Javno upravljanje društvenim resursima podrazumijeva postojanje odgovornosti kod onih struktura čiji je zadatak rukovođenje, kontrola, implementacija društveno značajnih ciljeva. Posledice javnog upravljanja podnose građani pa ih to i čini najzainteresovanijom stranom za ishode kreiranja i upravljanja javnim politikama. Stepen zadovoljstva građana korelira sa nivoom odnosnom kvalitetom društvenog standarada. Ukoliko je prisutan očigledan pad društvenog standarda ili višegodišnja stagnacija u pogledu unapređenja društvenih resursa, onda je opravdano očekivati obilje javnih kritika i različite vidove ispoljavanja nezadovoljstva kod samih građana.

Raspon kritika se kreće od stavova sa naglašeno emotivnom dimenzijom prema kreatorima politika odnosno njihovoj limitiranosti da svoj posao rade prema potrebama građana, pa sve do konstruktivnih primjedbi prema načinu kreiranja, implementiranja politika i selekciji ciljeva. Izvjesna količina nezadovoljstva efektima javnih politika dolazi iz razloga nepotpunog poznavanja samih politika.

Takođe, kod jednog broja onih čiji je zadatak kreiranje i implementiranje javnih politika prisutne su nedoumice u vezi sa selekcijom konkretnih pristupa javnim politikama, pa onda i nije neobična pojava čestih debata, neslaganja, konspirativnih pretpostavki od strane različitih društvenih subjekata na poprištu arene javnog mnjenja. Veliki broj površnih interpretacija onoga šta su javne politike i šta treba podrazumijevati pod njihovim sadržajem i aktivnostima imaju svoje porijeklo u pristupima pojmu politike i objašnjenjima njene uloge u ljudskom društvu. Ukoliko tome dodamo i neku vrstu potrebe kod ljudi da svakom svom mišljenju, iskazu, postupku pa čak i osjećaju udijele epitet “političkog” onda i ne čudi što u javnim djelatnostima svako ima svoj vlastiti teleskop i istovremeno tvrdi da je njegov ili njen instrument najbolji. Aristotelove (384-322. p.n.e.) riječi "čovjek je po prirodi društveno biće, i onaj koji je izvan polisa – zbog naravi, a ne zbog slučaja – ili je lošiji, ili je bolji od čovjeka… ili je zvijer ili bog" ukazuju da osim potrebe za životom u društvu čovjek nužno mora participirati u javnim poslovima svog polisa. Nauka o politici ipak nam pruža određena viđenja samog koncepta politike i uloge društvenih aktera koja nam itekako mogu pomoći u prosuđivanju o javnim politikama.

Jedna od mnogobrojnih definicija politike: “smjerovi djelovanja, posebno oni koji se temelje na deklarativnom i poštovanom načelu”, (Chambers, prema Hill, 2010:14) nameće nam tvrdnju da politike nijesu samo stvar donošenja odluka, već u sebi sadrže i ideju racionalnog djelovanja koja se istovremeno bazira na nekom načelu (Hill, 2010:14). Oksfordski riječnik[[1]](#footnote-1) politiku tumači sljedećom interpretacijom: “smjerovi djelovanja koje usvoje i slijede vlade, stranke, vladari i državnici…” što nam jasno govori o tome ko su ključni nosioci djelovanja politika, mada se politika može objasniti i jednim manje službenim iskazom: “svaki smjer djelovanja koji je usvojen kao koristan i svrsishodan” (Hill, 2010:18). Ovdje se indirektno napominje da pojedinci u određenim situacijama mogu govoriti, uticati, djelovati u okvirima onoga što obuhvata politika pa i usvajati određene političke sadržaje. U savremenom, demokratskom društvu bavljenje politikom najčešće se doživljava kao profesija. No ipak, u onoj mjeri u kojoj je riječ o bavljenju javnim stvarima, politika je ujedno i prostor građanskog djelovanja. Naime, članovi zajednice kao građani mogu učestvovati u bavljenju javnim stvarima na različite načine: glasanjem na izborima, pokretanjem građanskih inicijativa, udruživanjem u različite vrste asocijacija itd. U tom smislu ne samo da se politika tiče svakoga, već je i svaki građanin pozvan da se njome bavi[[2]](#footnote-2).

