

1. Praktične politike – pojmovno određenje (*politics vs policy*)

Ponekad se realiteti koji nisu sasvim identični nazivaju politikom ili političkim. U većini stranih jezika to je teško zapaziti pošto se za sve te realitete koristi jedan termin – politika. Međutim u engleskom jeziku postoji čak tri različite reči koje se prevode kao politika. To su *polity*, *politics* i *policy*. U osnovi radi se o razlikovanju forme, procesa i sadržaja.

Polity označava politički poredak neke zajednice (politički sistem) odnosno njen institucionalni i normativni sklop. *Polity* je dakle okvir u kome se odvija politika kao proces i kao kompleks konkretnog odlučivanja. *Polity* je zapravo reč bliska ili čak identična srpskoj – državno uređenje.

U rečnicima engleskog jezika nailazi se uglavnom na razlikovaje pojmova *politics* i *policy*, dok se reč *polity* ne podvodi pod pojam srpske reči politika već češće pod izraz državno uređenje. Stoga nije pogrešno oba značenja sublimirati i zamisliti ih kao jedinstvenu sferu, i nazvati ih jednostavno *politics*. Za razliku od ovoga reč *policy* ima izraženije specifičnosti i lakše je napraviti razliku u odnosu na *politics*. U nekim drugim tekstovima o politici se pominju samo termini *politics* i *policy* kao različiti modaliteti jednog pojma politika.

Politics predstavlja sam politički proces, nastajanje, izražavanje, sukob i razrešenje ali i posredovanje interesa u jednoj zajednici. U oblast – *politics* spadaju klasični politički koncepti kao što su moć, konsenzus, legitimnost itd.

Termin *policy* označava politiku kao aktivnost konkretnog odlučivanja u svim oblastima javnog života. Reč je o materijalnoj ili sadržajnoj strani politike, tj. o pretpostavkama, sadržaju i posledicama javnog odlučivanja. U centru pažnje su, dakle, način sprovođenja javnih aktivnosti, rešavanje problema i instrumenti. Stoga *policy* obuhvata prvenstveno funkcionalnu stranu politike.

Pomenuta disperzija pojma politike odražava i evoluciju moderne nauke o politici od prevashodnog istraživanja normi i institucija (*polity*), preko političkog procesa (*politics*) do ispitivanja mehanizama konkretnog odlučivanja (*policy*). Poznato je da u srpskom jeziku ovakve distinkcije ne postoje. Kod nas se nauka o politici i dalje prvenstveno bavi političkim idejama i institucijama (*politics*), a znatno manje političkim procesima i instrumentima političkog odlučivanja.

Otuda treba ukazati na neophodnost i potrebu funkcionalnog i sadržajnog izučavanja politike (*policy*), odnosno politike u smislu profesionalne delatnosti čiji je osnovni predmet interesovanja donošenje odluka kojim se nastoje rešiti konkretni problemi u nekom društvu.

Međutim, da ne bi dolazilo do terminološke konfuzije trebalo bi se usaglasiti kako označiti u srpskom jeziku ovaj sadržajni deo politike (*policy*). Ukoliko se i ovaj termin bude prevodio jednostavno kao politika, neće biti jasno kada se misli o politici kao procesu (*politics*), a kada o politici kao sadržaju i odlučivanju (*policy*). Vrlo često uz reč *policy* stoji reči *public* (javna). Tako, jedna opcija

prevođenja engleskog termina *policy* odnosno (*public policy*) na srpski jezik bila bi "javna politika". Ovim bi bilo moguće ustanoviti razliku jer bi se relacija *politics-policy* u srpskom jeziku mogla prevesti kao politika-javna politika. Međutim, izraz javna politika u srpskom jeziku opet može da izazove izvesnu nejasnoću. Mnogima će ovo izgledati kao pleonazam jer bi politika trebalo da je po svojoj prirodi i suštini javna. Tako bi se moglo zaključiti da ako postoji javna politika, kakva je onda politika koja nije javna, a koja pre ili kasnije postaje javna ukoliko se sprovodi ili u suprotnom nije politika. Stoga i ovaj termin bez dodatnog objašnjenja ne bi postigao dovoljnu preciznost u distinkciju pojmova, istina srodnih, ali ipak specifičnih i različitih. Stoga je opravdano englesku reč *policy* odnosno sadržajni aspekt politike prevoditi izrazom **praktična politika**.

engleski

srpski

POLITCS → POLITIKA

POLICY → PRAKTIČNA POLITIKA

Posle konstatacije i utvrđivanja ovih pojmova, svrsishodno je detaljnije ustanoviti odnos politike uopšte i praktične politike odnosno ustanoviti odnos nauke o politici – politikologije (*political science*) i nauke o praktičnim politikama (*policy science*).

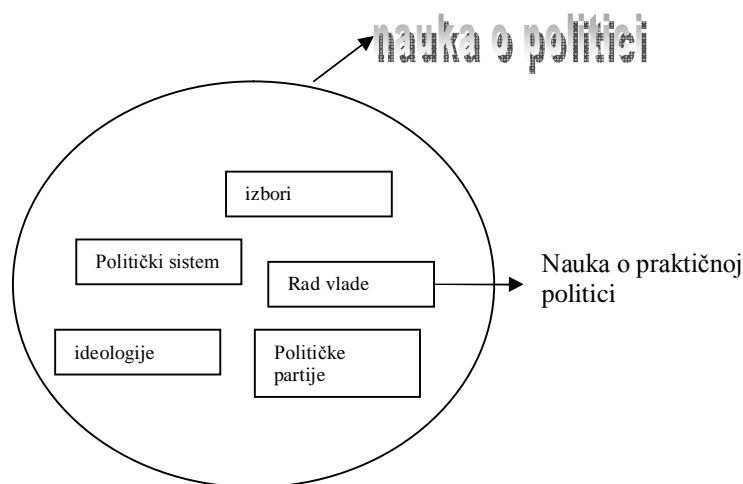
Nauka o praktičnoj politici

Karakteristika današnjeg vremena je sve veća specijalizacija u gotovo svim oblastima čovekovog života i sveta. U okviru nekada jedinstvene oblasti ili nauke pojavljuje se sve veći broj novih disciplina. To se dešava i u politici! Promišljajući i posmatrajući političku nauku kroz istoriju, ona je od filozofije preko političke filozofije prerasla u autonomnu naučnu disciplinu, koja je opet dalje nastavila da se spcijalizuje i deli.

Tako, početkom druge polovine XX veka, dolazi do potrebe da se pored (odnosno u okviru) tradicionalne političke nauke (*political science*) razvije nauka o praktičnim politikama (*public policy science*).

Kao što je već rečeno politika u klasičnom smislu predstavlja uopšte politički sistem i njegovo funkcionisanje. To su npr. pitanja koja se prevashodno tiču bazičnih društvenih i političkih pitanja, koncepti podele moći, izbori, vlade, partije, lobiranje itd. Nasuprot tome, praktična politika

(*public policy*) odnosi se samo na rad vlade.¹⁰ Najkraće rečeno praktična politika je sve ono što vlade odluče da čine. Dakle, reč praktična politika je uži pojam od pojma politika i može se reći da praktična politika obuhvata samo jedan aspekt onoga što obuhvata pojam politika. Takođe, kada se govori o kursu političkih akcija u pojedinačnim oblastima npr. zdravstvo, obrazovanje, porezi, ekonomska politika itd, misli se zapravo na praktične politike. Zbog toga je često ova reč u pluralu, odnosno praktične politike umesto praktična politika.



