

Javne politike

Plan nastave

Uvodni čas

Policy problem

Način rada

- Predavanja: četvrtak od 17.00 do 19.00 sati, Sala I
- Provjera znanja:
 - 30 % učešće na nastavi tokom semestra
 - 10 % prvi test
 - 10 % drugi test
 - 50 % završni ispit
- Komunikacija: d.djuric@respaweb.eu

Literatura

- Hill, Michael, ***Proces stvaranja javnih politika***, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2010. (3-22)
- Hejvud, Endrju, ***Politika***, Clio, Beograd, 2004. (str. 735-772).
- Grdešić, Ivan, ***Političko odlučivanje***, Fakultet političkih znanosti i Alinea, Zagreb, 2006. (str. 57-126)
- Grdešić, Ivan, ***Osnove analize javnih politika***, Fakultet političkih znanosti i Alinea, Zagreb, 2004. (str. 5-72)
- Young, Oin; Quinn, Lisa, ***Writting effective public policy papers***, Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2002 - ***Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku – Vodič za savetnike za praktičnu politiku u zemljama Srednje i Istočne Evrope***
- ***Javne politike***, Institut alternativa, Podgorica, 2014
- Snežana Đorđević, Zdravko Petak, Ana Petek, Ana Kekez Koštro, Marina Škrabalo,
- Priručnici NVO...

Terminološka razgraničenja

- *Polity* - označava politički poredak neke zajednice (politički sistem) odnosno njen institucionalni i normativni sklop, okvir u kome se odvija politika kao proces i kao kompleks konkretnog odlučivanja – državno uređenje.
- *Politics* - predstavlja sam politički proces, nastajanje, izražavanje, sukob i razrešenje, ali i posredovanje interesa u jednoj zajednici - moć, konsenzus, legitimitet, izbori, vlade, partije, lobiranje, itd.
- *Policy* – materijalna i sadržajna, funkcionalna strana politike
- *Public policy* - kurs političkih akcija vlade u pojedinačnim oblastima npr. zdravstvena, poreska, ekonomska politika itd,

Policy proces
proces
odlučivanja
o javnim pitanjima

Politics
politička moć
donošenja odluka,
pobornništvo,
iracionalnost

akteri
političkog odlučivanja

Policy
racionalno
rješavanje problema,
izbor
između alternativa

sadržaj
političkog odlučivanja.

Polity
institucionalni ustroj
političke
zajednice

procedure
političkog odlučivanja

Politika i/ili javna politika

- Politika, u najširem značenju, je djelatnost kojom ljudi stvaraju, održavaju i mijenjanju opšta pravila po kojima žive. (Hejvud)
- Politika je i proces u kome se usaglašavaju različiti suprotstavljani interesi.
- Ona je više težnja za rješavanjem sukoba nego postizanje samog rješenja.
- Politika se različito definiše:
 - sprovođenje moći, vršenje vlasti, (Bizmark: umjetnost vladanja), Makijaveli
 - javni poslovi, Aristotel: politička životinja
 - kolektivno donošenje odluka putem sporazumijevanja i dogovaranja,
 - raspodjela ograničenih resursa,
 - prevare i manipulacija...

Šta je javna politika?

- Thomas Dye: *“Sve što vlada odluči da čini ili da ne čini”*
- B. Guy Peters: *“Ukupnost vladinih aktivnosti vođenih direktno ili od strane agencija, a koje imaju uticaj na živote građana”*
- Tok ili plan djelovanja kojim se na **objektivan**, racionalan i što **optimalniji** način nastoje postići **ciljevi u procesu političkog odlučivanja**.
- Kombinacija odluka, obaveza, i djelovanja koje su donesene od strane onih koji mogu uticati na političke odluke ili imaju autoritet da ih donose.
- Rezultat interakcije između onih koji zahtijevaju promjene, onih koji donose odluke, i onih na koje odluke utiču (korisnici javne politike).
- Serija vladinih odluka ili aktivnosti koje su kreirane kako bi se riješio neki društveni problem, stvarni ili zamišljeni.
- Javne politike se uvijek mijenjaju u skladu sa novim (boljim) informacijama i njihovom uticaju.

Karakteristike javne politike:

