

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U
PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

VII predavanje

Određivanje dnevnog reda

PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA

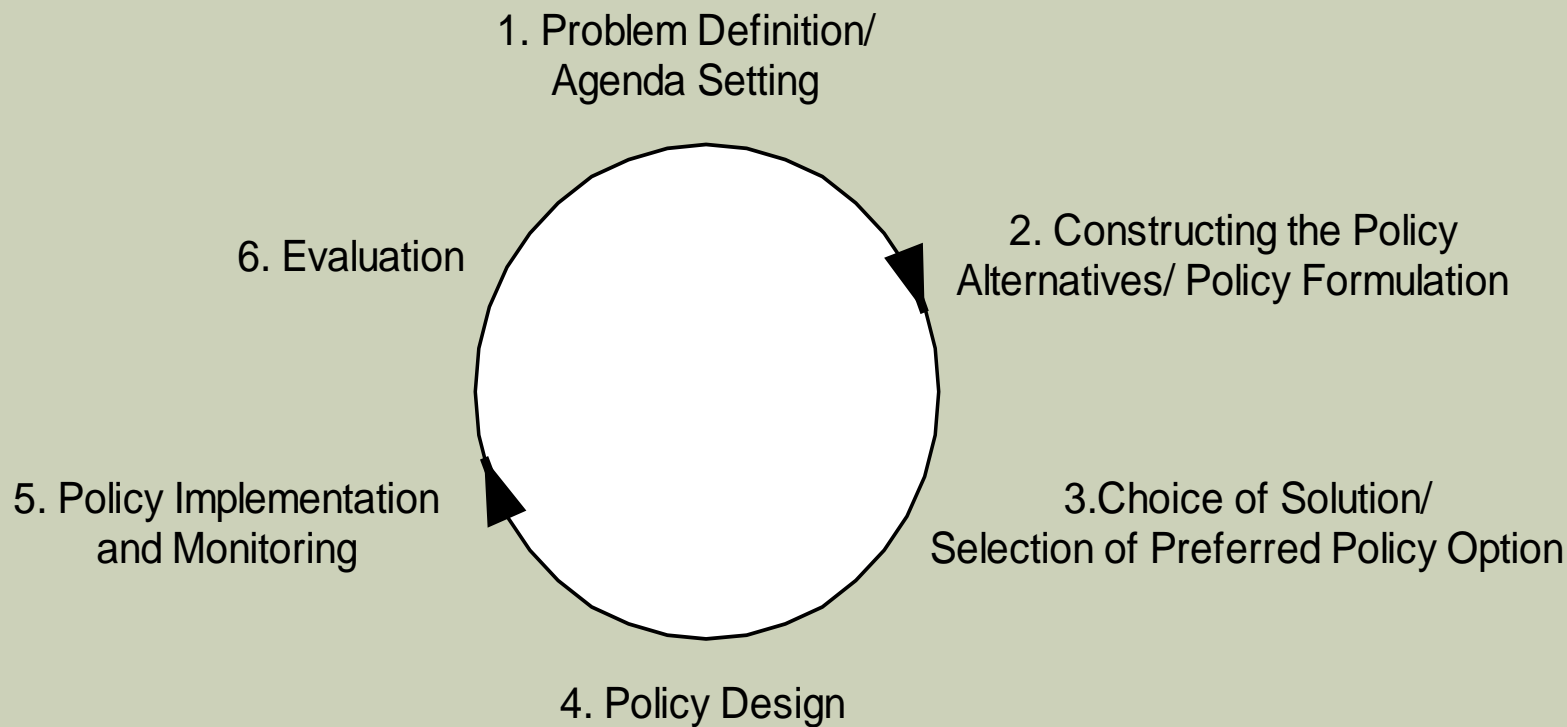


Figure 3.1 The Policy Cycle

PROCES STVARANJA JAVNIH POLITIKA