Slika 1.

Na osnovu svega ovoga do sada, nije teško napraviti distinkciju između tradicionalne nauke o politici (*political science*) i nauke o praktičnoj politici (*policy science*).¹¹ Nauka o politici ili politikologija (u tradicionalnom smislu) predstavlja pre svega akademsku disciplinu koja se bavi izgradnjom znanja o politici. Pitanja kojima se bavi tradicionalna politička nauka obuhvataju veoma širok korpus pitanja i problema na poljima kao što su: stranke, politički sistem, ideologije, politička kultura, izbori, državne institucije, balans moći, federalizam itd. I kada se bavi pitanjima državnog uređenja i institucija vlasti, tradicionalna politička nauka se više bavi pitanjima filozofskog opravdanja istih.

Za razliku od ovoga, nauka o praktičnoj politici se bavi sistematičnim istraživanjem jednog konkretnog pitanja a to je **aktivnost vlasti** (sl. 1). Druga bitna karakteristika praktične politike i nauke o praktičnoj politici jeste njena praktičnost, tj. primenljivost. Svrha i cilj ove discipline jeste da utiče na realne probleme društva i da nudi konkretna rešenja za prevazilaženje problema.

Relacija **problem-rešenje** ključna je u praktičnoj politici. Na primer, nije dovoljno analizirati uzroke nezaposlenosti u jednom društvu da bi se doprinelo razumevanju nezaposlenosti kao socijalnog problema, već studijom praktične politike treba primeniti ovo saznanje u realnoj situaciji

¹⁰ Misli se na vladu u širem smislu (*government*) tj. na celokupan upravljački sistem gde spada i parlament i druge instance vlasti, a ne samo na vladu u uskom smislu, shvaćenu kao izvršni deo vlasti.

¹¹ Paul A. Sabatier, *Political science and public policy* in: *Public policy: the essential readings*, ed. Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn, Prentice Hall, New Jersey, 1995. p. 10.

razumevanjem uzroka problema, pokazivanjem da je problem relevantan i da zajednica zaista ima taj problem, a zatim predlogom pravca ili kursom akcija kojim bi problem bio rešen.¹²

Razlozi nastanka ove nove discipline u savremenoj političkoj nauci mogu se naći u evidentnoj ekspanziji politike i rastu vlade u smislu njenih aktivnosti.¹³ Vlade nisu više kao nekad samo puki posmatrači koji održavaju red i pravila postupanja, već su sve više ogromna mreža organizacija i institucija koje na mnoge načine utiču na svakodnevni život građana. Ovo potvrđuju i sve veći državni budžeti sa obilnim finansijskim sredstvima. Vlade na osnovu ustava, zakona i političkih odluka regulišu konflikte u društvu, obezbeđuju potrebnu sigurnost, distribuiraju veliki varijetet vrednosti i materijalnih usluga društvu, ali i uzimaju novac od istog u formi poreza.¹⁴

Naravno, institucija vlade odnosno vlasti stara je koliko i sama politika, međutim, sistematsko proučavanje aktivnosti vlasti zasnovano na empirijskim podacima počinje tek u drugoj polovini XX veka, pa se taj period označava kao vreme u kome nastaje nauka o praktičnoj politici. Zbog toga se kaže da praktična politika ima dugu istoriju ali kratko naučno i sistematsko saznanje odnosno iskustvo o praktičnim politikama.¹⁵

Nauka o praktičnoj politici nastala je na Zapadu, a u državama centralne i istočne Evrope je tek odnedavno prihvaćena (od perioda tranzicije odnosno od 1989. godine). To znači da je ova disciplina u ranom stadijumu razvoja u ovim regionima.

U studijama o praktičnoj politici ponuđeno je više definicija:

- Thomas Dye: "Praktična politika je sve što vlada odluči da čini ili da ne čini."¹⁶
- B. Guy Peters: "Praktična politika je ukupnost vladinih aktivnosti vođenih direktno ili od strane agencija a koje imaju uticaj na živote građana."¹⁷

Jedan drugi autor Thomas A. Brikland u svojoj knjizi – Uvod u politički proces (An Introduction to the Policy Process 2001), navodi ubičajene elemente koji se sreću u gotovo svim definicijama praktične politike. Ti elementi su:

- Praktična politika se donosi u ime javnosti,
- Praktična politiku obično donosi ili inicira upravljačko telo,
- Praktična politiku sprovode javna ili privatna tela,
- Praktična politika je sve što vlada namerava da čini,
- Praktična politika je i ono što vlada odluči da ne čini.¹⁸

¹² Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, p. 23.

¹³ O rastu državne potrošnje videti: Miroslav Prokopijević, *Konstitucionalna ekonomija*, E press, Beograd, 2000, str. 297-322.

¹⁴ Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002, p. 1.

¹⁵ " *policy studies have a long history and short past*" – Peter De Leon.

¹⁶ Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, op. cit.

¹⁷ Guy B. Peters, *American public policy*, CQ Press, Washington, 2004, p. 4.

Pored ovog taksativnog navođenja nekih elemenata koji se po ovom autoru javljaju u gotovo svim definicijama praktične politike, svrsishodno je još jednom osvetliti elemente koje većina autora napominju, a koji se mogu naći u većini knjiga koje se bave određenjem praktične politike.

Po ovome, praktična politika je:

- Autoritativna, upravljačka akcija

Praktičnu politiku kao akciju ili delovanje sprovedi upravljačko tela koje ima zakonsku, političku i finansijsku vlast ili moć da upravo to čini.

- Reakcija na realne potrebe i probleme

Praktična politika nastoji da reaguje na probleme ili potrebe društva ili grupa unutar samog društva, npr. grupe građana, nevladine organizacije ili vladine organe i tela.

- Ciljno orijentisana

Praktična politika nastoji da postigne rešenje nekog konkretnog problema, a što je njen glavni cilj.

- Kurs ili niz akcija

Praktična politika najčešće nije pojedinačna odluka, akcija ili reakcija već složen pristup ili strategija.

- Odluka da se uradi nešto, ili odluka da se ne uradi ništa

Plan praktične politike može biti takav da se nešto preduzme kako bi se rešio konstatovani problem, ali odluka ili plan u javnoj politici može biti da se ne preduzima nikakva akcija. To je slučaj kada postoji uverenje da se problem može rešiti u okvirima već postojeće politike.

- Sprovedena od strane pojedinačnog ili skupa više aktera
- Opravdanje za akciju

Plan praktične politike sadrži izjave opravdanje i argumente zašto treba delovati u smeru koji javna politika definiše.

