

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U
PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

VII predavanje

Određivanje dnevnog reda

PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA

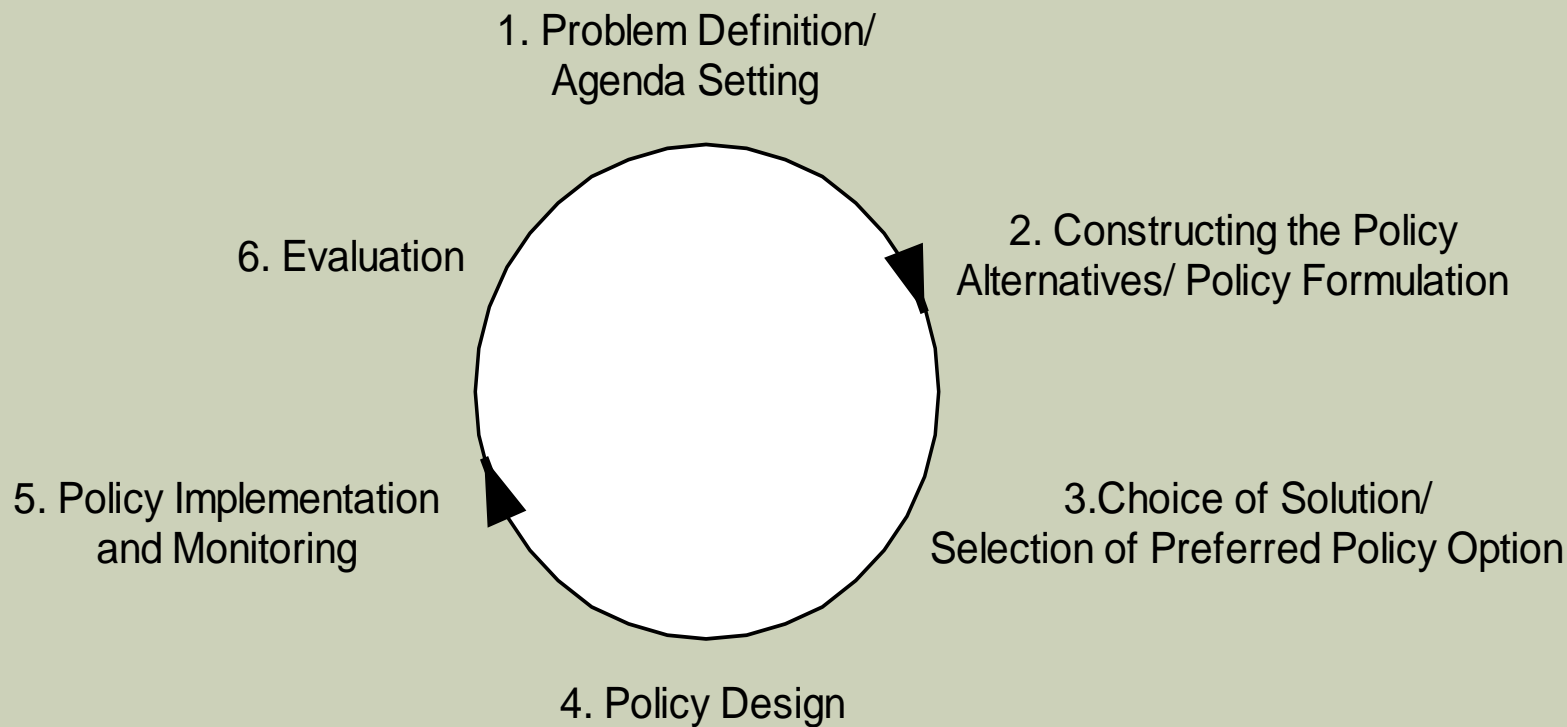


Figure 3.1 The Policy Cycle

PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA

- Proces stvaranja javnih politika je složen politički proces u kojem učestvuju brojni akteri, kao što su: političari, državni službenici, grupe za pritisak, stručnjaci i eksperti koju su zaposleni u javnoj službi i mnogi drugi.
- Proces stvaranja javnih politika obuhvata sledeće faze:
 - (1) definisanje problema odnosno određivanje dnevnog reda;
 - (2) izradu alternativnih politika i formulisanje politike;
 - (3) izbor jedne od predloženih političkih opcija;
 - (4) kreiranje politike;
 - (5) implementaciju i monitoring; i na kraju
 - (6) vrednovanje, kao poslednju fazu policy procesa.

