administracija, 1986, str. 235).

„Javno dobro (*Public good*) je dobro čije se koristi nedjeljivo šire među cjelokupnom zajednicom, bez obzira na to žele li ili ne žele određeni pojedinci trošiti javno dobro“ Samuelson, A. Paul i William D. Nordhaus (2005). *Ekonomija* (osamnaesto izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 737).

da konzerviraju i zaštite kulturno blago, kao što su muzeji, edukacioni programi i lokalni kulturni razvoj);

- Njegovanje poželjnog atributa državljanstva (primjerice, kroz poticaje građana, nagrade, financiranje biblioteka, javno emitiranje nacionalnih slavlja te kulturnih organizacija i aktivnosti). Ovo svojstvo kod građana stimulira pripadnost zajednici, što u konačnici, uz ekonomski prosperitet zajednice, može biti razlogom većeg životnog elana, rada, te ostanka u manjoj zajednici.

Sama odrednica i termin “kulturna politika“ predstavlja spoj dva termina s visokim stepenom apstrakcije, te se često koriste u različitim kontekstima. Šta se tačno misli pod značenjem riječi *kulturna politika*, ovisi od pristupa u tumačenju pojmova *kultura* i *politika*. Do sada nije poznato kada su se ovi termini počeli koristiti integralno. Javljaju se kroz djelo Eduarda Sprangera “*Politischen Handwörterbuch*“, iz 1923. godine, gdje se navodi da je potkraj 40-ih godina 19-og stoljeća u *Magers pedagoškoj reviji* objavljen tekst “Centralni organi za pedagogiju, didaktiku i kulturnu politiku“.¹⁸⁵ Krajem 19-og i početkom 20-og stoljeća, etablira se termin *kulturna zaštita*, koji vremenom prerasta u pojam *promocija* kulture, u smislu promocije državne kulturne aktivnosti.

Kao sveobuhvatan pojam velikog broja promotivnih aktivnosti kulture, termin *kulturna politika* koristi se sve češće. Nova nadograđena terminologija bila je izraz koji predstavlja nova politička stremljenja države i povezivan je s proširenjem dimenzija vladine kulturne aktivnosti. Kako je preteča novog izraza, također, bila i *kulturna policija*, koja je trebala spriječiti nemoral i previranja, uz dodatak aktivnosti predviđene za državno određenje prema kulturi uz tradicionalno “šta država može uraditi za kulturu“ dodato je i “šta kultura može uraditi za državu“.¹⁸⁶ Zvanično, kulturna politika se pojavljuje 1910. godine, što je usko vezano za

¹⁸⁵ Spranger, Eduard (1923). *Art. Kulturpolitik*, u: Herre, Paul (Hg.). *Politisches Handwörterbuchin*. Leipzig: Koehler, str. 1087-1089.

¹⁸⁶ http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi110/kumi110_74-76.pdf/

tadašnje aktivnosti razvijenog svijeta (Paul M. Ruhlmann, *Kulturna propaganda*).¹⁸⁷ Iz tog perioda i dolaze prve knjige za “kulturne politike” – poput: *Kulturni i politički poslovi kraljevstva*, autora Karla Hajnriha Bekera (Carl Heinrich Becker), kao i djelo autora Konrada Heniša (*Konrada Haenisch*), *Novi putevi kulturne politike*. Godine 1927, u opći rječnik *Meyers Konversations lexikon* (7. izdanje) umjesto “kulturne policije”, po prvi put se dodaje “kulturna politika”. To je usko povezano s objašnjenjima koje daje *Politisches Handwörterbuch* (Politički rječnik), gdje se predstavljaju prve definicije kulturnih politika:

- 1) “Kulturna politika predstavlja napore države da promovira kulturna dobra (religija, umjetnost, znanost zajednice), čiji je cilj moralno obrazovanje i važan dio forme domaće politike“¹⁸⁸, te
- 2) “Kulturna politika predstavlja napore kojima se daju kulturna dobra koja se koriste kao sredstvo za svrhe državne moći (kulturna propaganda)“.¹⁸⁹

Posebno značajan i interesantan segment u savremeno doba jeste prodor ili, preciznije, pozicioniranje kulture i kulturnih politika u okvirima lokalnih zajednica. Kulturno organiziranje na nivou lokalnih zajednica ima dugu tradiciju. Ta tradicija vezana je za primarnost lokalne zajednice sa stanovišta interesa i potreba građana u odnosu na više razine teritorijalne organizacije vlasti. Budući da se radi o dinamičkoj kategoriji, lokalna zajednica treba se promatrati i analizirati kao stalan proces. Lokalna zajednica može se okarakterizirati i kao “živi prostor”. Ovaj prostor se, pored fizičke komponente, javlja i kao društveni prostor, ispunjen međuljudskim odnosima, aktivnostima i institucijama. U savremenoj sociološkoj teoriji, lokalna zajednica definira se kao određena teritorijalna cjelina, u kojoj građani, posredstvom vlastitih i zajedničkih resursa,

¹⁸⁷ Ruhlmann, P. Moriz (1919). *Kultur-propaganda*. Charlottenburg: Grundsätzliche Überlegungen und Ausland Beobachtungen.

¹⁸⁸ Spranger, Eduard (1927). *Kulturpolitik und Kulturpropaganda*, u: Herre, Paul (Hrsg). *Politisches Handwörterbuch*, Bd. 7. Leipzig.

¹⁸⁹ Ibid.

zadovoljavaju najveći dio svojih životnih potreba, koje imaju i snažnu kulturnu dimenziju. Lokalna zajednica je oblik udruživanja ljudi, koji, okupljajući se oko zajedničkih problema, interesa, potreba i vrijednosti, stupaju u različite socijalne interakcije, razvijajući svijest pripadnosti toj zajednici. Kulturna politika posebno se razvijala u gradovima, kao kompleksnim urbanim aglomeracijama.

U drugoj polovini 20-og stoljeća, dolazi do pojave nove vrste djelatnosti: formiranja gradskih marketinških timova kojima je cilj obnavljanje ideje o gradu, utisku koji ostavlja na stanovnike, ali također, i poboljšanje slike grada u zemlji, Europi i svijetu. Sve u svrhu ekonomskog boljitka i društvenog napretka (grad kao investiciona i turistička destinacija). Istovremeno, formiraju se i timovi čiji je zadatak da u grad unesu poduzetnički duh i inicijativu, zasnovanu na tako stvorenom “brendu”¹⁹⁰. Čak su i programi koji su stvarani u cilju stimuliranja razvoja “europskog identiteta”, primjerice, *Europska prijestonica kulture*, najviše bili upotrebljavani za promoviranje marketinga gradova, a poslužili su i kao sredstvo “obnavljanja” identiteta.¹⁹¹

Kada se govori o kulturnoj politici jednog grada i onome šta treba uraditi prvo kako bi se pokušao napraviti barem djelimičan uspjeh, kao prethodno navedeni primjeri, onda se prvo priprema teren kako bi se stvorila “pozitivna slika” grada i od tog grada napravila uspješna sredina.¹⁹² Očigledno je da bi svaki grad danas,

¹⁹⁰ Landry, Charles (2000). *The Creative City. A toolkit for urban innovators*. London: Comedia.

¹⁹¹ Richards, Greg & Julie Wilson (2004). *The impact of cultural events on city image: Rotterdam, cultural capital of Europe*, u „Urban Studies“, str. 1931–1951.

¹⁹² Ako se uporede neki gradovi iz 1990. godine i sada, zasigurno će se iznenaditi koliki napredak je zabilježen. Najbolji primjeri ovih gradova su: Dublin, Glazgov, Edinburg, Bilbao..., gdje je gradska uprava, uz pomoć europskih integracija, od postindustrijskih gradova napravila gradove umjetnosti, mjesto poželjno za život, perspektivno mjesto s velikim ulaganjima. Nesumnjivo, veliki dio zasluge za ovaj uspjeh pripada pravilno određenoj i provedenoj kulturnoj politici.

kao i u svojoj povijesti, trebao razvijati, ne samo jedan, već više međusobno isprepletenih identiteta, nastojeći iskoristiti najbolje elemente svoje povijesti, geografski položaj i raspoložive ljudske resurse, kroz stvaranje posebnih “kulturnih klastera”¹⁹³.

Države se razlikuju prema institucionalnom i političkom pristupu u oblikovanju i razvoju kulturnih politika i aktivnosti vezanih za kulturu općenito. S tim u vezi, bilježe se tipovi pristupa kulturnoj organizaciji.

Država organizator (facilitator state) – osnovnim ciljem kulturne politike smatra se promocija različitosti kulturnih djelatnosti, s posebnim naglaskom na tržištu kao centralnoj odrednici uspjeha. Ukupna kulturna organizaciona struktura je tržišno usmjerena. Financiranje umjetničkih i kulturnih djelatnosti temelji se, najvećim dijelom, na unaprijed namjenskim porezima (poreznim odbicima ili izdacima), koji se daju u vidu pomoći kulturnim djelatnostima, prema željama pojedinačnih i skupnih davalaca. Sjedinjene Američke Države primjer su zemlje unutar koje je ovakav model umnogome naišao na svoju primjenu.

Država zaštitnik (patron state) – stav o potrebi zaštite kulture od politike, što se ponajviše nastoji postići osnivanjem i podržavanjem rada relativno neovisnih umjetničkih savjeta (*art councils*) ili sličnih tijela koja, nakon što su utvrđena raspoloživa sredstva, postaju odgovorna za njihovo kanalsanje prema kulturnim ustanovama i pojedincima. Ovaj model pokušava zamijeniti birokratiziranu kulturnu administraciju, koja nije nikome odgovorna. Fondove umjetničkih savjeta ili sličnih tijela država financira bilo direktnim sredstvima, bilo putem namjenskih poreza, prihoda od lutrije i slično. Velika Britanija je klasičan primjer. Također, i skandinavske zemlje, uglavnom, primjenjuju ovaj model državnog intervencionizma u kulturnom razvoju.

¹⁹³ Mommaas, Hans (2004) *Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy*, u „Urban Studies“, str. 507–532.

Država arhitekt (architect state) – ostvaruje se uspostavljanjem i djelovanjem najčešće vrlo razrađene mreže mjera, financijske podrške i upravnih struktura. Obično se područje kulture financira direktnim putem preko ministarstva kulture ili sličnih institucija na nižim nivoima, čiji rad ministarstvo u znatnoj mjeri kontrolira i usmjerava. Najvažnije kulturne odluke donose državni službenici, a vladini programi na području kulture uglavnom su organizirani kao još jedna od mnogih vladinih funkcija. Prednost ovakvog modela, u njegovim uspješnim verzijama, jeste upravo to što je područje kulture jasno uklopljeno u ukupnom upravnom i razvojnom mehanizmu zemlje. Najveći broj europskih zemalja priklanja se upravo ovakvom modelu organiziranja i provođenja mjera kulturne politike, a kao primjeri koriste se Francuska i Nizozemska.

Država inženjer (engineer state) – unutar ovog modela država nadgleda najveći dio oblika i sredstava umjetničke i kulturne produkcije, dok podupire isključivo ona koja se “uklapaju“ unutar već definiranih i ideološki priznatih standarda i imperativa. Time “kulturni sektor“ poprima ulogu i funkciju društvenog (ideološkog) servisa, a umjetnici i ljudi od kulture postaju profesionalni pružaoci usluga na isti ili sličan način kao što su to i pravnici ili ljekari. Svi oni rade “u službi društva“. Ovaj model karakterističan je za gotovo sve totalitarističke režime, a posebno za njemački i talijanski fašizam, te sovjetski staljinizam.

Nacionalno emancipatorski model kulturne politike – dolazi do izražaja u brojnim zemljama u razvoju, posebno u postkolonijalnim državama. Danas se može naći i u nekim europskim (Latvija), istočnoeuropskim (Moldavija) i istočnoazijskim zemljama (Kirgistan), pa i u Južnoj Americi. Dakle, sve ove zemlje nastoje se odvojiti od prethodne kulture i razviti autohtoni kulturni identitet. Osnovne odlike modela zasnovane su na razvijanju i potvrđivanju autohtone kulturne tradicije, koja je bila potisnuta u periodu kolonijalnog perioda, sovjetske prevlasti ili pod utjecajem režima koji je otvorio zemlju za globalne proizvode kulture. Ovo često vodi ka zatvaranju i nacionalizmu u kulturi, čak i do kulturnog šovinizma, jer se odbacuju djela iz prošlog sistema, pa čak i

ukidaju cijele institucije, jer je vlada ubjeđena da ta kultura potire nacionalnu tradiciju (Turkmenistan u periodu 1990-2006). Drugi zadatak tog modela kulturne politike je širenje elementarne kulture, pri čemu su akcije masovnog opismenjivanja prvi korak. Kulturnu situaciju tih zemalja obično karakterizira suprotstavljenost između europeizirane manjine (nacionalne elite) i širokih masa, koje još uvijek žive u okviru tradicionalne, često plemenske kulture. Kulturne politike posebno se razvijaju u složenim i višetničkim državama.

Regionalno/jezički/ etnički definiran model kulturne politike – specifične oblike predstavljaju decentralizirani modeli: Švajcarska (kantoni), Bosna i Hercegovina (entiteti, kantoni), Belgija (jezikom definirane nadležnosti kulturne politike), te Njemačka, koja je nadležnost države za poslove kulture prenijela pokrajinama. U suštini, postoji veliki broj kulturnih politika unutar jedne države.¹⁹⁴ U Belgiji postoje tri ministarstva kulture –Flamansko ministarstvo, Frankofansko ministarstvo i Ministarstvo njemačke zajednice. Čak i umjetnici koji treba da se obrate ministarstvu, trebaju samo odrediti kojem ministarstvu hoće da se obrate. Jedina ustanova kulture na saveznom nivou jeste *Opera La Mone*, koja je u nadležnosti saveznog Ministarstva unutarnjih poslova.

Bosni i Hercegovini najbliži bi bio model *Država arhitekt* (engl. *Architect state*), gdje se podržava, iznad svega, konačan ishod ili rezultat, ali ne i proces stvaranja kulture. U Nizozemskoj, zemlji koja je eklatantan primjer ovog modela umjetnosti, postoji velik broj fondacija koje financiraju najveći dio fiksnih troškova umjetničkih organizacija. Postoji obaveza da svi muzeji moraju postati fondacije, a sve zbog veće mogućnosti dobivanja sponzorskih sredstava. Dakle, umjetničke organizacije primorane su na dobivanje sponzorskih sredstava kako bi opstale. Svi fondovi muzeja su u državnom vlasništvu, a pažnja je posvećena korištenju umjetnina u

¹⁹⁴ Dragičević-Šešić, Milena i Branimir Stojković (2007). *Kultura - menadžment, animacija, marketing* (peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje). Beograd: CLIO, str. 39.

komercijalne svrhe. U zadnje vrijeme se očekuje da kulturne institucije veliki dio sredstava dobivaju iz prodaje ulaznica ili suvenira, što će velikim dijelom osigurati samoopstojnost u ekonomskom smislu. Izuzetno je izražena naklonost mladima, emigrantima ili marginaliziranim skupinama.

Po nekim procjenama u Nizozemskoj se oko 30% građana bavi nekom umjetnošću. Po ovom modelu, sasvim ozbiljno se pristupa približavanju kulturnih djelatnosti stanovništvu, pogotovo mladima (škole imaju posebne programe). Kultura se generalno tretira kao jedan od ključnih elemenata za kvalitet života. Svake godine se štampa "Izvjestaj o blagostanju nacije", u kome se govori o važnim životnim indikatorima, pa tako i o kulturnoj ponudi i sadržajima, jer se smatra da kultura bitno utječe na kvalitet i produženje trajanja ljudskog života. Broj ustanova koje financiraju kulturne projekte je veliki, ali su i kritizirani zbog prevelike administracije, prevelikog broja partnerstava i koprodukcija. Njemačka i Austrija imaju sličnosti s ovim modelom, ali su visoko decentralizirane. U Njemačkoj kulturnu politiku vode pokrajine, dok u Austriji najveći dio sredstava odlazi na izvedbene umjetnosti: pozorište, ples, opera, klasična muzika, za koje se može reći da je muzička prijestolnica svijeta (Beč, koji posjeduje najbolji svjetski sistem obrazovanja iz klasične muzike). Austrija i Nizozemska imaju izuzetno razvijen kulturni turizam, koji kombiniraju s atrakcijama visokog i niskog ranga.

Od svog osnivanja, Europska unija je kulturnu politiku prepuštala zemljama članicama. Prvi dokument o principu supsidijarnosti kulturne politike Eurospke unije usvojen je 1992. godine.¹⁹⁵ Pod utjecajem globalizacije, Europska unija sve više pozornosti posvećuje podršci razvoju kulture i afirmiranju različitih kultura i kulturnih identiteta. U ovakvim okolnostima, male države članice

¹⁹⁵ Oblast kulture ulazi u fokus Eurospke unije tek 1992. godine, kada se uvodi član 128. u Ugovor iz Maastrichta (Ugovor o Europskoj uniji), koji je potom postao članak 151. Ugovora iz Amsterdama. Nakon toga prerastao je u član 167. Ugovora o funkcioniranju Eurospke unije. Upravo je navedenim članom određen fokus interesa Eurospke unije na tom polju, a koji većinom tretira kulturne razmjene i saradnju između država članica.

Eurospke unije, koje još uvijek nemaju dovoljno velike budžete za zaštitu vlastite kulturne baštine, postaju izložene “globalnim kulturama“. Naime, „predstoji nam poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti, prvenstveno na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu, isključivosti, samodovoljnosti i sl. Drugim riječima, procesima globalizacije valja suprotstaviti procese lokalizacije.“¹⁹⁶

Bosna i Hercegovina ima veoma komplicirano ustavno uređenje. Kao zemlja koja veoma teško donosi dokumente na državnom nivou, princip supsidijarnosti u trenutnoj situaciji predstavlja moguće rješenje. Iz primjera s Europskom unijom, može se zaključiti da Bosna i Hercegovina, po nekim parametrima, ima sličnosti s Europskom unijom samo na mikroplanu. Po ustavnom uređenju, u Bosni i Hercegovini je vrlo teško donijeti dokumente na nacionalnom nivou, pa čak i na entitetskom, pogotovo kada se govori o entitetu Federacija Bosne i Hercegovine. Na osnovu toga, istraživati kulturnu politiku lokalnih zajednica jeste najracionalniji pristup.

Kulturne aktivnosti kreiraju imidž grada i općine, jačaju turistički potencijal i podstiču ekonomski razvoj. Ovo je postala rasprostranjena formula za uspjeh, ne samo u metropolama svijeta, kao što su Berlin ili Pariz, nego i u daleko manjim gradovima. Gradske uprave su s entuzijazmom težile većoj posjećenosti muzeja, koncertnih dvorana, *performing arts* centara, galerija i drugih umjetničkih projekata, kao dio šireg urbanog razvoja i revitalizacije strategije razvoja lokalne zajednice. Protežiranje kulturnih aktivnosti u sklopu programa urbanog razvoja čini imperativ za planere, kreatore i one koji provode kulturne politike, da bi gradska administracija shvatila kako doprinose lokalnom ekonomskom razvoju i kako oni utječu na raspodjelu sredstava za socijalne, kulturne i ekonomske ciljeve.

¹⁹⁶ Lauc, Zvonimir (2010). *Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti.*, u „Anali Zavoda za znanstveni umjetnički rad u Osijeku“, broj 26, str. 23-34.

Kulturne strategije razvoja stekle su značaj u ekonomskom razvoju lokalne zajednice, jer se kulturne aktivnosti smatraju urbanim turističkim ponudama¹⁹⁷ i značajan su faktor u izboru mjesta poželjnog za život i rad.¹⁹⁸ Dok je znatan broj radova rađen na temelju ispitivanja strategije urbane revitalizacije, primarni fokus bio je na zabavi i poslovno orijentiranim objektima, kao što su festivalski marketi, zabavni okruzi¹⁹⁹, sportske dvorane²⁰⁰, kongresni centri²⁰¹ i poslovni kompleksi²⁰². Iako istraživanja o razvojnim kulturnim inicijativama i dalje rastu, što posebno dokazuju i nedavna pitanja u *International Journal of Cultural Policy*²⁰³, *Lokalne ekonomije*²⁰⁴ i *Urban Studies*²⁰⁵, najveći dio istraživanja fokusiran je na Zapadnu Europu i ocjenjuje se uspjeh specifičnih kulturnih projekata urbane obnove.²⁰⁶

¹⁹⁷ Richards, Greg (ed.) (2001). *Cultural Attractions and European Tourism*. Wallingford, UK: CABI Publishing.

¹⁹⁸ Florida, L. Richard (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books.

¹⁹⁹ Boyer, Christine (1992). *Cities for sale: merchandising history at South Street Seaport*, u: Sorkin, M. (ed.). *Variations on a Theme Park Noonday*. New York.

²⁰⁰ Chapin, Timothy (2004). *Sports Facilities and Urban Redevelopment Catalysts: Baltimore's Camden Yards and Cleveland's Gateway*, u „Journal of the American Planning Association“, (70) 2, str. 193-209.

²⁰¹ Sanders, T. Heywood (2002). *Convention Myths and Markets: A Critical Review of Convention Center Feasibility Studies*, u „Economic Development Quarterly“, (16) 3, str. 195-210.

²⁰² Fainstein, Susan (2001). *The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York* (2nd Edition). Cambridge, MA: Blackwell.

²⁰³ Gibson, Lisanne & Deborah Stevenson (2004). *Urban Space and the Uses of Culture*, u „International Journal of Cultural Policy“, 10 (1), str. 1-4.

²⁰⁴ Wilks-Heeg, Stuart & Peter North (2004). *Cultural policy and urban regeneration: A special edition of Local Economy*, u „Local Economy“, (19) 4, str. 305-311.

²⁰⁵ Miles, Steven & Ronan Paddison (2005). *Introduction: The rise and rise of culture-led urban regeneration*, u „Urban Studies“, (42) 5-6, str. 833-840.

²⁰⁶ Mommas, Hans (2004). *Cultural Clusters and the Post-industrial City: Towards the Remapping of Urban Cultural Policy*, u „Urban Studies“, (41) 3, str. 507-532.

Mnogi stručnjaci su saglasni da kultura sve više postaje centralnim dijelom ekonomije grada ili općine²⁰⁷, ali u kojoj mjeri kulturne aktivnosti postaju mehanizmi za ekonomski razvoj, koje vrste kulturnih aktivnosti i programa općinske vlasti podržavaju, koji zacrtani ciljevi se koriste od tih aktivnosti, te kako gradovi mogu izbalansirati ekonomske, socijalne i obrazovne ciljeve u ostvarivanju kulturne strategije? Prema istraživanju Karla Grodača (*Carl Grodach*) i Anastasije Lokaitu-Sajderis (*Anastasia Loukaitou-Sideris*), postoje tri vrste kulturnih strategija, i to:²⁰⁸

- poduzetnička strategija,
- strategije kreativne klase,
- progresivna strategija.

Već u zadnjih nekoliko godina, globalni trendovi utjecali su da gradovi i lokalne sredine razvijenih zemalja Zapada, iz kategorije industrijskih gradova prelaze u gradove s pretežno uslužnom djelatnošću (Glazgow, Bilbao, Edinburg,...). Također, trendovi kontinuiranog visokog stepena obrazovanja i općeg urbanog životnog stila, postali su stalna aktivnost, doda li se uz to i rastuća potrošačka svijest. Gradske administracije bile su prinuđene da se prilagođavaju i traže ekonomski rast u svojoj lokalnoj zajednici, onakav kako odgovara aktualnom stanju. U takvim uvjetima, rađa se međugradska konkurencija, u kojoj se razvija i širi kulturna ponuda koja, opet, utječe na razvoj jedinke, povećava potrošnju, podstiče turističku ponudu, poboljšava sliku grada, što za posljedicu ima poboljšavanje kvaliteta života grada i lokalne zajednice. Kulturne institucije rade pod jakim pritiskom drugih sličnih institucija iz obližnjih gradova da ostvare dodatne prihode, pa kao takve privlače sponzore multinacionalnih kompanija.

²⁰⁷ Zukin, Sharon (1995). *The Cultures of Cities*. Malden, Mass and Oxford, UK: Blackwell Publishers, str. 2.

²⁰⁸ Grodach, Carl & Anastasia Loukaitou-Sideris, *Cultural Development Strategies and Urban Revitalization: A Survey of US Cities*, Forthcoming in the International Journal of Cultural Policy (Izvor: http://eprints.qut.edu.au/74438/1/Cultural_Strategies_IJCP_prepub.pdf str-3).

Ovi trendovi su vidljivi i njihov korijen seže u zadnjih 50 godina, pa čak i više²⁰⁹, a odredili su pravac razvoja čitavih regija, pa i samih država, stvarajući uspješnu potrošačku i turističku ekonomiju. Tada te lokalne zajednice stvaraju originalne kulturne trendove koji mogu biti nepresušni izvor daljnjih kreacija, ali i izvor financijskih sredstava.

²⁰⁹ Ovdje se direktno misli na kulturne aktivnosti koje su obilježile jedno stoljeće, državu, grad. Primjerice, koliki je značaj za Veliku Britaniju i sam grad Liverpool (Liverpool) imala jedna skupina tinejdžera, kada su oformili grupu "Beatles", 1962. godine. Od tada je taj grad postao simbol za jedan muzički pravac, sa svim dodatnim aktivnostima, muzejima, galerijama, muzičkim koncertima..., koji su se ticali samo te muzičke skupine.

PETO POGLAVLJE

5. FAZE PROCESA STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Određena javna politika može polučiti rezultate i postati mehanizmom rješavanja praktičnih (empirijskih) društvenih problema, samo pod uvjetom i u procesu osmišljavanja i kreiranja kroz nacрте, prijedloge i konkretne strateške dokumente. Glavni akteri stvaranja javnih politika su vlade, a zatim slijede i svi ostali društveni akteri na koje određena javna politika može imati direktan ili indirektan utjecaj (nevladine organizacije, skupine, pojedinci...).

U znanosti je razvijeno više teorijskih modela na osnovu kojih se objašnjavaju i analiziraju procesi stvaranja javnih politika. Suština svakog modela jeste da on prezentira političke procese i javne politike sa svoje uže tačke gledišta. Iz tih se razloga razlikuju naredni najbitniji modeli i teorije politike i javnih politika: „elitistička teorija, grupna teorija, institucionalna teorija, teorija racionalnog izbora, teorija političkog sistema (sistemska) i teorija političkog procesa.“²¹⁰

Fokusirajući se na stvaranje i rezultate samih javnih politika, Fransis Kastles (*Francis G. Castles*)²¹¹ naglašava kako figuriraju „dva aspekta političkog života koji imaju velike posljedice za prirodu samih rezultata javnih politika. Prvi je karakter institucionalnog

²¹⁰ Više u: Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 43-47.

²¹¹ „Uobičajene strategije kojima znanstvenici u ovom području nastoje dokazati važnost politike podrazumijevaju, ili da se pokaže kako određeni tipovi institucija uvjetuju sposobnost političkog sustava za pretvaranje zahtjeva u ishode, ili da se demonstrira da će ondje gdje su stranke ili skupine s pojedinim ideološkim sklonostima snažne, vjerovatno biti usvojene određene vrste politika. Takve teorije, primjerice, ukazuju na to da će za rezultate javnih politika vjerovatno biti važno ima li zemlja federalni ili unitarni sustav vlasti te jesu li na vlasti obično desničarske ili ljevičarske vlade“ (Castels, G. Francis (1998): *Komparativne javne politike*. Zagreb: Masmedia, str. 65).

okvira kojim se izražavaju politički zahtjevi i interesi. Drugi se odnosi na karakter samih zahtjeva i, konkretno, na ravnotežu moći između suprotnih ideoloških stajališta.“

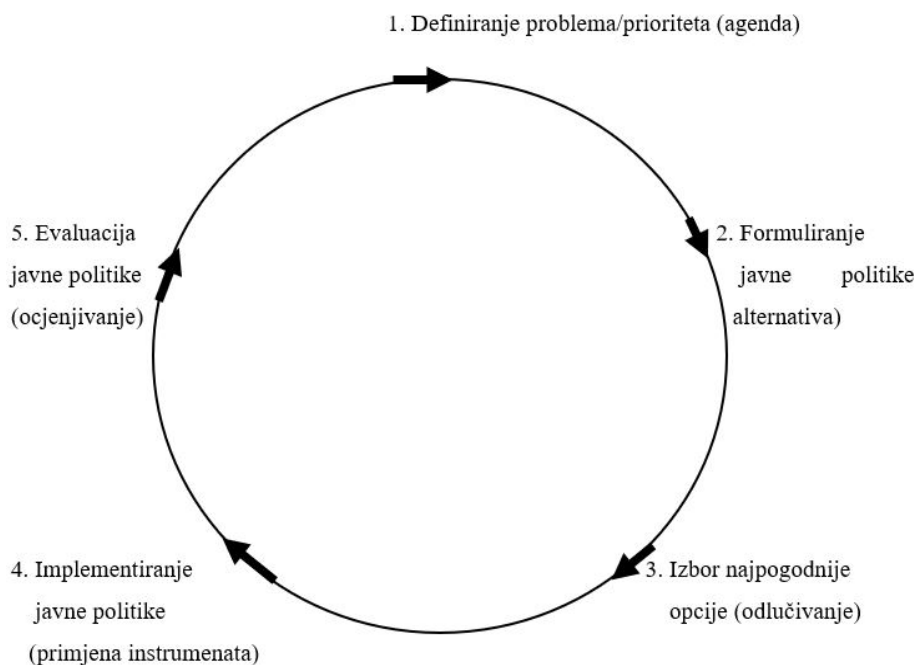
Hal Kolebač (*Hal K. Colebatch*) za *policy* smatra da je on „slijedenje ciljeva“, te, prema tome, sam *policy* proces ili proces stvaranja javnih politika se „predočuje sekvencijom faza u razvoju i slijedenju tog cilja, započinjući mišlju, krećući se kroz djelovanje i završavajući rješenjem.“²¹²

Činjenica je da proces stvaranja javnih politika nije nimalo jednostavan posao. Naprotiv, to je jedan izuzetno kompleksan i zahtjevan pothvat, iz razloga što je potrebno uspostaviti koherentan i pozitivan odnos između (vladajuće) politike i društvenih institucija (ekonomskih, socijalnih, kulturnih, obrazovnih, sportskih...). U osnovi, proces kreiranja javnih politika ovisi, prije svega, od političkog okruženja (političkog sistema) i političkog zakonodavnog i drugog okvira u kome se on odvija i implementira. Što je politički sistem i općenito politički okvir kompleksniji, to je i proces stvaranja javnih politika složeniji i zahtjevniji (najbolji primjer za ovo jeste primjer Bosne i Hercegovine).

Drugi značajan faktor kod stvaranja javnih politika je ovisnost tog procesa od cilja ili skupine ciljeva koji se nastoje efikasno i pravično implementirati i postići. Temeljem toga, u teoriji, ali i u praksi, nastao je univerzalno prihvaćen model, koji na najbolji način prikazuje i predstavlja proces stvaranja javnih politika.

Navedeni model je dobio naziv *ciklus javne politike*, a sastoji se od pet osnovnih koraka, kako je to prikazano na sljedećoj slici:

²¹² Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 47.



Slika 4. Ciklus javne politike

(Izvor: *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 10.)

Ukoliko se serioznije i detaljnije analizira ovaj univerzalni model, može se vidjeti kako on, pored ostalog, zadovoljava i glavne metodološke postavke koje sadrži model strukture projekta znanstvenog istraživanja.²¹³

Dakle, navedeni model je usaglašen, pored ostalog, i sa savremenim metodološkim zahtjevima i postavkama, što još više

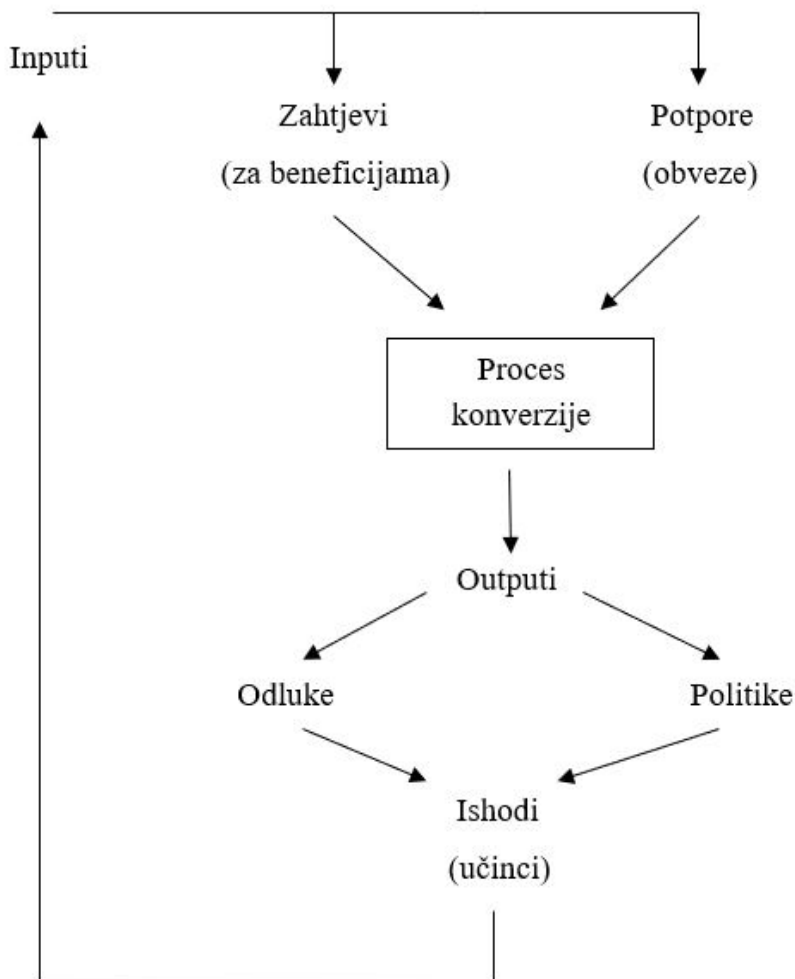
²¹³ O modelu strukture projekta znanstvenog istraživanja više u djelima prof. dr. Dževada Termiza, kao i prof. dr. Slavomira Milosavljevića. Kompletan model vidjeti u: Termiz, Dževad (2014). *Specifičnosti metodologije istraživanja u bezbjednosnoj djelatnosti*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 98-99.

potvrđuje i pozicionira njegovu ulogu i značaj, kako u teoriji, tako i u praksi procesa stvaranja javnih politika.

Važno je još jednom napomenuti kako je prethodno navedeni i detaljno obrađeni model (ciklus) stvaranja javnih politika zauzeo mjesto univerzalnog i osnovnog modela, dakle znanstveno, teorijski i empirijski verificiranog modela, u skladu sa savremenim znanstvenim i metodološkim postavkama u ovoj oblasti istraživanja. Pojedini autori, znanstvenici i istraživači, su u svojim znanstvenim i stručnim radovima (knjigama i studijama) proširivali i nadograđivali ovaj model, na način da su inkorporirali nove (dodatne) faze unutar navedenog osnovnog modela. Međutim, svi ti dodaci (dodatne faze) su se opet, u suštini, svodili i svode na navedenih pet osnovnih faza ciklusa javnih politika.

Imajući u vidu osnovni model, biti će prezentiran i model stvaranja javnih politika poznat pod nazivom *Eastonov model inputa i outputa*²¹⁴ (prema Dejvidu Eastonu (*David Easton*)). Model je predstavljen na sljedećoj slici:

²¹⁴ Easton, David (1953). *The Political System*. New York: Knopf; (1965) *A Systems Analysis of Political Life*.



Slika 5. Eastonov model *inputa i outputa*

(Izvor: Axford, Barrie i sur. (2002). *Uvod u politologiju*. Zagreb: Politička kultura, str. 394.)

Sušтина Eastonovog modela jeste u predstavljanju procesa stvaranja javnih politika kao interaktivnog procesa sa širom okolinom. Ovaj model je klasičan primjer PEST analize²¹⁵ utjecaja okoline na proces kreiranja javnih politika. Izgleda jednostavno, što znači da je model idealtipskog karaktera. Stoga, model teško da može objasniti i predstaviti veoma složene odnose procesa stvaranja javnih politika.

Vilijam Dženkins (*William I. Jenkins*) je u svojim istraživanjima značajno razradio Eastonov model, uočavajući složene povratne tokove i identificirajući ove faze:²¹⁶

- inicijacija,
- informiranje,
- razmatranje,
- odlučivanje,
- implementacija,
- evaluacija,
- završetak.

Daleko složeniji model, od prethodno navedenih, nude Brajan Hogvud (*Brian W. Hogwood*) i Luis Gan (*Lewis A. Gunn*), u kojem identificiraju ove faze:²¹⁷

- odlučivanje o odlučivanju,
- odlučivanje o načinu odlučivanja,

²¹⁵ „PEST analiza je akronim (politička, ekonomska, sociološka i tehnološka) metoda analize poslovnog okruženja i **predstavlja temelj za strateško planiranje**. PEST analizira okolinu, za tržište u nastajanju ili već postojeće i pruža pregled vanjske situacije koja može imati utjecaj na industriju u globalu ili na tvrtke unutar promatrane industrije“ (Izvor: <http://www.ebizmags.com/sto-je-pest-analiza-i-cemu-sluzi>)

²¹⁶ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 136, prema: Jenkins, I. William (1978). *Policy Analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson, str. 17.

²¹⁷ Ibid, str. 17, prema: Hogwood, W. Brian & Lewis A. Gunn (1984). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press, str. 4.

- definiranje problema,
- predviđanje,
- postavljanje ciljeva i prioriteta,
- analiza opcija,
- implementacija, praćenje i nadzor javnih politika,
- evaluacija i ocjenjivanje,
- održavanje, sukcesija i završetak.

U svojim razmatranjima budućnosti savremenih država, u kontekstu stvaranja i implementiranja javnih politika, Francis Kastles (*Francis G. Castles*)²¹⁸ kako je „moderna država, koju obilježava državni intervencionizam i ekstenzivna socijalna skrb, proizvod poslijeratne preobrazbe i neće nestati u bliskoj budućnosti. Međutim, ono što će se promijeniti jesu ciljevi javnih politika koje zemlje slijede te u kojoj mjeri one to čine.“ Na tim osnovama, Francis Kastles (*Francis G. Castles*) tvrdi kako je u svojim analizama pokazao da su „obraci rezultata javnih politika među različitim zemljama u stalnom stanju mijene budući da na njih utječe širok raspon ekonomski, društvenih, kulturnih, političkih i javnopolitičkih činitelja, koji se i sami s vremenom mijenjaju. Sve je važno, a zemlje nikad nisu iste. To je bit i izazov komparativne analize javnih politika.“²¹⁹

U novije doba, započele su šire rasprave o tome je li došlo vrijeme da se u stvaranju javnih politika pređe s već “tradicionalnog” koncepta *policy*-ja na koncept javnog upravljanja (engl. *policy governance*). Prezentirane postavke su razvili savremeni politolozi i ekonomisti poput Hala Kolebača (*Hal K. Colebatch*), Gaja Pitera (*Guy B. Peters*), Džona Piere (*Jon Pierre*). Na navedeno je posebno upozorio američki politolog Gaj Pitera (*Guy B. Peters*). On je ustvrdio da se „fokus političke znanosti preusmjeruje s izbora vlasti (stvaranja politika / *policy-making*) i njezina izvršenja

²¹⁸ Castels, G. Francis (1998): *Komparativne javne politike*. Zagreb: Masmedia, str. 322.

²¹⁹ Ibid, str. 322.

(javna uprava) na javno upravljanje (*governance*), kao širi proces kolektivnog upravljanja ekonomijom i društvom, koji će uključiti druge društvene aktere – tržišne i socijalne, jednako kao i formalne institucije javnog sektora²²⁰.

Teoretičar Džoakim Ahrens (*Joachim Ahrens*)²²¹ pristupa pojmu “*governance-a*“ u smislu „sposobnosti formalne i neformalne institucionalne okoline (u kojoj pojedinci, društvene skupine, građanske organizacije i donositelji politika djeluju jedni na druge) kako bi provodili javne politike i poboljšali koordinaciju privatnog sektora... Ovakvo poimanje “*governance-a*“ nije cilj već sredstvo da bi se moguće politike provele kako treba.“

Uz pojam javnog upravljanje u stvaranju javnih politika, sve više se veže i pojam dobrog upravljanja (engl. *good governance*), gdje se fokus stavlja na probleme odgovornosti onih koji stvaraju i implementiraju različite javne politike.

Pojam „dobro upravljanje (engl. *good governance*) ima četiri komponente: legitimnostu smislu da sustav upravljanja ima pristanak onih kojima se upravlja i koji zbog toga raspolažu sredstvima za davanje i uskraćivanje pristanka, što se s najvećom vjerojatnošću može jamčiti pluralističkom, višestranačkom demokracijom; polaganje računa pretpostavlja postojanje mehanizama koji osiguravaju da javni službenici i politički čelnici odgovaraju za svoje postupke i korištenje javnih sredstava, što zahtijeva vidljivost upravljanja i slobodne medije; sposobnost (kompetentnost) u donošenju i provođenju javnih politika i pružanju efikasnih javnih usluga, uz istodobno poštovanje i zaštitu ljudskih prava, koje treba poduprijeti cijeli sustav dobrog upravljanja.“²²²

²²⁰ Petak, Zdravko (2008): *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, u „Politička misao“, Vol. XLV, broj 2, str. 9-26.

²²¹ Joachim, Ahrens (2001). *Governance Conditionality and Transformation in Post-Socialist Countries*, u: Herman, W. Hoen (prir.). *Good Governance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, str. 54-91.

²²² Perko-Šeparović, Inge (2006). *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing, str. 137, prema: UK Overseas Development Administration (1993). *Taking Account of Good Government*. London: ODA.

S obzirom na činjenicu da navedne savremene postavke oko stvaranja javnih politika i aktera tog procesa nisu postale, još uvijek, znanstveno verificirane i univerzalno primjenjive, treba ih imati na umu, te svakako uključiti u ukupna razmatranja o *policy* pristupu. Dosadašnja istraživanja o odnosu *policy*-ja i *governance*-a pomažu da se bolje razumijeva i shvati „raznolikost organizacija uključениh u kreiranje *policy*-a i njegov odnos spram upravljanja“²²³, što upozorava i što govori da je neophodno u potpunosti respektirati razmatrane pristupe koji će, ako postignu znanstvenu verifikaciju, otvoriti šire horizonte u procesu stjecanja novih saznanja u domenu aktera stvaranja javnih politika.

5.1. Priprema prijedloga javnih politika

Činjenica je kako proces stvaranja javnih politika i njihova implementiranja u praksi, zahtijeva sposobnosti i vještine razumijevanja pitanja i problema, te temeljem toga, definiranja optimalnih rješenja identificiranog problema. Ta optimalna rješenja identificiranog problema (problema koji tangira određenu društvenu zajednicu) prezentiraju se u formi *policy*-dokumenta ili *policy*-prijedloga (prijedloga za javnu politiku).²²⁴

U tom kontekstu, prijedlog za javnu politiku predstavlja i podrazumijeva ključni instrument i mehanizam za donošenje relevantnih odluka u okviru *policy*-procesu.

²²³ Petak, Zdravko (2008): *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, u „Politička misao“, Vol. XLV, broj 2, str. 9-26.

²²⁴ „Policy dokument / Prijedlog za javnu politiku (policy paper/policy proposal). Dokument u kojem se analizira određeni praktičnopolitički problem/pitanje, razmatraju raspoložive opcije i na osnovu evaluacije vjerovatnih posljedica različitih opcija predlaže najbolje rješenje. Obično ima formu studije ili analize javne politike“ (*Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 5).

Općenito promatrano, *policy*-prijedlog treba naglasiti dva opća elementa:²²⁵

1. *Policy*-prijedlog kao sredstvo odlučivanja, i
2. *Policy*-prijedlog kao praktičan, a ne akademski dokument.

Policy-prijedlog kao sredstvo za donošenje odluka (sredstvo odlučivanja) uvijek je usmjeren na detektirani društveni problem i utemeljen je na određenom sistemu vrijednosti. Osnovni mu je cilj „osigurati sveobuhvatnu i uvjerljivu argumentaciju kojom se obrazlažu preporuke iznijete u samom *policy* prijedlogu, da bi na taj način, djelujući kao sredstvo odlučivanja, utjecao na ciljnu politiku.“²²⁶

S druge strane, *policy*-prijedlog ne predstavlja nikakav strogo akademski dokument, već praktičnu studiju koja nudi pragmatične prijedloge i argumente za rješavanje konkretnih problema. Kao takav, nudi praktične preporuke koje se mogu i trebaju primjeniti u pristupu rješenja problema. Također, od ostalih akademskih tekstova se razlikuje i po tome što se u svojoj suštini temelji na vrijednosnim premisama i argumentacijama (argumentima), a ne na isključivoj objektivnosti.

Policy-prijedlog svojim sadržajem (prijedlozima, preporukama) treba akterima procesa stvaranja javnih politika ponuditi konkretna praktična rješenja detektiranih problema. Znači, za *policy*-prijedlog kao dokument ili studiju, ključno je identificiranje i praktično razumijevanje međuodnosa problem-rješenje.

Evidentno je da je *policy*-prijedlog, temeljem navedenih osnovnih karakteristika, glavno komunikacijsko sredstvo koje stoji na raspolaganju *policy*-stručnjacima kako bi s vlastitim rezultatima istraživanja konkretnih javnih politika upoznali *policy*-zajednicu. Dakle, *policy*-prijedlog je taj instrument i sredstvo koje osigurava vezu između *policy*-stručnjaka i *policy*-zajednice.

²²⁵ Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, str. 27-28.

²²⁶ Ibid, str. 27.

U teoriji i praksi javnih politika iskristalizirale su se dvije vrste *policy*-prijedloga, i to: *policy*-studije i *policy*-analize. I u jednim i u drugim postoje značajne razlike *policy*-prijedloga. Ključno je to što su kod *policy*-studija u fokusu stručnjaci za posebne javne politike, dok su kod *policy*-analize u fokusu donositelji odluka. Niz je još drugih razlika. U sljedećoj tabeli predstavljene su razlike između *policy*-prijedloga u okviru *policy*-studija i *policy*-analize:

| PODRUČJE RAZLIKE | VRSTA <i>POLICY</i> -PRIJEDLOGA | |
|-----------------------------|--|--|
| | <i>Policy</i> -studija | <i>Policy</i> -analiza |
| Ciljna skupina | Drugi stručnjaci za pojedine politike | Donositelji odluka |
| Usmjerenost | Na problem: opće preporuke i podaci o <i>policy</i> -problemima | Na klijenta: oblikovanje posebnih politika koje treba provesti u određenom slučaju |
| Metodologija | Može uključivati značajnu količinu temeljnih istraživanja | Rijetko sadrži temeljna istraživanja |
| Ideje/Jezik koji se koristi | Može biti u potpunosti jezik struke (discipline)/ tehnički jezik | Mora biti vrlo jasan i jednostavan |
| Duljina | Do 20.000 riječi | U pravilu nije duži od 5.000 riječi |

Tabela 6. Razlike između *policy*-prijedloga u okviru *policy*-studija i *policy*-analize

(Izvor: Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, str. 29)

Ono što je osobito važno i za jedan i za drugi oblik *policy*-prijedloga jeste to da oba trebaju biti onoliko sadržajni i dugački koliko su u mogućnosti ponuditi djelotvornu i izvedivu argumentaciju. Sve ove osobine je neophodno poznavati prilikom pisanja *policy*-prijedloga.

5.2. Postavljanje agende

Prvi (početni) korak ponuđenog modela (ciklusa javnih politika) je postavljanje ili određivanje agende (dnevnog reda), tj. definiranje problema ili prioriteta. Prema Endrju Heywoodu (*Andrew Heywood*)²²⁷ određivanje dnevnog reda podrazumijeva „mogućnost da se utiče na političku raspravu kontrolom nad određivanjem pitanja o kojima će se raspravljati ili prvenstva među njima.“

Naime, da bi se pristupilo procesu kreiranja bilo kakve javne politike i potaknuo taj proces, neophodno je pravovremeno i adekvatno postaviti agendu. To nameće potrebu identificiranja određenog ili određenih društvenih problema koji zahtijevaju efikasno i pravično rješenje od strane zakonodavne i izvršne vlasti.

Dnevni red (*policy agenda*) postaje „sve ono što su nadležne institucije izabrale za svoj rad, ono na što će se u daljem vremenskom tijeku utrošiti sredstva i energija brojnih subjekata.“²²⁸

Rodžer Kob (*Roger Cobb*) i Čarls Elder (*Charles Elder*) razlikuju dvije osnovne skupine dnevnog reda (agende):²²⁹

1. **Sustavni dnevni red** čine sve teme i pitanja u nekom društvu, političkoj zajednici, koje njegovi članovi percipiraju kao važne probleme što zaslužuju da o njima odlučuju nadležna i legitimna tijela. Takva pitanja postoje u svakoj političkoj zajednici, nacionalnoj ili lokalnoj. To su pitanja i problemi o kojima se raspravlja u javnosti.
2. **Institucijski (formalni, vladin) dnevni red** su pitanja koja nadležna odlučivačka tijela smatraju važnima i na kojima se aktivno angažiraju. To su pitanja koja su već na formalnom

²²⁷ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 748.

²²⁸ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 62; Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 377.

²²⁹ Ibid, prema: Cobb, Roger & Charles Elder (1972). *Participation in American Politics – The Dynamics of Agenda Building*. Baltimor: The John Hopkins University press, str. 85.

dnevnom redu spremna za izglasavanje. Ona su mnogo konkretnija i akcijski oblikovana. Unutar ovih sadržaja mogu se razlikovati još dvije dodatne grupe. U prvu podgrupu pripadaju oni sadržaji o kojima se raspravlja i procjenjuje njihova podobnost za odlučivanje. Oni su u okviru institucijske procedure, ali u političkoj raspravi ne moraju biti prihvaćeni kao formalni dnevni red. Druga su podgrupa teme koje su prošle takvo "filtriranje" i postale predmetom odlučivanja. U ovoj se fazi još uvijek ne zna hoće li biti pozitivno ili negativno riješene, odnosno, hoće li stvarno biti preuzete obveze njihova izvršenja ili će biti odbijene.

U aktivnostima za postavljanje određenih pitanja na dnevni red učestvuje veći broj zainteresiranih aktera unutar određenog društva u kome postoji izražen problem. Svi oni akteri koji su zainteresirani za rješenje konkretnog društvenog problema, bit će zainteresirani pokušati taj isti problem staviti na dnevni red odlučivanja vlade.

Međutim, pored članova društvene zajednice (interesnih skupina), u postavljanju *policy* agende participiraju još i javni dužnosnici, birokracija, te masovni mediji.

Stoga je u ovom koraku bitno aktivno ukazati na postojanje društvenih problema, koji traže djelovanje vlade s ciljem njihova otklanjanja i rješavanja. U tim aktivnostima potrebno je „uvjeriti mjerodavno vladino tijelo i širu *policy* zajednicu u to da postoji stvaran problem koji zahtjeva vladino djelovanje.“²³⁰ Uvjeravanje i argumenti postaju i ostaju jedina legitimna oruđa kojim raspolažu članovi društvene zajednice u pokretanju vladinog djelovanja. Moć postavljanja problema na dnevni red ili eliminiranja problema s dnevnog reda (*policy* agende) ima odlučujuću ulogu. Znači, moć je determinirajući faktor u oblikovanju javnih politika.

²³⁰ Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, str. 22.

Potrebno je da „javno mnijenje²³¹ postaje svjesno problema kao takvog, te na osnovu zahtjeva određene skupine i dominantnih društvenih vrijednosti definira taj problem kao relevantno djelotvoran.“²³²

Definiranje problema i kasniji izbor prioriteta u zajednici (*agenda settings*) jeste „trenutak istine. Trenutak kada se odlučuje o tome što je važno i na što će zajednica utrošiti svoja sredstva.“²³³

Svaki problem koji dođe na dnevni red postaje društveni, javni (politički) problem, te institucije vlasti moraju pokrenuti aktivnosti i usmjeriti raspoložive resurse s ciljem iznalaženja rješenja detektiranog problema, a to znači traganje za najboljim rješenjima.

5.3. Formulacija rješenja

Drugi korak u procesu (ciklusu) kreiranja javnih politika jeste formuliranje rješenja, tj. formuliranje pogodnih javnih politika (pogodnih rješenja). To znači da se kroz proces racionalnog, argumentiranog i uvažavajućeg (tolerantnog) dijaloga, rasprave, dogovora i pregovora svih uključenih aktera, koncenzualno formulira rješenje (javna politika) i iznosi na dnevni red u formi zakona, uredbe, programa ili strategije. To je, ustvari, usvajanje

²³¹ „Javno mnijenje (eng. *Public Opinion*; franc. *l'opinion publique*; njem. *Öffentliche Meinung*; tal. *opinione pubblica*) je mišljenje pripadnika pojedinih ili više društvenih grupa o tome kako treba riješiti (problematična) pitanja bitna za grupu kao cjelinu ili je u pitanju opći interes čitave zajednice... Javno mnijenje karakteriše to da izraženo (zajedničko) mišljenje nije mišljenje pojedinih uskih ili privilegovanih grupa, već mišljenje većine pripadnika dotične grupe“ (Nuhanović, Asad (2005). *Fenomen javnosti*. Sarajevo: Promocult, str. 9.).

²³² Arnautović, Suad (prir.) (2011). *Analiza politika (hrestomatija)*. Sarajevo: Torus d.o.o., str. 3.

²³³ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 2.

formalnog dokumenta (*policy* dokumenta)²³⁴ ili *policy* studije, s prijedlogom najboljih opcija rješenja prethodno formuliranog društvenog problema.

U ovoj fazi procesa kreiranja javnih politika učestvuje širok krug aktera. Tako, Domas Dje (*Thomas R. Dye*) naglašava kako „javna politika formulira se u državnim birokracijama, uredima interesnih skupina, prostorijama parlamentarnih odbora, na sjednicama posebnih povjerenstava i u organizacijama za planiranje javnih politika koje su obično poznate kao ‘trustovi mozгова’. Pojednostosti prijedloga javnih politika obično formuliraju članovi osoblja, a ne njihovi šefovi, ali se osoblje vodi onime za što zna da žele njihove vođe.“²³⁵

Pri razmatranju i osmišljavanju (ponudi) adekvatnih alternativa za rješenje određenih društveni problema, u okviru ove faze je neophodno istražiti i razmotriti što je i je li uopće u vezi s tim problemom (pitanjem) već ranije nešto pokretano i rađeno. Često, to može biti dobra polazna osnova u ponudi novih alternativa. Na takav se način i s takvim pristupom izbjegavaju greške koje se tiču mogućnosti ponavljanja stvari (rješenja) koje su ranije doživjele neuspjeh.

Upravo nove alternative (formulirana rješenja) trebaju biti usmjereni prema budućnosti, isto onako kao što je i „čitav *policy*-proces kolektivna aktivnost anticipiranja i utjecanja na buduće aktivnosti i događaje.“²³⁶ Stoga, *policy*-analitičari moraju raspolagati potrebnim znanjima i vještinama prognoziranja budućih

²³⁴ „**Policy dokument /Prijedlog za javnu politiku** (*policy paper/policy proposal*). Dokument u kojem se analizira određeni praktičnopolitički problem/pitanje, razmatraju raspoložive opcije i na osnovu evaluacije vjerovatnih posljedica različitih opcija predlaže najbolje rješenje. Obično ima formu studije ili analize javne politike“ (*Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 5).

²³⁵ Dye, R. Thomas (2005). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Pearson/Prentice-Hall, str. 42.

²³⁶ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 93.

aktivnosti i budućih događaja, tj. prognostičkih istraživanja.²³⁷ U tome, *policy*-analitičari trebaju uvijek imati na umu kako državna vlast s pozicije odlučitelja nije uvijek raspoložena mijenjati stvari i rješavati probleme prema alternativama koje oni nude. U tom kontekstu, Miladin Životić smatra kako „državna vlast hoće da bude stecište svih saznanja i osnova svakog napretka. Nastojeći da nam isplanira ceo život u budućnosti, savremena država postaje osnovna kočnica napretka – ona konzervira i jača odnose vlasti nad ljudima i guši čovekovo pravo da bude graditelj vlastitog smisla života.“²³⁸

Konstrukcija mogućih rješenja treba biti takva da ponudi alternative koje se „međusobno isključuju, to jest treba izbjeći opcije koje su samo inačice te iste ideje“²³⁹, odnosno koje su samo varijacije jedne te iste ideje. Pri tome je potrebno otkloniti svaki oblik idealiziranja, iz jednostavnog razloga što je nemoguće dostići idealna rješenja koja bi zadovoljila sve relevantne kriterije. Naime, konteksti implementiranja, osobito u današnjem vremenu, izuzetno su dinamični i brzo promjenjivi.

Isto tako, postoji širok spektar političkih (socijalni ambijent), ali i tehničkih (proceduralnih) ograničenja u okviru faze formuliranja javnih politika.

Posao *policy*-analitičara u okviru ove faze kreiranja javnih politika završava se ponudom preporuka upućenim odlučiteljima u formi *policy*-dokumenta ili *policy*-studije.