* 1. **Principi stvaranja javnih politika**

Veliki broj autora je pokušao da precizira značenje politike u smjeru bolje terminološke određenosti i u cilju isticanja nekih aspekata politike. Tako, na primjer, kanadsko-američki autor i bivši predsjednik “*American Political Science Association”* David Easton primjećuje da se “politike…sastoje od mreže odluka i djelovanja koja dodjeljuju…vrijednosti” (Easton, 1953, prema Hill). William Jenkins (1978.) u svojoj knjizi “*Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective”* primjećuje da su “politike skup međusobno povezanih odluka…o odabiru ciljeva i sredstava za njihovo postizanje u konkretnoj situaciji”. B.C. Smith (1976.) u želji da definiše pojam politike naglašava distinkciju između “djelovanje” i “nedjelovanja” pri čemu oba segmenta politike treba jednako analizirati jer smatra da su djelovanja koja sprečavaju pozitivnu promjenu jednako važna za naučnu analizu kao i ona djelovanja koje donose promjenu ili doprinose istoj.[[3]](#footnote-3) Grupa autora posmatra politiku kao “aktivnost pomoću koje određene grupe donose obavezujuće kolektivne odluke kako bi pomirile razlike među svojim pripadnicima” (Rod Hauge, Martin Harrop, Shaun Bresiln, 2001:4). Pristupi politici prethodno navednih autora upućuju na vezu politike i kolektivnih djelovanja na nivou zajednice ali je moguće zauzeti i nešto drugačiju perspektivu s obzirom na iznijansiranost pojma politike i višeznačje termina zajednica. Ukoliko je riječ u političkoj zajednici, onih koji vladaju i onih nad kojima se vlada onda pod politikom možemo podrazumijevati Giddens-ovu definiciju “sredstva kojim se služi vlast kako bi obezbijedila obim i sadržinu aktivnosti u vezi sa vladavinom” (Giddens, 2003:424). Veza između politike i vlasti je višeslojna i multiplikuje pogrešne interpretacije prema kojima se politička djelatnost isključivo doživljava kao posao ljudi poznatih pod nazivom “političari”. Svakako da politiku možemo posmatrati iz ugla profesionalnog angažovanja pojedinca kroz djelatnost političkih partija ili pak samostalno angažovanje u nekom od javnih poslova, ali to ne znači da politiku trebamo shvatiti isključivo kao privilegiju manjine. Bernard Kirck, britanski politikolog objašnjava da politika “kao aktivnost kojom se unutar date zajednice vlasti pomiruju različiti interesi, tako da im se daje udio u vlasti srazmjerno njihovoj važnosti za blagostanje i opstanak zajednice” (Rod Hauge, Martin Harrop, Shaun Bresiln, 2001:4). Ovdje autor ističe značaj pregovora, dogovora i kompromisa, ali takođe mora postojati određeni autoritet u tom procesu koji će biti u stanju da nametne kolektivne odluke. Taj autoritet je oličen u liku legitimne vlasti zadužene da putem politike, kako bi istakao Easton, vrši “autoritativnu alokaciju vrijednosti”. Nakon navedenih pristupa definiciji politike možemo saopštiti nekoliko aspekata politika:

