

Fakultet političkih nauka u Podgorici

Javne politike
Dr Zlatko Vujović

I PREDAVANJE
PROUČAVANJE PROCESA KREIRANJA
JAVNIH POLITIKA
POLITIKA I JAVNE POLITIKE

- Politika i politike
- Politike i praktične politike
- Politike (praktične politike) i javne politike
- Prijedlozi politika (praktičnih politika) i prijedlozi javnih praktičnih 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, odnosno ona je više težnja za rješavanjem sukoba prije nego postizanje samog rješenja.

• **Politika** se različito definiše to kao: sprovođenje moći, vršenje vlasti, kolektivno donošenje odluka, raspodjela ograničenih resursa, činjenje prevara i manipulacija...

POLITIKE ILI PRAKTIČNE POLITIKE

- Heclova definicija – “...na politike se na upotrebljiv način može gledati kao na smjer djelovanja ili nedjelovanja, a ne kao na konkretne odluke ili konkretno djelovanje”
- Dženkins “skup međusobno povezanih odluka...o odabiru ciljeva i sredstava za njihovo postizanje u konkretnoj situaciji”
- Upotreba vlasti ili političke moći u vođenju javne politike, tj. aktivnosti usmjerene ka rješavanju konkretnih problema ili unapređenju stanja u zajednici.

Definicije javne praktične politike

i. “štogod vlade odluče da urade ili ne urade”

ii. “Svrsishodan slijed akcija koje sprovodi jedan ili više aktera u rješavanju problema ili nekog pitanja od značaja za građane...Javne politike su one politike koje kreiraju vladini organi i zvaničnici.“

iii. "...kombinacija osnovnih odluka, opredjeljenja i akcija koje preduzimaju oni koji su na vlasti ili koji imaju uticaja na vlast. U većini slučajeva, takvi aranžmani proisitču iz interakcija između onih koji traže promjene, onih koji donose odluke i onih na koje utiče data praktična politika “

vi. “Praktična politika se sastoji od političkih odluka za realizaciju programa ka postizanju društvenih ciljeva.”

v “niz međupovezanih odluka koje donosi neki politički akter ili grupa aktera u pogledu odabira ciljeva i sredstava za njihovo postizanje u određenoj situaciji”

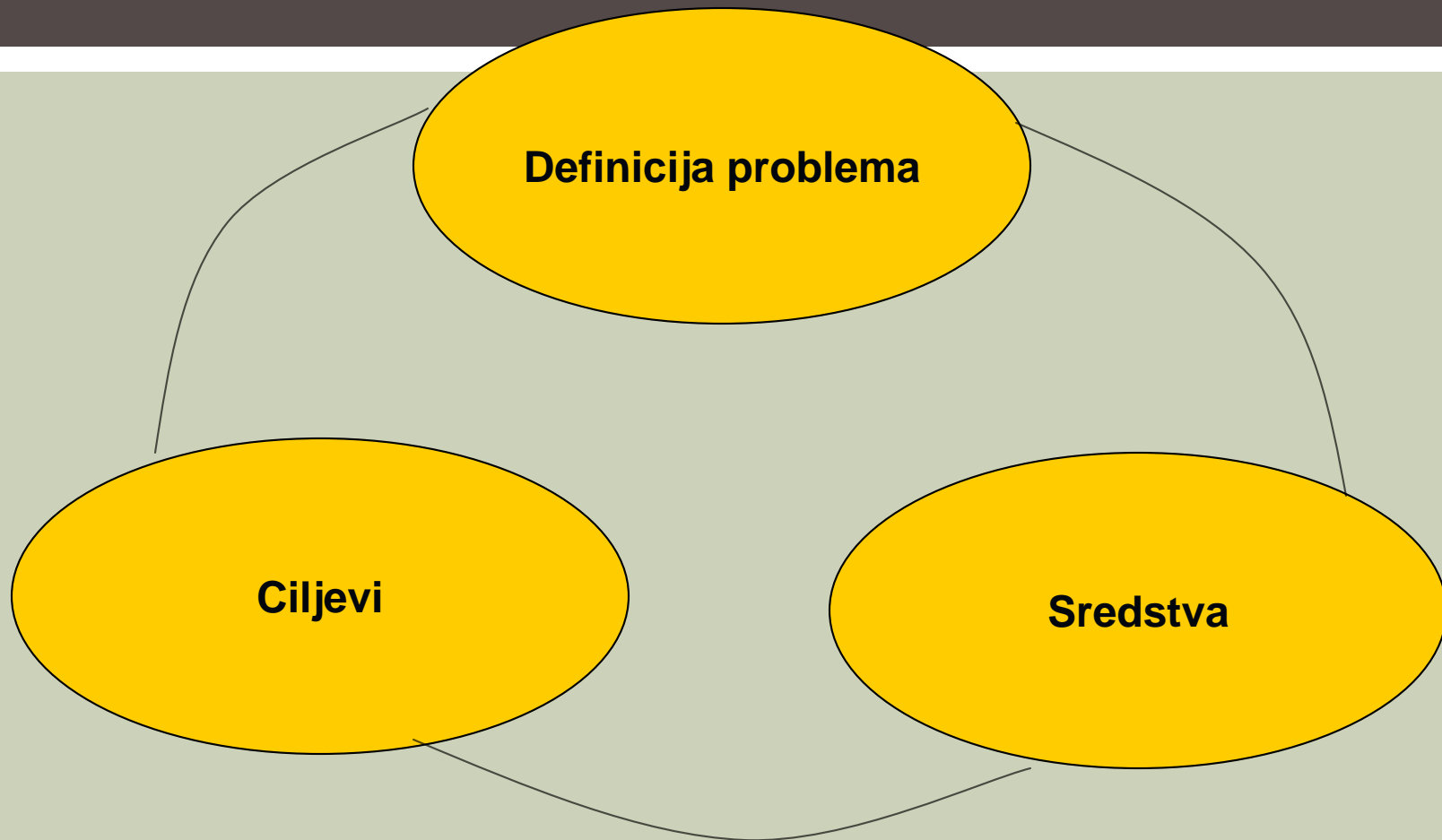
vi. “niz ili obrazac aktivnosti ili odluka vlade koje su osmišljene da otklone neki javni problem, bilo stvaran ili imaginarni. ...njih formulišu, realizuju i ocjenjuju vlasti u jednom političkom sistemu, na primjer, zakonodavci, sudije, izvršne vlasti i javna uprava. Praktična politika je uvijek podložna promjenama na osnovu novih (ili boljih) informacija o njenom učinku.”

Definisanje javne praktične politike

Ključni stavovi iz ponuđenih definicija:

- Autoritativno djelovanje vlade
- Odnos problem – rješenje
- Rješavanje konkretnih problema za postizanje društvenih ciljeva (tj. usmjerenje na ishod)
- Okvir za odlučivanje
- Put djelovanja ili strategija (ciljevi, odluke i sredstva za njihovo postizanje)
- Politički (pokrenut vrijednostima)
- Odlučivanje zasnovano na interakcijama među zainteresovanim stranama

Sadržaj javne praktične politike



Proces izrade javne praktične politike

*Pisanje djelotvornog predloga praktične politike,
str.12 (Jang i Kvin, 2002)*

*

Preklapanje, ali fokus različit?



FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U
PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

II predavanje

**Teorije moći i proces stvaranja
javnih politika**

TEORIJE MOĆI I PROCES STVARANJA POLITIKA

- Proučavanje procesa kreiranja javnih politika je skoro isto što i proučavanje primjene moći u stvaranju javnih politika
- Postoje četiri mogućnosti koje predstavljaju generalizovanu verziju različitih pozicija teorije.
- Klasična pluralistička (2.kvadrant), Klasična marksistička (rubovi 3. kvadranta).
- Glavne teorijske rasprave u 2. i 3. kvadrantu. 4. kvadrant novije teorije.

	Strukturirana moć	Fragmentirana moć
Moć se distribuira relativno ravnomjerno	1. predstavnička vlast u kojoj unificirana izvršna vlast reagira na volju naroda	2. pluralistička vlast u kojoj volja naroda prevladava putem nadmetanja skupina
Moć se distribuira neravnomjerno	3. vlast neizabrane elite, ili u rukama vanjskih utjecajnih činitelja	4. nepredvidiva i kaotična vlast, izložena višestrukim pritiscima

PLURALISTIČKA TEORIJA: SPAŠAVANJE TEORIJE PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE

- Atinski model demokratije
- Alternativa Atinskom je predstavnička demokratija.
- Novi akter: politička partija
- Schumpeter: Demokratiju je institucionalno uređenje za dolaženje do političkih odluka u kojem pojedinci stižu moć odlučivanja nadmetanjem za glasove ljude.
- Sve je više onih koji pokušavaju uticati na odluku birača na izborima ili zakonodavne programe političkih stranaka, a to su razne grupe, kao što su grupe za pritisak, koje su rasle uporedo sa formalnim institucijama vlasti.
- Beer, kada govori o Ujedinjenom Kraljevstvu vidi razvoj kolektivističke teorije predstavljanja. Ona skupinama daje mnogo jači značaj nego što je davala koncepcija predstavničke vlasti.

PLURALISTIČKA TEORIJA: SPAŠAVANJE TEORIJE PREDSTAVNIČKE DEMOKRATIJE

- Richardson i Jordan razvijaju Beerovu tezu i tvrde da je Velika Britanija “post - parlamentarna demokratija“ u kojoj se politike razvijaju u pregovorima između grupa za pritisak koje su organizovane u zajednice javnih politika i državnih tijela.
- Može se primijetiti da se pogled na političku vlast prikazan u prvom kvadrantu zamjenjuje onim prikazanim u drugom.
- Truman i Bentley bili su oduševljeni institucionalnom složenošću svog društva dajući pozitivne ocjene u odnosu prema manje otvorenim društvima u kojima su opažali da se mnoge aktivnosti skupina (grupa) ograničavaju ili pak sprečavaju.
- Prema Schwarzmantelovim riječima na pluralizam bi trebalo gledati kao na normativnu teoriju i kao na način analiziranja i objašnjavanja strukture moći liberalno - demokratskog sistema.