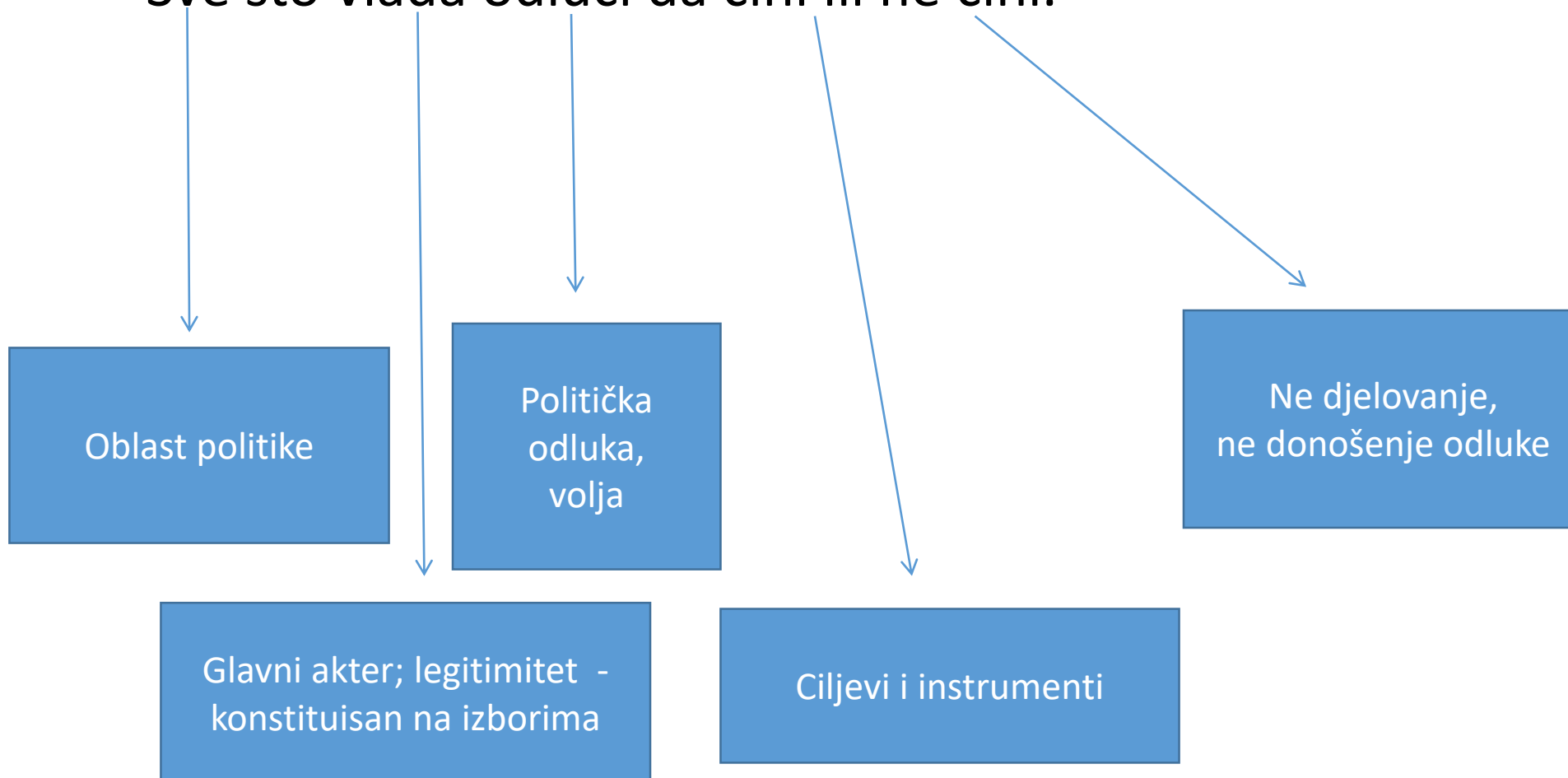
- Aktivnost zasnovana na mandatu vlade
 - Autoritativna, upravljačka akcija, sprovodi je tijelo koje ima zakonska, politička i finansijska ovlašćenja da to čini;
- Odgovor na stvarne potrebe ili probleme
 - Racionalno odgovora na praktične potrebe i probleme društva ili pojedinih dijelova društva;
- Aktivnost orijentisana ka ciljevima i rezultatima
 - Nastoji da ostvari određeni niz jasno definisanih ciljeva, kojima se pokušava odgovoriti na konkretne potrebe, što je njen glavni cilj;
- Niz aktivnosti
 - Kurs, program ili niz akcija - najčešće nije pojedinačna odluka, akcija ili reakcija već sastoji se od osmišljenog niza povezanih i koherentnih aktivnosti, složen pristup ili strategija;

Karakteristike javne politike:

- Odluka da se nešto uradi ili ne uradi
 - Može biti odluka da se preduzmu aktivnosti, ili može biti zasnovana na uvjerenju da će problem biti riješen u okviru već postojeće politike ili tržišnih sloboda...;
- Sprovedena od strane jednog ili više aktera
 - Može je realizovati jedan predstavnik vlade ili vladinog tela, ili više aktera;
- Obrazložena aktivnost
 - Dokument kojim se utvrđuje javna politika sadrži i objašnjenje zašto je potrebno realizovati tu politiku, odnosno opravdanje za akciju – zašto treba djelovati u smjeru koji javna politika definiše;
- Aktivnost zasnovana na već donijetim odlukama
 - Sastoji se od odluka koje su već donijete, ne od namjera/obećanja.

Definisanje javnih politika

- Sve što vlada odluči da čini ili ne čini.