TRI GLAVNA MODELA STVARANJA JAVNIH POLITIKA

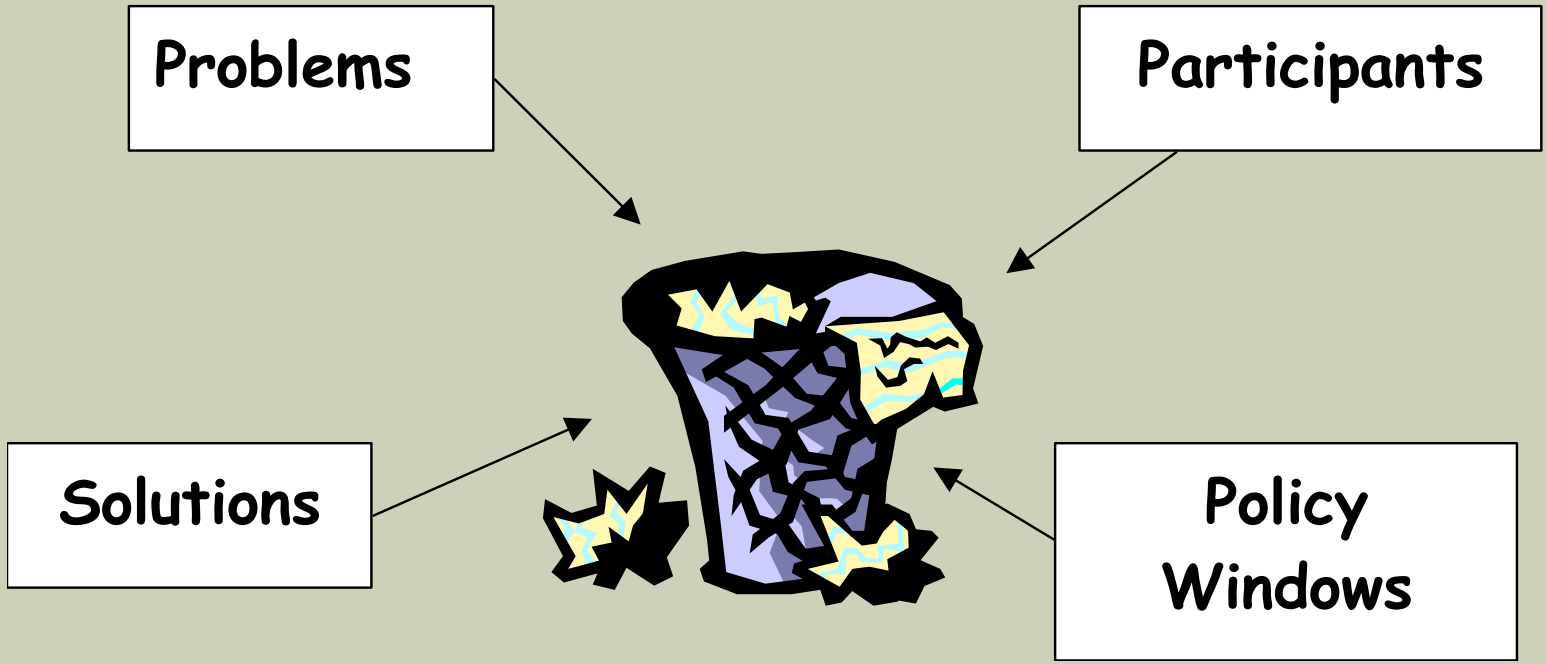
- Postoje tri glavna modela koja pokušavaju objasniti na koji način teče proces stvaranja javnih politika:
 - (1) racionalni model odlučivanja,
 - (2) inkrementalizam i
 - (3) Kingdonov model određivanja dnevnog reda.

KINGDONOV MODEL PROCESA ODLUČIVANJA JAVNIH POLITIKA

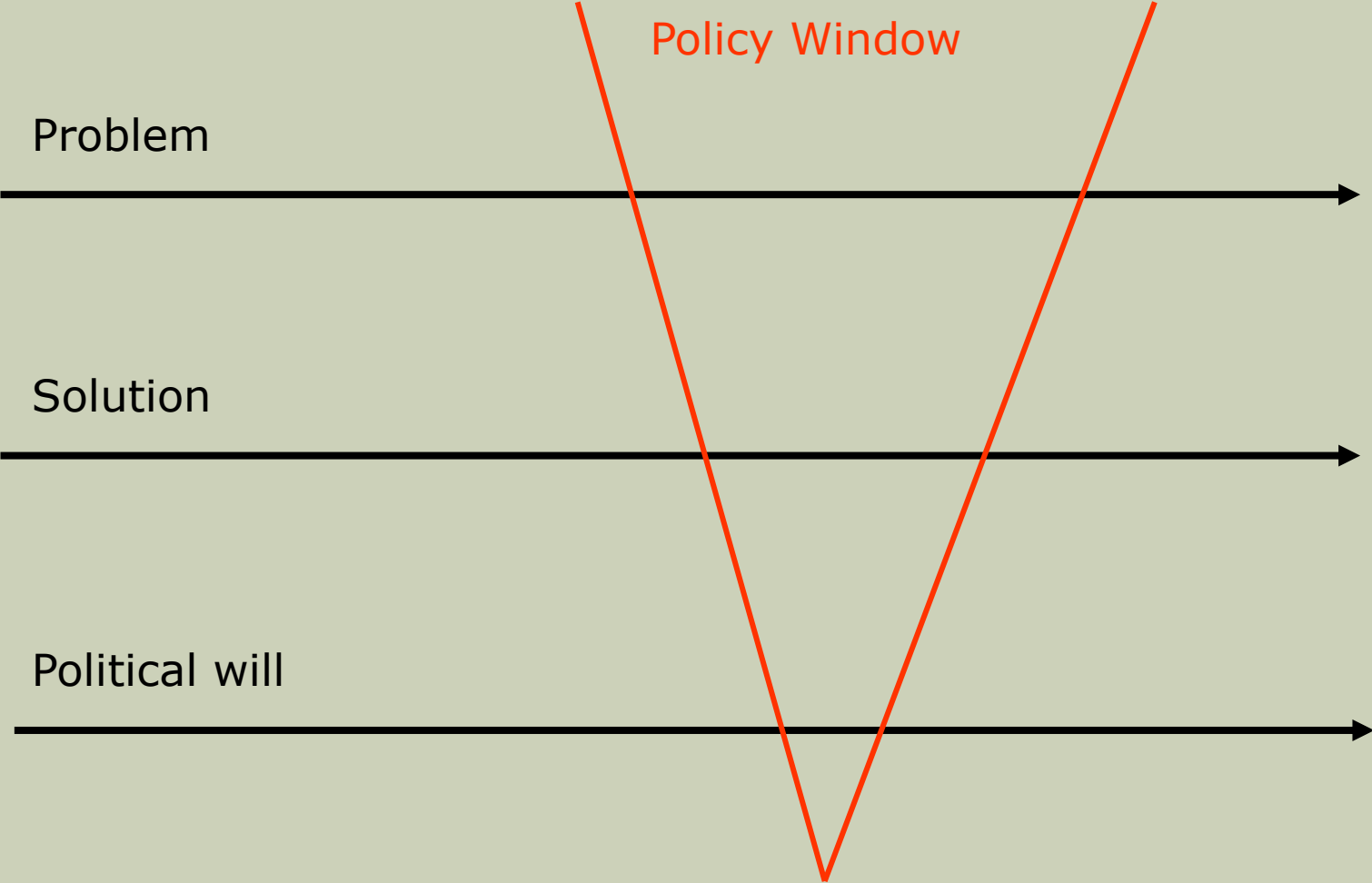
Kingdon predlaže revidiranu verziju Cohen-March-Olsenovog modela organizacionog izbora poznatijeg po metafori » kanta za smeće«.