PLURALISTIČKA TEORIJA: DAHL I NJEGOVI SLJEDBENICI

- Dahl tvrdi da u mnogim zapadnim industrijalizovanim društvima moć široko raspodijeljena među različitim grupama. Nijedna grupa nije bez moći da utiče na donošenje odluka, a isto tako nijedna od njih nije dominantna.
- Prema teoriji pluralista izvori moći su neravnomjerno raspodijeljeni među grupama u društvu i pojedincima. S obzirom na to da sve grupe i interesi nemaju isti nivo uticaja, ali i oni koji su najmanje moćni mogu doći do cilja, a to je da se njihov glas čuje u nekoj fazi procesa donošenja odluka. Nijedna grupa ili pojedinac nisu u potpunosti bez moći, tako da pluralizam objašnjava da su izvori moći npr. novac, stručnost, informacije i drugi izvori moći, raspodijeljeni nekumulativno, te s toga nijedan zaseban izvor nije dominantan.
- Dok neki autori smatraju da je država neutralna, odnosno da djeluje kao arbitar između sukoba grupa, Dahl smatra da su državna tijela samo jedna od mnogih grupa za pritisak.

PLURALISTIČKA TEORIJA: KRITIKE

- S obzirom na Dahlovo mišljenje, istraživači koji se zanimaju za strukturu moći, ne bi trebali proučavati ni položaj u organizaciji ni reputaciju moći, nego bi trebali se usredsrediti na stvarne odluke i istražiti to da li sve ostale grupe usvajaju preferencije hipotetične vladajuće elite. Jedino je na taj način moguće provjeriti tvrdnju postoji li stvarno vladajuća elita.
- Osnova Dahlove kritike u sebi sadrži direktnu definiciju moći koja glasi: **“A ima moć nad B u mjeri u kojoj može navesti B da učini nešto što B inače ne bi učinio”**. To nam pokazuje da obratimo pažnju na činjenicu da moć podrazumijeva odnos između političkih aktera. Pojedinci mogu biti akteri, a mogu biti i razne grupe i neki drugi kolektivi, a Dahl ističe da se moć mora proučavati u slučajevima gdje postoje razlike u preferencijama aktera.
- Oni koji kritikuju Dahla daju naglasak na to da se veliki dio moći primjenjuje skriveno i putem prerađenih kulturnih procesa, koji utiču na to kako ljudi određuju svoje interese i aktivnosti. Ovo pitanje pokušalo se riješiti upotrebom različitih riječi, kao što su uticaj, dominacija i vlast. Bachrach i Baratz kritikuju Dahla i tvrde da moć ne znači samo ispitivanje ključnih odluka i stvarno ponašanje.

TEORIJA ELITA: MOSCA, WEBER, PARETO, MILS?

- Političke elite prema klasičnoj elitističkoj tezi dolaze na svoje položaje na različite načine: vojnim osvajanjima, kontrolom vodene energije, revolucionarnim prevratom ili vlašću nad gospodarskim resursima. Veoma očigledno je da ovo stajalište vrijedi za preddemokratske države.
- Razlikovanje političke elite prema Bottomore - u koju čine "oni pojedinci koji stvarno drže vlast u društvu u datom trenutku" i koji "će obuhvatati članove vlade i visoke administrativne zvaničnike, vojne vođe i ponekad politički uticajne aristokratske ili kraljevske porodice, i lidere moćnih kompanija", i političku klasu koja obuhvata političku elitu, ali i vođe opozicionih političkih stranaka, poslovne ljude, politički aktivne intelektualce i sindikalne vođe.
- Politička elita definisana na ovaj način se sastoji od aristokratske i poslovne, kao i birokratske i vojne elite, a politička klasa se sastoji od elita iz ostalih područja društvenog života i političke elite. Sve ovo može nas dovesti do zaključka da moć elita može biti zasnovana na raznim izvorima: tehničkoj stručnosti, znanju, obnašanju formalnih funkcija, bogatstvu itd.

TEORIJA ELITA: MOSCA, WEBER, PARETO, MILLS?

- Prema Veberovom opažanju birokratije imaju i pozitivan i negativan aspekt: pozitivan je to što nude učinkovit način organizovanja administracije, a negativan aspekt je stvaranje mogućnosti da moć dobiju zvaničnici koji nijesu odgovorni ni političarima niti javnosti.
- Veberovo mišljenje je da rast birokratije može dovesti do toga da birokrate kontrolišu gospodarstva. Teorija elita obraća pažnju na potrebe da se promotri sama država. Različiti autori koji se bave ovom temom na modernu državu gledaju kao na tehnokratiju.
- Usmjeravanje pažnje koju pokazuje Mills na institucionalnu poziciju kao na glavni izvor moći, navodi na zaključak da američkim političkim sistemom dominira elita moći koja zauzima glavne položaje u vladi, vojsci i korporacijama.
- Teorija elita počinje se spajati sa marksističkom teorijom, i to u tolikoj mjeri da se neki od ključnih zastupnika razlikuju od marksista samo po nevoljnosti da kao svoju potporu citiraju Marksa

MARKSISTIČKA TEORIJA: STRUKTURALISTIČKI ASPEKTI

- U industrijalizovanom Zapadu dominantan je kapitalistički način proizvodnje koji oblikuje dvije društvene klase, a to su proletarijat i buržoazija.
- Analiza Milbanda o raspodjeli bogatstva i dohotka kao i promjene u toj raspodjeli tokom vremena pokazuju neprekidnu koncentraciju bogatstva kod malog dijela stanovništva. Pokušavajući se približiti Karlu Marksu Miliband smatra da država nije neutralni agent, već da je ona instrument klasne dominacije. Milband istražuje
- U svom djelu *Komunistički Manifest* Karl Marks izražava mišljenje o tome da je “izvršna vlast moderne države samo odbor za upravljanje zajedničkim poslovima cijele buržoazije”.

MARKSISTIČKA TEORIJA: STRUKTURALISTIČKI ASPEKTI

- Tri su osnovna razloga prema navodima Milibanda zbog kojih je država instrument dominacije buržoazije u kapitalističkom društvu.
 - Prvo, postoji sličnost u društvenom porijeklu između pripadnika državne elite, odnosno onih koji zauzimaju više položaje u ministarstvima, pravosuđu, državnoj službi i buržoazije.
 - Drugo, postojanje moći koju je država u stanju da primjenjuje kao grupa za pritisak, kako putem ličnih mreža i kontakata, tako i putem udruženja koja predstavljaju industrijski i poslovni sektor.
 - Treće jeste to da postoji ograničenje koje državi nameće objektivna moć kapitala. Kako tvrdi Miliband, na taj način država djeluje kao instrument koji služi interesima cijele buržoazije na dugoročnom planu.
- U današnje vrijeme na marksizam se osvrćemo kao na ideologiju koja je uspjela da održi dugi niz godina sovjetskog carstva, pa sve do njegovog kraja za koji se smatra ali sve manje uvjerljivo da i dalje ima prevlast u Kini. Osnovno Marksov cilj je bio da analizira sistem ekonomske moći koji prevladava u kapitalističkim društvima i da se pokaže kako taj sistem u sebi nosi vlastitu propast. Karl Marksova prvobitna teorija jeste veoma komplikovana i na razne načine izložena u raznim razdobljima njegovog života ali je ona postavila teoriju istorije, u kojoj su sredstva za proizvodnju determinirajuća i prevladavajuća sila.

EKONOMSKI DETERMINIZAM BEZ MAKRSIZMA

- Posebno nakon pada komunizma s tim je povezano mišljenje da jedino kapitalističke institucije mogu da osiguraju taj rast. Linija razmišljanja na “desnici“ koja je veoma slična marksističkom strukturalizmu postoji ali bez bilo kakve teorije o revoluciji ili promjenama.
- Prema ovom mišljenju postoji evolucijski proces koji vodi **idealnom ekonomskom poretku, tj. kapitalizmu i predstavničkoj demokratiji** prema kojem je neka vrsta “linearne istorije“ utkana u teorijama Marksa i Hegela, došla je do svog kraja.

GLOBALIZAM

- Teorija globalizma otišla je u mnogo pravaca i veoma snažno se razvila. Globalistička teorija obuhvatila je mnoge teme kao što je međunacionalnu difuziju tehnologije, razvoj globalnih finansijskih tržišta, pojavu globalnih i transnacionalnih korporacija, kao i velik broj globalnih kulturnih tokova.
- Za proces stvaranja politika posebnu važnost joj daju oni problemi koji imaju globalne učinke: loše regulisana međunarodna trgovina, kretanja ljudi kao izbjeglica i ekonomskih migranata, sukobi oko oskudnih resursa itd.
- Neke varijane globalizma možemo reći da su bliske klasičnom marksizmu zbog toga što smatraju da se procesi koje je Marks opisao danas se događaju na svjetskom nivou. Ovakav stav, odnosno mišljenje George i Wilding opisuju kao mišljenje “a la Marks”, čija je “temeljna premisa da je pokretačka logika prema neprekidnom rastu profitabilnosti glavna snaga globalizacije”.

GLOBALIZAM

- Donosioci odluka prema Hay – u možda i vjeruju da reagovanje na globalne ekonomske sile nema alternativu ili pak da globalizacija “može dati najpraktičniji alibi koji će političarima omogućiti da pobjegnu od odgovornosti što bi je inače snosili za reforme kakve bi moglo biti prilično teško legitimisati”.
- Aktivnim “agentima” unutar struktura smatraju se donosioci odluka, ali sve strukture nisu određujuće, tako da i način na koji se strukture koriste može imati krajnje značenje. Ovakvo opažanje o globalizmu vodi do druga dva opažanja.
 - Prvo je to da obraćanje pažnje na mjeru u kojoj pritisci na odluke o javnim politikama dolaze iz izvora izvan nacionalne države, samo po sebi nije deterministički pristup.
 - Drugo je ako vlade jasnije vide međunarodna kretanja, može doći do uticaja na njihovu reakciju na ekonomske interese unutar sopstvene države.