²³⁷ Više o prognostičkim istraživanjima u: Termiz, Dževad i Uroš Šuvaković (ur.) (2016). *Nauka i budućnost – zbornik radova*. Beograd: Međunarodno udruženje metodologa društvenih nauka.

²³⁸ Kuka, Ermin i Jasmina Zagorica (2016). *Konzervativizam futurologije i prognostike*, u „Nauka i budućnost“, str. 403-407, prema: Životić, Miladin (1977). *Futurologija i utopija*, u „Kultura – časopis za teoriju i sociologiju kulture i kulturnu politiku, broj 36/37, str. 50-67.

²³⁹ Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, str. 22.

U sljedećoj slici navedeni su elementi od kojih se sastoji *policy*-prijedlog, te pitanja na koja je potrebno ponuditi relevantne odgovore:

| ELEMENT <i>POLICY</i> PRIJEDLOGA | PITANJA NA KOJA TREBA ODGOVORITI |
|--|--|
| OPIS PROBLEMA – objašnjava potrebu djelovanja | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Koji su uzroci aktualnog problema? ➤ Zbog čega aktualni pristup ne daje rezultate? ➤ Na koji način aktualna politika podbacije? ➤ Koje su posljedice tog podbačaja? ➤ Koji ključni dokazi pokrijepljuju takvu interpretaciju problema? |
| RJEŠENJA – nekoliko opcija i obrazloženje za optimalniju opciju (odgovara na pitanja: Što raditi, a što NE raditi) | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Koje su opcije za rješavanje aktualnog problema? ➤ Koja od tih opcija na najbolji način može riješiti problem, uzimajući u obzir aktualni društveni, politički i/ili ekonomski kontekst? ➤ Zašto je baš ta opcija najbolja? |
| PRIMJENA – plan primjene izabrane opcije | <ul style="list-style-type: none"> ➤ Što treba učiniti da se izabrana opcija primjeni u praksi? ➤ Tko to treba učiniti? ➤ Kada to treba učiniti? ➤ Koji su resursi potrebni za primjenu? |

Tabela 7. Elementi policy prijedloga i pitanja na koja treba odgovoriti
(Izvor: Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 20)

5.4. Odlučivanje

Nakon što se usvoji formalni dokument (*policy*-dokument), tj. formulira javna politika, slijedi treći korak ciklusa kreiranja javne politike, a on se zove izbor najpogodnije opcije, odnosno odlučivanje ili usvajanje javne politike.

U političkom procesu, faza odlučivanja se definira „u širem smislu kao procedura legitimacije političkog djelovanja, a u užem smislu kao formalna selekcija.“²⁴⁰ Odlučivanje kao procedura legitimiranja političkog djelovanja podrazumijeva, prije svega, djelotvornost cjelokupnog političkog sistema. Tako odlučivanje postaje dio ukupnog procesa legitimiranja političkog sistema države. S druge strane, odlučivanje kao formalna selekcija podrazumijeva izbor ponuđenih i predloženih *policy* rješenja od strane *policy*-analitičara. U okviru procesa kreiranja javnih politika odlučivanje se upravo promatra sa aspekta izbora ponuđenih *policy* rješenja (alternativa).

Naime, svaki *policy*-dokument na svom kraju sadrži i daje pregled opcija (alternativa) rješenja problema, od kojih se, u ovoj fazi, selektiraju i biraju samo one najbolje, najpogodnije i najprimjerenije.

U ovoj fazi bitno je odlučiti o nekoliko važnih pitanja glede izbora najpogodnijih rješenja, i to:²⁴¹

1. Kako se selekcioniraju različita rješenja?
2. Koji se kriteriji pritom moraju zadovoljiti?
3. Tko donosi odluke?
4. Kakav je sadržaj usvojene odluke?
5. Kome su i kakve ovlasti dodijeljene za provođenje politike?
6. Kako će se prikupljati sredstva i angažirati ljudi?

²⁴⁰ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 101.

²⁴¹ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 16.

Bez odgovora na ova ključna (polazna) pitanja, nije moguće donijeti relevantne i valjane odluke koje će omogućiti da najbolja i najprimjerenija rješenja u kasnijoj fazi postanu implementatorna.

Pošto odluke o ponuđenim rješenjima donose izabrani politički predstavnici (političari), najčešći oblik odlučivanja jeste odlučivanje putem koncenzusa. Osim ovog pravila, u praksi je prisutno i odlučivanje pravilom većine glasova.

U komparaciji sa drugim fazama kreiranja javnih politika, u fazi odlučivanja (usvajanja javne politike) učestvuje, dakle, najmanji broj uključenih aktera. Tako, kada se radi o nekom specifičnom pitanju ili problemu, onda u odlučivanju učestvuju samo oni akteri koji su striktno (funkcijom ili poslom) vezani za tu specifičnu oblast (npr. odlučivanje o pitanjima zaštite osoba s invaliditetom).

Evidentno je kako na uspjeh odlučivanja, kada su u pitanju sami akteri odlučivanja, utječu dvije ključne stvari. Prva se odnosi na stranačku pripadnost (ili lojalnost), a druga se odnosi na kompetentnost (raspodjelu kompetencija) između samih odlučitelja. Stranačka pripadnost (ili lojalnost) je „glavni prediktor vjerojatnosti da će neki član parlamenta odobriti nacrt određene javne politike.“²⁴²

Važno je napomenuti kako se u okviru faze odlučivanja najbolji rezultati postižu u situacijama kada se ostvari balans između „dobre koncepcije javne politike i njene djelotvorne primjene.“²⁴³ Tek tada početno, ponuđeno *policy*-rješenje postaje stvarnost i može se pokrenuti proces implementiranja u konkretnom društvenom ambijentu.

²⁴² Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 379.

²⁴³ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 11.

5.5. Implementiranje

Kada se koncipiraju adekvatni odgovori na prethodno pobrojana i postavljena pitanja i temeljem toga identificiraju i donesu odluke o izboru (selektiranju) najpogodnije opcije (rješenja), prelazi se u narednu fazu, koja se naziva implementiranje javne politike.

U okviru četvrte faze - implementiranje javne politike, pristupa se praktičnim radnjama i aktivnostima u realnom ambijentu, odnosno konkretnoj realizaciji i implementaciji javne politike, a sve u skladu s prethodno izabranim najpogodnijim opcijama i koncepcijama. To znači primjenu javne politike u stvarnom okruženju (prostoru), u funkciji rješenja definiranog i formuliranog (identificiranog) društvenog problema. Iz tih se razloga navodi i naglašava da je javna politika, ustvari, javna praktična politika, konkretna politika na djelu. U ovoj fazi „formulacija politike putem određenih političkih i administrativnih aktera dobiva konkretnu dimenziju (implementaciju)“²⁴⁴. Dakle, usvojeni zakoni, programi, strategije ili odluke se pretvaraju u konkretnu praksu.

Hal Kolebač (*Hal K. Colebatch*) zaključuje da „kada se namjere kreatora politike provedu, trebao bi biti ostvaren željeni cilj: to je implementacija. Ali ako se ono što nailazimo na površini znatnije razlikuje od tih ciljeva, onda *policy* nije proveden.“²⁴⁵

Evidentno je kako se u ovoj fazi direktno rješavaju postojeći (identificirani) problemi na kojima je fokus formulirane javne politike. U tom smislu, Eugen Pusić²⁴⁶ smatra kako rješavanje problema obuhvaća tri koraka, i to:

1. uočavanje, definiciju odnosno dijagnozu problema;
2. usvajanje načela i razvijanje programa za rješavanje problema;
3. ostvarivanje prihvaćenog programa.

²⁴⁴ Arnautović, Suad prir. (2011). *Analiza politika (hrestomatija)*. Sarajevo: Torus d.o.o., str. 3.

²⁴⁵ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 50.

²⁴⁶ Pusić, Eugen (1995). *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada "Naprijed", str. 53.

Treba naglasiti da je u ovoj fazi izražena najveća uključenost svih aktera, od onih koji su kreirali javnu politiku, do onih na koje se definirana javna politika odnosi. Zato je ova faza ujedno i ključna faza procesa (ciklusa) javnih politika. To osobito i zbog toga što se kroz implementiranje određene javne politike može identificirati i vidjeti „kakva je vladina ili bilo koja druga vrsta intervencije poduzeta te kakve će to posljedice imati na određeno društvo odnosno na pojedine društvene skupine“²⁴⁷.

Ključni cilj istraživanja i analiziranja implementiranja jeste razumijevanje procesa koji se odvijaju između stvaranja javnih politika i ostvarenih rezultata javnih politika. U tom kontekstu, u teoriji javnih politika razrađeni su teorijski pristupi koji se dijele u tri generičke kategorije:²⁴⁸

- Modeli od vrha prema dnu, ponajprije naglašavaju sposobnost tvoraca javnih politika da postave jasne ciljeve javnih politika i kontroliraju proces implementiranja.
- Modeli od dna prema vrhu, smatraju lokalne birokrate glavnim akterima u isporuci javnih politika i gledaju na implementiranje kao na pregovarački proces unutar različitih mreža.
- Hibridni modeli, integriraju pojedine elemente oba spomenuta modela, kao i drugih teorijskih modela.

Prema tome, navedeni modeli, pri implementiranju javnih politika, u središte pozornosti postavljaju ciljeve javnih politika. Jer, ako implementiranje javnih politika nije usmjereno prema ranije postavljenim ciljevima, dolazi do odstupanja koja mogu veoma nepovoljno utjecati ili čak dovesti u pitanje rješenje društvenih problema, a radi kojih se pristupilo kreiranju javnih politika. Na ciljno usklađeno implementiranje javnih politika utječu mnoga

²⁴⁷ Petak, Zdravko (2009). *Pojmovnik*, u „Hrvatska javna uprava“, godina 9, broj 1, str. 283-295.

²⁴⁸ Pülzl, Helga & Oliver Treib (2006). *Policy Implementation*, u: Fischer, F., Miller, G. & M. Sidney (ur.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, str. 89-107.

ograničenja, brojni neracionalni faktori i administrativni modeli. Tako da često „racionalne odluke i hijerarhijske veze ostaju bespomoćne pred neracionalnom i kompleksnom stvarnošću.“²⁴⁹

Da bi se umanjio utjecaj takvih negativnih aktivnosti, često se u fazi implementiranja provode praćenja ili monitoring samog procesa implementiranja. Kroz proces sistemskog pribavljanja relevantnih informacija i podataka o aktivnostima i rezultatima implementiranja, te njihovu metodske-metodološku obradu i analizu, postavlja se ključna osnova nadzora i vrednovanja konkretne javne politike. Pouzdanim, efikasnim i serioznim navedenim praćenjem i monitoringom, osigurava se solidna polazna osnova za narednu fazu procesa kreiranja javnih politika, fazu evaluacije (ocjenjivanja, vrednovanja) javnih politika.

Na koncu se neminovno složititi sa Halom Kolebačom (*Hal K. Colebatch*) koji navodi da „pojam implementacije na poseban način uokviruje djelovanje. Naglašava samo neke stvari, a druge ne, i određuje ljude i procese s obzirom na *policy* koji je predmet razmatranja... Opisati proces kao implementaciju znači odrediti o kojoj je igri riječ a da se ne pita igrača.“²⁵⁰

5.6. Evaluacija

Sljedstveno navedenom, dolazi se do posljednje (pete) faze ciklusa kreiranja javne politike, koja nosi naziv evaluacija (ocjenjivanje) javne politike²⁵¹. Bez ove faze nije moguće pouzdano utvrditi kvalitet i kvantitet konkretne javne politike, ali ni efekt njenog implementiranja u praksi. Naime, u cijelom ovom procesu najbitnije je, ustvari, postignuti efekat (rezultat, *output*).

²⁴⁹ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 108.

²⁵⁰ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 51-52.

²⁵¹ „Peter Rossi definira evaluaciju kao aktivnost posvećenu prikupljanju, analizi i interpretaciji informacija o potrebi, provođenju i posljedicama public policy“ (Ibid, str. 111).

Svaka javna politika koju ju usvojili državna zakonodavna i izvršna tijela postaje predmetom evaluacije. Suština tog procesa jeste utvrđivanje rezultata procesa odlučivanja u domenu ostvarivanja postavljenih i željenih ciljeva. Evaluacija se promatra kao dio procesa razvijanja politika.

Prema Eugenu Pusiću, ostvarivanje programa „valja ocijeniti u dva koraka odnosno na dvije razine... U ocjenjivanju stupnja ostvarenosti pojedinog programa treba dobiti realnu sliku o tome kako je ostvaren konkretni program, ali i sliku o tome u kojoj je mjeri njegovo ostvarivanje doprinijelo realizaciji programa višeg reda općenitosti, odnosno, u posljednjoj liniji uvijek kao najvažnije, koliko je doprinijelo rješavanju problema od kojeg se pošlo.“²⁵²

Ukoliko se evaluacijom ocijeni da program (javna politika) nije bio dobar, da je ispoljio svoje nedostatke, da nije adekvatno od samog početka postavljen, te da je, samim time, producirao neželjene efekte ili nije riješio problem, potrebno je ciklus zanoviti, na način da se otklone svi problemi identificirani prilikom procesa evaluacije. To upućuje na zaključak da evaluacija, ustvari, predstavlja povratnu spregu (vezu) (engl. *feedback*) između ulaza i izlaza (*inputa* i *outputa*). Temeljem povratnih informacija, donositelji odluka stječu znanja iz svake konkretne javne politike na djelu.

Zahvaljujući navedenim značajkama, evaluacija javnih politika se pretvara u „snažno sredstvo procesa njihova stvaranja: ona ima potencijal da revidira neki problem za koji se smatralo da su ga tvorci javnih politika riješili, ali, koji može dovesti i do okončanja javnih politika.“²⁵³

²⁵² „Pored toga, za ocjenu uspješnosti ostvarivanja programa ima uvijek i nužno više usporednih kriterija. Ne radi se samo o tome je li prvotna namjera ostvarena, nego i o tome po kojoj je to cijeni postignuto – ekonomičnost – i uz koje nenamjeravane a negativne nuzefekte, osobito uz koje “političke” troškove, tj. posljedice koje vladajuća politička ekipa sa stanovišta svog ostanka na vlasti negativno ocjenjuje“ (Pusić, Eugen (1995). *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada “Naprijed“, str. 56).

²⁵³ Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 380.

Proces evaluacije može se provoditi na više različitih načina. Tako Majkl Munger (*Michael C. Munger*)²⁵⁴ razlikuje pet oblika evaluacije:

1. čisto *formalne* evaluacije (kojima se prate rutinski zadaci);
2. evaluacije *zadovoljstva klijenata* (obavljanje primarnih funkcija);
3. evaluaciju *ishoda* (zadovoljavanje niza mjerljivih željenih rezultata);
4. evaluaciju *troškova i koristi* (usporedba troškova i učinaka neke politike);
5. evaluaciju *dugoročnih posljedica* (utjecaja na glavni socijalni problem, a ne samo na simptome).

Evaluacija određene implementirane javne politike ovisi o „analizi politika, ali je ona ipak zaseban pothvat: dok nam analiza politika može omogućiti da se složimo kako određena politika proizvodi željene učinke, kod evaluacije implementacije radi se o odgovoru na pitanje je li provedba politike primjerena u ostvarenju ciljeva i postizanju rezultata... Izučavanje implementacije (provođenja) politike sugerira da bi analizu politika trebalo početi s analizom procesa. Procesna analiza odnosi se na način provođenja određene politike.“²⁵⁵

Kada su u pitanju akteri evaluacije, oni su raznovrsni i brojni. Ukoliko se radi o sistemskoj evaluaciji određene javne politike ili programa, nju općenito provode znanstvenici i kompetentni stručnjaci. Daljnje evaluacije provode politički i upravni akteri, te javno mnijenje i mediji. Njihove evaluacije se konkretiziraju u formama pisanih saopćenja i izvještaja, kao i formi pritužbi javnog mnijenja i građana. Sve to osigurava relevantan polazni osnov za sistemsko preispitivanje implementirane javne politike. Na taj se način sagledavaju mogućnosti da se javna politika okonča (ukine), promijeni ili da se nastave aktivnosti na njezinoj provedbi.

²⁵⁴ Munger, C. Michael (2000). *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York: W.W. Norton & Co.

²⁵⁵ Perko-Šeparović, Inge (2006). *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing, str. 58-59.

Važno je napomenuti da donošenje odluke o ukidanju javne politike nije nimalo jednostavno, budući da zahtijeva respektiranje različitih faktora i osobina konkretnih javnih politika. Ovo iz razloga što sama evaluacija producira široku javnu raspravu, te uključuje najveći broj aktera. Stoga je teško postići brzu i jednoglasnu odluku da se određena javna politika ukine, pogotovo zbog činjenice da su u njeno implementiranje uloženi značajni resursi i sredstva. Čak se u tom smislu, može pozvati i na odgovornost zbog neuspjeha provođenja određene javne politike.

Imajući u vidu navedene činjenice, neophodno je naglasiti kako se evaluacija kreiranja javnih politika nikako ne smije shvatati kao kraj procesa kreiranja javnih politika. Ona se, prije svega, treba promatrati kao karika poveznica koja osigurava potpunost kružnog toka važnog procesa kreiranja javnih politika. Jer, svaki pojedini korak procesa kreiranja javnih politika može se, temeljem rezultata evaluacije ukupnog procesa, ponovo razmatrati i analizirati.

5.7. Razvijeni model stvaranja javnih politika

S obzirom na razvoj znanstvene misli i afirmaciju javnih politika u konkretnom društvenopolitičkom ambijentu, kao i različitosti političkih sistema država svijeta, brojni znanstvenici i istraživači permanentno nude nova saznanja i spoznaje vezane sa proces kreiranja javnih politika. Polazni (bazni) model ciklusa od pet faza procesa kreiranja javnih politika, temeljem takvih pristupa, stalno se dopunjava novim spoznajama, osobito onim stečenim iz konkretne prakse, što je suština javnih politika.

U savremenim uvjetima su se pojavili neki razvijeni modeli procesa kreiranja javnih politika, usklađeni prema savremenim zahtjevima i okolnostima. Tako se proces kreiranja javnih politika razumijeva i promatra kao „serija *intelektualnih* aktivnosti ugrađenih u *socijalni* proces koji uključuje ekonomiju, politiku, psihologiju i kulturu putem kojih se definišu određene aktivnosti

vladinih institucija.²⁵⁶ Dakle, prema novom (razvijenom) modelu, proces stvaranja javnih politika se razumijeva, prije svega, kao niz ili serija međusobno neovisnih aktivnosti tokom određenog razdoblja, koje kasnije upotpunjuju kompletnu sliku i formira razvijeni model stvaranja javnih politika.

Razvijeni model stvaranja javnih politika je, radi potrebe sistemskog sagledavanja kompletnog procesa, proširio osnovni (bazni) model sa pet na osam faza. Taj je model sa svojim fazama, karakteristikama i ilustracijama, predstavljen u sljedećoj tabeli:²⁵⁷

| FAZA | KARAKTERISTIKE | ILUSTRACIJA |
|-----------------------------|--|---|
| POSTAVLJANJE AGENDE | Izabrani i imenovani službenici stavljaju probleme u javnu agendu. Političari i vladini službenici u agendu stavljaju one probleme ili pitanja za koja smatraju da trebaju biti prioritet u njihovom budućem radu. | Poslanici u državnom parlamentu, premijeri vlada, ili načelnici općina pripremaju prijedlog liste aktivnosti (ili prijedlog zakona ili mjere) koji bi trebali doprinijeti rješavanju određenih (ili najvažnijih) problema stanovništva. |
| FORMULIRANJE JAVNE POLITIKE | Službenici formuliraju alternativne javne politike da bi se djelovalo na problem. Alternativne javne politike podrazumijevaju oblik izvršnih naredbi (lista aktivnosti ili mjera), sudske odluke i zakonodavne akte. | Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i odgovarajuće vladine agencije na državnom nivou pripremili su nekoliko različitih alternativa za smanjivanje problema nezaposlenosti u zemlji. |
| USVAJANJE JAVNE POLITIKE | Javna politika je usvojena uz podršku legislativne većine, koncenzusa među direktorima agencija ili na osnovu sudske odluke. | Parlament Bosne i Hercegovine je odabrao jednu od više predloženih alternativa za borbu protiv nezaposlenosti u zemlji u vidu strategije ili zakona. |

²⁵⁶ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou.* Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 13.

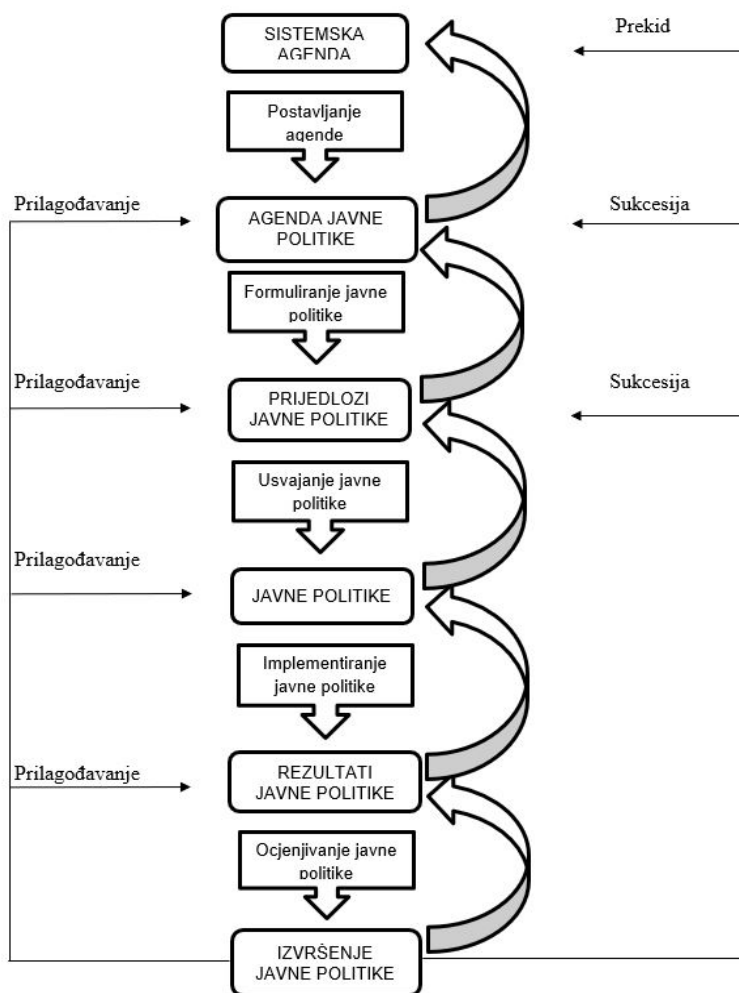
²⁵⁷ *Ibid*, str. 12.

| | | |
|--------------------------------|--|--|
| IMPLEMENTIRANJE JAVNE POLITIKE | Administrativne jedinice i specijalizirane vladine agencije mobiliziraju financijske i ljudske resurse potrebne za ostvarivanje ciljeva iz usvojene javne politike i provode definirane aktivnosti u skladu sa planom. | Državna agencija za zapošljavanje u saradnji sa entitetskim i kantonalnim agencijama za zapošljavanje započinje program podsticanja zapošljavanja u Bosni i Hercegovini. |
| OCJENA JAVNE POLITIKE | Jediniice za analizu i planiranje u vladi određuju da li su izvršne agencije, zakonodavna tijela osigurali sve potrebne uvjete (sredstva, zakone i instrumente) neophodne za implementiranje javne politike, te da li stvarni rezultati na implementiranju politike odgovaraju planiranim. | Državni ured za reviziju, agencije za statistiku, u saradnji sa vladinim službana za monitoring uz nezavisni monitoring nevladinih institucija (instituti i NGO) procjenjuju uspješnost implementiranja vladine politike na terenu. |
| PRILAGOĐAVANJE JAVNE POLITIKE | Revizorske i evaluacione jedinice izvještavaju agencije za formuliranje, usvajanje i implementiranje javnih politika da slabo napisane odredbe, nedovoljni resursi, neadekvana obuka i sl. zahtjevaju prilagođavanje javnih politika. | Državna agencija za zapošljavanje evaluira aktivne politike zapošljavanja prednosti nekim manjinama pri zapošljavanju nalazeći da je neophodno posvetiti veću pozornost smanjenju nezaposlenosti manjinskih kategorija stanovništva. |
| SUKCESIJA JAVNE POLITIKE | Agencije odgovorne za evaluaciju javnih politika zajedno sa dizajnerima javnih politika uviđaju da javna politika više nije potrebna. Umjesto prekida, javna politika se radije održava i preusmjerava prema novom problemu i ciljevima. | Ukoliko se pokaže da definirana javna politika daje rezultate na smanjenju nezaposlenosti, nadležni za kreiranje politike u ovoj oblasti prilagođavaju ciljeve – npr. smanjenje nezaposlenosti u onim područjima u kojima je visoka manjinska nezaposlenost. |
| PREKID JAVNE POLITIKE | Agencije odgovorne za evaluaciju i nadzor određuju (tačno ili pogrešno) da bi javna politika ili čitava agencija trebale biti ukinute zato jer više nisu potrebne. | Parlament Bosne i Hercegovine donosi odluku da se prekida program implementiranja javne politike u oblasti nezaposlenosti zbog nedostizanja planiranih rezultata. |

Tabela 8. Faze razvijenog modela stvaranja javnih politika

Uvidi u ovaj razvijeni model pokazuju da on preciznije i konkretnije predstavlja proces stvaranja javnih politika, što omogućava lakše i jednostavnije razumijevanje ovog zahtjevnog i složenog postupka. To više zbog činjenice da u njemu sudjeluje veliki broj aktera. U razvijenom modelu je još više naglašena međusobna povezanost i kompatibilnost pojedinih faza procesa, da bi se dalo do znanja kako su te faze razdijeljene samo radi lakšeg provođenja i razumijevanja procesa, a nikako da bi se ukazalo na određene različitosti i neovisnosti.

Međusobna povezanost i uvjetovanost faza razvijenog modela stvaranja javnih politika najjednostavnije se može predstaviti na sljedeći način:



Slika 6. Proces stvaranja javne politike s višestrukim ciklusima

(Izvor: Dunn, N. William (2008). *Public Policy Analysis, IV. edition*. Upper Saddle River, New Yersay: Pearsons Prentice Hall, str. 47)

Razvijeni model javnih politika, zbog svojih karakteristika, omogućava da se u proces stvaranja javnih politika krene unatrag, odnosno od donošenja odluke. Također, omogućava da se neka susjedna faza, u određenoj situaciji privremeno preskoči, te se kasnije na nju vrati, kako bi se eventualno dobilo na vremenu, efektivnosti, efikasnosti ili omogućilo određeno prilagođavanje.

ŠESTO POGLAVLJE

6. SIGMA PRINCIPI U STVARANJU JAVNIH POLITIKA

6.1. SIGMA principi u javnoj upravi i donošenju javnih politika

SIGMA (engl. *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) predstavlja zajedničku inicijativu Europske unije i Organizacije za europsku sigurnost i saradnju (OECD). Radi se o inicijativi usmjerenoj na pružanje pomoći, prije svega, tranzicijskim zemljama u provođenju niza zahtjevnih i složenih političkih i upravnih reformi. Dakle, ona znači podršku za unapređenje vladavine i upravljanja.

Još 1992. godine, OECD i PHARE program Europske unije su uspostavili inicijativu SIGMA kao „potporu reformama javne uprave u pet zemalja srednje i jugoistočne Europe (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka i Slovenija). U međuvremenu, SIGMA je u svoj program potpore uključila i druge zemlje koje su postale članicama EU 2004. i 2007. godine, odnosno zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidate, paralelno s procesom širenja Europske unije i procesom stabilizacije i pridruživanja. Od 2008. godine potpora SIGME proširena je i na šesnaest susjednih zemalja u okviru europske politike susjedstva (European Neighbourhood Policy).“²⁵⁸

Dakle, djelovanje SIGMA inicijative je usmjereno prevashodno na provođenje reformi u oblasti javne uprave tranzicijskih zemalja, odnosno zemalja koje su ili kandidatkinje za članstvo ili su eventualni (potencijalni) kandidati za članstvo u Europsku uniju.

²⁵⁸ „Europska politika susjedstva odnosi se na Ukrajinu, Moldaviju, Armeniju, Azerbejdžan, Bjelorusiju, Gruziju, te mediteranske zemlje – Alžir, Egipat, Izrael, Jordan, Libanon, Libiju, Maroko, Siriju, Tunis i Palestinu“ (Lalić Novak, Goranka (2010). *Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.-2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 10, br. 2, str. 349-370).

Ona pruža podršku državama u provođenju reforme (javne) uprave i upravljanja javnim fondovima, a što uključuje, pored ostalog, i javne nabavke, finansijsku kontrolu, eksternu reviziju,... Stoga je SIGMA svoje djelovanje usmjerila tako da putem evaluacije (ocjene) i procjene kandidata za članstvo u Europsku uniju identificira i utvrdi stepen ispunjenosti postavljenih kriterija. To se radi putem „posebnog postupka (baseline assessment framework), iz koje se mogu uočiti i standardi koje SIGMA označava kao najznačajnije sa područja službeničkog prava.“²⁵⁹

SIGMA uzima u obzir dužnosti države koje su u vezi s javnim interesom, te ima obavezu pružanja javnih usluga i to efikasno, profesionalno i nepristrasno. Da bi se mogle ostvariti sve svestranije i šire dužnosti državne službe, nužno je da državna služba (javna uprava) u cjelini ispunjava sljedeće uvjete:²⁶⁰

- 1) Zakonska i podzakonska regulativa, kao i poštivanje načela zakonitosti osnovne su pretpostavke uređenja državne službe;
- 2) Depolitizacija državne službe - jasno razgraničavanje između političkih i najviših službeničkih mjesta kako bi se osigurala depolitizacija državne uprave, nezavisno od svakodnevnih političkih intervencija;
- 3) Zapošljavanje i napredovanje u državnoj službi mora biti utemeljeno na sposobnostima, znanju i kompetencijama kandidata (merit sistem) kako bi se unaprijedio profesionalni nivo državnih službenika, odnosno državne službe u cjelini;
- 4) Uspostavljanje cjelovitog sistema edukacije nužna je pretpostavka uspješne i profesionalne državne uprave;
- 5) Kvalitetna regulacija dužnosti i prava službenika, posebno političke neutralnosti, poštenja i profesionalnog postupanja;

²⁵⁹ Purišević, Fuad, Slipičević, Mersiha i Bojana Karaica (2017). *Principi djelovanja službenika i menadžmenta za funkcioniranje javne uprave u Bosni i Hercegovini*, u „Društvena i tehnička istraživanja“, God. III, br. 1, str. 62-78.

²⁶⁰ Ibid, str. 62-78.

- 6) Kvalitetna regulacija svih slučajeva u kojima državni službenici mogu doći u sukob interesa;
- 7) Sistem dvostepenosti u rješavanju službeničkih odnosa, odnosno sistem sudske kontrole upravnih službeničkih akata treba biti uspostavljen;
- 8) Jačanje svih mehanizama upravljanja ljudskim potencijalima, osobito osnivanje jedne središnje službe koja bi imala te ovlasti;
- 9) *Fair* regulacija ocjene rada državnih službenika s dovoljnim jamstvima da se službenici mogu zaštititi od nepravednih ocjena;
- 10) Sistem plaća u državnoj službi treba biti utemeljen zakonom i s malim stepenom slobode rukovodioca u određivanju plaće pojedinog državnog službenika;
- 11) Klasifikacioni sistem mora biti pretpostavka kvalitetnog sistema napredovanja, ocjenjivanja i određivanja plaća.

Pomoć i potpora inicijative SIGMA uključuje, dakle, „procjenu napredka u reformi sustava i identificiranju prioriteta, pomoć u procesu izgradnje institucija i uspostavi zakonskih okvira te pomoć u osmišljavanju projekata i implementaciji akcijskih planova financiranih od EU i drugih donatora. Prioritet joj je pružanje podrške u osmišljavanju i implementaciji programa reformi javne uprave, vanjskoj reviziji, financijskoj kontroli, uspostavi pravnog okvira, javnoj službi i pravosuđu, upravljanju javnim rashodima, javnim nabavama te stvaranju javnih politika.“²⁶¹

Nadalje, SIGMA pruža potporu putem „različitih mehanizama, uključujući savjete o reformi javne uprave, pripremi i provedbi strateških razvojnih planova, periodično nadgledanje, analize i procjene zakonodavnog i institucionalnog okvira, potpore mrežama, pripreme priručnika i drugog edukativnog materijala te različite oblike edukacija i usavršavanja.“²⁶²

²⁶¹ Lalić Novak, Goranka (2010). *Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.-2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 10, br. 2, str. 349-370.

²⁶² Ibid, str. 349-370.

SIGMA određuje šest glavnih područja evaluacije (ocjene) i procjene, izraženih kao šest principa. Oni obuhvataju horizontalne slojeve sistema upravljanja, koji određuju cjelokupnu izvedbu javne uprave. Tih šest principa su sljedeći:

1. Strateški okvir reforme javne uprave
2. Izrada i koordinacija politika
3. Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima
4. Odgovornost
5. Pružanje usluga
6. Financijsko upravljanje u javnom sektoru.

Dokumenti koji su potekli od SIGME pokrivaju različite teme povezane. Međutim, svi oni su povezani sa navedenih šest principa (područja procjene).

Navedeni principi javne uprave rezultat su te uspješne saradnje OECD-a i Europske komisije. Oni kombiniraju dinamiku procesa pristupanja Europskoj uniji, s ekspertizom u upravljanju koju ima OECD. Principi spajaju ranija iskustva iz OECD država i država članica Europske unije, koje uključuju i prethodne države pristupnice.

Također, principi daju detaljnu definiciju dobre javne uprave kojoj bi države trebale težiti. Tako principi, po prvi put, vladama i donositeljima (javnih) politika predstavljaju nužan okvir za monitoring, putem kojeg mogu pratiti primjenu potrebnih reformi tokom određenog vremena. Zbog usmjerenosti na provedbu reformi i prikupljanja egzaktnih pokazatelja i dokaza o radu vlasti, SIGMA principi ne predstavljaju samo set zahtjeva, već pomažu i u kreiranju vizije reforme javne uprave. Isto tako, glavnim donosiocima odluka (javnih politika) služe kao ispomoć u složenim i zahtjevnim reformama. Dakle, SIGMA principi, u velikoj mjeri, olakšavaju napredak u reformi javne uprave.

1. Strateški okvir reforme javne uprave u svojoj osnovi sadrži pet principa, a oni su sljedeći:²⁶³

- *Princip 1:* Vlada je izradila i donijela djelotvoran program za reformu javne uprave kojim se rješavaju ključni zahtjevi;
- *Princip 2:* Reforma javne uprave se provodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate;
- *Princip 3:* Osigurana je finansijska održivost reforme javne uprave;
- *Princip 4:* Reforma javne uprave ima snažne i funkcionirajuće strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces izrade i provedbe reforme i kojima se tim procesom upravlja;
- *Princip 5:* Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme; uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za provedu reforme.

Kvantitativni indikatori:

- godišnji zaostatak u provedbi razvojnih aktivnosti i reforme javne uprave.
- broj ispunjenih ciljeva reforme javne uprave (PAR).
- broj PAR mjera za koje su resursi i troškovi utvrđeni.
- omjer između planiranog IPA finansiranja za PAR u IPA sektorskom programu i u nacionalnim dokumentima za planiranje.
- godišnji protok osoblja u vodećoj PAR jedinici.

Kvalitativni indikatori:

- stepen do kojeg je završen okvir centralnih dokumenata za planiranje PAR-a.
- stepen do kojeg je utvrđen sveobuhvatan sistem za izvještavanje i monitoring PAR-a.
- stepen do kojeg je uspostavljena odgovornost nad PAR funkcijama.

²⁶³ *Principi javne uprave*, str. 10-11 (dostupno na: <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/principi-javne-uprave.pdf>).

2. Izrada i koordinacija politika sadrži ukupno 12 principa, i to:²⁶⁴

- *Princip 1:* Institucije uže vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organiziran, dosljedan i kompetentan sistem donošenja politika.
- *Princip 2:* Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom europskih integracija i provode se pod koordinacijom nadležnog tijela.
- *Princip 3:* Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, s jasnim ciljevima za cijelu vladu i usklađeno je sa financijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i konzistentne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom.
- *Princip 4:* Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za europske integracije i integriran je u domaće planiranje politika.
- *Princip 5:* Redovni monitoring vladinog rada omogućava javni nadzor i osigurava da je vlada u stanju postizati svoje ciljeve.
- *Princip 6:* Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnoj prosudbi administracije; osigurana je pravna usklađenost odluka.
- *Princip 7:* Parlament nadzire vladino donošenje politika.
- *Princip 8:* Organizaciona struktura, procedure i raspodjela osoblja u ministarstvima osiguravaju provedbu donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve.
- *Princip 9:* Procedure za europske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni dio procesa izrade politika i osiguravaju sistematsku i blagovremenu transpoziciju *acquis-a*.
- *Princip 10:* Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procjenu njihovog učinka.

²⁶⁴ Ibid, str. 14-16.

- *Princip 11:* Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacijske perspektive unutar vlade.
- *Princip 12:* Zakonodavstvo je konzistentno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtjevi koji se odnose na izradu pravnih akata primjenjuju se dosljedno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti.

Kvantitativni indikatori:

- godišnji zaostatak u provedbi planiranih obaveza iz centralnih dokumenata planiranja.
- omjer između ukupnih procijenjenih sredstava u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava utvrđenih za relevantne sektore u srednjoročnom budžetskom okviru.
- broj zakona sa sudskim presudama protiv vlade u toku godine.
- zaostatak u transponiranju (omjer transpozicije i planiranih obaveza).
- broj zakona koje je vlada predložila, a koje je parlament odobrio u roku od jedne godine od dana podnošenja.

Kvalitativni indikatori:

- broj ključnih centralnih vladinih funkcija koje institucije ispunjavaju.
- cjelovitost finansijskih procjena u sektorskim strategijama.
- stepen do kojeg izvještaji pružaju informacije o postignutim rezultatima.
- stepen do kojeg proces izrade politika koristi analitička sredstva na najadekvatniji način.
- stepen do kojeg se koriste javne konsultacije u izradi politika i zakonodavstva.

3. Državna služba i upravljanje ljudskim potencijalima sadrži sedam principa.²⁶⁵

- *Princip 1:* Djelokrug državne službe je adekvatan, jasno definiran i primjenjuje se u praksi.
- *Princip 2:* Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu službu i primjenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava konzistentne i djelotvorne prakse upravljanja ljudskim potencijalima širom državne službe.
- *Princip 3:* Zapošljavanje državnih službenika zasnovano je na principu meritornosti i jednakog tretmana u svim fazama zapošljavanja; kriteriji za raspoređivanje na niže rangirano radno mjesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni.
- *Princip 4:* Spriječen je direktni ili indirektni politički utjecaj na više rukovodeće pozicije u državnoj službi.
- *Princip 5:* Platni sistem za državne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mjesta; pravičan je i transparentan
- *Princip 6:* Osigurano je stručno usavršavanje državnih službenika; ono ubuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocjenu rada, mobilnost i unapređenje na temelju objektivnih i transparentnih kriterija i meritornosti.
- *Princip 7:* Postoje mjere za promoviranje integriteta i sprečavanje korupcije te za osiguravanje discipline u državnoj službi.

Kvantitativni indikatori:

- godišnji protok državnih službenika na nivou centralne administracije.
- protok viših rukovodećih državnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest mjeseci od promjene vlade.

²⁶⁵ Ibid, str. 18-19.

- procenat državnih službenika na nivou centralne administracije koji imaju drugačije etničko porijeklo u odnosu na opću etničku podjelu u državi prema posljednjem popisu stanovništva.
- omjer prosječne godišnje naknade za više državne službenike centralne vlade i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem.
- percepcija građana o integritetu i vjerodostojnosti državne službe.

Kvalitativni indikatori:

- stepen do kojeg je djelokrug državne službe adekvatan, jasno definiran i primijenjen u praksi.
- stepen do kojeg je zapošljavanje zasnovano na principu meritornosti u svim svojim fazama.
- stepen do kojeg je spriječen politički utjecaj na zapošljavanje i razrješavanje s dužnosti viših rukovodećih službenika u državnoj službi.
- stepen do kojeg je platni sistem za državne službenike pravičan i transparentan i primijenjen u praksi.
- stepen do kojeg je uspostavljen i primijenjen u praksi sistem integriteta i borbe protiv korupcije u državnoj službi.

4. Odgovornost kao SIGMA princip sadrži svojih dodatnih pet principa, a oni su sljedeći:²⁶⁶

- *Princip 1:* Cjelokupna organizacija centralne vlade je racionalna, slijedi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost.
- *Princip 2:* Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosljedno se primjenjuje u praksi.
- *Princip 3:* Postoje funkcionirajući mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa.

²⁶⁶ Ibid, str. 22-23.

- *Princip 4:* Pravično postupanje u upravnim sporovima zagarantirano je putem internih upravnih žalbi i sudske kontrole.
- *Princip 5:* Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantiraju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju.

Kvantitativni indikatori:

- broj zahtjeva za pristup javnim informacijama koje su javni organi odbili u toku date godine.
- broj javnih organa koji vode registre dokumenata i baze podataka.
- procenat građana koji imaju povjerenja u institucije ombudsmena.
- broj preporuka nadzornih institucija organima javne uprave koje su provedene u roku od dvije godine.
- zaostatak u rješavanju upravnih predmeta.

Kvalitativni indikatori:

- broj zahtjeva za pristup javnim informacijama koje su javni organi odbili u toku date godine.
- broj javnih organa koji vode registre dokumenata i baze podataka.
- procenat građana koji imaju povjerenja u institucije ombudsmena.
- broj preporuka nadzornih institucija organima javne uprave koje su provedene u roku od dvije godine.
- zaostatak u rješavanju upravnih predmeta.

5. Pružanje usluga sadrži svoja četiri principa:²⁶⁷

- *Princip 1:* Postoji politika javne uprave koja je orijentirana ka građanima i primjenjuje se.
- *Princip 2:* Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se temelji pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i konzistentno se primjenjuje u praksi.

²⁶⁷ Ibid, str. 26-27.

➤ *Princip 3:* Postoje mehanizmi koji osiguravaju kvalitet javnih usluga.

➤ *Princip 4:* Osigurana je dostupnost javnih usluga.

Kvantitativni indikatori:

- izdaci za opće javne usluge kao udio u bruto domaćem proizvodu (BDP-u).
- procenat korisnika koji su zadovoljni javnim uslugama.
- broj institucija u kojima se redovno provode ankete o zadovoljstvu korisnika (najmanje jednom u dvije godine).
- broj jednošalterskih sistema (*one-stop-shop*) koji pružaju usluge za više od tri javne institucije.
- broj institucija u kojima je omogućen pristup osobama u invalidskim kolicima.

Kvalitativni indikatori:

- stepen do kojeg postoji i primjenjuje se politika pružanja usluga koja je orijentirana ka građanima.
- stepen do kojeg se ispunjavaju preduvjeti, na nivou politike i administracije, za pružanje elektronskih usluga (*e-service*).
- stepen do kojeg postoji i konzistentno se primjenjuje pravni okvir za dobru upravu.

6. Financijsko upravljanje u javnom sektoru predstavlja šesti princip SIGME, a ima svojih dodatnih šesnaest principa:²⁶⁸

➤ *Princip 1:* Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za cjelokupnu vladu koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od minimalno tri godine; sve budžetske organizacije djeluju unutar ovog okvira.

➤ *Princip 2:* Budžet se utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz opsežnu raspodjelu potrošnje koja je u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koja se poštuje.

➤ *Princip 3:* Ministarstvo financija ili ovlašteni centralni organ trezora na središnjem nivou kontrolira trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i osigurava likvidnost novca.

²⁶⁸ Ibid, str. 30-33.

- *Princip 4:* Postoji jasna strategija upravljanja dugom i provodi se tako da se poštuje cilj ukupnog duga države te da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom.
- *Princip 5:* Osigurana je transparentnost budžeta i njegov nadzor.
- *Princip 6:* Operativni okvir za financijsko upravljanje i kontrolu definira odgovornosti i ovlasti; njegova primjena u budžetskim organizacijama usklađena je sa zakonodavstvom koje propisuje financijsko upravljanje u javnom sektoru i javnu upravu općenito.
- *Princip 7:* Svaka javna organizacija provodi financijsko upravljanje i kontrolu u skladu s dokumentima politike financijskog upravljanja i kontrole.
- *Princip 8:* Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova je primjena u budžetskim organizacijama u skladu sa zakonodavstvom koje se odnosi na javnu upravu i financijsko upravljanje u javnom sektoru općenito.
- *Princip 9:* Svaka javna organizacija provodi internu reviziju u skladu s dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za organizaciju.
- *Princip 10:* Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su s *acquis*-em, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane *acquis*em, usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima te se propisno provode.
- *Princip 11:* Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za djelotvornu i učinkovitu izradu, provedbu i monitoring politike javnih nabavki.
- *Princip 12:* Sistem pravnih lijekova je usklađen sa standardima *acquis*-a koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost te omogućava brzo i kompetentno rješavanje pritužbi i sankcije.

- *Princip 13:* Funkcioniranje javnih nabavki u skladu je sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmjernosti i transparentnosti, te osigurava najefikasnije korištenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koristi moderne tehnike i metode javnih nabavki.
- *Princip 14:* Ugovorni organi i tijela imaju adekvatne kapacitete i praktične smjernice i mehanizme da osiguraju profesionalno upravljanje cjelokupnim ciklusom javne nabavke.
- *Princip 15:* Nezavisnost, mandat i organizacija vrhovne revizijske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom te se u praksi poštuju.
- *Princip 16:* Vrhovna revizijska institucija primjenjuje standarde neutralnosti i objektivnosti da bi osigurala visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan utjecaj na funkcioniranje javnog sektora.

Kvantitativni indikatori:

- budžetski saldo opće vlade.
- trošak servisiranja duga javnog sektora.
- broj prigovora u odnosu na broj objavljenih obavještenja o javnoj nabavci.
- broj ugovora dodijeljenih konkurentnim postupcima.
- broj preporuka vrhovne revizijske institucije koje je klijent revizije prihvatio i proveo.

Kvalitativni indikatori:

- indeks snage fiskalnih pravila.
- stepen do kojeg godišnji financijski izvještaj uključuje potpune informacije i stepen do kojeg se on blagovremeno dostavlja parlamentu.
- kvalitet izvještaja interne revizije.
- stepen do kojeg postoji i provodi se zakonodavstvo o javnim nabavkama.
- stepen do kojeg vrhovne revizijske institucije koriste standarde da osiguraju kvalitet revizijskog rada.

6.2. SIGMA principi i europski upravni prostor

Značaj i uloga SIGME posebno se ogleda i u razradi i afirmaciji koncepta europskog upravnog prostora (engl. *European Administrative Space*). Tim konceptom se općenito označava „konvergencija upravnih sistema država članica EU prema zajedničkom upravnom modelu.²⁶⁹ Naime, upravo je SIGMA potvrdila egzistiranje i detaljno pristupila razradi koncepta europskog upravnog prostora (EUP) u svojim dokumentima pripremljenim 1998. i 1999. godine. Primjerice, u periodu od 1995. godine, pa sve do kraja 2009. godine, pripremljena su i objavljena 44 različita dokumenta (engl. *papers*). Radi se, zapravo, o specijaliziranim izvještajima izrađenim kao doprinos radu inicijative SIGMA u srednjoj i istočnoj Europi. Svi ti izvještaji se odnose na posebna pitanja vezana za javno upravljanje.

Anamarija Musa²⁷⁰ navodi kako je europski upravni prostor „neformalni *acquis communautaire* na području javne uprave, nastao zbog proširenja Europske unije, koji postavlja minimalne standarde za zemlje kandidate u pitanjima reforme političkih institucija i javne uprave, posebice središnje državne uprave.“ Neformalni *acquis* znači da su „zemlje članice s različitim pravnim tradicijama i različitim sustavima vlasti razvile zajedničku doktrinu i shvaćanja načela upravnog prava, standarda dobre prakse i zahtjeve za jednoznačnu i efikasnu primjenu propisa.“²⁷¹ Navedena shvaćanja i određenja, SIGMA je uobličila i uokvirila kao set očekivanja koja se postavljaju pred potencijalne članice za ulazak u Europsku uniju, ali i kao referentnu točku za postojeće države članice.

Europska unija je u periodu 2002. i 2003. godine izradila Europski okvir za samoprocjenu javne uprave. Obrazac za samoprocjenu,

²⁶⁹ Lalić Novak, Goranka (2010). *Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.-2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 10, br. 2, str. 349-370.

²⁷⁰ Ibid, str. 123-154, prema: Kovač, Polona (2003). *Evropski upravni prostor - realnost ali mit?*, u „Uprava“, br. 1 (2), str. 16-36.

²⁷¹ Ibid, str. 123-154, prema: Olsen, P. Johan (2003). *Towards a European Administrative Space?*, u „Journal of European Public Policy“, br. 10 (4), str. 506-531.

koji je priredila i izradila SIGMA, „jedno je od glavnih sredstva Europske komisije u promoviranju jačanja horizontalnog kapaciteta javnih uprava u tranzicijskim zemljama.“²⁷² U početku je on bio strukturiran s devet (9) kriterija (indikatora upravljanja), kojima se određuje osnovne značajke upravnih struktura:²⁷³

- vrsnoća vodstva – *leadership*;
- javna politika i strategija;
- upravljanje ljudskim resursima;
- vanjsko partnerstvo i upravljanje unutarnjim resursima;
- upravljanje postupcima, promjenama i odnosom s građanima-korisnicima;
- rezultati u odnosima s građaninom-klijentom;
- zadovoljstvo upravnog osoblja;
- utjecaj javne uprave na društvo;
- rezultati ostvarivanja bitnih ciljeva.

Ovakve procjene prva su stepenica na utvrđivanju stanja i sposobnosti javne uprave, te vrata koja otvaraju prema poboljšanju i reformama, na koje građani imaju pravo. Jer, njihove javne uprave su, htjele to one ili ne, angažirane kao akteri u utakmici unutar države, u Europi i u svijetu.

²⁷² „Francisco Cardona (1999), savjetnik za menadžment javnih službi u tajništvu SIGMA, definira mogućnost postojanja zajedničkog upravnog prostora kad se grupa upravnih načela, pravila i propisa jednoznačno primjenjuje na određenom teritoriju natkrivenom nacionalnim ustavom. Stoga je za EUP značajno da javne uprave zemalja članica djeluju i organiziraju su na temelju europskih načela, pravila i propisa. U tom smislu EUP je spoj osnovnih institucionalnih rješenja, procesa, zajedničkih upravnih standarda i vrijednosti upravne službe koja se prostire kroz uprave članica EU. Za EUP je karakteristično da zajednička načela nadjačavaju lokalna načela, organizacijske oblike, pravila, standarde i praksu, te tako konvergencija nadilazi divergenciju“ (Musa, Anamarija (2006). *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154).

²⁷³ Šimac, Neven (2012). *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 49, br. 2, str. 351-368.

U okviru djelovanja i obuhvata europskog upravnog prostora, upravni službenici u nacionalnim državama rade i ponašaju se po sličnim načelima u svom radu. Zato se i kaže kako europski upravni prostor obuhvaća „ne samo objektivnu implementaciju pravila i načela već i subjektivno procesuiranje pravila od strane službenika te način na koji oni upravljaju svojim ponašanjem na temelju tih normi.“²⁷⁴ Čak su mnogi autori saglasni u činjenici da su za stvaranje krucijalnih javnih politika zaslužne „ulične birokrate“²⁷⁵, tj. niži službenici. Sve politike imaju drugačije perspektive, pa je sagledavanje politike odozgo prema dolje perspektiva koja se sastoji od odluka, dok se perspektiva odozdo prema gore sastoji od djelovanja.

Zaključuje se, stoga, kako europski upravni prostor ne obuhvata samo načela, principe, standarde i normative za „strukturna i funkcionalna upravna rješenja već i internalizirane norme ponašanja i vrijednosni sustav...“²⁷⁶

Koncepti i standardi europskog upravnog prostora su postali osnovom koncepta europeizacije javne uprave tranzicijskih država koje teže članstvu u Europskoj uniji. Radi se o europeizaciji nacionalnih javnih uprava, odnosno upravnoj konvergenciji²⁷⁷ (kretanju nacionalnih javnih uprava prema jednom zajedničkom modelu).

²⁷⁴ Musa, Anamarija (2006). *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154, prema: Scherpereel, A. John (2004). *Renewing the Socialist Past or Moving Toward the European Administrative Space*, u „Administration & Society“, br. 36 (5), str. 553-593.

²⁷⁵ Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.

²⁷⁶ Musa, Anamarija (2006). *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154.

²⁷⁷ „Konvergencija implicira smanjivanje različitosti i nepodudarnosti među nacionalnim javnim upravama i dovodi do toga da se javne uprave članica razvijaju u istom smjeru stvaranjem sve veće homogenosti i koherentnosti između prije različitih upravnih sustava“ (Ibid, str. 123-154, prema: Olsen, P. Johan (2003). *Towards a European Administrative Space?*, u „Journal of European Public Policy“, br. 10 (4), str. 506-531).

SEDMO POGLAVLJE

7. ANALIZA JAVNIH POLITIKA (*POLICY ANALIZA*)

Da bi se u potpunosti shvatile javne politike (*policy*), neophodan je sistematičan i racionalan analitički pristup tom fenomenu društvene stvarnosti, odnosno neophodna je analiza²⁷⁸ javnih politika ili tzv. *policy*-analiza. Naime, potrebno je analizirati, odnosno izvršiti određena raščlanjivanja i razdiobe, kako bi se поближе, detaljnije i sistematičnije mogle razumijeti javne politike u njihovoj biti i suštini.

U literaturi se podjednako koriste nazivi i analiza (javnih) politika, politička analiza i *policy*-analiza, ovisno od toga kako se na koji jezik prevodi. Ovom prilikom pozornost neće biti na aktualnim terminološkim poteškoćama označavanja ovog pojma, a koje su osobito izražene prilikom određenih komparativnih analiza.

Ono što je značajno naglasiti jeste činjenica da „polisi analiza predstavlja značajan doprinos konkretnom procesu kreiranja politika i rešavanja problema. Za ovaj proces je od velikog značaja dostupnost relevantnih informacija za tu oblast, komunikacija i korišćenje u praktične svrhe.“²⁷⁹

Policy-analiza je produkt napretka i razvoja teorijske, a osobito empirijske političke znanosti (politologije). Harold Lasvel (*Harold*

²⁷⁸ „Analiza (grč. analysis) raščlanjivanje, razlaganje cjeline na njezine djelove; *logična analiza* razlaganje pojma u njegove oznake, suda u njegove dijelove; *psihološka analiza* razlaganje predodžbe u njezine elemente; prikaz, ocjena, ocjenjivanje; *kvalitativna analiza* kem. određivanje sastojaka nekog tijela; *kvantitativna analiza* kem. određivanje sastojaka nekog tijela po njihovoj težini; mat. *stara analiza* dokazivanje nekog stava raščlanjivanjem na jednostavnije stavove već dokazane ili kao istinite prihvaćene; *moderna analiza* rješavanje problema njihovim zaključivanjem na jednadžbe; suprotno sinteza (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 73.).

²⁷⁹ Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa, str. 39.

Lasswell) je, u svojim znanstvenim radovima i istraživanjima, poseban naglasak stavio na „političke procese, a manje na specifične društvene teme i na pojedinačna područja“, te je takvim pristupom i recipiranjem „konceptualno otvoren i omogućuje primjenjivost rezultata analize za rješenje socijalnih problema.“²⁸⁰

Prema Majklu Hilu (*Michael Hill*), odluke i djelovanja čine „ispravan pristup analizi politika.“²⁸¹

Inge Perko Šeparović²⁸² smatra kako se u današnjem vremenu analiza politika može promatrati kao „istinski dio jezgre savremene javne uprave“. U tom kontekstu naglašava kako analiza politika ima dvije dimenzije: „utvrđivanje tj. ocjenu mogućih rezultata politike (*policy output*) i mogućnost utjecaja tj. učinka te iste politike s obzirom na postavljene ciljeve (*policy outcome*).“

U teoriji i praksi egzistira više definicija različitih autora pojma *policy*-analize. Za potrebe daljnjih razmatranja ove problematike, preferira se definiranje *policy*-analize hrvatskog autora Ivana Grdešića, koji smatra da je *policy*-analiza „bavljenje problemima kojima su izloženi članovi zajednice, od kojih se zahtjevaju kolektivne odluke što imaju posljedice na kolektivni život i djelovanje.“²⁸³ Kroz prezentiranu definiciju, navedeni autor prepoznaje i identificira dvije dimenzije ili dva obilježja *policy*-analize. Prvu, profesionalno-tehničku dimenziju, koja je u potrazi za praktičnim odgovorima na pitanja i drugu dimenziju, koja promatra *policy*-odlučivanje kao izbor onoga što je dobro za zajednicu.

Sušтина *policy*-analize je traganje za najboljim mogućim rješenjima praktičnih problema koji opterećuju određenu društvenu zajednicu (kolektivitet). Bez prethodne analize, nije moguće donijeti pravedne, transparentne, efikasne i efektivne odluke (izbore) o svemu onome što poboljšava položaj i stanje društvene zajednice.

²⁸⁰ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 11.

²⁸¹ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str.17.