Javna politika

- **Političko odlučivanje** – odlučivanje o pitanjima od javnog interesa;
- Usmjerenost na **rješavanje problema** (djelimično ili potpuno) - cilj
- Znanje o politici - deskriptivno
- Znanje za politiku – preskriptivno
- Vertikalna dimenzija – izbor na osnovu vlasti
- Horizontalna dimenzija – strukturirana interakcija
- Sadržaj i process, Policy zajednice
- Vlade sve manje veslaju, a sve više kormilare

Javna politika – instrumenti i akteri

- Regulisati ili ne?
- Instrumenti za sprovođenje javnih politika;
- Akteri – *stakeholders*;
- Različite vrste interesnih grupa:
 - Običajne – porodica, pleme, etničke zajednice...
 - Institucionalne – birokratija, vojska...
 - Asocijativne – sindikati, poslodavačka udruženja, ekološke asocijacije...
- Ciljevi
 - Indikatori
 - Monitoring
 - Ocjenjivanje
- *Policy* ciklus

Tipovi javnih politika

- Regulativne politike – regulišu pružanje javnih usluga
- Konstitutivne politike – prevencija, nameću troškove onima koji krše pravila
- Distributivne politike – davanje subvencija užim grupama
- Redistributive politike – socijalne i ekonomske politike za šire stanovništvo
- Klaster politika – uključuju više sektorskih politika
- Pridevske – na šta se odnose

Policy analiza

- Sadržaj politika
- Uticaj politika
- Proces stvaranja i razvoja politika
- Za politike:
 - Evaluacija
 - Stvaranje politika
 - Zagovaranje procesa (*advocacy*)
 - Zagovaranje politika
- Laswell: proučavanje politike: ko dobija, šta, kada i kako

Dimenzije policy-ja

- Šta nije politika?
- Svi društveni događaji i procesi imaju potencijal da postanu politički
- Ekonomija, pravo, sociologija, itd. doprinose razumijevanju politike
- Vladanje i upravljanje
- Javne politike i uloga javne uprave
- Governance – javno upravljanje
 - Kolektivni ciljevi
 - Koordinacija
 - Upravljački kapaciteti
 - Odgovornost

Kriterijumi vrednovanja javnih politika vlada

- Stabilnost i poredak
- Materijalno bogatstvo
- Građanska prava i obaveze
- Demokratska vladavina

Faze političkog procesa

- Početak
 - Formulacija
 - Sprovođenje
 - Ocjenjivanje
-
- Razni autori definišu od 4 do 12 koraka policy procesa /ciklusa
 - Najčešće 5-to fazni

Policy ciklus (razvoj, sporovođenje, vrednovanje)

Evaluacija

Procjena rezultata
Nastavljanje,
Mijenjanje,
Ukidanje

Implementacija

Djelotvorna
Primjena
Adminstracija
Koordinacija
Monitoring

Formulacija – Usvajanje **LEGITIMISANJE**

Donošenje političke odluke,
Promovisanje prihvaćene politike

Programiranje

Definisanje prioritetnih
problema i glavnih ciljeva politike

Identifikacija - kreiranje

Identifikacija različitih opcija
Procjena uticaja opcija
Izrada instrumenata – propisa
Procjena uticaja propisa

Djelotvornost;
Efikasnost;
Pravednost;
Izvodljivost/Sprovodljivost;
Fleksibilnost/Mogućnost
unapređivanja