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U
PODGORICI
DR ZLATKO VUJOVIĆ

JAVNE POLITIKE

III predavanje

**Od pluralizma do mreža
(korporativistička teorija)**

OD PLURALIZMA DO MREŽA (KORPORATIVISTIČKA TEORIJA)

- Različiti nivoi vlasti u savremenom društvu, počev od državne, regionalne pa do lokalne samouprave, stavljeni su pred komplikovane izazove usklađivanja različitih vrsta ekonomskih, društvenih i političkih problema.
- Specifične politike (policy), koje su određene zakonima, različitim oblicima regulacije, proračunskim rashodima, oporezivanjima, raznim vrstava javnog delovanja i mnogim odlukama, nazivamo javne politike. Stvaranje tih politika se sastoji od tri osnovna segmenta koji čine ovaj proces: problemi, akteri i proces usvajanja politike. Na ove faze se nadovezuje i formulacija politike, implementacija politike i na kraju, evaluacija politike.
- Jedini vid u kome se može reći da narod vlada je mogućnost da na izborima iskaže svoju volju. U daljem političkom životu, narod nema baš nikakvog uticaja. Ipak, bez obzira na sve korake u stvaranju policy, jedna definicija veoma dobro definiše javne politike: „javne politike su sve što vlade odluče da urade ili ne urade“.
- Zbog toga se težilo nekim boljim rešenjima, gdje bi narod na neki način bolje participirao u nalaženju rešenja koja se tiču direktno njega. Tako se došlo do pristupa u kome se interesne grupe okupljaju u mreže ili zajednice javnih politika kako bi osigurale veću koordinaciju sistema moći.

KORPORATIVISTIČKA TEORIJA ILI KORPORATIVIZAM: ŠMITER, PANIC, MIDDLEMAS?

- Šmiter korporativističku teoriju definiše kao teoriju „u kojoj su temeljne jedinice organizovane u ograničeni broj jedinstvenih, obaveznih, nekonkurentskih, hijerarhijski ustrojenih i funkcionalno različitih kategorija koje priznaje ili ih dopušta (ako ih već i ne stvara) država i kojima je hotimično dodijeljen predstavnički monopol unutar njihovih kategorija, a u zamjenu za pokoravanje određenom nadzoru nad njihovim izborom vođa i artikulisanjem zahtjeva i podrške.“

DRŽAVNI

- autoritaran i protivliberalan;
- karakterističan za fašistički režim u Italiji ili nacistički u Njemačkoj

DRUŠTVENI

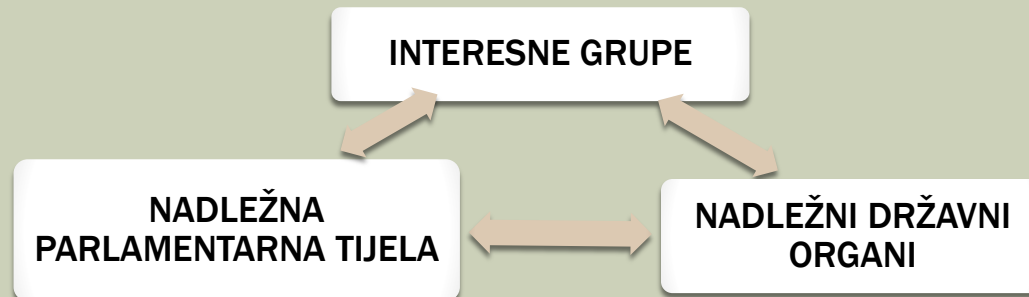
- pogađanje sa političkim udruženjima zbog potrebe za osiguranjem uslova za akumulaciju kapitala;
- korijeni su mu u propasti pluralizma u sistemima Zapadne Evrope i severne Amerike.

KORPORATIVISTIČKA TEORIJA ILI KORPORATIVIZAM: ŠMITER, PANIC, MIDDLEMAS?

- Političku istoriju korporativizma u Velikoj Britaniji Midlemas je povezo sa uspostavljanjem bliskih kontakata između sindikata i udruženja poslodavaca sa državom (razdoblje između 1916. i 1926.). Zahvaljujući tome ove grupe su počele dijeliti moć sa državom i od običnih interesnih grupa **postale dio proširene države.**
- Korporativističke tendencije pojavljuju se i nestaju kao posljedica političkog izbora, a ne neizbježnih kretanja. Ova teorija ističe načine na koji se može izvršiti agregacija interesa, kao i kolika može biti uloga države u spajanju kapitala i radnika sa ciljem ograničavanja moći kapitala.
- Za ograničenu definiciju korporativizma se zalaže Panic, koji je tvrdio da ova pojava nije privredni sistem već parcijalni politički fenomen. To je politička struktura unutar razvijenog kapitalizma koja „integriše organizovane grupe društveno-ekonomskih proizvođača putem sistema predstavljanja i kooperativne uzajamne interakcije na nivou vođstva, te mobilizacijom i kontrolom na nivou masa“ . Ovakvi pristupi **doprinijeli** su stvaranju drugih načina konceptualizacije odnosa između interesnih grupa i države.

MREŽE JAVNIH POLITIKA I ZAJEDNICE JAVNIH POLITIKA

- Korporativistička teorija pokazuje da treba obratiti pažnju na postupke jakih interesnih grupa ili grupa za pritisak izvan države u uspostavljanju odnosa sa grupama unutar države.
- Ova teorija o gore pomenutim odnosima okuplja zainteresovane strane u 3 glavne grupe: kapital, radnici i država. Međutim, prema drugim pluralističkim teorijama, ove tri grupacije ne mogu djelovati u sveobuhvatnim institucijama gdje bi ovi interesi bili jedinstveno artikulisani.
- Nametnulo se mišljenje da umjesto korporativističkih sistema možda postoje zasebni, povezani sistemi između interesa unutar države i onih izvan nje. Često se pominje postojanje tzv. “željeznog trougla”, koji izgleda ovako:



MREŽE JAVNIH POLITIKA I ZAJEDNICE JAVNIH POLITIKA

- Ovakav pogled navodi na zaključak da postoje relativno snažne veze između aktera; to su “željezni trouglovi” ili zajednice javnih politika.
- „Ideja mreža javnih politika način je prilagođavanja tradicionalno naglašenoj dihotomiji između države i civilnog društva. Državni akteri su u isto vrijeme i akteri u civilnom društvu i u neprekidnom dodiru sa grupama koje predstavljaju društvene interese. Stoga se interesi državnih aktera razvijaju zajedno sa interesima aktera iz grupa, a nivo autonomnosti koji postoji zavisi od prirode mreža javnih politika.“ (Smit)
- Smith istražuje odnos između dva navedena pojma: mreže javnih politika (ili problemske mreže) i zajednice javnih politika. Zajednice su jača verzija mreža. Mreže se mogu složiti u zajednice, a zajednice rastaviti na mreže.

MREŽE JAVNIH POLITIKA I ZAJEDNICE JAVNIH POLITIKA

Glavne karakteristike	
Zajednica javnih politika	Problemska mreža
<ul style="list-style-type: none">▪ zajedničke vrijednosti i česta interakcija▪ razmjena resursa koju vođe grupa mogu regulisati▪ relativna ravnoteža moći među članovima	<ul style="list-style-type: none">▪ velike i raznolike▪ nestalni nivo kontakata i manji nivo slaganja nego u zajednici▪ raznoliki resursi i nesposobnost regulisanja njihove upotrebe na kolektivnoj osnovi▪ neravnomjerna moć

Smith nalazi 4 razloga za interes države da podstiče mreže i zajednice:

- olakšavaju konsultativni stil vladanja;
- smanjuju sukobe oko javnih politika i omogućuju depolitizaciju problema
- stvaranje javnih politika čine predvidljivim
- dobro se odnose prema resornom organu vlade

Mreže praktične politike



JEZGRA IZVRŠNE VLASTI: RHODES

- Rhodes uvodi još jedan element u analizu uključenosti mreža u državnu vlast: jezgro izvršne vlasti.
- Pojam *jezgro izvršne vlasti* odnosi se na sve one organizacije i procedure koje koordiniraju politike središnje državne vlasti i koje djeluju kao konačni arbitri u sukobu između različitih djelova državnog aparata. To je skup mreža koje nadziru funkcionalne mreže javnih politika.
- Mrežna teorija se u stvari bavi postojanjem ili nepostojanjem dominacije u čitavom procesu stvaranja javnih politika. Nalazi potvrdu i u pitanjima implementacije, kada se bavimo povezivanjem i modifikovanjem ciljeva javnih politika, kao i utvrđivanjem njihove djelotvornosti u složenom organizacijskom kontekstu.
- Objašnjavanje ishoda javnih politika uz pomoć mreža ili zajednica, može se iskoristiti za djelove procesa stvaranja javnih politika.

PRISTUP KOALICIJE ZA ZAGOVARANJE (ZASTUPANJE)

- Prema ovoj teoriji, proces stvaranja politika, od začetka do implementacije, podrazumijeva zagovaračku koaliciju koja obuhvata aktere iz svih dijelova sistema stvaranja javnih politika.
- *Zagovaračku koaliciju* čine akteri iz različitih institucija koji dijele jedinstven skup uvjerenja o politikama.
- Zajedno sa Jenkins - Smithom smatra da ovaj pristup označava prihvatanje krajnje koordiniranog djelovanja aktera, kako u korist konkretnih ciljeva, tako i protiv njih, te prihvatanje promjena tokom vremena kao reakcije na događaje unutar i izvan svakog podsistema stvaranja neke javne politike.