Postoje tri toka u političkom procesu, a to su: tok problema (problem), tok javnih politika (solution) i tok politike (political will).

Oni su uglavnom nezavisni jedan od drugoga, a svaki se razvija prema vlastitoj dinamici i pravilima. Na nekim važnim mjestima ta se tri toka spajaju i najveće promjene javnih politika nastaju upravo iz tog spajanja problema, prijedloga javnih politika i politike.



Kingdon - 3 streams



KINGDONOV MODEL

- Kingdon smatra da je stvaranje politika haotičan i nepredvidiv proces odnosno da je proces stvaranja politika neorganizovan ili obilježen slučajnim događajima. Njegova alternativna metafora za Cohen-March-Olsenov model » kanta za smeće« je » primordijalna juha«. Ova metafora, koja treba da predstavlja proces stvaranja javnih politika, treba da ukaže da je okolina u kojoj se odvija proces kreiranja javnih politika u stalnoj promjeni.
- Prilike da se određena pitanja stave na dnevni red se pojavljuju i nestaju, zbog uticaja mas medija koje svim pitanjima posvećuju kratkotrajnu pažnju i promjenljivih potreba političara u izbornim procesu. To sve utiče da se i pažnja i usredsređenost javnosti seli sa pitanja na pitanje što ukazuje na složenost, haotičnost i nepredvidivost samog procesa stvaranja javnih politika.
- Kingdon koristi i metaforu » prozor koji se nakratko otvori a zatim zatvori«, a koja ukazuje na važnost povratnih informacija koje iz postojećih javnih politika dolaze nazad u proces određivanja dnevnog reda.
- Njegov naglasak na otvaranju prozora podrazumijeva iako slučajno, povezivanje nepredviđenih političkih događaja i neriješenih problema vezanih za javne politike

KINGDONOV MODEL

- Kingdon smatra da se njegov pristup procesu određivanja dnevnog reda nadovezuje na inkrementalističku teoriju. Međutim kritike koje se upućuju ovom modelu jeste to da sve promjene nisu inkrementalne, i da on zanemaruje način na koji se tokovi spajaju a prozori javnih politika otvaraju.
- Njegov pristup je superioran u odnosu na pluralističku teoriju jer ga zanima način na koji se ključni akteri udružuju unutar državnog aparata i izvan njega. To ga može približiti institucionalističkoj teoriji, jer ukazuje i na način na koji prethodne odluke utiču na sadašnje. On je, takođe, nedovoljno naglasio činioce koji bi procesu određivanja dnevnog reda mogli dati jasniji oblik, pa se tako približava racionalnom modelu rješenja problema.

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

- Pošto se Kingdonov model osvrće samo na procese kreiranja javnih politika u SAD-u, neophodno je obratiti pažnju na pitanje koja se nalazi na dnevnom redu u svim razvijenim zemljama, a to je penziona politika.
- Postoje tri faze u stvaranju takve politike..

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

■ Faza 1

U prvoj fazi se javne penzije osiguravaju samo za određene grupe stanovnika. U toj fazi, u kojoj se čine početni koraci ka ostvarenju penzione politike, određena pitanja će uticati na šanse da li će se penziona politika uopšte uvrstiti na dnevni red. Sljedeći Kingdonov model, odnosno uz upotrebu njegove terminologije, to su sljedeća pitanja:

- Problemi: starije grupe stanovnika i oklijevanje poslodavaca da zadrže starije radnike;
- Politika: pitanje siromaštva posmatrati kao društveni problem, koje nije krivica pojedinca;
- Javne politike: univerzalniji modeli javne pomoći starijim grupama stanovništva;
- Politički poduzetnici: političari koji su ljevičari; kao i političari koji pokazuju potrebnu inicijativu za rješavanje krupnih problema;
- Prozori politike: izborni pomaci ulijevo.

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

- Faza 2 - Druga faza podrazumijeva konsolidaciju, odnosno razvoj javnih sistema ili kombinovanih sistema javne i privatne isplate penzija. Nju čine sledeća pitanja:
 - Problemi: grupe siromašnih koji nisu uključeni u sisteme isplate penzija, odnosno ravnopravnost svih grupa usljed kombinovanja javnog i privatnog sistema;
 - Politika: ljevičari se zalažu za univerzalna rješenja;
 - Javne politike: univerzalni modeli kao i oni koji su kombinovani između javnih i privatnih;
 - Politički poduzetnici: ljevičarski nastrojani političari kao i privatna preduzeća koja žele da osiguraju nove poslove ili da zaštite postojeće;
 - Prozori politike: izborni pomaci ulijevo.

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

- Faza 3 - U trećoj fazi stvaranja penzione politike pažnja je usmjerena na smanjivanje obaveze isplate javnih politika, odnosno na poteškoće postizanja dnevnog reda. U ovoj fazi sledeća pitanja su ključna:
 - Problemi: veliki broj starijih stanovnika;
 - Politika: političari na desnici koji zagovaraju privatna rješenja;
 - Javne politike: smanjivanje obećanih prava;
 - Politički poduzetnici: privatni penzioni sistemi; međunarodne organizacije;
 - Prozori politike: izborni pomaci udesno.

KRITIKA KINGDONOVOG MODELA – ULOGA MEDIJA

- Kingdon smatra da je uticaj medija na dnevni red kratkoročan, jer se mediji određeno vrijeme usredsrede na problem, a zatim svoju pažnju preusmjere na nešto drugo.
- Mediji izvještavaju o onome šta se dešava u vladi umjesto da djeluju na vladin dnevni red. Kingdon naglašava podsticanje ideja kroz medije . On smatra da postoje tri uloge medija:
 - prenosioci poruka unutar zajednica javnih politika;
 - povećalo za kretanja oko sebe;
 - agencije kojima se neki akteri koriste u posebnoj mjeri.