²⁸² Perko-Šeparović, Inge (2006). *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing, str. 58.

²⁸³ Ibid, str. 8.

Eugen Pusić²⁸⁴, smatra kako, zbog potrebe za praktičnom demonstracijom da se zajednički problemi u društvu rješavaju i da interesni kriteriji tog rješavanja nije u previše flagrantnoj suprotnosti s interesima ijedne značajne skupine u društvu, u središte zanimanja i pozornosti upravne znanosti dolaze sve više problemi kao što su:

- analiza politike (*policy analysis*), u smislu ispitivanja uvjeta i načina određivanja načela po kojima postupa upravno-politički sistem u rješavanju aktualnih problema pred društvom;
- ostvarivanje neutemeljenih programa (*implementation*), na osnovu spoznaje da donošenje programa ili propisivanje propisa samo po sebi još ne rješava nikakve probleme;
- ocjenjivanje postignutih rezultata i njihovih širih posljedica (*evaluation*), jer se u funkcioniranju velikog i složenog upravno-političkog sustava može lako dogoditi da instrumentalni međuciljevi potpuno zasjene osnovne društvene svrhe;
- način kako se donose odluke u složenim situacijama (*decision making*).

Prednost analize javnih politika (*policy-analize*) jeste u činjenici da ona objedinjuje dosadašnja verificirana znanja i spoznaje drugih znanosti i znanstvenih disciplina, što je svrstava u red multidisciplinarnih istraživačkih procesa usmjerenih na rješavanje konkretnih (empirijskih) problema. Takva pozicija joj omogućava efikasnije i produktivnije reagiranje na sve širu lepezu društvenih problema u cijelom svijetu, počev od lokalnog, pa do globalnog nivoa. Stoga su analitičari javnih politika u današnje vrijeme postali izuzetno tražen ljudski znanstveno-istraživački resurs, čime se ta oblast društvenih istraživanja i rada u potpunosti profesionalizira i dobiva nove karakteristike i obilježja, nego što je to bilo u samom začetku ovog procesa 60-ih godina 20-og stoljeća.

Ipak, analiza javnih politika nije nikakva ogoljena analiza bez vlastitih alata. Naime, najjače oružje kojim analiza javnih politika raspolaže jeste **argument**. Temeljem toga je i nastala tzv.

²⁸⁴ Pusić, Eugen (1995). *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada "Naprijed", str. 46.

argumentacijska analiza javnih politika (engl. *argumentative policy analysis*), a koja u osnovi znači vrstu analize koja „više ili manje formalno raščlanjuje strukturu argumenata kojima se upravlja, racionalizira ili legitimira javna politika, analizirajući i njihovu praktičnu upotrebu u procesu stvaranja politike.“²⁸⁵ Argument kao oružje i alat analize javnih politika jeste ishod analize svake pojedine javne politike, pa tako i politike javnih rashoda.

7.1. Multidisciplinarna analiza javnih politika

Analiza javnih politika, ni u kom slučaju nije analiza temeljena isključivo i samo na spoznajama i saznanjima iz jedne znanstvene oblasti ili discipline. Svaka analiza javnih politika, da bi opravdala svoju svrhu i opstojnost, treba imati potporu u saznanjima, teorijama, metodama i spoznajama više različitih znanstvenih disciplina. To znači da se u provođenju analize javnih politika koriste, kako saznanja iz oblasti politike i ekonomije, tako i saznanja iz drugih društvenih znanosti (sociologije, etike, psihologije, demografije...). Takvom multidisciplinarnom analizom javnih politika jednostavnije i lakše se procjenjuju istinitost ciljeva i postavki o mogućim očekivanim benefitima i vrijednostima samih javnih politika.

Isto tako, multidisciplinarnost analize javnih politika znači korištenje širokog spektra analiza, kao pomoćnih tehnika i alata. S tim u vezi, često se u analizi javnih politika koriste statistička analiza, grafička analiza, pa i sekundarna analiza, koja podrazumijeva stjecanje novih znanja na temelju starih podataka.

S obzirom da je ključni i temeljni cilj analize javnih politika potraga za mogućim odgovorima i rješenjima za izražena pitanja i probleme, posao analitičara javnih politika jeste permanentno pribavljanje relevantnih informacija za javne politike.

²⁸⁵ Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342.

Upravo ono što je najvažnije prilikom svake analize javnih politika jeste posjedovanje i raspolaganje adekvatnim, transparentnim, provjerenim i tačnim informacijama²⁸⁶, relevantnim za analizu. U našem jeziku se često, umjesto riječi informacija, upotrebljava i riječ obavijest, što je u potpunosti jednako.

Imajući u vidu važnost informacija u analizi javnih politika, neophodno je znati njenu bit i suštinu. Naime, informacija, tj. obavještenje ima svoja bitna svojstva, a ona su sljedeća:²⁸⁷

1. svaka informacija ima svog tvorca i emitenta;
2. svaka informacija ima svoj sadržaj i oblik, predmetna je i usmjerena primaocu – primaocima;
3. svaka informacija sadrži neku dozu uvjerljivosti;
4. istinita, potpuna i pravovremena informacija može biti veoma korisna:
 - a) ljudskoj orijentaciji na određeno ponašanje;
 - b) informacija može biti podsticaj ili osnov za posebno opštenje i komunikaciju.

Kod analize javnih politika, informacije imaju dvojaku ulogu. Naime, one su i *input* za pokretanje same analize, ali i *output* analize, budući da se nakon provedene analize dobivaju relevantni odgovori (relevantne informacije) za javne politike.

Pribavljene informacije omogućavaju analitičarima javnih politika spoznavanje ključnih problema javne politike. U tom kontekstu, analitičar javnih politika traga za odgovorima na sljedeća pitanja:²⁸⁸

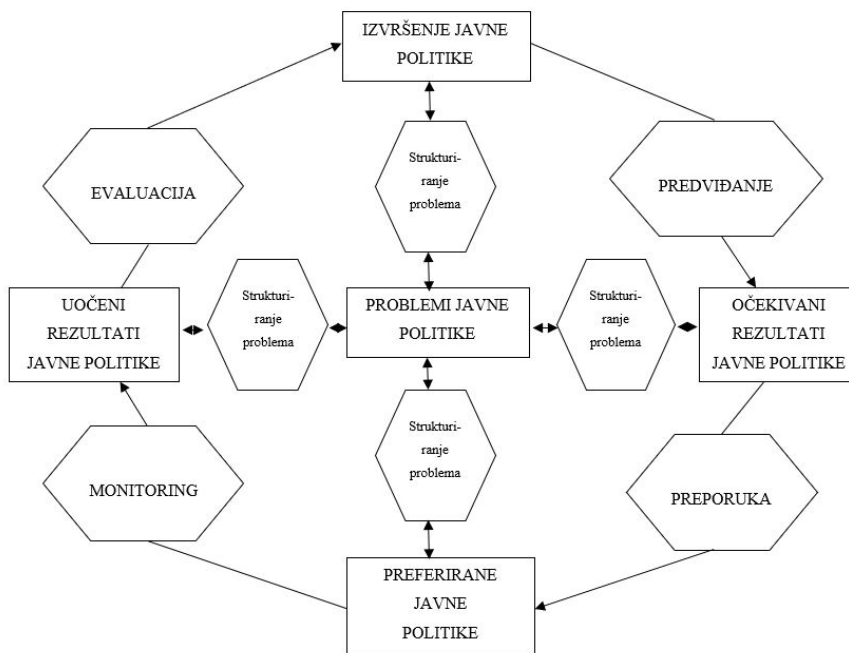
²⁸⁶ „Informacija (lat. informatio) poučavanje, upućivanje, uputa; obavještanje; raspitivanje; obaviještenost; obavijest; izvještaj; izvješće; sudska istraga“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 599).

²⁸⁷ Termiz, Dževad i Vera Arežina (2015). *Problemi istraživanja i naučnog proučavanja komunikologije*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 47-48.

²⁸⁸ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 22.

- Koja je priroda problema za koji se traži rješenje?
- Koji od dva ili više pravaca akcije treba izabrati da bi se riješio problem?
- Koji su rezultati izbora tog pravca akcije?
- Doprinosi li ostvarivanje tih rezultata rješavanju datog problema?
- Koji se budući rezultati mogu očekivati ako se izaberu drugi pravci akcije?

Informacije o problemima, implementiranju, očekivanim rezultatima, preferiranim javnim politikama i uočenim rezultatima javnih politika sastavne su odrednice integrirane analize javnih politika. Proces integrirane analize javnih politika predstavljen je na sljedećoj slici:



Slika 7. Proces integrirane analize javnih politika

(Izvor: Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 23)

Sušтина predstavljenog integriranog modela javnih politika jeste sistemaska analiza kompletnog procesa stvaranja i implementiranja određenih javnih politika. Proces počinje od identificiranja problema, pa sve do izvršenja, a čiji rezultat ne mora biti niti je uvijek izričito pozitivan. Također, rezultati do kojih se došlo procesom analize javnih politika nisu i nužno prihvaćeni od strane onih koji donose konačne odluke o javnim politikama.

Dakle, oni ne obavezuju donosiocima odluka na pokretanje određenih (konkretnih) radnji. Stoga je *policy*-analiza, prije svega, „savjet, ne bilo kakav savjet, nego savjet koji se odnosi na javne poslove, na javne politike, koji je namijenjen onima koji nešto mogu poduzeti – moćnicima, kako bi se pokušali riješiti problemi zajednice.“²⁸⁹

Pitanje toga da li bi ovi neobavezni savjeti trebali prerasti u obavezujuće naloge donosiocima (javnih) odluka još nije znanstveno riješeno, tako da se ovom prilikom to neće posebno elaborirati, već samo ostati na ovom verificiranom znanstvenom (teorijskom i empirijskom) stajalištu.

7.2. Vrste analize javnih politika

Usporedo s napretkom *policy*-analize krajem 60-tih godina 20-tog stoljeća, tekao je proces razvoja različitih oblika takvih analiza. Diferenciranje različitih oblika analiza javnih politika svoj polazni osnov nalazi u međudodnosima *policy*-informacija, *policy*-metoda, kao i *policy*-transformacija.

²⁸⁹ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 10.

Navedeno djelo prof. Grdešića, koje je uzeto za polaznu osnovu razmatranja u okviru ovog dijela, nastalo je na osnovu njegovog višegodišnjeg nastavnog i istraživačkog bavljenja analizom javnih politika, odnosno *policy*-analizom. Djelo je ujedno i najbliže za razmatranje analize javnih politika u Bosni i Hercegovini.

Temeljem navedenih međuodnosa, iskristalizirale su se tri skupine i šest oblika analize javne politike, i to:²⁹⁰

1. s obzirom na vrijeme: prospektivne i retrospektivne;
2. s obzirom na metodologiju: deskriptivne i normativne;
3. s obzirom na problem: pronalaženje problema i rješavanje problema.

Prospektivna analiza javne politike podrazumijeva produciranje transformacije relevantnih informacija prije nego se pokrene sama *policy* aktivnost. Ona traga za odgovorima na dva ključna pitanja: Šta će se dogoditi i Šta treba biti urađeno? Temeljem sintetiziranja pribavljenih relevantnih informacija dolazi se do spoznaje mogućih *policy* alternativa.

Retrospektivna analiza javnih politika odnosi se na analizu nakon implementiranja određene javne politike. Njome se odgovara na dva ključna pitanja: Šta se dogodilo i kakvu razliku to pravi?

Deskriptivna analiza javnih politika podrazumijeva deskripciju (opisivanje) toga kako su se određene aktivnosti odvijale, počev od monitoringa procesa do predviđanja mogućih rješenja.

Normativna analiza javnih politika podrazumijeva analizu poželjnih i prihvatljivih ishoda, a kreće se u okviru preporuka javnih politika do faze evaluacije implementirane javne politike. Temeljem te analize dolazi se do informacija o izvršenim i preferiranim javnim politikama.

Pronalaženje problema i rješavanje problema su oblici analize javne politike dizajnirani s ciljem identificiranja konkretnih društvenopolitičkih problema, te potrage za metodama i načinima njihova rješavanja. Pronalaženje problema podrazumijeva identificiranje elemenata samog problema, dok je rješavanje problema podrazumijeva dizajniranje mogućih metoda njihovog rješavanja.

²⁹⁰ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 28.

7.3. Analiza javnih politika i praksa

Analiza javnih politika je, u svojoj biti i suštini, praktična djelatnost i aktivnost. Polazeći od te činjenice, praksa (empirijska) zauzima značajno, ako ne i ključno mjesto u analizi javnih politika.

Naime, analiza javnih politika se odvija u političkom okruženju unutar kojeg figuriraju različiti akteri (subjekti), koji imaju različite interese, ciljeve, zahtjeve. Stoga je ključ početka bilo koje analize javnih politika u tome da, prije svega, identificira glavne (vodeće) aktere političke pozornice. Te informacije su ključne pri donošenju relevantnih odluka o pristupu samoj analizi.

Isto tako, u postupku analize javnih politika značajno mjesto zauzima praktično iskustvo samih *policy*-analitičara. Naime, iskustvo je „nezamjenjiv učitelj, a udžbenici mogu pomoći da se do iskustva dođe brže i djelotvornije. Mnogi će postupci kasnije izgledati samorazumljivi ali za početnika praktična upozorenja i upute mogu biti neprocjenjive.“²⁹¹

Svaka analiza javnih politika zahtijeva korištenje relevantnih metoda i tehnika istraživanja koje nudi savremena metodologija društvenih znanosti.²⁹² Kao tehnike istraživanja najzastupljenije su anketno istraživanje i intervju (znanje o *policy*-akterima). Kada su u pitanju vrste analiza koje se koriste pri analizi javnih politika, dominantne su statistička analiza u *policy*-istraživanju (korelacije, deskriptivna statistika), te grafička analiza i prezentacija podataka (vizuelna interpretacija podataka, grafički prikazi podataka, tablice, kartogrami).

Budući da je analiza javnih politika usmjerena na predviđanje stanja i mogućih rješenja praktičnih društveno-političkih problema, primjenjuju se i metode i tehnike predviđanja u izvedbi relevantnih istraživača i *policy*-aktera. U tom kontekstu, najprimjenjenija me-

²⁹¹ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 26.

²⁹² Opširnije o metodama i tehnikama istraživanja pri analizi javnih politika u: Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea.

toda jeste tzv. Delfi metoda²⁹³ (ime dobila po grčkom hramu boga Apolona u Delfima). Za potrebe analize javnih politika, standardna Delfi-metoda, razvijena još 1948. godine u SAD-u, je modificirana kako bi bolje odgovarala složenim *policy*-problemima. Neki od elemenata klasične Delfi-metode su zadržani (kontrolirani *feedback* i kontinuirano informiranje), a neki su modificirani.²⁹⁴

1. Anonimnost se odražava samo u početnim krugovima konsultacija, kasnije se sudionici pozivaju na javno iznošenje svojih stavova;
2. Kriterij izbora sudionika nije isključivo formalni položaj u struci, nego njihovo iskustvo, znanje i općenito zainteresiranost;
3. Uporaba statističkih mjera kojima se naglašava suprotstavljenost mišljenja i stavova;
4. Polazeći od uvjerenja da je sukob “prirodna“ osobina složenih *policy*-problema, on se nastoji oblikovati i usmjeriti tako da omogućuje kreativno pronalaženje inače potisnutih rješenja.

Sušтина ove metode pri njenoj primjeni u analizi javnih politika jeste provociranje kreativnih razmišljanja i mišljenja (engl. *brainstorming*) o budućim događanjima i stanjima. *Brainstorming* je „grupna kreativna tehnika koja je dizajnirana da bi se generirao veliki broj ideja za rješenje problema.“²⁹⁵ Dakle, usmjerenje je prema budućnosti, pa se nastoji definirati i odrediti buduće stanje stvari.

²⁹³ „Delfi metoda – jedna od metoda istraživanja u futurologiji, kojom se pouzdano i kreativno istražuje ideja ili se pomoću nje dolazi do novih informacija, korisnih pri donošenju važnih (strateških) odluka“ (Kuka, Ermin i Jasmina Zagorica (2016). *Konzervativizam futurologije i prognostike*, u „Nauka i budućnost“, str. 403-407).

²⁹⁴ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 120.

²⁹⁵ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 35.

Pored navedenih, kao tehnike u analizi javnih politika još se koriste sljedeće.²⁹⁶

- Narativna analiza: hronološki ispričane priče s fokusom na to kako su elementi poredani, zašto su neki elementi evaluirani različito od drugih, kako prošlost oblikuje percepcije sadašnjosti, kako sadašnjost oblikuje percepcije prošlosti i kako sadašnjost i prošlost oblikuju percepcije budućnosti;
- Sintetika: pristup rješavanju problema koji simulira procese mišljenja kojih subjekat generalno nije svjestan;
- Q-metodologija: iako predstavlja kvantitativno mjerenje subjektivnih podataka, Q-metodologija kombinira snage i kvalitativne i kvantitativne tradicije istraživanja i obezbjeđuje most između ove dvije vrste istraživanja;
- Etnografija: vrsta pisanja koja predstavlja promjenjive stepene kvalitativnih i kvantitativnih opisa društvenih fenomena zasnovanih na istraživanju na terenu;
- Procjena evaluabilnosti: sistemski proces koji se koristi za određivanje izvodljivosti evaluacije programa;
- Studija, eksperiment i kvazi eksperimenti na terenu;
- Ekonometrija: kombinacija matematičke ekonomije, statistike, ekonomske statistike i ekonomske teorije;
- Analiza vremenskih serija: poredak tačaka podataka koji se normalno mjeri u sukcesivnim vremenima, odnosno u vremenskim intervalima;
- Meta-analiza: kombinira rezultate različitih studija koje se bave istim pitanjem.

²⁹⁶ Ibid, str. 36-39.

7.4. Javne politike i kritički pristup

Kritičko²⁹⁷ razmišljanje predstavlja temeljnu odrednicu i bitan elemenat svake društvene znanosti, uključujući i političke znanosti. To znači da svaka analiza, uključujući i analizu javnih politika u svojoj suštini i osnovi ima kritički pristup i kritičko razumijevanje stvari, događaja i procesa vezanih za javne politike. Također, i sami *policy*-analitičari, u svojim *policy* aktivnostima, ni u kom slučaju ne prihvataju stvari onakvim kakve jesu. Kada bi tako promatrali stvari i probleme, proces kreiranja i implementiranja javnih politika ne bi imao svoju utemeljenost niti svoju svrhu. Stoga, *policy*-analitičari svim pitanjima i problemima koji tangiraju određenu društveno-političku zajednicu pristupaju s jedinstvenog i jasnog kritičkog stajališta i osnova, koje koriste kao polaznu platformu za izradu projekcija i prijedloga mogućih rješenja i odgovora na nastale probleme.

Tako hrvatski teoretičar Krešimir Petković interpretacijsku analizu javnih politika (interpretacijsku *policy* analizu) vidi „ponajprije kao kontekstualno osjetljivo i kritičko istraživanje javnih politika, a ne kao politički program emancipacije građanstva koji neki autori zagovaraju. Ona počiva na teorijskim tradicijama u društvenim znanostima koje kritiziraju pozitivizam i služi se

²⁹⁷ „**Kritika** (grč. *krino* – razdvajam, biram, očitujem, sudim, prosuđujem, odatle i kritike tehne – vještina suđenja; engl. *criticism*; fr. *critique*; njem. *Kritik*), umijeće ili sposobnost utvrđivanja razlike između onog što je *dobro* i onoga što je *loše*. To je vještina ocjenjivanja, prosuđivanja, sposobnost odvajanja bitnog od sporednog, dobrog od lošeg. U najopćenitijem smislu znači ocjenu, prosuđivanje pozitivnih i negativnih strana neke društvene pojave, djela, ideje, umjetničkog ostvarenja... Kritička misao spada u povijesno naslijeđe, veliku i slavnu tradiciju antidogmatskog mišljenja i onih ljudi koji su kritičku misao voljeli kao smisao ljudskog života“ (Lavić, Senadin (2014). *Leksikon socioloških pojmova*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 391).

„**Kritizirati** (grč. *krino* sudim, ocjenjujem) ispitivati vrijednost, ocjenjivati, pisati kritiku; kuditi, zamjerati“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 763).

kvalitativnim metodama istraživanja, ponajprije etnografijom, analizom naracija i diskursa, ali nije strogo metodologijski formalizirana.²⁹⁸

Imajući u vidu navedene činjenice, jasno je kako *policy*-analitičari u svom radu trebaju vršiti permanentnu obradu i analizu raspoloživih podataka i informacija, na način da svima njima pristupaju s kritičkog stajališta. Prilikom iznošenja svojih kritičkih stavova, trebaju raspolagati kvalitetnim i snažnim argumentima. Stoga se, kao jedna od metoda kritičkog razmišljanja u analizi javnih politika koristi analiza *policy* argumenata. Ta analiza „dozvoljava kritičku sintezu informacija relevantnih za javnu politiku i njihovih uloga u analizi javnih politika... *Policy* argumenti su glavno sredstvo za provođenje debata o javnim politikama.“²⁹⁹

Osnovne karakteristike procesa *policy* argumentacije su sljedeće:³⁰⁰

- *Policy-relevantna informacija*. *Policy*-relevantna informacija (informacija relevantna za javnu politiku) je polazna tačka *policy* argumentacije;
- *Policy tvrdnja*. *Policy* tvrdnja je zaključak *policy* argumenta. Pomjeranje sa *policy*-relevantne informacije na tvrdnju implicira “prema tome“;
- *Opravdanje*. Opravdanje tvrdnje odgovora na pitanje “Zašto?“, sa razlogom, pretpostavkom ili argumentom koji počinje sa “budući da“;
- *Potpورا*. Potpora opravdanju također odgovara na pitanje “Zašto?“ ali više generalnim razlogom, pretpostavkom ili argumentom koji počinju sa “zato“.

²⁹⁸ Petković, Krešimir (2008). *Interpretacijska policy analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu?*, u „Politička misao“, god. 45, br. 2, str. 27-53.

²⁹⁹ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 39.

³⁰⁰ *Ibid*, str. 39-40.

Važno je napomenuti kako je proces *policy* argumentacije izrazito dinamičan proces, s obzirom na činjenicu da analiza javnih politika permanentno traga za novim informacijama, temeljem kojih donosi argumente, koji se opet u sljedećoj fazi koriste kao polazni osnov za kreiranje novih argumenata, ovisno o fazi procesa. I kao što postoje lančani (kružni) proces kreiranja javnih politika, tako egzistira i lančani proces analize javnih politika temeljem nizova argumenata.

7.5. Strukturiranje *policy* problema

Strukturiranje problema je izuzetno značajna i važna faza procesa analize javnih politika. Da bi se mogla izgraditi jasna i precizna argumentacija, neophodno je prethodno poznavati i razumijevati sve strukturne elemente definiranog problema koji se nastoji riješiti uz pomoć konkretne javne politike. Polazeći od te činjenice, strukturiranje *policy* problema, prije svega, podrazumijeva deskripciju (opis) svega onoga što čini sam problem, odnosno opis njegove prošlosti i sadašnjosti (prošlog i sadašnjeg stanja problema).

Da bi izvršili adekvatno strukturiranje *policy* problema, *policy*-analitičari se koriste različitim *policy*-modelima. Ti modeli omogućavaju jednostavnije, lakše, detaljnije i sistematiziranije upoznavanje i spoznavanje problema koji je neophodno riješiti. Naime, „model nas tjera na otkrivanje i utvrđivanje osnovnih elemenata problema, na razdvajanje važnog od nevažnog..., zahtjeva pouzdano opisivanje međusobnih odnosa najvažnijih varijabli. Kad razmišljamo o nekom problemu, često zaboravimo na pojedine dijelove i ‘izgubimo’ ih iz analize. Korištenje modela nam to ne dopušta.“³⁰¹ Dakle, i kod strukturiranja *policy* problema ključnu ulogu imaju kritički pristup i kritičko razmišljanje o problemu, a

³⁰¹ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 98.

koji pomažu u spoznavanju suštine i bitnih elemenata *policy* problema.

Strukturiranje *policy* problema je postupak kojim se opisuju dimenzije problema. Postoje, prema Viljemu Danu (*William Dunn*) tri vrste strukture problema u pogledu njihove složenosti, a one su sljedeće:³⁰²

- visoko strukturirani problemi – mala složenost;
- srednje strukturirani problemi – srednja složenost;
- nisko strukturirani problemi – velika složenost.

Složenost i kompleksnost samog problema ovisi od toga koliki je broj potproblema koji su sastavni dio općeg problema. Spoznavanje tih i takvih potproblema, preduvjet je spoznavanja općeg (glavnog) problema i traženja relevantnih odgovora i rješenja.

Tri vrste razlika u strukturi *policy* problema predstavljene su u sljedećoj tabeli:

| ELEMENTI PROBLEMA | STRUKTURA PROBLEMA | | |
|----------------------|--------------------|------------------|------------------|
| | VISOKA | SREDNJA | NISKA |
| Odlučitelj | Jedan, nekoliko | Nekoliko | Mnogo |
| Rješenja | Ograničena | Ograničena | Neograničena |
| Vrijednosti | Konsenzus | Konsenzus | Sukob |
| Rezultati | Sigurnost | Nesigurnost | Nepoznati |
| Vjerojatnost | Predvidljivost | Nepredvidljivost | Nepredvidljivost |
| Kompleksnost | Niska | Srednja | Visoka |

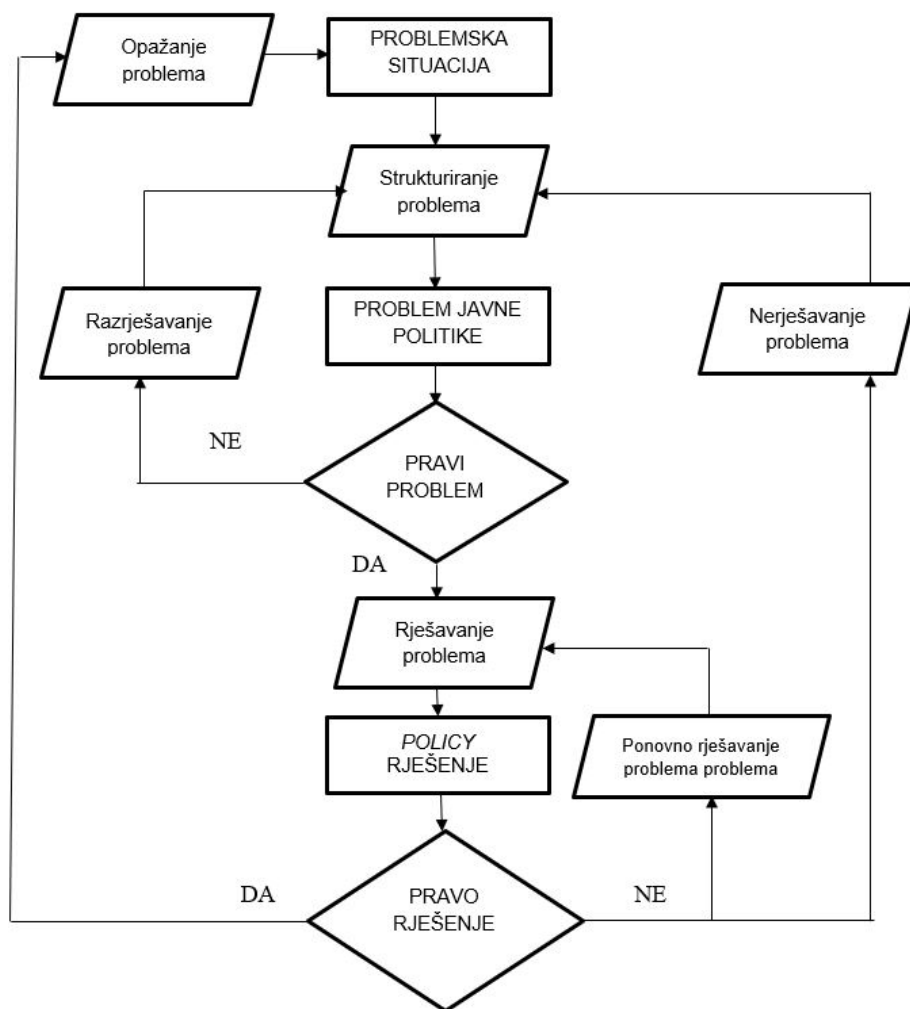
Tabela 9. Razlike u strukturi policy problema

(Izvor: Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 100, prema: Dunn, N. William (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, str. 103)

U svakoj fazi strukturiranja *policy* problema, analitičar treba što jasnije i detaljnije definirati i predstaviti aktualnu problemsku situaciju, kako bi se stvorila ispravna slika postojećeg društveno-političkog problema.

³⁰² Ibid, str. 99.

Procedura strukturiranja *policy* problema u analizi javnih politika predstavljena je na sljedećoj slici:



Slika 8. Strukturiranje *policy* problema u analizi javnih politika

(Izvor: Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 43)

Predstavljeni proces strukturiranja *policy* problema, „koji polazi od uočavanja problemskog polja i od njegove konceptualizacije, idealno bi trebao završiti formalizacijom problema u obliku *policy*-modela.“³⁰³ Model će omogućiti *policy*-analitičaru eksperimentiranje s najrazličitijim pitanjima, što je teško postići u društveno-političkoj stvarnosti i ambijentu. Tako konstruiran model pomaže u lakšoj komunikaciji *policy*-analitičara sa naručiteljima *policy*-analize ili sa samom publikom, što je svakako jedna od najznajčajnijih karakteristika modela.

Evidentno je, dakle, kako od adekvatnog strukturiranja i razumijevanja postojećeg *policy* problema, ovisi uspješnost i adekvatnost njegova kasnijeg rješenja i ujedno lakšeg opravdanja uloženi resursa, prije svih financijskih. A upravo su angažirani resursi onaj element i onaj faktor koji se najviše troši pri implementiranju procesa analize javnih politika, uključujući i proces stvaranja samih javnih politika kao alata i mehanizama rješavanja problema.

³⁰³ Ibid, str. 100.

OSMO POGLAVLJE

8. AKTERI PROCESA STVARANJA JAVNIH POLITIKA

Zbog kompleksnosti i zahtjevnosti, te racionalnosti i ozbiljnosti u procesu stvaranja javnih politika, širok je i spektar aktera (učesnika) uključenih u taj izuzetno značajan društveno-politički proces. Akteri procesa stvaranja javnih politika su sve one individue, organizacije, ustanove i institucije (vladine i nevladine) na koje se direktno ili indirektno odnose određene javne politike koje se stvaraju i implementiraju. Na takav način i kroz takav pristup, formira se i djeluje svojevrsna zajednica kreatora javne politike (*public policy community*). To je „zajednica različitih aktera koji su zainteresirani za rješavanje određenog problema javne politike i koji učestvuju u procesu kreiranja javne politike.“³⁰⁴

Osnov za formiranje i djelovanje navedene zajednice je određeni društveni problem koji traži efikasno rješenje i oko kojeg se ta zajednica i okuplja. Sve njih se, ustvari, može imenovati direktnim kreatorima javne politike. Međutim, postoje i indirektni kreatori javne politike, a to su tzv. interesne skupine (*stakeholders*). To su svi oni članovi društvene zajednice koji imaju izražen interes u rješenju određenog problema javne politike (npr. stanovnici određene ulice koja još uvijek nije asfaltirana, a koji žele i potenciraju rješenje problema asfaltiranja). Ti građani mogu vršiti indirektan utjecaj na donošenje konačne odluke o ulaganju financijskih sredstava u asfaltiranje ulice, bilo neformalno ili preko svojih formalnih predstavnika (predsjednik mjesne zajednice, sekretar mjesne zajednice i slično).

Često, određenu javnu politiku ne mogu stvarati i implementirati „obični“ akteri (predstavnici, političari...). U brojnim slučajevima određeni problem javne politike je toliko zahtjevan i toliko

³⁰⁴ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou.* Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 6.

kompleksan da je potrebno angažirati i uključiti eksperte i stručnjake za određenu oblast javne politike. Skupina tih eksperata predstavlja jedan stručni tim, a ako je neophodna i institucionalna potpora, onda su to stručni instituti³⁰⁵.

Činjenica je kako su vladini akteri, zajedno sa raznovrsnim nevladinim akterima, ključni akteri stvaranja i implementiranja javnih politika.

Polazeći od toga, Endrju Hejvud (*Andrew Heywood*) je javne politike definirao i određivao upravo kao sve one odluke koje donose vladina tijela, organizacije i institucije. Slično njemu, i drugi znanstvenici i istraživači javnih politika su javne politike vezali za ulogu vlada i vladinih tijela. Tu spadaju, prije svih, Hal Kolebač (*Hal K. Colebatch*), Tomas Dje (*Thomas R. Dye*) i mnogi drugi.

Dakle, polazno shvatanje početnih istraživanja javnih politika temelji se na stanovištu da su javne politike sve one odluke i svi oni izbori koje, prije svega, čine vlada i vladina tijela, organizacije, službe, uredi. U stvaranju javnih politika važnu ulogu imaju i „tijela središnje državne uprave (državni uredi, državne upravne organizacije) i ostala tijela javnog sektora (različite agencije, zavodi, instituti, inspektorati, centri, fondovi, ustanove itd.).“³⁰⁶

Savremena razmatranja i shvatanja javnih politika, sve više naglašavaju ulogu i drugih aktera u stvaranju javnih politika, a ne samo onih vladinih. Radi se o mnogobrojnim i raznovrsnim nevladinim akterima koji egzistiraju u svim demokratskim državama. To, prije svega, iz razloga što sama vlast ne djeluje samostalno i što nije svrha samoj sebi, već je smještena u jedan širi društveni, ekonomski, politički, kulturni i svaki drugi okvir. Znači, brojni su ostali akteri kreiranja javnih politika, a koji se nalaze izvan sfera

³⁰⁵ „Stručni timovi ili stručni instituti (*think tanks*) su skupine stručnjaka ili instituti specijalizirani za određena pitanja javne politike, koji se uključuju u proces kreiranja javne politike. U taj proces se, također mogu uključiti ad-hoc timovi (stručne komisije), koji se formiraju radi pružanja pomoći prilikom rješavanja nekog problema javne politike“ (Ibid, str. 6).

³⁰⁶ Petek, Ana (2012). Što su hrvatske javne politike?, u „Političke analize“, broj 11, str. 37-45.

i okvira vlasti, počev od nevladinih organizacija, medija, udruga, sindikata, samostalnih instituta, itd. U određenoj mjeri, može se govoriti i o pojedinim neformalnim skupinama kao nevladinim akterima stvaranja javnih politika. Takve skupine u današnje vrijeme postaju sve značajniji akteri u stvaranju javnih politika, zahvaljujući, prije svega, savremenim tehnologijama i komunikacijskim medijima oko kojih se okupljaju. Države sa razvijenim demokratskim institucijama i procedurama, glas takvih skupina itekako uvažavaju i smatraju važnim prilikom stvaranja raznovrsnih javnih politika.

Radi se, dakle, o jednom širokom spektru različitih društvenih (građanskih i civilnih) udruženja koja okupljaju građane različitih profila, interesa i ciljeva. Svi oni, na sebi svojstven i specifičan način, ostvaruju utjecaj na javnu vlast, tražeći svoj prostor u stvaranju javnih politika koje se tiču isključivo njih. Takve organizacije „...u većoj ili manjoj mjeri utječu na shvaćanja o tome što su javni problemi, koji su problemi najvažniji, koja su rješenja u određenom trenutku moguća, dobra i legitimna te što su stvarni rezultati neke politike.“³⁰⁷

U državama sa razvijenom parlamentarnom (izbornom) demokracijom, nevladine organizacije imaju značajnu poziciju i utjecaj na stvaranje mnogih državnih javnih politika.

Ipak, vlade su i dalje ključni akteri svih procesa stvaranja i osobito implementiranja različitih javnih politika. Jer, „...ako 'nešto' nije potencijalno pitanje koje se postavlja vlasti, onda to nije javna politika“³⁰⁸, ma koliko to neko želio da jeste.

Svi navedeni akteri ne učestvuju zajedno i u isto vrijeme, već je to ovisno o tome koliko je kompleksan problem javne politike i u kom vremenu ga je potrebno riješiti konkretnim akcijama (implementiranje javne politike). Ipak, jedna činjenica je nesporna, a to je da se kao glavni i centralni akteri javnih politika javljaju vlade i parlamenti pojedinih država.

³⁰⁷ Ibid, str. 37-45.

³⁰⁸ Ibid, str. 37-45.

Vlade i parlamenti su akteri koji najviše utječu na stvaranje javnih politika i donošenje odluka o konačnoj sadržini kreirane javne politike. Stoga se može opravdano zaključiti kako je, u praksi, na djelu prisutan određeni oblik hegemonije (nadmoći) u procesu stvaranja (stvaranja) javnih politika (engl. *hegemony in the public policy process*)³⁰⁹, a kojeg je u teoriju uveo italijanski marksist Antonio Gramsci (*Antonio Gramsci*).³¹⁰

Ova hegemonija je prisutna na dvije razine, i to:³¹¹

³⁰⁹ „**Hegemonija u procesu stvaranja javnih politika** (engl. *hegemony in the public policy process*). Ostvarivanje nadmoći u ideološkoj sferi koje ne počiva izravno na ekonomskoj moći primjeni fizičke prisile, a utječe na proces stvaranja politika ili se u njemu manifestira... Iako je hegemonija čvrsto vezana za korporativne odnose u ekonomiji, ona ipak djeluje u „etičko-političkoj“ sferi te podrazumijeva da su odnosi moći složenije društvene konstrukcije u kojima se, u procesu stvaranja politika, partikularne vrijednosti jedne skupine cjelini građanskog društva uspješno nameću kao univerzalne, primjerice kroz operacije medijske, obrazovne i znanstvene politike, odnosno kroz institucije školskog sustava, sveučilišta i javnosti. Uz djelovanje difuznijih procesa i struktura koje su pod manje izravnim utjecajem državnih politika, poput religije, običaja, obitelji, pa i samog jezika, koncept hegemonije podrazumijeva i izravnu interesnu manipulaciju političkih stranaka javnim politikama. Koncept se primjenjuje u različitim akademskim analizama javnih politika, uključujući one koje imaju manje očiglednu dimenziju društvenog sukoba poput međunarodne politike zaštite okoliša. Povezujući se s također Gramscijevim konceptima kao što su dominantni blok i djelovanje organskih intelektualaca, koncept implicira angažiranu funkciju za političku znanost i analizu politika kao njezin sastavni dio. Smislenost analize nalazi se u njezinoj učinkovitosti s obzirom na političku praksu, a doista neutralna analiza otpisuje se kao skolastički irelevantna. Umjesto toga, kao političko-analitički ideal, koji je neizbježno dio društvenog sukoba, postavlja se balansiranje između krajnosti ekonomizma i ideologizma koje uzima u obzir postojeće ekonomske odnose i hegemonijske strukture“ (Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342;

³¹⁰ Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.

³¹¹ „U sferi međunarodnih odnosa i analizi slučajeva iz političke povijesti, hegemonija označava neformalnu, ali čvrstu geopolitičku dominaciju, dok u analizi nacionalne politike i stvaranja javnih politika – koji je u svojim

1. međunarodna, i
2. nacionalna razina.

U prvom redu, pozornost istraživanja je na ovoj drugoj (nacionalna razina), odnosno razini konkretne države i njezinih (konkretnih) javnih politika. Upravo na nacionalnoj (državnoj) razini moguće je, na najbolji i najlakši način, identificirati i prepoznati pojedinačne (partikularne) interese i vrijednosti određenih aktera procesa kreiranja javnih politika. Time se lakše spriječava nametanje određenih partikularnih interesa i vrijednosti kao univerzalnih (putem medija, obrazovnog sistema, ekonomskog sistema i slično), te olakšava put stvaranja efikasne i općedruštvene javne politike.

U procesu stvaranja javnih politika pojavljuju se različiti akteri, koji imaju različite interese, ciljeve, zahtjeve i želje. S obzirom na šarolikost i različitost tih aktera, u znanstvenim analizama *policy* procesa prave se određene distinkcije i tipologije tih aktera.

Tako se, u širem smislu, vrši tipologizacija aktera u procesu stvaranja javnih politika na:

1. zvanične (formalne, službene) aktere, i
2. nezvanične (neformalne, neslužbene) aktere.

zatvorskim bilježnicama razvio talijanski marksist Antonio Gramši – označava učinkovito nametanje mišljenja i vrijednosti koje vladajuća klasa nameće onoj podređenoj kako bi održala postojeći sustav moći“ (Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342.).

8.1. Zvanični akteri procesa stvaranja javnih politika

U zvanične (formalne, službene) aktere se ubrajaju svi oni akteri koji su uključeni u proces stvaranja javnih politika na temelju svojih zakonskih ovlaštenja i odgovornosti. To su sudionici svih nivoa vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske vlasti), te imenovani službenici i dužnosnici državne uprave (birokracije). Ovi akteri imaju pravo i obavezu participiranja u stvaranju javnih politika po ustavu i zakonu.

U segmentu *zakonodavne vlasti*, dominantno mjesto i ulogu imaju izabrani politički zastupnici u parlamentima/skupštinama svih nivoa vlasti (državnih, regionalnih, lokalnih). Oni usvajaju zakone, i druge zakonske i podzakonske akte kroz procedure parlamentarnog odlučivanja. Pored toga što odlučuju i donose zakone, izabrani politički zastupnici značajno utječu i na definiranje i izbor problema o kojima će se raspravljati. Tako brojna, ne čisto tehnička pitanja i problemi, često ne dobivaju značajnu pažnju zakonodavaca, a, s druge strane, oni su itekako zainteresirani za raspravu o pitanjima koja se tiču alokacije resursa. U tome je ključna sama motivacija političkih zastupnika. Naime, „oni mogu nastojati realizirati interese svojeg izbornog područja i/ili realizirati ciljeve stranke kojoj pripadaju ili ideološka uvjerenja.“³¹² Uz sve to, tu je i interes političkih zastupnika za afirmaciju i razvitak osobne političke karijere.

Nosioci *izvršne vlasti* su također značajni zvanični akteri procesa stvaranja javnih politika. Izvršnu vlast čine: vlada, predsjedništvo, vladine agencije, službe i slično. Općenito promatrano njihova je zadaća i nadležnost predlaganje zakona koji će biti usmjereni na rješavanje određenih društveno-političkih i ekonomskih problema. Stoga se izvršna vlast, prije svega vlada, javlja kao ključan akter u većini *policy* područja. Jer, ova vlast, ne samo da predlaže pitanja i probleme zakonodavnoj vlasti, već je zadužena i da implementira sam *policy* (usvojenu javnu politiku). To znači da joj je funkcija

³¹² Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 70.

dvojaka, što joj daje iznimno velike prednosti, ali i veće odgovornosti u odnosu na druge zvanične aktere procesa kreiranja javnih politika.

Kao zvanični akteri procesa stvaranja javnih politika pojavljuju se i nosioci *sudske vlasti*. Sudska vlast, prije svega, ima zadatak nadzirati ustavnost i zakonitost provođenja usvojenih *policy* (javnih politika). S obzirom na poziciju samih aktera sudske vlasti, mnogi *policy*-analitičari i stručnjaci naglašavaju kako „sudovi određuju granice kreiranja javne politike za druge branše, ali te granice moraju biti utvrđene neutralno.“³¹³ Ove postavke se temelje na činjenici postojanja distinkcije zakona i politike. Jer, politika kreira javnu politiku, a zakon osigurava njenu pravednu provedbu. Sudstvo u tom procesu jeste neutralni akter.

Državna uprava (birokracija) ima brojne i važne utjecaje na proces stvaranja javnih politika. Razlog njihova velikog utjecaja nalazi se u činjenici što su aktivnosti, odgovornosti, funkcije i zadaci savremenih država dosta složeni i kompleksni, te stoga zahtjevaju veliki broj stručnih ekspertiza³¹⁴, izvješća i drugih sličnih dokumenata, koje izvršna vlast ne bi mogla pripremiti sama. Naime, državni službenici u upravnim i stručnim organima „raspolažu znanjima, posebice pravno-proceduralnim, koja su važan izvor njihova utjecaja. Često jedino oni raspoložuju brojevima i činjenicama.“³¹⁵ Budući da su stalno prisutni u tim agencijama (nisu izabrani na mandatni period), to im omogućava razvijanje

³¹³ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 51.

³¹⁴ „Ekspertiza nije generička i slobodno lebdeća, već ima posve specifičan predmet razmatranja; ekspertiza koja se odnosi na zdravstvo, primjerice, ili pak na blagostanje, promet. Predmet razmatranja je dodatno izoštren prirodom institucionalnih domova ekspertize: vjerovatno će postojati neka vladina agencija za zdravstvo, druga za blagostanje ili pak promet. Odgovornost za *policy* u svakom od danih područja zatražit će se od neke funkcionalno određene skupine eksperata“ (Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 29).

³¹⁵ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 70.

široke komunikacijske mreže sa različitim akterima, kako unutar, tako i izvan sistema vlasti. Samim time, imaju veći kontinuitet u bavljenju područjima za koje su nadležni, u odnosu na druge aktere.

Imajući u vidu navedene činjenice, Hal Kolebač (*Hall Colebatch*)³¹⁶ zaključuje da „čak i kad *policy* aktivnost promatramo isključivo kao aktivnost aktera iz strukture vlasti možemo vidjeti kako se i ona sastoji od pregovaranja između različitih ministarstava, agencija, centralnih i lokalnih vlasti. Tako i u sferi vlasti možemo govoriti o postojanju vodoravne dimenzije.“

8.2. Nezvanični akteri procesa stvaranja javnih politika

Nezvanični (neformalni, neslužbeni) akteri u procesu stvaranja javnih politika su svi oni akteri koji djeluju izvan vlade, tj. izvan sistema političkih (državnih) institucija. Oni nemaju izričiti pravni (ustavni, zakonski) autoritet niti obavezu učešća u procesu stvaranja javnih politika. Dakle, njihova participacija nije pravno specificirana niti određena. Njihova participacija je vođena, prije svega, motiviranošću i interesnom željom da se određeni *policy* usvoji i riješi konkretan društveno-politički problem. Svoje pravo sudjelovanja u *policy*-procesu dobivaju iz općeg prava participacije. U *policy*-procesu sudjeluju stoga što (vjeruju da) imaju određeni “udio“ ili “ulog“ u konkretnom problemu (eng. *hold a stake in*), a ne zato što su tî obavezni.

Hal Kolebač (*Hal K. Colebatch*) smatra da „rad na *policy*-ju često uključuje mobiliziranje vlasti izvan same vlade. Stvaranje politike o uživanju marihuane i vožnji, primjerice, uvelike može uključivati predstavnike liječničke profesije, crkava i skupina za očuvanje građanskih sloboda, od kojih svaka od njih može s vlašću razgovarati o medicinskim ili moralnim posljedicama *policy* prijedloga.“³¹⁷

³¹⁶ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 25 i 41-46.

³¹⁷ Ibid, str. 42.

U nezvanične (neformalne, neslužbene) aktere procesa stvaranja javnih politika se ubrajaju: interesne skupine, političke stranke, znanstvenici, stručnjaci, savjetnici, *policy*-analitičari, mediji, nevladine organizacije, udruge, istraživačke organizacije (eng. *think tank*), individualni građani, a u novije doba i određeni međunarodni akteri.

Interesne skupine (eng. *stakeholder*) nastoje utjecati na stvaranje onih javnih politika za koje su one posebno zainteresirane. One djeluju na zakonodavnu i izvršnju vlast tako da traže eventualno stopiranje implementiranja određenih *policy* u praksi ili eventualno njihovo korigiranje prema prijedlozima koje oni daju. Izvori njihova utjecaja su raznoliki, pa tako mogu svoj utjecaj „crpiti iz izbornog uspjeha u čijoj su realizaciji sudjelovali, iz mogućnosti kontrole gospodarskih tijekova, dobre organiziranosti i povezanosti u djelovanju.“³¹⁸

Političke stranke usvoj utjecaj na stvaranje javnih politika ispoljavaju na temelju eventualnih pobjeda na izborima, čime u velikoj mjeri usmjeravaju pravce rješavanja onih pitanja i problema koji su inkorporirani u općoj stranačkoj orijentaciji i prioritetima stranke. One su u *policy* proces uključene indirektno – kroz svoje članove postavljene na pozicije zakonodavne i izvršne vlasti. Česta je i pojava, osobito u modernim parlamentarnim državama, da izabrano stranačko članstvo u političkim institucijama često djeluje suprotno stranačkim željama i prioritetima.

Znanstvenici, stručnjaci i savjetnici svoj utjecaj na proces stvaranja javnih politika ostvaruju zahvaljujući specifičnim znanjima, kompetencijama, vještinama i sposobnostima kojima raspolažu. Naime, sve veća kompleksnost i raznolikost društvenih problema, zahtjeva i sve veću uključenost znanstvenika, stručnjaka i savjetnika iz različitih društvenih, ekonomskih, tehnoloških, zdravstvenih, socijalnih, okolišnih, sportskih oblasti. Oni se često angažiraju u svojstvu eksperata koji daju vlastite stručne (ekspertske) analize. Navedene analize mogu biti od odlučujućeg

³¹⁸ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 72.

značaja prilikom usvajanja ili odbijanja određene *policy*. U moderno doba, njihova uloga postaje veća i značajnija, s obzirom da su društveni problemi sve više stratificiraniji i specifičniji.

Policy-analitičari pripadaju zajednici *policy*-stručnjaka koji su specijalizirani za djelovanje u posebnim područjima društvene aktivnosti i djelatnosti. Njihov utjecaj „ovisan je o fazi *policy*-procesa i vjerovatniji je u fazama specifikacije problema, pronalaženja mogućnosti njegova rješavanja i vrednovanja implementacije.“³¹⁹ Oni se najčešće javljaju u poziciji savjetodavaca za konkretnu *policy*. *Policy*-savjet usmjeren je ponajprije na „specijalističko znanje i analizu za potrebe odlučivanja... *Policy*-analitičar treba dati razuman prilog političkoj odluci koja će najbolje poslužiti javnom interesu.“³²⁰

Mediji, osobito masovni mediji, se također javljaju kao jedan nezvaničnih aktera javnih politika. Njihov utjecaj se ostvaruje kroz reagiranja na prijedloge i odluke vlada i drugih zvaničnih aktera stvaranja javnih politika. Dva ključna obilježja takvog utjecaja masovnih medija su: kratkotrajnost i senzacionalizam.³²¹ Temeljem toga, mediji mogu stvoriti značajnu društvenu klimu unutar koje se kreira određen *policy*. Međutim, i pored svojih pozitivnih aspekata utjecaja na kreiranje *policy*, Ivan Grdešić zaključuje kako masovni mediji „mogu biti dobar instrument u rukama onih koji su kreatori politike i da tek povremeno mediji mogu biti glavni akter agenda-procesa.“³²²

Nevladine organizacije su sve one organizacije čije je djelovanje usmjereno, prije svega, prema javnom interesu. Oni nastoje utjecati na stvaranje javnih politika kako bi ostvarile određene javne interese koji su u fokusu njihova rada i djelovanja. Upravo ih angažman i zalaganje za javni interes diferencira od drugih interesnih organizacija. Da bi utjecale na kreiranje pojedinih

³¹⁹ Ibid, str. 75.

³²⁰ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 11 i 15.

³²¹ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 77.

³²² Ibid, str. 77.

policy, nevladine organizacije često koriste metode lobiranja. Tako je „jedan od najefikasnijih oblika lobiranja pružanje informacija izabranim službenicima. Nevladine organizacije mogu obezbjediti dodatne informacije koje su ili nepoznate ili nedostupne izabranih službenicima.“³²³ Zahvaljujući raspolaganju takvim informacijama, često se njihov glas daleko čuje, što je svakako od izuzetnog značaja za proces kreiranja javnih politika. Jedan od radikalnijih načina na koji se odlučuju, ukoliko se za to doista ukaže potreba, je organiziranje mirnih prosvjeda ili marševa, kao oblika utjecaja na donosioce političkih (javnih) odluka.

Istraživačke organizacije (engl. *think-tank*) su, u svakodnevnicima brzih i dinamičnih promjena u svim sferama društvenih djelatnosti, sve prisutniji akter procesa stvaranja javnih politika. Vlade kao ključni akteri često angažiraju određene istraživačke agencije kako bi dobile relevantne informacije i podatke vezane za specifična pitanja i probleme koje se nalaze na dnevnom redu *policy*-procesu. Njihove informacije koriste kreatorima javnih politika u tome da donesu što bolje javne politike. Njihova prednost je u tome što imaju razvijenu mrežu sa velikim brojem znanstvenih i istraživačkih institucija, te su njihove analize dosta široko društveno zasnovane i značajne.

Kao neformalni akteri procesa stvaranja javnih politika mogu se pojaviti i sami građani kao individue. Iako njihov utjecaj nije širok i velik, ipak mogu značajno participirati u *policy*-procesu. Zapravo, općenito promatrano, može se reći kako svaki proces polazi upravo od samih građana. Naime, kroz izborni proces, građani kao glasači, učestvuju u odabiru političkih zastupnika koji će direktno ili indirektno biti uključeni u procedure kreiranja javnih politika, Građani često biraju političke zastupnike na temelju njihovih sposobnosti, vještina, kompetencija, kao i usmjerenosti na rješavanje određenih problema iz njihovih političkih programa. Pored toga, građani

³²³ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 53.

se mogu uključiti i kroz potpisivanje predstavki ili peticija koje se kasnije upućuju ključnim akterima procesa stvaranja javnih politika. Uz to, svoje aktivno djelovanje mogu ostvariti i otvorenom podrškom zajednički artikuliranim idejama i prijedlozima učestvovanjem na mitinzima, marševima i mirnim demonstracijama. Sve navedeno su možda mali, ali ipak značajni utjecaji koji se ne mogu niti smiju zanemariti.

Važno je, također, naglasiti da se u posljednje vrijeme sve više kao akteri stvaranja javnih politika pojavljuju i *međunarodni akteri*. Naime, savremeni i sve više kompleksni problemi, u određenim situacijama, mogu postati internacionalizirani, što potiče neke međunarodne aktere na aktivnosti i vršenje utjecaja na stvaranje nacionalne javne politike. Ta internacionalizacija problema „ne utječe samo na sektore javnih politika koji se općenito povezuju s eksternalijama, primjerice na politiku zaštite okoliša, nego i na područja javnih politika bez neposredne međunarodne veze, kao što je, primjerice, socijalna politika.“ Internacionalizacija se ostvaruje korištenjem različitih mehanizama, a najznačajniji su: „(1) nametanje, (2) međunarodna harmonizacija, (3) regulacijska konkurencija i (4) nadnacionalna komunikacija.“³²⁴

8.3. Međusobni odnosi aktera u procesu stvaranja javnih politika

Za bolje i potpunije razumijevanje uključenosti i participiranja svih zvaničnih i nezvaničnih aktera procesa stvaranja javnih politika, neophodno je sagledati i njihove međusobne odnose i veze koje svakako nastaju i javljaju se u *policy*-procesu. Jer, *policy*-proces definitivno nije homogen proces glede aktera. Naprotiv, predstavlja jedan heterogen participacijski proces najrazličitijih aktera, unutar koga se ostvaruju različiti oblici i vrste interakcija uključenih aktera.

³²⁴ Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u zagrebu, str. 384.

Imajući u vidu navedene interakcije, neophodno je spoznati i razmotriti vrste i oblike profesionalnih i političkih veza i odnosa koje se uspostavljaju u okviru *policy*-procesa. Prema Ivanu Grdešiću, slika *policy*-procesa najčešće ima četiri izgleda. To su strukturne veze koje se identificiraju u građanskim demokracijama, a one su:³²⁵

1. **“Željezni trokut”** je slika razvijena u SAD šezdesetih godina prošlog stoljeća kojom se pokušalo prikazati odlučivački proces segmentiran u različita područja. Odluke i *policy* različitih sadržaja promatralo se kao trokut subjekata koji zatvaraju: a) interesne grupe, b) nadležni državni organi i institucije i c) nadležna parlamentarna radna tijela. Ulazak u taj trokut moći je izuzetno težak i zatvoren. Odnosi su bili neformalni i izrazito interesno određeni.
2. **“Problemske mreže”**. Posljednjih dvadesetak godina prošlog stoljeća odnosi glavnih aktera i način njihova djelovanja u političkom sistemu SAD promatraju se kao manje rigidni i zatvoreni. Segmentacija se zamjenjuje fragmentacijom, broj partnera i aktera je neograničen i nekontroliran, bez autoritativnog odlučivačkog mjesta. Hju Hekla (*Hugh Hecla*), glavni autor takve interpretacije, smatra da se u američkom političkom sistemu posljednjih godina za najveći broj političkih inicijativa ne mogu jasno identificirati glavni akteri.
3. **Korporativizam**. Riječ je o poznatom i istraživanom fenomenu političkih i ekonomskih veza u kojemu je naglašena središnja ovlast nad odlučivanjem u najistaknutijim i naj-snažnijim institucijama. *Policy* se odvija u stabilnim odnosima i uvjetima, specijalizacijom, kontrolom konflikta od vrha, hijerarhijskim vezama i sl.
4. **Kabinetska vlada**. Kao i u korporativističkom modelu, i u ovom je riječ o kolektivnom i centraliziranom političkom usmjeravanju. Omogućen je ministarski sektorizam, ali mnogo manje nego u prva dva tipa. Riječ je o poznatom klasičnom modelu parlamentarne vlade.

³²⁵ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 78-79.