1. Politika podrazumijeva odluke i kolektivne aktivnosti usmjerene na ostvarivanje ciljeva od javnog interesa. U donošenju odluka o djelovanju može učestovati nekoliko mreža odlučivanja i iz tog razloga proces odlučivanja može biti jako složen. Takođe, donesene odluke i pravci djelovanja mogu imati dalekosežnije posledice od prvobitno namjeravnih,
2. Iznijansiranost politika implicira postojanje razlitičitih pristupa i perspektiva u proučavanju i kreiranju politika iz čega proizilaze mimoilaženja i neslaganja različitih političkih aktera (vlast, opozicija, civilno društvo, mediji, interesne grupe, građani, itd.).
3. Dogovori, pregovori ili kompromisi često kristališu politiku kao djelatnost “realno mogućeg”, pa su kapaciteti za postojanje kvalitetne političke komunikacije važna osobina politike, ali i prednost onih aktera koji je posjeduju. Politike se s vremenom mijenjaju pa ono što je danas politička realnost u bliskoj budućnosti može izgledati kao utopija i obratno;
4. Postojanje prijetnje od upotrebe sile predstavlju autoritarnu osobinu politike, ali često jako važnu za sprovođenje političkih odluka u službi kolektiva. Ključno je da autoritet sa monopolom sile svoj legitimitet crpi iz legalnih izvora jer u protivnom, ukoliko autoritet baziramo samo na prijetnji silom praktično da nemamo prostora za ono što zovemo politikom. (Rod Hauge, Martin Harrop, Shaun Bresiln, 2001:4)

U stvarnom političkom životu prisutna su mnogobrojna odstupanja od učinkovitog i svrhovitog djelovanja politike. Umjesto situacija da imamo konkretnu politiku u određenoj sferi dešava se da zapravo imamo *vlasništvo* nad politikom. Političarima koji utiču na kreiranje javnih politika politička pozicija na vlasti biva značajnija od samih politika, dok se vlast može iskoristiti za lične interese na uštrb interesa šire zajednice. Ipak, to nas ne ograničava u namjeri da politiku shvatimo kao racionalan proces uprkost neodređenosti samog pojma i da pristupimo proučavanju onoga što čine javne politike.

Odnos politike i javne politike obično se posmatra kao proces uspostavljen i održavan od strane same vlasti, redi kreiranja i realizacije javnih politika (Đorđević, 2009:15). Grupa autora (Almond, Powell, Dalton i Storm) smatra da je za razumijevanje javnih politika jako važno znati kako se donose odluke od javnog značaja. Javna politika sastoji se od svih autoritarnih i autoritativnih javnih odluka koje donosi vlast, prema tome, ona je proizvod političkog sistema (Almond i drugi, 2009:155). Karakter političkog sistema savremenih društava u XXI vijeku upućuje na vlade kao krajnje instance zadužene za donošenje odluka od javnog značaja. Značaj vlade se ogleda u izgradnji zajednice, podsticanju razvoja i obezbjeđivanju demokratije i ljudskih prava[[4]](#footnote-4) pa se i javne politike usmjeravaju na pomenute izazove. U praksi, politički sistemi imaju različite profile, pa se negdje mogu naći primjeri vlada koje proizvode mnogo dobara i usluga, ali regulišu malo stvari. Druge se oslanjaju na privatni sektor, treće insistiraju na radikalnom intervencionizmu u procesu regulacije dobara i vrijednosti. Stoga, jedan od ključnih kriterijuma za određivanje tipova javnih politika mogu biti odnosi prema dobrima (autputima) i akcijama koje vlade preuzimaju da bi ostvarile svoje ciljeve. Almond, Powell, Dalton i Storm (2009.) akcije i autpute klasifikuju u četiri grupe:

1. Distribucija – novca, dobara i usluga – građanima, stanovnicima i klijentima

države;

1. Ekstrakcija resursa – novca, dobara, lica i usluga – iz domaćeg i međunarodnog

okruženja;

1. Regulacija ljudskog ponašanja – upotreba prinude i podsticaja da bi se dobilo

željeno ponašanje;

1. Simbolički autputi – politički govori, odmori, obredi, javni spomenici i statue, i

sl. – koji se koriste da bi se građani naveli na željene oblike ponašanja,

izgradnju zajednice ili uzorno vladanje. (Almond i drugi, 2009:56)