KRITIKA KINGDONOVOG MODELA – ULOGA MEDIJA

- Po Kingdonu, mediji samo prenose poruke, oni ih ne oblikuju. Međutim, ograničeniji i promjenljiviji raspon usmjerenosti medija na probleme važniji je nego što on smatra. Njegovo tumačenje transmisijske uloge medija je previše površno, i ne odražava pravu ulogu koju mediji imaju u političkom procesu.
- Mediji obično pojednostavljaju javne politike koje su na dnevnom redu, i često ističu jednostavnije a ne složene ideje. Novinari uobličavaju uvjerenja koja zatim oblikuju političko razmišljanje. Njihova uloga jeste u načinu na koji oni doprinose percepciji političara i birokrata kao sebičnih aktera, doprinoseći tako javljanju talasa nepovjerenja u javnosti prema njima. To može bitno uticati na stvaranje određenih ograničenja dnevnom redu, poput odbacivanja inovacija i preuzimanja rizika od strane odgovornih aktera.
- Mediji oblikuju ideje koje su na dnevnom redu javnih politika tako da propuštaju jedna shvatanja, a isključuju druga. Takođe, mišljenje ključnih ličnosti među vlasnicima medija o tome šta bi trebalo biti na dnevnom redu je važno, jer oni imaju sposobnosti potrebne za iskorištavanje medija u te svrhe.

KRITIKA KINGDONOVOG MODELA – KONTROLA DNEVNOG REDA

- Slabost Kingdonovog modela je i u tome što on zanemaruje način na koji politički akteri mogu kontrolisati dnevni red i podcjenjuje važnost složene uloge medija u procesu stvaranja politika. Novinari predstavljaju profesionalnu zajednicu koja ima svoje mišljenje o tome šta bi trebala, a šta ne činiti. To se naročito odnosi na političke novinare koji imaju bolji pristup političkim moćnicima i elitama.
- Da bi neki problem došao na dnevni red, mora da prevaziđe opseg pojedinačnog problema i postane opštedruštveni problem. Racionalni model rješavanja problema koji propisuje kako treba postaviti dnevni red javnih politika, ne omogućava da uočimo način na koji teče proces stvaranja politika u stvarnosti.
- Formulisanje odnosno programiranje javnih politika se, u ovom modelu, tumači kao sistemska reakcija na autoritativno postavljene ciljeve koji nastaju u demokratskom političkom procesu. Kao njegova alternativa pojavljuje se inkrementalistički model donošenja odluka koji predstavlja prikaz neurednog svijeta pluralističke politike, ali i demokratskiji model za taj svijet.

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

VIII predavanje

Implementacija javnih politika

MODEL ODOZGO PREMA DOLJE ZA PROUČAVANJE IMPLEMENTACIJE

- Naučnici su često bili opsjednuti formiranjem javnih politika, a praktične detalje njihove implementacije ostavljali su administraciji. (Gunn)
- Ukorijenjeno u fazni model i obuhvata razlikovanje između formulisanja javnih politika i implementacije.
- Implementacija-djelovanje javnih ili privatnih pojedinaca (ili skupina) koje je usmjereno na ostvarivanje ciljeva postavljenih u prethodnim odlukama o javnim politikama.(Meter i Horn)
- Ispitivanje procesa pretvaranja javnih politika u djelo
- Implementacijski deficit-procent saradnje karika u implementacijskom lancu.

MODEL ODOZGO PREMA DOLJE ZA PROUČAVANJE IMPLEMENTACIJE

- Ograničenja uprave (Hood) – ograničenja kontrole u složenim sistemima.

Kritike pristupa:

- Na osnovu prirode javnih politika
- Na osnovu međusobnog odnosa formulisanja politika i procesa implementacije
- Na osnovu normativnog stajališta

ALTERNATIVA ODOZDO PREMA GORE

- "Obrnuto zaključivanje"(Elmore)
- Stvarnost ne treba tražiti u nesavršenoj kontroli, već u djelovanju kao kontinuiranom procesu interakcije s politikama koje su promjenljive, sa složenom interakcijskom strukturom, te s vanjskim svijetom, kao i sa akterima implementacije.
- Pristup sadrži razmjerno malo predeterminirajućih pretpostavki
- Donositelji odluka na terenu obavljaju svoje aktivnosti, a da unaprijed ne iznose pretpostavke o strukturama unutar kojih se te aktivnosti pojavljuju

- Fokus na ishodu politika
- Dvosmislenost i konflikti (Matland)
- Simbolična implementacija-visoka razina konflikta i visoka dvosmislenost.
- Dva ključna pitanja u ispitivanju procesa implementacije:
 - činjenice da procesi javnih politika uveliko variraju u tome koliko su jaki pokušaji da se propiše okvir za pravila
 - važnosti varijacija u upravnom okviru unutar kojeg se proces zbiva
 - Gdje završava oblikovanje politika, a gdje počinje implementacija?
 - Pristup ispitivanju implementacije u upravnom kontekstu uzima u obzir sljedeće:
 - da implementacija obuhvata složene interakcije unutar organizacija
 - da analiza interakcija mora dovesti do pitanja o pregovorima između aktera koji su barem donekle autonomni,
 - da autonomija može biti povezana sa zahtjevima za legitimnošću koji, vode analizama koje naglašavaju nedostatke i manjkavosti,
 - da složenosti treba shvatati kao dio različitih nacionalnih ili transnacionalnih političkih sistema

MODELIRANJE UTICAJA NA IMPLEMENTACIJU

■ Kategorije modeliranja uticaja na implementaciju:

1. Funkcije javnih politika koje obuhvataju pitanja o načinu na koji su one oblikovane u procesu formulisanja
2. Pitanja o slojevima u procesu transfera politika ili o tome šta se može nazvati vertikalnom javnom upravom
3. Horizontalni odnosi unutar organizacija (odnosi između paralelnih organizacija potrebni za saradnju u implementaciji)
4. Faktori koji utiču na reakcije agencija za implementaciju
5. Učinak reakcija onih na koje javna politika utiče
6. Širi makroekonomski faktori.