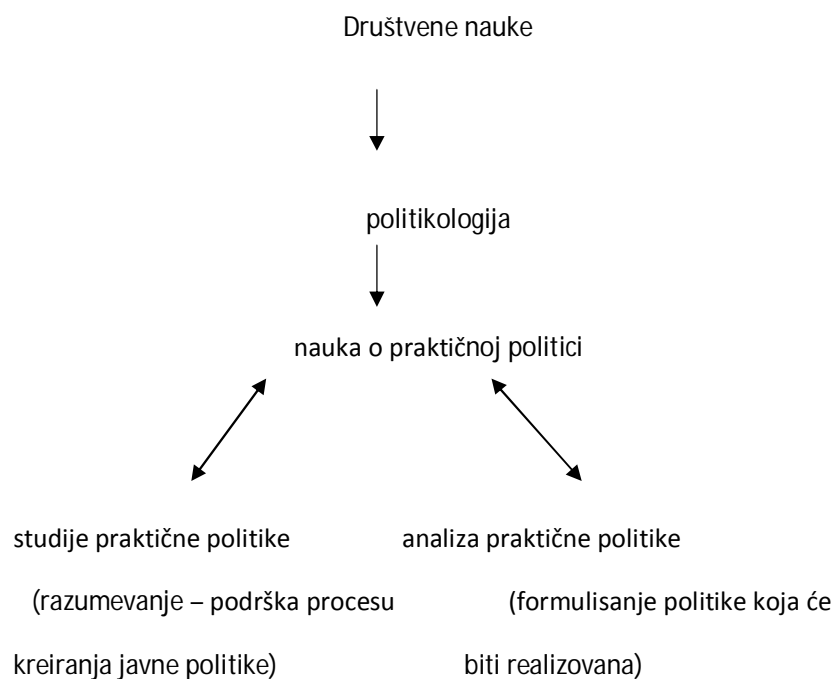
- doneta odluka

Praktična politika je odluka koja je već doneta, a ne namera ili obećanje.¹⁹

¹⁸ Thomas A. Brikland, *An Introduction to the policy process*, M.E. Sharpe, New York, 2005.

¹⁹ Young, Quinn, *Writing effective public policy papers*, Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2002, p. 5.

I na kraju, trebalo bi pomenuti dve oblasti nauke o praktičnoj politici. Radi se o razlikovanju studije praktične politike i analize praktične politike. Studije praktične politike nastoje da razumeju proces kreiranja praktične politike i da pruže podršku tom procesu na osnovu primarnih istraživanja određenog problema. Studijama praktične politike se obično bave istraživači i pripadnici akademske zajednice. Analiza praktične politike je više usmerena ka ostvarivanju direktnog uticaja na donošenje politike njenim predlaganjem predstavnicima vlasti. Analizama praktične politike obično se bave analitičari odnosno timovi stručnjaka.²⁰



Osnovna struktura nauke o javnoj politici

Slika 2.

Analiza praktične politike je za stepen bliža realnosti i to je zapravo prilagođena studija praktične politike kojoj je primarni cilj da ponudi optimalno rešenje koje se zaista u praksi može sprovesti.²¹ Stoga su analitičaru praktične politike pored stručnog i akademskog znanja neophodne i druge sposobnosti kojima može da utiče da predlog politike koji kreira bude zaista i usvojen. Ovo, dobro iskazuju sledeće: "...pošto svrha analize praktične politike nije samo da utvrdi šta je dobra i zadovoljavajuća politika već i da osigura da se ta politika zaista i izabere i sprovede, tradicionalne

²⁰ Jang, Kvin, *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, op. cit, str. 9.

²¹ Eugene Bardach, *The eight-step path of policy analysis*, Berkeley Academic Press, Berkeley, 1996, p. 1-5.

veštine su nedovoljne.”²² Potrebno je da svaki analitičar nauči i praktično ovlada retoričkom i dijalektičkom veštinom. Analitičar treba da je osposobljen da definiše problem sa nekoliko različitih aspekata, da iz različitih tvrdnji (izvora) formira argument prilagodivši ga publici. Takođe, analitičar treba da bude edukator javnog mnjenja.

2. Analiza praktičnih politika (pojam i vrste)

Pošto su ustanovljene bitne odredbe analize i praktične politike može se precizno i sistematski utvrditi šta je analiza praktične politike. I ne samo to! Može se utvrditi i šta ona zapravo predstavlja i koja joj je svrha odnosno namena. Analiza pretpostavlja rastavljanje neke pojave na njegove sastavne delove koji se potom proučavaju kako bi se shvatila konačno posmatrana pojava u celini. Stoga analiza praktične politike upućuje da se jedna politika rastavlja na više elemenata, odnosno faza koje se potom detaljno obrađuju i izučavaju. Ključno pitanje je koji su sastavni elementi, odnosno iz koliko i kojih faza se sastoji jedna praktična politika. Do ovog odgovora se može doći logičkim i metodološkim rasuđivanjem.

Ovaj proces može početi utvrđivanjem, šta se sve može saznati analizom praktične politike? Jednostavno, a opet dovoljno široko objašnjenje da obuhvati ceo opseg saznanja do kojih se može doći je Tomas Daj u svojoj knjizi Razumevanje praktične politike. Po ovom autoru analizom praktične politike se može saznati šta vlada radi, zašto radi to što radi i kakve posledice to proizvodi.²³ Drugim rečima analizom praktične politike mogu se saznati:

- 1) njen sadržaj
- 2) uzroci njenog nastanka i misija koju treba da obavi i
- 3) posledice koje su proizašle sprovođenjem politike.²⁴

²² Carl V. Patton, David S. Sawicki, *Basic methods of policy analysis and planing*, Prentice Hall, New Jersey, 1993, p. 25.

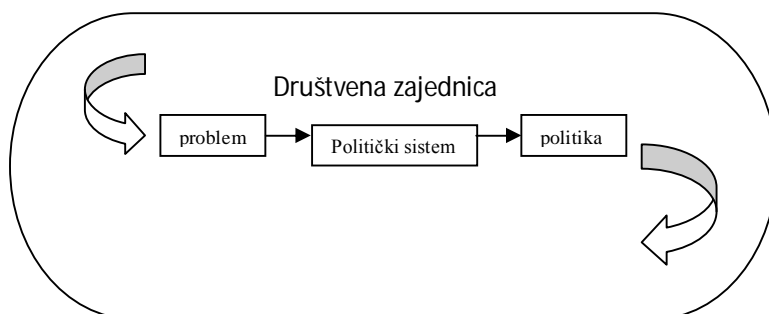
²³ Dye, *Understanding public policy*, op. cit., p. 4.

²⁴ a) **Deskripcija**. Prvo možemo opisati praktičnu politiku tj. možemo konstatovati šta vlada čini u oblastima kao što su npr. obrazovanje, zdravstvo, porezi itd. Koliko novca dajemo za porez, koliko i zašto novca troši vlada svake godine, koliki je nacionalni i privatni dug itd. samo su primeri deskriptivnih pitanja.

b) **Uzroci**. Drugo što možemo saznati su razlozi ili determinante praktične politike. Zašto je praktična politika baš to što jeste, koji je razlog da vlada čini upravo to što čini, a ne nešto drugo. Koliki je uticaj partijskog u aktivnostima vlade i šta bi bilo kada bi druga stranka dominirala vladom. Koji su i koliki efekti socijalni, ekonomski i kulturni u oblikovanju praktične politike. Na primer: koji su efekti smanjenja vladinog trošenja sredstava iz budžeta, koji su efekti povećanja starije populacije na sistem socijalnog ili zdravstvenog osiguranja itd. Rečima nauke, kada proučavamo determinante javne politike, različite politike su zavisne varijable, a njihove političke, socijalne, ekonomske i kulturne determinante su zapravo nezavisne varijable.

c) **Posledice**. Treće što se može saznati analizom javne praktične jeste uticaj i efekat praktične politike odnosno donete odluke. Bavljenje posledicama praktičnih politika i analiza efekata najčešće se naziva evaluacija praktične politike. Ključno pitanje je kakve promene čini praktična politika u životima ljudi. Ovde se postavlja

Na osnovu ova tri saznanja polja, a poznavanjem opštih karakteristika jednog političkog sistema i mehanizma donošenja odluka mogu se utvrditi moguće faze postojanja ili ciklusa jedne javne politike. Po političkoj teoriji politički sistem može da se tretira kao struktura koja apsorbira informacije o problemima iz okruženja (u ovom slučaju to je celokupno društvo) i koja na osnovu toga proizvodi odgovor (politiku) koja bi trebalo da reguliše probleme.