PRISTUP ZAGOVARAČKE KOALICIJE

Glavne odrednice teorijskog okvira zagovaračke koalicije:

1. oslanjanje na podsisteme javnih politika kao na glavnu agregiranu jedinicu analize;
2. model pojedinca utemeljen na:
 - a) mogućnosti složenih struktura određivanja ciljeva
 - b) na sposobnostima obrade podataka koje su ograničene i uključuju percepcijske filtere;
3. bavljenje učenjem usmjerenim na javne politike kao važnom izvoru promjene tih politika;
4. koncept zagovaračkih koalicija kao sredstvo za agregaciju velikog broja aktera iz različitih institucija sa više nivoa vlasti i njihovo pretvaranje u odgovarajući broj jedinica sa kojima se moguće nositi;
5. konceptualizacija sistema vjerovanja i javnih politika kao grupa ciljeva, percepcija problema i njihovih uzroka, te preferencija vezanih za politike organizovane u veći broj nivoa;
6. koalicije koje nastoje manipulirati državnim i drugim institucijama kako bi promijenile ljudsko ponašanje i uslove problema u namjeri da ostvare svoje sisteme uvjerenja.

PROBLEMI PRIMJENE MREŽNE TEORIJE

- Mrežna teorija nudi način kako analizirati grupisanje interesa u procesu stvaranja javnih politika, što joj daje prednost u odnosu na jednostavnu pluralističku i korporativističku teoriju.
- Problem teorije o zajednicama javnih politika i mrežama javnih politika je sličan problemu slabijih verzija korporativističke teorije koja opisuje način na koji su organizovani procesi odluka o politikama, ali ne objašnjava zašto su organizovane na taj način.
- Ta teorija se može odnositi možda samo na tendenciju na koji se mogu regulisati odnosi između države i interesnih grupa. Oslonjena na empirijske studije ova teorija upozorava na način na koji će odnosi između države i interesnih grupa vjerovatno biti regulisani u razmjerno stabilnom političkom sistemu.

PROBLEMI PRIMJENE MREŽNE TEORIJE

- Mrežna teorija čini se najboljom za objašnjenje odnosa između države i interesnih grupa u Francuskoj. Kanppovo i Wrightovo proučavanje države i grupa za pritisak u Francuskoj upoređuje četiri modela:
 1. **model dominacije i krize**, koji francusku kulturu tumači sa stajališta podvojenog odnosa prema vlasti čija je posljedica postojanje endemične tendencije konfrontacijama između često autoritarne države i nepopustljivih interesnih grupa;
 2. **model endemičnog i otvorenog sukoba**, koji posjeduje obilježja prvog modela, ali smatra da korijeni sukoba leže u nepostojanju prilagodljivih institucija;
 3. **model korporativizma i usklađene politike**, koji ističe mnogobrojne načine na koje interesne grupe i država saraduju;
 4. **pluralistički model**, koji naglašava raznolikost i važnost interesnih grupa.
- John tvrdi da problem stvara sveobuhvatna priroda mreža: mreže su, po njemu, i sve i ništa, pojavljuju se u svim aspektima stvaranja politike. Rezultat je beskonačni krug rasprava o tome šta ustvari ideja mreža predstavlja.

PROBLEMI PRIMJENE MREŽNE TEORIJE

- Dovding napada mrežnu teoriju tvrdeći da ona ne nudi ništa više nego metaforu za proces stvaranja politika. Malo manje negativan stav bi glasio da mrežna teorija pruža okvir, a ne teoriju. Mrežna teorija nije jedina sa ovakvom konstatacijom, mada su Sabatier i Dženkins-Smit tvrdili da su počeli razvijati proverljive hipoteze. Bez obzira, konačni zaključak je da je mrežna teorija stvarno svojim najvećim dijelom opisna, a ne objašnjavajuća.
- Objašnjenjima mrežne teorije nedostaje uverljivost, iako ona predstavljaju bitnu korekciju prikazima političkog sistema i djelovanja države. Ovakvi prikazi smatraju problemske mreže i zajednice javnih politika homogenim i jedinstvenim entitetima.
- Mrežna teorija nam ipak ne govori dovoljno o tome kako one utiču na proces stvaranja javnih politika. Više naginje prikazivanju stabilne slike svijeta kreatora politika. Iako njene pristalice uočavaju fluidnost mreža, kao i to da postoje mreže koje se preklapaju, kao i mreže unutar mreža, procesi koji iz toga proizilaze nemaju osobinu ikakve dinamičnosti.

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U
PODGORICI

JAVNE POLITIKE
DR ZLATKO VUJOVIĆ

IV predavanje
Institucionalna teorija

INSTITUCIONALNA TEORIJA

- Ukoliko proučavamo uticaj koji je izvršila institucionalna teorija na razumijevanje javnih politika, moramo ujedno razumjeti pojam institucija i način na koji se njihova stabilnost, odnosno nestabilnost, odražava na politički sistem.
- Različite epohe političke teorije su na različit način posmatrale moć institucija. Na primjer, klasična marksistička teorija je državu smatrala za glavni stub podrške kapitalističkog sistema, a rana pluralistička teorija ju je smatrala neutralnom institucijom za čiju se kontrolu takmiče društveni slojevi.
- Državu možemo sagledati kroz 4 modela:
 1. kao pasivni entitet na koji se može uticati ili se može zauzeti;
 2. kao aktivni entitet sa vlastitim interesima;
 3. kao entitet koji obuhvata aktere sa potencijalno protivrječnim interesima;
 4. kao strukturisani sistem koji utiče na djelovanje i možda ga ograničava.

KORIJENI INSTITUCIONALNE ANALIZE STVARANJA JAVNIH POLITIKA

- Selznick se proučava na koji način je institucionalna teorija bitna za sociologiju kao disciplinu kroz postavljanje pitanja o stepenu strukturalne određenosti ljudskog djelovanja. Selznick tvrdi da se organizacija odnosi na potrošno sredstvo, instrument stvoren da obavi posao; dok je institucija prilagodljivi organizam koji reaguje shodno društvenim potrebama i pritiscima.
- DiMaggio i Powell opisuju institucije kao fenomenološki proces kojim se društveni odnosi i postupci prihvataju kao činjenice. Ovi autori su došli do zaključka da organizacije koje djeluju na istim područjima razvijaju slična obilježja: dolazi do procesa **strukturalnog izomorfizma**.
- Scott piše o 3 stuba institucija:
 1. **regulativni** utemeljen na svrsishodnosti u onoj mjeri u kojoj ljudi prepoznaju moć prisile;
 2. **normativni** utemeljen na društvenim obavezama;
 3. **kognitivni** koji zavisi do kulturnih pretpostavki koje se prihvataju bez predomišljanja. Sociološki radovi se bave isključivo načinom djelovanja organizacija.
- Pierson je dokazao kako na analizu političkog života utiče ekonomska teorija. Navodi da je u ekonomiji važno formiranje institucionalnog stanovišta jer ističe važnost posmatranja razmjene unutar struktura koje imaju ustanovljena pravila i prakse.

INSTITUCIONALNA TEORIJA DANAS: INSTITUCIONALNA ANALIZA SKOCPOL

- March i Olsen tvrde da politička demokratija ne zavisi samo od ekonomskih i društvenih uslova, već i od oblika političkih institucija.
- Hall smatra da institucionalni činoci imaju dvije bitne uloge u oblikovanju ponašanja aktera javnih politika:
 - organizacija stvaranja javnih politika utiče na stepen moći koju skup aktera ima nad ishodom javnih politika;
 - organizacijska pozicija utiče i na formulisanje interesa aktera jer time uspostavlja svoje institucionalne odgovornosti i odnose prema drugim akterima.
- Scocpol i saradnici koriste institucionalni pristup kako bi objasnili dugoročni razvoj socijalne politike u SAD-u i stvaranje institucija koje su u jednom trenutku bile prepreka promjenama.
- U kontekstu federalnog ustava koji je zahtijevao sklapanje složenih saveza radi osiguravanja društvenih reformi, promjenu javnih politika je bilo teško ostvariti. Koalicija Sjevera i Juga u vrijeme New Deal-a je mogla na kratko osporiti dotadašnje tumačenje Ustava, međutim promjene su bile ograničene zbog suprostavljanja u zakonodavnom tijelu. Talas promjena proizveden zakonima o socijalnoj politici je zagrnuo posleratni period, ali je postao izvor otpora prema radikalnijim promjenama koje bi pogodovala Crncima.

INSTITUCIONALNA ANALIZA: IMMERGUT I HWANG

- Immergut je istraživala razvoj zdravstvene politike u Švajcarskoj, Francuskoj i Švedskoj. Ova autorka je pisala o načinu na koji je skup pravila uticao na formiranje i promjenu javnih politika, i kako su događaji za vrijeme ratova i prevrata uticali na ta pravila. Ti događaji su drugačije djelovali na sve zemlje i na njihove tačke veta, i tačke pristupa.
- Hwangova studija o zdravstvenoj reformi na Tajvanu, koja se koristi pristupom Immergut, pokazuje kako su ustavom određen odnos prema zdravstvenoj politici i ad hoc promjene u zdravstvenom osiguranju u razdoblju između 1950. i 1980. stvorile uslove za brzo napredovanje ka nacionalnom sistemu zdravstvenog osiguranja u sklopu demokratizacije Tajvana.
- Da bi institucionalni pristup urodio plodom, mora paziti na odnos između strukture i djelovanja: ne smiju se samo naglašavati institucionalna ograničenja, jer političko djelovanje nije samo igra po pravilima već i nastojanje da se ta pravila dogovore na novi način.
- Rochstein je s pravom rekao: *“ U nekim, iako rijetkim, slučajevima u istoriji, ljudi, zapravo, stvaraju one institucionalne uslove u kojima će se ostvarivati buduće ponašanje njih samih, ali i drugih.”*

INSTITUCIONALNA TEORIJA, IDEJE I DISKURSI

- March i Olsen tvrde da ustavi, zakoni i druga običajna pravila politike čine mnoga djelovanja nelegitimnim i isključuju pojedine alternative sa dnevnog reda prije nego što politika započne. Ova ograničenja se razvijaju upravo unutar konteksta političkih institucija, nasuprot vjerovanju da ih uvodi spoljni društveni sistem.
- Immergut i Hall takođe upućuju na to da političari i ostali zastupnici društvenih interesa sami definišu kontekst u kome će neka pitanja biti shvaćena, a nama nipošto nije omogućeno da predvidimo posledice politika.
- Problem je u činjenici da institucionalna analiza može ponuditi samo prikaz prošlih događaja iz kojih je moguće izvesti opšti zaključak.