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

TRI GLAVNA MODELA STVARANJA JAVNIH POLITIKA

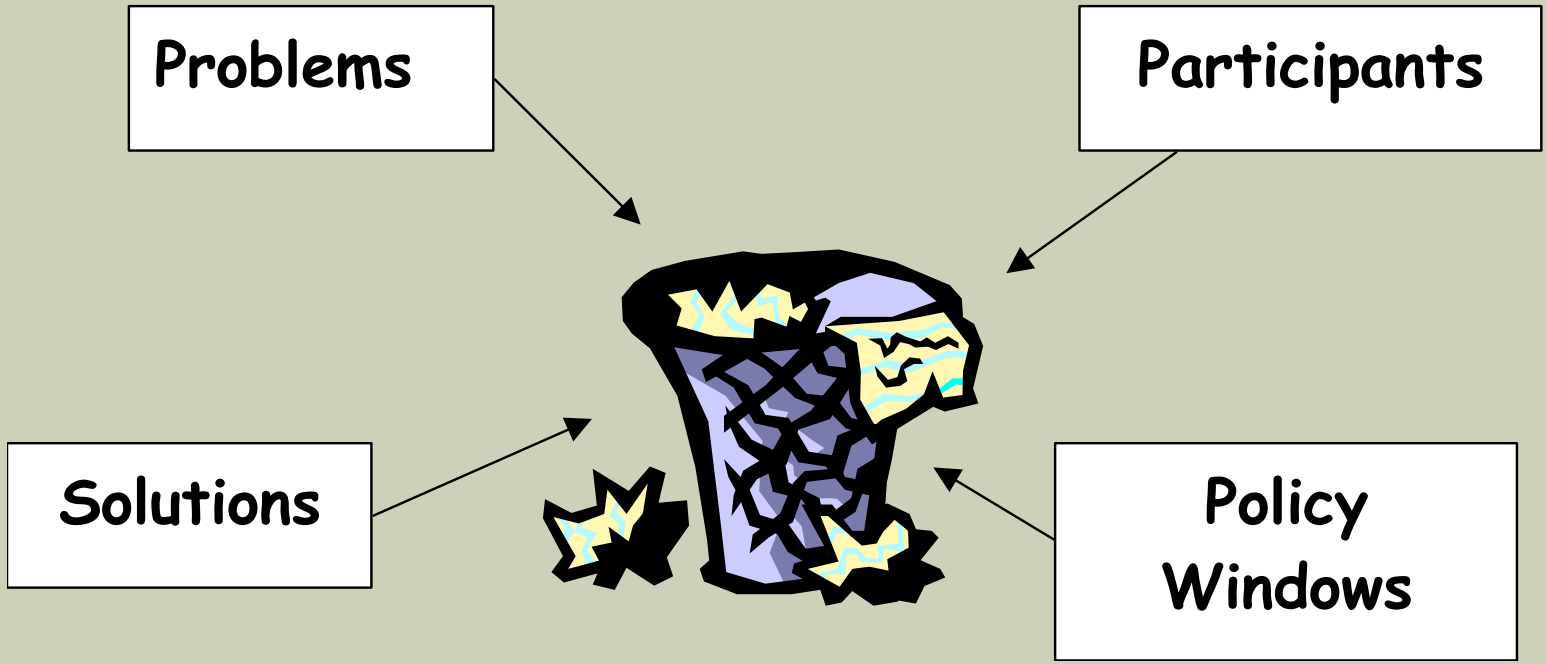
- Postoje tri glavna modela koja pokušavaju objasniti na koji način teče proces stvaranja javnih politika:
- (1) racionalni model odlučivanja,
- (2) inkrementalizam i
- (3) Kingdonov model određivanja dnevnog reda.