Međusobna povezanost aktera u procesu stvaranja javnih politika rezultira stvaranjem tzv. *policy* zajednice kreatora javne politike.³²⁶ *Policy*-zajednica se formira oko nekog specifičnog *policy*-problema ili pitanja, a njena veličina (brojnost aktera) ovisi od kompleksnosti, veličine i obuhvatnosti samog problema.

Ono što je zajedničko za sve *policy*-skupine i mreže jeste da „one stvaraju mogućnosti za učesće u procesu kreiranja javnih politika tamo gdje takvim mogućnostima nema pristupa.“³²⁷ Ta mogućnost se javlja kod: kreiranja i iskorištavanja događaja u fokusu (iznenadni događaj koji može generirati pozornost javnosti za probleme ili pitanja) i kod mobilizacije javnosti (veliki socijalni pokreti).

Ipak, i pored zajedničke usmjerenosti i saradnje, *policy*-akteri se međusobno pojedinačno razlikuju po brojnim osobinama. Tako su neki akteri „značajniji u oblikovanju izbora rješenja, a drugi u stvaranju same agende. U tom drugom procesu možemo razlikovati one koji djeluju na neformalnoj, sustavnoj, javnoj agendi od onih koji kreiraju odlučivačku, vladinu, formalnu.“³²⁸

Svakako da, i u povezanom (zajedničkom) stvaranju javne politike, određeni *policy*-akteri više iskazuju i imaju viši utjecaj od drugih u svim ili pojedinim fazama *policy*-procesa. Ključni akteri utječu više na samu agendu, dok manje utjecajni akteri više su uključeni u faze kreiranja i izbora alternativa (rješenja). Ključno je ipak kako svi akteri ostvaruju istodoban utjecaj u procesu stvaranja javne politike, što je od velikog i krucijalnog značaja za *policy*-proces.

³²⁶ „Zajednica kreatora javne politike (public policy community). Zajednica različitih aktera koji su zainteresovani za rješavanje određenog problema javne politike i koji učestvuju u procesu kreiranja javne politike“ (*Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 6).

³²⁷ Ibid, str. 55.

³²⁸ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 79.

DEVETO POGLAVLJE

9. USVAJANJE I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

9.1. Javno odlučivanje i proces javnog odlučivanja

Pojam i praksa javnog odlučivanja je u direktoj vezi s javnim politikama. Provedba bilo koje javne politike nije moguća bez procesa javnog odlučivanja. S druge strane, javne politike svojim utjecajem i ulogom su glavni akter i presudan faktor u odlučivanju u javnom sektoru. U okviru političkog procesa i političkih procedura vrši se izbor političkih predstavnika (zastupnika) koji, kroz izborni proces, dobivaju neophodni legitimitet³²⁹ za identificiranje i utvrđivanje javnog (općeg) interesa i donošenje javnih odluka od koristi za sve članove društvene zajednice.

Sam pojam odlučivanja se široko koristi, u različitim kontekstima i različitim situacijama. Odlučivanje je prisutno i u okviru javnog i u okviru privatnog sektora, tj. i u javnom i u privatnom životu svakog čovjeka. U nizu definicija pojma i prakse odlučivanja, može se izdvojiti definicija prema kojoj je odlučivanje „proces koji traje određeno (duže ili kraće) vrijeme, a završava donošenjem odluke.“³³⁰ U suštini, odlučivanje je uvijek proces određenog

³²⁹ „Legitimitet (fr. *legitimite*) zakonitost, utemeljenost na pravu; zakonito rođenje djeteta; pravo na prijestolje po rođenju, načelo legitimiteta/načelo po kojemu se ne mogu krnjiti prava nasljednih vladarskih dinastija“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 801).

„Legitimnost – prihvatanje političkog autoriteta kao zakonitog, zbog čega oni koji su mu podređeni imaju moralnu obavezu da mu se pokoravaju“ (Heywood, Andrew (2005). *Političke ideologije*. Beograd: Stylos, str. 349).

³³⁰ Sikavica, Pere i sur. (1999). *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje). Zagreb: Informator, str. 9.

U citiranoj knjizi autori detaljno i sistematično izlažu problematiku odlučivanja s posebnim osvrtom na poslovno odlučivanje i poslovne odluke koje, u današnjem vremenu, imaju izrazito veliku ulogu i značaj u životu svakog čovjeka.

odabira između dvije ili više mogućnosti. Odlučivanje može biti i oko jedne ponuđene opcije ili mogućnosti, ali je taj izbor dosta jednostavniji i lakši u odnosu kada postoji dvije ili više opcija.

Proces i procedura odlučivanja su usmjereni ka donošenju konačnih odluka i rješenja. U tom smislu, odlučivanje je prisutno u „institucijskom i formalnom ambijentu, prema posebnim proceduralnim pravilima, primjerice u parlamentu, vladi, odborima, itd...”³³¹ U tom smislu, od posebnog je značaja i znanstveno interesantno upravo odlučivanje u parlamentu, vladi i drugim javnim ustanovama i institucijama. Takvo odlučivanje se naziva *javnim odlučivanjem*. S tim u vezi, javno odlučivanje se može definirati kao odlučivanje koje se odvija i obavlja u okviru javnog sektora (javnim ustanovama, organizacijama, institucijama), s ciljem donošenja odluka od javnog interesa za sve članove društvene zajednice. Za razliku od privatnog odlučivanja, koje se temelji, prije svega, na privatnoj intuiciji i tiče se samo jedne ili nekolicine (manji broj) pojedinaca, javno odlučivanje zahtjeva utvrđivanje javnog interesa i odnosi se na mnogo veći broj pojedinaca (interesantata), ili čak svih građana određene države.

Odlučivanje i s njim povezane odluke i procesi u okviru političke znanosti imaju veliki značaj. Često se i sama politika definira i razumijeva preko pojma i prakse (političkog) odlučivanja. Tako Dejvid Eston (*David Easton*) prilikom definiranja politike i političkog sistema navodi: „Političku znanost karakteriziram kao studij načina donošenja odluka za društvo, a koje se smatraju obvezujućim za većinu ljudi i za duže vrijeme. Dakle, razumjeti politički život znači usmjeriti se na studij autoritativne alokacije vrijednosti (vrijednih stvari) u društvu.”³³² Na tim se osnovama prepoznaje i sam predmet političke znanosti, a odnosi se na donošenje političkih

³³¹ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 125.

³³² Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 26, prema: Easton, David (1985). *Political Science in the United States*. IPSR, Vol. 6, No. 1, str. 133-134.

odluka i njihovo implementiranje. Stoga je odlučivanje određeno „ne kao formalni izbor mogućnosti, već kao višestepeni proces u kojemu se, na jednom kraju nalazi identificiranje i izbor problema, a na drugom, provođenje i ocjena posljedice odluke.“³³³

Nosioci javnog odlučivanja su izabrani politički zastupnici. Političko predstavljanje³³⁴ je postalo univerzalnim mehanizmom, mjerilom i modelom predstavničkih demokratija i predstavničkih vlada. Pod pojmom političkog predstavljanja se podrazumijeva „svaka djelatnost ili akcija koja proizvodi dejstva, od koristi ili obaveze za drugo lice, a ima politički značaj. Predstavljanje u širem smislu je najčešće oznaka za punomoćnika ili agenta koji obavlja određenu radnju za račun svog vlastodavca (principala).“³³⁵ Osnovna svrha i zadaća egzistiranja i funkcioniranja političkog predstavljanja jeste u tome da ono osigura legitimitet vlasti u procesu vladanja i donošenja politika i odluka u interesu svih članova konkretne društvene (državne) zajednice. Znači, sve odluke donesene na takav način nose oznaku i obilježje javnih odluka.

Donošenje javnih odluka, pored ostalog, zahtjeva i racionalno promišljanje izabranih zastupnika koji donose te odluke, tj. njihovo racionalno odlučivanje. U tom smislu, Jürgen Habermas (*Jürgen Habermas*) smatra da „javna upotreba sopstvenog uma mora biti **slobodna** i samo kao takva može uneti prosvećenost među ljude“, a ta javna upotreba uma „pokazuje se u javnom saopštavanju istine i

³³³ Ibid, str. 26.

³³⁴ Sama povijest predstavništva seže u daleku prošlost, da bi već od 17-og stoljeća pojam i institucija političkog predstavljanja postalo suština i temelj predstavničkih demokratija tadašnjih država. U novije doba, počev od 19-og stoljeća, došlo je do povezivanja ideje i prakse političkog predstavljanja i demokratije, pa su tako stvarane predstavničke demokratije kao oblici političko-pravnog uređenja država. Najveći doprinos razvoju teorije predstavništva dali su Tomas Hobs (*Thomas Hobbes*), Džon Lok (*John Locke*), Šarl Monteskje (*Charles Montesquies*), Žan Žak Ruso (*Jean-Jacques Rousseau*), Džon Stjuart Mil (*John Stuart Mill*) i drugi.

³³⁵ Arnautović, Suad (2009). *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult, str. 26.

mišljenja. I obratno, zabrana publiciteta sprečava napredak jednog naroda ka boljem.“³³⁶

Kada su u pitanju odluke koje se tiču alokacije resursa u okviru javnog sektora, onda te odluke nose oznaku javnih odluka. Država kroz donošenje javnih odluka „utječe na alokaciju resursa radi postizanja efikasnosti privređivanja i otklanjanja tržišnih nedostataka.“³³⁷ S obzirom da je donošenje takvih odluka izuzetno zahtjevno i složeno, neophodno je prethodno pripremiti i razraditi jasne i precizne procedure i procese za takve aktivnosti. To osobito zbog činjenice što svako javno odlučivanje sa sobom nosi i određeni nivo odgovornosti pred javnosti (javna odgovornost), od koje bi trebao ovisiti i budući legitimitet i pozicija onih koji donose javne odluke. Javna odgovornost je, stoga, jedno od najvažnijih obilježja javnih odluka. Javna odgovornost navodi donositelje javnih odluka da strogo vode računa o procedurama donošenja javnih odluka, kao i rješenjima koja eventualno usvojene odluke nude i pružaju.

Javno odlučivanje, te općenito odlučivanje, nije statičan već kontinuiran, dinamičan i aktivan proces. Život čovjeka, od njegova nastanka, je obilježen konstantnim procesom donošenja određenih i najrazličitijih odluka. Još od prvih društvenih zajednica prisutan je proces javnog odlučivanja, da bi već u antičkoj Grčkoj taj proces poprimio i određene državno-političke, pa i institucionalne dimenzije.

S obzirom da je javno odlučivanje izuzetno delikatna i zahtjevna aktivnost, potrebno je, u većini slučajeva, i dosta vremena, znanja i pripremanja s ciljem donošenja što boljih javnih odluka. U manjem broju slučajeva taj proces je mnogo brži i efikasniji. Džejk Dankan

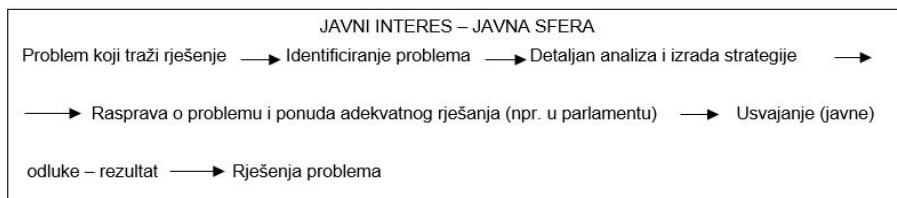
³³⁶ Nuhanović, Asad (2005). *Demokratija, mediji, javnost: ogled o slobodi i jednakosti*. Sarajevo: Promocult, str. 211.

Citirana knjiga profesora Asada Nuhanovića predstavlja značajan i važan doprinos kritičkom razumijevanju slobode i jednakosti, kao i suvremenih dilema i mogućih izlaza u daljnjoj demokratizaciji društva u cjelini.

³³⁷ Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo: Interlinea, str. 373.

(*Jack W. Duncan*)³³⁸, kao i nekolicina drugih autora, na odlučivanje gleda kao na „racionalan, logičan i potpuno sistematski proces“, za razliku od drugih koji odlučivanje vide kao „ležerniji i relativno nesistematski proces“. Kada je u pitanju javno odlučivanje, onda je prihvatljivije stajalište Džejka Dankana (*Jack W. Duncan*) budući da proces javnog odlučivanja zahtjeva od donositelja odluka pravilno i pravovremeno identificiranje i utvrđivanje općeg (javnog) interesa. Detektiranje javnog interesa je složen proces, naročito zbog činjenice što različiti pojedinci imaju i različite interese, pa je veoma težak i kompliciran posao i zadatak prepoznati i naći zajednički nazivnik, odnosno zajednički (kolektivni) interes te, u skladu s tim, donijeti adekvatnu javnu odluku ili usvojiti adekvatnu javnu politiku. Dakle, javne odluke trebaju biti detaljno, sistematično i seriozno pripremljene i formulirane, ukoliko se želi da korist od njih ima šira društvena zajednica (kolektivitet), a ne samo određeni pojedinac (pojedinci).

Proces javnog odlučivanja može se i grafički predstaviti na sljedeći način:



Slika 9. Proces javnog odlučivanja

U svakoj od navedenih faza procesa javnog odlučivanja, izabrani politički zastupnici trebaju utvrđivati i zastupati javni interes, jer čim se ta nit prekine, konačna javna odluka će izgubiti oznaku i obilježje *javne* i služiti će samo interesu užih društvenih skupina ili pojedinaca (jednog ili više njih).

³³⁸ Duncan, W. Jack (1989). *Great Ideas in Management*. San Francisco/London: Josey-Bass Publishers, str. 62.

Važno je, također naglasiti da u navedenom cijelom procesu javnog odlučivanja donositelji javnih odluka trebaju biti u potpunosti racionalni i nesubjektivni, tj. racionalno i nesubjektivno postupati i djelovati. To znači donošenje javne odluke koja će biti od koristi svima ili većini, a da pri tome ta ista javna odluka, s druge strane, nikome ne donosi ili prouzrokuje štetu. Navedeni princip se u znatnosti naziva Pareto-pobošljanjem.³³⁹

U svakoj se prilici postavlja pitanje racionalnosti javne odluke i što ona podrazumijeva. Ne ulazeći u širu elaboraciju i raspravu o tome, važno je naglasiti kako se racionalnost (racionalno djelovanje) odnosi na svakog pojedinog donositelja javne odluke (izabranog političkog zastupnika). To znači da „način ponašanja racionalan je za određenu osobu ako čini da se ta osoba osjeća ugodno, a ne neugodno, čak ni kada netko to njezino ponašanje analizira.“³⁴⁰ Svakako da se u uređenim demokratskim državama i sistemima racionalno ponašanje donositelja javnih odluka itekako analizira i ocjenjuje, te im se na osnovu toga daje ili oduzima legitimitet za zastupanje.

Temeljem navedenih činjenica, može se zaključiti kako je proces javnog odlučivanja veoma zahtjevan, ozbiljan, osjetljiv i racionalan proces, s obzirom da se radi o procesu utvrđivanja jednog od najosjetljivijih društvenih fenomena, a taj fenomen se zove *javni (opći, zajednički) interes*.

³³⁹ Prema Vilfredu Paretu (*Wilfried Pareto*, 1848-1923), talijanskom teoretičaru i ekonomistu. Pareto-poboljšanje podrazumijeva situaciju u kojoj određena odluka donosi korist određenom broju ljudi ili kolektiviteta, a da s druge strane nikome ne šteti. Činjenica je da je veoma teško postići da javna odluka nikome ne šteti, ali barem u egzistencijalnom smislu ona bi takva trebala biti, jer ničiji život ni na koji način ne smije biti ugrožen ili doveden u pitanje zbog određene javne odluke (Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu).

³⁴⁰ Gilboa, Itzhak (2013). *Racionalni izbor*. Zagreb: Mate d.o.o., str. 5.

U navedenoj knjizi autor detaljno i sistematično razmatra i analizira pojam i praksu racionalnog izbora, kao i njegovu ulogu u savremenom društveno-političkom životu.

9.2. Teorije javnog odlučivanja

Već je ranije naglašeno kako javno odlučivanje ima svoju povijesnu perspektivu i znanstveno teorijsku utemeljenost. Teorije javnog odlučivanja su značajne iz razloga što daju kategorijalno pojmovni aparat, te pregled različitih pristupa i razumijevanja složenog procesa donošenja javnih odluka, pa samim time i kompliciranih odnosa kreiranja i implementiranja javnih politika.

Prije svega, potrebno je odrediti značenje samog pojma teorije, što nije nimalo jednostavan zadatak i posao. Tako Dževad Termiz³⁴¹, u svojim analizama, smatra kako teorija ima dva važna obilježja, i to: prvo, ona je ljudska-društvena tvorevina i drugo, to je nematerijalna, prevashodno umna tvorevina i predmet su joj prošlost, sadašnjost i budućnost. Temeljem tih postavki, navedeni autor definira teoriju kao „društvenu pojavu, a kao društvena pojava ona se mora ispoljiti, mora imati svoj sastav i mora uticati i biti podložna uticaju“³⁴², te vrši klasificiranje teorija na predznanstvene i znanstvene teorije.

Prema svojoj povijesnoj utemeljenosti, teorije javnog odlučivanja se mogu klasificirati na klasične i neoklasične teorije javnog odlučivanja. Sve one, općenitije promatrano, spadaju u red znanstvenih teorija. Općenito, klasične teorije odlučivanja se definiraju kao „teorije koje ne odvajaju objektivne i subjektivne elemente odlučivanja kao što ne odvajaju činjenične i vrijednosne aspekte, ali stavljaju naglasak i temelje se na objektivnim odnosno činjeničnim elementima.“³⁴³ Najznačajniji predstavnici i zastupnici klasičnih teorija javnog odlučivanja i općenito teorije odlučivanja su Džeremi Bentham (*Jeremy Bentham*), Maks Veber (*Max Weber*), uklju-

³⁴¹ Termiz, Dževad (2013). *Kritika teorije*. Sarajevo: Amos Graf, str. 21-22.

U navedenom znanstvenom djelu autor razmatra predznanstvene i znanstvene teorije, te daje svoj kritički osvrt na teorije u društvenim naukama.

³⁴² Ibid, str. 21-22.

³⁴³ Sikavica, Pere i sur. (1999). *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje). Zagreb: Informator, str. 56.

čujući i Adama Smita (*Adam Smith*) i njegovu klasičnu ekonomsku teoriju.

S druge strane, neoklasične teorije javnog odlučivanja i općenito odlučivanja se definiraju kao one koje se „temelje na procesu objedinjavanja subjektivnih i objektivnih parametara, s naglaskom na subjektivne elemente odluke.“³⁴⁴ Najznačajnija u nizu neoklasičnih teorija jeste teorija Džona Majnarda Kejnisa (*John Maynard Keynes*)³⁴⁵, čija neoklasična ekonomska teorija „uključuje pretpostavku ograničene racionalnosti koja se razlikuje od pretpostavke relativne racionalnosti bihevorista“.

Na temelju opće klasifikacije teorija javnog odlučivanja izveden je i niz drugih klasifikacija, sve ovisno od konteksta i pristupa tom fenomenu. Za daljnja znanstvena razmatranja dovoljna je ova opća klasifikacija, kojom se jasno i precizno razumije kontekst i osnovna odlika pristupa i ponuđenih paradigmi u okviru teorije javnog izbora. Može se izvesti opći zaključak da, iako su teorije javnog odlučivanja samo „pojednostavljeni modeli političkih odnosa i također, obično su apstraktne“, ipak one daju „organizacijska načela i mogu pomoći u razumijevanju načina na koji se pristupa pojedinim pitanjima“³⁴⁶, osobito iz oblasti javnih politika.

Upravo javne politike trebaju na pravi način identificirati i odrediti relevantne pristupe pitanjima koja traže najbolje moguće

³⁴⁴ Sikavica, Pere i sur. (1999). *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje). Zagreb: Informator, str. 64.

³⁴⁵ Džon Majnard Kejn (John Maynard Keynes, 1883-1946), briljantni ekonomski teoretičar i profesor političke ekonomije na Univerzitetu u Kembridžu (*Cambridge*), obrazovan na tradiciji neoklasične škole. Na osnovu njegovih spoznaja nastala je u 20-tim i 30-tim godinama 20-og stoljeća i ekonomska škola (pravac) pod nazivom Kejnsovijanska škola ili Kejnsovijanizam, čiji su glavni ciljevi bili: povećanje proizvodnje, puna zaposlenost i pravednija raspodjela nacionalnog dohotka (Više o Kejnsovijanskoj školi ekonomske misli ili Kejnsovijanizmu u: Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo: Interlinea, str. 72-74).

³⁴⁶ Axford, Barrie i sur. (2002). *Uvod u politologiju*. Zagreb: Politička kultura, str. 400.

rješenje. To osobito iz razloga što se, općenito promatrano, razlikuje odlučivanje u domenu javnog sektora od odlučivanja u privatnom sektoru. U okviru javnog sektora je javno odlučivanje o javnim dobrima, a u okviru privatnog sektora je privatno odlučivanje o privatnim dobrima. O tim razlikama i karakterističnim obilježjima potrebno je provesti preciznija i obuhvatnija teorijska znanstvena istraživanja.

9.3. Racionalni izbor i racionalno odlučivanje

Svaki društveni (javni) izbor, ma kakav bio i o ma kom problemu i pitanju, da bi bio društveno pozitivan i relevantan za ukupno društveno blagostanje svih članova društvene zajednice, treba ispunjavati uvjet racionalnosti (*grč. racio* = razum). Još od vremena antičke Grčke, teorijska i empirijska razmatranja i analize o racionalnosti su i danas aktualna i zauzimaju značajno i posebno mjesto u znanosti, ali i u konkretnom životu. Kao rezultat tih razmatranja i analiza, nastao je i poseban znanstveni pravac koji se naziva *racionalizam*.³⁴⁷

Problem racionalnosti je danas jedan od temeljnih problema s kojim se suočavaju teoretičari i istraživači teorija odlučivanja. Budući da je racionalnost usko povezana i sa ponašanjem, to je ona u oblasti odlučivanja još značajnija, jer je kod teorija odlučivanja „inherentna racionalnost u ponašanju donositelja odluke temeljna pretpostavka discipline.“³⁴⁸ Ovdje se, dakle, potencira i pledira ponašanje pojedinaca kao autonomnih individua, od čega ovise konačne odluke o predmetnim problemima i pitanjima, u čije rješavanje su oni uključeni kao akteri. Stoga, određenje distinkcije

³⁴⁷ „Racionalizam = vjerovanje da se svet može razumeti i objasniti ljudskim razumom, zasnovano na pretpostavkama o racionalnoj strukturi sveta“ (Heywood, Andrew (2005). *Političke ideologije*. Beograd: Stylos, str. 353).

³⁴⁸ Sikavica, Pere i sur. (1999). *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje). Zagreb: Informator, str. 75.

između racionalnog i neracionalnog (iracionalnog) ponašanja pojedinaca je jedno od najznačajnijih problemskih pitanja teorija odlučivanja. U tom smislu, dosadašnja verificirana teorijska i empirijska saznanja i spoznaje su, tragajući za definiranjem racionalnog ponašanja pojedinaca kao donositelja odluka, ponudila niz znanstveno relevantnih odgovora. Tako Itzak Gilboa (*Itzhak Gilboa*)³⁴⁹, u današnje vrijeme jedan od najznačajnijih i najutjecajnijih autora i teoretičara racionalnog odlučivanja (racionalnog izbora) smatra da je „način ponašanja racionalan za određenu osobu ako čini da se ta osoba osjeća ugodno, a ne neugodno, čak ni kada netko to njezino ponašanje analizira.“

Osnovni uvjet da bi ponašanje i odlučivanje bili racionalni jeste da se pojedinac, kao akter odlučivanja, oslobodi od mogućnosti slučajnog, nasumičnog (spontanog) odlučivanja. Racionalno odlučivanje treba biti ciljno, jasno orijentirano, sistematično i logički konzistentno, kako bi ponudilo najbolje moguće ishode i rješenja.

Racionalnost i racionalno odlučivanje (racionalni izbor) je također jedna od karika poveznica ekonomske i političke znanosti. Kako naglašava Zoran Radman³⁵⁰, teorija racionalnog izbora može se smatrati „pokušajem da se uvede predvidljiva moć neoklasične ekonomije u političku znanost, dok se također pokušava modelirati implikacije ljudske racionalnosti za političko ophođenje.“

Ekonomisti se posebno bave pitanjima racionalnog ponašanja i racionalnim odlukama od kojih ovisi ekonomska stabilnost društvene zajednice (kolektiva), dakle države. O tome u svojim radovima piše i teoretičar i istraživač teorije javnog izbora Jan MekLean (*Iain McLean*)³⁵¹, koji smatra da „primjenjujući logično,

³⁴⁹ Gilboa, Itzhak (2013). *Racionalni izbor*. Zagreb: Mate d.o.o., str. 85.

U navedenom djelu autor pruža jasan i pristupačan uvod u teoriju racionalnog individualnog donošenja odluka, kao i kratak pogled na teoriju igara, društveni izbor i tržišnu ravnotežu.

³⁵⁰ Radman, Zoran (2010). *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura, str. 62.

³⁵¹ McLean, Iain (1997). *Uvod u javni izbor*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 11.

deduktivno rasuđivanje, ekonomisti nastoje otkriti što je racionalni akter (potrošač, poduzetnik, sindikalista itd.) učinio kako bi maksimalno povećao svoje izgleda da postigne ono što želi.“ Dakle, od racionalnih aktera (bilo ekonomskih ili političkih) se zahtjeva i traži ciljno i svrsishodno djelovanje i rasuđivanje, u skladu s raspoloživim informacijama, resursima, znanjima, vještinama i kompetencijama. Stoga analitičari racionalnog izbora posebnu važnost daju funkciji cilja, tj. onome što pojedinci žele u konačnici postići ili maksimizirati. U ekonomskom smislu, cilj je postići što bolju financijsku osnovu i što veću financijsku dobit (profit ili neki drugi ekvivalent tomu). S druge strane, u političkom smislu korisnost se određuje i mjeri nematerijalnim sredstvima. Sa stanovišta teorije javnog izbora, koja primjenjuje ekonomiju na političku znanost, političari (politički zastupnici) se „mogu zamisliti kao racionalni ljudi koji maksimiziraju glasove, osiguravajući popularne opcije, čime udovoljavaju preferencijama birača.“³⁵²

Racionalni izbor treba omogućiti donošenje takvih odluka koje imaju realno moguće i provedive ciljeve. Donositelji odluka (racionalni akteri) su, u praksi izloženi raznim racionalnim, ali i iracionalnim utjecajima. Poseban utjecaj na donošenje racionalnih odluka imaju i javne politike, posebno u dijelu odlučivanja koja se odnose na alokaciju resursa. Naime, kod ovakve vrste odlučivanja, racionalni akteri imaju obavezu i odgovornost utvrđivanja i identificiranja racionalnih preferencija onih u čije ime nastupaju i donose relevantne odluke. Politički zastupnik (učesnik u odlučivanju) da bi mogao identificirati i spoznati različite preferencije, treba i sam imati razvijene osobine racionalnosti, tj. racionalnost treba biti cilj njegova djelovanja i odlučivanja. Na njegovo racionalno odlučivanje, pored raznih interesnih skupina, svakako utječe i sam politički poredak (politički sistem), koji je osnov javnih politika. Tako su „austrijski ekonomisti Mises i Hajek

³⁵² Brunsko, Zagorka (1999). *Birači, političari i birokracija u svjetlu teorije javnog izbora*, u „Politička misao“, Vol. XXXVI, broj 3, str. 89-100.

Pitanjem maksimiziranja glasova posebno su se u svojim radovima bavili Entoni Dovns (*Anthony Downs*) i Vilijam Rikert (*William H. Reichert*).

u svojim teorijskim zaključcima slavni 'debata o kalkulaciji' iz 1920-tih i 1930-tih valjano pokazali nemogućnost racionalne alokacije resursa u socijalističkom poretku.³⁵³

Prema tome, politički i ekonomski predstavnici (racionalni akteri) trebaju biti, prije svega, racionalni predstavnici (dužnosnici), sa svim pozitivnim etičkim i ljudskim vrlinama, koje racionalizam smatra vrhunskim načelima u životu i radu. Racionalan izbor i racionalna odluka ne smije nikom nanijeti štetu ili ugroziti njegovu životnu i svaku drugu egzistenciju. U tom smislu, racionalni izbor se čini najprihvatljivijim, s obzirom da on teži, pored ostalog, donošenju odluka o financiranju javnog sektora koje će „osigurati veće porezno opterećenje bogatijih dijelova društva, kako bi se povezanim sustavom osigurala alokacija resursa namijenjenih za pojedine vrste potrebe i uravnotežila korisnost među pojedinim dohodovnim grupama u društvu (bogat, srednje bogati i siromašni).“³⁵⁴ Jer, bez obzira na sve, jedino zdrav ljudski razum (*racio*) može i zna kako postići stanje opće racionalnosti, pitanje je samo njegove provedbe. Osnovno je da se to želi implementirati i da se tomu teži. Svaka odluka mimo navedenog, vrlo lako može upasti u zamku iracionalnosti, što društvo brzo i konkretno empirijski prezentira u svojim reakcijama. Suština je, dakle, racionalnim izborom i racionalnim odlučivanjem u konačnici postići stanje općeg društvenog blagostanja u svim segmentima društvenog života (političkog, ekonomskog, socijalnog, kulturnog, obrazovnog, itd.).

³⁵³ „Ova činjenica je potvrđena povijesnim iskustvom centralnog ekonomskog planiranja, koje je iskustvo nestašice, lošeg investiranja, crnih tržišta, te ovisnosti o zapadnom kapitalu, tehnologiji i prehrambenim proizvodima“ (Gray, John (1986). *Liberalizam*. Zagreb: Politička kultura, str. 85).

³⁵⁴ Vuković, Ivan (1997). *Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta*, u „Politička misao“, Vol. XXXIV, broj 3, str. 163-178.

9.4. Promjene u sistemu uprave

Činjenica od koje se polazi prilikom definiranja pojma uprava jeste ta da je ovaj pojam izuzetno složen pojam, podložan permanentnim i stalnim promjenama. Uprava (sistem uprave) je sastavni dio ustavnog prava savremenih demokratskih i pravnih država. Razvoj teorije o upravi prepoznaje dva smjera u definiranju ovog pojma. Prvi smjer se odnosi na pozitivno (formalno) shvatanje pojma uprave, a drugi smjer se odnosi na negativno (materijalno) shvatanje pojma uprave. Oba ova smjera su dokaz da je „uprava oduvek bila dinamička pojava, koja ima politička, pravna, psihološka, sociološka, i druga obeležja.“³⁵⁵ Upravo činjenica da se radi o dinamičkoj pojavi, potvrđuje tezu kako je sistem uprave podložan permanentnim promjenama. Sistem uprave, dakle, nije statičnog, već dinamičkog karaktera i obilježja.

Pristalice pozitivnog (formalnog) definiranja pojma uprave polaze od činjenice „ko vrši pravne funkcije države i na koji način“, te od „opredjeljenja u pozitivno pravo pojedine države, kako u odnosu na organizaciju, tako i u odnosu na postupak.“³⁵⁶ S druge strane, autori koji pojam uprave promatraju u negativnom kontekstu, pod pojmom uprave podrazumijevaju „sve one djelatnosti države što nisu ni u nadležnosti zakonodavstva, ni u okviru sudstva.“³⁵⁷

U ovom kontekstu, potrebno je praviti distinkciju između dvije osnovne vrste uprave koje postoje u savremenom društvenom okruženju:

- uprava u javnoj (državnoj) sferi, i
- uprava u privatnoj sferi.

U fokusu ovog istraživanja je javna (državna) uprava, koja za svoju svrhu ima opći interes svih članova društvene zajednice.

³⁵⁵ Milenković, Dejan (2012). *Javna uprava – odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, str. 30.

³⁵⁶ Dedić, Sead (2001). *Upravno pravo*. Sarajevo: Magistrat, str. 20.

³⁵⁷ Perić, Branislav (1994). *Država i pravni sustav*. Zagreb: Informator, str. 57.

Uprava, shvaćena kao državna (javna) uprava predstavlja „nēraskidivi dio izvršne funkcije koja je, uz zakonodavstvo i sudstvo, jedna od triju osnovnih državnih funkcija.“³⁵⁸ Kao što se može vidjeti, povijesni kontekst savremenog poimanja pojma i prakse uprave (državne/javne uprave) jeste vrijeme kada je nastala podjela vlasti na izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast, tj. „s doktrinom diobe vlasti u vezi sa izvršnom vlašću (kod Lockeā).“³⁵⁹

U okviru prezentiranih definicija pojma i prakse uprave, potrebno je navesti i definiciju prema kojoj uprava predstavlja „svojevršnu javnu službu čiji pripadnici vrše društveno korisne poslove, koje još uvijek, u jednom dijelu, karakterizira autoritativnost, odnosno mogućnost primjene prinude, ali i tendencija smanjivanja takvih poslova preko povećanja obima poslova stručno-saradničke i preventivne prirode.“³⁶⁰

Činjenica je da je postojanje uprave u društvu i državi ustvari postojanje i rad sa svrhom. Ta svrha je rad u općem interesu svih članova društvene zajednice (države). Stoga se, u savremenom shvatanju, smatra da uprava implementira i ostvaruje svoju socijalnu funkciju, što znači da je uprava regulator društvenih odnosa i procesa. Tako se smatra da „u složenim i dinamičnim uvjetima savremenog života, upravo je *javna uprava* ta organizaciona infrastruktura koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu *socijalnu regulaciju*.“³⁶¹

Međutim, uloga i zadatak uprave nije samo kao faktor socijalne regulacije, već postoji i niz drugih zadataka, koji pokazuju i dokažu koliki značaj uprava ima, osobito u savremenim društvenim uvjetima. Zadaci uprave su određeni, prije svega, ustavom, a zatim

³⁵⁸ Leskovic, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 9.

³⁵⁹ Pusić, Eugen (1993). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga, str. 6.

³⁶⁰ Dedić, Sead (2001). *Upravno pravo*. Sarajevo: Magistrat, str. 30-31.

³⁶¹ Milenković, Dejan (2009). *Javna uprava i administrativna pravda: upravni tribunal u anglosaksonskom pravu*, u „Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu“, str. 309-324.

i nizom drugih zakonskih i podzakonskih akata kojima se određuju i reguliraju njene nadležnosti i odgovornosti.

Tako, prema teoretičaru Bernardu Gurneju (*Bernard Gournay*), zadaci uprave se mogu podijeliti u sljedeće četiri skupine:

| | | |
|----|--|---|
| 1. | Zadaci suvereniteta (ili političke funkcije) | Spoljni suverenitet uključujući odbranu i spoljne poslove, unutrašnji suverenitet, uključujući policiju i pravosuđe, politički zadaci poput obezbjeđenja funkcioniranja skupštine ili izbora, i dr. |
| 2. | Ekonomski zadaci | Ovlaštenja države po pitanju emisije novca, funkcioniranja sektora ekonomskog života (energetika, rudarstvo, saobraćaj, telekomunikacije, itd.), u pogledu različitih funkcija ili problema zajedničkih za sve sektore (primjena istraživanja i produktivnost, radna snaga i stručno obrazovanje, investicije i krediti, cijene, porezi, spoljna trgovina; opća koordinacija ekonomske i finansijske politike). |
| 3. | Socijalni zadaci | Aktivnosti u oblasti zdravstva, stanovanja i urbanizma, zaštita prava i interesa socijalno-profesionalnih kategorija, raspodjela prihoda u korist društveno slabijih, održavanje ili preobražaj socijalnih struktura (porodična politika, društveni uspon, itd.). |
| 4. | Obrazovni i kulturni zadaci | Naučna istraživanja, obrazovanje, razvoj umjetničkih aktivnosti, očuvanje umjetničkog i istorijskog blaga, difuzija umjetničkih djela, itd. |

Tabela 10. Zadaci uprave

(Izvor: Leskovac, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 10.)

Prva dva zadatka uprave odnose se na zadatke vezano za “visoku“ politiku, odnosno za poziciju države u međunarodnim odnosima, dok se druga dva zadatka odnose na zadatke uprave koji se tiču unutarnje stabilnosti i javnih politika država usmjerenih na same građane (državljanke).

Dakle, uprava nije regulator društvenih odnosa samo u unutarnjoj (državnoj) sferi, već je i regulator tih odnosa na jednom višem nivou, tj. međunarodnom nivou (sferi). Za države je osobito značajna ova međunarodna sfera, budući da su današnji međunarodni odnosi obilježeni, pored ostalog, i procesom integracija suverenih i nezavisnih država svijeta u razne međunarodne organizacije (političke, sigurnosne, ekonomske/trgovinske, kulturne, zdravstvene, sportske...).

Do sada najviši i najsnažniji stepen integracije suverenih i nezavisnih država predstavlja Europska unija, za koji pojedini teoretičari kažu da je to naddržavna i nadnacionalna organizacija europskih država.

Proces integracije država u Europsku uniju je obilježen stvaranjem zajedničkih tijela i institucija, kao i pravno-političkog okvira. Također, neminovno je bilo da taj proces obuhvati i uprave svih članica Unije. Postavljeni su određeni standardi koje su uprave svake države, potencijalne članice Europske unije, trebale provesti i implementirati. Temeljem toga nastao je i zajednički europski prostor javne uprave.

Činjenica je, dakle, da uprava, a osobito ona javna (državna) uprava, zauzima važnu poziciju i ulogu u Europskoj uniji. Često se navodi da pored postojeća tri stuba na kojima počiva Europska unija (1. Europska zajednica, 2. Zajednička vanjska i sigurnosna politika i 3. Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima), postoji još i četvrti stub, tzv. “nevidljivi stub prava Europske unije“, a taj stub je zajednički Europski prostor javne uprave (engl. *European Administrative Space - EAS*) koji je proteklih godina stekao značajnu pažnju.

Zajednički Europski prostor javne uprave je, prije svega, skup određenih standarda, pravila, normi i procedura kojima se regulira funkcioniranje javnih administrativnih službi država članica. Ti standardi su sastavni dio zakonskih i podzakonskih akata država članica, čime je stvorena i omogućena jedinstvena osnova za rad i djelovanje javnih uprava. Bitna činjenica je, dakle, da prilikom pristupanja državâ Europskoj uniji, one se ne odriču svojih javnih uprava, već ih modificiraju u skladu sa standardima Europske unije u ovoj oblasti.

Može se konstatirati da „Europski prostor javne uprave ne zamjenjuje nacionalno upravno pravo, već nastaje kao supranacionalna nadstruktura sa kojom nacionalni sistemi upravnog prava treba da budu u skladu.“³⁶² Suština prihvatanja tih standarda nalazi se u činjenici da svaka država koja je kandidat za članstvo u Europskoj uniji prihvati i efikasno implementira pravnu stečevinu Europske unije sadržanu u tzv. *aquis communitare*. Dio ove prave stečevine se odnosi i na nacionalne javne uprave koje trebaju efikasno raditi u skladu sa postavljenim standardima koji su preduvjet funkcioniranja Europskog prostora javne uprave. To znači da je sistem javne uprave izložen promjenama, u skladu s načelima i principima Europskog upravnog prostora.

Naime, ono što Europska unija traži od svojih potencijalnih članica jeste dinamična, reformirana i modernizirana nacionalna javna uprava, i to u skladu sa pravnom stečevinom i standardima Unije. Zahtjeva se reforma javne uprave, te reforma zakonodavstva, odnosno donošenje novog upravnog zakonodavstva usklađenog sa standardima Europske unije.

Održan je čitav niz samita i sastanaka tokom proteklog perioda (Kopenhagen 1993. godina, Madrid 1995. godina) posvećenih reformi administrativnih i upravnih sistema potencijalnih država članica Europske unije, s ciljem daljeg širenja i jačanja i Europskog prostora javne uprave.

³⁶² Kavran, Dragoljub i Zorica Vukašinić (2004). *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, u „Nauka, bezbednost, policija“, Vol. IX, broj 2-3, str. 9-34.

Tako je, primjerice, na samitu Vijeća Europske unije u Solunu, u junu 2003. godine, predstavljena "Agenda za Zapadni Balkan" (*The Thessaloniki Agenda for the Western Balkan-Moving towards European integration*), koja ukazuje na obavezu poštivanja kriterija iz Kopenhagena i uspostavlja obaveze za zemlje tog regiona da preduzmu konkretne reformske mjere u cilju razvoja upravnih kapaciteta i jačanja saradnje između zemalja.

Jedan od zaključaka sa Samita je osnivanje *Regionalne škole za visoko obrazovanje u vezi sa reformom javne uprave*. „Program obrazovanja i usavršavanja škole razvijat će se na osnovama najsavremenijih rezultata do kojih se dolazi u razvoju pojedinih disciplina u najpoznatijim institucijama obrazovanja koja u centru naučno istraživačkog i pedagoškog rada imaju organizaciju, funkcioniranje i procese javne uprave.“³⁶³

Na promjene u sistemu uprave utječu, pored političkog, i promjene poslovnog okruženja i okvira.

Aktualno poslovno okruženje podložno je brzim, stalnim, pa čak i radikalnim promjenama. Stoga, „neophodne promjene u poslovnom okruženju traže novu koncepciju upravljanja i davanja usluga u odnosu na dosadašnju praksu. Postoji potreba za korištenjem takvih upravljačkih alata i tehnologija koje omogućuju sveobuhvatno, brzo i efikasno korištenje svih dostupnih podataka i informacija, unutar i izvan javne uprave, a i ostalih poslovnih sistema.“³⁶⁴

Osnova budućeg poslovanja bit će u „stalnim promjenama, povećanoj uslužnoj konkurenciji, a korisnika usluge neće biti dovoljno zadovoljiti, njega treba "oduševiti" novom uslugom ili postojećoj dodati novu vrijednost. Nove promjene podstiču javnu upravu na stalno redefinisanje i redizajniranje postojećih uhodanih procesa u cilju postizanja drastičnih poboljšanja u obavljanju poslovnih procesa.“³⁶⁵

³⁶³ <http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=502>

³⁶⁴ Tepšić, Milica i Mladen Radivojević (2010). *Novi dokument Menadžment sistem javne uprave kao prvi korak prema "Modernoj javnoj upravi"*, u „Zbornik radova Infoteh – Jahorina“, Vol. 9, str. 865-869.

³⁶⁵ Ibid, str. 865-869.

Nadalje, promjene u sistemu javne uprave rezultat su i razvoja i sve šireg korištenja savremenih tehničko-tehnoloških pomagala. U tom kontekstu, fokus se širi i na ispunjavanja strogih uvjeta u pohledu kvalitete rada i pružanja usluga uprave.³⁶⁶ Tako se zagovara kao neophodnost da se, čim prije, u sistem uprave uvede „novi dokument menadžment sistem“, koji bi se mogao definirati kao „skup novih aplikacija oblikovanih tako da mogu organizovati i strukturirati podatke o poslovnim transakcijama na način koji omogućuje analizu korisnu u podršci usluživanja, odlučivanju i operativnim aktivnostima. Prihvatanje novog koncepta u javnoj upravi razvijenih zemalja svijeta svakim danom sve više raste, a time i potreba za uvođenjem i primjenom takvih informacionih sistema. To konkretno podrazumijeva implementaciju novih alata pomoću kojih je moguće ovaj koncept implementirati u praksi. Koristeći nove koncepte javna uprava uspješnije povezuje svoje zaposlene sa njihovim poslom, sa korisnicima njihovih usluga, dobavljačima i drugim interesnim partnerima. Bitna značajka novih alata je da omogućavaju zaposlenim, korisnicima usluga i rukovodnim radnicima uvid u ogromnu količinu kompleksnih podataka.“³⁶⁷

U sljedećoj tabeli predstavljeni su elementi o društvenim promjenama i poteškoćama za sistem (javne) uprave koje iz njih proizilaze:

³⁶⁶ „Prilikom kreiranja poslovne strategije uprava treba da analizira i utvrđuje elemente koji bitno doprinose davanju i nuđenju boljih usluga, te osigurava kvalitetniju uslugu. Ona treba da svoje poslovanje zasniva na prednostima zajedničkog znanja i vještina svih zaposlenih. Ovo znači da bi znanju, kao danas najjačem oružju u stvaranju uslužne prednosti, trebalo dati puno veći značaj. Treba posebno istaći da moderna javna uprava u prvi plan stavlja znanje i zajedničko učenje svojih zaposlenih i korisnika usluga kao osnov svog poslovanja u budućnosti“ (Ibid, str. 865-869).

³⁶⁷ Ibid, str. 865-869.

| Društvene promjene | Poteškoće za javnu upravu |
|-----------------------------|---|
| Globalizacija | Zbog sve veće međusobne povezanosti i složenosti u društvu teško je predvidjeti kretanja. Zbog neprestanih problema u modernom društvu potrebna je kontinuirana prilagodba, koja se ne može postići tradicionalnim praksama upravljanja i ustroja. Težnja za optimizacijom i učinkovitošću smanjuje otpornost javnih organizacija i sustava. Potreba za spretnim i fleksibilnim javnim upravama dovodi u pitanje neka od njihovih tradicionalnih načela. |
| Demografske promjene | Zbog stanovništva koje stari stvara se sve veći pritisak na javne sustave, što zahtijeva nova rješenja politike i nove usluge te drukčiji način uporabe resursa. Velik broj zaposlenika u javnoj upravi približava se dobi za umirovljenje, stoga je potrebno privući nove zaposlenike iz sve malobrojnije skupine mladih osoba koje ulaze na tržište rada. |
| Klimatske promjene | Zbog sve većih ekoloških rizika potrebne su nove vještine i novi kapaciteti na svim razinama uprave za inovativne administrativne procese utemeljene na dokazima i integrirane na horizontalnoj razini. Kapaciteti i infrastruktura moraju se prilagoditi. |
| Tehnološke promjene | Nove tehnologije unose promjene u sve aspekte naših života. Vlasti moraju pronaći ravnotežu između omogućivanja promjena i jamčenja otvorenog i poštenog tržišnog natjecanja. Nove tehnologije zahtijevaju nova razmišljanja o tome kako jamčiti sigurnost, privatnost, transparentnost, jednakost i slobodu izražavanja. Za inovacije su potrebna velika i dugoročna ulaganja koja su u konkurenciji s drugim prioritetima za dobivanje javnih financijskih sredstava. Tehnološki napredak zahtijeva od javnih službenika nove vještine i kompetencije. Iako težimo digitalizaciji kao standardu u pružanju usluga, digitalni jaz mogao bi ozbiljno onemogućiti pristup digitalnim uslugama u nekim kontekstima. Digitalne tehnologije mogu ponovno oživjeti birokraciju i smanjiti sposobnost institucija da prepoznaju potrebe građana i odgovore na njih na odgovarajući način. Digitalizacija analitičkih zadataka i napredak umjetne inteligencije dovest će do promjene vrsta poslova u javnoj upravi. Kad je riječ o digitalizaciji, mora se pronaći idealna ravnoteža između centralizacije i decentralizacije. |

| | |
|-------------------------------------|---|
| Gospodarska kretanja | Zbog društvenih izazova veća je konkurencija za dobivanje javnih financijskih sredstava, koja su ograničena. Okolina koja se sve brže mijenja zahtijeva od vlasti da reagiraju bez odgode s pomoću središnjih strategija. Težnja za kratkoročnim uštedama stvara potrebu za jasnim prioritetima kako bi se izbjegle štetne posljedice za osnovne usluge i kapacitete. |
| Povjerenje javnosti u vlasti | Granice javnog sektora sve su nejasnije zbog privatizacije, eksternalizacije poslova i javno-privatnih partnerstava te drugih modernih metoda pružanja usluga i izrade politika. To podrazumijeva javnu odgovornost za donošenje politika i pružanje usluga. Od nacionalnih se vlasti očekuje da reagiraju na globalne krize koje potječu izvan nacionalnih granica. Priroda političkog okruženja mijenja se. Društvene poteškoće povećavaju nepovjerenje u vlasti i njihove reakcije. Društveni i politički pokreti dovode u pitanje legitimnost države. |

Tabela 11. Društvene promjene i poteškoće za sistem (javne) uprave

(Izvor: *Kvalitet javne uprave – Tematski informativni članak o europskom semestru*. European Commission, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_hr.pdf, prema: Pollit, Christopher (2014). *Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective*. COCOPS)

Evidentno je da zbog aktualnog tempa društvenih, tehnoloških i ekonomskih promjena, svi će se sistemi (javne) uprave trebati prilagoditi novim stvarnostima. Stvaraju se nova očekivanja od javnih usluga. Upravo se na tom nivou javne politike isprepliću sa svakodnevnim životom građana kao korisnika usluga koje sistem uprave pruža.³⁶⁸

³⁶⁸ „Mnogi korisnici očekuju pojednostavljene ili automatizirane usluge prilagođene njihovim potrebama koje se pružaju putem kanala koji im najviše odgovaraju, a to su u sve većoj mjeri mobilni kanali“ (*Kvalitet javne uprave – Tematski informativni članak o europskom semestru*. European Commission, (Izvor: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_hr.pdf)).

Temeljem navedenog, postalo je osobito važno osposobiti upravne organizacije (a samim time i kompletan sistem uprave) za brze promjene u društvu, za neizvjesnost i složenost, koje postaju stalna, a ne povremena pojava.

U savremeno doba prisutna je permanentna i stalna tendencija pretvaranje ranijih državnih javnih službi u obrazovanju, zdravstvu, socijalnoj zaštiti i socijalnoj sigurnosti, u opskrbi energijom, komunalnim službama, tehničkim službama, informacijskim službama u autonomne mreže s vlastitim financiranjem, vlastitom politikom osoblja, koje su samo od odgovarajućih državnih upravnih organa regulirane i nadzirane. Navedene službe su postale ključnim nositeljem implementiranja različitih (pripadajućih) javnih politika formuliranih i donesenih u okvirima viših nivoa vlasti. Međutim, te upravne službe, ne samo da se pojavljuju kao implementatori konkretnih javnih politika, već se pojavljuju i kao značajni i nezaobilazni akteri u procesu stvaranja tih politika.

DESETO POGLAVLJE

10. JAVNO ZAGOVARANJE I LOBIRANJE JAVNIH POLITIKA

Prilikom analize i elaboracije problematike javnih politika, nezaobilazno je pitanje koje se tiče afirmacije, zastupanja i zagovaranja javnih politika u konkretnoj društvenopolitičkoj praksi. S tim u vezi, savremena istraživanja javnih politika veliku pozornost posvećuju politici i praksi zagovaranja javnih politika. Naime, savremena društvena kretanja i dinamične promjene u društvenopolitičkom okruženju, nameću nova pitanja i probleme koje je neophodno, adekvatnim javnim politikama, uspješno riješiti. Intenzitet i razinu uspješnosti procesa zagovaranja i afirmiranja javne politike determiniraju usvajanje svih javnih politika koje će biti potpora rješavanju detektiranih problema.

U *Leksikonu održivog razvoja* stoji kako „u širem smislu, zagovaranje okuplja skupine i pojedince koji žele utjecati na kreiranje, stvaranje i promjenu politika i ponašanja institucija koje nad njima imaju moć. U isto vrijeme, zagovaranje je temeljan i dugotrajan proces u demokratskim društvima u kojima skupine građana imaju pravo utjecati na politiku državnih institucija. Sudionici kampanje trebaju imati jasnu predodžbu o tome čiji interese brane, odnosno tko su osobe koje imaju koristi od njihova zagovaranja.“³⁶⁹

Dakle, suština pojma i prakse zagovaranja jeste „govoriti u nečije ime“, kako bi se riješili zajednički i opći društveni problemi i društvena pitanja.

³⁶⁹ Bačun, Dubravka i sur. (2012). *Leksikon održivog razvoja*. Zagreb: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj, str. 308.

10.1. Određenje javnog zagovaranja i lobiranja

Kada se radi o zagovaranju javnih politika, onda je ono, po svojim karakteristikama i obilježjima, prevashodno, javno zagovaranje. Prema jednoj od definicija, javno zagovaranje predstavlja „... pokušaj posrednog utjecaja na sadržaj političkih odluka putem organiziranih planiranih intervencija kojima se mobilizira politička i društvena podrška radi promjene u načinu rješavanja određenoga javnog problema.“³⁷⁰

Promatrano u kontekstu javnih politika, javno zagovaranje podrazumijeva „pregovarački proces odnosno dijalog putem kojeg utjecajne mreže, kreatori javnog mnijenja i na kraju donositelji odluka preuzmu vaše ideje, podatke i prijedloge i pretoče ih u javnu politiku.“³⁷¹

Tako promatrano, zagovaranje (javnih) politika znači zalaganje analitičara za određene opcije i zamisli u procesu stvaranja politika, bilo kao autonomna osoba, ponekad zajedno s drugima, a često i preko skupina za pritisak.

Javno zagovaranje znači „mobiliziranje građana da utječu na izmjene javnih politika kako bi ostvarili pozitivnu promjenu u životu neke ugrožene grupe.“³⁷² Četiri odrednice koje bitno određuju način djelovanja kroz javno zagovaranje su: građani, politika, utjecaj

³⁷⁰ Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 52.

³⁷¹ Ibid, str. 52.

³⁷² „Generalno govoreći, javno zagovaranje je poseban oblik javnog djelovanja usmjeren na zaštitu i promoviranje osnovnih ljudskih prava, priznatih međunarodnim konvencijama. Obranom tih prava pokušavamo unaprijediti životne uslove određenih obespravljenih ili ugroženih grupa. To može biti pravo na slobodu kretanja, na slobodu mišljenja, svijesti i religije, pravo na slobodu izražavanja, političko pravo glasa, pravo na socijalnu sigurnost, odgovarajući standard i smještaj, pravo na obrazovanje, pravo na fizičko i mentalno zdravlje itd.“ (Kurtović, Eni (2013). *Recepti za javno zagovaranje*. Sarajevo: Fondacija mozaik, str. 8).

i promjena.³⁷³ Naime, kroz fazni proces međudjelovanja nastoji se postići cilj koji se ogleda u promjeni aktualnog stanja i situaciju u društvu, promjeni odnosa moći, ponašanja, mentalitete...

Javnim zagovaranjem i usaglašavanjem je moguće postići racionalno i održivo upravljanje raspoloživim prirodnim potencijalima, njihovu racionalnu i održivu upotrebu (korištenje), kroz usmjerenje prema učinkovitijim privrednim granama, te implementiranje razvojnih strategija. Suština takvog pristupa nalazi se u traganju za *Pareto* - poboljšanjima, bez da se izazivaju eksterni efekti na bilo kojoj strani. U tom kontekstu, glas javnosti treba biti prihvaćen kao konstruktivan kreator javnih politika, a ne samo glas vlade, kao dominantnog aktera. Saradnja i demokratsko (racionalno i argumentirano) pregovaranje i dogovaranje aktera omogućava potpuni razvoj društva i države.

Sam pojam javnog zagovaranja podrazumijeva određeni utjecaj najrazličitijih društvenih i interesnih skupina na oblikovanje ishoda političkog i drugih oblika odlučivanja u okviru političkog i svakog drugog procesa. Suština javnog zagovaranja je interveniranje u stvarnost uvođenjem neke promjene i to u korist onih koji nemaju moć (ili je imaju nedovoljno).

Glavne karakteristike javnog zagovaranja su:

- aktivnost usmjerena ka promjenama;
- požrtvovnost, strpljenje, uključenost, a često i potpuno davanje, timski rad, komunikaciju i otvorenost;
- upoznavanje postojećeg problema;
- upoznatost s procesom donošenja relevantnih odluka (odlučivačkim procesom);
- poznavanje vještina komuniciranja;
- sposobnost tačnog izražavanja interesi i mišljenja onih koje se zastupa;
- etičnost i legitimnost;
- složenost i dugotrajanost procesa.

³⁷³ Ibid, str. 8.

Iz navedenih teorijskih određenja, kao i bitnih obilježja i karakteristika javnog zagovaranja, prepoznaju se tri važne komponente javnog zagovaranja, i to: zastupanje, mobiliziranje i povećanje kompetentnosti. To se ogleda kroz širi popis elemenata procesa javnog zagovaranja, koji obuhvata: ciljeve, podatke, publiku, poruke, prezentacije, evaluaciju, pribavljanje sredstava i resursa, te koalicije.

U praksi egzistira više vrsta javnog zagovaranja. Prisutna je klasifikacija javnog zagovaranja na: javno zagovaranje usmjereno na vlast i javno zagovaranje usmjereno na društvo.

U javno zagovaranje usmjereno na vlast spadaju: administrativno zagovaranje (zagovaranje pri izvršnoj vlasti), sudsko ili pravno zagovaranje, te zakonodavno zagovaranje. Javno zagovaranje usmjereno na društvo obuhvata: javne i medijske kampanje, programi informiranja i edukacije, publiciranje, konferencije za medije, poticanje građanske akcije ponekad može uključivati i mobilizaciju građana kroz proteste ili demonstracije.

Javno zagovaranje je, prije svega, društveni proces koji za svrhu ima postizanje društvenih promjena. Počinje od manje skupine ljudi, koji imaju i dijele zabrinutost oko određenog društvenog pitanja ili problema. Oni koji su spremni posvetiti osobno vrijeme, stručnost, kompetencije, te raspoložive resurse da bi ostvarili željenu promjenu. Dakle, javno zagovaranje je fazni proces usmjeren na poduzimanje konkretnih aktivnosti u cilju promjene politike, ponašanja... U tom kontekstu, javno zagovaranje se promatra kao glavni mehanizam i glavno oruđe utjecaja na ljude (njihova ponašanja, nazore, poglede na svijet, međuodnose).