INSTITUCIONALNA TEORIJA I OBJAŠNJAVANJE PROMJENE

- Problematična tačka institucionalne teorije je što je bolja u objašnjavanju stabilnosti nego u objašnjavanju promjene. Klasična marksistička teorija je pokušala ovu teškoću prevazići evolucijskom teorijom prema kojoj se kontradikcije unutar sistema akumuliraju do tačke u kojoj upotrebljavaju silu da bi došle do revolucionarne promjene.
- Institucionalna teorija naglašava ograničenja s kojima se promjena suočava i puteve koje bi mogla slijediti. Međutim, i dalje ostaje problem utvrđivanja kada je najmanje vjerovatno da će se ta ograničenja pojaviti, odnosno kad će doći do odstupanja od unaprijed određenih puteva.
- Neki su pokušali da ovaj problem riješe korišćenjem pojmova poput: **kritične tačke** ili **kriza učinka**.
- Surel tvrdi da su od presudnog značaja “transformacije ekonomskih uslova i/ili ozbiljna kriza”. On smatra da su spoljni uticaji veoma važni za procese promjene. Promjene u okolini mogu navesti na preispitivanje politika zaštite okoline.
- Drugi pristup odnosu između strukturacije i promjene podrazumijeva korištenje bioloških analogija. Kingdon kaže da se inovativne sile u javnim politikama integrišu kako bi stvorile promjenu. Slično tumačenje evolucionističke teorije nudi i John koji na promjenu javnih politika gleda kao na proces u kojem su elementi u neprekidnoj interakciji u toku vremena.
- Hall nudi još jedno objašnjenje promjene. Istražujući uspon i pad kejnzijanske ekonomske dominacije u politici vlada, on vidi ograničenja isključivo u ideologijama, pa je prikazao kako se one vremenom mijenjaju.

INSTITUCIONALNA TEORIJA I OBJAŠNJAVANJE PROMJENE

- Beland tvrdi da ideje utiču na političke odluke na 3 načina:
 1. kao “kognitivne brave” koje reprodukuju postojeće institucije i javne politike tokom vremena;
 2. kao “nacrti javnih politika” koji političkim akterima nude model za reforme;
 3. kao “moćno ideološko oružje” koje akterima omogućava da kritikuju postojeće javne politike.
- Streeck i Thelen su uveli dva razmatranja koncepta promjena, te razlikuju: **inkrementalnu i naglu promjenu**, pa predlažu alternativne posledice promjene, uključujući kasnije ponovno uspostavljanje kontinuiteta, ali i inkrementalnu promjenu kao postupni proces.
- Zbog nepotpune prirode institucionalnih aranžmana predložili su nekoliko načina kojima se može doći do inkrementalne promjene:
 1. **premještanje**: “polagani rast značenja podređenih institucija u poređenju s dominantnim institucijama”;
 2. **niveliranje**: “novi elementi koji su pripojeni postojećim institucijama mijenjaju njihov status i strukturu”;
 3. **zapustanje**: “zanemarivanje institucionalnog održavanja rezultira pogreškama institucionalne prakse na terenu”;
 4. **prenamjena**: “korištenje starih institucija u nove svrhe”;
 5. **iscrpljivanje**: “postupni slom institucija tokom vremena”.

OD INSTITUCIONALNE TEORIJE DO KANTE ZA SMEĆE: MARCH I OLSEN

- Teorija promjena ne čini mnogo, osim što objašnjava promjene nakon što su se već dogodile. Predviđanja koja se mogu dati su prilično slaba i nikad se ne odnose na oblik koji promjene mogu poprimiti. Na primjer, promjene u svjetskoj ekonomiji '70-tih godina izazvale su promjenu javnih politika, ali niko nije predvidio da će poprimiti neoliberalni oblik.
- March i Olsen kažu da je sve u redu dok se na institucionalizam gleda kao na traženje alternativnih ideja međutim, institucionalizam nije teorija ni kritika teorije. Ovaj problem ima dva aspekta:
 1. institucionalna teorija daje veliki broj ograničenja oličenih u zakonima, ustavu, neformalnim običajima i praksi, itd;
 2. drugi aspekt je, kako tvrdi John, definicija institucija, jer se u nju stavlja previše aspekata političkog života. Tako je nastala mješavina procesa koju nazivamo institucijom, a zapravo prikriva niz interakcija koje se pojavljuju među suprotstavljenim elementima političkog sistema.
- Thelen i Steinmo kažu da “institucije objašnjavaju sve, sve dok više ne objašnjavaju ništa.” Bave se ovim problemom na taj način što primjenjuju sopstveni koncept institucionalnog dinamizma koji posmatra varijabilnost u djelovanju institucija tokom vremena unutar pojedinih zemalja. Mana ovog pristupa je što se koristi studijama slučaja.

OD INSTITUCIONALNE TEORIJE DO “KANTE ZA SMEĆE”: MARCH I OLSEN

- Fischer podržava modernu institucionalnu teoriju i njeno pridavanje pažnje diskursima.
- March i Olsen u razvoju priče o negativnim aspektima dotične teorije, u saradnji sa Cohenom ekstremnu verziju institucionalnog pristupa nazivaju modelom “**kante za smeće**”.
- Ovaj model pretpostavlja da problem, rješenja, donosioci odluka i prilike za odlučivanje čine nezavisne, spoljne tokove koji teku kroz sistem. Njihovo povezivanje određeno je njihovim vremenom dolaska: rješenja se povezuju sa problemima najprije zbog istovremenog pojavljivanja, a odluke se donose prije nego što se povežu s problemima ili nakon što problemi “napuste” jednu odluku da bi prihvatili drugu.
- Budući da postoji potreba za opisivanjem jedinstvenog spleta događaja i reakcija pojedinačnih aktera, sve što možemo da uradimo jeste da opišemo ove relacije u svakoj pojedinačnoj prilici.
- **Metod komparativne analize** (Peters, Pierre, King):

Ukoliko želimo da institucionalna analiza pruži nešto više od površnih opažanja o prošlim događajima, onda su nam potrebna opažanja o razlikama između institucionalnih struktura (na primjer, opažanja o različitim vremenskim trenucima u istoj zemlji, s tim da uopšteno obuhvataju poređenja različitih mjesta).

DOPRINOS KOMPARATIVNIH STUDIJA ISTRAŽIVANJU INSTITUCIONALNOG STANOVIŠTA

- Institucionalne teorije pretpostavljaju da se procesi stvaranja javnih politika razlikuju po zemljama, ukoliko se te zemlje razlikuju u institucionalnim konfiguracijama. Institucionalne teorije tvrde da postoje određene kombinacije institucionalnih uticaja koje se mogu prepoznati u određenim situacijama u kojima na primjer ovi isti uticaji sprječavaju ili potpomažu promjene javnih politika.
- Ukoliko su ovi predlozi sveobuhvatni tj posjeduju šire vrijednosti, onda će se, logično, primjenjivati i u drugim zemljama. Problem za ovakav trend jeste što se na početku svake komparativne analize ispituje u kojoj mjeri se konkretni trendovi u javnim politikama mogu smatrati jednakima u zemljama sličnih ekonomskih ili društvenih obilježja.
- U ovoj raspravi se obrađuju pristupi:
 - koji proučavaju institucionalne razlike koje imaju uticaj na razlike u javnim politikama
 - koji proučavaju razlike u javnim politikama i sugerišu na koji način bi institucionalne razlike mogle pomoći u njihovom objašnjavanju.
- Razmatraju se, između ostalog, i konkretna nastojanja da se komparativne studije upotrijebe za rješavanje problema koje su prouzrokovale promjene javnih politika.

POKUŠAJI UTVRĐIVANJA INSTITUCIONALNIH RAZLIKA

- Može li istraživanje ustavnih varijacija doprinijeti proučavanju načina na koji procesi stvaranja javnih politika variraju od zemlje do zemlje?
- Ljiphart kaže da definicija demokratije postavlja pitanja ko vlada i u čiju korist, na šta odgovore daje **vestminsterski model** ("većina ljudi") i **model konsenzusa** ("što više ljudi moguće"). Dolazi do zaključka da su konsenzualne demokratije djelotvornije. Državu vidi kao pasivni entitet.
- Razlikuju se jake i slabe države.
- Jake države imaju tradiciju da javnu vlast definišu kao važnu, ali ne moraju nužno imati veliki državni aparat. S druge strane, slabe države imaju tradiciju snažnog pluralizma i rasprava u političkoj kulturi, neformalnost u politici preferiranje socijalnih modela ustava ili ekonomske analize politike koje naglašavaju ulogu elita, a ne institucija.
- Jaka država se ne čini jakom u trenutku kad je suočena sa dobro oraganizovanim skupom aktera.
- Howlett i Ramesh smatraju da nema razloga vjerovati da će jake države stvarati javne politike koje će služiti interesima cijelog društva, a ne - kao što je često slučaj - interesima sebičnih skupina. Postoji pet glavnih činioca uključenih u izazivanje katastrofa javnih politika: razmjerna agregacija, prebrzo stvaranje zakona i javnih politika, politički hiperaktivizam, neučinkovite kočnice i ravnoteže jezgra izvršne vlasti. Svi osim trećeg i četvrtog činioca su institucionalni, dok se politički hiperaktivizam smatra obilježjem ideološke klime a četvrti je vezan za više nivoe državne službe.
- Primjer UK pokazuje varljivost dihotomije slab-jak.