Slika 3, politički sistem i okruženje

Na osnovu ovog uprošćenog modela moguće je utvrditi nekoliko faza u ciklusu praktične politike.

Prvo, podsticaj za nastajanje konkretne politike je upravo **problem** koji treba rešiti donošenjem praktične politike.

Drugo, pošto je problem prepoznat, određen i definisan, pristupa se izradi mogućih akcija koje mogu da reše problem, odnosno pristupa se **kreiranju politike**.

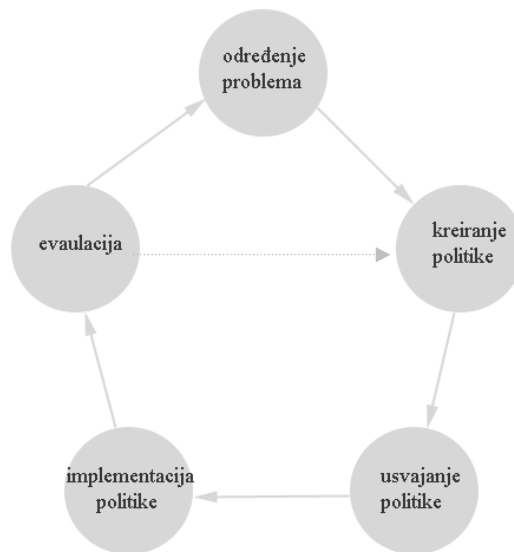
Treće, nakon što je politika kreirana (odnosno predlog politike) da bi postala zvanična i počela da deluje neophodno je da je zvanične vlasti **usvoje**.

Četvrto, posle usvajanja, počinje **implementacija** ili **spровоđenje** politike.

I na kraju, peto, da bi se politika opravdala ili opovrgla neophodno je utvrđivanje njenih efekata. Ovaj proces naziva se **evaluacija** politike.

Slikovito ova analitička podela ciklusa praktične politike u savremenoj političkoj nauci predstavljena je na sledećoj grafici:

pitanje da li je doneta praktična politika postigla očekivane rezultate. Da li je povećana potrošnja za obrazovanje podigla nivo stručnosti u zemlji ili npr. da li reforma socijalnog osiguranja zaista daje očekivane rezultate i umanjuje siromaštvo itd. U ovom slučaju kada se sagledavaju posledice praktične politike, za razliku kad se saznaju uzroci, praktične politike predstavljaju nezavisne varijable dok njihov politički, socijalni, ekonomski i kulturni uticaj na društvo predstavljaju zavisne varijable.



Slika 4, ciklus praktične (javne) politike

Vratimo li se na ona bazična pitanja, šta vlada čini, zašto i koje su posledice, možemo zaključiti da ukoliko se želi saznati sadržaj javne politike, da se pre svega analiziraju druga i treća faza (kreiranje i usvajanje politike), ukoliko se žele ustanoviti razlozi nastanka politike ispituje se detaljno faza 1, a ukoliko se žele saznati posledice koje su nastale donetom politikom analiziraju se 4. i 5. faza, odnosno sprovođenje i evaluacija.

Na osnovu dosadašnjeg razmatranja i datih određenja analize praktične politike, mogla bi se izvesti sledeća definicija:

Analiza praktične politike je postupak – proces saznavanja sadržaja, uzroka tj. determinanti i posledica tekuće, prošle ili potencijalne praktične politike njenim metodološkim raščlanjavanjem na sastavne i logičke elemente.

Imajući u vidu ovu definiciju i njene bitne odredbe, lako se mogu ustanoviti različiti tipovi analize praktične politike.

Na prvom mestu analiza praktične politike može biti: 1) parcijalna i 2) kompletna. U parcijalnoj analizi istražuje se samo jedno pitanje odnosno faza praktične politike, a u kompletnoj se obuhvata celokupan proces praktične politike.

Međutim, mnogo značajnija je podela i razlikovanje deskriptivne (retrospektivne, evaultivne) i prospektivne analize.

Deskriptivna analiza²⁵ opisuje odnosno ukazuje na neku politiku koja sprovedena u prošlosti ili ukazuje na efekte neke nove politike koja se sprovodi ali i koja proizvodi posledice. Na osnovu toga deskriptivna analiza se može razdeliti na dva tipa:

- *retrospektivna* kojom se daje opis i interpretacija neke prošle politike (šta se desilo) i
- *evaluativna* kojom se ukazuje stepen postignutosti ciljeva i uopšte na efekte koje jedna politika proizvodi.

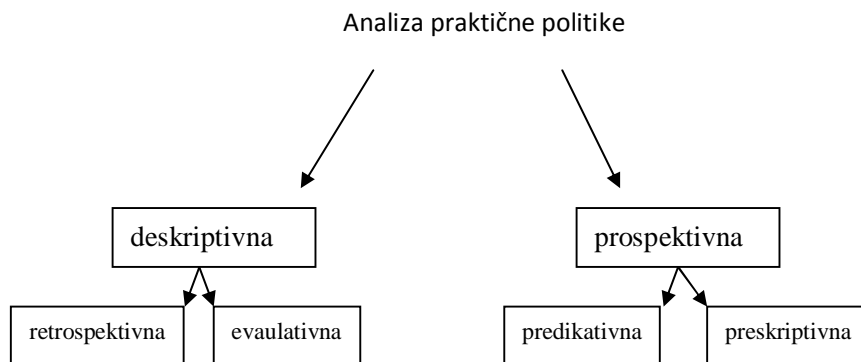
Prospektivna analiza²⁶ se fokusira na moguće posledice predložene politike. Radi se dakle, o predviđanju rezultata neke politike pre nego što se ona usvoji odnosno pre nego što počne da proizvodi efekte. I ova analiza može da se razloži na dve vrste:

- *predikativna* – ukazuje na projekciju budućeg stanja koje će rezultirati usvajanjem određene politike,
- *preskriptivna* – nudi predlog akcija odnosno politiku koje bi trebalo preduzeti kako bi se postigao očekivani rezultat.

Dakle, preskriptivna analiza, za razliku od ostalih ovde navedenih tipova sadrži prikaz rezultata analize ali i kreiranje predloga.

Realno ovi različiti tipovi analize su često isprepletani i međusobno dopunjujući ali i neophodni. Deskriptivna analiza je često uključena u prospektivnu. Da bi se, na primer, kreirao predlog neke nove politike i predvidele posledice neophodno je dobro proanalizirati i razumeti prošlu.