U procesu donošenja odluka, osobito javnih odluka, značajno mjesto zauzima i pojam i praksa **lobiranja**. Lobiranje je čak, u savremeno doba, postala nezaobilazna sastavnica tog procesa. Od lobiranja, „koristi crpe i donositelji odluka budući da lobisti prezentiraju argumentiran set podataka te donekle pružaju povratnu informaciju donositeljima odluka o tomu kako se pojedina pravila

odražavaju na njihove adresate u praksi.“³⁷⁴ Važno je naglasiti kako je lobiranje veoma složen i zahtjevan proces, sastavljen od više komponenti, čije implementiranje u praksi zahtjeva organizaciju, sistematičnost, posvećenost, ustrajnost i upornost u onome što se želi postići lobiranjem. Jer, lobiranje nije samo obični razgovor (znanstveni ili stručni), već predstavlja umijeće i to „umijeće uvjeravanja“³⁷⁵ drugog u ono što se želi u konačnici postići.

Više je različitih definiranja pojma lobiranja. Prema jednoj od definicija, lobiranje se odnosi na „interesne skupine i njihove predstavnike čiji je cilj utjecati na odluke ili mišljenje nekog vladajućeg ili korporativnog tijela, tzv. establišmenta, odnosno djelovati na predstavnike ili zastupnike vlasti ili korporacije da (ne) proguraju neko mišljenje, zakon ili izmijene svoja stajališta i tako budu od koristi za onoga tko lobira.“³⁷⁶ Također, lobiranje se određuje i kao „specijalizirani dio odnosa s javnošću čija je svrha uspostavljanje i održavanje odnosa s državnom vlasti, poglavito s ciljem utjecaja na donošenje zakona i propisa.“³⁷⁷

U teoriji i praksi postoji više različitih vrsta lobiranja. U načelu se izdvajaju četiri osnovne (glavne) vrste lobiranja, i to:³⁷⁸

- lobiranje javnih politika,
- zakonodavno lobiranje,
- prostorno-plansko lobiranje i
- lobiranje javnih nabavki.

³⁷⁴ Barić, Sanja i Ana Acinger (2018). *Pravna regulacija položaja lobista u Sjedinjenim Američkim Državama*, u „Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci“, Vol. 39, br. 2, str. 897-920.

³⁷⁵ Ibid, str. 897-920.

³⁷⁶ Osredečki, Eduard (1995). *Odnosi s javnošću*. Zagreb: Naklada Edo, str. 101.

³⁷⁷ Cutlip, M. Scott, Center, H. Allen i Glen M. Broom (2003). *Odnosi s javnošću* (osmo izdanje). Zagreb: Mate, str. 19.

³⁷⁸ Barić, Sanja i Ana Acinger (2018). *Pravna regulacija položaja lobista u Sjedinjenim Američkim Državama*, u „Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci“, Vol. 39, br. 2, str. 897-920, prema: Vlahović, Natko i Bruno Jelić (2015). *Profesionalni lobist, priručnik o interesnom zagovaranju*. Zagreb: M.E.P., Zagreb, str. 65.

Za potrebe ovog istraživanja i udžbenika, od osobite važnosti je prva vrsta lobiranja, a to je lobiranje javnih politika. Lobiranje javnih politika odnosi se ponajprije na „resore državne vlasti, kao što su, primjerice, gospodarstvo ili socijalna politika.“³⁷⁹ Stoga se lobiranje smatra efektivnim instrumentom u procesu stvaranja javnih politika.³⁸⁰ Radi se, zapravo, o pokušajima utjecaja na procese stvaranja javnih politika.

Promatrano s aspekta javnih politika, koji lobiranje se defini- ra upravo kao „demokratsko pravo (u većini država zagwarantirano ustavom kao najvišim pravnim aktom), a koje se očituje u pravu na slanje predstavki i pritužbi tijelima javne vlasti te nastojanju utjecanja na kreatore javnih politika, shvaćene kao pojedince ili grupe.“³⁸¹

Antikorupcijsko izvješće Europske unije iz 2014. godine objaš- njava važnost „transparentnosti lobiranja, navodeći da je u cjelo- kupnoj kompleksnosti kreiranja javnih politika poželjno da javna uprava bude uključena u dijalog s vanjskim dionicima te bi sve zainteresirane strane trebale imati pravo izraziti svoje mišljenje, no na transparentan način, kako bi se smanjio rizik korupcije, a to je moguće kroz zakonodavstvo ili mehanizme registracije.“³⁸²

³⁷⁹ Ibid, str. 897-920.

³⁸⁰ „Javni i privatni interesi redovno doprinose percepciji, prezentaciji i defi- niciji problema u procesima izrade javnih politika u modernim demokrat- skim društvima. Iako izraz lobiranje često ima negativne konotacije, ono se smatra potpuno legitimnim i veoma neophodnim, zbog činjenice da lobisti obezbjeđuju jedinstvene koristi kompleksnim procesima donošenja odluka u modernim demokratskim sistemima, i time doprinose rezultatima javnih politika, koje reguliraju čak i najsitnije aspekte naših svakodnevnih života. Lobiranje je dio šireg pristupa dobrog upravljanja koji uključuje sve što se odnosi na kreiranje vladinih rezultata i djelovanja, od učešća građana u izboru vlasti do vladavine prava i kontrole korupcije“ (Šakota, Alma. *Lobi- ranje – efektivan instrument u procesima kreiranja javnih politika – Policy Brief 58*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, str. 1).

³⁸¹ Barić, Sanja i Ana Acinger (2018). *Pravna regulacija položaja lobista u Europi*, u „Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci“, Vol. 39, br. 3, str. 1207-1236.

³⁸² Ibid, str. 1207-1236, prema: *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-Corruption Report*, Brussels, 3.2.2014

Tako, primjerice, diferencirano institucionalno okruženje Europske unije „nudi interesnim skupinama širok raspon potencijalnih kanala utjecaja na oblikovanje javnih politika, pri čemu svaki od tih lobističkih kanala podrazumijeva interakciju s nizom institucionalnih i političkih aktera čija važnost ovisi o modalitetima procesa odlučivanja.“³⁸³

10.2. Zagovaračke strategije

Strategija je u svim segmentima djelovanja, pa i u okvirima javnih politika, jedna od najzanimljivijih pojava sve do današnjih dana. Sasvim očigledna je činjenica da bez aktivne i razvijene strategije djelovanja nema ni kvalitetnog rada i konačnog uspjeha.

Strategija se, u današnje vrijeme, susreće pod različitim nazivima, kao što su: organizacijska strategija, poslovna strategija, korporacijska strategija, strateški menadžment i drugi. Etimološki, riječ strategija vodi porijeklo od grčke riječi “strategus“, a što u prijevodu na bosanski jezik znači “pojedinaac sa visokim vojnim činom u Staroj Grčkoj“ (vojne starješine sa širokim ovlašćenjima).³⁸⁴

Svaka društvena aktivnost i djelatnost, ukoliko želi postati društveno korisna, efektivna i efikasna, treba imati razvijen strategijski koncept razrade kao vodilju ispunjenju postavljenih

(dostupno na: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf, str. 20).

Europska Komisija je napravila i važan pothvat glede transparentnosti lobiranja. Uvela je praksu objavljivanja informacija koje se tiču sastanaka održanih između lobista i članova Komisije, njihovih ureda i izvršnih direktora.

³⁸³ Vidačak, Igor (2006). *Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj uniji: mogućnosti i izazovi za Hrvatsku*, u Ott, Katarina (ur.) (2006). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung, str. 81-106.

³⁸⁴ Kuka, Ermin (2012). *Menadžment u obrazovanju*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o., str. 91.

ciljeva i zadaća. U tom kontekstu, javno zagovaranje zahtjeva strateški pristup i dugoročno djelovanje, što podrazumijeva pripremu i planiranje kao nužne i potrebne faze. Da bi se postalo uspješnim u zagovaranju usmjerenom ka društvenim promjenama, uključujući i promjene javnih politika, neophodan je postepen i sistemski pristup.

Imajući u vidu te činjenice, Pol Sabatier (*Paul Sabatier*) je razvio pristup analizi procesa stvaranja javnih politika koji je nazvao pristupom zagovaračkih koalicija. Prema navedenom pristupu, proces stvaranja javnih politika od početka pa do njihove implementacije, podrazumijeva „zagovaračku koaliciju koja obuhvaća aktere iz svih dijelova sustava stvaranja javnih politika.“³⁸⁵ Prema tom konceptu, zagovaračke koalicije se sastoje od „aktera iz različitih institucija koji dijele jedinstveni skup uvjerenja o politikama.“³⁸⁶

Zdravko Petak pod zagovaračkim koalicijama (eng. *advocacy coalition*) podrazumijeva „izraz razvijen u suvremenoj literaturi o javnim politikama, a odnosi se na međusobne interakcije koalicija koje konkuriraju jedna drugoj u sustavima kao što su, primjerice, telekomunikacije ili zaštita okoliša. Svaka vrsta koalicije sastoji se od različitih aktera iz privatnog i javnog sektora te dijele sasvim specifična i međusobno suprotstavljena uvjerenja o provedbenim politikama vlade. U sukobu između, primjerice, predstavnika zaštite okoliša i nekog industrijskog sektora, svaka od strana nastoji utjecati na provedbu politike koja zanima obje strane. Znajući da ostvarenje ciljeva koje je pred sebe postavila neka koalicija ovisi o odlukama vrha političke elite, zagovaračke koalicije nastoje utjecati na promjenu stajališta ključnih ljudi u procesu političkog odlučivanja.“³⁸⁷

³⁸⁵ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 59.

³⁸⁶ Sabatier, A. Paul (ur.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Col: Westview Press, str. 9.

³⁸⁷ Petak, Zdravko (2009). *Pojmovnik*, u „Hrvatska javna uprava“, broj 9 (1), str. 283-295.

„**Koalicija diskursa** (engl. *discourse coalition*). Povezivanje različitih društvenih skupina, aktera i institucija zajedničkim diskursom koji djeluje na stvaranje javne politike u nadmetanju s drugim diskursima u političkoj areni.

Kroz zagovaračke koalicije stvaraju se mreže i zajednice javnih politika kao važne karike i osnove za izgradnju i provedbu zagovaračkih strategija. Suština je da se, na temelju formirane, razrađene i jake zagovaračke strategije, utječe na donositelje odluka.

Teoretičari Pol Sabatier (*Paul Sabatier*) i Hank Dženkins-Smit (*Hank Jenkins-Smith*) su u zajedničkom radu razvili pristup koji se temelji na prihvatanju krajnje koordiniranog djelovanja aktera u okviru zagovaračkih koalicija, gdje je zajednička ideja mreža, uz uvjet postojanja određenog stepena konsenzusa. Glavne odrednice teorijskog okvira zagovaračke koalicije koje su ponudili Pol Sabatier (*Paul Sabatier*) i Hank Dženkins-Smit (*Hank Jenkins-Smith*) su:³⁸⁸

U analizi sklapanja diskurzivnih koalicija, diskurs se shvaća kao središnji organizacijski pojam oko kojeg se povezuju akteri i konstituiraju političke prakse. Analitičari pri istraživanju slučajeva donošenja, podržavanja i prestanka određenih politika moraju najprije identificirati i razložiti diskurse kao distinktivne naracije o stanju stvari, uzrocima, posljedicama i interesima u nekom području koje imaju implikacije za javnu politiku. U njima se očituju specifičnosti površinske terminologije, prepoznatljive priče, stereotipi i metafore, ali često i dublje organizirajuće metafore koje ih strukturiraju i upravljaju njihovim promjenjivim obilježjima (poput „mreže“ ili „infrastrukture“). Tako shvaćeni diskursi omogućuju formiranje različitih koalicija diskursa, a njih ova institucionalizacija, povezivanje s akterima i organizacijama omogućuju im reprodukciju i razvoj u legitimiranju politike. Diskurs je u ovoj perspektivi analitički konstrukt kojeg obilježava fluidnost i dvosmjerna veza s političkom okolinom. Oblikujući prakse, diskursi prelaze preko granica institucija i mogu zahvatiti društvene skupine koje u nekoj drugoj situaciji mogu biti nepovezane ili čak suprotstavljene, ali te ih skupine i same razvijaju, koriste ili odbacuju. Primjerice, u jednom se slučaju ekonomski interesi mogu povezati sa znanstvenim institucijama koje će podržati tradicionalni ekonomski diskurs i tako oformiti koaliciju diskursa nasuprot ekoloških udruga, koja će proizvesti politiku labavije regulacije emisija u okoliš, dok će se u drugoj prilici interesi udruga za zaštitu okoliša povezati s ekonomskim interesima pomoću koncepta „investiranja u prirodu“ i tako stvoriti diskurzivnu koaliciju koja povezuje prethodno nepovezana područja kao što su očuvanje prirode i ekonomski razvoj“ (Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342.).

³⁸⁸ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 60, prema: Sabatier, A. Oaul &

1. oslanjanje na podsisteme javnih politika kao na glavnu agregiranu jedinicu analize;
2. model pojedinca utemeljen na (a) mogućnosti složenih struktura određivanja ciljeva i (b) na sposobnostima obrade podataka koje su ograničene i, što je najvažnije, koje uključuju percepcijske filtre;
3. bavljenje učenjem usmjerenim na javne politike kao važnim izvorom promjene tih politika;
4. koncept zagovaračkih koalicija kao sredstvo za agregiranje velikog broja aktera iz različitih institucija s više razina vlasti i njihovo pretvaranje u odgovarajući broj jedinica s kojima se moguće nositi;
5. konceptualizacija sistema vjerovanja i javnih politika kao skupova ciljeva, percepcija problema i njihovih uzroka te preferencija vezanih za politike organizirane u veći broj razina;
6. koalicije koje nastoje manipulirati državnim i drugim institucijama kako bi promijenile ljudsko ponašanje i uvjete problema u namjeri da ostvare svoje sisteme uvjerenja.

Svaka uspješna zagovaračka strategija daje odgovore na nekoliko ključnih pitanja, i to:

- Ciljevi: Šta se želi postići?
- Ciljna publika: Prema kome je akcija usmjerena? Na koga se želi djelovati?
- Poruka: Kakvu poruku primatelji trebaju da čuju?
- Prenosioci poruke: Ko prenosi poruke? Na koji način uručiti poruku?
- Saradnja: Ko može pomoći?
- Dostava: Kako ih se može natjerati da to čuju?

Hank Jenkins-Smith (1999). *The advocacy coalition framework: An assessment*, u: Sabatier, A. Paul (ur.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Col: Westview Press, str. 154.

- Ostala publika: Ko su zainteresirani partneri?
- Vanjsko okruženje: Koje su mogućnosti i izazovi unutar konteksta procesa donošenja odluka?
- Raspored akcije: Kad će se što raditi?

Budući da je javno zagovaranje dinamičan proces, ono ima svoj tok implementiranja: Tok javnog zagovaranja je predstavljen na sljedećoj slici:



Slika 10. Tok javnog zagovaranja

(Izvor: Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 52)

Prema Ein Jang (*Eoin Young*) i Lisi Kvin (*Lisa Quinn*), zagovaranje u *policy* procesu je:³⁸⁹

1. dvosmjernan proces pregovaranja usmjeren na prebacivanje „vlasništva“ nad nalazima i preporukama *policy* analize s vaše organizacije na ciljane publike;

³⁸⁹ Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 53, prema: Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.

2. nepredvidljivo, i u pravilu zahtijeva dosta vremena i upornosti;
3. najvjerojatniji ishod je neki oblik utjecaja na sadržaj politike ili njene instrumente, a ne cjelovito preuzimanje vaše ideje;
4. uključuje „pridobivanje“ stručnih publika i izgradnju interesnih koalicija, kao i „trgovanje“ s političarima;
5. ovisno o kontekstu, koji je uvijek specifičan, mijenja se i često je nepredvidljiv.

Važno je naglasiti kako će, u svakom razvijenom demokratskom društvu, svi zainteresirani akteri učiniti sve kako bi zagovarali *policy* opciju koja njima odgovara. Pri tome, „koriste se sredstvima koja smatraju najdjelotvornijima, primjerice mjerodavnim vladinim tijelom, ostalim vladinim/parlamentarnim predstavnicima ili pak medijima. Zainteresirani dionici mogu uključivati nevladine organizacije, međunarodne vladine organizacije, druge savjetnike ili centre za javne politike, lokalne vlasti, političke stranke, udruge, sindikate ili zainteresirane građane.“³⁹⁰

Značaj javnog zagovaranja i njegovih strategija, u tom procesu posebno je naglašen, pa čak i uvjetno, kada akteri javnog zagovaranja budu spremni za te aktivnosti. Stoga, svaki uspješan zagovarač treba imati znanje o sistemu u kome radi, te znanje o problemu koji zagovara.

³⁹⁰ Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, str. 15.

10.2.1. Odabir najprimjerenijeg pristupa

Imajući u vidu veliku ulogu i značaj javnog zagovaranja u društvenopolitičkom ambijentu, veoma važan zadatak je odabir najboljeg i najprimjerenijeg pristupa zagovaranju javnih politika. Stoga, kod odabira najprimjerenijeg pristupa zagovaranju javnih politika, neophodno je prethodno odrediti sve faktore i utjecaje, kao i sam kontekst i okvir u kome se obavlja zagovaračka aktivnost. Dakle, pribavljeni podaci i informacije jesu bitni, ali ne i najvažniji faktori utjecaja na odabir najprimjerenijeg zagovaračkog pristupa.

U nizu brojnih utjecajnih elemenata, *policy* analiza jeste „tek jedan od mnogih glasova koji nastoje doprijeti do donositelja odluka i natječe se s puno utjecajnijim izvorima, poput novina ili televizije.“³⁹¹ Naime, novine se ni u kom slučaju ne bave beznačajnim stvarima i događajima za koje ne postoji društveni interes i koji ne utječu na društvo. One „uvijek teže senzacionalizmu i svaki članak teži da naglasi izvjesne momente koji su po nečemu posebni, koji odstupaju od ‘normalnog’.“ S druge strane, za televiziju je karakteristično da „može da emituje više poruka na razne načine i potpuno nezavisnih sadržaja i usmjerenja, obavljajući razne funkcije istovremeno.“³⁹²

Respektirajući nesumnjiv utjecaj masovnih medija³⁹³, prije svih novine, televiziju i internet, *policy* analiza (*policy* prijedlozi i

³⁹¹ Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 55.

³⁹² „Razni dokumenti u određenim emisijama, najčešće u informativno političkim, koriste se kao dokazi i kao ilustracije „ (Termiz, Dževad i Vera Arežina (2015). *Problemi istraživanja i naučnog proučavanja komunikologije*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 103-104).

³⁹³ „Suština funkcionisanja mass medija bi bila u tome da vrati zajednicu sebi, odnosno da ta komunikacija omogućuje glas o sebi (da se vidi i čuje) da preko njih komunicira, kritički analizira sebe i kroz neprestani dijalog izmjene iskustava političke prakse realizuje svoj napredak i hod u budućnost“ (Nuhanović, Asad (2005). *Demokratija, mediji, javnost – ogled o slobodi i jednakosti*. Sarajevo: Promocult d.o.o., str. 111).

izvještaji) ima veoma težak i složen zadatak osigurati interesiranje i doći u fokus javnosti. Jer, činjenica je kako pojedinci „o političkim događajima uglavnom doznaju preko mass medija – novina, časopisa, televizije i radija – tako se i sami mediji pojavljuju kao faktori socijalizacije.“³⁹⁴

Odlučujuće je da *policy* analiza u tom intenzivnom kontaktiranju s medijima osigura sistematsko i šire raščlanjivanje ukupnog konteksta (socijalnog, ekonomskog, političkog, kulturnog), u okviru kojega se donose relevantne (javne) odluke.

Ipak, mediji nisu jedini konkurent *policy* analizi u zagovaranju javnih politika. Naime, postoji čitav niz drugih faktora koji utječu na donošenje relevantnih političkih odluka. Neki od njih se odnose na:³⁹⁵

- **Iskustva i osobne stavove:** procjena donositelja odluke i njihovih bliskih saradnika, a koja se temelji na vlastitim stavovima i profesionalnom iskustvu uvijek je jedan od snažnijih faktora koji utječu na odluku. Također, treba imati na umu političke interese donositelja odluka i njihove procjene rizika po vlastitu političku karijeru.
- **Resurse na raspolaganju:** količina financija, kao i kapaciteti institucija za pružanje usluge također snažno utječu na odluku. Stoga je maksimalizacija troškovne učinkovitosti često eliminacijski kriterij, bez obzira na uvjerljivost drugih, nefinancijskih argumenata.
- **Političku klimu:** predstavničke i izvršne vlasti u pravilu imaju jasno vrijednosno određenje (neoliberalno, socijaldemokratsko, demokršćansko), te stoga prijedlozi koji se uklapaju u svjetonazor vladajuće stranke/koalicije imaju značajno veću šansu biti razmotreni, pa i prihvaćeni.

³⁹⁴ Ibid, str. 294.

³⁹⁵ Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 55-56.

- **Političku kulturu, navike i tradiciju:** institucije vlasti u pravilu imaju „uhodane“ i često nefleksibilne načine djelovanja. Stoga prijedlozi koji ne uzimaju u obzir institucionalnu kulturu i tradiciju nemaju veliku šansu, za razliku od pristupa koji uzimaju u obzir okoštalog tijela javne vlasti, stečena prava ključnih aktera i strah od promjena, makar se on odnosio samo na usvajanje vještina upravljanja novim tehnologijama.
- **Vanjske utjecajne aktere, lobiste i kreatore javnog mnijenja:** njihov utjecaj može biti izrazito snažan s obzirom na to kako se postavljaju problemi i rješenja, kao i u konačnom odabiru politike i instrumenata njene primjene, ne samo u smislu otežavanja, nego i poticanja željenih promjena.
- **Izvodljivost u odnosu na politički trenutak:** posebnu pozornost treba obratiti na trenutak u izbornim ciklusima (unutarstranački, lokalni, parlamentarni, europski, ...) i proračunskim procesom (kasnojesenska rasprava o idućoj godini, pauza u planiranju budžeta nakon izbora, a prije punog funkcioniranja nove vlasti), na temelju dostupnih informacija, mogućih proračunskih alokacija i unutar postojećeg institucionalnog okvira odigrati će veliku ulogu u odabiru krajnjeg rješenja.
- **Javno mnijenje:** ne treba zaboraviti da je cilj svake vlasti ostati na vlasti, što se postiže potporom birača. Stoga će „oslušivanje bila“ šire javnosti ili neke specifične skupine na koju se politika odnosi, kao i odabir jezika kojim će se odluka legitimirati biti i pod utjecajem rezultata ispitivanja javnog mnijenja.

Prilikom odabira najprimjerenijeg zagovaračkog pristupa treba imati u vidu sve navedene faktore i parametre, tj. njihove uloge i utjecaje na uspješnost i efikasnost zagovaračkog procesa. Važan korak u tome je spoznaja i analiza konteksta u kome se odvija ili će se odvijati zagovarački proces.

10.2.2. Analiza konteksta i postavljanje ciljeva u odnosu na kontekst

Svaka društvena aktivnost i djelatnost, uključujući i donošenje političkih odluka, se odvija i događa unutar određenog društvenog, ekonomskog, političkog, kulturnog konteksta³⁹⁶ (prostora, vremena, okruženja). S tim u vezi, Ivan Grdešić smatra kako „snaga jedinog sustava ne mjeri se njegovom krutošću i tvrdoglavošću, nego sposobnošću prepoznavanja i vrednovanja prijetnji i poticaja iz okruženja te primjerenim odgovorom na njih.“³⁹⁷

Tako npr. kada je u pitanju analiza političkog konteksta neophodno je znati kako „politički aspekti problema mogu biti dvostruki: prvi se odnose na općepolitičko stanje na državnoj ili lokalnoj razini, a drugi na odnose i moguće sukobe interesa unutar organizacije ili institucije u kojoj se analiza provodi.“³⁹⁸ Spoznaja takvog konteksta i stjecanje neophodnih uvida u takav kontekst omogućava efikasnije i lakše provođenje analize, te postavljanje i provođenje strateških ciljeva u odnosu na postojeći (aktualni) kontekst.

U samoj analizi konteksta, tri su područja na koja se neophodno fokusirati.³⁹⁹

1. Izazovi ili prepreke zbog kojih proces ne ide u smjeru u kojem biste željeli, poput:

- Ne znamo ili nemamo pristup onima koji pripremaju odluke i onima koji ih u konačnici donose;
- Suprotne vrijednosne pozicije i interesi u odnosu na pozicije i interes Vlade;

³⁹⁶ „**Kontekst** (lat. contextus) veza misli u govoru; sadržaj nekog spisa u cjelini, smisao, spoj riječi” (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 733).

³⁹⁷ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 22.

³⁹⁸ Ibid, str. 21-22.

³⁹⁹ Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 57-58.

- Tema koja se uopće ne nalazi na političkom dnevnom redu Vlade;
 - Nedostatak znanja ili razumijevanja problema i potencijalnih rješenja među ciljanom publikom;
 - Manjak podataka nužnih da bi se potkrijepilo donošenje odluke;
 - Vlastiti nedostaci (imidž o nama, informiranost, umreženost, stručnost, resursi...).
- 2. Prednost koju možete iskoristiti kako biste proces pomaknuli u željenom smjeru, poput:**
- Iznenađujući ili novi nalazi proistekli iz istraživanja i analize;
 - Novo rješenje starog problema;
 - Prilika za djelovanje koja se pojavila u društvenom, političkom ili ekonomskom kontekstu;
 - Podrška utjecajnih pojedinaca ili organizacija (potencijalni ambasadori/glasnogovornici);
 - Pažnja i naklonost medija - ubacivanje novih perspektiva kroz tzv. tople (ili tužne) ljudske priče, odjeci „stranih“ priča i njihovo daljnje praćenje u domaćoj javnosti.
- 3. Koliko velik pomak možete očekivati, s obzirom na identificirane prepreke i prednosti. Ne zaboravite da cilj može ići od tek otvaranja rasprave o nekoj temi pa sve do promjene politike sukladno vašim željama:**
- podizanje svijesti o problemu, a potom i o načinima rješavanja problema;
 - poticanje rasprave ključnih dionika;
 - promjena stava stručnjaka o nekoj temi ili *policy* opciji;
 - postavljenje teme na politički dnevni red;
 - prihvaćanje i primjena vaših *policy* preporuka;
 - rezultat ove analize trebao bi vam dati realističnu sliku onoga što možete postići i biti vodilja u osmišljavanju zagovaračkih aktivnosti.

Kada se uradi analiza konteksta temeljem navedenih preporuka, moguće je postaviti adekvatan i kontekstualan opći zagovarački cilj. Dakle, ključno je da *policy*-analitičar u analizi konteksta spozna i pribavi informacije o: glavnim akterima, djelovanjem društvenih podsistema (zdravstvo, školstvo, kultura, sport), pravilima i procedurama odlučivanja (normativnoj regulativi i administrativnim pravilima), glavnim komunikacijskim kanalima, financiranju, porezima, budžetu, itd.

Pribavljanje svih navedenih podataka i informacija je za *policy*-analitičara, ustvari, pripremna faza koja mu pomaže pri „konačnoj odluci o provođenju *policy*-analize, a bit će mu i podloga za buduće analitičke postupke.“⁴⁰⁰

10.2.3. Analiza aktera

Za provođenje i implementiranje zagovaranja javnih politika (zagovaračkog procesa) od osobitog značaja je prethodno analiziranje ključnih aktera donošenja odluka. Analizom aktera se identificiraju ključni akteri zagovaranja i donošenja javnih politika, čiji se stavovi, ponašanja, vrijednosni sudovi, naklonosti također analiziraju.

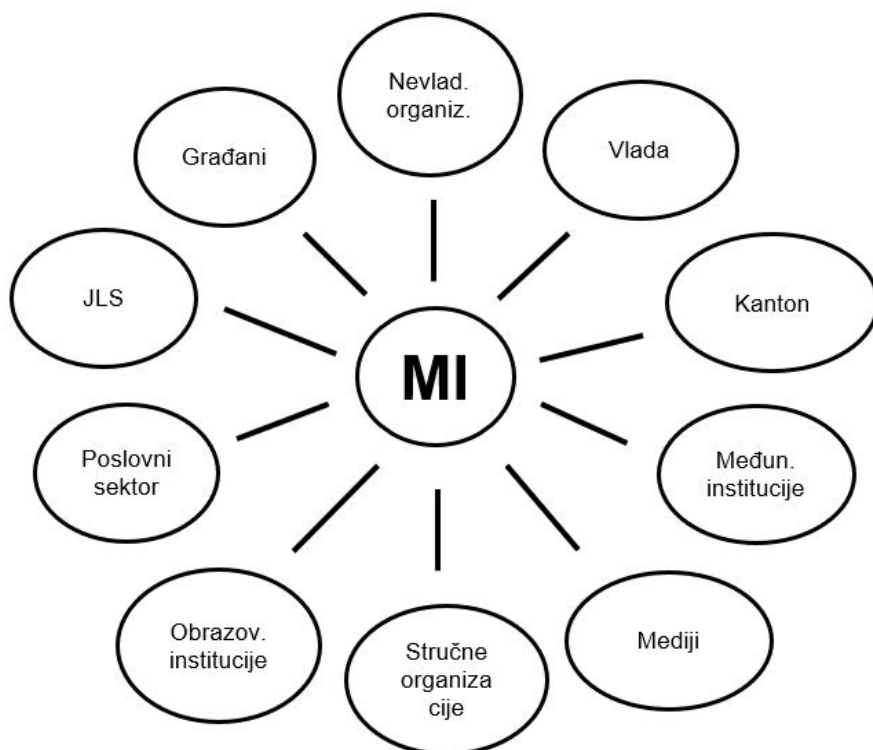
Od efikasne i dobre analize aktera, ovisi i uspjeh provođenja procesa zagovaranja i odlučivanja o javnim politikama. Analiza omogućava precizno i tačno identificiranje i određivanje ključnih zainteresiranih aktera (sudionika) procesa donošenja odluka (vlasti, agencija, civilnog društva, eksperata, privatnog sektora itd.).

Sam proces analize aktera nije nimalo jednostavan, već je dosta složen i zahtjevan. Pri provođenju takve analize, *policy*-analitičari nailaze na brojne prepreke i ograničenja. Jedna od prepreka, ako ne i glavna, jeste činjenica kako i sami akteri „mogu težiti izbjegavanju analiza kako bi prikrili interesne pozicije, zaštitili saveznike i

⁴⁰⁰ Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Alinea, str. 26.

vlastite slabe točke.⁴⁰¹ Ovakva i slična ograničenja ujedno su prepreka implementiranju kompletne analize javnih politika.

Neke od mogućih skupina aktera koje treba analizirati su prikazani na sljedećoj slici:



Slika 11. Skupine aktera koji se analiziraju

(Izvor: Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 61)

Važno je tokom analize aktera utvrditi koji su sudionici manje zainteresirani i manje uključeni, a koji su akteri više zainteresirani i intenzivnije uključeni u procese zagovaranja javnih politika i donošenja relevantnih odluka. Jer, činjenica je kako svi akteri nisu s

⁴⁰¹ Ibid, str. 22.

istim intenzitetom i zainteresiranošću uključeni u te procese. Tako postoje: primarni (ključni) akteri, sekundarni akteri i tercijarni akteri.

Isto tako, unutar navedenih skupina sudionika postoji čitav niz manjih podskupina aktera među kojima su oni s kojima je lakše surađivati i oni s kojima je teže surađivati prilikom analize. Pozitivna činjenica za *policy*-analitičare je ta što se pri ovakvim odnosima često stvaraju zagovaračke koalicije tako da „neki akteri koji samostalno imaju nisku razinu moći i utjecaja u većoj koaliciji mogu dobiti znatno veću moć i utjecaj“⁴⁰², pa samim time će se kod njih javiti veći intenzitet zainteresiranosti i uključenosti u zagovaračke procese.

10.2.4. Oblikovanje i prijenos poruka

Oblikovanje poruka je faza koja proizilazi iz samog istraživanja (pribavljanja, analize i obrade podataka). Taj proces zahtijeva ozbiljan metodsko-metodološki, sistemski, cjelovit i znalčki rad s obzirom da od izbora krucijalnih poruka ovisi uspješnost zagovaranja i donošenja javnih odluka (javnih politika).

Poruka koja nastaje kao rezultat *policy* istraživanja treba kvalitetno argumentirati:⁴⁰³

1. trenutni problem iz kojeg proizilazi potreba za promjenom, i
2. moguća rješenja koja proizilaze iz istraživanja.

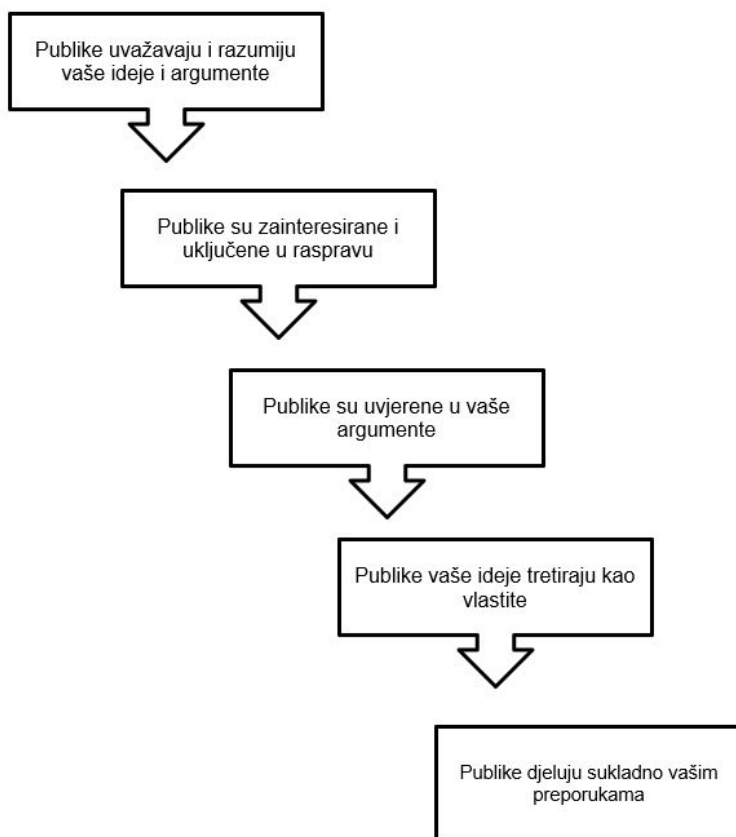
Važno je napomenuti i činjenicu kako se u rezultatima *policy* istraživanja često određene poruke moraju više naglasiti u odnosu

⁴⁰² „Za zagovaračke organizacije (je) važna izgradnja reputacije profesionalnih i neovisnih analitičara političkih i *policy* okolnosti, čiji su argumenti temeljeni na metodološki provjerenim istraživanjima i koji, osim kritike, nude i provediva alternativna rješenja. Takvom ćete reputacijom sebi otvoriti mnoga vrata, od donositelja odluka do medija i značajno si olakšati zagovaranje društvenih promjena“ (Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 61 i 63).

⁴⁰³ Ibid, str. 65.

na druge. Upravo zbog toga, takve poruke trebaju biti jednostavne i lako razumljive, kako bi se efikasno mogle prenositi dalje i time utjecati na donošenje odluka. U tom kontekstu, razvijen je i univerzalni model prenošenja poruka ciljanoj publici.

Poruka ili poruke koje se prenose ciljanim publikama trebaju pratiti sljedeći model:



Slika 12. Model prijenosa poruka ciljanim publikama

(Izvor: Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 66, prema: Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Europe*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj)

Navedeni fazni model prijenosa poruka zahtjeva ispunjenje kriterija u svakoj pojedinoj fazi, kako bi se u konačnici oblikovale poruke koje će navesti ciljanu publiku da se ponaša u skladu s njima. Stoga, oblikovanje poruka traži vještinu i kompetentnost *policy* istraživača u obezbjeđenju podrške i pozornosti ciljanih publika. *Policy* istraživač u svojim porukama treba znati ukazati na sve prilike, prijetnje i rizike koji eventualno stoje na putu prijenosa poruke i njene implementacije u društvenopolitičkoj praksi. Jer, suštinski je cilj zagovaranja javnih politika da poruke koje se prenose ciljane publike prime i preuzmu, te, u skladu s tim, učestvuju u donošenju relevantnih odluka i izvedbi željenih promjena.

Prijenos (transfer) javnih politika u današnje vrijeme se smatra novim pristupom u analizi javnih politika ili njenim okvirom. I pored toga, Majkl Hil (*Michael Hill*), navodi da „ipak, budući da su pokušaji transfera javnih politika vrlo česti, teorija transfera javnih politika pomalo je banalna ili ima tendenciju pridavati preveliku važnost prijenosu ideja kao pokretaču promjena javnih politika. Ona ne odgovara na pitanje kako se donose odluke o prihvatanju ili odbacivanju ideja što dolaze iz drugih sredina.“⁴⁰⁴

U okviru zagovaračkog procesa od izuzetnog značaja je i pouzdana identifikacija aktera koji prenose poruke ciljanim publikama i skupinama. Isto kao što *policy* istraživači trebaju imati znanja i sposobnosti oblikovanja poruka, tako i prenositelji poruka trebaju biti kompetentni znalaci i efikasno te iste poruke prenijeti ciljanim publikama i interesantima. Polazni uvjet u tom procesu jeste taj da prenositelji poruka budu spremni svoje vrijeme i pozornost usmjeriti u aktivnosti efikasnog prenošenja poruka. Ukoliko poruke ne budu valjano prenesene, onda nema niti realizacije zagovaračke strategije i implementacije javne politike. U tom kontekstu, prenositelji poruka mogu biti pojedinci (individue), skupine, kao i organizacije koje djeluju unutar društva.

⁴⁰⁴ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 173-174.

U odabiru prenositelja poruke, ovo su neka od pitanja koja je potrebno postaviti:⁴⁰⁵

- Je li organizacija najbolji prijenosnik poruke ili bi tu ulogu bolje odigrala neka druga organizacija?
- Postoje li resursi, vjerodostojnost, reputaciju, vidljivost i podrška koja je nužna da bi ostali akteri poruku shvatili ozbiljno?
- Postoje li potrebne komunikacijske i vještine izgradnje odnosa s ljudima da bi se na najbolji način prenijela poruka?
- Tko može biti podrška u ovom procesu?

Odlike snažnog prenositelja poruke uključuju:⁴⁰⁶

- Prepoznatljiv je u smislu stručnosti ili inovacija čiji se doprinos smatra vrijednim u području o kojem je riječ;
- ima ugled respektabilnog istraživača, analitičara ili komentatora u tom području;
- predstavlja važnog aktera u tom *policy* području;
- gradi dobre odnose i vidljivost u *policy* mreži;
- ima pristup ključnim „igračima“ tog *policy* područja;
- uživa povjerenje donositelja odluka u tom području;
- smatra ga se iskrenim i ne previše političnim;
- uživa povjerenje, ima senzibilitet i izgrađene odnose s osobama na koje će promjena najviše utjecati;
- prepoznatljiv je kao osoba ili organizacija koja ima kapaciteta i želje uključiti se u zagovarački proces i donijeti promjenu.

Prenositelji poruka, dakle, pored svih znalačkih kompetencija, trebaju imati jak i izgrađen integritet ličnosti, te snažnu osobnu percepciju, kako bi ih donositelji odluka uvažavali i poštovali. Takve kompetencije prenositelji poruka nikako ne smiju iskorištavati i

⁴⁰⁵ Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 74.

⁴⁰⁶ Ibid, str. 74-75.

eventualno nametati svoje percepcije i poruke. Takav stav i takvo postupanje može imati kontra efekte, a koji u konačnici mogu dovesti to neuspjeha zagovaračkog procesa i propasti u donošenju odluka. Da se to ne bi događalo, proces zagovaranja se postavlja tako da to nije individualna aktivnost, već aktivnost jednog šireg kruga osoba povezanih u zagovaračke skupine ili timove. Unutar takvih timova moguće je lakše i jednostavnije prevazići sve negativnosti koje mogu loše i destimulirajuće utjecati na zagovarački proces i donošenje odluka (usvajanje javnih politika).

JEDANAESTO POGLAVLJE

11. JAVNE POLITIKE I JAVNI IZBOR

11.1. Određenje javnog izbora

Analiza problematike preferencija i njihove agregacije prilikom donošenja kolektivnih (zajedničkih) odluka kroz sisteme glasanja otvara jednu, u današnjem vremenu izuzetno značajnu temu i stvoren problem kako za ekonomiste, tako i za politologe, a tiče se pojma i prakse **javnog izbora** (eng. *public choice*). Često se navodi kako teorija i praksa javnog izbora stalno se širi i raste, tako da je sve zastupljenija, kako u znanosti, tako i konkretnom okruženju. Da bi se cjelovito sagledao javni izbor, neophodno je, prije svega, odrediti i razumijeti njegovu definiciju.

U najkraćem, javni izbor se definira kao „ekonomska studija o netržišnom odlučivanju ili jednostavno kao primjena ekonomije na politologiju.“⁴⁰⁷ Naime, i javni izbor, kao i politologija (znanost o političkim procesima i općenito politici) imaju isti predmet istraživanja, a to su država, glasači, pravila i procedure izbornog procesa, birokracija i slično. Ove činjenice, stoga, opovrgavaju i demaskiraju sve ranije, pa i neke današnje teorije koje preferiraju stav kako ekonomija i politologija nemaju neke jače i značajnije veze i međusobne utjecaje. Upravo je teorija i praksa javnog izbora pokazala i dokazala suprotno. Suštinski promatrano, čak je i sama metodologija istraživanja u oblasti javnog izbora, ustvari, ista kao i metodologija istraživanja u oblasti ekonomske znanosti i prakse (kao specifične metodološke discipline). Dakle, javni izbor primjenjuje „metode ekonomista na politiku, i to osobito na dva bitna problema: problem kolektivnog djelovanja i problem

⁴⁰⁷ Mueller, C. Dennis (2008). *Javni izbor III – Primjena ekonomije na političku znanost*. Zagreb: Masmedia/Poslovni dnevnik, str. 1.

agregacije preferencija.⁴⁰⁸ O oba navedena problema već su prezentirani rezultati znanstvenih istraživanja.

Javni izbor je, kao što se može zaključiti, karika poveznica ili zajednički nazivnik politike i ekonomije (političkih i ekonomskih znanosti). Problem kolektivnog (zajedničkog) odlučivanja je, kako u politici, tako i u ekonomiji, od izuzetnog značaja. Naime, alokacija resursa ili rashodi na javna dobra određuju se upravo u okvirima političkog procesa i političkih procedura. Javni izbor, kao oblik kolektivnog odlučivanja, ovdje dobiva svoj puni izražaj, smisao i značaj. To iz razloga što se odluke koje se tiču alokacije resursa u okviru javnog sektora donose na način da „pojedinci glasaju za svoje izabrane predstavnike, a ti izabrani predstavnici sa svoje strane glasaju za državni budžet, dok sâm novac troše različiti upravni organi.“⁴⁰⁹ Suština ovoga jeste činjenica da pojedinci imaju različit stav i pristup o tome kako trošiti osobni novac, s jedne strane, i kako trošiti državni (javni) novac, s druge strane. Javni izbor je tu da omogućí donošenje što boljih i efikasnijih odluka o alokaciji resursa na javna dobra, uz uvjet da te odluke odražavaju ili sadrže javne interese onih na koje se odluke odnose.

Iako se ekonomisti u većini slučajeva bave privatnim izborom i privatnim preferencijama, ipak im je javni izbor nezaobilazna tema i preokupacija. Tako, primjerice prilikom određene krizne (vanredne) situacija ili turbulencija na tržištu, država intervenira tako što donosi konkretne odluke i zakone, kojima nastoji ispraviti izražene nesavršenosti tržišta. Navedeni je primjer jednostavan i zorno pokazuje politike i prakse javnog izbora na djelu (konkretizacije javnog izbora).

Javnim izborom se donose javne odluke (političke netržišne odluke). Te političke netržišne odluke „mogu se izvrsno proučavati primjenjujući jednaka sredstva kao u tržišnim odlukama.“⁴¹⁰ Dakle,

⁴⁰⁸ McLean, Iain (1997). *Uvod u javni izbor*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 19.

⁴⁰⁹ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 158.

⁴¹⁰ McLean, Iain (1997). *Uvod u javni izbor*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 12.

političari kao poduzetnici, pod utjecajem najrazličitijih javnih politika, donose netržišne odluke na način da kroz proces izbora od strane birača (potrošača) dobivaju legitimno pravo za utvrđivanje javnog interesa koji se mora ogledati u konačnoj donesenoj odluci.⁴¹¹

Javni izbor promatra javno (političko) odlučivanje s ekonomskog stajališta i konteksta, nastojeći pokazati kako je političko odlučivanje pod utjecajem ponašanja aktera na tržištu. Suština svega nalazi se u činjenici da „pojedinci i na tržištu i u politici teže maksimiranju vlastitih koristi, nastojeći promicati svoje interese.“⁴¹² Kod javnog izbora je pitanje ulaganja u javna dobra, a kod privatnog izbora je ulaganje u privatna dobra. Rezultanta obje vrste odlučivanja o ulaganju, u svakom pogledu, jeste maksimiranje koristi i zadovoljenje preferencija, interesa i ciljeva pojedinaca, bilo da se radi o jednom ili o više pojedinaca povezanih u kolektivitet.

U skladu s navedenim činjenicama, može se zaključiti kako je javni izbor, kao oblik netržišnog odlučivanja i oblik primjene ekonomske znanosti i prakse na političku znanost i praksu, neizostavna odrednica savremenih ekonomskih i političkih kretanja. On služi za deskripciju i prezentaciju toga kako političke institucije (parlamenti, vlade) i politički zastupnici koji u njima rade donose odluke o raspodjeli resursa (javnim rashodima) na određena javna dobra. Javni izbor je najefikasniji i najbolji primjer kako se u javnom sektoru koriste ekonomska i tržišna pravila u procesu odlučivanja i donošenja odluka. Novija istraživanja javnog izbora su pokazala kako je on proširio svoju oblast i obuhvat djelovanja, gdje se sa ranije analize ponašanja birača (glasača) prešlo u segment ponašanja političkih zastupnika, interesnih skupina, birokrata, kao i drugih javnih službenika svih nivoa. Stoga je izučavanje javnog izbora interdisciplinarnog karaktera, pogotovo u „visokorazvijenim

⁴¹¹ „U tom kontekstu, birači (glasači) se mogu promatrati kao potrošači, političari (politički predstavnici) kao poduzetnici, političke stranke kao preduzeća itd.“ (Ibid, str. 12).

⁴¹² Brunsko, Zagorka (1999). *Birači, političari i birokracija u svjetlu teorije javnog izbora*, u „Politička misao“, Vol. XXXVI, broj 3, str. 89-100.

zemljama“ gdje javni izbor ima „političko, ekonomsko, financijsko, društveno i kulturno značenje.“⁴¹³

Važno je naglasiti da teorija javnog izbora ima svoju povijesnu utemeljenost, zahvaljujući brojnim znanstvenicima koji su se bavili navedenim problemom čime su postavili osnove za daljnju razradu ovog koncepta.

11.2. Javni izbor i javna vrijednost

Jedna od osnovnih i temeljnih zadaća javnog izbora je postizanje i implementiranje javne vrijednosti koja, u konačnici, vodi ukupnom društvenom blagostanju. Polazeći od postavke kako je čovjek u isto vrijeme *zoon politikon* (političko/društveno biće – *Aristotel*) i ekonomsko biće (*Adam Smith*), javni izbor analizira društvene funkcije i njihovo implementiranje u praksi. Jedna od tih društvenih funkcija, za čije implementiranje se zalaže teorija i praksa javnog izbora, jeste **javna vrijednost** (eng. *Public Value*).

Pojam i koncept javne vrijednosti ima svoje povijesne osnove i znanstveno utemeljenje, još iz vremena antičke Grčke, isto kao i koncept javnog dobra, javne sfere i slično. Teoretičari poput Džona Beningtona (*John Benington*) i Marka Mora (*Mark H. Moore*) smatraju kako se „javna vrijednost na najbolji način može razumijeti i postići unutar pojma ‘javne sfere’ – demokratskog prostora koji uključuje državu, ali se i ne ograničava na nju, unutar koje građani iskazuju svoje zajedničke predstavnice i kroz koju se slobode pojedina naca moraju štititi.“⁴¹⁴

⁴¹³ O navedenom šire vidjeti u: Vuković, Ivan (1997). *Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta*, u „Politička misao“, Vol. XXXIV, broj 3, str. 163-178.

⁴¹⁴ Benington, John i Mark H. Moore (2013). *Javna vrijednost: teorija i praksa*. Zagreb: Mate d.o.o., str. 31.

Ova knjiga predstavlja jedan od najznačajnijih savremenih pristupa tematici i problematici teorije i prakse javne vrijednosti u društvu. Ona pruža koncizno preoblikovanje pristupa i svrhe javne koristi u današnjem promjenjivom kontekstu i okruženju, koje je poduprto međunarodnim iskustvom.

Da bi se adekvatno odredila definicija javne vrijednosti, neophodno je prethodno odrediti definiciju samog pojma "vrijednost". Tako klasična ekonomska misao pravi distinkciju između:⁴¹⁵

- relativne/razmjenske vrijednosti (koja odražava cijenu artikla na otvorenom tržištu);
- radne vrijednosti (koja odražava količinu ljudskog napora uloženog u proizvodnju nečega) i
- upotrebne vrijednosti (koja odražava koliko je određeni predmet koristan i iskoristiv danj osobi ili situaciji).

Vrijednost, dakle, odražava određeni kvalitet i kvantitet nekog odnosa i njegova dejstva i utjecaja na pojedince, kao i na širu društvenu zajednicu (kolektiv).

Pojam javne vrijednosti, s druge strane, ide izvan navedenih tržišnih postavki, te u sebe, pored navedenog, uključuje i društvene, političke, socijalne, kulturne i druge dimenzije. Javna vrijednost je, stoga, prije svega, ono što javnost smatra vrijednim i značajnim za sebe i ono što dodaje vrijednost javnoj sferi.

Činjenica je, ipak, da su javna vrijednost i javni izbor međuobno povezane i međuovisne kategorije. U tom kontekstu važno je naglasiti kako teorija javnog izbora „s političkog i ekonomskog stanovišta izučava proces donošenja proračuna, te način zadovoljavanja javnih potreba pojedinaca kroz sustav javnih izbora.“⁴¹⁶ Dakle, javna vrijednost se može postići jedino kroz proces javnog izbora. S obzirom da je javna vrijednost rezultat objedinjavanja pojedinačnih (partikularnih) interesa i potreba, to jedino javni izbor može omogućiti agregaciju svih tih najrazličitijih interesa i potreba. Tako teorija javnog izbora „ne može odrediti vrhunske moralne ili etičke vrijednosti, ali ona može ‘raskrinkati’ pojedine moralističko-normativne utopije kao logički

⁴¹⁵ Ibid, str. 44-45.

⁴¹⁶ Vuković, Ivan (1997). *Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta*, u „Politička misao“, Vol. XXXIV, broj 3, str. 163-178.

inkonzistentne špekulacije, apsolutno neostvarive u politici.“⁴¹⁷ Navedena konstatacija jasno pokazuje kako je jedino javni izbor taj mehanizam i alat za postizanje javne vrijednosti u okviru javne sfere ili javnog sektora. Tako se, pod zahtjevom postizanja javne vrijednosti postižu i mnoge reforme u okviru javnog sektora, a koje u nekom drugom kontekstu i pod nekim drugim utjecajima svakako da ne bi bile implementirane. Mada je vrijednost ishoda reforme teško odrediti i identificirati, ipak postoje određeni indikatori (pokazatelji) na osnovu kojih se mogu definirati pozitivni učinci implementiranja reformi. Stoga, cilj svake reforme u okviru javnog sektora treba biti jedino i samo javna vrijednost. U svemu tome neophodno je dostignuti i ispuniti još jedan uvjet, a to je uvijek *racionalnosti* kao osnove javne vrijednosti.

11.2.1. Javni izbor i ekonomija blagostanja

Pojam blagostanja i njegovo praktično (društveno) implementiranje je tema koja kroz povijest zauzima veliku pozornost. Još od prvih društvenih zajednica ljudi, pa sve do današnjih globalnih zajednica, blagostanje je univerzalni model kojemu se teži i koji se nastoji implementirati. Povijest čovječanstva je pokazala i dokazala kako je (društveno) blagostanje jedan od temeljnih preduvjeta egzistiranja država, počev od grčkog polisa, pa do današnjih savremenih nacionalnih država.

Sve do kraja 30-tih godina 20-tog stoljeća, o blagostanju se pisalo i govorilo kao o blagostanju uopće. Individualno i društveno (kolektivno) blagostanje se podjednako razumijevalo, njima se seriozno pristupalo i o njima znanstveno debatiralo s različitih aspekata i stajališta. Međutim, nova razmatranja i novi pristupi u oblasti, prije svega, ekonomske znanosti, pridonijeli su stvaranju

⁴¹⁷ Ciraki, Dario (1996). *Teorija javnog izbora i paradoksi glasovanja*, u „Politička misao“, Vol. XXXIII, broj 2-3, str. 198-225.

koncepta ekonomije blagostanja, u kome se uočava jasna distinkcija između individualne korisnosti i društvene korisnosti, odnosno individualnog blagostanja i društvenog blagostanja.

Koncept ekonomije blagostanja (eng. *welfare economics*) podrazumijeva „normativnu analizu ekonomskih sustava, tj. proučavanje onoga što je ‘pogrešno’ ili ‘ispravno’ u funkcioniranju gospodarstva.“⁴¹⁸ Dakle, radi se o konceptu koji se bavi temeljnim pitanjima i problemima normativne ekonomije, a ta pitanja i problemi se tiču organiziranja privrede, tj. šta, kako i za koga treba proizvoditi, te ko o tome treba donositi relevantne odluke.

Navedeni je koncept prvi osmislio i razradio američki ekonomist Abram Bergson (*Abram Bergson*), još kao student ekonomije, 1939. godine. Do ovog koncepta je došao temeljem provedenih istraživanja u kojima je „pošavši od individualnih preferencija“, nastojao pružiti teoriju i praksu „dolaska do društvenog blagostanja.“⁴¹⁹ Neznanstveno (laički) i nekritički promatrano, može izgledati kako blagostanje jednog pojedinca nema nikakvog učinka na blagostanje drugih osoba. Međutim, ova teorija i ideja je već odavno izgubila na svom značaju, a njeni argumenti su u današnje vrijeme nedostatni i nekonkurentni. Naime, novija istraživanja (osobito ekonomska), a koja se na relevantnim istraživanjima upravo citiranog Abrama Bergsona (*Abram Bergson*), ukazuju na činjenicu da, ipak, više individualnih blagostanja vode društvenom blagostanju⁴²⁰. U tom kontekstu, Abram Bergson (*Abram Bergson*) predlaže jednostavno sumiranje (agregaciju, zbrajanje) pojedinačnih blagostanja, a čiji zbir u konačnici vodi društvenom blagostanju.

⁴¹⁸ Samuelson, A. Paul i William D. Nordhaus (2005). *Ekonomija* (osamnaesto izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 734.

⁴¹⁹ Petak, Zdravko (1999). *Politička ekonomija kolektivnog odlučivanja: doprinos Buchanana i Tullocka*, u „Politička misao“, Vol. XXXVI, broj 3, str. 71-88.

⁴²⁰ „Suština koncepta jeste pravilo i procedura pretvaranja niza privatnih dobara u društveno blagostanje. Ovo pravilo je Abram Bergson (*Abram Bergson*) nazvao ‘funkcijom društvenog blagostanja’“ (Ibid, str. 71-88)..

Navedene činjenice upućuju na zaključak da je kategorija korisnosti (korisnost pojedinca) u središtu pozornosti ekonomije blagostanja⁴²¹. Ona je osnovna, temeljna, polazna kategorija i, kako smatra autor Zdravko Petak, samo je „početna točka analize“. Najteži posao leži u činjenici i procesu sumiranja (zbrajanja) pojedinačnih (individualnih, parcijalnih) blagostanja. U tom smislu, britanski liberalni ekonomist Artur Pigo (*Arthur C. Pigou*) nudi rješenje u kome tvrdi da se „ekonomsko blagostanje sastoji od skupine zadovoljstava i nezadovoljstava koja se mogu podvesti pod novac kao zajedničku mjeru.“⁴²²

Međutim, *conditio sine qua non* (uvjet bez kojega se ne može) postizanja ekonomskog blagostanja je dobro i efikasno javno upravljanje, odnosno ekonomski snažna i efikasna država i njena dobro organizirana javna vlast, kao i javne politike koje država formulira i implementira. Bez takve države i procesa odlučivanja koji su usmjereni na zadovoljenje parcijalnih interesa i preferencija, nema niti ekonomskog blagostanja. Upravo na ovim činjenicama se zasniva povezanost i, u određenoj mjeri i kompatibilnost, između ekonomije blagostanja i javnog izbora. Ovim vezama su se, u svojim znanstvenim istraživanjima, posebno bavili Entoni Dovns (*Anthony Downs*) i Džeјms Bučnan (*James Buchanan*). Oni su, kritički promatrajući koncept ekonomije blagostanja, došli do vlastitih saznanja i spoznaja, ocjenivši kako je „koncept nove ekonomije blagostanja nedostatan, jer se sveo na postavljanje kriterija blagostanja i ukazivanje na neuspjeh tržišta u alociranju javnih dobara.“⁴²³

⁴²¹ „Iako u svojim istraživanjima nije odredio kako se taj odnos izražava, on ipak smatra kako su želja za nekom stvari (*desire*) i mjere zadovoljstva (*satisfactron*) ustvari jednake stvari“ (Pigou, C. Arthur (1952). *The Economics of Welfare* (5th edn.). London: Macmillan, str. 24).