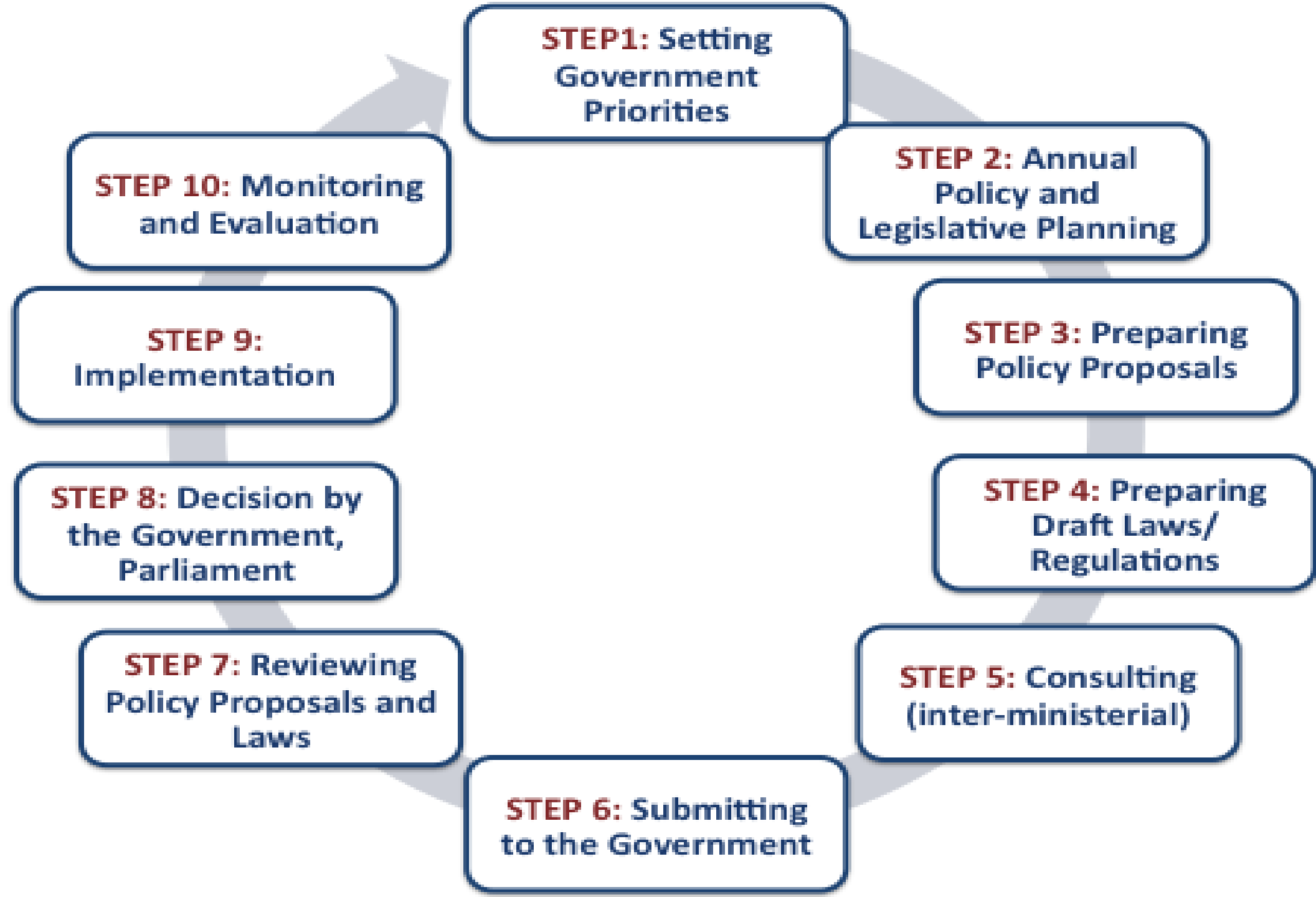
Policy
ciklus

Vlada Crne Gore

- **Uredba o načinu i postupku izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strategijskih dokumenata, 86. sjednica, 26. Jul 2018.**
- Član 2:
- „Strategija je dokument javne politike kojim se na cjelovit način utvrđuju strategijski ciljevi, kao i operativni ciljevi za postizanje strategijskih ciljeva u jednoj ili više međusobno povezanih društveno-ekonomskih oblasti.“
- Član 4:
- „Javne politike su pravci djelovanja Crne Gore utvrđeni planskim i strateškim dokumentima radi ostvarivanja ciljeva koji se žele postići u svim oblastima društva.“
- Principi izrade strategijskih dokumenata: usklađenost, finansijska održivost, odgovornost, saradnja nadležnih organa, transparentnost, kontinuitet, ekonomičnost i racionalno planiranje.

Koordinacija

- Generalni sekretariat Vlade Crne Gore
- od jula 2018:
- utvrđuje metodologiju, koordinira aktivnosti i učestvuje u pripremi programa rada Vlade i ministarstava i praćenja njihove realizacije.
- Uredba o izmjeni uredbe o Vladi (9 puta mijenjana)



SIGMA – 12 koraka policy procesa

1. Definisanje prioriteta 2. Planiranje politika i izrade zakona	Postavljanje političkog dnevno reda
3. Priprema prijedloga javne politike 4. Priprema nacrt zakona i drugih provedbenih propisa 5. Međuresorne konsultacije 6. Upućivanje prijedloga akta na Vladu 7. Razmatranje prijedloga akta od strane Vladinih stalnih stručnih tijela 8. Razmatranje prijedloga akta od strane Vladinih stalnih odbora/komisija	Razvoj (Formulacija)
9. Odluka Vlade 10. Parlamentarna procedura i usvajanje	Legitimacija
11. Implementacija	Implementacija
12. Monitoring i evaluacija	Evaluacija

Policy problem

- **Različito vidjenje policy problema!**
- **Teorija:** sve znamo, ali ništa ne funkcioniše.
- **Praksa:** stvari funkcionišu, ali ne znamo zašto.

Policy problem

- Uslovi da bi neko društveno stanje postalo *policy* problem:
 - Nezadovoljavajuće (objektivni indikatori)
 - Promjenjivo – intervencija je moguća
 - Kolektivni problem koji zajednica rješava
 - Postaje prioritet
 - Institucije treba da ga riješe
- Tako problemi pojedinaca postaju društveni problemi, pa javni i *policy* problemi
- Svi akteri se bore da neki problem postane policy problem i dođe na dnevni red političkog odlučivanja
- Nekim akterima je važno spriječiti da tuđi problemi ne dođu na dnevni red

Postavljanje problema na dnevni red

- Problem – rješenje
- Ko odlučuje o tome šta je društveni problem, a šta nije?
- Uloga medija, javnosti i kreatora politika
- Da li javno mnjenje oblikuje mišljenje političke elite (donosioca odluka) ili politička elita oblikuje javno mnjenje?
- Moć da se odlučuje šta će (ili šta neće) postati predmet javne politike je krucijalna u procesu kreiranja politike.
- Uloga NVO, posebno *think tank*-ova