MODELIRANJE UTICAJA NA IMPLEMENTACIJU

- Modeliranje uticaja zavisi od :
 - a) Opsega u kojem se mogu identifikovati različiti ishodi (Winterovo razlikovanje ishoda i ciljeva)
 - b) Različitosti ishoda javnih politika
 - c) Teškoća prilikom identifikovanja i kvalifikacije ishoda
 - d) Sposobnosti odvajanja implmentatora kako bi se dobile tražene razlike

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

IX predavanje

Formulisanje javnih politika

FORMULISANJE JAVNIH POLITIKA

- Proces između određivanja dnevnog reda i implementacije
- Detaljno formulisanje javnih politika od najveće je važnosti za stvaranje onoga što bi mogli nazvati stvarnim politikama, za razliku od simboličkih
- Simon: donošenje odluka se ne završava kada se utvrdi opšta svrha organizacije; zadatak donošenja odluka postoji u cijeloj upravnoj organizaciji jednako i kao pomenuti zadatak izvršavanja
- upravljanje podrazumijeva kontinuirano odlučivanje, odluke organizovane u hijerarhiju s tim da manje slijede nakon velikih odluka
- autor posebnu pažnju pridaje činjenici da se odluke temelje na pretpostavkama i da će pretpostavke obuhvatati i činjenicne i vrijednosne elemente, ujedno smatrajući da je često teško odvajati te elemente

GLAVNI ASPEKTI FORMIRANJA JAVNIH POLITIKA

- autori Knoepfel i Weidner u svom istraživanju upotebljavaju izraz programiranje javnih politika i koriste se modelom prema kojem detalji javnih politika stvaraju niz slojeva oko srži politika. Ti slojevi obuvataju preciznije definicije ciljeva javne politike , operative elemente, političko - administrativne aranžmane i proceduralne elemente

Odabir instrumenata

- autor Howlett ističe da je odabir instrumenata upravo stvaranje javnih politika
- autori Linder i Peters smatraju da su instrumenti politika međusobno zamjenjivi, a takođe tvrde da u praksi izbora instrumenata zavisi od jačine resursa, stepena u kojem je potrebno precizno ciljanje politika, nivoa političkog rizika i ograničenju djelovanja države

ODABIR INSTRUMENTATA

- 1) dobrovoljni instrumenti
- 2) kombinovani instrumenti
- 3) obavezni instrumenti
 - Doern smatra da izbor instrumenta formiranja javnih politika ideološko pitanje, s tim da vlade obično izaberu instrument koji uključuje najmanju prisilu
 - faktori koji utiču na izbor instrumenata su jako složeni: tipovi javnih politika, pitanja o otporu prema javnim politikama, ideologija ,šta je na raspolaganju, šta je učinjeno prije ili šta se već upotrebljava u području javnih politika
 - Hill zajedno sa Petrom Hupeom, u svom radu predlaže verziju sa sljedećim razlikovanjima za proces stvaranja polita: vlast, transakcija i uvjeravanje
 - I. **Vlast** se bavi pitanjima koliko su resursi opravdano upotrijebljeni u izvršavanju zadataka.
 - II. **Transakcija** - pitanje jesu li ispunjene ugovorne obaveze.
 - III. **Uvjeravanje** se odnosi na ostvarivanje zajedničkih ciljeva pri čemu su najvažniji stvarni rezultati. Ovdje se takođe postavljaju pitanja i o izboru alternative.

TRANSFER JAVNIH POLITIKA

- Transfer javnih politika smatra se novim pristupom javnih politika ili njenim okvirom
- Međunarodne organizacije ovaj transfer čine poluobaveznim
- Za analizu politika Evropske unije autori Bulmer i Padgett koriste se navedenim pristupom. Kako oni ističu, odnos između Evropske unije i pojedinačnih država obuhvata tri različita oblika upravljanja :
 - Hijerarhijsko upravljanje preovladava na područjima javnih politika kao što je jedinstveno tržište, o na ovom tržištu institucije EU provode nadnacionalnu vlast. Drugi oblik javnog upravljanja pojavljuje se tamo gdje EU teži da dogovori zajednička pravila opštim pristankom. I konačno, gdje države članice zadržavaju suverenitet , ali koordinišu politike preko institucija EU

DRŽAVNI SLUŽBENICI I FORMULISANJE JAVNIH POLITIKA U KONTEKSTU RASPRAVE

O MOĆI DRŽAVNIH SLUŽBENIKA

- Svako pojedinačno društvo razlikuje se po načinu na koji su uloge političara i državnih službenika u njima raspodijeljene
- Analiza autora Dysona o jakim i slabim državama, navodi na zaključak da su u jakim državama državni službenici nosioci tradicije služenja državi
- Da li bi državni službenici trebali predstavljati društvo zavisi od stepena političkih ili ideoloških podjela

DRŽAVNI SLUŽBENICI I FORMULISANJE JAVNIH POLITIKA : MOŽE LI SE REĆI DA TRADICIONALNA

RASPRAVA NE SIVATA PIT STVARI ?