⁴²² Petak, Zdravko (2001). *Javna dobra i političko odlučivanje*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 90.

⁴²³ Petak, Zdravko (1999). *Politička ekonomija kolektivnog odlučivanja: doprinos Buchanana i Tullocka*, u „Politička misao“, Vol. XXXVI, broj 3, str. 71-88.

Pretpostavke o tome kako „tržište ne može svojim slobodnim delovanjem dovesti do optimalne alokacije resursa poslužile su kao osnova za formulisanje pojma poznatog kao tržišni neuspesi.“⁴²⁴

U tom smislu, navedeni autori u taj pristup unose i inkorporiraju nove aktere, koji se ogledaju u političkim institucijama i logici odvijanja ukupnog političkog procesa. Upravo ova činjenica, da se vlade i drugi politički akteri ponašaju znatno drugačije od onoga što pretpostavlja ekonomija blagostanja, dovela je postepeno do nastanka teorije javnog izbora.⁴²⁵

Teorija javnog izbora se bavi pitanjem odlučivanja, tj. političkim procesima i mehanizmima donošenja odluka kojima se zadovoljavaju pojedinačni interesi, te pribavljaju javna dobra koja se usmjeravaju prema pojedincima s ciljem postizanja većeg stepena njihovog individualnog blagostanja. U tom smislu, teoretičari se posebno bave Pareto načelima. Idealan odnos ekonomije blagostanja i javnog izbora jeste onaj u kome se postiže Pareto-poboljšanje (promjene koje donose korist određenim pojedincima, a da pri tome ne štete drugima).

Ekonomisti stalno tragaju za alokacijom resursa kojom se postiže Pareto-poboljšanje. Stoga, „uvjerenje da bilo kakvo poboljšanje te vrste treba biti institucionalizovano zove se *Paretoov princip*“⁴²⁶. Navedeno se može institucionalizirati jedino kroz procedure javnog izbora kao oblika netržišnog odlučivanja. U tom kontekstu, ekonomist Gregori Menkju (*Gregory N. Mankiw*)⁴²⁷ navodi da

⁴²⁴ Petrović, Dragan (2013). *Ključni teorijski i praktični aspekti državnih neuspjeha u savremenoj ekonomiji*, u „Ekonomski horizonti“, godište XV, sveska 2, str. 149-161.

⁴²⁵ Više u: Head, G. John (1974). *Public Good and Public Welfare*. Durham: Duke University Press, str. 31-47.

⁴²⁶ Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 58.

⁴²⁷ Gregori Menkju (*Gregory N. Mankiw*), profesor ekonomije na Univerzitetu Harvard. Pridruženi je član istraživač u National Bureau of Economic Research, savjetnik u Federal Reserve Bank u Bostonu, te u Congressional Budget Office, kao i član žirija za razvoj ETS testova za napredovanje u ekonomiji.

„ekonomistima koji prate ekonomske promjene i političkim čelnicima potrebno je, pak, nešto više od općeg dojma – potrebni su im konkretni podaci na kojima će temeljiti svoje odluke.“

Na osnovama ekonomije blagostanja, nastale su i tzv. države blagostanja (socijalne države). Za takve države se smatra da je ekonomija blagostanja u njima dostigla svoju pravu vrijednost i izražaj. Međutim, posljednjih godina, a osobito nakon 1990. godine, pojavio se veliki broj kritičara tog koncepta i takvog državnog uređenja, koji je u ostatku svijeta shvatan i prihvaćan kao idealan i poželjan. O stanju u državi i društvu blagostanja, sa kritičkog gledišta čovjeka koji je osjetio i živio u takvim okolnostima, piše i sociolog Rasim Muratović⁴²⁸. On slikovito i precizno opisuje to stanje, navodeći kako je „stanovnik društva blagostanja zavisno dijete, jedno ‘desert dijete’, ‘dijete iz epruvete’ koje samo ima želje, ali ne zna svoje obaveze i odgovornosti... Desert dijete nema šta misliti svojom glavom, ima samo da bude dobro i pametno i da radi ono što od njega očekuje država – majka“. Isti autor dalje nastavlja činjenicom da „toj državi blagostanja trebaju živa i uhranjena tijela, ali mrtve duše, što žive suspendovani život do daljnjeg.“

Činjenica je da je efikasan i plodotvoran odnos ekonomije blagostanja i javnog izbora preduvjet efikasne alokacije resursa. Determinanta takvog odnosa su jasno i precizno definirane javne politike, od čijeg utjecaja ovisi i snaga i intenzitet mehanizma kompatibilnosti javnog sektora i ekonomije blagostanja. Pošto je utjecaj javnih politika presudan na javni izbor i odluke koje se

⁴²⁸ Muratović, Rasim (2008). *Moć i nemoć države blagostanja*. Sarajevo: Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu, str. 40.

Autor u navedenoj knjizi, na osnovu osobnog iskustva, govori i piše o lošim (negativnim) aspektima i stranama države blagostanja, a koji su poslužili mnogim drugim znanstvenicima i istraživačima kao osnov za argumente u prilog kritici tog i takvog državnog, pravnog, društvenog, političkog i ekonomskog uređenja.

kroz taj izbor donose, samim time i rezultat alokacije resursa i zadovoljenje potreba i interesa građana (državljana) je, u konačnici, ovisno od državnih javnih politika. Država koja nema osigurana financijska sredstva (obezbjeđenu financijsku podlogu) namijenjena za ulaganje u javna dobra, teško da može očekivati postizanje stanja koje bi se okarakteriziralo kao ekonomija blagostanja.

DVANAESTO POGLAVLJE

12. PROMJENE JAVNIH POLITIKA I KOMPARATIVNE JAVNE POLITIKE

12.1. Modeli promjene javne politike

Činjenica je kako se s protekom vremena, politike mijenjaju. Kako naglašava Francis Castels (*Francis G. Castels*) „područja javnih politika variraju i reperkusije promjene politika potencijalno su velike.“⁴²⁹

Da bi se što bolje, jednostavnije i lakše razumio proces kreiranja javnih politika, u okviru *policy* znanosti razvijeni su različiti konceptualni modeli.⁴³⁰ Ti konceptualni modeli razvijeni su kako bi se identificirali i predstavili događaji i akteri koji utječu i učestvuju u kreiranju različitih javnih politika. Modeli ujedno služe za razumijevanje različitih pristupa koji se odnose na pitanja promjena javnih politika.

U skladu s navedenim, u *policy* znanosti razvijeni su sljedeći modeli promjena javne politike:⁴³¹

- komprehenzivna ekonomska racionalnost;
- racionalnost “drugo najbolje“;
- razdvojeni inkrementalizam;
- ograničena racionalnost;
- mješovito skeniranje (pretraživanje);

⁴²⁹ Castels, G. Francis (1998). *Komparativne javne politike*. Zagreb: Masmedia, str. 14.

⁴³⁰ „**Model:** teorijsko predstavljanje empirijskih podataka čiji je cilj unapređenje razumevanja isticanjem značajnih veza i odnosa“ (Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 42).

⁴³¹ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 14-19.

- erotetička racionalnost;
- kritička konvergencija;
- isprekidani ekvilibrij (ravnoteža).

Prvi model promjene javne politike, *model komprehenzivna*⁴³² *ekonomska racionalnost*, svoje izvorište ima u ekonomskim normama i načelima. Naime, prema ekonomskim načelima, svaki čovjek (svaka osoba) je racionalni ekonomski akter koji teži postići visoku efikasnost i donositi odluke koje utječu na povećanje dobiti, uz smanjenje troškova. Svaka odluka, bilo da djeluje pojedinačno ili u okviru kolektiva, prema tom načelu, podrazumijeva motiviranost za poduzimanjem aktivnosti koje teže efikasnom korištenju raspoloživih resursa. Ključno načelo ovog modela jeste „da što je veća neto efikasnost alternative koja je odabrana iz komprehenzivnog seta potencijalnih rješenja veće su šanse da će ona biti izabrana kao osnova za policy akciju i promjenu.“⁴³³ U skladu s tim, *policy* promjena nastaje kada pojedinačni ili kolektivni donosilac odluke:⁴³⁴

- identificira *policy* problem za koji postoji dovoljan konsenzus među relevantnim stakeholderima da donosilac odluke može djelovati u njihovo ime;
- specificira i rangira dosljedno ciljeve i podciljeve čije ostvarivanje će činiti rješavanje problema;
- identificira *policy* alternative koje mogu dati najbolji doprinos ostvarivanju svakog cilja i podcilja;

⁴³² „**Komprehenzibilan** (lat. comprehensibilis) pojmljiv, shvatljiv, razumljiv; **Komprehenzija** (lat. comprehensio) shvatljivost, moć shvaćanja, sposobnost shvaćanja, razumijevanja; shvaćanje, razumijevanje; **Komprehenzivan** (lat. comprehensivus) obuhvatan, koji obuhvaća; shvatljiv, koji shvaća, koji razumije“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 716).

⁴³³ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 14.

⁴³⁴ Ibid, str. 15.

- predviđa posljedice koje će rezultirati iz izbora svake alternative;
- uspoređuje ove posljedice u terminima njihovih posljedica za ostvarivanje svakog cilja i podcilja;
- bira alternativu(e) koje maksimiziraju ostvarivanje ciljeva i podciljeva;
- pravi promjene u procesu kreiranja javnih politika djelovanjem na izbor.

Model promjene javne politike pod nazivom *racionalnost "drugo najbolje"*, nastao je kao rezultat kritike ekonomskog modela racionalnosti. Ta kritika je poznata i pod nazivom *Arrowljeva teorema nemogućnosti* (Kenet Erou (*Kenneth Arrow*)).⁴³⁵ Suština ove teoreme nalazi se u činjenici da se njome pokazuje kako je nemoguće da donosioci odluka u demokratskom sistemu i društvu mogu ispuniti zahtjeve modela ekonomske racionalnosti. Naime, nemoguće je svesti na zajednički nazivnik sve individualne racionalne izbore, te većinskim glasanjem donijeti najbolje izbore za sve. Dakle, nemoguće je glasanjem pravilom većine donijeti kolektivne odluke koje će zadovoljiti sve interese članova društvene zajednice. Kenet Erou (*Kenneth Arrow*) je, kroz svoje analize, uspio dokazati kako „nema sistema glasovanja koji bi zadovoljio svojstva: jednoglasnosti, tranzitivnosti, nezavisnosti irelevantnih alternativa i bez diktatora...“⁴³⁶ Da bi se obezbjedio bilo kakav

⁴³⁵ Arrow, J. Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley.

„Arrowljev poučak nemogućnosti (*Arrow's impossibility theorem*) matematički rezultat koji pokazuje da, pod određenim uvjetima, ne postoji način da se pojedinačne preferencije slože u valjani skup društvenih preferencija“ (Mankiw, N. Gregory (2006). *Osnove ekonomije* (treće izdanje). Zagreb: Mate d.o.o., str. 829).

⁴³⁶ „Arrowljev teorem nemogućnosti je duboko uznemiravajući rezultat. On ne govori da bismo trebali napustiti demokraciju kao oblik odlučivanja. Ali kaže da bez obzira koju shemu glasovanja društvo primjeni za zbrajanje preferencija svojih članova, ista neće potpuno vjerno odražavati društveni izbor“ (Ibid, str. 486-487).

konsenzus, pribjegava se delegiranju kolektivnog izbora na više donosilaca odluka ili alternativno se mogu uvesti neke druge alternative. Stoga se ovaj model promjene javne politike naziva i modelom druge najbolje odluke.

*Model razdvojenog inkrementalizma*⁴³⁷ (povećanje, porast, prirast) temelji se na stanovištu kako *policy* izbori rijetko odgovaraju modelu ekonomske racionalnosti. Fundamentalno načelo modela razdvojenog inkrementalizma glasi: „*policy* promjene nastaju na margini sa *statusom quo* tako da je ponašanje u vremenu t marginalno različito od ponašanja u vremenu $t+1$.“⁴³⁸

U skladu s navedenim modelom, promjena javne politike nastaje u situacijama kada donosioci odluka:⁴³⁹

- razmatraju samo one alternative koje se razlikuju inkrementalno (npr. po malim iznosima) od *statusa quo* – alternative koje se razlikuju po velikim iznosima nemaju puno izgleda da rezultiraju uspješnom *policy* promjenom;
- ograničavaju broj posljedica predviđenih za svaku alternativu;
- čine međusobna prilagođavanja u ciljevima i podciljevima s jedne strane, i među *policy* alternativama s druge strane;
- kontinualno reformuliraju probleme i alternative tokom dobijanja novih informacija;
- analiziraju i evaluiraju alternative sekvencijalno tako da se izbori kontinualno dopunjavaju tokom vremena;
- kontinualno otklanjaju postojeće probleme radije nego da pokušavaju rješavati probleme u potpunosti odjednom;

⁴³⁷ „**Inkrementalizam**: teorija prema kojoj se odluke ne donose na osnovu jasnih ciljeva, već na osnovu malih prilagođavanja koja nameću promjenjeni uslovi“ (Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio, str. 740)

⁴³⁸ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 16.

⁴³⁹ Ibid.

- dijele odgovornosti za analizu i evaluaciju sa mnogim grupama u društvu, tako da je proces izbora fragmentiran ili razdvojen;
- poduzimaju inkrementalne i dopunske *policy* promjene djelujući na takve izbore.

Model ograničene racionalnosti spada u jedan od prvih razvijenih modela racionalnog odlučivanja. Najzaslužniji za njegovu pojavu i afirmiranje je Herbert Simon (*Herbert Simon*), autor knjige "Administrative Behaviour"⁴⁴⁰, objavljene 1945. godine. Navedeni autor odlučivanje definira kao „izbor između mogućnosti koje moraju biti usuglašene s ranije postavljenim ciljevima organizacije.... Od više mogućnosti za postizanje cilja odlučitelj mora izabrati onu kojom će najvjerojatnije postići zadani cilj. Izbor se temelji na sveobuhvatnoj analizi mogućih rješenja i njihovih posljedica."⁴⁴¹

Usljed promjena u samim ciljevima od strane odlučitelja (re-interpretiranje tokom same realizacije), kao razdvajanja ciljeva i sredstava odlučivanja, nastaju teškoće u postizanju idealnog racionalnog odlučivanja. Razvodnjavanje i rascjep između idealnog modela odlučivanja i konkretnih (stvarnih) procesa odlučivanja u društvu, autor prevazilazi svojom koncepcijom ili modelom "ograničene racionalnosti". Prema modelu ograničene racionalnosti, fokus analize se ograničava samo na one postupke i one odluke koje donose predvidivu i prihvatljivu korist (dobit), tj. zadovoljavajuću dobit (ne i maksimalnu). Sve ostale analize se marginaliziraju, kako ne bi narušile odlučivački sistem i proces.

Model mješovitog skeniranja (eng. *mixed-scanning*) razvio je već pominjani znanstvenik Amitai Etzioni (*Amitai Etzioni*). Polazno načelo ovog modela promjene javne politike jeste: „policy promjena nastaje kada su problemi izbora prilagođeni prirodi problema sa kojim se suočavaju dizajneri javnih politika. Zbog toga što ono što je racionalno u jednom kontekstu ne mora biti u drugom,

⁴⁴⁰ Simon, Herbert (1945). *Administrative Behaviour*. Glencoe: Free Press.

⁴⁴¹ Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea, str. 30.

mješovito skeniranje selektivno kombinuje elemente komprehenzivne racionalnosti i razdvojenog inkrementalizma.⁴⁴²

*Erotetička*⁴⁴³ *racionalnost* je model promjene javne politike koji se odnosi, prije svega, na proces i proceduru postavljanja pitanja i davanja odgovora, tj. jedan pita, a drugi odgovara. Ona je značajna, s obzirom na činjenicu da *policy* analitičari veoma često izbjegavaju postavljati pitanja o nekim stvarima o kojima nemaju zavidno ili nikakvo znanje, što može uveliko narušiti porces stvaranja javne politike. Dakle, da bi se ušlo u erotetički proces, neophodno je najprije priznati neznanje o određenoj stvari. U tom kontekstu, erotetička racionalnost je „usko povezana sa problemom strukturiranja kao centralnim sistemom upravljanja analize javnih politika.“⁴⁴⁴

*Kritička konvergencija*⁴⁴⁵ je još jedan od modela promjene javne politike. Naime, sam proces kreiranja javne politike podrazumijeva više različitih utjecaja, podprocessa, dinamičnih aktivnosti, različitih strujanja, koje ovaj proces čine dosta kompleksnim i složenim. Da bi se moglo razumijeti u potpunosti taj proces i jednostavnije mu se približiti, neophodno je, na određeni način, omogućiti konvergiranje (uzajamno približavanje) svih tih različitih djelovanja.

⁴⁴² *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou.* Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 17.

⁴⁴³ „**Erotematika** (grč. erotao pitam) vještina postavljanja pitanja; **Erotematski** (grč. erotematikos u obliku pitanja, erotema pitanje) nastavna metoda u kojoj jedan pita, a drugi odgovara, kako je, primjerice, radio Sokrat; supr. Akroamatski“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze.* Zagreb: Sani-Plus, str. 401).

⁴⁴⁴ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou.* Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 18.

⁴⁴⁵ „**Konvergencija** (lat. convergentia) geom., fiz. uzajamno približavanje; stjecanje; pren. stremljenje (ili: težnja) istom cilju, slaganje; **konvergirati** (lat. convergere) približavati se uzajamno, stjecati se (u istoj točki); pren. stremiti (ili: težiti istom cilju; prid. Konvergentan“ (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze.* Zagreb: Sani-Plus, str. 741).

Takvo konvergiranje različitih djelovanja omogućava i da se lakše vode svi procesi, u skladu s prethodno postavljenim ciljevima i zadacima.

Kada se radi o procesu kreiranja javnih politika „pojedinci i grupe djeluju međusobno tokom vremena da bi postavili agende i formulirali javne politike. Njihov uspjeh, međutim, zavisi od sposobnosti da se prepoznaju kritički momenti (‘policy prozori’) kada tri vrste struja – problema, javnih politika i politike – konvergiraju. Fundamentalno načelo modela kritičke konvergencije jeste da *policy* promjena nastaje u ovim kritičnim momentima. Najvjerojatnije, prepoznavanje ovih momenata konvergencije je dio zadatka analitičara javne politike.“⁴⁴⁶

Na kraju, tu je i model promjene javne politike u *policy* znanosti poznat pod nazivom *model isprekidanog ekvilibrija*⁴⁴⁷. Jedan od nedostataka svih prethodno navedenih modela promjene javne politike jeste taj što nedovoljno ili nikako ne analiziraju ključna odstupanja od glavnog obrasca promjene predviđene modelom razvojnog inkrementalizma (*policy* promjene nastaju na marginama *statusa quo*). Poseban fokus ovog modela jeste na važnost utjecaja vanjskih činilaca i obrazaca na efekat *policy* promjene, poput recesija, depresija, kriza i slično.

Model isprekidanog ekvilibrijuma „povezuje proces *policy* promjene sa biološkom evolucijom. Masa javnih politika je relativno stabilna i mijenjaju se inkrementalno tokom dugog vremenskog perioda. Postoji dinamičan ekvilibrijum među konkurentnim javnim politikama, više kao proces uzajamnog prilagođavanja... Periodično, pojavljuju se u javnoj politici promjene kao posljedica novih političkih imidža, koji su proizvod ‘*policy* zemljotresa’ i drugih vanjskih šokova. Fundamentalno načelo model isprekidanog

⁴⁴⁶ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 18.

⁴⁴⁷ „**Ekvilibrij** (lat. *aequus*, *libra vaga*) ravnoteža” (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 363).

ekvilibrijuma jeste da su vanjski šokovi potreban, ali ne i dovoljan uslov za veliku policy promjenu. Dovoljan uslov je da se iznenada pojave novi politički imidži i razumijevanja političkog svijeta kao odgovor na ove šokove. Međutim, kada se novi politički imidži, uvjerenja i vrijednosti postepeno razvijaju tokom dugih perioda vremena, onda proces nije 'isprekidan'. To je najbolje opisano kao neisprekidano *policy* učenje.⁴⁴⁸

12.2. Komparativne javne politike

Komparativne⁴⁴⁹ javne politike predstavljaju specifičnu poddisciplinu u okviru komparativne politike kao poddiscipline političke znanosti. Naime, komparativne politike predstavljaju, pored političke teorije i međunarodnih odnosa, jedno od tri glavna podpodručja političke znanosti. Komparativna politika, kao podpodručje političke znanosti, je „empirijska i *vrijednosno neutralna*. To je disciplina koja analizira političke pojave onako kako se pojavljuju u 'stvarnom svijetu'... Komparativna politika bavi se *interakcijama unutar političkih sustava*.⁴⁵⁰

Iako ima određeno povijesno utemeljenje, svoj najveći uspon, afirmaciju i razvoj komparativna politika je imala polovinom 20-tog stoljeća. Počev od tada, savremena izučavanja u okviru ove poddiscipline političkih znanosti su proširila dijapazone i obuhvate. Tako je komparativna politika obuhvatila sve ono što

⁴⁴⁸ *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str. 19.

⁴⁴⁹ „**Komparacija** (lat. comparatio) usporedba, uspoređenje, uspoređivanje; ret. nečim na osnovi nekih zajedničkih osobina; gram. usporedba, stupnjevanje pridjeva (Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus, str. 713).

⁴⁵⁰ Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 2-3

obuhvata predmetno polje politike u širem smislu: državu i naciju, političke režime i sisteme vladavine, ustav i vlast, političku kulturu i političku participaciju, izborne sisteme i birače, političke partije, interesne skupine i društvene pokrete, parlamente i vlade, vojsku, policiju i birokratiju, političku komunikaciju i javno mnijenje, javne politike.⁴⁵¹

Tako su jedan od predmeta istraživanja komparativne politike postali i politički procesi, a u okviru kojih su i proces stvaranja javnih politika, kao i „politički sadržaji (javne politike koje nastaju odlukama političkog sistema).“⁴⁵²

Sva početna istraživanja, počev od 60-ih godina 20-og stoljeća, odnosila su se na kompariranje rezultata (ishoda) javnih politika u okviru sličnih političkih struktura (političkih sistema). Tako je „najstariji rad takve orijentacije uspoređivao američke savezne države, njihovo stanovništvo koje je prikazano u kvantitativnim usporedbama, a sve je to bilo dio nastojanja da se podaci o potrošnji prikažu kao mjera javnih politika: primjerice, koliko je potrošeno za obrazovanje, javno zdravstvo ili sigurnost na cestama.“⁴⁵³

Komparativne javne politike predstavljaju poddisciplinu na razmeđu komparativne politike i analize javnih politika. Osnovna ideja početnih istraživanja odnosila se na „uspoređivanje ishoda javnih politika unutar sličnih političkih struktura. Drugim riječima, temeljna potka za takvu vrstu istraživanja vezivala se za pokušaje da se odgovori na dva temeljna pitanja: pokazuju li slični politički sustavi i slične ishode u provođenju javnih politika (*policy outcomes*), te ako ne pokazuju, čime se mogu objasniti razlike.“⁴⁵⁴

⁴⁵¹ Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: Clio.

⁴⁵² Kasapović, Mirjana (2008). *Problemi novije komparativne politike u Njemačkoj*, u „Politička misao“, Vol. XLV, br. 2, str. 133-151.

⁴⁵³ Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 80.

⁴⁵⁴ Petak, Zdravko (2009). *Ekonomska politika i političke stranke: između jednakosti i gospodarskog rasta*, u: Petak, Zdravko (ur.). *Stranke i javne politike: izbori u Hrvatskoj 2007*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 9-26.

U razvoju poddiscipline komparativne javne politike, osobito značajno i važno mjesto zauzima knjiga trojice autora: Arnolda Hajdenhajmera (*Arnold Heidenheimer*), Huga Hekla (*Hugo Hecllo*) i Karolin Adams (*Carolyn T. Adams*), pod naslovom “Komparativne javne politike: politika društvenog izbora u Americi, Europi i Japanu“, prvi put objavljena 1975. godine. U toj knjizi autori razmatraju i analiziraju osam različitih javnih politika: „obrazovnu politiku, zdravstvenu politiku, politiku stanovanja, ekonomsku politiku, politiku oporezivanja, politiku održavanja dohodaka, politiku prostornog planiranja i politiku zaštite okoliša.“⁴⁵⁵ Pobrojane politike razmotrene su i analizirane kroz međunarodne usporedbe razvijenih zapadnih demokracija, držeći se pritom stalno aktualnog pitanja: “*kako, zašto i s kojim efektom različite vlade slijede pojedine obrasce djelovanja ili nedjelovanja*”.⁴⁵⁶

Da bi odgovorili na to pitanje, autori su razvili originalnu metodologiju koja počiva na četiri vrste izbora u procesu ostvarivanja javnih politika:⁴⁵⁷

- *izboru opsega u procesu javnih politika*: odnosi se na pitanje – hoće li, i ako hoće, u kojoj mjeri, biti povučena granica odgovornosti između javnog i privatnog sektora? U kojoj će se mjeri nekoj politici priznati pravo javnosti, a u kojoj će mjeri ostati pitanjem privatnog izbora;
- *izboru instrumenata javnih politika*: postavljanjem tog pitanja određuju se razine vlasti koje će biti upotrijebljene za

⁴⁵⁵ Petak, Zdravko (2002). *Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?*, u „Politička misao“, Vol. XXXIX, br. 1, str. 51-62.

⁴⁵⁶ Heidenheimer, Arnold J./ Hecllo, Hugh/ Teich Adams, Carolyn (ur.) (1975). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. New York: St. Martin's Press.

⁴⁵⁷ Petak, Zdravko (2002). *Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?*, u „Politička misao“, Vol. XXXIX, br. 1, str. 51-62, prema: Heidenheimer, Arnold J./ Hecllo, Hugh/ Teich Adams, Carolyn (ur.) (1990). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. 3 edition. New York: St. Martin's Press.

ostvarenje ciljeva javnih politika. Unutar ove vrste izbora određuje se *de facto* razina decentralizacije u nekoj zemlji. Hoće li školstvo ili zdravstvo financirati središnja ili regionalna vlast, ili možda obje razine vlasti zajedno s lokalnom samoupravom;

- *izboru raspodjele*: izborom raspodjele određuje se visina tereta koji će podnijeti pojedini akteri u procesu provođenja politika. Hoće li javna dobra najvećim dijelom biti financirana izravnim oporezivanjem dohodaka ili oporezivanjem prometa dobara i usluga. Za razliku od tržišta koje raspodjelu troškova i koristi donosi putem “nevidljive ruke”, u političkom su procesu te odluke pitanje svjesne odluke i rezultat “vidljive ruke vlade”;
- *izboru inovacija i ograničenja*: kojim valja odgovoriti na pitanje: na koji način nastaviti, prekinuti ili prilagoditi politike koje su u procesu provedbe. Treba li nastaviti s “očvršćivanjem” postojećih pravila ili započeti eksperimentiranje s novim tehnikama?

Nakon objavljivanja navedene knjige, uslijedilo je objavljivanje niza drugih znanstvenih radova u kojima su izneseni rezultati istraživanja autora koji su se posebno bavili istraživanjima komparativnih javnih politika.

U novije doba, jedna od najznačajnijih knjiga je knjiga australskog politologa Frensis Kastelsa (*Francis G. Castels*) pod naslovom “Komparativne javne politike: primjeri poslijeratne preobrazbe“, objavljena 1998. godine. U navedenoj knjizi, autor razmatra sljedeća dominantna pitanja: smisao poslijeratnih javnih politika, ekonomiju i društvo, institucije i ideologije, uzroke državnog intervencionizma, državu blagostanja, državu i tržište rada, javne politike i osobnu sferu, te obrasce poslijeratnih javnih politika. Radi se o razmatranju cjelokupnog razdoblja od kraja Drugog svjetskog rata u razvoju razvijenih savremenih kapitalističkih država (demokracija).

Usljed permanentnih promjena javnih politika, koje variraju s protekom vremena, u *policy* znanosti razvijeni su teorijski pristupi javnim politikama koji ispituju „rezultate politika i njihov utjecaj na širokom području: velike agregate rashoda i oporezivanja, rashode za različite sastavnice države blagostanja, odrednice ishoda na tržištu rada te područja koja su se do danas rijetko pojavljivala u literaturi o komparativnim javnim politikama, kao što su stambeno vlasništvo, plodnost i rastava braka.“⁴⁵⁸ Sve su to oblasti koje su obuhvaćene istraživanjima u domenu komparativnih javnih politika, kao specifične poddiscipline u okviru znanosti o komparativnim politikama.

Prema Frensisu Kastelsu (*Francis G. Castels*), komparativni pristup postaje interdisciplinarni pristup zbog tri očita razloga:⁴⁵⁹

- *prvo*, izrazito složeni procesi javnih politika najvjerojatnije nemaju jednu odrednicu. Stoga će odgovor na pitanje koja će od mnogih razlika među zemljama imati utjecaja na rezultate politika vjerojatno biti “više njih”;
- *drugo*, nema apsolutno nikakva jamstva da će činitelji koji utječu na politike biti vremenski nepromjenjivi.... stope participacije žena u radnoj snazi i plodnosti bile su uzajamno povezane u prvim poslijeratnim, ali ne i onim kasnijim desetljećima... ta se promjena najbolje može razumjeti kao promjena odnosa između posla i obitelji utemeljena na feminističkim idejama, zbog čega su socijalne potpore zaposlenim majkama bile od središnje važnosti za stope plodnosti potrebne za obnovu stanovništva u devedesetim godinama 20. stoljeća. U proučavanju odrednica rezultata politika često je veoma važan kontekst;
- *treće*, nema apsolutno nikakva razloga za pretpostavku da će različite vrste rezultata politika imati iste odrednice. Često se pretpostavlja da je aspekt ideološke pristrasnosti, koji je vrlo

⁴⁵⁸ Castels, G. Francis (1998). *Komparativne javne politike*. Zagreb: Masmedia, str. 14.

⁴⁵⁹ Ibid, str. 14.

utjecajan u određivanju uloge države, pojava snažnih strana-ka političke ljevice, no, ... ima područja na kojima i desni-čarske i demokršćanske stranke imaju važnu ulogu. Zato što zacijelo ima odrednica politika, koje se vremenski mijenjaju i variraju od jednog područja javnih politika do drugog, vrlo je moguće da će pristup promjeni politika sa stajališta jedne discipline predvidjeti velik dio akcije.

Da bi se shvatili i razumijeli činitelji koji utječu na rezultate javnih politika, neophodno je prethodno prihvatiti i razumijeti obrasce povezanosti različitih varijabli pojedinih politika, zatim obrasce promjena protekom vremena, kao i obrasce međusobne povezanosti različitih područja javnih politika. Takva shvatanja i razumijevanja moguće je steći jedino kroz njihova izučavanja u okviru poddiscipline komparativnih javnih politika.

S obzirom na činjenicu da je ratno iskustvo (iskustvo iz Drugog svjetskog rata), naviklo vlade na pojačanu intervenciju, Frensisu Kastelsu (*Francis G. Castels*) uviđa kako je „komparativna analiza javnih politika i sama potomak poslijeratnog doba no, s iznimkama koje se uglavnom mogu naći u istraživanjima s povijesnim ili kva-litativnim pristupima, čini se kako uglavnom nije svjesna svijeta prije svog rođenja.“⁴⁶⁰

U svojim razmatranjima budućnosti savremenih država, Frensis Kastels (*Francis G. Castles*)⁴⁶¹ naglašava kako je „moderna država, koju obilježava državni intervencionizam i ekstenzivna socijalna skrb, proizvod posljeratne preobrazbe i neće nestati u bliskoj budućnosti. Međutim, ono što će se promijeniti jesu ciljevi javnih politika koje zemlje slijede te u kojoj mjeri one to čine.“ Nadalje, Frensis Kastels (*Francis G. Castles*) tvrdi kako je u svojim analizama pokazao da su „obrasci rezultata javnih politika među različitim zemljama u stalnom stanju mijene budući da na njih utječe širok raspon ekonomski, društvenih, kulturnih, političkih i

⁴⁶⁰ Ibid, str. 35. „... doba ‘totalnog rata’ u isti mah (je) i doba totalnih javnih politika“ (str. 37).

⁴⁶¹ Ibid, str. 322.

javnopolitičkih činitelja, koji se i sami s vremenom mijenjaju. Sve je važno, a zemlje nikad nisu iste. To je bit i izazov komparativne analize javnih politika.⁴⁶²

Zahvaljujući širokoj teorijsko-metodološkoj osnovi, komparativne javne politike su prerasle u vrlo razvedenu društvenu disciplinu koja pred sebe postavlja četiri temeljna pitanja:⁴⁶³

- prvo pitanje odnosi se na deskriptivan prikaz sadržaja odluka vezanih za pojedine javne politike (*policy outputs*), na osnovi čega se dobiva odgovor na pitanje u čemu se razlikuju politike između dviju ili više političkih zajednica;
- drugo je pitanje vezano za objašnjenje utjecaja pojedinih faktora – poput političkih stranaka, interesnih skupina, političke kulture, načina na koji je organizirana javna uprava – na javne politike, čime se dobiva odgovor na pitanje zašto se razlikuju javne politike koje se provode u pojedinim zemljama;
- treće, komparativnim proučavanjem javnih politika postavlja se i pitanje vezano za evaluaciju ishoda pojedinih javnih politika u različitim zemljama (*policy outcomes*), čime se daje odgovor na pitanje o utjecaju javnih politika na društvo;
- četvrto, usporedna istraživanja javnih politika nadopunjena su tijekom devedesetih godina jednom vrstom interesa za ispitivanjem sličnosti i dinamike kojom se politike iz jednog sustava proširuju u drugi sustav.

⁴⁶² Ibid, str. 322.

⁴⁶³ „Pokazalo se da se javne politike mogu uspoređivati ne samo opisivanjem trenutnih stanja u njihovu oblikovanju u pojedinim zemljama, nego se uporabom dijakronijske metode mogu uspoređivati i pojedina razdoblja u provođenju neke javne politike“ (Petak, Zdravko (2009). *Ekonomska politika i političke stranke: između jednakosti i gospodarskog rasta*, u: Petak, Zdravko (ur.). *Stranke i javne politike: izbori u Hrvatskoj 2007*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 9-26).

TRINAESTO POGLAVLJE

13. PROCESI STVARANJA JAVNIH POLITIKA U BOSNI I HERCEGOVINI I EUROPSKOJ UNIJI

13.1. Stvaranje i implementiranje javnih politika u Bosni i Hercegovini

Bosna i Hercegovina je, još uvijek, država postratne tranzicije i izgradnje demokratskih institucija neophodnih za njeno normalno funkcioniranje, te zadovoljenje interesa svih građana. Zbog složene unutarnje administrativne i političke strukture, izraženi su brojni problemi koji koče njen napredak na putu demokratiziranja društvenih odnosa i članstva u međunarodnim organizacijama i institucijama (prije svih u Europskoj uniji i Nato savezu).

Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. godine, u Bosni i Hercegovini su uspostavljene dvije administrativne jedinice, odnosno dva entiteta: entitet Federacija Bosne i Hercegovine i entitet Republika Srpska. Entitet Republika Srpska je centraliziran, dok je entitet Federacija Bosne i Hercegovine decentraliziran i čini ga deset kantona, od kojih svaki ima svoju skupštinu, vladu i ostala kantonalna tijela. Uz navedeno, Distrikt Brčko funkcionira kao posebna administrativno-teritorijalna jedinica u sastavu države. Sastavnica Dejtonskog mirovnog sporazuma je Ustav Bosne i Hercegovine (Aneks IV).

Prezentirana kompleksna administrativna arhitektura uvjetovala je složenu i veoma heterogenu političku i svaku drugu strukturu bosanskohercegovačkog društva i države. Temeljem toga, konstituirana su četiri nivoa vlasti, i to: državni, entitetski, kantonalni i općinski, sa brojnim vladama, ministarstvima, parlamentima, agencijama, službama.

Činjenica je da su vlade ključni kreatori javnih politika, a u okviru Bosne i Hercegovine postoji 14 vlada na raznim i različitim

nivoima. To zorno ilustrira kompleksnost i heterogenost bosansko-hercegovačke državne i političke strukture. Znači, proces donošenja odluka u Bosni i Hercegovini je veoma kompliciran, složen, reduciran i ograničen brojnim činiteljima.

Članom III Ustava Bosne i Hercegovine, definirane su nadležnosti i odnosi između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta. Tako su u tački 1, navedenog člana, definirane sljedeće nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine:⁴⁶⁴

- a) vanjska politika;
- b) vanjskotrgovinska politika;
- c) carinska politika;
- d) monetarna politika, kao što je predviđeno članom VII;
- e) financiranje institucija i plaćanje međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine;
- f) imigracije, izbjeglice i azil;
- g) provođenje međunarodnih i međuentitetskih politika i regulacijakrivičnih propisa, uključujući i odnose s Interpolom;
- h) uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkim i međunarodnih komunikacija;
- i) reguliranje međuentitetskog transporta;
- j) kontrola zračnog prometa.

Pobrojane definirane nadležnosti institucija na nivou Bosne i Hercegovine, pokazuju kojim sve javnim politikama, kao alatima, instrumentima i mehanizmima, država raspolaže i upravlja. Sve su one strukturirane kroz resorna ministarstva u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine čini ukupno devet ministarstava, i to: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo komunikacija i prometa, Ministarstvo financija i trezora, Ministarstvo za ljudska

⁴⁶⁴ *Dejtonski mirovni sporazum*. Sarajevo: JP NIO Službeni list Republike Bosne i Hercegovine, 1995.

prava i izbjeglice, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnost,i Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo odbrane.

Rad Vijeća ministara Bosne i Hercegovine uređen je s tri ključna dokumenta: Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine⁴⁶⁵, Poslovník o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine⁴⁶⁶ i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine⁴⁶⁷. Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine regulirane su temeljne nadležnosti Vijeća ministara, tko su njegovi članovi, kako se biraju i razrješavaju, te koje su samostalne upravne organizacije u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Poslovníkom o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine detaljno se uređuje ustrojstvo, način rada i donošenje odluka, kao i odnos Vijeća ministara prema drugim organima i institucijama vlasti. Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine propisano je koliko ministarstava čini Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, te koje nadležnosti i aktivnosti potpadaju pod koje ministarstvo.

Kroz usporedbu ministarstava u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine s temeljnim nacionalnim javnim politikama, kako su shvaćene u relevantnoj literaturi o javnim politikama, a imajući u vidu općepoznate resore koji su prisutni u zapadnoeuropskim državama, moguće je definirati javne politike u ingerenciji države Bosne i Hercegovine.

Temeljne javne politike države Bosne i Hercegovine, sistematizirane po uzoru na zapadnoeuropske države prema pet resora (klasični državni resori, ekonomske politike, socijalne politike, posebne sektorske politike i ostale politike), te raspoređene prema nadležnim ministarstvima, predstavljene su u sljedećoj tabeli:

⁴⁶⁵ Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)

⁴⁶⁶ Poslovníka o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 22/03)

⁴⁶⁷ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09)

| JAVNE POLITIKE NA RAZINI BOSNE I HERCEGOVINE | | |
|---|---|---|
| Resori | Javne politike | Nadležno državno ministarstvo |
| KLASIČNI DRŽAVNI RESORI | Vanjska politika | Ministarstvo vanjskih poslova |
| | Migraciona politika | Ministarstvo vanjskih poslova |
| | Vanjskotrgovinska politika | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Carinsko-tarifna politika | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Politika zaštite temeljnih ljudskih prava | Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice |
| | Sudska politika | Ministarstvo pravde |
| | Kaznena politika | Ministarstvo pravde |
| | Politika javnog reda i mira | Ministarstvo sigurnosti |
| | Odbrambena politika | Ministarstvo odbrane |
| EKONOMSKE POLITIKE | Politika konkurentnosti | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Investiciona politika | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Porezna politika | Ministarstvo financija i trezora |
| | Budžetska politika | Ministarstvo financija i trezora |
| | Politika regulacije finansijskog tržišta | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Politika rada i zapošljavanja | Ministarstvo civilnih poslova |
| SOCIJALNE POLITIKE | Politika prema ženama | Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice |
| | Politika prema manjinama | Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice |
| | Obiteljska politika | Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice |
| | Zdravstvena politika | Ministarstvo civilnih poslova |
| | Politika socijalne skrbi i socijalne pomoći | Ministarstvo civilnih poslova |

| | | |
|----------------------------------|---|---|
| POSEBNE SEKTORSKE POLITIKE | Poljoprivredna politika | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Politika zaštite okoliša | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Energetska politika | Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa |
| | Komunikaciono-informacijska politika | Ministarstvo komunikacija i prometa |
| | Medijska politika | Ministarstvo komunikacija i prometa |
| | Transportna politika | Ministarstvo komunikacija i prometa |
| | Politika istraživanja i razvoja (nauke i obrazovanja) | Ministarstvo civilnih poslova |
| | Geodetsko-geološka politika | Ministarstvo civilnih poslova |
| OSTALE POLITIKE | Religijska politika | Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice |
| | Kulturna politika | Ministarstvo civilnih poslova |
| | Sportska politika | Ministarstvo civilnih poslova |

Tabela 12. Javne politike na razini Bosne i Hercegovine

(Izvor: Jašarević, Faruk i Ermin Kuka (2016). *Specifičnosti kreiranja i implementiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini*, u „Zbornik radova Društvene i naučne aktuelnosti“, str. 7-27)

Iz prezentirane tabele evidentno je kako je širok spektar i raspon različitih javnih politika koje se nalaze u nadležnosti države Bosne i Hercegovine. Promatrano kroz tu prizmu, može se konstatirati da država formalno raspolaže brojnim javnim politikama. Međutim, postoje krupni problemi i brojna ograničenja koji stoje na putu efikasnog, efektivnog i funkcionalnog odlučivanja, formuliranja i implementiranja pobrojanih javnih politika na državnoj razini.

Naime, zbog heterogenosti i složenosti odlučivanja u Bosni i Hercegovini (četiri nivoa odlučivanja), aktualnog unutarnjeg pravno-političkog, pa i teritorijalnog ustrojstva države, formuliranje i implementiranje navedenih javnih politika svedeno je gotovo na minimum. Usljed takvog stanja, državne javne politike gotovo da su u potpunosti potisnute i srozane pod pritiskom i nadmoćnosti

javnih politika kojima raspolažu entiteti, te kantoni u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine.

Mnogo je različitih indikatora koji ukazuju na činjenicu da je kreiranje javnih politika na kantonalnoj i entitetskoj razini lakše i jednostavnije u odnosu na državni nivo. Naime, lokalne zajednice su manje opterećene složenošću i kompliciranošću procesa odlučivanja za razliku od državnih institucija. Takva heterogenost prilikom donošenja javnih politika u Bosni i Hercegovini dovodi do situacija u kojima se preklapaju nadležnosti po pitanju formuliranja i implementiranja javnih politika. To za posljedicu ima niz problema u izvedbi brojnih i krupnih državnih kapitalnih projekata i ulaganja u državna javna dobra. Svakako, pri tome se ne može niti želi umanjivati značaj koji imaju lokalne, kantonalne i entitetske zajednice u donošenju javnih politika, već naznačiti činjenica kako državne javne politike trebaju biti krovne javne politike koje će omogućavati izvedbu kapitalnih programa i projekata.

Sve navedene specifičnosti, kao i niz drugih, upućuju na zaključak da su državne javne politike u Bosni i Hercegovini u velikoj mjeri reducirane, ograničene i sputavane u svom formuliranju i praktičnom implementiranju na terenu. A bit i suština svake javne politike leži upravo u njenom konkretnom (stvarnom) implementiranju u okviru društvene zajednice.

Kreiranje i izvedbu javnih politika u Bosni i Hercegovini obilježava niz specifičnosti. Te se specifičnosti, prije svega, odnose na složenost i heterogenost ukupnog političkog i društvenog ambijenta, a koji uvjetuje i disperziranost i nekonzistentnost bosansko-hercegovačkih javnih politika. Kreiranje i implementiranje javnih politika je u potpunosti determinirano ustavnim uređenjem Bosne i Hercegovine. Stoga, bez pravog situiranja, te jačanja obuhvatnosti i utjecaja državnih javnih politika, nije moguće očekivati značajne pomake u svim oblastima razvoja Bosne i Hercegovine i napretka bosanskohercegovačkog društva. Osobito se to odnosi na oblast ulaganja u kapitalne državne projekte, te, temeljem toga, na pravac kretanja Bosne i Hercegovine prema euroatlanskim integracijama.

13.1.1. Javne politike i reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini

Uprava u Bosni i Hercegovini ima svoju dugu povijesnu utemeljenost i tradiciju, počev od srednjovjekovne Bosne, pa do postdejtonskog perioda. Aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini, s njenom unutarnjom strukturom, utemeljeno je na Dejtonskom mirovnom sporazumu i Ustavu koji je sastavni dio tog sporazuma.

Organizacija i struktura uprave u Bosni i Hercegovini je izuzetno heterogena, složena i komplicirana. Karakterizira je i visoka razina birokratizma, korupcija, preglomaznost i neučinkovitost. To su razlozi što se značajna javna sredstva koriste za financiranje rada administracije, a sve manje se ulaže u infrastrukturne projekte, razvoj privrede i zapošljavanje.

Također, u upravi u Bosni i Hercegovini nije osigurana ravnopravna nacionalna zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih građana. To je i Ustavom jasno definirano u članu IX, tačka 3. gdje se kaže da „podjela pozicija u upravi treba da općenito odražava sastav naroda u Bosni i Hercegovini. U praksi ova odredba se tumači kao trodjelna podjela upravljačkih pozicija, što se u velikoj mjeri odslikava i u pogledu zapošljavanja na nižim pozicijama u državnim institucijama.“⁴⁶⁸

Još uvijek aktualan problem jeste veličina uprave, odnosno broj službenika koji rade u upravi. Porazna je činjenica da je taj broj svakim danom sve veći, što, ne samo da predstavlja opterećenje za državni, entitetske, kantonalne i općinske budžete, već i usporava rad uprave i pružanje usluga usmjerenih na zadovoljavanje interesa i potreba građana. Usljed takvog lošeg stanja uprave u Bosni i Hercegovini, nezadovoljstvo građana konstantno raste.

⁴⁶⁸ Leskovic, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 295.

Da bi Bosna i Hercegovina postala punopravnom članicom Europske unije, neophodno i neodgodivo treba provesti suštinsku i cjelovitu reformu svih segmenata uprave. To znači da se trebaju implementirati europski principi i standardi s ciljem prilagođavanja javne uprave i administracije procesima integracije u Europsku uniju. To osobito zbog činjenice da je „državna uprava koja je naslijeđena iz ere jednopartijskog, socijalističkog sistema, nespremna da apsorbuje i provede zahtjeve koje postavlja proces EU integracija i globalizacije.“⁴⁶⁹ Bez moderne, efikasne i funkcionalne uprave, nemoguće je provesti procedure i postupke pouzdanog i efikasnog pristupa Bosne i Hercegovine Europskoj uniji.

Proces pridruživanja i članstva nije nikakav *ad hoc* proces, već izuzetno zahtjevan i vremenski izrazito dug proces. Naime, Bosna i Hercegovina „ne može kao država računati na mjesto u zajednici evropskih država ako njeni građani, njena politička struktura: stranke i državni organi ne stvaraju standarde na temelju kojih se i postaje članicom i opstaje u Europskoj uniji.“⁴⁷⁰

Svakako, jedna od ključnih reformi koje Bosna i Hercegovina treba implementirati u budućem periodu je reforma uprave na kojoj se, do sada, malo ili gotovo nikako radilo. Bez reformirane, modernizirane, efikasne i efektivne uprave nije ni moguće očekivati punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji. Reforma uprave je uzročno-posljedično vezana i za gotovo sve druge ključne reforme, što je još jedan od krupnih razloga da se ovom projektu posveti potrebna pozornost.

Uprava se, kao složen sistem reguliranja odnosa u društvu, mora organizirati i osposobiti da na efikasan i efektivan način odgovori modernim zahtjevima vremena. Stoga su u tom domenu neophodni radikalni preobražaj i suštinska reforma. Općenito promatrano, takvi zahvati podrazumijevaju tri značajne promjene u upravi, i to:⁴⁷¹

⁴⁶⁹ Ibid, str. 292.

⁴⁷⁰ Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 212.

⁴⁷¹ Milenković, Dejan (2009). *Javna uprava i administrativna pravda: upravni tribunal u anglosaksonskom pravu*, u „Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu“, str. 309-324.

1. organizacione;
2. proceduralne (procesne), i
3. etičke.

To znači da u Bosni i Hercegovini treba provesti reformu uprave, koja će kroz niz racionaliziranih procesa osigurati da država funkcionira i opstoji u skladu s demokratskim normama, načelima i principima. Znači, država treba omogućiti pristojan nivo zadovoljenja potreba i interesa građana, tj. lakši život i sigurnu budućnost za sve. To može jedino stvaranjem i implementiranjem javnih politika usmjerenih na rješavanje konkretnih društveno-političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih problema.

Budući da aktualno stanje uprave u Bosni i Hercegovini nije na zadovoljavajućem nivou, kao imperativ se nameće potreba uvođenja sistema potpunog upravljanja kvalitetom u državnoj upravi. Stoga je, u Bosni i Hercegovini obavezan „jedinствен i jasan pravni i institucionalni okvir koji će konzistentno i jedinstveno u cijeloj zemlji definirati ovlaštenja, finansijska i tehnička sredstva za provedbu ovih zadataka, kao i instrumente za saradnju sa drugim nivoima vlasti.“⁴⁷² Ove činjenice trebaju biti samo polazni osnov na kome će se temeljiti reforma uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Bez ovog polaznog osnova nemoguće je pristupiti ozbiljnim i suštinskim reformama, ne samo onih oblasti koje se odnose na upravu, već i drugih oblasti koje su uzročno-posljedično vezane za upravu.

Jedan od prvih zahvata u smjeru reforme uprave u Bosni i Hercegovini treba biti precizno i jasno definiranje ustavno-pravne pozicije uprave.⁴⁷³ Taj korak podrazumijeva promjenu aktualne ustavne i zakonske pozicije uprave, kroz njeno ustavno i zakonsko obezbjeđenje, odnosno promjenu Ustava Bosne i Hercegovine.

⁴⁷² Leskovac, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 347.

⁴⁷³ Ibid, str. 347.

Proces promjene Ustava podrazumijeva „dogradnju Dejtonskog mirovnog sporazuma“⁴⁷⁴, kroz koji će se jačati institucije na državnom nivou. Uprava na državnom nivou treba, dakle, biti snažnija i funkcionalnija, što će ojačati i njene kapacitete u ukupnom radu i djelovanju.

Bitan korak u reformi uprave u Bosni i Hercegovini napravljen je juna 2006. godine, kada je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, kroz rad Ureda Koordinatora za reformu javne uprave usvojilo Strategiju za reformu javne uprave. Ovom Strategijom su, pored navedene ustavne reforme, definirane i druge komponente reforme uprave. Strategija predstavlja „cjelovit, konzistentan i sveobuhvatan dokument koji se bavi jačanjem općih upravnih kapaciteta putem reforme horizontalnih i vertikalnih sistema i struktura upravljanja. Njom su predviđene reforme u sljedećim oblastima:“⁴⁷⁵

- razvoj općih upravnih kapaciteta;
- javne financije;
- ljudski potencijali;
- upravni postupak;
- institucionalna komunikacija;
- informacione tehnologije.

Neke od pobrojanih reformi su se počele implementirati, iako se taj proces odvija izuzetno sporo i otežano. Tako, od navedenih neophodnih reformi, najviše se uradilo na uvođenju informaciono-komunikacionih tehnologija u rad upravnih organa i institucija, kao i na edukaciji zaposlenika koji rade na tim i takvim poslovima. Ovom reformom se ujedno utjecalo i na poboljšanje odnosa komunikacije između uprave i građana, čime je zadovoljstvo građana radom uprave podignuto na višu razinu.

⁴⁷⁴ Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić, str. 292.

⁴⁷⁵ Opširnije o Strategiji u: Leskovac, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 331-336.

Međutim, činjenica je da ključne reforme u oblasti uprave u Bosni i Hercegovini još uvijek nisu pripremljene niti implementirane. Dakako, ona najsloženija i temeljna koja se odnosi na promjenu aktualnog Ustava Bosne i Hercegovine još nije niti započela. Da bi se sve to postiglo, procesi se moraju intenzivirati, što će zahtjevati puno zajedničkog rada i truda. U konačnici, sve se to radi u interesu građana, koji će biti zadovoljniji uslugama državne uprave, kao i osiguranje uvjeta za punopravno članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji.

Pored zadovoljenja potreba i interesa građana, odnosno demokratiziranja odnosa u bosanskohercegovačkom društvu, kao jednog od bitnijih i važnijih ciljeva, krucijalni razlog za reformu uprave u Bosni i Hercegovini jeste i buduće članstvo države u Europskoj uniji. Cilj kome Bosna i Hercegovina teži jeste upravo pristupanje euroatlanskim integracijama.

Budući da uprava zauzima posebno mjesto u Europskoj uniji, reforma uprave u Bosni i Hercegovini dobija još više na snazi i značaju. Jer, pristupanjem Europskoj uniji će „nastupiti prirodna selekcija među razinama odlučivanja: odluke će putovati prema onoj razini gdje se mogu najbrže i najuspješnije riješiti.“⁴⁷⁶ Ovo je posebno značajno s aspekta javnih politika i rješavanja konkretnih problema koji tangiraju društvenu zajednicu.

Dakle, jedan od principa Europske povelje o lokalnoj samoupravi kojeg Europska unija posebno potencira – princip supsidijarnosti – će se u potpunosti implementirati u radu uprave ukoliko Bosna i Hercegovina postane članicom Europske unije. Aktualno, to nije slučaj, pa se veoma često javljaju problemi po pitanjima nadležnosti raznih nivoa vlasti u državi. I za ovaj problem Europska unija ima kvalitativno rješenje. Naime, pristupanjem Bosne i Hercegovine Europskoj uniji „sve će razine upravljanja, od seoske općine do Europske komisije, biti više izjednačene u svom načelnom položaju nego što su to danas.“⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Pusić, Eugen (2006). *Hrvatska uprava i EU*, u „Hrvatska javna uprava“, Godina 6, broj 2, str. 35-46.

⁴⁷⁷ Ibid, str. 35-46.

Također, proces pristupanja Europskoj uniji iziskuje „veliki skok u kvalitetu i profesionalnosti uprave“, a taj proces je ujedno „jedan od najznačajnijih motiva i podsticaja za razvoj uprave (drugi su očekivanja i pritisci javnosti).“⁴⁷⁸ Buduće članstvo Bosne i Hercegovine u Europskoj uniji, kao zajednici evropskih država, treba biti osnovni motiv za sve demokratske snage u državi da rade na implementiranju reformi, a jedna od suštinskih (pored ustavne reforme) jeste i reforma uprave. U taj proces, dakle, trebaju biti uključeni svi akteri bosanskohercegovačkog društva, počev od samih građana kao individua, do vodećih političkih lidera, te svih vladinih i nevladinih organizacija (organizacija civilnog društva).

Svakako da se reforma uprave u Bosni i Hercegovini treba promatrati kroz prizmu odnosa unutar institucija Europske unije, ali i kroz prizmu postojeće strukture ustavno – pravne organizacije u Bosni i Hercegovini.

Kao temeljna pretpostavka javlja se politička volja članica Europske unije da se Bosna i Hercegovina integrira u ovu zajednicu po ubrzanom procesu. U tom procesu bitnu ulogu ima Visoki predstavnik međunarodne zajednice u Bosni i Hercegovini, s posebnim ovlaštenjima za provođenje Dejtonskog mirovnog sporazuma. Ova pretpostavka podrazumijeva postojanje političko strategijskog opredjeljenja institucija Europske unije za uspostavu globalnog okvira za sigurnost i stabilan mir na europskom prostoru, a time i na prostoru Bosne i Hercegovine.

Druga pretpostavka se javlja u involviranosti Europske unije u internacionalizirani proces redizajniranja demokratske i ekonomske strukture Bosne i Hercegovine. Ova involviranost se realizira u okviru provođenja Dejtonskog mirovnog sporazuma. Europska unija i njezine članice su u postdejtonskom razdoblju najsnažniji i najveći financijeri obnove Bosne i Hercegovine.

⁴⁷⁸ Leskovac, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, str. 345.

Treća pretpostavka se javlja u sadržaju i dinamici društvenih, ekonomskih i političkih reformi koje se provode u Bosni i Hercegovini. To su reforme koje se izvode u sferi privatizacije, uspostave tržišne ekonomije, zatim reforme u ekonomiji i društvenim djelatnostima: obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, mirovinskom osiguranju, kao i u organizaciji i funkcioniranju državne uprave i javnih službi.