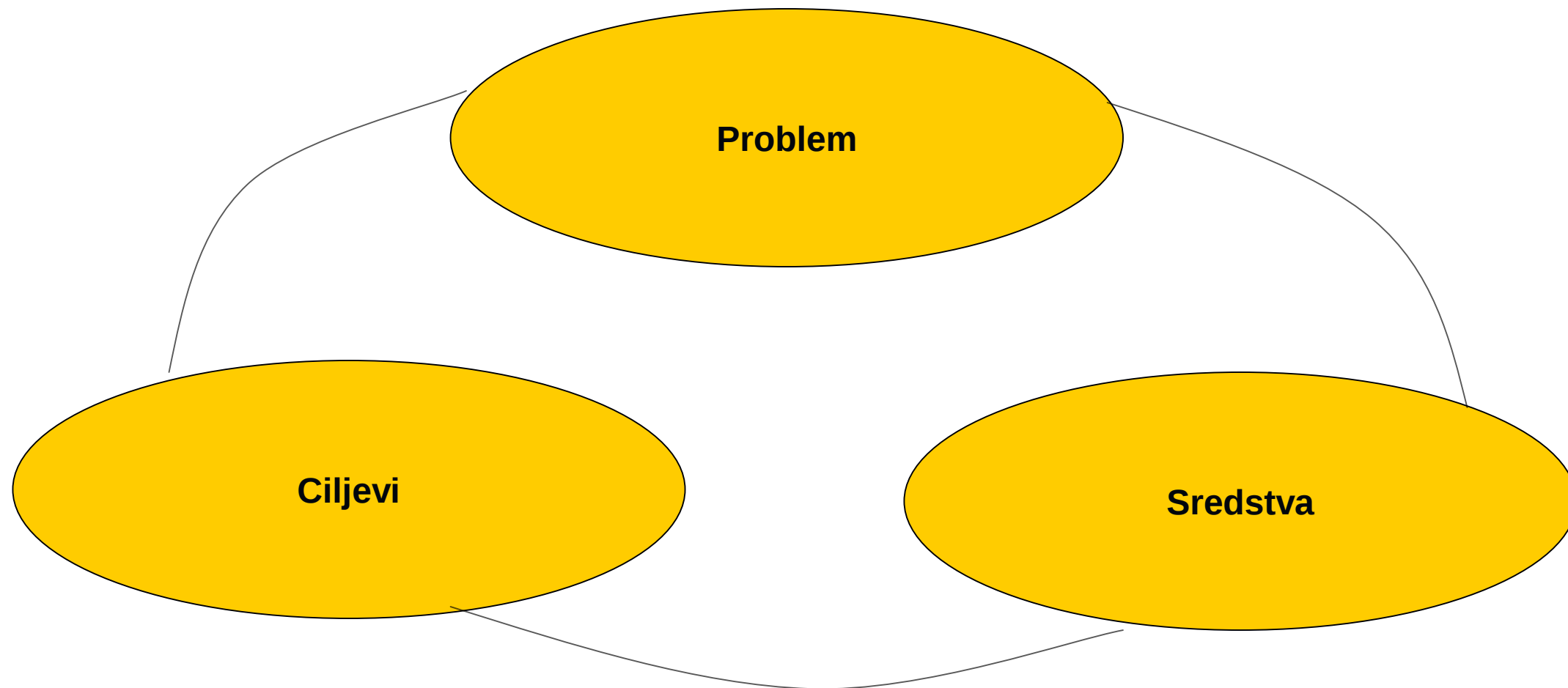
Šta je policy problem?

- Problemi se teško raspoznaju i strukturiraju
- Problemi su međuzavisni, doživljavaju se subjektivno, postoje tek onda kada ih ljudi tako dožive, dinamični su...
- Policy problem - kao i ljepota – u oku posmatrača
 - Šta je uzrok siromaštva? Nezaposlenost ili lijenost? Problem sugerije rješenje!
- Greška treće vrste
 - 1. odbija se polazna hipoteza iako je ispravna
 - 2. prihvaća se polazna hipoteza iako je pogrešna
 - 3. rješava se pogrešni problem
- Problem se ne može razdvojiti od konteksta u kojem se javlja
- Problemi se prepoznaju kao društveni konstrukti

Vježba: problem - rješenje

- Problem: nizak natalitet
- Rješenje: naknada za majke sa troje djece?
- Problem: niska stopa zaposlenosti
- Rješenje: nezaposlene majke sa troje djece dobijaju naknade?
- Po nekada, javne politike, rješavajući jedan problem, prouzrokuju druge probleme.
- Uzajamna povezanost javnih politika
- Neophodnost koordinacije

