

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

VI predavanje

**Posmatranje 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 demokracija 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 antitustovskog 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 struktuiraju 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.