U osnovi treba dati znanstveno i stručno relevantan odgovor na ključno pitanje, a koje se odnosi na pozicioniranje sistema uprave u redizajniranju tehničko-tehnološke, organizacijske, ekonomske i kadrovske strukture, kao bitnog uvjeta za definiranje pune sadržine i obuhvata procesa integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju.

Bosna i Hercegovina prolazi kroz proces velikih promjena. Reforma uprave je jedan od bitnih uvjeta za integraciju Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. Međutim, reforme se još uvijek provode bez kvalitetne analize postojećeg stanja i osnovne projekcije njezine organizacije i funkcije nakon reforme.

Za razliku od stabilnog političkog i ekonomskog ambijenta, tranzicijski ambijent nije sposoban da toliki broj pristupa, metoda i tehnika prihvati odjednom. Imajući to u vidu, neophodno je pokazati kako se primjenom znanstvenih metoda pristupa postepenom uspostavljanju faza reforme uprave, te da se od najčešće korištenih tehnika izaberu i preporučite one koje su najprikladnije za Bosnu i Hercegovinu, zemlju u procesu tranzicije. Da bi se reformirala uprava, potrebno je obaviti složene zadatke i ispuniti brojne uloge. Te zadatke i uloge obavljaju postojeće rukovodne i stručne strukture u državnim organizacijama i institucijama, ali se za obavljanje pojedinih poslova i zadataka kreiraju i posebne usluge i timovi, koji trebaju biti profesionalno osposobljeni i vladati setovima relevantnih informacija.

Naime, Europska unija inzistira na izgradnji transparentnih, stabilnih i efikasnih institucija u Bosni i Hercegovini. To znači da treba ojačati zakonodavstvo Bosne i Hercegovine, čime se izravno

zadire u ustavni i zakonodavni okvir države. Jednostavno, Bosna i Hercegovina mora usvojiti oko 1200 raznih zakona, uredbi i propisa s ciljem harmoniziranja svoga pravnog sistema s pravnim uređenjem Europske unije. Kada to Bosna i Hercegovina postigne, onda se može reći da već ima uspostavljenu tržišnu ekonomiju, parlamentarnu demokratiju i vladavinu prava po modelu Europske unije.

Na taj se način dolazi u poziciju provođenja strukturalnih promjena u upravi Bosne i Hercegovine. Zakonodavno i sistemski uvodi se princip slobodnog tržišta, kapital odnosa i poduzetništva, što nameće potrebu redefiniranja uprave utemeljenog na potpunom upravljanju sistemom kvaliteta. To nije jednostavan i linearan proces, ali je, samo u takvom ambijentu, moguće formirati polazne elemente uprave orijentirane prema korisnicima usluga, odnosno prema građanima i građankama ove zemlje sa svim svojim pozitivnim, ali i negativnim konzekvencama. U svakom slučaju, na tim osnovama organizirana uprava bit će posticaj i potpora tržištu kapitala, poduzetništvu i investicijskoj klimi, uz motivirajuću poduzetničku odgovornost.

Ekonomске potrebe i interesi europskih zemalja i naroda su glavni poticaj za njihovo povezivanje, a Europska unija je oblik visokog stupnja organiziranosti radi usklađivanja zajedničkih ciljeva i interesa. Ostvarivanjem ekonomskih ciljeva i interesa kroz europski integracijski proces emancipira se svijet europskih građana, naroda, država i njihovih lidera. Jača supranacionalna pozicija zajedničkih institucija Europske unije, efikasnim donošenjem obavezujućih odluka za članice sužavat će blokade i opstrukcije. Integracijski proces koga simbolizira Europska unija, savladava prepreke koje su postojale i postoje na putu uspostave nove zajednice država.

Definitivno, na tom se putu mora naći i Bosna i Hercegovina, s tim da njezina emancipacija kao efikasne i savremene države mora biti ovisna o izravnom angažmanu međunarodne zajednice. Jer, utjecaj međunarodne zajednice na zbivanja u Bosni i Hercegovini

treba imati svoj puni smisao u njezinu pripremanju za uključivanje u Europsku uniju. To znači, u Bosni i Hercegovini i njezinu okruženju se treba uspostaviti stanje u kome može otpočeti formalna procedura za prijem u članstvo u Europskoj uniji. U te napore valja ubrojati i cjelokupno angažiranje međunarodne zajednice u poslijeratnom menadžmentu za uspostavu mira, provedbu Dejtonskog mirovnog sporazuma i za stabilizaciju političkih, ekonomskih i ukupnih društvenih prilika. Podnošenjem zahtjeva za ulazak u članstvo Europske unije otpočinje formalna procedura pripremanja i prilagođavanja Bosne i Hercegovine standardima Europske unije.

Početna je pretpostavka u tom pogledu postignuta je 16. juna 2008. godine, potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Bosne i Hercegovine sa Europskom unijom. To je istovremeno i garancija za angažiranje Europske unije na otklanjanju prepreka u ustavno – pravnoj arhitekturi i ekonomskoj strukturi Bosne i Hercegovine. Bez takve vrste potpore obećanja relevantnih političkih faktora u Bosni i Hercegovini i u narednom razdoblju bit će i nadalje neispunjena, iako je raspoloženje građana i građanki u pogledu uključivanja Bosne i Hercegovine u Europsku uniju na izuzetno visokoj razini.

13.2. Procesi stvaranja javnih politika i tipologija javnih politika Europske unije

Europska unija je nastala kroz dugi proces integriranja europskih država, počev od nastanka Europske zajednice za ugalj i čelik 1951. godine, preko Europske ekonomske zajednice i Europske zajednice za atomsku energiju 1957. godine, do Ugovora o Europskoj uniji potpisanog u februaru 1992. godine u Maastrichtu (*Maastrichtu*), a koji je stupio na snagu u novembru 1993. godine.⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Jašarević, Faruk i Ermin Kuka (2015). *Razvoj, regionalizacija i eurointegracije Bosne i Hercegovine – dileme i izazovi*. Sarajevo: Keli d.o.o., str. 162.

Europska unija predstavlja snažan i moćan savez europskih država, u gotovo svim aspektima djelatnosti. Džon Pinder (*John Pinder*) naglašava kako Europska unija „ima veliku moć u ekonomiji i ekologiji, i sve je aktivnija u vanjskoj politici, odbrani i unutarnjoj sigurnosti.“⁴⁸⁰ Europska unija je posvećena i pitanjima poljoprivrede, socijalne politike, politike zaštite okoliša... Tako u Ugovoru i legislativi Europske unije, socijalna politika se bavi pitanjima vezanim za „radne odnose, jer i tu postoje velike razlike od zemlje do zemlje... Jedinstveni evropski akt proširio je opseg socijalne politike u dva smjera: na zakone o zdravlju i sigurnosti na radu i poticanje dijaloga između predstavnika poslodavaca i predstavnika zaposlenih na nivou Evrope.“⁴⁸¹

Širok je spektar javnih politika kojima Europska unija posvećuje pozornost i na kojima gradi svoju snagu i utjecaj. Na tim je osnovama izgrađen značajan broj europskih institucija, agencija i komiteta koji su posvećeni implementiranju najrazličitijih javnih politika. Tako su osobito važne institucije Komitet za ekonomsko-socijalni razvoj i Komitet regija. Ta dva komiteta su savjetodavna tijela Europske unije. Njih se često konsultira u određenim pitanjima, koja su propisana ugovorima, a često i autonomno daju vlastita „mišljenja“.

Provedena su mnoga istraživanja, te napisane brojne studije i knjige o procesima kreiranja i implementiranja javnih politika unutar Europske unije. Imajući to u vidu, američki politolog Mark Pollack (*Mark Pollack*) naglašava kako je „širenje teorijsko-metodoloških pristupa razvijenih u komparativnoj politici, javnim politikama, zasnovanih na različitim pristupima poput racionalnog izbora ili novog institucionalizma suštinski unaprijedilo naše rezumiranje procesa stvaranja politika EU.“⁴⁸²

⁴⁸⁰ Pinder, John (2003). *Evropska unija*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 34.

⁴⁸¹ Ibid, str. 98-99.

⁴⁸² Pollack, A. Mark (2006). *Rational Choice and EU Politics*, u: Jørgensen, K. Erik, Pollack, A. Mark & Ben Rosamond (ur). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, str. 27-56.

U sklopu funkcioniranja i djelovanja institucija Europske unije uspostavljene su procedure i procesi kreiranja i implementiranja različitih javnih politika. S obzirom na specifičnosti Europske unije, javne politike Europske unije zauzele su vidno mjesto i u teorijama javnih politika, odnosno razvoju teorijskih pristupa. Svako, ostvareni su krupni rezultati i znanstvena dostignuća u teoriji i empiriji javnih politika. Na tim teorijsko-empirijskim znanstvenim osnovama, razmatranjima i pristupima, sačinjena je i tipologija javnih politika.

Najveći doprinos uspostavi tipologije stvaranja javnih politika unutar Europske unije dala je britanska politologinja Helen Volas (*Helen Wallace*). Ona u svojim elaboracijama razlikuje pet načina stvaranja europskih javnih politika:⁴⁸³

1. metoda zajednice;
2. regulativni pristup;
3. distributivni pristup;
4. metoda otvorene koordinacije;
5. intenzivno međuvladino pregovaranje.

Navedena tipologizacija javnih politika Europske unije, prihvaćena je u literaturi kao standard, te svaka daljnja istraživanja počinju upravo od ove tipologizacije.

Ključna teza Helen Volas (*Helen Wallace*) koju zastupa u svojim istraživanjima očituje se u tome da „stvaranje politika Unije, kao složen sustav odlučivanja koji je nastajao tijekom desetljeća europskih integracija, treba razmatrati ne kao *jedan*, već kao *više različitih* načina stvaranja javnih politika (*policy models*).“⁴⁸⁴

⁴⁸³ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 5 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf).

⁴⁸⁴ „Razmatrajući ulogu koju su u razvoju i provedbi politika imale pojedine europske institucije, od Komisije EU, Vijeća EU, Europskog vijeća, Europskog parlamenta, Europskog suda pravde, te šireg institucionalnog okvira koji uključuje institucije konzultiranja i lobiranja, nadzora i kontrole, institucije za posebne operacije (Europska investicijska banka,

Dakle, radi se o jednom složenom i zahtjevnom odlučivačkom procesu unutar struktura i institucija Europske unije. To više, pored ostalog, i zbog činjenice što su izražene krupne različitosti između država članica, a koje je trebalo harmonizirati i svesti na zajednički nazivnik, što bi u konačnici rezultiralo adekvatnom i provedbenom javnom politikom.

Prvi način stvaranja javnih politika koji nosi naziv metod zajednice ili tradicionalna metoda zajednice karakterističan je za agrarnu politiku Europske unije. Općepoznata je činjenica da su Europskoj komisiji dana izuzetno velika i snažna ovlaštenja u procesima kreiranja i implementiranja politike određivanja cijena poljoprivrednih proizvoda, kao i politika ruralnog razvoja. Europska unija je postavila zajedničku poljoprivrednu politiku tako da se „cijene glavnih proizvoda podržavaju do nivoa o kojem odlučuje Vijeće ministara poljoprivrede, putem različitih dažbina za uvoz izvan Zajednice i otkupa viškova do dogovorenog nivoa podrške.“⁴⁸⁵ Kod ovog modela radi se o zatvorenom odlučivačkom procesu i stvaranju javnih politika unutar struktura Europske unije, na koji nacionalni predstavnici izabrani u institucije Europske unije nemaju mogućnost začajnije utjecati.

Drugi tip stvaranja javnih politika Europske unije, regulatorni tip (regulativni pristup) primjenjuje se, primjerice, kod politike usmjerene na pitanja zajedničkog tržišta ili na pitanja konkurencije.

Europska središnja banka, različite vrste drugih agencija), te institucije zemalja članica, zaključila je da složena interakcija njihovih odnosa dovela do različitih *sklopova odnosa aktera i instrumenata javnih politika*. Ti se sklopovi, odnosno, načini stvaranja europskih javnih politika, mogu smatrati rezultatom djelovanja triju čimbenika: evolucije institucija EU, promjena u nacionalnim kontekstima oblikovanja i provođenja javnih politika i utjecajem općeg socijalnog i ekonomskog razvoja“ (Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 5, prema: Wallace, Helen (2005). *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, str. 77-78, u: Wallace, Helen/Wallace, William, Pollack, A. Mark (ur.). *Policy-Making in the European Union*, 5. izd. Oxford: Oxford University Press, str. 49-90).

⁴⁸⁵ „Prihod poljoprivrednih proizvoda porastao je zahvaljujući visokim cijenama koje plaća potrošač, zajedno sa subvencijama koje plaćaju poreski obveznici Zajednice, i kojima se financiraju viškovi nastali tako visokim cijenama“ (Pinder, John (2003). *Evropska unija*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 83).

Ideja stvaranja zajedničkog tržišta ima svoju dugu povijest i dinamiku, s obzirom da je odražavala sve prisutniju aktualnost ekonomske međuovisnosti država u svijetu, a osobito država članica.⁴⁸⁶ Regulatorni tip javnih politika došao je posebno do izražaja kada je Europska unija dobila „ovlasti i da zabrani sve restriktivne mjere i zloupotrebu dominantnog položaja u privatnom sektoru“⁴⁸⁷, čime su obuhvaćena i pitanja konkurencije.⁴⁸⁸ Ti zadaci su dodijeljeni Europskoj komisiji, bez bilo kakvog interveniranja vlada država članica.

Distributivni pristup ili distributivni način stvaranja javnih politika u Europskoj uniji tiče se različitih programa i projekata strukturno-kohezijskih fondova. Za razliku od regulacijskog pristupa, kod ovakvog oblika stvaranja javnih politika Europska komisija ostvaruje jaku i značajnu saradnju, često na partnerskoj osnovi, sa regionalnim i lokalnim vlastima, kao i specijaliziranim agencijama država članica. Posebno značajno mjesto zauzima Komitet regija, najznačajniji organ za koordinaciju i planiranje regionalnog razvoja na nivou Europske unije, osnovan Mاستrihtskim ugovorom iz 1993. godine. Putem ovog Komiteta se nastoji direktno utjecati na distribucijsku politiku Europske unije. Ugovorom iz Mاستrihta predviđeno je obavezno konsultiranje Komiteta regija u pet oblasti:⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ „Tarife i kvote u trgovini između država članica ukinute su fazno, u periodu između 1958. i 1968. godine. Industrija je pozitivno odgovorila i prekogranična trgovina rasla je brzo, da bi se u samo jednoj deceniji skoro udvostručila“ (Ibid, str. 63).

⁴⁸⁷ Ibid, str. 63.

⁴⁸⁸ „Tako je 1992. Komisija Volkswagenu propisala kaznu od 102 miliona eura, a kasnije je smanjila na devet miliona eura, po žalbi Prvostepenom sudu, zbog insistiranja da njegovi distributeri u Italiji ne prodaju automobile stranim kupcima – uglavnom iz Njemačke i Austrije, gdje su cijene automobila bile puno veće“ (Ibid, str. 63).

⁴⁸⁹ „Posebni protokolom Ugovora, nadležnosti Komiteta regija su proširene na četiri dodatne oblasti: 1. zapošljavanje, 2. socijalnu politiku, 3. zaštitu okoline i 4. saobraćaj. Prema Lisabonskom ugovoru Komitet regija mora biti konsultovan i o pitanjima koja se odnose na: 1. civilnu zaštitu, 2. klimatske promjene, 3. energiju i 4. javne usluge“ (Sadiković, Elmir (2014). *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*. Sarajevo: TKD Šahinpašić, str. 115-116).

1. privreda i socijalna kohezija (uključujući i strukturne fondove);
2. transevropske infrastrukturne mreže (saobraćaj, energija, telekomunikacije);
3. javno zdravlje;
4. obrazovanje i
5. kultura.

Prednosti i benefiti stvaranja distributivnih javnih politika jesu „povećanje rashoda na strukturno-kohezijske fondove“⁴⁹⁰, iz kojih regionalne i lokalne vlasti država članica mogu povući velika i značajna financijska sredstva.

Model stvaranja javnih politika metodom otvorene koordinacije uspostavljen je i uveden Lisabonskom strategijom iz 2000. godine. U tom kontekstu, Europska komisija se pojavljuje kao „akter koji potiče mreže stručnjaka i različite vrste epistemičkih zajednica, te organizacija civilnog društva, na razvoj politika u nizu sektora – od politike socijalne inkluzije, politike bolje regulacije do koordiniranog vođenja ekonomskih politika zemalja članica.“⁴⁹¹ Kod ovog oblika stvaranja javnih politika do posebnog izražaja dolaze različiti pokazatelji uspjeha i napretka, a naročito monitoring procesa i evaluacija procesa. Općenito promatrano, „unutar takvog sklopa stvaranja javnih politika postoji razmjerno visoka uloga *policy* transfera i učenja politika od drugih.“⁴⁹²

Peti i posljednji oblik stvaranja europskih javnih politika je oblik intenzivnog međuvladinog pregovaranja. Pri takvom procesu stvaranja javnih politika, Europska komisija je u potpunosti podređena Europskom vijeću (Vijeću ministara EU). On podrazumijeva i obuhvata „nova područja koja treba uključiti u europski okvir politika ili pak na suštinske preformulacije postojećih politika.“⁴⁹³ S obzirom na činjenicu da Europska unija

⁴⁹⁰ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 7 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf).

⁴⁹¹ Ibid, str. 7.

⁴⁹² Ibid, str. 7.

⁴⁹³ Ibid, str. 7.

permanentno širi svoje nadležnosti u različitim sferama društvenog života, ovaj oblik stvaranja javnih politika predstavlja najbolju pripremu, ali i odgovor na nove zadaće i nova obuhvatna područja.

13.3. Europeizacija javnih politika: utjecaj javnih politika EU na nacionalni *policy* kontekst

Razvoj i afirmiranje javnih politika koje se donose i implementiraju kroz institucije Europske unije, omogućio je proces koji je u znanosti i praksi nazvan procesom europeizacije javnih politika. Tome je svakako doprinio razvoj europske literature iz oblasti javnih politika.

Prvi znanstveni radovi na temu europeizacije javnih politika nastali su početkom 90tih godina 20tog stoljeća, ali systemske analize utjecaja javnih politika Europske unije na nacionalne *policy* koncepte počinje početkom 21. stoljeća. U nizu znanstvenih radova koji se bave europeizacijom javnih politika vodeća mjesta zauzimaju knjiga “Transformacija Europe: europeizacija i domaća promjena“ triju autora: Marije Grin Kovles (*Maria Green Cowles*), Džejms Kaporasa (*James Caporaso*) i Tomasa Risea (*Thomas Risse*)⁴⁹⁴ i knjiga “Europa koja se razlikuje: utjecaj Europske unije na nacionalni sistem stvaranja politika“.⁴⁹⁵

Proces europeizacije javnih politika ostvaruje se „transferom javnih politika, koji se koristi kao generički pojam za cijeli spektar drugih pojmova o ‘premještanju’ javnih politika među jurisdikcijama.“⁴⁹⁶ U suštini, proces europeizacije znači prijenos (transfer)⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ Green Cowles, Marija, Caporaso, James & Thomas Risse (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.

⁴⁹⁵ Héritier, Adrienne & sur. (ur.) (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy making*. Lanham: Rowman & Littlefield.

⁴⁹⁶ Poljak, Željko (2015). *Prikaz knjige Ane Petek i Krešimira Petkovića (ur.). Pojmovnik javnih politika*, u „Croatian and Comparative Public Administration“, 15(4), str. 955-961.

⁴⁹⁷ „Transfer se najbolje može opisati kao proces kojim se znanje o javnim politikama, administrativnim aranžmanima, institucijama i idejama u jednome

i distribuciju supranacionalnih javnih politika kreiranih na razini Europske unije na nacionalni nivo (nivo država članica), odnosno njihovo pozicioniranje u nacionalni *policy* kontekst. U tom smislu se kroz proces europeizacije vrše mjerenja efekata utjecaja europskih javnih politika na nacionalni *policy* kontekst država članica Unije.

Marija Grin Kovles (*Maria Green Cowles*), Džejms Kaporasa (*James Caporaso*) i Tomasa Risea (*Thomas Risse*) europeizaciju koncipiraju i razumijevaju kao „nastanak i razvoj značajnih političkih, sudbenih i društvenih institucija kao struktura vladanja, koje formaliziraju djelovanje između aktera i mreža političkih programa u postupku političkog oblikovanja i rješavanja problema u nadležnosti europske vladavine.“⁴⁹⁸ Iz navedenog proizilazi da ova definicija u velikoj i značajnoj mjeri poistovjećuje pojam europeizacije s pojmom integracije, dosta širim i ujedno vodećim pojmom vezanim za ukupno postojanje i funkcioniranje Europske unije.

S druge strane, Robert Landret (*Robert Landrecht*) pod europeizacijom podrazumijeva „rastući proces preorijentacije smjera i oblikovanja politika do stepena na kojemu politička i ekonomska dinamika Europske unije (EU/EZ) postaje dio organizacijske logike nacionalnih politika i oblikovanja političkih programa.“⁴⁹⁹ Pod pojmom organizacijske logike podrazumijeva „proces prilagođavanja izmijenjenom okruženju.“⁵⁰⁰ Prema navedenom određenju, pojam i proces europeizacije se sužava isključivo na

političkom sustavu (prošlome ili sadašnjem) koristi u razvoju javnih politika, administrativnih aranžmana, institucija i ideja u drugome političkom sustavu“ (Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 384, prema: Dolowitz, David & David Marshal (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*, u „Governance“, Vol. 13, broj 1, str. 5-24).

⁴⁹⁸ Green Cowles, Marija, Caporaso, James & Thomas Risse (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press, str. 3.

⁴⁹⁹ Landrecht, Robert (1994). *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, u “Journal of Common Market Studies”, Vol. 32, broj 1, str. 69-88.

⁵⁰⁰ Ibid, str. 69-88.

nacionalne *policy* kontekste, na način da se europske javne politike jednostavno infiltriraju u nacionalne *policy* kontekste, čime im se, u određenoj mjeri, podređuju.

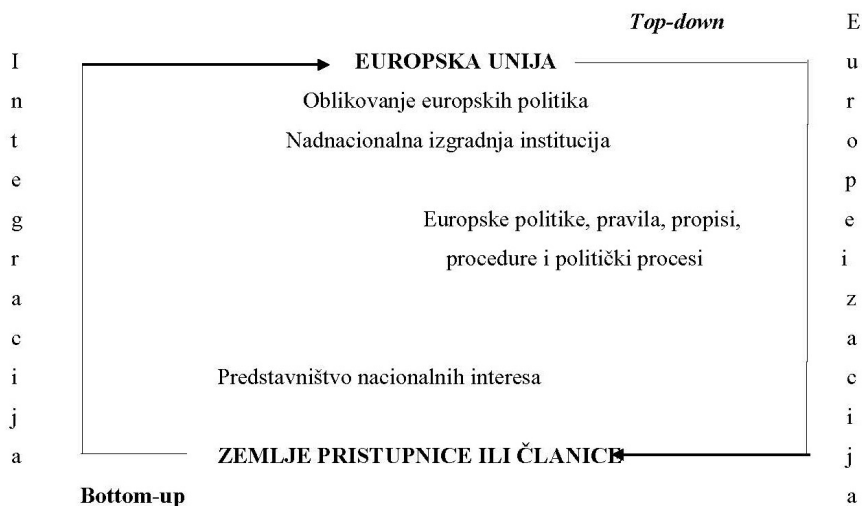
Navedenu koncepciju Roberta Landreta (*Robert Landrecht*) dalje je u svojim istraživanjima razvijao i dograđivao Klaudio Radaeli (*Claudio Radaelli*). Ovaj autor europeizaciju određuje kao „proces oblikovanja, širenja i institucionaliziranja formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, načina ponašanja i podijeljenih vjerovanja i normi koje se najprije definiraju i konsolidiraju u procesu stvaranja javnih i drugih politika u EU-u, a potom se ugrađuju u logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika.“⁵⁰¹

Evidentno je kako je proces europeizacije u suštini jedan fazi i sistematski, te analitički proces, konkretno primjenjen i implementiran u praksi nacionalnih *policy* konteksta. Da bi se šire i jednostavnije razumio ovaj izuzetno složen i zahtjevan proces, u znanosti su ponuđena dodatna metodološko-analitička rastavljanja i klasificiranja. Ona omogućuju lakše i jednostavnije spoznavanje toga što se konkretno istražuje i mjeri kada je u pitanju utjecaj javnih politika Europske unije na nacionalni *policy* kontekst. Klaudio Radaeli (*Claudio Radaelli*) pri tom klasificiranju i rastavljanju upozorava na metodološku opasnost konceptijskog suzbijanja samog pojma europeizacije.

Imajući u vidu navedene činjenice, autori su ponudili strategiju u znanosti nazvanu “gradnja koncepta“, čime se pojam europeizacije jasno i precizno diferencira od određenih sličnih pojmova, prije svega pojma integracije.

Za ilustraciju gradnje koncepta europeizacije mogu poslužiti radovi njemačke znanstvenice Tanje Borzel (*Tanja A. Börzel*). Ona se posebno služi perspektivom “*top-down*”, tj. identifikacijom raznih konceptata odnosa (utjecaja) između Europske Unije i država (ne) članica, kako je to zorno prikazano na sljedećoj slici:

⁵⁰¹ Radaelli, M. Claudio (2000). *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Changes* (Izvor: www.eiop.at/eiop)



Slika 13. “Top-down“ koncept europeizacije

(Izvor: Sošić, Mario (2007). *Europeizacija nacionalnih politika: koncept i istraživački pristup*, u „Anali hrvatskog politološkog društva“, god. III, str. 229-246)

Analitički koncept koji je razvila Tanja Borzel (*Tanja A. Börzel*) polazi od traženja odgovora na tri ključna istraživačka pitanja vezana uz europeizaciju:⁵⁰²

1. na što utječe Europska unija (dimenzije domaćih promjena)?
2. kako utječe Europska unija (mehanizmi)?
3. koji su učinci utjecaja Europske unije (rezultat promjena)?

Pokušavajući dati relevantne znanstvene odgovore na navedena pitanja, te niz drugih pitanja otvorenih procesom širenja Europske unije, kao i procedurama pristupanja država članica koje su u fazi ispunjavanja kriterija za članstvo, znanstvenici su razvili metodološki okvir izučavanja utjecaja javnih politika EU na nacionalni

⁵⁰² Sošić, Mario (2007). *Europeizacija nacionalnih politika: koncept i istraživački pristup*, u „Anali hrvatskog politološkog društva“, God. III, str. 229-246.

policy kontekst. S tim u vezi, temeljni okvir proučavanja takvih utjecaja, tj. tipova europeizacije nacionalnih *policy*-ja, dali su Simon Balmer (*Simon J. Bulmer*) i Kristian Lakesne (*Cristian Lequesne*).⁵⁰³ Njihov okvir predstavljen je u sljedećoj tabeli:

| <i>Tip javnog upravljanja</i> | <i>Tip politike</i> | <i>Analitička jezgra</i> | <i>Glavni mehanizmi</i> |
|-------------------------------|-----------------------|--|---|
| Pregovaranje | Bilo koja politika | Formiranje EU politike | Okomiti, <i>uploadiranje</i> politike |
| Hijerarhija | Pozitivna integracija | Pravila o korekciji tržišta; postojanje EU <i>policy</i> podloga | Okomiti, <i>downloadiranje</i> politike |
| Hijerarhija | Negativna integracija | Pravila o stvaranju tržišta; odsustvo EU <i>policy</i> podloga | Horizontalni |
| Olakšana koordinacija | Koordinacija | Meko pravo, OMC; razmjena politika | Horizontalni |

Tabela 13. Tipovi europeizacije javnih politika

(Izvor: Bulmer, J. Simon & Cristian Lequesne (ed.) (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, str. 346)

U navedenom okviru, tipovi javnih politika Europske unije povezuju se sa tipovima javnog upravljanja⁵⁰⁴, temeljem čega su razvili klasifikaciju politika Europske unije. Pregovaranje je „oblik upravljanja koji dovodi do novih agendi u politikama EU, širenju ovlasti Unije na nova područja, kao što su, primjerice, pitanja o stvaranju snažnije fiskalne unije..., dovodi do uspostavljanja neke politike kao europske politike, a u načelu se može odnositi na bilo koje *policy* područje. Osnovni mehanizam koji se pri tome koristi jest okomiti mehanizam podizanja (*uploading*) neke sektorske politike na EU razinu... Utjecaj hijerarhija, oličen (je) u sustavu

⁵⁰³ Bulmer, Simon & Cristian Lequesne (ed.) (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

⁵⁰⁴ Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 174.

acquis communitarea, koji ima dvije temeljne inačice.... One se iskazuju kao pozitivna i negativna integracija. Prva se odnosi na pravila korigiranja tržišta, gdje u pravilu postoje jasne podloge za stvaranje politika (*policy templates*), koje se mogu „skinuti“ (*downloading*), budući da se kod ovog tipa javnih politika također primjenjuju okomiti mehanizmi korekcije tržišta... Upravljanje vođeno logikom hijerarhije može dovesti i do različitih oblika negativne integracije, gdje nema posebnih predložaka (*policy templates*) koji bi se mogao jednostavno ‘spustiti’ u države članice. Ovaj tip javnih politika odnosi se stoga na pravila stvaranja tržišta, vođenog prije svega logikom ukidanja barijera, a mehanizmi koji se pri tome rabe su u pravilu vodoravni. Naime, ideja koja je ovdje na djelu ogleda se u ambiciji da se osigura učinkovito funkcioniranje tržišta, što prije svega uključuje horizontalne mehanizme djelovanja. Primjer takvih politika su politika jedinstvenog tržišta (*single market*), politika konkurencije itd... Četvrti oblik javnog upravljanja se odnosi na brojna područja u kojima se zajedničko stvaranje javnih politika oslanja na različite oblike koordinacije politika. Riječ je o brojnim, nedovoljno definiranim područjima, u kojima je na djelu neki oblik ‘mekog prava’ (*soft law*), različitih oblika prenošenja politika i učenja politika od drugih. Logika koja se primjenjuje kod ovog tipa politika je poglavito vodoravna... Popis sektorskih politika koje su uključene u to područje uključuje vanjsku politiku, obrazovnu politiku, politiku bolje regulacije, kulturnu politiku, politiku socijalne inkluzije itd.“⁵⁰⁵

Uz pobrojane tipove javnih politika, vezuju se i tri objašnjenja same dinamike i uspješnosti procesa europeizacije, i to:

- prva, mehanizam uspješnosti prilagođavanja (pozitivna integracija u sektorima poput okoliša, socijalne politike, poljoprivredne politike);
- druga, regulatorno nadmetanje (negativna integracija u sektorima poput politike zajedničkog unutarne tržišta proizvoda i usluga, energetska tržišta, politika telekomunikacija); i

⁵⁰⁵ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 8-9 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf).

- treće, logika učenja (preuzimanje politika od drugih, poput zajedničke vanjske i sigurnosne politike, politike azila, zapošljavanja, socijalne inkluzije).

Važno je naglasiti kako sam proces europeizacije veoma često i izraženo nailazi na brojna ograničenja i prepreke. Naime, već u samoj fazi kreiranja i implementiranja javnih politika Europske unije akteri često pritajeno ili čak otvoreno nastupaju i djeluju sa vlastitih nacionalnih ili ideoloških pozicija. Europska komisija je sastavljena od predstavnika nacionalnih vlada, koji ujedno pripadaju različitim političkim opcijama, što ima za posljedicu da oni često iskazuju svoju ideološku, pa čak i stranačku privrženost određenim idejama i pozicijama prilikom odlučivanja o javnim politikama na nivou Europske unije. Stoga se razlike u kreiranju i implementiranju javnih politika na nacionalnom nivou veoma lako mogu prenijeti i na nivo kreiranja i implementiranja javnih politika Europske unije, što svakako utječe na uspješnost procesa europeizacije u punom kapacitetu.

Kako to ilustrativno prikazuje Ivana Babić Krešić, proces stvaranja europskih javnih politika ovisi o „privlačenju ‘njihala’ između arene države i transnacionalne arene. Njegovi pokreti su oblikovani u kontekstu Zapadne Europe, od strane funkcija politike i od strane predviđanja političkih aktera s vrha.“⁵⁰⁶ Uspješnost prevazilaženja velikog broja nacionalnih razlika i uspostavljanja zajedničkog nazivnika za takve razlike jeste ključni uspjeh stvaranja javnih politika na nivou Europske unije, kao i njihova transfera i utjecaja na nacionalne *policy* kontekste.

⁵⁰⁶ Babić-Krešić, Ivana (2014). *Javne politike u procesu globalizacije i europeizacije i politika zapošljavanja*, u „Nova prisutnost“, broj 12, str. 413-430.

13.4. Implementacija EU javnih politika

Implementiranje javnih politika Europske unije predstavlja jedan od najznačajnijih i najvažnijih segmenata cjelokupnog procesa oblikovanja, kreiranja i provođenja javnih politika Europske unije. U tom kontekstu, provode se različita istraživanja i mjerenja koja prate mogućnosti, prednosti, kao i prepreke i ograničenja implementiranja javnih politika Europske unije u konkretnom europskom i nacionalnom *policy* kontekstu. Temeljem takvih istraživanja i mjerenja znanstvenici koji se bave navedenim problemima su došli do saznanja i spoznaja kako su u konkretnoj praksi izražene značajne razlike u implementiranju različitih javnih politika Europske unije. Neke od tih politika se jednostavno i potpuno implementiraju, dok kod nekih drugih taj proces ide dosta teže i složenije.

Preliminarna istraživanja implementiranja javnih politika Europske unije rezultirala su razvojem koncepta nazvanim "mediteranski sindrom", a odnosio se na činjenicu da države članice Europske unije iz Južne Europe manje uspješno i manje efikasno implementiraju javne politike Europske unije od onih koje su sa sjevera. Ovaj koncept je u posljednje vrijeme učinila diskutabilnim Tanja Borzel (*Tanja A. Börzel*), a poslije nje i neki drugi znanstvenici. Tanja Borzel (*Tanja A. Börzel*) je zaključila kako „implementacijski deficiti variraju neovisno o geografskoj lokaciji.“⁵⁰⁷

Međutim, u određenoj mjeri izražena je razlika u implementiranju javnih politika Europske unije u državama Južne Europe, potvrđuju posljednji događaji, prije svega oni koji su vezani za Europsku monetarnu uniju. Primjer Grčke najbolje ilustrira izrazito nedjelotvorno implementiranje javnih politika Europske unije. Nedjelotvornim provođenjem javnih politika u okviru država OECD-a (Organizacija za europsku sigurnost i saradnju) bavio se Francis Kastels (*Francis G. Castels*). On je

⁵⁰⁷ Börzel, A. Tanja (2010). *Coping with Accession to the EC: New Modes of Environment Governance*. Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Washington, DC, 1-5.

u komparativnim analizama pojedinih sektora pokazao kako su države poput Portugala i Grčke (države članice Europske unije geografski smještene na jugu Europe) čine skupinu država koje su nedjelotvorne u provođenju javnih politika na razini OECD-a.

Imajući u vidu navedene činjenice, savremena istraživanja su pokazala kako „djelotvornost implementacije EU politika ovisi o institucionalnom opsegu europskog adaptacijskog pritiska, koji ne uključuje tek europske regulatorne zahtjeve već isto tako i kapacitet ili spremnost nacionalnih uprava da iniciraju reforme.“⁵⁰⁸ Dakle, ključ uspješnosti nije samo u jačini i moći utjecaja europskih javnih politika, već i u mogućnosti i spremnosti nacionalnih *policy* konteksta da navedene politike prihvate i implementiraju. U toj mogućnosti i spremnosti prihvatanja vodeću ulogu i veliki utjecaj imaju nacionalni *policy* stilovi.⁵⁰⁹

Džeremi Ričardson (*Jeremy Richardson*) razlikuje *policy* stilove prema dvjema dimenzijama:⁵¹⁰

- *prva*, tiče se toga kako tvorci javnih politika odgovaraju na probleme koji su dio *policy* agende,
- *druga*, tiče se relativne samostalnosti države *vis-à-vis* drugih aktera uključenih u stvaranje i implementiranje javnih politika.

Prilikom izučavanja djelotvornosti implementiranja europskih javnih politika posebno mjesto ima izučavanje dosljedne primjene direktiva Europske unije. Naime, prilikom provođenja analiza

⁵⁰⁸ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 12 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf), prema: Knill, Christoph (1998). *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, u „Journal of Public Policy“, Vol. 18, br. 1, str. 1-28.

⁵⁰⁹ „Pojam *policy* stilova – ili regulacijskih stilova – odnosi se na rutine i odabire aktera uključenih u stvaranje i implementiranje javnih politika“ (Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, str. 382).

⁵¹⁰ Ibid, str. 382, prema: Richardson, Jeremy (ur.) (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen & Unwin.

i izvođenja zaključaka, znanstvenici prate statističke podatke koji se odnose na broj usvojenih ili neusvojenih direktiva koje donose institucije Europske unije. Pri tome svakako postoje znatne oscilacije među državama članicama. Razdoblje obilježeno proširenjima Europske unije, pokazuju kako pojedine države i u kojoj mjeri provode direktive Europske unije, s posebnim naglaskom na nove države članice. U osnovi, problemi se javljaju u samim načinima provođenja direktiva. Brojne države prilikom provedbe donesenih direktiva često svjesno krše postavljena pravila i propise u njihovu implementiranju. U tom smislu, Europska komisija i Europski sud pravde prate i po potrebi sankcioniraju one države članice koje odbijaju u cjelosti primjeniti donesene direktive. Povrede legislative imaju za posljedicu skupe sporove na Europskom sudu pravde, što nikako ne ide u prilog državi članici koja krši propise i direktive.

Zdravko Petak zaključuje kako dinamika implementiranja europskih javnih politika ovisi od dva važna činitelja, i to:⁵¹¹

- europskog kapaciteta provođenja regulative (mogućnosti Europske komisije i Europskog suda pravde u osiguranju praćenja provedbe i sankcioniranja nepridržavanja pravila), i
- kapaciteta upravljanja na nacionalnoj razini.

Pitanja i problemi implementiranja javnih politika Europske unije u okvirima nacionalnih *policy* konteksta svakako će u budućnosti imati punu pozornost i biti predmetom relevantnih istraživanja. Jer, uspješnost funkcioniranja Europske unije, pored ostalog, ovisi i od činjenice koliko se djelotvorno implementiraju njene javne politike u državama članicama.

⁵¹¹ Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*, str. 13 (Izvor: https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf)

13.5. Utjecaj EU na stvaranje javnih politika u Bosni i Hercegovini

Na navedenim teorijskim konceptima europeizacije i provedbe javnih politika Europske unije, mogu se istraživati i analizirati područja društvenih, političkih, ekonomskih i drugih promjena koje se (ne)dogadaju u Bosni i Hercegovini na njezinu putu ka punopravnom članstvu u Europskoj uniji. Ovakva znanstvena istraživanja u Bosni i Hercegovini su, još uvijek skromna i relativno deficitarna.

Pristupanje Bosne i Hercegovine različitim svjetskim organizacijama se nameće kao imperativ opstanka i buduće egzistencije države. Jedan od takvih oblika saradnje i integracije država, predstavlja i Europska unija, kao supranacionalna integracija suverenih i nezavisnih država. Ovoj integraciji teži i Bosna i Hercegovina. Prioriteti politike Bosne i Hercegovine usmjereni su na punopravno članstvo unutar ove europske organizacije država.

Činjenica je da se Bosna i Hercegovina još uvijek nalazi u procesu tranzicije društva i države. Taj proces je obilježen poslijeratnom obnovom i formiranjem državnih institucija i uspostavom stabilnog društvenog poretka. Kruna takvom procesa, a kada je u pitanju integracija države u Europsku uniju, bilo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom 2008. godine. Naime, u Luksemburgu (Luxembourg) 16. juna 2008. godine zaključen je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europske unije i Bosne i Hercegovine (SSP). To se može karakterizirati prvim važnijim korakom na putu države ka članstvu u Europskoj uniji, te ujedno najveća satisfakcija za, do tada, provedene reforme države i društva. Demokratiziranje stanja i odnosa u postratnoj Bosni i Hercegovini svoj vrhunac je imala upravo te 2008. godine, kada je potpisan navedeni Sporazum. Također, taj čin je ujedno bio početni korak i polazni osnov vlastima u Bosni i Hercegovini da intenziviraju aktivnosti i napore na daljnjim reformskim procesima i ispunjavanju uvjeta za članstvo, postepeno korak po korak.

Važnost i uloga potpisanog sporazuma za svaku državu koja nastoji ostvariti punopravno članstvo u Europskoj uniji je izuzetno velika i značajna. Naime, na Samitu Europske unije održanom u Solunu 19. i 20. juna 2003. godine, dogovoreno je da će Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom biti „prva i posljednja ugovorna obaveza između pridruživanja i članstva. S druge strane, potpisivanje takvog Sporazuma i njegovo ispunjavanje od strane državne vlade neće automatski garantirati pozitivnu odluku o prijemu Bosne i Hercegovine u Europsku uniju u neposrednoj budućnosti.“⁵¹²

Međutim, dogodio se nepredvidiv scenarij, kakav uopće nije očekivan. Umjesto napretka ka pozitivnoj odluci o prijemu u punopravno članstvo države u Europsku uniju u najkraćem mogućem roku, ostvarena su suprotna kretanja. Gotovo u potpunosti su obustavljeni proces i dinamika, kao i kontinuitet implementiranja suštinskih reformi neophodnih za članstvo u Europskoj uniji. Došlo je do potpunog zastoja procesa pristupanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji, a osnovni uzrok negativnih trendova jeste nepostojanje konsenzusa vladajućih političkih stranaka koje su nakon juna 2008. godine dobile mandate u vlasti.⁵¹³ To je bilo razlogom da se navedeni Sporazum privremeno “zamrže“. U periodu nakon 2008. godine, umjesto pitanja demokratiziranja i provedbe reformi neophodnih za punopravno članstvo države u Europskoj uniji, otvarali su se etno-nacionalni problemi, a sljedstveno tome razmatrale mogućnosti mirne disolucije Bosne i Hercegovine. U takvom političkom, ekonomskom, pa i ukupnom društvenom ambijentu, teško je bilo postići konsenzus oko krucijalnih pitanja za budućnost Bosne i Hercegovine, osobito u oblasti ispunjavanja uvjeta za članstvo u Europskoj uniji.

⁵¹² Hadžikadunić, Emir (2006). *Bosna i Hercegovina na putu ka Europskoj uniji: Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju – Korak naprijed, nazad dva*. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung Bosna i Hercegovina, str. 8.

⁵¹³ O navedenom više u: Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: University press – Magistrat izdanja.

Jedna od rijetkih pozitivnih stvari koja se dogodila nakon 2008. godine, a koja se neposredno odnosi na integraciju države u Europsku uniju, te i samih građana, je ukidanje viznog režima za građane Bosne i Hercegovine koji posjeduju nove (biometrijske) pasoše. Uvođenje bezviznog režima se dogodilo 15. decembra 2010. godine i, na dobrobit građana Bosne i Hercegovine, još uvijek je na snazi. Uz to, treba dodati i usvajanje reformske agende na državnom i entitetskim nivoima za razdoblje od 2015 – 2018. godine, kojom se iskazuje puna oprijedjeljenost ka provedbi neophodnih reformi i konačnom članstvu države u Europskoj uniji.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je aktiviran 2015. godine, nakon konkretnih pozitivnih pomaka koje su novi koalicioni partneri vlasti na državnom nivou uspjeli postići. Taj pomak se dogodio zahvaljujući, prije svega, njemačko-britanskoj inicijativi. Ta inicijativa je pokrenula integracijski proces, tako da je već 15. februara 2016. godine Bosna i Hercegovina, u skladu sa članom 49. Ugovora o Europskoj uniji, u okviru holandskog predsjedavanja Vijećem Europske unije podnijela formalni zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Na temelju tog zahtjeva, Vijeće Europske unije je 20. septembra 2016. godine pozvalo Europsku komisiju da pripremi mišljenje o Zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Europskoj uniji. Koncem 2016. godine, tačnije 9. decembra 2016. godine Bosni i Hercegovini je uručen Upitnik Europske komisije, sa pitanjima.

U usporedbi sa drugim državama Srednje Europe, za države Jugoistočne Europe traže se dodatna tumačenja i postavljaju dodatni uvjeti od čijeg ispunjenja ovisi put ka članstvu i konačno članstvo u Uniji. S tim u vezi, istraživači javnih politika često navode kako je za „europeizaciju zemalja Zapadnog Balkana potrebno oblikovati novu vrstu analitičke oznake, koja bi se mogla nazvati ‘jugoistočno-europskim stilom’ europeizacije javnih politika.“⁵¹⁴ Ovo osobito zbog činjenice da prostor Zapadnog Balkana za Europsku uniju predstavlja manje značajan

⁵¹⁴ Anastasakis, Othon (2005). *The Europeanization of the Balkans*, u „Brown Journal of World Affairs, br. 12 (1), str. 77-88.

prostor u odnosu na države Srednje i Zapadne Europe. Također, njemačka politologinja Tanja Borzel (*Tanja A. Börzel*) u svojim istraživanjima i radovima dovodi u pitanje same kapacitete država Zapadnog Balkana, a među kojima je i Bosna i Hercegovina, da uopće prihvate i provode politike koje se kreiraju na nivou Europske unije. Tako se u izvještajima Europske unije, prostor bivše Jugoslavije (bez Slovenije, uz dodanu Albaniju) smatra prostorom ograničene državnosti (engl. *limited statehoodness*), odnosno prostorom slabe države (engl. *weak state*), bez kapaciteta i potencijala za implementiranje temeljnih državnih politika. Ovo se osobito odnosi na državu Bosnu i Hercegovinu, sa njenom složenom teritorijalnom i političkom infrastrukturom. Pored toga, zbog postojanja čestih secesionističkih pritisaka i nemogućnosti konsenzusa predstavnika tri bosanskohercegovačka konstitutivna naroda, kao i složenih procedura usvajanja ključnih državnih zakona i politika (primjerice entitetsko glasanje, mehanizam koordinacije), Bosna i Hercegovina nema dovoljne i jake *policy* kapacitete vlasti za potpuno i efikasno provođenje javnih politika kreiranih na nivou Europske unije.

Praksa u Bosni i Hercegovini razlikuje se od prakse bivših država kandidata za članstvo u Europskoj uniji. Za razliku od drugih država „koje su morale posvetiti pažnju decentralizaciji, unutar same zemlje prenoseći određene ingerencije s državnog nivoa na niži, Bosna i Hercegovina mora da izgradi i ojača institucionalne kapacitete na centralnom nivou“⁵¹⁵, čime će se ojačati i *policy* kapaciteti po pitanju europeiziranja javnih politika u državi.

Svakodnevni politički angažman Europske unije u Bosni i Hercegovini se, prije svega, očituje kroz instituciju Specijalnog predstavnika Europske unije u Bosni i Hercegovini, koji je ujedno i šef delegacije Europske unije u Bosni i Hercegovini.

⁵¹⁵ „Bosna i Hercegovina mora da preuzme ulogu lidera u definiranju prioriteta i izradi idejnih projekata, za što je potrebna radikalna promjena odnosa pojedinih ministarstava prema procesu programiranja, kao i šprema svim fazama projektnog ciklusa“ (Palinkašev, Olga i Armin Kržalić (ur.) (2007). *Bosna i Hercegovina ka Europskoj uniji – Zbornik radova*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije, str. 128).

Dosadašnji procesi europeizacije javnih politika u Bosni i Hercegovini bili su dosta spori, neefektivni i tromi. Općenito promatrano, pimjetna su brojna ograničenja i prepreke u provođenju javnih politika Europske unije u bosanskohercegovačkim uvjetima. Tome u prilog ide i činjenica samo deklarativnog izjašnjavanja donositelja javnih politika u Bosni i Hercegovini o što bržem ulasku Bosne i Hercegovine u zajednicu europskih država. U praksi se sve čini da se uspori taj put. Eklatantan primjer je neprovođenje presude Europskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu sve navedene činjenice, evidentno je kako je budućnost Bosne i Hercegovine isključivo i samo u Europskoj uniji. S tim u vezi, nužna je retrospektivna europeizacija javnih politika u Bosni i Hercegovini, uključujući svakako i vanjsku politiku. Stoga je neophodna izrada i usvajanje niza europskih zakona u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, tj. onih zakona koji bi bili u skladu s uobičajenim europskim političkim praksama. Dakle, nužna je europeizacija političke kulture u Bosni i Hercegovini, kao uvjet europeiziranja državnih javnih politika. Aktualne neeuropeizirane javne politike u Bosni i Hercegovini stoga i dalje predstavljaju prepreku u pristupanju države Europskoj uniji.

Da bi se europeizirala politička kultura u Bosni i Hercegovini, Mirko Pejanović zagovara princip koaliranja stranaka na programskoj ideji ubrzanja integracije Bosne i Hercegovine u Europsku uniju. Taj cilj moguće je izvesti putem „oblikovanja široke međustranačke koalicije pod nazivom ‘za evropsku Bosnu i Hercegovinu’”. Unutar te koalicije bile bi sve stranke čija osvojena zastupnička mjesta u entitetskim i državnom parlamentu uzeta zajedno čine mogućnost formiranja široke programske koalicije i na toj osnovi stabilne izvršne vlasti.⁵¹⁶ Ovako postavljena koalicija stranaka u

⁵¹⁶ „S pristupom za formiranje široke stranačke koalicije ‘Za europsku BiH’ bitno bi se i u pozitivnom pravcu mijenjao društveni i politički ambijent za provođenje reformi. U cjelini bi se ubrzala politička dinamika u odvijanju procesa integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju“ (Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: University press – Magistrat izdanja, str. 141).

svojoj osnovi bi imala „konsenzus za donošenje zakona na osnovu kojih će se provoditi reforme i ekonomske i političke... Politička energija vodećih parlamentarnih stranaka bila bi usmjerena ka jednom cilju: dobijanje kandidatskog statusa za članstvo BiH u EU.“⁵¹⁷

Bez provođenja kapitalnih reformi u procesu pristupanja Europskoj uniji, te, temeljem toga, europeiziranja svih državnih javnih politika u Bosni i Hercegovini, nemoguće je očekivati pozitivan signal i dobijanje statusa kandidata za članstvo u Europskoj uniji. U tom kontekstu, od posebnog je značaja prenošenje nadležnosti s entiteta na državni nivo. Radi toga, treba donijeti nove zakone usklađene prema politikama i praksama Europske unije. Jer, Europska unija vodi pregovore i komunicira samo sa jednim akterom, a to je država Bosna i Hercegovina.

⁵¹⁷ Ibid, str. 141.

ZAVRŠNE OPSERVACIJE

14. ZNAČAJ I POTREBA OBLIKOVANJA JAVNIH POLITIKA

Javna politika podrazumijeva formalne (formulirane) odluke vladinih tijela, odnosno upotrebu vlasti ili političke moći u vođenju javne politike, tj. aktivnosti usmjerene ka rješavanju konkretnih pitanja i problema ili unaprijeđenju stanja u zajednici. Suština javne politike je konkretna-praktična (politička) djelatnost, u kojoj postoje jasni i odgovarajući programi, strategije, planovi ili skupine mjera koje imaju za cilj implementiranje određenih politika i mjera od strane javne (državne) vlasti. Ti programi, strategije i planovi su dokumenti koji sažimaju pojedine ili sve praktične probleme, te nude mehanizme i mjere najboljeg rješenja problema. Da bi bilo koji program javnih rashoda bio uspješan u realizaciji, neophodno je raspolagati tačnim, pouzdanim i pravovremenim informacijama iz okruženja na koje je program usmjeren, imati kontrolu nad reakcijama privatnog sektora (tržišta), osigurati kvalitetnu kontrolu nad birokratskim (provedbenim) aparatom, i, na koncu, izuzetno dobro poznavati politički proces i moći efikasno odgovoriti na ograničenja koja on postavlja. Država i dalje odlučuje o tome u kojoj mjeri će utvrditi nivo financiranja javnih dobara. To znači da su rashodi na javna dobra u ingerenciji države, odnosno političkih zastupnika koji, temeljem općih interesa i aktualnih javnih politika, donose adekvatne odluke o rashodima na određena javna dobra.

U savremenim uvjetima država, putem vlastitih javnih politika, igra ulogu glavnog regulatora u okviru tržišnih privreda, ali i u okviru javnog sektora, osobito kada se radi o preraspodjeli dohotka, alokaciji resursa, stabilizaciji društva, te obezbjeđenja funkcioniranja njenih institucija i ustanova. Suština je osiguranje privrednog razvoja i ekonomske ravnoteže koje će omogućiti egzistenciju, kao i poziciju u svijetu. Stoga, svaka javna politika treba odražavati interese pojedinaca koji su, temeljem svog izbornog prava, aktivni kreatori tih politika.

Uspješnost svake javne politike se ogleda u tome kakve je posljedice izazvala, a, prije svega, postigla praktične ekonomske i političke rezultate. Suština *policy*-analize (analize javnih politika) jeste traganje za najboljim mogućim rješenjima praktičnih problema koji opterećuju društvenu zajednicu (kolektivitet). Bez nje nije moguće donijeti pravedne, transparentne, efikasne i efektivne odluke (izbore) o poboljšanju položaja i stanja društvene zajednice, kroz alokaciju raspoloživih resursa. Država, odnosno političke odluke koje ona donosi, imaju presudnu ulogu i značaj, s obzirom da treba obezbjediti neophodni društveno-politički i svaki drugi ambijent usmjeren na zadovoljenje interesa i preferencija svih članova društvene zajednice.

Preduvjet postizanja efikasne i pravične alokacije raspoloživih resursa je donošenje adekvatnih javnih politika. Tako se Pareto-efikasna alokacija javnih dobara postiže kroz proces kolektivnog izbora, koji je manje anarhičan od tržišta. Izbor količina svakog javnog dobra koje će biti proizvedeno mora biti svjesno i racionalno učinjen. Stoga, jedino postizanjem Pareto-poboljšanja, moguće je osigurati efikasnost, ali i pravičnost u alokaciji resursa. To je i jedan od najtežih izbora s kojim se država suočava. Pareto-poboljšanje je gotovo nemoguće postići na tržištu (u okviru privatnog sektora), s tim da je to u određenoj mjeri moguće postići u javnom sektoru. Pri tome, glavnu ulogu ima država.

Država treba donošenjem aktivnih javnih politika, osigurati uvjete za otklanjanje tržišnih nesavršenosti. Svi programi kojima država nastoji postići pravičnu i efikasnu raspodjelu javnih dobara, trebaju biti ukorijenjeni i uključeni u njenu ukupnu ekonomsku politiku. Kroz tu politiku, programi se jasno operacionaliziraju, uz poštivanje svih odnosa u društvu, kao i konteksta njihove kasnije primjene. Regulatorna i legislativna je polazni okvir i osnov, od koga ovisi daljnja operacionalizacija i provedba javnih politika usmjerenih na efikasnu i pravičnu raspodjelu javnih dobara u društvu.

Jedino je javni izbor mehanizam i alat za postizanje transparentne vrijednosti u okviru javne sfere (javnog sektora). Zahtjev postizanja javne vrijednosti nameće potrebu provođenja brojnih reformi u okviru javnog sektora, a koje u nekom drugom kontekstu i pod nekim drugim utjecajima svakako da ne bi bile realizirane. Cilj svake reforme u okviru javnog sektora treba biti jedino i samo javna vrijednost. U svemu tome neophodno je, dakle, dostignuti i ispuniti uvijet *racionalnosti* kao osnove javne vrijednosti. Racionalni izbor pri donošenju odluka je najprihvatljiviji. On teži donošenju odluka o financiranju javnog sektora koje će osigurati veće porezno opterećenje bogatijih dijelova društva. Svakako bi se povezanim sistemom osigurala alokacija resursa namijenjenih za pojedine vrste potreba i uravnotežila korisnost među pojedinim dohodovnim skupinama u društvu (bogat, srednje bogati i siromašni), tj. pravično i efikasno odlučivanje o alokaciji resursa.

Javni sektor svake države podrazumijeva prostor javnog diskursa u kome se raspravlja o zajedničkim (općim) interesima, ciljevima i preferencijama i gdje se temeljem racionalnih i argumentiranih rasprava donose javne odluke o javnim (budžetskim) rashodima na određena javna dobra. Stoga, budžetski rashodi imaju važnu ulogu i značajnu funkciju u akceleraciji razvojne dinamike, kojoj sve države teže ili bi trebale težiti. Javna i privatna potrošnja, tj. javni i privatni rashodi su nezamislivi bez jasne budžetske politike, kojom se može utjecati na ukupne odnose ponude i potražnje na tržištu.

Da bi postigla efikasnu alokaciju država preuzima od tržišta funkciju preraspodjele resursa i korištenjem mehanizma administrativne koordinacije obezbjeđuje resurse za postizanje primarnih ciljeva. Time država osigurava ravnotežu u okvirima nacionalne privrede, te ujedno stvara uvjete reprodukcije i podizanja razine društvenog blagostanja (ispravljanjem nastalih poremećaja na tržištu). Tržišne nesavršenosti u današnje vrijeme predstavljaju polaznu osnovu za uključivanje i interveniranje javnog sektora (države), naročito po pitanju efikasne i pravične alokacije resursa. Ono što država želi postići svojom intervencijom jeste učinkovitost privatnog i javnog sektora. Kada je postalo jasno

da je tu učinkovitost postalo sve teže dostizati korištenjem tržišnih mehanizama, interveniranje države je postalo neophodno. Osnovni razlog za državnu intervenciju i miješanje u privredne tokove jeste nesavršenosti koje ispoljava tržište. Angažman države je posljedica činjenice da tržište može samostalno uspješnu funkcionirati u svim situacijama i vremenima.