KINGDONOV MODEL PROCESA ODLUČIVANJA JAVNIH POLITIKA

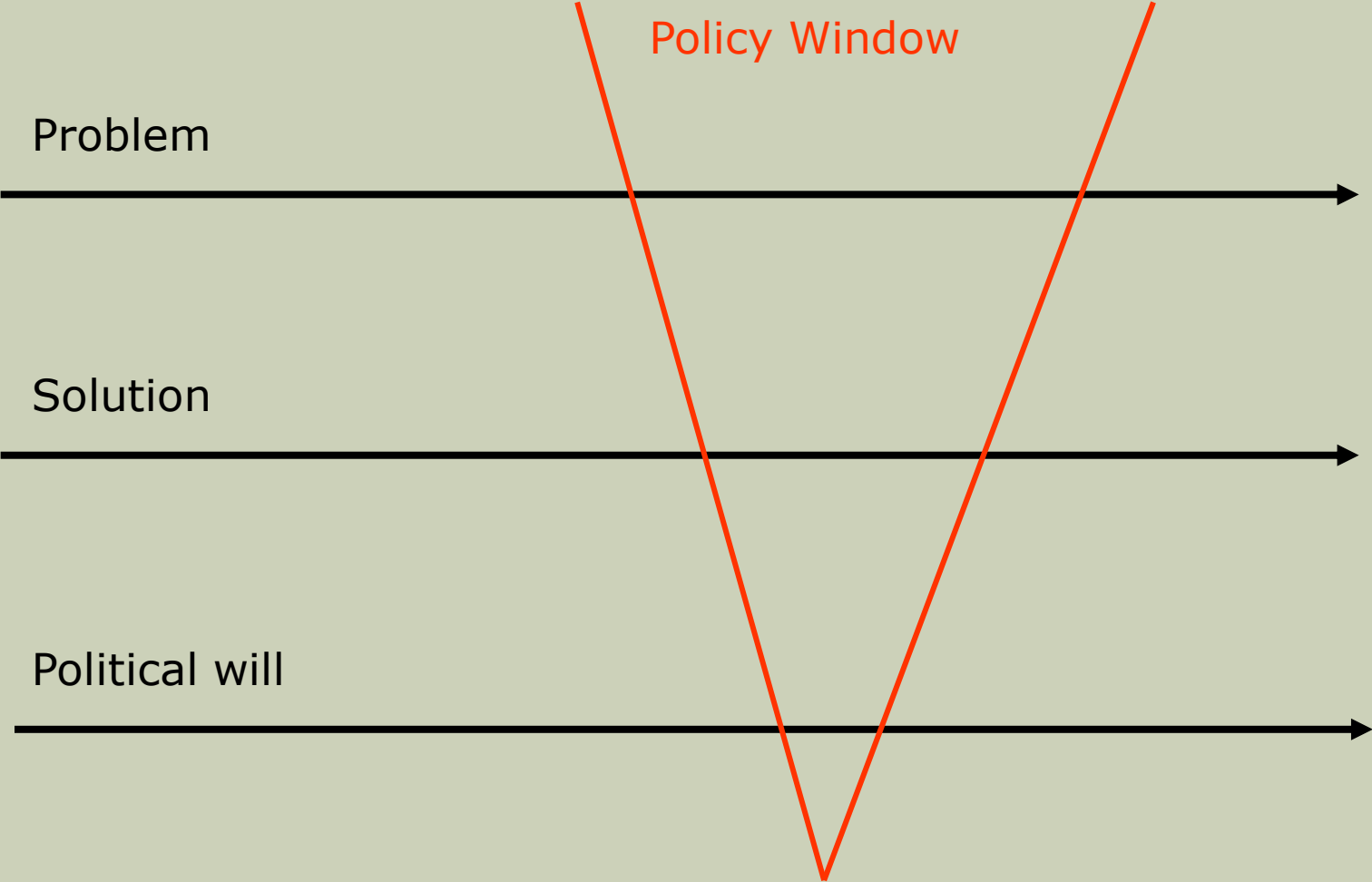
Kingdon predlaže revidiranu verziju Cohen-March-Olsenovog modela organizacionog izbora poznatijeg po metafori » kanta za smeće«.

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

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



Kingdon - 3 streams



KINGDONOV MODEL

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

KINGDONOV MODEL

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

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

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

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

■ Faza 1

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

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

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

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

PRIMJER KINGDONOVOG MODELA – PENZIONA POLITIKA

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

KRITIKA KINGDONOVOG MODELA – ULOGA MEDIJA

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

KRITIKA KINGDONOVOG MODELA – ULOGA MEDIJA

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

KRITIKA KINGDONOVOG MODELA – KONTROLA DNEVNOG REDA

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