Distribucija podrazumijeva potrošnju dobara u onim sferama društvenog života identifikovanim kao važnim za standard građana. Stepen potrošnje naravno zavisi od ekonomskog razvoja države, za šta i u savremenom društvu postoje različiti primjeri. Distribucija iz ekonomske perspektive predstavlja lanac individua i organizacija koje se nalaze na putu od proizvođača do potrošača, a čija je uloga da obezbijedi i olakša premještanje proizvoda od proizvođača do potrošača. Iz ugla politikologije uloga vlade u distribucionim politikama je ključna u pogledu njenog opstanka na vlasti. Harold D. Lasvel tvrdi da suštinu vlade čine odluke o tome “ko šta dobija, kada i kako” (Almond i drugi, 2009:157). Lista distributivnih politika je prilično široka i obuhvata: obrazovnu politiku, socijalnu politiku, zdravstvenu politiku, odbrambenu i bezbijednosnu politiku, politiku zapošljavanja, populacionu politiku, itd. Iz navedenih distributivnih politika uočavamo da je za njihovo kreiranje neophodna mobilizacija značajnih resursa i široka lepeza aktivnosti, složenija nego što je to slučaj sa bilo kojom drugom vrstom vladine djelatnosti. U praksi savremenog društva postoje različiti primjeri potrošnje u odnosu na ukupni bruto društveni proizvod (BDP) konkretne države. Tako na primjer, zemlje u razvoju uglavnom raspoređuju polovinu do dvije trećine potrošnje svojih centralnih vlada za obrazovanje, zdravstvo i socijalnu politiku (Almond i drugi, 2009:156). Francuska, Njemačka i V. Britanija troše više od dvije trećine budžeta za pomenute oblasti, u poređenju sa nešto manje od polovine, koliko izdvajaju Sjedinjene Države, gdje je veći dio potrošnje za zdravstvo u privatnom sektoru. Japan za zdravstvo i obrazovanje izdvaja sredstva u rangu evropskih država, dok su od drugog svjetskog rata ulaganja u sfere odbrane i bezbijednosti u opadanju (Almond i drugi, 2009:156-158). Naravno, izdvajanja iz budžeta zavise i od međunarodnog okruženja ili pak ambicija za ostvarivanje međunarodnog uticaja. U tom smislu se onda sredstva iz budžeta kanališu prema prioritetnim oblastima, uz detaljnu procjenu raspoloživih ekonomskih resursa.

Ekstrakcija resursa obuhvata načine prikupljanja sredstva neophodnih za distributivne politike. Od nastanka prvobitnih ljudskih zajednica do savremenih država mijenjali su se metodi ekstrakcije resursa, ali je njihova suština uvijek bila ista, opstanak zajednice zavisi od postojećih resursa i prikupljenih sredstava[[5]](#footnote-5). Savremena društva ekstakciju resursa vrše kroz oporezivanje i pozamljivanje. Poreske politike omogućavaju državi ubiranje sredstava za budžet zahvaljujući kojima se finansiraju javna dobra i zajedničke potrebe članova političke zajednice. Finansiranje javnih dobara nije jedini cilj oporezivanja odnosno poreske politike. Kroz redistributivnu funkciju vrši se preraspodjela bogatstva i to tako što se neki građani (najbogatiji) opterećuju više od ostalih, a drugi manje (tzv. progresivno oporezivanje). Takođe, poreska politika preko destimulativne funkcije kroz dodatno oporezivanja alkohola ili duvana utiče na kvalitet zdravstvenog stanja stanovništva i limitira neželjeno ponašanje.