U političkim procesima donošnja javnih (političkih) odluka politički zastupnici trebaju koristiti i rezultate *cost-benefit* analiza, koje ne smiju i ne trebaju biti samo preokupacija ekonomista, već i političkih zastupnika (profesionalnih političara), koji imaju legitimitet za utvrđivanje javnog interesa i donošenja konačnih odluka. Svakako da je u javnom (općem) interesu donošenje odluka koje će omogućiti što veće ukupne koristi uz što manji nivo troškova.

Donošenje odluka u javnom sektoru i u okviru privatnog sektora ima značajne i izražene razlike. Za javni sektor se vežu sljedeća karakteristična obilježja: (a) izbor je kolektivan; (b) u središtu pozornosti je kolektiv; (c) razmjena pod nadzorom države; (d) država raspolaže mjerama prinude (prisile); (e) predstavnici se imenuju kroz izborni process; (f) u fokusu su pravičnost i opći (javni) interes; (h) pristup dobrima omogućen svima građanima; (i) odlikuju ga netržišne odluke. S druge strane, privatni sektor karakteriziraju: (a) pojedinačan izbor; (b) u središtu pozornosti je pojedinac; (c) razmjena je dobrovoljna; (d) prinuda (prisila) ne postoji; (e) predstavnike (odgovorne osobe) imenuju samoizabrani upravni odbori; (f) u fokusu su efikasnost i profitabilnost; (g) pristup dobrima je ograničen na nekolicinu pojedinaca; (h) odluke su tržišne.

Temeljem prezentiranih činjenica, jedno od verificiranih određenja države jeste i ono koje navodi da se u državu mogu ubrajati sve one ustanove koje nude *dobra za kolektivnu upotrebu* ("javna dobra"), a ne *dobra za privatnu upotrebu* ("privatna dobra"). Država kolektivnim odlučivanjem propisuje „pravila igre“ za tržišne aktere, te vrši kontrolu primjene tih normi i pravila. Time se, pored ostalog, postiže i društvena pravednost u alokaciji resursa mnogo više, nego što bi to bilo putem slobodnog (privatnog) tržišta.

Jer, javni sektor jeste okvir unutar koga se zadovoljavaju potrebe i interesi društva, a tako će sasvim sigurno biti i u budućnosti.

Veliki problem u normalnom funkcioniranju države i društva predstavlja problem preferencija pojedinaca, s obzirom na činjenicu da različiti pojedinci imaju i različite preferencije, pa ekonomska politika u tom smislu treba ponuditi adekvatna rješenja sa zajedničkim nazivnikom. Naime, javne odluke se donose zajednički. Kada politički zastupnici glasaju za povećanje rashoda na određeno javno dobro, to nije isto kako kada bi trebali za to sami platiti. Isto je i sa samim pojedincima kao članovima društvenog kolektiva. Svrha javnog odlučivanja je, dakle, zastupanje interesa birača (glasača, članova društvenih kolektiviteta), ali mišljenje tih birača je diferencirano i heterogeno, pa samim time nije jedinstveno. Za različite pojedince, heterogeni su i preferencijalni nivoi javnih rashoda. Jasno je, stoga, da se problem usaglašavanja (agregiranja) različitih stavova javlja prilikom svakog javnog odlučivanja tj, prilikom svakog donošenja zajedničke odluke. To pri privatnom odlučivanju nije prisutno. Dakle, proces javnog odlučivanja je veoma zahtjevan, ozbiljan, osjetljiv i racionalan proces, s obzirom da se radi i procesu utvrđivanja jednog od najdelikatnijih društvenih fenomena, a taj fenomen se zove *javni (opći, zajednički) interes*. Svaka javna odluka može, ali i ne mora, producirati pozitivne efekte. Određene javne odluke mogu biti korisne za jedne, ali ne i za druge. Efekti koje produciraju javne odluke se nazivaju *eksternalijama* ili *eksternim efektima*. Svaki program javnih rashoda treba biti strateški, metodsko-metodološki, te operativno-kontrolni program, kako bi koristio svojoj pravoj svrsi i namjeni. Cilj je da donese što više dobiti, a što manje ili gotovo nikako štete.

Problem preferencija je jedan od najsloženijih problema s kojima se suočavaju savremene države koje nastoje donijeti što bolje i adekvatnije odluke o ulaganjima u određena javna dobra. Identificirati i spoznati pojedinačne preferencije, pronaći njihov zajednički nazivnik i, u skladu s tim, donijeti adekvatne odluke je, još uvijek, otvoreni problem savremenih država. Najjednostavniji način agregacije preferencija je zbrajanje funkcija korisnosti svih

uključenih pojedinaca uz maksimiziranje ovoga iznosa, temeljem koga se može utvrditi i mjera ukupnog blagostanja u društvu.

Permanentan i neprekidan rast potreba i interesa individua i kolektiviteta u savremeno doba, zahtjeva i stalno traganje za novim izvorima resursa. Istražuju se novi dostupni faktori (resursi) koje država nastoji posjedovati, kontrolirati i njima upravljati. U tom smislu, države se prvenstveno zalažu i fokusiraju na obezbjeđenje tzv. *strateških resursa*, tj. onih resursa koji su najbitniji za život ljudi i egzistenciju države. Država, kao “moćni čuvar” tržišta, u svojoj intervenciji treba biti: neutralna, jer u slučaju uspostavljanja ravnoteže tržišta, konkurencije, ponude i potražnje treba se povući sa tržišta. Jer, pojedinci najbolje znaju kako racionalno proizvode, bolje nego država, a država treba osigurati pravni okvir, kako bi se slobodno trgovalo i ponašalo. Javni izbor o jednom javnom dobru i preferencijama onih kojih se to dobro tiče ima jedan rezultat i jedan vrh, dok kod izbora o više javnih dobara postoji više od jednog vrha, pa je postizanje jednog vrha i jednog rezultata moguće samo ako se glasa o jednom po jednom pitanju.

U Bosni i Hercegovini postoji veliki broj problema koji se tiču javnog odlučivanja i donošenja odluka od interesa za sve građane u državi. Složen sistem unutarnjeg uređenja, uzrokom je izraženih direfencija i problema u javnom odlučivanju. Promatrano na nivou države, na djelu je decentraliziran sistem odlučivanja. Isto je i u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine, dok u entitetu Republika Srpska egzistira centraliziran sistem javnog odlučivanja. Problem etničkog pluralizma i etničkog odlučivanja je kočnica razvoja bosanskohercegovačkog društva i zadovoljenja široke lepeze interesa građana, osobito onih egzistencijalnog karaktera.

Donošenje javnih odluka koje će zadovoljiti i princip efikasnosti i princip pravičnosti je izuzetno složen i zahtjevan zadatak i cilj. To se ogleda u domenu donošenja adekvatnih javnih odluka koje se tiču alokacije resursa, gdje glavnu ulogu imaju vladajuće etnopolitike (etničke političke stranke na vlasti). Na djelu je nepravična i neefikasna alokacija resursa, jer se zahtjevi, preferencije i interesi

građana ne usklađuju prema načelima i principima pravičnosti i efikasnosti u alokaciji raspoloživih resursa, već se usklađuju prema partikularnim etničkim i stranačim načelima. Bosanskohercegovačko društvo je, zbog takvog odnosa vlasti i političkih zastupnika, još uvijek nepravedno i neefikasno strukturirano, gotovo u svim sferama djelatnosti, pa i u oblasti alokacije raspoloživih resursa. Takvo stanje snažno demotivira i učešće građana i kolektiva u političkom procesu, kao i u društvenoj kooperaciji i saradnji. U odlučivanju je dominantna etnička osnova, a nakon toga stranačka i svaka druga.

Aktualno stanje u Bosni i Hercegovini je takvo da političari respektiraju i poštuju birače (građane) samo onda kada su im potrebni njihovi glasovi na izborima, kako bi sebi osigurali legitimitet za političko zastupanje i obavljanje niza drugih važnih političkih funkcija. Sve mimo toga jeste obmana i klasično ponižavanje i omalovažavanje građana (primjer su svakako česti štrajkovi i drugi oblici izražavanja permanentnog nezadovoljstva građana). To je uzrokom i mandatnog (stranačkog) raspolaganja javnim dobrima i resursima i njihovog korištenja kao isključivo stranačkom imovinom. Izabrani politički zastupnici, kada dobiju potrebni legitimitet, umjesto utvrđivanja javnog (općeg) interesa, utvrđuju partikularne (osobne i stranačke) interese. Temeljem toga donose i odluke o alokaciji resursa na određena javna dobra.

Isto tako politički zastupnici u dovoljnoj mjeri ne prepoznaju važnost i prednost usklađenosti odluka s interesima i preferencijama građana, što za posljedicu ima manji stepen pravičnosti u raspodjeli javnih dobara i resursa. Zato je Bosna i Hercegovina još uvijek u tzv. pretpolitičkom stanju, koje politika i političari svjesno koriste za manipuliranje racionalitetom i ponašanjem glasača. Partikularni interesi izabраниh političkih zastupnika značajno odstupaju od općedruštvenih interesa, preferencija i stavova. Opće (javno) dobro u Bosni i Hercegovini je pretvoreno u „birokratsko dobro“, a općedruštveno interesno ponašanje političkih zastupnika je postalo strogo birokratsko ponašanje. Političkim zastupnicima

i činovnicima (birokratama) takvo nesređeno stanje u državi u potpunosti odgovara, pa je reformski put države permanentno u zastoju.

Birokratiziranu (administrativnu) strukturu javnih rashoda treba čim prije korigirati i usmjeriti ka razvojnim aktivnostima i razvojnim projektima koji su temelj opstanka i normalnog funkcioniranja svakog društva, pa tako i bosanskohercegovačkog društva. Bosna i Hercegovina, ukoliko želi ubrzati i unaprijediti privredni i ekonomsko-socijalni razvoj, treba svoje aktivnosti usmjeriti na javne rashode koji se odnose na veća ulaganja u javna dobra (kapitalna ulaganja). Javna dobra su jedini mehanizam koji može omogućiti korisnost svim članovima društvene zajednice. Stoga, i same odluke koje se donose, trebaju biti usmjerene u tom pravcu, uključujući i postizanje pravilnog i transparentnog upravljanja javnim dobrima. Nelojalna i nesavršena konkurencija, kao i postojanje monopola, izraženo je u gotovo svim oblastima privređivanja u Bosni i Hercegovini.

Bosna i Hercegovina kroz aktivne javne politike treba raditi na *internacionaliziranju eksternalija (eksternih efekata)*, tj. pristup eksternim efektima na način da se državnim instrumentima i mehanizmima kupci (potrošači) i prodavci (ponuđači) na tržištu navedu da, prilikom kupnje, odnosno prodaje gotovih proizvoda, obrate pozornost upravo na eksterne utjecaje svojih postupaka i odluka. Ekološko oporezivanje treba biti jedna od mjera preveniranja i sprečavanja negativnih eksternih efekata, osobito za one neodgovorne i netransparentne poduzetnike i preduzeća. Druga, blaža mjera, koju vlasti trebaju primjeniti, te u određenoj mjeri i uspjevaju, jeste pritisak na poduzetnike i preduzeća koja su najveći zagađivači, s ciljem ugradnje ekoloških filtera i prerađivača. Upravo nove tehnologije, među koje se ubrajaju i ekološki filteri i prerađivači, su investicija koja ima dugoročne pozitivne efekte. Reforme u oblasti zaštite okoliša u Bosni i Hercegovini su neophodne čim prije, a osnovni nosilac i akter provođenja tih reformi treba biti država. Prvi korak u tome treba biti formiranje

ministarstva za zaštitu okoliša na državnom nivou. Neophodno je redefinirati i pojačati ulogu države (državnih institucija i ustanova) u konkretnim aktivnostima i poslovima zaštite okoliša, čime će se postići veća fleksibilnost, provodivost i efikasnost u oblasti zaštite okoliša, uz primjenu jednakih mehanizama, pravila i procedura. Vlast (politički zastupnici) na svim razinama trebaju formulirati i primjeniti takve okolišne javne politike kojima će se ova oblast efikasno regulirati. Prva mjera u oblasti zaštite okoliša treba biti usmjerena na donošenje državnog zakona o zaštiti okoliša od svih mogućih zagađenja, koji će na racionalan i seriozan način, s jedne strane utjecati za naštitu okoliša, te, s druge strane stvoriti ambijent u kome će preduzeća moći opstati i koegzistirati s okolišem.

Provođenje reforme izbornog sistema u Bosni i Hercegovini preduvjet je izgradnje i razvoja istinske predstavničke (izborne) demokratije i zamjene aktualnog diskriminatornog etničkog predstavljanja sa legitimnim građanskim (političkim) predstavljanjem, kojim bi se osigurala ravnopravnost svih građana u odnosu na političko predstavništvo, te donošenje efikasnih i pravičnih odluka o alokaciji resursa. Jačanje postojećih, te formiranje novih mehanizama i institucija s ciljem efikasne i pravične alokacije resursa treba biti prioritet svake vlasti. Preduvjet za to jeste pojednostavljivanje procedura donošenja javnih odluka o alokaciji resursa. Time će se i implementiranje tih odluka podići na veći nivo, jer će iza svega stajati država kao ključni nosilac i garant svih tih aktivnosti. Sve dok se ne promjeni aktualna ustavna struktura Bosne i Hercegovine, kao i svijest i ponašanje građana (birača), nije moguće očekivati neke značajnije promjene i reforme. Glasači (birači) trebaju ojačati svoju poziciju i svijest kako su oni vladari svog uma (razuma), a nikako podanici nečijeg utjecaja. Tek tada će se moći provesti izbor političkih zastupnika koji će djelovati i raditi na zastupanju i odbrani općeg interesa, osobito po pitanju alokacije resursa kao jednog od ključnih pitanja ekonomskog-socijalnog i političkog sistema svake države.

Neophodno je razvoj i afirmaciju javnog izbora u Bosni i Hercegovini postaviti na viši nivo, posebice zbog svih izraženih problema i nesavršenosti s kojima se suočava kako politički, tako i ekonomski sektor u državi. Javni izbor treba imati potrebno mjesto u nastojanjima koja se tiču reformskih procesa usmjerenih na oporavak i stabiliziranje, te razvijanje i napredovanje u oblasti političkog djelovanja, te ekonomskog privređivanja. Ključ uspjeha i razvoja bosanskohercegovačke privrede, ekonomije i društva nalazi se u afirmaciji primjene ekonomije i ekonomske znanosti na politički ambijent i praksu u državi, s ciljem zadovoljenja individualnih (pojedinačnih) interesa i preferencija.

Država koja nema osigurana financijska sredstva (obezbjeđenu financijsku podlogu) i druge resurse namijenjene za ulaganje u javna dobra, teško da može očekivati postizanje više razine efikasnosti, pravednosti i općeg blagostanja. Stoga, država, ukoliko želi opstati u savremenim uvjetima i kretanjima, treba imati jasnu i preciznu strategiju razvoja i napretka (strateške javne politike), te afirmacije privatnog sektora kao okosnice razvoja privrede i društva. Uz to, treba jasno i precizno odrediti i vlastitu poziciju (misiju i viziju) u proizvodnji materijalnih dobara i usluga, bilo da to realizira direktnim putem ili indirektno putem različitih vrsta subvencija i poreza. Zato, svaka država, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, treba svojom aktivnom, prije svega, poreznom politikom i propisima omogućiti povoljan ambijent i povoljne uvjete poslovanja koji će, s jedne strane omogućiti postizanje Pareto-poboljšanja, te, s druge strane, riješiti problem besplatnog korisnika. Za takvu intervenciju neophodno je imati precizno utvrđene i implemenatorne javne politike, s ciljem obezbjeđenja alokacije resursa kojom će se postići Pareto-poboljšanje. Takvim pristupom nosilaca vlasti (upravljača javnim politikama) moguće je osigurati javna dobra koja privatno tržište neće ili ne želi obezbjeđiti. Jer, jedino veći državni rashodi na pojedina javna dobra utječu na povećanje stepena korisnosti i zadovoljstva svih članova društva. Za dostizanje takvog stanja, kao najvažniji alat stoje na raspolaganju najrazličitije javne politike.

Javne politike su vezane i s djelovanjem javne uprave, osobito kroz činjenicu da je javna uprava u današnjem vremenu postala sukreatorom javnih politika. U tom kontekstu, reforma javne uprave u Bosni i Hercegovini je postala imperativ kome se neminovno treba težiti. Bosna i Hercegovina teži članstvu u Europskoj uniji i jedinstvenom europskom upravnom prostoru. Da bi pristupila uniji i njenom upravnom prostoru, neophodno je da uskladi djelovanje uprave prema standardima, načelima i principima koja je postavila Europska unija. Dobar putokaz su SIGMA principi djelovanja i rada javne uprave. Neophodno je porvesti niz reformi i zahvata kako bi javna uprava u Bosni i Hercegovini postala ne samo efikasna u pružanju usluga građanima, već i sukreator stvaranja i implementiranja različitih javnih politika.

PRILOZI

Popis tabela:

Tabela 1: Odrednice definicije javnih politika

Tabela 2: Igra “zatvorenička dilema“

Tabela 3: Instrumenti javnih politika

Tabela 4: Lovijeva tipologizacija javnih politika

Tabela 5: Taksonomija temeljnih nacionalnih javnih politika

Tabela 6: Razlike između *policy*-prijedloga u okviru *policy*-studija i *policy*-analize

Tabela 7: Elementi *policy* prijedloga i pitanja na koja treba odgovoriti

Tabela 8: Faze razvijenog modela stvaranja javnih politika

Tabela 9: Razlike u strukturi *policy* problema

Tabela 10: Zadaci uprave

Tabela 11: Društvene promjene i poteškoće za sistem (javne) uprave

Tabela 12: Javne politike na razini Bosne i Hercegovine

Tabela 13: Tipovi europeizacije javnih politika

Popis slika:

Slika 1: Tri dimenzije politike

Slika 2: Razine općenitosti javnopolitičkih ciljeva

Slika 3: Odnosi zbog kojih nastaju eksternalije

Slika 4: Ciklus javne politike

Slika 5: Eastonov model *inputa* i *outputa*

Slika 6: Proces stvaranja javne politike s višestrukim ciljevima

Slika 7: Proces integrirane analize javnih politika

Slika 8: Strukturiranje *policy* problema u analizi javnih politika

Slika 9: Proces javnog odlučivanja

Slika 10: Tok javnog zagovaranja

Slika 11: Skupine aktera koji se analiziraju

Slika 12: Model prijenosa poruka ciljanim skupinama

Slika 13: “*Top-down*“ koncept europeizacije

LITERATURA

Knjige:

1. Abazović, Dritan (2009). *Kosmopolitska kultura i globalna pravda*. Ulcinj: Centar za kulturu.
2. Acocella, Nicola (2005). *Počela ekonomske politike – vrijednosti i tehnike*. Zagreb: Mate d.o.o.
3. Anić, Šime i sur. (2002). *Rječnik stranih riječi: tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze*. Zagreb: Sani-Plus.
4. Anić, Vladimir (1994). *Rječnik hrvatskog jezika* (drugo dopunjeno izdanje). Zagreb: Novi Liber.
5. Arnautović, Suad (2009). *Političko predstavljanje i izborni sistemi u Bosni i Hercegovini u XX stoljeću*. Sarajevo: Promocult.
6. Arnautović, Suad (prir.) (2011). *Analiza politika (hrestomatija)*. Sarajevo: Torus d.o.o.
7. Arrow, J. Kenneth (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley.
8. Axford, Barrie i sur. (2002). *Uvod u politologiju*. Zagreb: Politička kultura.
9. Bačun, Dubravka i sur. (2012). *Leksikon održivog razvoja*. Zagreb: Hrvatski poslovni savjet za održivi razvoj.
10. Barker, Rodney (1990). *Political Legitimacy and the State*. New York: Oxford University press.
11. Bašić, Meho (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Sarajevo: Ekonomski fakultet Univerziteta u Sarajevu.
12. Begić, Kasim (2000). *Ekonomska politika* (drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje). Sarajevo.
13. Benington, John i Mark H. Moore (2013). *Javna vrijednost: teorija i praksa*. Zagreb: Mate d.o.o.
14. Bogdanović, Milica i Lazar Šestović red. (2002). *Ekonomija od A do Z*. Beograd: Beogradska otvorena škola/Dosije.

15. Boyer, Christine (1992). *Cities for sale: merchandising history at South Street Seaport*, u: Sorkin, M. (ed.). *Variations on a Theme Park Noonday*. New York.
16. Börzel, A. Tanja (2010). *Coping with Accession to the EC: New Modes of Environment Governance*.
17. Bulmer, Simon & Cristian Lequesne (ur.) (2005). *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
18. Caramani, Daniele (ur.) (2013). *Komparativna politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
19. Castels, G. Francis (1998): *Komparativne javne politike*. Zagreb: Masmmedia.
20. Cobb, Roger & Charles Elder (1972). *Participation in American Politics – The Dynamics of Agenda Building*. Baltimor: The John Hopkins University press.
21. Colebatch, Hal (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
22. Colebatch, Hal (ur.) (2006). *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham: Lexington Books.
23. Craik, Jennifer (2007). *Re-visioning Arts and Cultural Policy: Current Impasses and Future Directions*. Kambera: ANU, E-Press.
24. Cutlip, M. Scott, Center, H. Allen i Glen M. Broom (2003). *Odnosi s javnošću* (osmo izdanje). Zagreb: Mate d.o.o.
25. Cvejić, Slobodan (2011). *Društvena određenost ekonomskih pojava*. Beograd: Čigoja štampa.
26. Čupić, Milan (2009). *Cost-benefit analiza*. Kragujevac: Business Start-up centre.
27. Dahl, Robert (1997). *Poliarhija: participacija i opozicija*. Beograd: Filip Višnjić.
28. Dašić, David i Sveto Purić (2002). *Ekonomska politika – makro i mikro aspekti*. Kraljevo: Komino trade.

29. Dedić, Sead (2001). *Upravno pravo*. Sarajevo: Magistrat.
30. Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper i Row.
31. Dragičević-Šešić, Milena i Branimir Stojković (2007). *Kultura - menadžment, animacija, marketing* (peto izmijenjeno i dopunjeno izdanje). Beograd: CLIO.
32. Duncan, W. Jack (1989). *Great Ideas in Management*. San Francisco – London: Josey-Bass Publishers.
33. Dunn, William (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
34. Dye, R. Thomas (2005). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Pearson/Prentice-Hall.
35. Đorđević, Snežana (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu/Čigoja štampa.
36. Đurković, Miša (2006). *Politička misao Džona Stjuarta Mila*. Beograd: JP Službeni list.
37. Easton, David (1953). *The Political System*. New York: Knopf; (1965) *A Systems Analysis of Political Life*.
38. Etzioni, Amital (1968). *The Active Society*. London: Collier Macmillan Limited.
39. Fainstein, Susan (2001). *The City Builders: Property, Politics, and Planning in London and New York* (2nd Edition). Cambridge, MA: Blackwell.
40. Ferenčak, Ivan (2003). *Počela ekonomike* (drugo izmjenjeno i dopunjeno izdanje). Osijek: Ekonomski fakultet u Osijeku.
41. Florida, L. Richard (2002). *The Rise of the Creative Class*. Basic Books.
42. Galbraith, Kenneth John (1995). *Ekonomija u perspektivi – kritička povijest*. Zagreb: Mate d.o.o.
43. Gilboa, Itzhak (2013). *Racionalni izbor*. Zagreb: Mate d.o.o.

44. Glas, Miroslav i sur. (2001). *Poduzetništvo za 21. stoljeće*. Ljubljana: GEA College.
45. Golić, Bajro (2002). *Principi ekonomije I – uvod u ekonomske kategorije, principe i zakone*. Sarajevo: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
46. Gramsci, Antonio (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
47. Gray, John (1986). *Liberalizam*. Zagreb: Politička kultura.
48. Grdešić, Ivan (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
49. Grdešić, Ivan (2006). *Osnove analize javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
50. Green Cowles, Marija, Caporaso, James & Thomas Risse (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca: Cornell University Press.
51. Grodach, Carl & Anastasia Loukaitou-Sideris, *Cultural Development Strategies and Urban Revitalization: A Survey of US Cities*. Forthcoming in the International Journal of Cultural Policy.
52. Grupp, Jeffrey (2011). *Korporatizam: tajna vlada Novog svjetskog poretka*. Zagreb: TELEdisk.
53. Hadžikadunić, Emir (2006). *Bosna i Hercegovina na putu ka Europskoj uniji: Pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju – Korak naprijed, nazad dva*. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung Bosna i Hercegovina.
54. Hall, A. Peter (1986). *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
55. Harvey, S. Rosen (1999). *Javne financije* (peto izdanje). Zagreb: Institut za javne financije.
56. Hayek, A. Friedrich (1960). *The Constitution of Liberty*. Chicago: Henry Regnery.
57. Hayek, A. Friedrich (1967). *Studies in Philosophy, Politics and Economics*. London: Routledge and Kegan Paul.

58. Head, G. John (1974). *Public Good and Public Welfare*. Durham: Duke University Press.
59. Heidenheimer, J. Arnold J., Heclo, Hugh Teich, Adams, Carolyn (ur.) (1975). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. New York: St. Martin's Press.
60. Heidenheimer, J. Arnold J., Heclo, Hugh Teich, Adams, Carolyn (ur.) (1990). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*. 3 edition. New York: St. Martin's Press.
61. Héritier, Adrienne i sur. (ur.) (2001). *Differential Europe: The European Union Impact on National Policy making*. Lanham: Rowman i Littlefield.
62. Heywood, Andrew (2004). *Politika*. Beograd: CLIO.
63. Heywood, Andrew (2005). *Političke ideologije*. Beograd: Stylos.
64. Hibbs, Douglas (1987). *American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
65. Hill, Michael (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
66. Hogwood, W. Brian & Lewis A. Gunn (1984). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
67. Howlett, Michael & Ramesh, M. (1995). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto/New York/Oxford: Oxford University Press.
68. Immergut, M. Ellen (1992). *The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden*, u: Steinmo, S., Thelen, K. i F. Longstreth (ed.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

69. Ivaniš, Marija (2014). *Međuzavisnost osobnih vrijednosti i etičkoga ponašanja najvišega posloводства s poslovanjem hotelskih poduzeća - doktorska disertacija*, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski Fakultet Rijeka.
70. Jašarević, Faruk i Zlatan Jašarević (2010). *Politička ekonomija*. Sarajevo: Interlinea.
71. Jašarević, Faruk i Ermin Kuka (2015). *Razvoj, regionalizacija i eurointegracije Bosne i Hercegovine – dileme i izazovi*. Sarajevo: Keli d.o.o.
72. Jenkins, I. William (1978). *Policy Analysis: a political and organizational perspective*. London: Martin Robertson.
73. Jeremić, Zoran (2006). *Finansijska tržišta*. Beograd: Univerzitet Singidunum.
74. John, Peter (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
75. Kreševljaković, Lejla & Anida Krečo (2018). *Domovi kulture u Sarajevu: katalog izložbe*. Sarajevo: Udruženje Akcija.
76. Kuka, Ermin (2012). *Menadžment u obrazovanju*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
77. Kuka, Ermin (2018). *Javne politike*. Sarajevo: Štamparija Fojnica d.o.o.
78. Kurtović, Eni (2013). *Recepti za javno zagovaranje*. Sarajevo: Fondacija mozaik.
79. Landry, Charles (2000). *The Creative City. A toolkit for urban innovators*. London: Comedia.
80. Lavić, Senadin (2014). *Leksikon socioloških pojmova*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
81. Leskovac, Saša (2009). *Tranzicija i reforma javne uprave – politika reforme javne uprave u zemljama tranzicije sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
82. Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.

83. Mankiw, N. Gregory (2006). *Osnove ekonomije* (treće izdanje). Zagreb: Mate d.o.o.
84. Matić, Milan (red.) (1993). *Enciklopedija političke kulture*. Beograd: Savremena administracija.
85. McLean, Iain (1997). *Uvod u javni izbor*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
86. Milardović, Anđelko (prir.) (1999). *Globalizacija*. Osijek/Zagreb/Split: Panliber.
87. Milenković, Dejan (2012). *Javna uprava – odabrane teme*. Beograd: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu.
88. Miošić, Nives i sur. (2014). *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: EDU centar GONG-a/Centar za cjeloživotno obrazovanje Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
89. Mueller, C. Dennis (2008). *Javni izbor III – Primjena ekonomije na političku znanost*. Zagreb: Masmedia/Poslovni dnevnik.
90. Munger, C. Michael (2000). *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practices*. New York: W.W. Norton i Co.
91. Muratović, Rasim (2008). *Moć i nemoć države blagostanja*. Sarajevo: Institut za istraživanje zločina protiv čovječnosti i međunarodnog prava Univerziteta u Sarajevu.
92. Musgrave, A. Richard (1959). *The Theory of Public Finance*, 1st edn. New York: McGrawe Hill.
93. Nuhanović, Asad (2005). *Fenomen javnosti*. Sarajevo: Promocult.
94. Nuhanović, Asad (2005). *Demokratija, mediji, javnost – ogleđ o slobodi i jednakosti*. Sarajevo: Promocult d.o.o.
95. Osredečki, Eduard (1995). *Odnosi s javnošću*. Zagreb: Naklada Edo.
96. Ostrom, Elinor (2006). *Upravljanje zajedničkim dobrima: evolucija institucija za kolektivno djelovanje*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

97. Palinkašev, Olga i Armin Kržalić (ur.) (2007). *Bosna i Hercegovina ka Europskoj uniji – Zbornik radova*. Sarajevo: Centar za sigurnosne studije.
98. Pejanović, Mirko (2012). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (drugo dopunjeno izdanje). Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić.
99. Pejanović, Mirko (2013). *Ogledi o državnosti i političkom razvoju Bosne i Hercegovine* (treće dopunjeno izdanje). Sarajevo: TKD Šahinpašić.
100. Pejanović, Mirko (2015). *Država Bosna i Hercegovina i demokratija*. Sarajevo: IKD “University press“ – Magistrat izdanja.
101. Perić, Branislav (1994). *Država i pravni sustav*. Zagreb: Informator.
102. Perko-Šeparović, Inge (1975). *Teorija organizacije*. Zagreb: Školska knjiga.
103. Perko-Šeparović, Inge (2006). *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing.
104. Petak, Zdravko (2001). *Javna dobra i političko odlučivanje*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
105. Petak, Zdravko (ur.) (2009). *Stranke i javne politike – izbori u Hrvatskoj 2007*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
106. Peters, Guy (2004). *American Public Policy – Promise and Performance*. Washington D.C.: Cq Press.
107. Pierre, Jon & Guy B. Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin’s Press.
108. Pigou, C. Arthur (1952). *The Economics of Welfare* (5th edn.). London: Macmillan.
109. Pinder, John (2003). *Evropska unija*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.

110. Pollit, Christopher (2014). *Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective*. COCOPS.
111. Pusić, Eugen (1993). *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
112. Pusić, Eugen (1995). *Upravna znanost*. Zagreb: Naklada "Naprijed".
113. Pusić, Eugen (2002). *Upravljanje u suvremenoj državi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu.
114. Radman, Zoran (2010). *Građanstvo i javne politike*. Zagreb: Politička kultura.
115. Richards, Greg (ed.) (2001). *Cultural Attractions and European Tourism*. Wallingford, UK: CABI Publishing.
116. Richardson, Jeremy (ur.) (1982). *Policy Styles in Western Europe*. London: Allen i Unwin.
117. Ristić, Živan (1995). *O istraživanju, metodi i znanju*. Beograd: Institut za pedagoška istraživanja.
118. Rozen, Harvi i Ted Gejer (2009). *Javne finansije* (osmo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
119. Ruhlmann, P. Moriz (1919). *Kultur-propaganda*. Charlottenburg: Grundsätzliche Überlegungen und Ausland Beobachtungen.
120. Sabatier, A. Paul (ur.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Col: Westview Press.
121. Sadiković, Elmir (2014). *Evropa regija – kohezijska politika Evropske unije i Zapadni Balkan*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.
122. Salkić, Ismet (2011). *Javni menadžment – upravljanje kvalitetom javnih usluga*. Sarajevo/Zagreb: TKD Šahinpašić.
123. Samuelson, A. Paul i William D. Nordhaus (2005). *Ekonomija* (osamnaesto izdanje). Zagreb: Mate d.o.o.
124. Sassone, Peter & William Schaffer (1978). *Cost Benefit Analysis*. New York: Academic Press.

125. Sartori, Giovanni (2002). *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura.
126. Sikavica, Pere i sur. (1999). *Poslovno odlučivanje* (drugo izdanje). Zagreb: Informator.
127. Simon, Herbert (1945). *Administrative Behaviour*. Glencoe: Free Press.
128. Spranger, Eduard (1923). *Art. Kulturpolitik*, u: Herre, Paul (Hg.). *Politisches Handwörterbuchin*. Leipzig: Koehler.
129. Spranger, Eduard (1927). *Kulturpolitik und Kulturpropaganda*, u: Herre, Paul (Hrsg). *Politisches Handwörterbuch*. Leipzig: Bd. 7.
130. Stiglitz, E. Joseph (2004). *Ekonomija javnog sektora* (prvo izdanje). Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
131. Stiglitz, E. Joseph (2004). *Globalizacija i dvojbe koje izaziva* (prvo izdanje). Zagreb: Algoritam.
132. Stojanović, Ivica (2005). *Ekonomija* (peto dopunjeno i izmjenjeno izdanje). Beograd: Megatrend univerzitet primenjenih nauka.
133. Stone, Deborah (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
134. Šakota, Alma. *Lobiranje – efektivan instrument u procesima kreiranja javnih politika – Policy Brief 58*. Sarajevo: Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.
135. Šašić, Đevad (2020). *Menadžment u javnom sektoru*. Sarajevo. Fakultet za upravu - pridružena članica Univerziteta u Sarajevu.
136. Šebić, Fahrudin (2004). *Uvod u ekonomiju*. Sarajevo: Avery d.o.o./Naklada "Zoro".
137. Tanović, Merima (2018). *Savremena javna uprava*. Fakultet za upravu - pridružena članica Univerziteta u Sarajevu.
138. Termiz, Dževad (2009). *Metodologija društvenih nauka*. Lukavac: NIK "Grafit".

139. Termiz, Dževad (2013). *Kritika teorije*. Sarajevo: Amos Graf.
140. Termiz, Dževad (2014). *Specifičnosti metodologije istraživanja u bezbjednosnoj djelatnosti*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
141. Termiz, Dževad i Vera Arežina (2015). *Problemi istraživanja i naučnog proučavanja komunikologije*. Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.
142. Termiz, Dževad i Uroš Šuvaković (ur.) (2016). *Nauka i budućnost – zbornik radova*. Beograd: Međunarodno udruženje metodologa društvenih nauka.
143. Young, Eoin i Lisa Quinn (2002). *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku: Vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i istočne Evrope*. Beograd: Beogradska otvorena škola.
144. Young, Eoin i Lisa Quinn (2007). *Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike – Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Jugoistočne Evrope*. Zagreb: DIM – Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.
145. Unković, Milorad i sur. (2010). *Savremeno berzansko poslovanje*. Beograd: Univerzitet Singidunum.
146. Veselinović, Petar (2010). *Ekonomija*. Beograd: Univerzitet Singidunum.
147. Vigvari, Andraš i sur. (2003). *Osnovi teorije državnog budžeta i finansijski poslovi samouprava*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
148. Vlahović, Natko i Bruno Jelić (2015). *Profesionalni lobist, priručnik o interesnom zagovaranju*. Zagreb: M.E.P.
149. Vujević, Miroslav (1990). *Uvođenje u znanstveni rad u području društvenih znanosti*. Zagreb: Informator.
150. Weimer, L. David & Aidan R. Vining (1999). *Policy Analysis: Concept and Practice* (treće izdanje). Upper Saddle River: Prentice Hall.

151. Zgodić, Esad (1997). *Studije o politici: Ksenofont, Makijaveli, Prušćak, Tito*. Sarajevo: B.H. COD.
152. Zgodić, Esad (2008). *Ideja bosanske nacije i druge teme*. Sarajevo: Zalihica.
153. Zgodić, Esad (2008). *Realpolitika i njeni protivnici*. Sarajevo: Centar za kulturu i obrazovanje Tešanj/Narodna i univerzitet-ska biblioteka *Derviš Sušić* Tuzla.
154. Zgodić, Esad (2015). *O državama: kritički pojmovnik statologije* (knjiga 2). Sarajevo: Fakultet političkih nauka Univerzitetu u Sarajevu.
155. Zukin, Sharon (1995). *The Cultures of Cities*. Malden, Mass and Oxford, UK: Blackwell Publishers.

Članci u časopisima i zbornicima radova:

1. Adžić, Sofija (2000). *Državna intervencija, privredni sistem i ekonomska politika*, u „Ekonomske horizonti”, 2 (1-2), str. 29-43.
2. Anastasakis, Othon (2005). *The Europeanization of the Balkans*, u „Brown Journal of World Affairs, broj 12 (1), str. 77-88.
3. Babić-Krešić, Ivana (2014). *Javne politike u procesu globalizacije i europeizacije i politika zapošljavanja*, u „Nova prisutnost, broj 12, str. 413-430.
4. Barić, Sanja i Ana Acinger (2018). *Pravna regulacija položaja lobista u Sjedinjenim Američkim Državama*, u „Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci“, Vol. 39, br. 2, str. 897-920.
5. Bašić, Meho (2008). *Etika između konkurencije i monopola*, u „Pregled-časopis za društvena pitanja“, broj 1, str 13-30.
6. Borovečki, Ana (2010). *Etika javnog zdravstva – Je li javno zdravstvu potrebna socijalna etika?*, u „Javno zdravstvo, etika i ljudska prava“, str. 6-10.

7. Brunsko, Zagorka (1999). *Birači, političari i birokracija u svjetlu teorije javnog izbora*, u „Politička misao“, Vol. XXXVI, broj 3, str. 89-100.
8. Bulog, Ivana i Luka Dadić (2014). *Socio-psihološki aspekti odlučivanja*, u „Praktični menadžment: stručni časopis za teoriju i praksu menadžmenta“, Vol. 5, br. 3, str. 103-108.
9. Burstein, Paul (1991). *Policy Domain: Organization, Culture, and Policy Outcomes*, u „Annual Review of Sociology“, broj 17, str. 327-350.
10. Chapin, Timothy (2004). *Sports Facilities and Urban Redevelopment Catalysts: Baltimore's Camden Yards and Cleveland's Gateway*, u „Journal of the American Planning Association“, (70) 2, str. 193-209.
11. Ciraki, Dario (1996). *Teorija javnog izbora i paradoksi glasovanja*, u „Politička misao“, Vol. XXXIII, broj 2-3, str. 198-225.
12. Colebatch, Hal (2008). *Policy kao preispitivanje procesa vladavine*, u „Politička misao“, god. 45, br. 2, str. 3-7.
13. Delić, Anamarija i sur. (2012). *Uloga poduzetničkih potpornih institucija u razvoju gospodarstva Istočne Hrvatske – slučaj osječkog centra za poduzetništvo*, u „Zbornik radova Gospodarstvo Istočne Hrvatske–jučer, danas, sutra“.
14. Dolowitz, David & David Marshal (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*, u „Governance“, Vol. 13, broj 1, str. 5-24.
15. Dror, Yehezkel (2006). *Training for Policy Makers*, u: Goodin, E. Robert i sur. (ur.) (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, str. 80-105.
16. Easton, David (1985). *Political Science in the United States*. IPSR, Vol. 6, No. 1, str. 133-134.
17. Esmark, Anders & Peter Triantafillou (2007). *Document Analysis of Network Topography and Network Programmes*, u: Peter Bogason i Mette Zølner (ur.). *Methods in Democratic Network Governance*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, str. 99-124.

18. Fabac, Robert (2002). *Kooperacija konkurentskih poduzeća komplementarnih resursa – poslovna snaga iz perspektive teorije igara*, u „Ekonomski pogledi“, broj 53 (7-8), str. 750-769.
19. Gibson, Lisanne & Deborah Stevenson (2004). *Urban Space and the Uses of Culture*, u „International Journal of Cultural Policy“, 10 (1), str. 1-4.
20. Hodžić, Enisa (2005). *Neophodnost sistemskog upravljanja okolinskim aspektima u energetsom sektoru*, u „Zbornik radova Kvalitet 2005“, str. 101-108.
21. Ivaniš, Marko (2010). *Cost-benefit analiza*, u „Singidunum revija“, Vol. 7, broj 1, str. 31-42.
22. Jašarević, Faruk i Ermin Kuka (2015). *Poduzetništvo i ekonomski razvoj države*, u „Zbornik radova Međimorskog veleučilišta u Čakovcu“, broj I (2), str. 73-79.
23. Jašarević, Faruk i Ermin Kuka (2015). *Poduzetništvo – poticajna snaga upravljanju krizom i jedan od ključnih pokretača razvoja država u tranziciji*, u „Zbornik radova Nauka-društvo-tranzicija“, str. 700-715.
24. Jašarević, Faruk i Ermin Kuka (2016). *Specifičnosti kreiranja i implementiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini*, u „Zbornik radova Društvena i naučne aktuelnosti“, str. 7-27.
25. Jašarević, Faruk i Ermin Kuka (2016). *Fenomen aktivnog starenja u procesu kreiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini*, u „DIT – Društvena i tehnička istraživanja“, broj II (1), str. 78-86.
26. Joachim, Ahrens (2001). *Governance Conditionality and Transformation in Post-Socialist Countries*, u: Herman, W. Hoen (ed.). *Good Governance in Central and Eastern Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, str. 54-91.
27. Jovanović, Violeta i sur. (2011). *Održivi razvoj u funkciji očuvanja prirodnih resursa*, u Zbornik radova “Prvi sipozijum o upravljanjima resursima”, Fakultet za menadžment Zaječar/Megatrend univerzitet Beograd, str. 41-52.

28. Kasapović, Mirjana (2008). *Problemi novije komparativne politike u Njemačkoj*, u „Politička misao“, Vol. XLV, br. 2, str. 133-151.
29. Kavran, Dragoljub i Zorica Vukašinović (2004). *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, u „Nauka, bezbednost, policija“, Vol. IX, broj 2-3, str. 9-34.
30. Knill, Christoph (1998). *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, u „Journal of Public Policy“, Vol. 18, broj 1, str. 1-28.
31. Kovač, Polona (2003). *Evropski upravni prostor - realnost ali mit?*, u „Uprava“, br. 1 (2), str. 16-36.
32. Kreševljaković, Lejla (2010). *Life and Form Interrelationships of House in a Transforming Society*. In: S. O. Gur (ed.). *Rethinking Globalism: Case of Transforming Old Cities* (pp. 123-137). Lap Lambert Academic Publishing AG & Co. KG.
33. Kreševljaković, Lejla (2015). *Social Dissolution's Reflection on Housing in Afterwar Bosnia and Herzegovina*. In: N. Patricios (ed.). *Architecture Anthology I: Architectural and Urban Theory* (pp. 107-119). Atina: Atiner.
34. Kreševljaković, Lejla (2016). *Sarajevo Museums Representing the Post-War B&H Society in Transition*. In: A. Pašić, B. Juvanec, & J. L. Moro (eds). *The Importance of Place: Values and Building Practices in the Historic Urban Landscape* (pp. 119-133). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
35. Kreševljaković, Lejla i Anida Krečo (2018). *(Ne)željena baština*, u „Oris“, str. 214-228.
36. Kuka, Ermin i Jasmina Zagorica (2016). *Konzervativizam futurologije i prognostike*, u „Nauka i budućnost“, str. 403-407.
37. Lachmann, Ludvig (2014). *Tržišna ekonomija i distribucija bogatstva*, u „Zbornik eseja Moralnost i kapitalizam“, str. 95-102.
38. Lalić Novak, Goranka (2010). *Pregled dokumenata SIGME u razdoblju 1992.-2009.: doprinos reformama javne uprave u srednjoj i istočnoj Europi*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 10, br. 2, str. 349-370.

39. Landrecht, Robert (1994). *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*, u "Journal of Common Market Studies", Vol. 32, broj 1, str. 69-88.
40. Lauc, Zvonimir (2010). *Odnos države i samouprave promatran kroz načelo supsidijarnosti.*, u „Anali Zavoda za znanstvenii umjetnički radu Osijeku“, broj 26, str. 23-34.
41. Marčetić, Gordana i Nenad Rančić (2018). *Novi institucionalizam u društvenim znanostima i njegova primjena u analizi društvenih pojava i procesa*, u „Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske“, Vol. 9, br. 1, str. 111-139.
42. Milenković, Dejan (2009). *Javna uprava i administrativna pravda: upravni tribunalali u anglosaksonskom pravu*, u „Godišnjak Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu“, str. 309-324.
43. Miles, Steven & Ronan Paddison (2005). *Introduction: The rise and rise of culture-led urban regeneration*, u „Urban Studies“, (42) 5-6, str. 833-840.
44. Milutinović, Milovan i Simo Kačar (2012). *Javne politike oblast politikologije*, u „Svarog“, broj 5, str. 34-55.
45. Mommaas, Hans (2004) *Cultural clusters and the post-industrial city: towards the remapping of urban cultural policy*, u „Urban Studies“, str. 507–532.
46. Musa, Anamarija (2006). *Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava*, u „Hrvatska javna uprava“, God. 6, br. 1, str. 123-154.
47. Olsen, P. Johan (2003). *Towards a European Administrative Space?*, u „Journal of European Public Policy“, br. 10 (4), str. 506-531.
48. Pauletić, Višnja (2008). *Javno dobro i privatni interes*, u „Zbornik radova znanstveno-stručnog skupa: Ekonomika i menadžment u javnom sektoru“. Rijeka: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, str. 151-178.
49. Pavićević, Đorđe (2008). *Država, pravda i redistribucija*, u „Savremena država“, str. 65-81.

50. Pavlović, Vukašin (2010). *Država i demokratija*, u „Savremena država: struktura i socijalne funkcije“, str. 11-48.
51. Pejanović, Mirko (2006). *Struktura i karakteristike razvoja političkog pluralizma u Bosni i Hercegovini 1989-2003*, u „Razvoj političkog pluralizma u Sloveniji i Bosni i Hercegovini“. Sarajevo: Promocult.
52. Petak, Zdravko (1998). *Javne financije i teorija javnog izbora: doprinos Knuta Wicksella*, u “Politička misao“, Vol. XXXV, br. 2, str. 171-188.
53. Petak, Zdravko (1999). *Politička ekonomija kolektivnog odlučivanja: doprinos Buchanana i Tullocka*, u „Politička misao“, Vol. XXXVI, broj 3, str. 71-88.
54. Petak, Zdravko (2002). *Komparativne javne politike: mogu li se uspoređivati rezultati djelovanja vlada?*, u „Politička misao“, Vol. XXXIX, broj 1, str. 51-62.
55. Petak, Zdravko (2008). *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, u „Politička misao“, Vol. XLV, broj 2, str. 9-26.
56. Petak, Zdravko (2009). *Je li obrazovanje javno dobro?*, u „Revija za socijalnu politiku“, Vol. 16, broj 2, str. 198-199.
57. Petak, Zdravko (2009). *Pojmovnik*, u „Hrvatska javna uprava, god. 9, br. 1, str. 283-295.
58. Petek, Ana (2011). *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom u Hrvatskoj: analiza ciljeva*, u „Anali Hrvatskog politološkog društva“, broj 7, str. 101-122.
59. Petek, Ana (2012). *Što su hrvatske javne politike?*, u „Političke analize“, broj 11, str. 37-45.
60. Petek, Ana (2014). *Vrste javnih politika Theodora Lowija: specifičnosti stvaranja socijalnih politika*, u „Revija za socijalnu politiku“, godina 21, broj 3, str. 361-376.
61. Petek, Ana (2016). *Politološka ekspertiza za javne politike*, u „Suvremene teme“, god. 8, br. 1, str. 7-23.
62. Petković, Krešimir (2013). *Pojmovnik interpretacijske analize javnih politika*, u „Hrvatska i komparativna javna uprava“, broj 13, str. 329-342.

63. Petrović, Dragan (2013). *Ključni teorijski i praktični aspekti državnih neuspeha u savremenoj ekonomiji*, u „Ekonomski horizonti“, godište XV, sveksa 2, str. 149-161.
64. Petrović, Milenko (1995). *Funkcije države u savremenoj tržišnoj privredi*, u „Ekonomska misao“, broj 3-4, Beograd, str. 207-223.
65. Pitkin, Hana (2010). *Hobsovo shvatanje predstavljanja I*, u „Političko predstavljanje“, str. 11-31.
66. Pollack, A. Mark (2006). *Rational Choice and EU Politics*, u: Jørgensen, K. Erik, Pollack, A. Mark & Ben Rosamond (ur). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, str. 27-56.
67. Poljak, Željko (2015). *Prikaz knjige Ane Petek i Krešimira Petkovića (ur.). Pojmovnik javnih politika*, u „Croatian and Comparative Public Administration“, 15(4), str. 955-961.
68. Pülzl, Helga & Oliver Treib (2006). *Policy Implementation*, u: Fischer, F., Miller, G. & M. Sidney (ed.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press, str. 89-107.
69. Purišević, Fuad, Slipičević, Mersiha i Bojana Karaica (2017). *Principi djelovanja službenika i menadžmenta za funkcioniranje javne uprave u Bosni i Hercegovini*, u „Društvena i tehnička istraživanja“, God. III, br. 1, str. 62-78.
70. Pusić, Eugen (2006). *Hrvatska uprava i EU*, u „Hrvatska javna uprava“, Godina 6, broj 2, str. 35-46.
71. Radić, Bojan i Goran Radić (2009). *Teorija društvenog izbora - demokratija*, u „Škola biznisa-naučnostručni časopis“, broj 1, str. 124-132.
72. Radovanović, Bojana (2012). *Individualno odlučivanje, grupno odlučivanje i deliberacija*, u „Filozofija i društvo“, God. XXIII, broj 2, str. 147-166.
73. Regent, Nikola (2001). *Obveznost socijalnog osiguranja*, u „Financijska teorija i praksa“, broj 25 (4), str. 619-631.

74. Resnik, Majkl (2008). *Društveni izbor*, u „Treći program Radio Beograda“, str. 139-140 (III-IV).
75. Richards, Greg & Julie Wilson (2004). *The impact of cultural events on city image: Rotterdam, cultural capital of Europe*, u „Urban Studies“, str. 1931–1951.
76. Rohrbach, Wolfgang (2007). *Socijalno osiguranje i privatno zdravstveno osiguranje*, u „Evropska revija za pravo osiguranja“, broj 1-2, str. 11-14.
77. Sabatier, A. Oaul & Hank Jenkins-Smith (1999). *The advocacy coalition framework: An assessment*, u: Sabatier, A. Paul (ed.) (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Col: Westview Press.
78. Sanders, T. Heywood (2002). *Convention Myths and Markets: A Critical Review of Convention Center Feasibility Studies*, u „Economic Development Quarterly“, (16) 3, str. 195-210.
79. Scherpereel, A. John (2004). *Renewing the Socialist Past or Moving Toward the European Administrative Space*, u „Administration & Society“, br. 36 (5), str. 553-593.
80. Sošić, Mario (2007). *Europeizacija nacionalnih politika: koncept i istraživački pristup*, u „Anali hrvatskog politološkog društva“, God. III, str. 229-246.
81. Stanić, Milenko (2012). *Javne mjere i instrumenti u politici zaštite životne sredine*, u „Zbornik radova sa 10. Međunarodnog naučnog skupa Sinergija 2012, str. 413-421.
82. Stojanović, Boban i sur. (2012). *Institucionalne pretpostavke efikasnosti politike zaštite konkurencije*, u „Ekonomski horizonti“, maj-avgust 2012, godište XIV, sveska 2, str. 121-131.
83. Stojiljković, Ana (2010). *Donošenje odluka u savremenoj državi*, u „Savremena država“, str. 111-139.
84. Stojiljković, Zoran (2010). *Karakter i funkcije države*, u „Savremena država: struktura i socijalne funkcije“, str. 49-108.

85. Šimac, Neven (2012). *Europski upravni prostor i europska načela javne uprave*, u „Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu“, God. 49, br. 2, str. 351-368.
86. Tahirović, Emir i Samir Lokvančić (2016). *Izazovi kulturne politike u Bosni i Hercegovini*, u „Uprava“, br. 15, str. 35-49.
87. Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2019). *Javne politike u funkciji zaštite okoliša – značaj i uloga u razvoju društva i države*, u „Uprava“, br. 6.
88. Tahirović, Emir i Ermin Kuka (2019). *Posebne sektorske javne politike s osvrtom na specifičnosti i obilježja energetske politike*, u „Zbornik radova Međimurskog veleučilišta u Čakovcu“, God. 10, br. 2, str. 65-71.
89. Tahirović, Emir (2019). *Afirmiranje i zagovaranje energetske politike u funkciji ekonomskog rasta i razvoja*, u „Društvena i tehnička istraživanja“, God. V, br. 2, str. 218-232.
90. Tepšić, Milica i Mladen Radivojević (2010). *Novi dokument Menadžment sistem javne uprave kao prvi korak prema “Modernoj javnoj upravi”*, u „Zbornik radova Infoteh – Jahorina“, Vol. 9, str. 865-869.
91. Todorović, V. Luka (2011). *Političke partije u sferi razumnog (javnog) izbora*, u „Svarog“, broj 2, str. 164-179.
92. Vidačak, Igor (2006). *Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj uniji: mogućnosti i izazovi za Hrvatsku*, u Ott, Katarina (ur.) (2006). *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Izazovi sudjelovanja*. Zagreb: Institut za javne financije/Friedrich Ebert Stiftung, str. 81-106.
93. Vuković, Ivan (1997). *Teorija javnih izbora i financiranja javnog sektora u visokorazvijenim zemljama svijeta*, u „Politička misao“, Vol. XXXIV, broj 3, str. 163-178.
94. Wallace, Helen (2005). *An Institutional Anatomy and Five Policy Modes*, str. 77-78, u: Wallace, Helen/Wallace, William, Pollack, A. Mark (ur.). *Policy-Making in the European Union*, 5. izd. Oxford: Oxford University Press, str. 49-90.

95. Wilks-Heeg, Stuart & Peter North (2004). *Cultural policy and urban regeneration: A special edition of Local Economy*, u „Local Economy“, (19) 4, str. 305-311.
96. Životić, Miladin (1977). *Futurologija i utopija*, u „Kultura – časopis za teoriju i sociologiju kulture i kulturnu politiku, broj 36/37, str. 50-67.

Ostalo:

1. *Dejtonski mirovni sporazum*. JP NIO Službeni list RBiH Sarajevo, 1995.
2. *Diverzitet šumskih ekosistema i zaštićena područja – Izvještaj o napretku*. Sarajevo: “CEPOS“ – Centar za podršku održivom gazdovanju šumskim resursima, 2011.
3. *Ekonomska enciklopedija I* (drugo izdanje). Beograd: Savremena administracija, 1986.
4. *Ekonomski leksikon*. Zagreb: Leksikografski zavod “Miroslav Krleža”/Masmedia, 1995.
5. *Kvalitet javne uprave – Tematski informativni članak o europskom semestru*. European Commission.
6. *Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association*, Washington, DC.
7. *Principi javne uprave*.
8. *Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou*. Goražde: ALDI – Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007.
9. *Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-Corruption Report*, Brussels, 3.2.2014.
10. *Smjernice za blagostanje, socijalnu pravdu i održivi privredni razvoj*. Sarajevo: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
11. UK Overseas Development Administration (1993). *Taking Account of Good Government*. London: ODA.

Internet izvori:

1. www.ebizmags.com/sto-je-pest-analiza-i-cemu-sluzi/
2. https://bib.irb.hr/datoteka/676437.Europeizacija_JP_u_Hrvatskoj_DOVRENI_TEKST1.pdf (Petak, Zdravko. *Europeizacija hrvatskih javnih politika*).
3. www.eiop.at/eiop (Radaelli, M. Claudio (2000). *Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Changes*).
4. <http://prime.ba/upravljanje-prirodnim-resursima/> (Đukić-Suhajček, Tatjana, Upravljanje resursima)
5. www.avaz.ba
6. www.gfmo.ba/e.zbornik
7. www.source.ba
8. www.novovrijeme.ba
9. www.azobih.gov.ba
10. http://www.ef.untz.ba/web/dokumenti/Zensko%20poduzetnistvo_Mirela%20Omerovic.pdf
11. www.balkans.aljazeera.net
12. www.ef.untz.ba
13. www.klix.ba
14. www.depo.ba
15. http://www.kupoge.de/kumi/pdf/kumi110/kumi110_74-76.pdf/
16. http://eprints.qut.edu.au/74438/1/Cultural_Strategies_IJCP_prepub.pdf str-3
17. <http://parco.gov.ba/wp-content/uploads/2016/07/principi-javne-uprave.pdf>
18. <http://www.adsfbih.gov.ba/index.php?lang=ba&sel=502>
19. http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_hr.pdf
20. <https://ec.europa.eu>