OBJAŠNJAVANJE RAZLIČITOSTI JAVNIH POLITIKA POMOĆU INSTITUCIONALNIH RAZLIKA

- Ishodi javnih politika se komparativno proučavaju na svim bitnim područjima javnih politika ali naročito o proučavanju socijalne politike postoji brojna literatura zbog načina na koji su se institucije socijalne politike razvijale u ekonomski jačim zemljama.
- Esping-Andersonovo polazište naglašava varijacije u predstavljanju klasnih interesa u politici.
- **Esping-Andersenovi tipovi režima**
 1. Liberalna socijalna država u kojoj preovladavaju pomoć utemeljen na procjeni imovinskog stanja, skromni univerzalni transferi ili skromni sistemi socijalnog osiguranja. U ovu kategoriju spadaju Australija, Sjedinjene Države, Novi Zeland, Kanada, Irska i Velika Britanija.
 2. Zemlje u kojima je “korporativno-etatistično naslijeđe unaprijeđeno u novu, postindustrijsku klasnu strukturu”. U takvim zemljama je najvažnije bilo očuvanje razlika u status, dok su u drugi plan padale učinkovitost tržišta i dodjeljivanje socijalnih prava.
 3. Zemlje u kojima su načela univerzalizma i demodifikacija socijalnih prava prošireni na srednje klase, u tim su zemljama socijaldemokrate nastojali ostvariti socijalnu državu koja bi promovisala ravnopravnost. U tu grupu spadaju: Danska, Norveška i Švedska.
- Pierson je institucionalnu teoriju iskoristio mnogo eksplicitnije uz dvije naznake: prva je što je izjednačio režime sa institucionalnim konfiguracijama namijenjenim da usmjere nove inicijative vezane za javne politike; druga je pretpostavka o međuzavisnosti uspjeh interesnih skupina i institucionalnih rješenja.

INTERESNE GRUPE, INSTITUCIONALNE KONFIGURACIJE I PROMJENA JAVNIH POLITIKA

- Pierson je istraživao na koji način su interesne skupine prisilile Reagana u Sjedinjenim Državama i Margaret Thatcher u Velikoj Britaniji da smanje javni sector.
- Beland se takođe bavio ovom temom kroz projekat penzionih reformi u Francuskoj i SAD-u . Dokazao je da javne politike u određenoj mjeri zavise od stepena institucionalizacije grupnih interesa. Upoređujući uticaj radničkih sindikata u ove dvije zemlje, on je potvrdio kako su francuski sindikati ipak imali koristi od činjenice da je njihovo pravo da se konsultuju u penzionim pitanjima, iako članova sindikata u Francuskoj ima znatno manje nego u SAD-u, a penzioni sistem je u obje ove države u snažnoj kontroli države.

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U
PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

V predavanje

**Teorija racionalnog izbora
Integrisanje teorijskih pristupa**

TEORIJA RACIONALNOG IZBORA

- Teorija racionalnog izbora obuhvata primjenu ekonomskih pojmova u analizi načina na koji sebično ponašanje pojedinaca utiče na proces stvaranja politika. Pretpostavka o učinjenom izboru u situacijama ekonomskog tržišta primjenjuje se na političke procese.
- Hindmoor ključnim pretpostavkama teorije racionalnog izbora smatra:
 - metodološki individualizam, kojim se objašnjavaju posljedice u smislu individualnog izbora;
 - induktivne metode koje se za predviđanje djelovanja služe modelima;
 - racionalnost u ponašanju;
 - sebični interes;
 - subjektivizam (politički individualizam).
- Hindmoor takođe smatra da bi mnogi politikolozi rekli da je indukcija produktivnija od dedukcije, da se pojedinci služe ograničenom racionalnošću, da je struktura važnija od djelovanja ili su i struktura i djelovanje međusobno određeni.
- Problem teorije racionalnog izbora je to što bi ona trebalo da nudi eksplanatorni pristup koji je superioran nad ostalima. Teorija racionalnog izbora posebno je sumnjiva jer je imala značajan uticaj na savremeno političko ponašanje, i u toj mjeri ona se pokazuje kao ideologija.

RAZVOJ IDEJE POLITIČKOG TRŽIŠTA

- Dowson je u svom radu razvio ideju politike kao tržišta na kojem se vođe nadmeću za glasove. To se stanovište nadovezuje na pluralističku teoriju, s tim da dodaje element ekonomističkog rezonovanja koje vidi sebičnost kao dominantnu motivacijsku snagu u političkom ponašanju. Na političkom tržištu stranke se bore za osvajanje vlasti reagujući na zahtjeve grupa za pritisak. Stvara se vrlo snažan pritisak na vlade da udovolje tim zahtjevima i da na taj način ojačaju ulogu države kao davaoca koristi. Proces uključuje “**iznuđivanje rente**” – koristi koju interesne grupe ne bi ostvarile na otvorenom tržištu.
- Teoretičari javnog izbora tvrde da zbog političkog reagovanja na pluralne zahtjeve država postaje moćnija i važnija, te da rast države može biti pojačan monopolističkim interesom državnih dobavljača, birokrata i strukovnih udruženja da povećaju svoju imovinu. (Tullock, 1976; Brittan, 1977)
- Teoretičari ove škole takođe smatraju da postoji **poslovni ciklus države** u kojem se prije nacionalnih izbora povećava državna potrošnja kako bi se zadovoljili zahtjevi i smanjila nezaposlenost. Posljedica toga su inflacije i deficit trgovačkog bilansa, koje će biti potrebno rješavati u poslijeizbornom periodu.

RACIONALNI IZBOR I KOLEKTIVNO DJELOVANJE

- Teoriju racionalnog izbora djelimično su razvili teoretičari koji misle da se treba koristiti tržišnim mehanizmima za rješavanje problema kolektivnog izbora. Cilj je pokazati da se izbor javnih politika sprovodi na način koji se ne razlikuje od izbora na tržištu, jer – smatraju - komercijalna tržišta bolje od političkih rješavaju probleme vezane za izbor. Ova se teorija više bavi načinom na koji bi javne politike trebalo da budu stvarane, nego analizom načina na koji se one, zapravo, stvaraju.
- U raspravi o ovoj temi koriste se tri glavna pojma:
 - eksternalije,
 - neefikasnost tržišta,
 - monopol.
- Eksternalije se pojavljuju kada tržišne aktivnosti izazovu posljedice, pozitivne ili negativne, za ljude koji ne učestvuju u tim aktivnostima. Neuspjeh u rješavanju negativnih eksternalija opisan je kao **tragedija zajedničkog dobra** - kolektivne posljedice odluka sebičnih pojedinaca.

RACIONALNI IZBOR I KOLEKTIVNO DJELOVANJE

- Teoretičari posebnim slučajevima dodaju pojam **meritorna dobra**, za koja se smatra da su poželjna da ih ljudi imaju željeli oni to ili ne. U tu kategoriju se ubrajaju obrazovanje i zdravstvene usluge
- Čista ekonomska teorija zasniva se na pretpostavci da su sve strane u potpunosti svjesne svih opcija koje imaju kao kupci i prodavci. Ekonomija stvarnog svijeta dopušta da na tržištu postoje brojne nesavršenosti koje proizilaze iz nepotpunog znanja. Iz toga se može zaključiti da bi i država mogla imati određenu ulogu u smanjivanju nesavršenosti u znanju. Dugoročni problemi javljaju se u teškoćama u djelovanju ljudi po pretpostavci ekonomskog modela.
- Pitanje monopola često se odnosi na teškoće s kojima se konkurentski dobavljači mogu suočiti kad ulaze na tržište.
- Ekstremni tržišni liberali prihvataju ulogu države u sprečavanju zloupotrebe monopolske moći - noćobdijska država ima dužnost da onemogućuje one koji pokušavaju sputati slobodno tržište.

TEORIJA IGARA: SCHARPF

- Teorija igara doprinosi istraživanju pitanja zašto se za probleme kolektivnog djelovanja usvajaju rješenja javnih politika.
- Teorija igara istražuje koliko često pojedinci najbolje prolaze ako sarađuju i modele u kojima najbolje prolaze ako se povuku tj. ako odbiju sarađivati.
- Scharpf te igre opisuje kao igre složenih motiva. Četri arehetipske konstalacije među njima postale su poznatije od ostalih. One su poznate kao *Lovac na jelene*, *Borba polova*, *Zatvorenikova dilema* i *Kukavica*.
- Strategije koje su na raspolaganju igračima konvencionalno se označavaju riječima saradnja (S) i povlačenje (P), zavisno od toga da li je cilj strategije realizovati zajednički interes sebe i drugoga ili maksimizirati svoju prednost na štetu drugoga.

	zatvorenik A priznaje	zatvorenik A ne priznaje
zatvorenik B priznaje	1. blaga kazna za obojicu	2. stroga kazna za A, laka za B
zatvorenik B ne priznaje	3. stroga kazna za B, laka za A	4. moguće izbjegavanje kazne za obojicu

TEORIJA IGARA: SCHARPF

- Scharpf tvrdi da akteri zavise od društveno konstruisanih pravila koja će usmjeriti njihovo djelovanje u inače haotičnom društvenom okruženju i - ako zaista obavljaju tu funkciju - ta pravila moraju biti opšte poznata igračima.
- Institucije imaju eksplanatornu vrijednost jer će sankcionisana pravila smanjiti raspon potencijalnog ponašanja time što će specifizirati koje se djelovanja zahtijevaju, zabranjuju, odnosno dopuštaju.
- Demokratski model stvaranja sistema za rješavanje problema kolektivnog djelovanja navodi na zaključak da će se ljudi udružiti kako bi stvorili institucije.

EKONOMSKA TEORIJA BIROKRATIJE

- Ekonomska teorija birokratije pojačava teoriju racionalnog izbora argumentom ponude dobara, koji se bavi posljedicama činjenice da javne službe nastoje biti monopolistički dobavljači dobara i usluga.
- Niskanen tvrdi da će birokrate, poput monopolista, nastojati da povećaju svoj djelokrug i rastrošno se koristiti resursima.
- Self tvrdi da se ti opisi političkog procesa mogu smatrati nategnutim i pretjeranim. On rad Niskanena opisuje kao „logički i matematički elegantan, ali empirijski pogrešan u gotovo svim njegovim činjenicama“.
- Self naglašava pet kritičkih tvrdnji:
 - plata šefa kancelarije nije blisko povezana sa veličinom njegove kancelarije;
 - kancelarije nisu nužno monopolističke;
 - politički kontrolori nisu lišeni informacija onoliko koliko Niskanen tvrdi da jesu;
 - šefovi kancelarija podložni su kontroli nadređenih birokrata;
 - nemoguće je reći da je ishod djelatnosti kancelarije pretjeran, ako ne postoji objektivan način za vrednovanje ishoda.