Poreska politika prilikom implementacije svojih ciljeva mora voditi računa o ostvarljivosti dva principa: *efikasnosti* i *jednakosti*. Efikasnost kroz ozbjeđivanje dovoljne količine sredstava i resursa za funkcionisanje zajednice uz neopterećivanje privrede i minimalne troškove. Jednakost kroz koliko je maksimalno moguće pravedno oporezivanje koje ne opterećuje nikog nepravedno i preko mjere, a nastoji da zaštiti one koji imaju najmanje (Almond i drugi, 2009:161). O procesu oporezivanje možemo praviti razliku između direktnog i indirektnog oporezivanja. Direktno oporezivanje obuhvata poreze na: lične prihode, kapitalni dobitak, korporacijski prihod, bogatstvo, itd. Indirektno oporezivanje procjenjuje visinu poreza u odnosu na: nekretnine, zemljište, pokretnu i nepokretnu imovinu, itd. Poreske politike savremenih država se razlikuju u odnosu na visinu i tip poreza na koje se oslanjaju. Švedska ima najviše poreske stope, jer više od 50% ukupnog BDP dobija od oporezivanja. Francuska se približava granici od 50%, V. Britanija i Njemačka obezbjeđuju oko 40% BDP-a kroz poreze, sa Sjedinjene Američke i Rusija trećinu (Almond i drugi, 2009:162-163).

Regulacija ponašanja članova političke zajednice je temelj opstanka zajednice i osnov za korisne aktivnosti u cilju unapređenja razvoja zajednice i odnosa među njenim članovima. Savremene države su u pravom smislu tih riječi “regulatorne države”, jer uspostavljanjem propisa ponašanja regulišu život građana, mjesnih i lokalnih zajednica, gradova i većih urbanih cijelina, kao i sigurnost same države. Regulatorna funkcija države se ostvaruju kroz djelovanje institucionalnim djelovanjem njenih organa ili posredstvom socijalnog pritiska. Naravno, u pitanju je društvena kontrola ostvarljiva kroz djelovanje mehanizama kao što su policija, vojska, pravni sistem, sudstvo, itd. Razvojem industrijskog, pa potom postindustrijskog društva pojačala se potreba za regulacijom usljed usložnjavanja odnosa u industriji, saobraćaju, zdravlju, nauci, itd. Procesi urbanizacije, modernizacije, a potom globalizacija i informatička era doveli su do transformacije građanskih vrijednosti i nametnuli potrebu za dodatnim regulisanjem pravila života u političkim zajednicama. Regulatorne politike širom savremenog svijeta imaju dosta sličnosti, ali istovremeno i neke specifičnosti koje zavise od konkretnih kulturnih vrijednosti. Razlika postoji i u načinu korišćenja sankcija koje se razlikuju i po ciljevima i po strategijama (Almond i drugi, 2009:165).

Izgradnja zajednice i simbolički autputi imaju za cilj ostvarivanje kohezivne dimenzije oko koje se članovi zajednice okupljaju dijeleći zajedničke vrijednosti i vjerovanja. Nosioci politika često su skloni tome da se kroz aspekte političke komunikacije pozivaju na zajedničke simbole ili neku konkretnu ideologiju kako bi progurali svoje političke programe. Murray Edelman (1919-2001.) kao osnovni cilj simboličke politike vidi udvostručavanje “političke stvarnosti”. U njegovoj teoriji sva politička djelovanja imaju svoju instrumentalnu i ekspresivnu dimenziju. Instrumentalna dimenzija obuhvata stvarne efekte političkog djelovanja, dok ekspresivna dimenzija ima dramatursku vrijednost u smislu predstavljanja konkretnog političkog djelovanja široj javnosti (posredstvom medija). Pojedinci (građani) se rukovode određenim simboličkim vrijednostima koje za njih imaju određeno značenje i u odnosu na prepoznato značenje formiraju svoje stavove. S obzirom na to da stav ima tri dimenzije, ponašajnu, vrijednosnu i saznajnu[[6]](#footnote-6), značenje vrijednosti nametnutih kroz djelovanje simboličke politike mogu biti pokretački motiv za ili protiv određene akcije, stanja, situacije. Pravilno postavljene simboličke politike svojim dejstvom mogu da pokrenu građansku participaciju i odgovorno ponašanja građana. Osim toga, značajan cilj simboličkih politika jeste pojačavanje u izvršavanju drugih aspektata obaveza: redovno plaćanje poreza, predano poštovanje zakona, prihvatanje žrtvi, opasnosti i teškoća, itd. (Almond i drugi, 2009:165). Odnos politika i javna politika obično se posmatra kao proces uspostavljen i održavan od strane same vlasti, radi kreiranja i realizacije javnih politika (Đorđević, 2009:15).