- Autori Pege i Jenkis su sproveli istraživanje rada državnih službenika, koji su često znatno ispod nivoa najviših nivoa britanske državne službe, koje pokazuje da oni imaju pesudnu ulogu u formulisanju javnih politika
- Drugi važan pristup ovom pitanju je pristup koji označava pojam “uputa”, koji podrazumijeva nešto što nije naređeno, i uzima u obzir mogućnost preispitivanja
- U velikim dijelovima procesa stvaranja javnih politika uloge političara i uprave su veoma isprepletane
- Savremeni pogled na pitanja o načinu organizovanja granice između političara i uprave obuhvata dva pristupa u državnoj vladavini: u obliku partnerstva privatnog i javnog sektora, te delegiranja javnih zadataka polunezavisnim ili nezavisnim organizacijama

ODNOS IZMEĐU FORMULISANJA I IMLEMENTACIJE JAVNIH POLITIKA

- Autori Page i Jenkins stvorili su kritiku koja pretpostavlja jasno određen proces stvaranja politika koji obuhvata određivanje pravila, a da je sve ostalo implementacija
- Tokom dosadašnjeg izlaganja uočeni su različiti načini formulisanja javnih politika, a sama konstatacija da je mnogo pažnje potrebno pridati detaljima formulisanja javnih politika , vodi ka ispitivanju uloga onih koji obavljaju takav posao

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

X predavanje

Važnost organizacijskih procesa

VAŽNOST ORGANIZACIJSKIH PROCESA

- Razlika između procesa stvaranja politika koji se pojavljuju unutar jedne organizacije i onih u odnosima među organizacijama
- Uloga birokratije u javnim politikama
- Birokratija kao "nužno zlo"
- ❖ **Rješenja problema birokratije u javnim politikama**
- Desnica: alokacija dobara i usluga putem tržišta, pri čemu bi država imala minimalnu ulogu. Uvjerenje u mogućnost postojanja stvarno konkurentskog tržišta.
- Ljevica: rušenje moći kapitalista nudi mogućnost slobodne saradnje ravnopravnih građana radi zadovoljavanja njihovih potreba.

WEBER I TEORIJA BIROKRATIJE

❖ Tipovi vlasti:

1. Harizmatska

2. Tradicionalna

3. Racionalno-legalna

- Razvoj birokratske uprave povezan sa razvojem modernog industrijalizovanog društva
- Proizvod je razvoja složenog ekonomskog i političkog sistema
- Tejlorizam
- fordizam

RAZVOJ SOCIOLOGIJE ORGANIZACIJA

- Sukob između ljudskih potreba i onoga što formalne organizacije zahtijevaju
- Konflikti između stručnjaka i upravljača organizacijama
- Analiza odnosa organizacijske strukture i organizacijskih zadataka
- Mehanički i organski sistem upravljanja
- Veza odnosa moći unutar organizacija sa onim izvan nje

PRAVILA I DISKRECIJA

- Javni zvaničnik ima diskreciju gdje god mu efektivna ograničenja njegove moći dopuštaju da bira između mogućih smjerova djelovanja i nedjelovanja. (Davis)
- Prostor za manevrisanje koji pri odlučivanju ima onaj koji donosi odluke.(Jowell)
- Sposobnost prosuđivanja (tumačenje pravila), diskrecija u kojoj pravila zvaničnicima daju odgovornost za donošenje odluka.
- Razlika standarda od pravila
- Jaka i slaba diskrecija
- Kontrola diskrecije: legalizacija i judikalizacija

PRAVILA I DISKRECIJA

- Pravila koja ograničavaju slobodu
- Pravila s odnosima niskog stepena povjerenja
- Razlike diskrecije i kršenja pravila
- Formalna ograničenja diskrecije
- Ogrničenja diskrecije koja proizilaze iz društvenog konteksta
- Interakcija pravila i diskrecije
- Novi javni menadžment

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

XI predavanje

Međuorganizacijski procesi

MEĐUORGANIZACIJSKI PROCESI

- Važnost međunarodnih odnosa koji stravaraju međuorganizacijske procese
- dva nivoa ispitivanja međuorganizacijskih odnosa:

-vertikalni-ispituje se u kojoj mjeri ovi odnosi imaju karakteristike sistema odozgo prema dolje.

-horizontalni-ispituje se saradnja organizacija koje nisu u hijerarhijskom odnosu.

- Međuorganizacijske veze: hijerarhijske i horizontalne.

VERTIKALNA I HORIZONTALNA DIMENZIJA

Vertikalna dimenzija

- Vlast i razmjena
- "Javni upravnik"
- U procesu
- saradnja aktera koji se smataju implementatorima.
- Lejn i Erson klasifikuju države na federalne i one koje nemaju takav sistem;
- Karakteristika federacija- raspodjela moći između nivoa vlasti, može se naći i van federacija.

VERTIKALNA DIMENZIJA

- Peter Hupe i Hil razlikuju sljedeće organizacijske slojeve:

-formalne jedinice u upravnom sistemu-definišu se kao odvojene suvlade koje uz određene teritorijalne kompetencije i relativnu autonomiju oponašaju vlast.

-sistem za stvaranje javnih politika-sastoji se iz različitih nivoa: konstitucionalnog, nivoa kolektivnog izbora i operativnog nivoa.

- Kooperativnost i prisila
- koordinaciji javnih politika između lokalnih i središnje vlasti.

HORIZONTALNA DIMENZIJA

- Saradnja unutar i među organizacijama

- Literatura o hijerarhijama i tržištima:

-vlade preduzimaju znatne napore da uzmu u obzir pitanja birokratije sa pozicije javnog izbora i da neke hijerarhije probraze u tržišta. Ugovori između javnih organizacija ili između javne i private organizacije postaju sve češće obilježje procesa stvaranja javnih politika.

-pitanja transakcijskih troškova su važna za odnose među javnim organizacijama koje se temelje na razmjeni.

- upotreba pojma “razmjena”

- Sektor javnih politika je skup ili kompleks organizacija međusobno povezanih zavisnošću o resursima, koja se od drugih skupova ili kompleksa razlikuje po prekidima u strukturi zavisnosti o resursima.(Benson)

HORIZONTALNA DIMENZIJA

- Saradnja=uzajamna korist (Ranade i Hadson)

- Institucionalna teorija (March i Olsen):

-relevantna za istraživanje prepreka promjenama na koje nailazimo kada se posebne organizacije nastoje natjerati da sarađuju na nov način.

-naglašava ulogu institucija u definisanju uslova racionalne razmjene i ne negirajući realnosrt proračuna i predviđanja posljedica, institucionalne koncepcije vide ih kako se pojavljuju unutar šireg okvira pravila, uloga i identiteta.

- poboljšanje međuorganizacijske saradnje eksplicitno upućuje na potrebu poboljšanja uloga koje pojedincima pomažu da gledaju i izvan svoje vlastite organizacije.