EKONOMSKA TEORIJA BIROKRATIJE

- Downs je ponudio tipologiju birokrata od pet alternativa (samo prvi odgovara Niskanenovoj kategorizaciji), to su:
 - *penjači* koji maksimiziraju svoju moć, dohodak, prestiž;
 - *čuvari* koji maksimiziraju svoju sigurnost;
 - *fanatici* koji unapređuju konkretne javne politike kojima su predani;
 - *advokati* koji brane interese svog odjeljenja ili šire mreže „interesa“ kojoj odjeljenje pripada;
 - *državnici* koji su uveliko predani javnom interesu.
- Le Grand razlikuje *lupeže* motivisane sebičnošću i *vitezove* – altruiste koji imaju razumijevanje za opšte dobro
- Thelen i Steinmo tvrde da ljudi ne zastanu pri svakom izboru koji učine u životu pomišljajući na koji način će to maksimizirati njihov interes. Umjesto toga, većina ljudi najčešće se pridržava socijalno definisanih pravila.
- Dunleavy prihvata činjenicu da će birokrate nastojati da se bave sebičnim aktivnostima čiji je cilj maksimiziranje njihove dobrobiti. Međutim, on dokazuje da odgovor na pitanje hoće li to značiti maksimiziranje veličine njihove organizacije zavisi od zadatka njihove organizacije, spoljnim pritiscima na nju, i od njihove uloge u organizaciji.

OGRANIČENJA PRISTUPA UTEMELJENIH NA RACIONALNOM IZBORU

- Iako je moguće teoriju racionalnog izbora suprotstaviti teorijama koje naglašavaju determiniranost interesa, neobična funkcija te teorije je njen oblik determinizma.
- Hay tvrdi da racionalizam teorije racionalnog izbora poriče da agenti čine ikakav smisleni izbor u trenutku strateškog razmišljanja. On se oslanja na pogrešnu praktičnu pretpostavku da će pojedinci u datom kontekstu uvijek izabrati istu (racionalnu) opciju.
- Jones i Cullis rezultate psiholoških istraživanja nastoje primijeniti na ekonomske analize motivacije. Ipak, Hayeve oštre kritike determinizma svakako i dalje vrijede jer ono što je determinisano može varirati.
- Strategije nadzora birokrata i stručnjaka koje pretpostavljaju da je sebični interes glavna motivacijska snaga šalju poruku da se zvaničnik ne smatra pouzdanim.
- Self smatra da je problem „moralnog hazarda“ u tome što će birokrata uvijek nastojati zastupati svoje lične želje. Službenik s vremenski ograničenim ugovorom će biti manje predan javnoj službi.

INTEGRISANJE TEORIJSKIH PRISTUPA

Pojednostavljeni i preoblikovani prikaz pristupa procesu stvaranja politika

	Strukturisana moć	Fragmentisana moć
Distribucija moći je relativno ravnomjerna	1. predstavnička vlast u kojoj jedinstvena izvršna vlast reaguje na volju naroda	2. pluralistička vlast u kojoj volja naroda prevladava nadmetanjem grupa
Distribucija moći je relativno neravnomjerna	3. vlast neizabrane elite ili u rukama spoljnih uticajnih činioca	4. nepredvidiva i haotična vlast, izložena višestrukim pritiscima

1. Institucije vlasti su važne, ali ih treba posmatrati sa sumnjom. Diskursi i ideologije koje ih okružuju, mogu biti važnije od njihovih formalnih odrednica.

3. Moć je neravnomjerno raspodijeljena unutar i van vlasti, te utiče na ono što je na dnevnom redu, na kontekst i proces donošenja odluka.

2. Postoji nadmetanje među grupama koje nastoje uticati na vlast, biće organizovano u mreže koje uključuju interese aktera unutar vlasti, kao i onih vani.

4. U procesu stvaranja politika mnogo je zbrke, ali se ipak može identifikovati izbor koji prave akteri sa mogućom sposobnošću učenja iz prethodnih događaja i izbora.

NOVI POGLED NA RAZLIČITA STAJALIŠTA O PROCESU STVARANJA POLITIKA

- Hill smatra da su nejednakosti u moći velike, ali da treba biti skeptičan u pogledu stepena koncentracije moći.
- Postoji mišljenje da u sistemu javnih politika postoje i mjera haosa i elementi izbora. Haos pogoduje nekim interesima više nego drugima, a neki akteri imaju više prilika za izbor ili uticanje na njega nego drugi.
- Jedna od teškoća pri usklađivanju dokaza o stabilnosti i dokaza o promjenama koje se nalaze u središtu diskursa društvenih nauka je potencijalna kontradikcija između onih koji naglašavaju faktore koji doprinose stabilnosti u sistemu i onih koji naglašavaju neizvjesnost i tačke u kojima izbor ima presudnu važnost.
- Farnsworth smatra da najveći pomak koji su pluralisti učinili u prihvatanju teze o povlaštenim interesima bilo je uočavanje važnosti strukturalne moći za uticaj preduzetnika na posljedice javnih politika.
- Strukturalna moć proizilazi iz vlasništva i kontrole nad kapitalom i nejednakog odnosa zavisnosti država i zaposlenih od kapitalista.
- Moć djelovanja ostvaruje se djelovanjem pojedinačnih poslovnih ljudi, kompanija ili preduzetničkih udruženja.

RAZMATRANJE STANOVIŠTA UZ POMOĆ PRIMJERA

- **Zakon o pravu na slobodno kretanje** – mjera obećana programom Laburističke stranke iz 1997. godine, odražavala je dugotrajni interes nekih grupa na političkoj ljevici koji je poticao još od protesta vezanih za problem dopuštanja pristupa otvorenim pustopoljinama iz 1930-tih godina.
- Nasuprot tome, **obećanje o sprečavanju siromaštva djece** proizlazi iz govora premijera 1997.godine, ali se ne nalazi u programu stranke. Nasuprot tome, nova obaveza vlade - povećanje broja radnih mjesta, olakšala je napredak prema prevladavajućoj reakciji na dato obećanje, a to je bilo nastojanje da se poveća zapošljavanje siromašnih.
- Od javne politike koja se odnosi na **pravo na slobodno kretanje** korist su imali oni građani kojima je omogućen veći pristup pokrajinskim zemljištima. Obije strane, onu koja je dobila i onu koja je izgubila, su zastupale jake interesne grupe.

RAZMATRANJE STANOVIŠTA UZ POMOĆ PRIMJERA

- Istraživanje siromaštva u SAD-u, je zbunjujuće jer ne razlikuje strah od pobune od izborne moći. Usvajanje predizborne strategije usmjerene na medijskog birača, siromašnima nudi malo iako postoji velika vjerovatnoća da će im trebati glasovi siromašnih. .
- Problem koji treba objasniti sadržan je s jedne strane, u uspješnosti stavljanja pitanja siromaštva na dnevni red, a s druge strane, u neuspjehu bilo kakvog znatnijeg pomaka naprijed u rješavanju tog pitanja. Ako je uspjeh ostvaren on se odnosio na povećanje zaposlenosti, a ne za povećanje naknada za siromašne.
- Bez obzira na uočene razlike, proučavanje područja javnih politika nudi nam:
 - pitanja vezana za način na koji problemi dolaze na dnevni red;
 - pitanja vezana za njihovo napredovanje nakon dolaska na dnevni red;
 - pitanja vezana za implementaciju i operacionalizaciju mjera.

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U
PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

VI predavanje

**Analiza procesa stvaranja javnih
politika:**

TIPOLOGIJA I FAZE JAVNIH POLITIKA

TIPOLOGIJA I FAZE JAVNIH POLITIKA

- Javne politike se mogu odnositi na različite sadržaje, pa samim tim i realizovati na različite načine. Ta problematika u literaturi se rješava *tipologijom javnih politika* i njihovom podjelom na *faze*.
- Hill ističe šest ključnih polja javnih politika koja se nalaze u kategoriji visoke ili niske politike. To su:
 - vođenje rata (visoka politika);
 - kontrolisanje ekonomije (visoka politika);
 - održavanje dohotka ili socijalna zaštita (niska politika);
 - obezbjeđivanje obrazovanja (niska politika);
 - sprječavanje zagađenja (niska politika);
 - reorganizacija lokalnih vlasti (niska politika).

VOĐENJE RATA

- Vođenje rata trebalo bi biti pod demokratskom kontrolom, međutim, ovaj proces je često pod kontrolom uskog broja aktera koji učestvuju u donošenju odluka.
- Dobar primjer za analizu predstavlja Kubanska raketna kriza (koju je analizirao Allison), specifična zbog toga što pregovori o sukobu nisu bili dostupni javnosti te je izostala demokratičnost u ovom procesu. Situacija je također bila pod uticajem predsjednika Kenedija, u kontekstu predizbornih kalkulacija i prilagođavanja biračkom tijelu.
- Politika ustupaka karakteristična za 20.vijek, zamjenjena je pokušajima rušenja diktatura, uprkos protivljenju javnosti.
- Rat u Iraku je također pogodan za analizu zbog različitih objašnjenja javnosti o opravdanosti aktivnosti (postojanje oružja za masovno uništenje, rušenje diktature, interesi naftne industrije itd).