Ključne tačke prospektivne analize praktične politike su: identifikacija i verifikacija problema, kvantitativno i kvalitativno poređenje alternativa koje mogu da reše problem i sklop ovih informacija u formatu koje kreator odnosno donosilac politike može da iskoristi prilikom odlučivanja.



I na kraju, treba ukazati na završni rezultat ili produkt analize praktične politike. Termin analiza praktične politike ne ukazuje samo na proces analize već i na proizvod, odnosno produkt

²⁵ Ova analiza se naziva još i retrospektivna, *ex-post* ili *post hoc* analiza.

²⁶ Naziva se i *ex-ante*, *pre hoc* ili anticipatorna analiza.

analitičkog procesa. To može biti izveštaj, memorandum, predlog politike (*policy paper*), nacrt zakona i sl. Zaključci nastali tokom analize mogu biti prezentovani usmeno ili vizeulno odnosno pismeno. Pored toga ovi produkti analize kao i sam proces analize, zajedno, čine i izvesnu vrstu persuzivnog delovanja kroz koje analitičar nastoji da informiše i utiče na ljude o nalazima do kojih je došao tokom proučavanja nekog problema odnosno politike.

3. Ciklus praktične politike

3.1 Ko odlučuje o čemu će biti odlučivano?

Od neaktuelizovanog problema do političkog diskursa

Prvi potez u analizi praktične politike jeste utvrđivanje društvenog problema koji će određenom praktičnom politikom nastojati da se reši. Ovo ukazuje na potrebu dovoljno preciznog određenja problema i njegove manifestacije. Drugim rečima, neophodno je uviđanje pouzdanih indikatora koji pokazuju da problem zaista postoji i koji će služiti za kasniju evaluaciju politike.

Društveni problem se može označiti kao neko stanje ili uslovi u društvu koje deo zajednice ocenjuje kao nepoželjne. Društveni problemi mogu da se pojave kao relativno trivijalni i lako utvrdivi. Ako za neki nepoželjni odnos ili situaciju u društvu postoji saglasnost najvećeg dela zajednice, onda nije teško taj problem definisati i uputiti ga ka donosicima politike. Za probleme kao što su kriminal, korupcija, zagađena životna sredina i sl. postoji konsenzus. Međutim, pored ovih postoje i mnogo složenije situacije kada deo zajednice neki odnos ili situaciju ocenjuje kao problem dok drugi deo isto to ne vidi kao problem ili čak doživljava kao korisno. Ako grupa tinejdžera pušta glasno muziku u parku, oni to ne vide kao problem, ali neke druge grupe ljudi mogu to doživeti i oceniti kao nepoželjno i nepodnošljivo.

Još jedna karakteristika društvenih problema je da su oni uvek brojni i da je nemoguće sve probleme rešavati istovremeno. Ti problemi različite prirode i različito viđeni od društvenih grupa nisu za sve od istog značaja i prioriteta. Ovim se dolazi do jednog ključnog pitanja. **Ko ima mogućnost i moć da određeni odnos ili situaciju u društvu označi kao problem i kao takvog skrene pažnju javnosti i kreatora politike.** Ili ko je taj ko iz velikog broja društvenih problema odlučuje koji će biti "poslati" u javni diskurs, dok neki drugi ostaju za javnost i političke_upravljače neprimećeni i kao takvi nevidljivi.³³

U objašnjavanju ovoga, može da posluži model koji se sastoji od dva elementa: javnost (javno mnjenje) i vladina politika. Neka važna pitanja su kako se formira javno mnjenje. Kako se (i da li se) od mišljenja pojedinaca agregira javno mišljenje, odnosno mnjenje. A odmah potom sledi još jedno veoma važno pitanje koje je predmet velikih filozofskih rasprava u klasičnoj politikološkoj literaturi o

³³ Jones, *An introduction to the Study of Public Policy*, op. cit, p. 52-72.

demokratiji: koliki je nezavistan uticaj javnog mnjenja na praktične politike? Ova dilema se može postaviti i kao pitanje: da li javno mnjenje oblikuje mišljenje političke elite (donosioci odluka) ili politička elita oblikuje javno mnjenje? Znameniti američki politikolog *Valdimer Orlando Key, Jr.* je u svojoj knjizi – *Javno mnjenje i američka demokratija*, napisao: “Vlast, kao što vidimo, pokušava da oblikuje javno mnjenje kako bi bili podržani programi i politike koje nudi.”³⁴

Mogu se naći argumenti da politika oblikuje javno mnjenje više nego što javno mnjenje oblikuje politike. Jedan razlog je što o brojnim političkim pitanjima sa kojima se suočavaju političari, relativno mali broj ljudi ima mišljenje. Drugo, javno mnjenje je prilično nestalno. Ono se može menjati u vrlo kratkom periodu u vidu odgovora ili reakcije na neke nove događaje ili vesti prejudicirane mišljenjima lidera. I na kraju, lideri nemaju jasnu percepciju i viđenje mišljenja mase ljudi. Većina informacija koje donosioci politike saznaju, dobijaju se od drugih elita – novinari, vođe interesnih grupa, i druge uticajne osobe, ali ne i ostali građani. Sva tri opisana elementa mogu se označiti kao efekat ili uticaj politike ili prirode političkog na javno mnjenje.

Veoma važnu ulogu u procesu komunikacije javne sfere i sfere donosioca političkih odluka imaju mediji. Idealnotipski mediji bi trebalo da su reprezentivi i agregat javnog mišljenja. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da mediji zapravo često govore javnosti šta je njeno mišljenje, oblikujući ga tako prema svojim uverenjima. Donosioci politika, mogu delovati kako bi odgovorili na izveštaje u medijima ili mišljenja uticajnih ljudi iz medija smatrajući da deluju u skladu sa voljom javnosti. Ovoj situaciji može doprineti i priroda okruženja i komunikacije političara. Pojedinci iz naroda veoma retko imaju priliku da razgovaraju sa političarima. Većina informacija koje političar saznaje iz svog okruženja, dobijena su od elite (novinari, zastupnici velikih interesnih grupa, donatori ili lični prijatelji koji uglavnom imaju slične stavove). Stoga nije neobično što političari uvek smatraju da njihovi stavovi i programi imaju masovnu podršku.

Pored medija, javno mnjenje o nekom problemu može da se ustanovi i drugim načinima, kao što su ankete i referendum. Na prvi pogled čini se da su ovo instrumenti koji realno mogu da predstavljaju realno, istinsko javno mišljenje. Međutim, ovaj način saznavanja i utvrđivanja javnog mnjenja ima dosta nedostataka, pa tako mediji ostaju najznačajniji kanal komunikacije javne sfere i sfere donosioca političkih odluka. Nedostatak ankete je u tome što se njom ustanovljava neko mišljenje kreirano na osnovu postavljenih pitanja anketiranih, a da mnogi nikad pre toga o tom pitanju nisu razmišljali. U takvim situacijama ljudi daju nasumične odgovore koji možda i ne bi bili isti, kada bi imali više vremena da o tome razmisle. Tako ove ankete proizvode zaključke koji često nisu validni. Pored toga, javno mnjenje je relativno nestabilno, što se može utvrditi postavljanjem istih pitanja nekoliko dana kasnije, pri čemu se mnogi ni ne sećaju prethodnog odgovora. Na kraju, moguće je održati referendum kako bi se ustanovilo mišljenje javnosti, međutim ovo je veoma ograničen instrument, jer se može sprovesti samo kada se radi o krupnim pitanjima na koja uglavnom može da se odgovori sa da ili ne.