- Šest načela za mjerenje uspješnosti partnerstva (Gledining,Hadson i Herdi): priznavanje potrebe za partnerstvom, jasnoća i realističnost svrhe, predanost i vlasništvo, stvaranje i održavanje povjerenja, uspostavljanje jasnih i čvrstih partnerskih aranžmana i praćenje, kontrola i organizacijsko učenje.

MREŽE

- Podrazumijeva i vertikalne i horizontalne interakcije
- Javno upravljanje se odnosi na upravljanje mrežama (upravljanje i njima i preko njih). (Rodes)
- U mrežama postoji koordinacijska uloga nečega/nekoga ko upravlja, dok se u implementaciji javnih politika polazi od toga da postoji element hijerarhijskog upravljanja od strane države.
- dva moguća oblika 'postojanja' mreža:
 - a) mreže formulisane kao neformalno koordinisani sistemi
 - b) Drugi oblik je posledica postojanja pitanja koja treba razmotriti, vezano za odnose između težnji da se mreža povlači odozgo i načina na koji se partneri odnose jedni prema drugim.

MREŽE

- djelovanje zavisi od horizontalnih veza na nacionalnom nivou, vertikalnih veza između ministarstava i lokalnih tijela i horizontalnih veza na lokalnom nivou. (Eksvorti, Bern i Povel)
- Odluke zavise od tri toka:
 - toka javnih politika(koji se bavi ciljevima i svrhama),
 - toka procesa (koji se bavi uzročnom, tehničkom i političkom izvodljivošću),
 - toka resursa (koji se koristi za uključivanje finansijskih i drugih resursa).
- Mrežna teorija je prikladna kad god je moguće da djelovanje obuhvati saradnju više organizacija.

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

XII predavanje

Proces stvaranja politika na „ uličnom nivou“

PROCES STVARANJA POLITIKA NA „ULIČNOM NIVOU“

- U birokratijama javnog sektora zapošljavaju se ljudi sa nerazvijenom ličnom tendencijom da izazivaju promjene u svom okruženju. Oni se rukovode napisanim pravilima. Merton ovo detaljnije objašnjava u svom radu, navodeći niz uticaja : zahtjev birokratije za pouzdanim reagovanjem i privrženost propisima, praksa koja pravila preoblikuje u apsolutna, praksa koja stvara sukob sa početnom namjerom da službenici fleksibilno reaguju u posebnim slučajevima i samim tim ugrožava efikasnost rada.
- Rad Michaela Lipskog spada u novije teorije birokratske ličnosti. On govori o birokratiji „uličnog nivoa“ i naglasak stavlja na način na koji službenici odlučuju primjenjivati jedna pravila a zanemaruju druga.

PROCES STVARANJA POLITIKA NA „ULIČNOM NIVOU“

- „Birokrati uličnog nivoa” donose odluke o drugim ljudima. Oni sami odlučuju, na osnovu lične procjene o zahtjevu klijenata kako mu izaći u susret, koje pravne mehanizme koji su mu na raspolaganju iskoristiti u konkretnom slučaju.
- Lipski smatra da je uloga „birokrata uličnog nivoa” otuđena, jer svoj rad obavljaju na dijelu proizvoda, da ne postoji kontrola stvarnog učinka i dinamike rada
- Ovi birokrati će se prije složiti sa svim pravilima, iako su im nametnuti, nego što će posegnuti da „prošire” svoju slobodu u radu. Lipski naglašava „odbrane od slobode odlučivanja” kao „mehanizme preživljavanja”. Naime, takav pristup službi od strane „birokrata uličnog nivoa” predstavlja njihovu sigurnost i mogućnost da i dalje rade. Za njih je služba već dovoljna nagrada sama po sebi.

PROCES STVARANJA POLITIKA NA „ULIČNOM NIVOU“

- Lipski posebnu pažnju posvećuje načinu na koji „birokrati uličnog nivoa“ kategorizuju svoje klijente i kroz obavljenju kategorizaciju reaguju rutinski na njihove potrebe. Te reakcije naziva „mehanizmima za psihološko savladavanje teškoća“. Riječ je o pojednostavljenom posmatranju klijenta, njegovog zahtjeva, veličini odgovornosti koju nosi „težina“ konkretnog slučaja. Takva primjena stereotipa olakšava prilaz ljudima, procjenu njihovih namjera i njihove upućenosti u informacije koje se tiču njihovog problema.
- Takva praksa stvara podlogu diskriminatornom ponašanju baziranom na predrasudama
- „Ulični nivo“ govori o tome da je u pitanju prvi nivo javnih organizacija. Interakcija između ovog nivoa i svih hijerarhijski viših nivoa u fazama javne politike je od izuzetnog značaja.

PROCES STVARANJA POLITIKA NA „ULIČNOM NIVOU“

■ **Stručnost birokratije:**

Merton, Marx i Lipsky: stručno znanje pomaže zapošljenim u organizaciji da fleksibilnije obavljaju radne zadatke, tj. da se lakše prilagode novim izazovima u poslu. Mogući problem je taj što su stručnjaci spremniji i sposobniji da izmanipulišu svojim položajem radi ostvarenja ličnih interesa.

■ **Analiza stručnosti**

Kao atributi struke najčešće se pominju : sistemska teorija, autoritet, odobrenje zajednice, etički kodeks i kultura.

Veza pojmova birokratije i stručnosti. Stručnost je uvijek označavala nešto iznad birokratije. Stručnost je atribut svakog zanimanja koje ima dobar javni imidž, i ona stvaranjem takvog imidža želi da se distancira od birokratije, koja u javnosti budi negativne asocijacije.

ANALIZA STRUKOVNE AUTONOMIJE : MASHAWLJEV PRISTUP

■ Marshaw ističe tri modela pravednosti i to:

-model birokratske racionalnosti - odluke precizno i jasno odražavaju ciljeve onoga koji ih donosi; ima za cilj da se odluke sprovedu kako je i zamišljeno,

-model profesionalnog tretmana - zahtijeva primjenu specijalističkih vještina u složenim situacijama odlučivanja; kao primarni cilj ističe zadovoljstvo klijenata, razvija se u interpersonalnoj organizaciji.