KONTROLISANJE EKONOMIJE

- Ova vrsta javne politike je nužna za druge aspekte javnih politika.
- Laissez-faire ekonomija u kojoj je odustna državna regulacija je bila izložena opasnosti od sindikata koja je prevaziđena iz dva razloga:
 - stvaranje pomirljivog odnosa prema sindikatima;
 - uviđanjem da i druga strana industrije može proizvoditi negativne efekte na ekonomiju.
- Regulacija ekonomije od strane države došla je do izražaja između dva svjetska rata (npr. Usvajanjem antitrustovskog zakona u SAD-u).
- Nakon ratova, zbog štete koju su nanijeli nacionalnim ekonomijama, došlo je do povećanja regulativne uloge države u cilju stabilizacije nacionalnih valuta.

POLITIKA SOCIJALNE ZAŠTITE

- Politika socijalne zaštite, najprije bazirana na smanjivanju siromaštva i održavanju dohotka uopšteno, nametnula je 4 pitanja zbog dugoročnog obavezivanja države prema grupama na koja su davanja usmjerena:
 1. Preraspodjela i prisilna štednja za nepredviđene okolnosti (starost);
 2. Podrška koalicija birača i grupa za pritisak;
 3. Specifičan fazni proces (stavljanje na dnevni red, zakonsko uređenje, pravila o pravima i implementacija);
 4. Dugoročne obaveze i očekivanja koje impliciraju strukture održavanja dohotka.
- **Oblici politike održavanja dohotka:**
 - naknade za koje se plaćaju doprinosi;
 - naknade za koje se ne plaćaju doprinosi, ali se daju uz uslove;
 - selektivne naknade, na bazi provjere imovinskog stanja;
 - oslobađanje od poreza i poreske olakšice;
 - naknade koje plaćaju poslodavci, a propisuje država.

OBEZBJEĐIVANJE OBRAZOVANJA

- Obrazovna politika se na mnogo načina određuje onim što učitelji i nastavnici stvarno rade. Zbog toga je sličnija zdravstvenoj politici, nego uslužnim djelatnostima kakva je socijalna zaštita.
- Načini uticaja države na obrazovanje:
 - direktan pružalac usluga;
 - platitelj usluga koje pružaju druge (djelimično) autonomne organizacije (lokalne vlasti, školski odbori i sl.)
 - regulatorno tijelo nadležno za usluge koje pruža privatni sektor.

OBEZBJEĐIVANJE OBRAZOVANJA

- Na području obrazovanja postoji niz tema javnih politika, od kojih su ključne sljedeće:
 - finansiranje obrazovanja;
 - struktuiranje sistema;
 - aranžmani za kontrolu različitih djelova sistema;
 - sadržaj nastavnog plana;
 - kvalifikacije učitelja i nastavnika;
 - kvalitet nastave;
 - plate učitelja i nastavnika;
 - subvencije za učenike i studente.
- Kompleksnost sistema i istančanost posla nastavnika, znače da se ono što se stvarno događa ne može iščitati iz ciljeva politika koje su utvrdili ključni akteri sistema. Bowe i kolege smatraju da se politika izražava skupom tekstova koji se na nju odnose.

POKUŠAJI SPREČAVANJA ZAGAĐENJA

- Zagađenje je kolektivni problem koji se tiče čitave međunarodne zajednice.
- Politika borbe protiv zagađenja smatra se luksuzom.
- Problemi zdrave životne sredine jačaju kontrast između Sjevera i Juga (razvijenih i nerazvijenih zemalja) jer Sjever, industrijalizovan i velikim dijelom odgovoran za emisiju štetnih materija i otpada, očekuje od Juga koji je tek u procesu industrijalizacije, da ulaže u očuvanje sredine.
- Ova vrsta javne politike zahtijeva od vlada da donose nepopularne odluke koje mogu uticati nepovoljno na njihovo biračko tijelo. Takođe, često su u sukobu sa drugim javnim politikama (npr. politika zapošljavanja, intenziviranje poljoprivrede i sl.).
- Za proces stvaranja ove politike ključna su dva razmatranja:
 - zajednički interes je iznad interesa pojedinca;
 - pojedinačni interesi će biti značajno zastupljeni u raspravi o politikama (materijalna dobit pojedinaca i radna mjesta).

REORGANIZACIJA LOKALNIH VLASTI

- Reorganizacija lokalnih vlasti podrazumijeva promjene u politikama koji oblikuju institucionalne sisteme.
- Promjene mogu biti velike (kao, na primjer, devolucija vlasti) ili obimom manje, poput preoblikovanja specifičnih aranžmana za isporuku javnih politika (kada lokalna samouprava delegira upravljanje školama pojedinačnim školama)
- U nekim društvima ograničenja u organizacijskim reformama su velika, naročito ako su aranžmani lokalnih vlasti sadržani u ustavu.
- Procesi stvaranja politika koje uvode promjene se osporavaju s obzirom na način na koji bi lokalna samouprava trebalo da funkcioniše, mjeru u kojoj povećava efikasnost vlasti, kao i posljedice koje imaju za preraspodjelu dobara.

TIPOVI JAVNIH POLITIKA: LOWI

- Lowi razlikuje četiri vrste javnih politika (“koje mogu odrediti politiku”):
 1. Distributivne javne politike: raspodjela novih resursa;
 2. Redistributivne javne politike: preraspodjela postojećih resursa;
 3. Regulatorne javne politike: regulatorne aktivnosti;
 4. Konstitutivne javne politike: uspostavljanje ili reorganizacija institucija.
- Vođenje rata i kontrola ekonomije se ne uklapaju u ovu tipologiju; obrazovanje teško nalazi mjesto u njoj jer podrazumjeva redistribuciju i regulaciju istovremeno, kao i održavanje dohotka.
- Logički problem tipologije je koncept distributivne politike: javna politika teško može biti distributivna bez redistributivnih efekata, jer svaki trošak treba odnekud financirati.
- Ripley i Franklin zasnivaju razliku između distributivne i redistributivne politike na tome koliko su gubitnici (oni koji snose trošak) spremni da se prepoznaju kao gubitnici.

TIPOVI JAVNIH POLITIKA: MATLAND

- Matland navodi dva specifična obilježja javnih politika: stepen u kojem su one dvosmislene i stepen u kojem izazivaju konflikt, te na osnovu toga teorijski promišlja njihovu implementaciju.

	Niska razina konflikta	Visoka razina konflikta
Niska dvosmislenost	1	3
Visoka dvosmislenost	2	4

- Ova distinkcija jednako važi za temu javnih politika, kao i za konkretne javne politike.
- Literatura o “alternativnim instrumentima javnih politika” je usko povezana sa njihovom tipologijom, a odnosi se na bezbrojne tehnike koje su vladama na raspolaganju za implementaciju ciljeva javnih politika.

FAZE JAVNIH POLITIKA: EASTON, JENKINS, HOGWOOD I GUNN

- Easton tvrdi da su politički sistemi poput bioloških, i postoje u okruženju u kojem se nalaze i razni drugi sistemi, uključujući društvene i ekološke.
- Ova teorija je ključni izvor faznog modela, koji predstavlja razradu modela ciklusa javnih politika (inputi i outputi).
- U Eastonovom modelu jedan od ključnih procesa političkih sistema su ulazni činoci, u formi zahtjeva i podrške, koji prolaskom kroz “crnu kutiju” odlučivanja, proizvode ishode, odluke i politike vlasti.
- Jenkins razrađuje Eastonov model, identifikacijom sljedećih faza: inicijacija, informisanje, razmatranje, odlučivanje, implementacija, evaluacija, završetak.
- Hogwood i Gunn nude složeniji model:
 - odlučivanje o odlučivanju,
 - odlučivanje o načinu odlučivanja,
 - definiranje problema,
 - predviđanje,
 - postavljanje ciljeva i prioriteta,
 - analiza opcija,
 - implementacija, praćenje i nadzor javnih politika,
 - evaluacija i ocjenjivanje,
 - održavanje, sukcesija i završetak.

POVEZIVANJE FAZNOG PRISTUPA SA STVARNIM TEMAMA JAVNIH POLITIKA

- Kod formulisanja politike kontrolisanja ekonomije, faze je teško identifikovati jer se baziraju na deviznom kursu i kamatnim stopama, te su kratkoročne (osim faze određivanja dnevnog reda, koja je uglavnom javna) i efekte je nemoguće definisati kao implementaciju.
- Održavanje dohotka je proces u kojem se identifikuju sve faze formulisanja javne politike.
- Politika osiguravanja obrazovanja je specifična po delegiranju izbora na niže nivoe (nastavnici određuju šta će ući u nastavni plan).
- Pitanja borbe protiv zagađenja treba posmatrati kroz interakciju različitih faza procesa, sa naglaskom na povratnoj sprezi zbog neusklađenosti ciljeva utvrđenih na makro nivou sa implementacijom na lokalnom (mikro) nivou.
- Slučaj reorganizacije lokalne samouprave zavisi od prirode reorganizacije.
- Politika vođenja rata ističe fazu stavljanja pitanja na dnevni red, pri čemu formulisanje takve politike gotovo uvijek prati dnevni red (izuzetak je npr. Kubanska raketna kriza). Implementacija je specifična jer u njoj učestvuje vrh države i administracije, ali postoje i diskreciona ovlašćenja vojnih struktura zbog nepredviđenih situacija na terenu.

PRIMJENA FAZNOG PRISTUPA: SAMO PRAGMATIČAN ČIN ILI NEŠTO VIŠE?

- Dvije stvari se smatraju važnima, kada je riječ o faznom modelu:
 1. **Preskriptivna važnost faznog modela** (predstavnička demokratija i pravna država) koja naglašava u kojoj mjeri se procesi uprizoruju u stvarnom svijetu;
 2. **Čin implementacije** (“stvar logike”) koji pretpostavlja prethodni čin formulisanja odluke: iako djelovanje može biti izmijenjeno dok je u toku, uglavnom se odluka o postupku djelovanja donosi prije nego što je djelovanje započeto.
- Kiser i Ostrom razdvajaju odluke donesene na *konstitutivnom nivou*, koje strukturiraju oblik konteksta unutar kojeg se obavlja izbor, od nivoa *kolektivnog izbora*, na kojemu se donose ključne odluke o upravljanju politikama, i od *operativnog nivoa*, koji objašnjava svijet djelovanja.