U analizi javne politike kojoj je cilj objašnjavanje uzroka nastanka politike, važno je saznati kakvi su i koliki interesi elite u vezi problema koje određena politika nastoji da reši. Shodno tome, važno pitanje je da li su preference elita više i direktno zastupljene u donetoj politici od preferenci mase ljudi.

³⁴ Valdimer Orlando Key, *Public Opinion and American Democracy*, NY: Random House, New York, 1961, p. 422.

Definisanje problema društva i predlaganje mogućih rešenja je najznačajniji korak u procesu kreiranja politike. Odnosi u društvu koji nisu definisani kao problem i za koje nije predviđena alternativa najčešće ne postaju predmet politike. Dakle tek kada se neko **stanje ili odnos** u društvu **definiše kao problem** i kada se **ponude moguća rešenja – (opcije A,B,C)** ovaj odnos ili stanje postaje predmet politike i tada se vlasti nameće da nešto po tom pitanju čini.

Moć da se odlučuje šta će postati predmet politike je krucijalna u procesu kreiranja politike. Često je odluka šta će biti problem značajnija od odluke šta će biti rešenje.³⁵

U mnogim publicističkim i drugim vrstama tekstova često piše da su kanali komunikacije prema vlasti uvek otvoreni prema građanima i da se o svakom problemu može diskutovati, tako što se pojedinci i grupe mogu javno organizovati oko pitanja definisanja problema i ponude rešenja. Ipak, u realnosti da bi se na nešto skrenula pažnja javnosti i vlasti, neophodno je to dramtizovati, privući pažnju i vršiti pritisak – preko grupe ili grupa za pritisak na vlast. Ovo su veoma važne taktike, a njih mogu da izvedu uticajni pojedinci, dobro organizovane interesne grupe, politički kandidati i što je veoma važno – mediji.

Još jedan zanimljiv momenat može da bude *nedonošenje odluka*. Čuvanje nekog odnosa u društvu od toga da postane predmet praktične politike je takođe značajna taktika. Po politikolozima Piteru Bakraču i Morton Baracu – “ne-odluka” je odluka da se zataškaju latentni ili manifestni problemi kako ne bi došli u pažnju donosioca odluka.

Ova situacija se dešava kada dominantna elita otvoreno ili prikriveno zataškava i umanjuje značaj problema iz straha da bi usmeravanje pažnje javnosti proizvelo reakciju koja ne bi bila u interesu te elite. Konačno, ovo se dešava i što je politički sistem sam po sebi struktuiran tako da neke odnose tretira kao problem i nastoji da ih reši dok sprečava rešavanje nekih drugih.

Na kraju, osnovana je tvrdnja da je u realnosti politički sistem više odgovara i reaguje na interese dobro organizovanih, bogatih, aktivnih interesnih grupa koji imaju pristup i komunikaciju sa vladinim službenicima, a manje neorganizovanim, siromašnijim grupama sa malo dostupnih kanala komunikacije sa vlašću. Slično se može reći i za partije. One više reaguju na potrebe i interese bogatih, stručnih i obrazovanih pojedinaca i grupa, nego na nestručne, neaktivne i neobrazovane.

Tako, postaje teško odbraniti fikciju da svako u demokratiji može da postavi nešto kao političko pitanje i problem koji želi. Ostaje pitanje onda: ko je odgovoran za postavljanje nekog problema u fokus politike. Ko odlučuje o čemu će biti odlučivano?

Aktuelizovanje problema i fokusiranje pažnje: masovni mediji

Televizija spada u najznačajniji izvor informisanja. Specifičnost televizije je da ima mogućnost stvaranja emotivnog naboja daleko jačeg intenziteta, nego što to mogu npr. novine. Onaj ko kontroliše medije u jednom društvu ima ogromnu moć. Mediji nisu samo izveštači o, najopštije

³⁵ Dye, *Understanding public policy*, op. cit, p. 36

rečeno, prestižu za moć i takmičenju za političku vlast, već su i sami učesnici tog društvenog i političkog procesa.

Medijska moć je koncentrisana u vlasništvu i rukama relativno malog broja ljudi: gazde ili više gazdi, urednika, producenata, reportera, novinara vodećih televizija i novina. Ovi ljudi rade uglavnom "iza scene" i nisu uvek vidljivi široj populaciji. Njihova moć dolazi do izražaja u procesu kreiranja i odabira vesti odnosno informacija. Ovaj informativni proces sadrži važne odluke o tome šta je vest i šta je vredno da postane vest. Novinarski i televizijski urednici i producenti odlučuju kojim će ljudima, organizacijama i događajima biti posvećena pažnja koja će ih dovesti u polje javnosti i opšteg interesovanja. Ovi događaji teško mogu da postanu predmet političke diskusije ili da budu od strane vlasti shvaćeni kao značajni bez medijske popularizacije.

Političari, interesne grupe i svi drugi koji su zainteresovani da svoj problem popularizuju i upute ka vladi su svesni značaja medija. Stoga oni nastoje da podstaknu medijsku pažnju. To se najčešće ostvaruje pravljemom medijskog događaja – akcije koja je kreirana da bi privukla pažnju javnosti i medija. Generalno uzevši, što je događaj više dramatisovan, senzacionalan, pa čak i bizaran, više će biti medijski pokriven. Medijski događaj može da bude konferencija za novinare, javna debata, a ponekad su i protesti, demonstracije i izazivanje nasilja, pa i političkog nasilja kreirani sa ciljem da se neki problem dramatisuje i privuče pažnja.

Stoga se u medijima da bi se privukla pažnja često oguglale publike sve češće sreće potreba za dramatisiranjem nekog konflikta, emotivna retorika, šokirajući incidenti i sl. Tako su česte teme u medijima nasilje, korupcija u vlasti, afere i skandali, erotika, seks, itd. Pitanja kao što su na primer inflacija, državna potrošnja, spoljna politika može biti dramatisovana i aktuelizovana, a može biti ignorisana, u zavisnosti od konteksta i od procene medija šta će bolje privući pažnju.

Na osnovu do sada rečenog mogu se izdvojiti tri efekta medija u javnosti:

- 1) identifikovanje i aktuelizovanje problema i postavljanje u politički diskurs,
- 2) uticanje na stavove i vrednosti kako bi se dobila podrška za određenu politiku i
- 3) promena ponašanja glasača i donosioca politika.

Stepen uticaja ovih efekata može biti različit i zavisi od ugleda koji neki medij ima u publici. U psihologiji su mnoga istraživanja pokazala da mediji lakše formiraju stvaranje novih stavova i mišljenja nego što mogu da menjaju već postojeće stavove. Mediji pre mogu da pojačaju već postojeće stavove ali je malo dokaza da mogu da menjaju već postojeće i utvrđene vrednosti. Stoga je moć medija, naročito televizije manje izražena u ubeđivanju gledalaca da li da se priklone jednoj ili drugoj strani. Istinska moć medija leži u mogućnosti da medij postavlja neki društveni problem u sferu debate i političkog dijaloga, odnosno u mogućnosti da odlučuju čemu će biti posvećena pažnja, a šta će biti ignorisano.