-model moralnog prosuđivanja - ističe značaj nezavisnosti i pravičnosti; ima za cilj rješavanje sukoba, razvija se, takođe, u interpersonalnoj organizaciji.

Druga dva modela su potpora opravdanju za visok nivo diskrecije i izazivaju pitanja o odgovornosti. Kod modela birokratske racionalnosti kombinacija političke i pravne odgovornosti je opšte primjenljiva.

ANALIZA STRUKOVNE AUTONOMIJE : MASHAWLJEV PRISTUP

- Pitanje - u kojoj mjeri se konfiguracija drugog argumenta mijenja u korist onih koji žele da kontrolišu struke?
- Profesionalni tretman obuhvata diskreciju unutar opšteg okvira formiranog određenim smjernicama. Te smjernice imaju svoj jači i slabiji dio: jači čine direktive i kodovi, a slabiji dio savjeti i protokoli.
- Model javnih politika koji se temelji na top down modelu tretira smjernice kao kao strukturiran niz mjera donešen i uređen od strane zakonodavstva, resornog ministarstva.
- Model profesionalnog tretmana smatra samu profesiju izvorom najboljih smjernica, npr. smjernice se mogu definisati konsenzusom o praksi ili sprovedenim istraživanjem.

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

XIII predavanje

Evaluacija i odgovornost

EVALUACIJA I ODGOVORNOST

- Posljednja faza procesa izrade javne praktične politike je evaluacija, odnosno procjena ostvarenih, ranije predviđenih, ciljeva

Evaluacija-faza koja se realizuje u skladu sa potrebom da se projekat upotpuni sa svim potrebnim podacima o uspješnosti samog projekta i ispunjavanja zadatih ciljeva, odnosno procijeni njegov pozitivan ili negativan učinak u praksi

- Razlikuju se termini *ishod* i *stvarni učinak*.
- Četiri nivoa razmatranja (Fischer):

-*verifikaciji*: kojom se mjeri ostvarivanje navedenih ciljeva;

-*validaciji*:odnosno preispitivanje relativnosti programa u smislu definicija problema;

-*vindikacija*: postavlja se pitanje da li taj program ima vrijednost za društvo u cjelini;

-*društveni izbor*:definisanje ideoloških pitanja koji su obuhvaćeni programom;

ODGOVORNOST

- Gregory pravi distinkciju i napominje da je moral vazan za grižu savjesti, oko životnih odluka, dok je sa druge strane, odgovornost sposobnost rukovođenja organizacijom.
- Sistem odozgo prema dolje
- Oblici odgovornosti:
 - a) *birokratska* - odgovornost prema shematski postavljenim normama i pravilima u određenoj instituciji;
 - b) *profesionalna* - odgovornost prema standardima koje postavlja profesija.
 - c) *politička* - odgovornost prema izabranim predstvanicima;
 - d) *hijerarhijska* - odgovornost prema vrhu organizacije;
 - e) *pravna* - odgovornost koja se uspostavlja uz pomoć suda.

ODGOVORNOST

- Odgovornost prema gore
- **Pravni model odgovornosti**
- Dvije komponente vladavine prava (Wade): sve treba raditi u skladu sa zakonom, vlast se treba sprovoditi u okvirima priznatih pravila i načela koji ograničavaju diskreciono pravo.
- Osnovna ideja za djelotvornost legalne vlasti je pravna norma koja je postavljena ili na temelju sporazuma ili je nametnuta i moraju je se pridržavati svi članovi korporativne skupine, što se svakako šiti na na sve osobe u sferi vlasti ili njihove moći. (Weber)
- Pravo treba da kontroliše izvršavanje diskrecijskih vlasti koje je parlament povjerio određenim tijelima vlasti. Cilj je nadziranje prekoračenja ustavom datih ovlašćenja, pri čemu pojmu neograničene vlasti nema mjesta u sistemu.(Wade)

ODGOVORNOST

- Kontrola od strane menadžera

Novi javni menadžment

- zasniva se na sociološkoj analizi organizacije i argumentima o tejlorizmu ili fordizmu, kao i na kritici organizacijskog ponašanja koje potiču od racionalnog izbora.
- pitanje odnosa efikasnosti i odgovornosti
- uticaj novog javnog menadžmenta na tradicionalne birokratije
- alternativni način konceptualizacije novog javnog menadžmenta- pristup pokušava uvesti shvatanje odgovornosti na način odozdo prema gore, nasuprot tradicionalnom odogo prema dolje.
- kritika ovom pristupu je da posvećen mnogo više aspiracijama nego propisno ispravnom obliku odgovornosti

ODGOVORNOST

- Birokratski model ima hijerarhijsku odgovornost, a njegov način ispravljanja je upravna revizija.(Adler)
- Nivoi odgovornosti javnih menadžera: politička, pravna, profesionalna, biroktatska.
- Na koji način građanin može ostvari pravo žalbe zavisi od modela upravljanja: (Adler)

-birokratski model ima hijerarhijsku odgovornost, a njegov način ispravljanja je upravna revizija.

-profesioni model-odgovornost je interpersonalna, a način ispravljanja je drugo mišljnje.

-pravni model ima nezavisnu odgovornost, dok je ispravljanje žalba sudu.

-menadžerski model-odgovornost je pokazatelj uspješnosti, a način ispravljanja pritisak javnosti.

-potrošački model ima granciju kvaliteta kao odgovornost, a ispravka je kompezacija putem reklamacija.

-tržišni model ima odgovornist prema vlasnicima i dioničarima, dok je način ispravke izlazak i/ili parnica.

EVALUACIJA I ODGOVORNOST

- “Realističan” pristup evaluaciji i odgovornosti
- Metod dedukcije
- Preskripcija
- Osnovno je pitanje šta se dogodilo i na koji je način sprovedena kontrola nad procesom javnih politika?