1. Detaljnijim proučavanjem Oksfordskog riječnika može se utvrditi da riječ „politika“ ima interesantnu istoriju. Između ostalih se navode i shvatanja politike do „razboritih, svrsishodnih i korisnih procedura“ do „planova, sredstava, izuma,...lukavstava i trikova“ (Hill, 2010:17). [↑](#footnote-ref-1)
2. Razlika između građanina i podanika, subjekta demokratije i objekta nedemokratske vladavine, i nije u ničem drugom do u činjenici da građani na neki način vladaju sami sobom, dok podanikom, nezavisno o njegovoj volji, vlada neko drugi. Iz ovoga je jasno da termin "građanin" ne označava samo pravni status, već ujedno i normativni ideal prema kojem oni kojima se vlada trebaju biti punopravni i jednaki sudionici u političkom procesu (Pavićević, Janković, 2010:22). [↑](#footnote-ref-2)
3. B.C. Smith (1976.) pojam politike vidi kao: „Pojam politika...označava promišljeni izbor djelovanje i nedjelovanja, a ne učinke sila koje su u međusobnom odnosu“ [↑](#footnote-ref-3)
4. Jedan od prvih ciljeva vlade jeste da stvori zajednicu u kojoj se ljudi osjećaju komotno i dobro. Vlade mogu podstaći stvaranje takvih zajednica na mnogo razlićitih načina: kroz učenje zajedničkog jezika, usađivanje zajedničkih normi i vrijednosti, stvaranje zajedničkih mitova i simbola, podržavnje nacionalnog identiteta, itd. Osim izgradnje zajednice ključni doprinos vlade se ogleda u osiguranju reda i bezbijednosti (unutrašnje i spoljašnje). Bez zaštite svojinskih prava, kao još jedne od ključnih aktivnosti vlade, nema postojanja povjerenja i saradnje među ljudima kao temelja za efikasno funkcionisanje zajednice. Unapređenje ekonomske efikasnosti i afirmacija principa socijalne prave su dodatne aktivnosti koje proizilaze iz prethodno navedenih uloga vlade (Almond, Powell, Dalton i Storm, 2009:31). [↑](#footnote-ref-4)
5. Kod arhajskih društava obaveze pojedinih kategorija stanovništva (najčešće muškaraca određene životne dobi) podrazumijevala su učešće u čestim ratovima (odbrambenog ili osvajačkog karaktera). Prema antropološkim podacima, obaveze u lovačko sakupljačkim društvima bile su toliko velike da je više od polovine muškaraca ginulo u ratovima (Almond i drugi, 2009:160). Motiv ratovanja se svodio najčešće na očuvanje postojećih resursa i pravo na njihovu ekstrakciju ili uvećanje, a samim tim i više opcija prilikom prikupljanja sredstava. [↑](#footnote-ref-5)
6. Stav nije jednodimenzionalna osobina pojedinca, nego je sastavljen od niza dimenzija i komponenti koje u međusobnom odnosu čine svojevrstan sistem, od čijih osobina zavisi mogućnost djelovanja na promjenu stava. Prema Kacc-ovoj funkcionalnoj teoriji, stav se sastoji od *saznajne* komponente, koja sadrži znanja i vjerovanja u vezi s objektima stava; emocionalne, odnosno *vrijednosne* komponente, koja sadrži procjenu objekta stava sa stanovišta ugodnosti /neugodnosti, pozitivnosti/negativnosti, i *ponašajnu* komponentu, koja se odnosi na određeno ponašanje u vezi s objektom stava. [↑](#footnote-ref-6)