3.2. Kreiranje praktične politike – formulisanje i predlaganje

Formulisanje predloga – kreiranje praktične politike je drugi potez_u ciklusu praktične politike. Kreiranje praktične politike predstavlja utvrđivanje alternativa i odabir optimalne kojim se definisani problem može rešiti.

Predlog praktične politike postaje zvanična politika tek nakon što ga vlast zvanično usvoji. To zapravo znači da donosilac odluke (vlast) može samo da izabere jednu od mogućih alternativnih politika, a da nije nužno i kreator politike. Drugim rečima, samo predstavnici vlasti imaju moć, zakonom propisanu, da odlučuju šta će zvanično biti politika, ali sa druge strane predloge i ponude praktičnih politika mogu da budu kreiraju različiti akteri.

Ko onda može da kreira tj. formuliše predloge praktične politike? Predloge praktične politike mogu da kreiraju vladini organi i tela, interesne grupe, legislativni odbori, zatim organizacije za političko planiranje, poznate po kao "think-thank" organizacije.

Ova faza je od ključnog značaja za celokupnu politiku. Analizom ove faze može se ustanoviti koliko su razvijeni i primenjeni principi savremenog upravljanja. Na osnovu toga da li politiku donosi neko ko nije dovoljno stručan, nasumično, bez metodološkog i sistematskog istraživanja prirode problema i mogućih rešenja ili je predlog politike rezultat istraživanja stručnjaka za određenu oblast, može se govoriti o stepenu razvijenosti političkog sistema.

Savremeno doba i društvo koje karakteriše hiperproizvodnja informacija, kompleksnost i međuzavisnost na lokalnom i globalnom nivou, svojom prirodom upućuju na konkurentnost i efikasnost. Svaka pogrešna – doneta odluka vodi nazadovanju, naročito ako se dati politički sistem uporedi sa nekim u okruženju, koje takve greške ne pravi. Razvoj nauke, komunikacionih i tehničkih sredstava i uopšte ljudske svesti uticao je na sve veću moguću primenu nauke u svakodnevnom životu. Upravo je ovo element po kome se razlikuju stari vladar koji "zagledan u daljinu" razmišlja šta mu valja činiti i kakvu odluku da donese, a na osnovu svojih mišljenja, sklonosti, intuicija, interesa ili čak strasti i savremeni upravljač koji je "menadžer u proizvodnji praktičnih politika" koji u proces kreiranja politike uključuje interesne grupe, stručnjake, istraživače, analitičare, savetnike itd. a kome su osnovni principi ekonomičnost, efikasnost i efektivnost.

Veoma važno je shvatiti potrebu stručnog kreiranja predloga politike. Onaj ko kvalitetno može da obavi taj posao je analitičar, dakle profesionalac kome je to struka i profesija. Treba uvideti razliku između analitičara koji samo analizira određenu politiku i analitičara koji je aktivno uključen u ovoj drugoj fazi odnosno u procesu kreiranja predloga praktične politike. To je zapravo pozicija u kojoj analitičar može najviše konkretno da deluje i doprinese kvalitetu donete odluke. Analitičar u ovoj ulozi je zapravo savetnik. Dakle, dok analitičar može da bude neko ko samo komentariše aspekte neke politike obraćajući se pri tom ne samo vlasti već i javnosti uopšte, analitičar-savetnik je uži pojam. On koristeći analitičke instrumente ne komentariše samo efekte ili sadržaj neke politike, već prvenstveno kreira predlog praktične politike. Uslov kvalitetnog savetnika je pre svega da bude kvalitetan i stručan analitičar.

Kreiranje politike u ovom kontekstu, odnosno politika koju kreira stručnjak na osnovu primenjenih naučnih principa podleže izvesnim pravilima i metodologiji kreiranja predloga politike.

Budući da je osnovna relacija u izučavanju praktičnih politika, relacija problem-rešenje, a neki od osnovnih principa racionalnost, ekonomičnost, efektivnost, metodičnost itd, proces kreiranja praktične politike treba da se sastoji od sledećih faza:

- 1) definicija problema
- 2) utvrđivanje mogućih politika (akcija) koje mogu uticati na rešavanje problema
- 3) evaluacija alternativa i odabir optimalne odnosno najpovoljnije opcije i
- 4) izrada predloga praktične politike (*policy paper*).

Nakon ovog procesa gotov predlog – politički papir se dostavlja donosiocu odluke koji ga prihvata i legitimizuje kao zvaničnu vladinu politiku. Ovim zapravo otpočinje treći ciklus praktične politike – usvajanje.

3.3. Usvajanje politike

Treća faza ciklusa predstavlja zvanično usvajanje politike. Parlament, vlada, lokalna vlast itd. donose odluke da se određeni predlog politike prihvati. Time usvojena politika zapravo postaje zvanična. Kod kreiranja predloga politike ukoliko je kreira stručno lice koje nije deo vlasti, treba posebno obratiti pažnju na koji će način politika biti usvajna i ko će o tome odlučivati. Potreba za ovim proizilazi iz ključnih karakteristika praktične politike. Krajnji cilj predlagača je da se predloženim kursom akcija reši neki problem, a to znači da predlog prvo treba biti usvojen. Predlog politike može biti kvalitetno kreiran i dobar način da se problem reši, ali ukoliko ga ne prihvati vlast on neće dovesti do rešavanja problema. Stoga je ponekad potrebno ponuditi i manje valjanu politiku, ali koja će za vlas biti prihvatljivija.

O razlozima da vlast ne prihvati neki predlog politike, iako je on validan i zasnovan na kvalitetnim analizama i informacijama, moguće je raspravljati iz više aspekata. Dobro objašnjenje može da ponudi teorija javnog izbora (konstitucionalna ekonomija) u kojoj političari kao i svi drugi imaju svoje interese, a koji se ne moraju poklapati sa opštim interesom. Dakle, analitičar praktične politike, budući da je usmeren na rešavanje konkretnih problema uvek treba da uzima u obzir kontekst situacije u kojoj jedna politika treba da bude prihvaćena i da to uvrsti kao značajnu determinantu prilikom odabira najpovoljnije i akcije i kreiranja predloga politike.

Doneta politika može da bude zakon, uredba, podzakonski akt, zatim strategija, deklaracija, memorandum itd. Najznačajnije odluke donosi parlament i to najčešće u formi zakona. Otuda je za

analitičara-predlagača praktične politike važno da utvrdi mehanizam donošenja odluka i situacije u kojima bi predlog mogao da bude odbačen ili modifikovan. Stoga predlagač – kreator politike treba, koliko je moguće da predvidi sve moguće situacije kako bi već samim sadržajem i strukturom predloga to predupredio.

3.4. Implementacija politike – značaj uprave u sprovođenju politike

Zvaničnim usvajanjem politike ne završava se ciklus javne politike i interesovanje analitičara jer je period politike posle njenog usvajanja takođe značajan. Implementacija ili sprovođenje politike podrazumeva sve aktivnosti koje se preduzimaju da se doneta politike sprovede u realnom životu.³⁷ Ovo može da uključi i stvaranje novih organizacija kao što su agencije, kancelarije, itd. Ove organizacije treba da sprovedu politiku odnosno zakon u operativna pravila. U slučaju primene neke politike na konkretan slučaj veliki značaj ima administracija, odnosno javna uprava.