Sadržaj javne politike



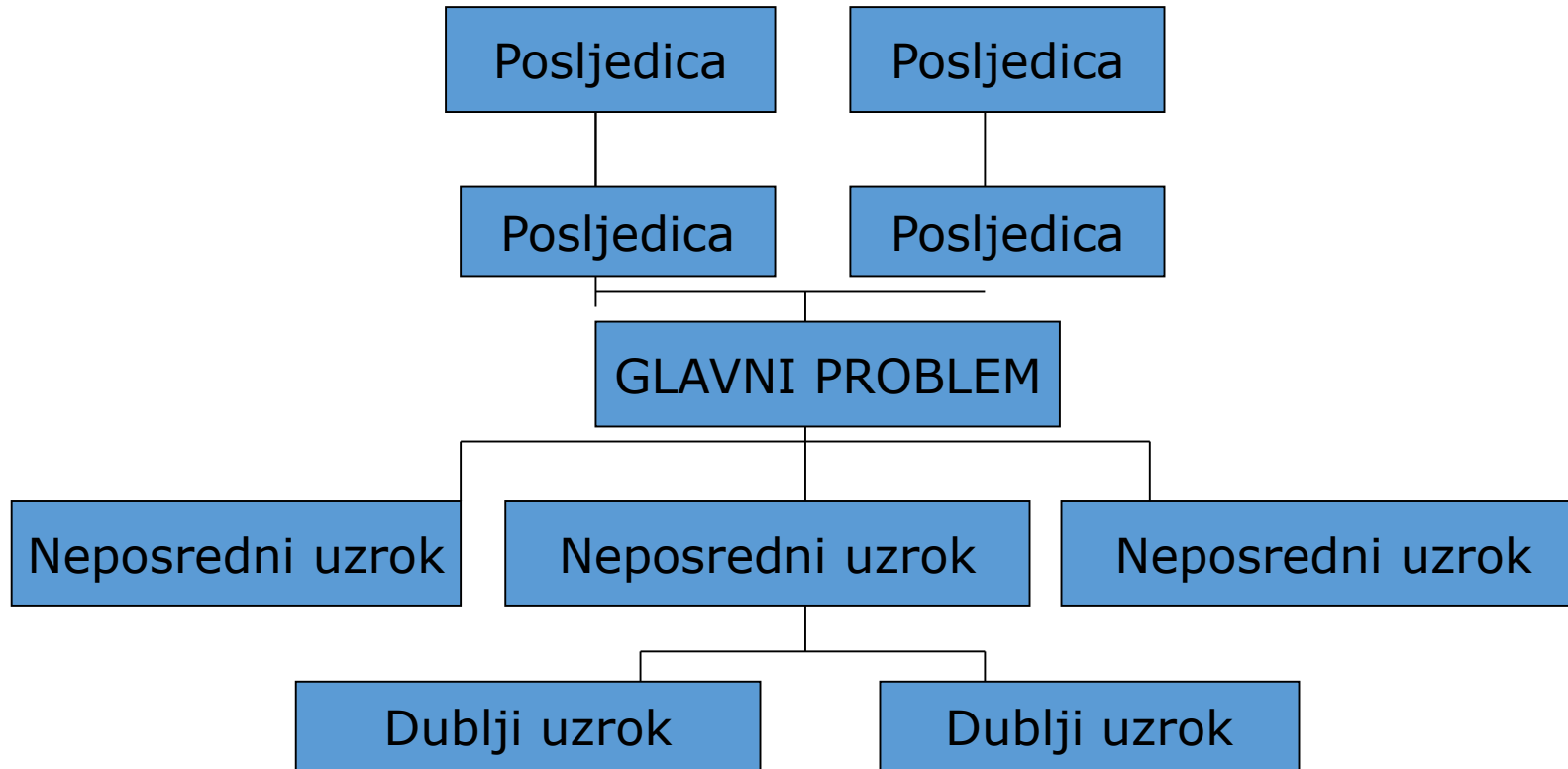
Prijedlog javne politike

- Definisanje problema
- Definisanje ciljeva
- Definisanje opcija
- Analiza aktera (stakeholdera)
- Konsultacije sa ključnim akterima
- Procjena učinka opcija
- Preporuka najbolje opcije

Vježba: Izrada drveta problema

1. Identifikacija glavnih problema
2. Izdvajanje početnog/centralnog problema
3. Ustanoviti uzročno – posljedične odnose
4. Problem – uzrok
5. Problem – posljedica
6. Ustanoviti hijerarhiju odnosa
7. Provjera valjanosti i sveobuhvatnosti dijagrama

Drvo problema



Drvo problema: primjer



Drvo ciljeva

- Preformulacija problema u ciljeve
- Grupisanje ciljeva i uspostavljanje prioriteta među njima
- Odnos: uzrok – posljedica pretvara se u odnos: sredstvo – cilj
- Uočavanje hijerarhijske relacije među njima

Drvo ciljeva: primjer



SWOT analiza

Endogeni faktori	Egzogeni faktori
<i>Strenghts</i>	<i>Opportunities</i>
Postojeći resursi za poboljšanje stanja	Pozitivni faktori nad kojima nemamo kontrolu, a mogu pomoći u jačanju postojećih “jačih” strana
<i>Weaknesses</i>	<i>Threats</i>
Negativni faktori, nedostatak resursa koji ugrožavaju razvoj	Faktori nad kojima nemamo kontrolu, koji mogu neutralisati “jače” strane i negativno uticati na razvoj

Definisanje opcija javne politike

- **Opcije = različiti mehanizmi postizanja cilja**
- Opis rješenja problema (načela, ciljevi, instrumenti, organizaciona struktura).
 - **Očekivani učinak** na ciljeve javne politike.
 - Pod kojim je **uslovima** ona izvediva?
 - Rješenja koja su se koristila **u drugim državama**, a pokazala su se uspješnim, na osnovu komparativne analize određene javne politike;
 - Rješenja koja su se koristila **u prošlosti** s naglaskom na prepoznate izazove i naučene lekcije o tzv. odživosti i uspješnosti prethodnih rješenja;
 - Rješenja koja se uspješno koriste **u nekim drugim javnim politikama**, posebno u vezi sa institucionalnim mehanizmima nadzora i implementacije;
 - **Prijedlozi stručnjaka i nevladinih aktera** zainteresiranih za određenu javnu politiku.
 - **Pilot projekti** koje su provele vladine institucije ili njihovi partneri, a čiji su rezultati pozitivno evaluirani.

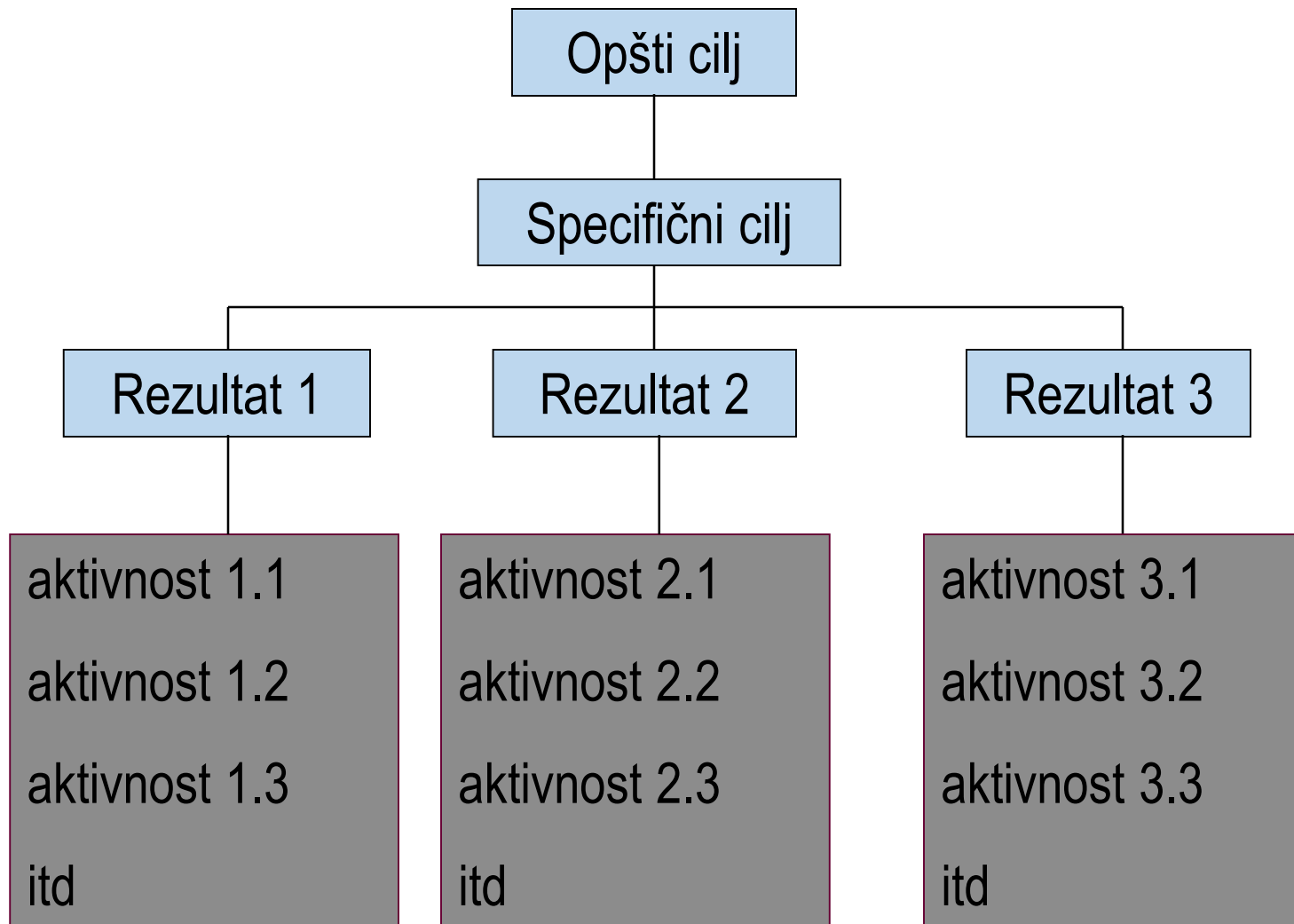
Kreiranje javne politike

- Definicija problema
- Utvrđivanje mogućih politika (akcija) koje mogu uticati na rešavanje problema
- Evaluacija alternativa i odabir optimalne odnosno najpovoljnije opcije
- Izrada predloga praktične politike (*policy paper*).

Implementacija

- Pristup odozgo prema dolje: Kada vrh odluči, onda niži birokratski aparat to sprovodi (?)
- Implementacioni deficit
- Šta je očekivanje, a šta je rezultat javne politike
- Percepcija rezultata?
- Zakon drumom, a praksa šumom
- Birokratija kao akter

Kauzalitet



Monitoring/praćenje

- Sistemsko i kontinuirano prikupljanje podataka kako bi se stekao uvid u stanje određene politike/programa/projekta u datom trenutku u odnosu na zacrtane ciljeve i rezultate.
- Prikupljanje informacija u toku sprovođenja date politike kako bi se prikupljene informacije obradile, analizirale i iskoristile pri planiranju budućih poteza u procesu sprovođenja politika i korišćenju raspoloživih sredstava.

Zašto mjeriti rezultate

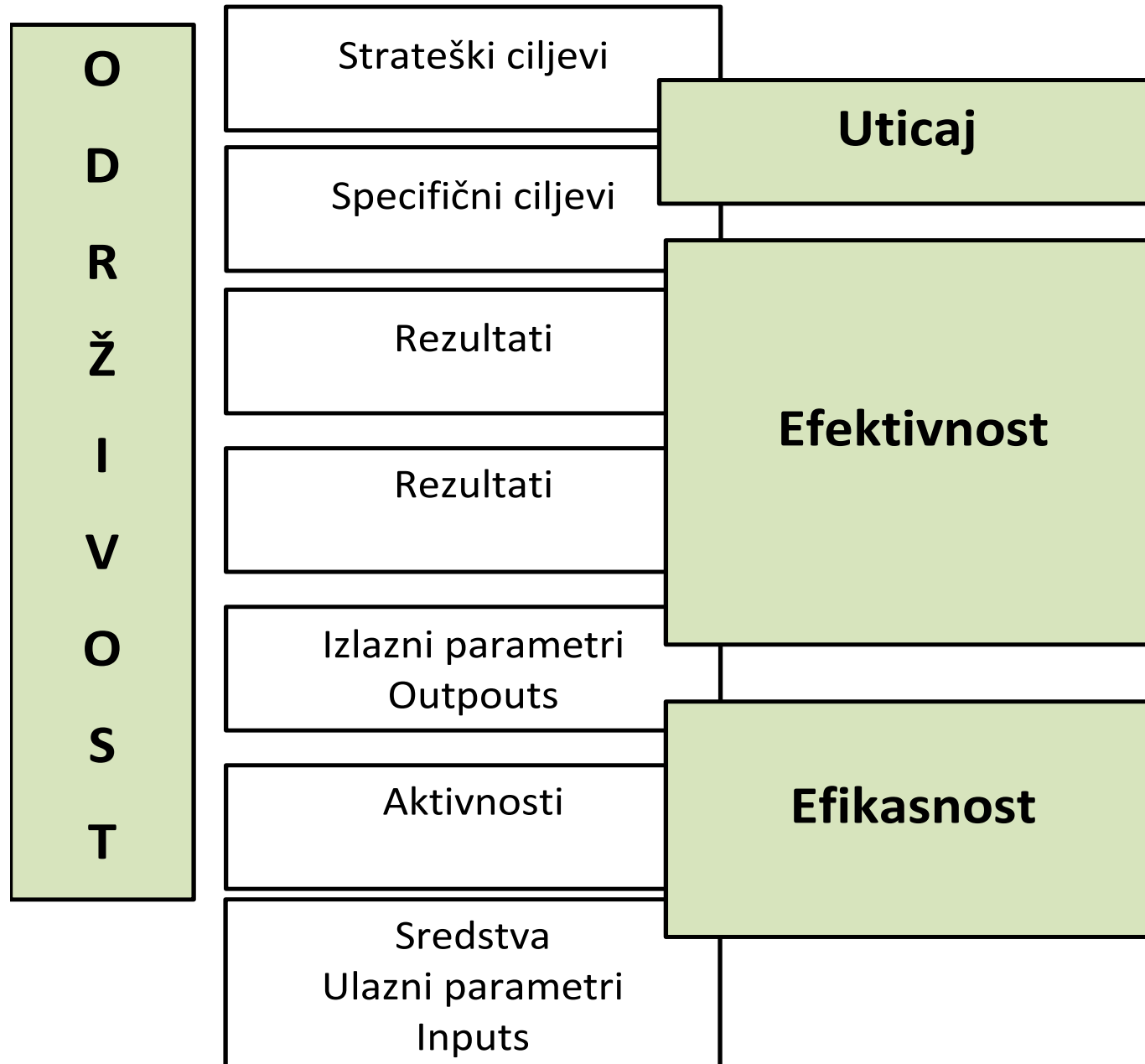
- Ukoliko ne mjerite rezultate, ne možete razlikovati uspeh od neuspjeha.
- Ukoliko ne vidite uspjeh, ne možete ga nagraditi.
- Ukoliko ne možete da nagradite uspjeh, verovatno time stimulišete/podržavate neuspjeh.
- Ukoliko ne vidite uspjeh, ne možete učiti iz njega.
- Ukoliko ne prepoznajete neuspjeh, ne možete ga ispraviti.
- Ukoliko pokažete rezultate, dobićete podršku javnosti.

Evaluacija javnih politika

Uobičajena pitanja koja se postavljaju prilikom evaluacije su:

- Da li je problem pravilno identifikovan?
- Da li su neki važni aspekti izostavljeni?
- Da li su neki značajni podaci izostavljeni?
- Da li je predlog javne politike pravilno sproveden?
- Da li je javna politika postigla očekivani efekat?
- Da li postoji potreba za modifikacijom politike, promenom ili potpunim redizajnom?
- Šta bi trebalo drugačije uraditi sledeći put?

Logika indikatora



Politika i konflikt

- Proces analize i kreiranja javnih politika mijenja kvalitet života građana, pojedinih grupa i društva u cjelini.
- Definisanje ciljeva politike
- Definisanje sredstava kojima se oni postižu
- Uloga institucije i demokratske kulture
- Javne politike se stalno iznova grade, a konflikti su sastavni deo tog procesa.
- Značaja kvaliteta javne debate

- *"Politika je umjetnost podnošljivog."*
- Bismarck, u razgovoru (1867.) s Friedrichom Meyer von Waldeckom za novine *St. Petersburgische Zeitung*