Značaj javne uprave u savremenom civilnom je od izuzetnog značaja. Od kvaliteta javne uprave i odnosa građana prema upravi zavisi zapravo celokupni društveni sistem i odnos prema državi. Ukoliko u nekoj zajednici postoje dobri analitičari koji mogu da ponude kvalitetan predlog praktične politike i politička volja da se on usvoji, sve to neće postići nikakav efekat ukoliko uprava ili administracija ne obavi kvalitetno svoj posao.

Može se postaviti pitanje: šta čini kvalitetnu upravu? U današnje vreme pitanje reforme javne uprave i upravljanja uopšte predstavljaju izuzetno važno područje savremene političke, pravne i ekonomske misli. U promišljanju ovog problema mogu se ustanoviti dva paradigmatička pristupa javnoj, odnosno državnoj upravi. Prvi pristup je tradicionalni pristup koji najprostije rečeno pod javnom upravom smatra izvršavanje naredbi i odluka koje donose predstavnici vlasti u državi. To je sistem javne uprave u kome se građani tretiraju kao podanici, a uprava je samo instrument koji sprovodi politiku vlasti jedne države. Ono što karakteriše ovu strukturu su čvrsta pravila i hijerarhija. Drugi, moderni pristup državu tretira kao javni servis koji pruža usluge građanima, a javna uprava je instrument ostvarivanja tih usluga. Umesto rigidnih i udaljenih institucionalnih struktura, hijerarhijski ustrojenih organizacija, prednost se sve više i doslednije pruža fleksibilnim i autonomnim modalitetima organizovanja i upravljanja. Radi se o težnji i preusmeravanju uprave prema tržišnim standardima i merilima (marketizacija javnog sektora). Ključne karakteristike savremene kvalitetne javne uprave su iste kao i na tržištu: efikasnost, ekonomičnost, efektivnost. Drugim rečima, javne usluge (servisi) postaju sve više menadžerski, a manje zasnovani na načelima javnosti i odgovornosti.³⁷

Kod nekih autora ova distinkcija se pravi i korišćenjem različitih termina. Kada se govori o tradicionalnom – administrativnom modelu, koji se smatra anahronim, koristi se termin državna uprava, dok se savremena menadžerska uprava označava terminom javna uprava.

³⁷ Jones, *An introduction to the Study of Public Policy*, op. cit., p.165-193.

³⁷ Detaljnije: Mijat Damjanović, *Uporedna iskustva državnih uprava*, MAGNA AGENDA, Beograd, 2003.

Sledeći važan momenat je uvideti vezu vlade i administracije u moderno organizovanoj državi i upravi.³⁸ Ta veza i odnosi su u današnje vreme znatno kompleksniji i komplikovaniji, pošto je tradicionalno državna uprava bila uglavnom vezana samo za sprovođenje odluka, dok je u savremenom kontestu javna uprava uključena i drugim fazama ciklusa praktične politike, odnosno kreiranja politike. Moderno organizovana javna uprava, dakle, nije samo struktura koja sprovodi nečije naredbe već i učestvuje u formulaciji politike i upošljava resurse zarad postizanja cilja praktične politike. Stoga je teško danas napraviti jasnu razliku između menadžerijalne akcije, praktične politike i administracije u javnom sektoru.³⁹ Na osnovu toga sledi da je od izutene važnosti i kadar, odnosno zaposleni u upravi. Znanja savremenog činovnika treba da budu slična menadžeru u privatnom sektoru. To pre svega znači multidisciplinarni pristup rešavanju problema, delovanje na osnovu kriterijuma ekonomičnosti i efektivnosti, a pored toga neophodna je i moralna dimenzija.

Prilikom razmatranja birokratije i analize administracije, treba imati u vidu dva aspekata: diskrecija administracije, motivi i interesi činovnika.⁴⁰

Kada se govori o poslovima administracije, mnogi od njih su kao i ranije rutinski poslovi, npr. naplaćivanje poreza, dostavljanje pošte i sl. Međutim, administracija često ima diskreciju kada obavlja neke poslove, pa čak i one rutinske. To se dešava pošto pojedinačni slučaj nije uvek u skladu sa uspostavljenim pravilima, ili se više od jednog pravila može primeniti na jednom slučaju, što može izazvati različite efekte. Pored toga, implementacija praktične politike često uključuje odlučivanje, odnosno presuđivanje administracije u konkretnim slučajevima. Administracija ili birokratija dobija uglavnom okvirne i generalne pravce delovanja koji se dalje trebaju razviti i konkretizovati. Na primer, administracija treba da odluči da li je neka osoba, firma, korporacija itd. postupila u skladu sa zakonom i pravilima i ako nije, kakve kazne ili akcije treba preduzeti.

Kada je reč o interesima administracije, odnosno činovnika treba uvek imati na umu da oni kao i svaki drugi nastoje da ostvare veću zaradu, sigurnost posla, veću moć, prestiž itd. Ovo utiče da profesionalni i lični motivi podstiču da se povećava moć birokratije, funkcije, budžeti agencija i sl. Stoga, nastojanje birokratije ka stalnom proširenju funkcija i budžeta, može da objasni i rast vlade tokom vremena (u smislu budžeta kojim raspolaže).

Što se tiče javne uprave i državnih službenika u Srbiji, ona je još uvek velika, neefikasna i skupa. Državna uprava je opterećena velikim brojem zaposlenih, vrlo često nedovoljno obučanih. Uz to, često komplikovane procedure u obavljanju usluga građanima dodatno pospešuju negativnu reputaciju uprave i države kod građana, pogotovu ako se ima na umu da je to mesto gde se građanin direktno sreće sa vlašću u svojoj državi. Ovo znači da reforma državne uprave u Srbiji (na svim nivoima, lokalnom, pokrajinskom i centralnom) tek treba da se obavi.

³⁸ Owen E. Huges, *Public management and administration*, Macmillan Press, Houndmills UK, 1994, p. 145 – 167.

³⁹ Jamil E. Jreisat, *Comparative public administration and policy*, University of South Florida, Boulder, 2002, p. 79.

⁴⁰ Dye, *Understanding public policy*, op. cit, p. 50-56.

3.5. Nadgledanje i evaluacija praktične politike

Konačno, faza evaluacije i nadgledanja politike predstavlja završnu fazu u kojoj se utvrđuju rezultati odnosno efektivnost sprovedene politike.⁴¹ Od odgovora da li je praktična politika postigla očekivani efekat zavisi da li će se određena politika i u budućnosti sprovoditi ili je treba menjati. Utvrđivanje uspešnosti politike zavisi od postavljenog cilja odnosno problema koji treba rešiti. Stoga definicija problema koji treba da bude rešen praktičnom politikom treba da bude što preciznija i da sadrži kvantitativne elemente na osnovu kojih je egzaktno moguće utvrditi stepen postignutosti cilja. U ovom slučaju, kada se govori o evaluaciji, treba reći da je reč o evaluaciji posle usvajanja politike. Pored ove evaluacije moguća je i evaluacija ili vrednovanje pre njenog donošenja. To se obavlja u fazi odabira optimalne praktične politike.

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 praktične politike pravilno sproveden
- da li je praktična politika postigla očekivani efekat
- da li postoji potreba za modifikacijom politike, promenom ili potpunim redizajnom, šta bi trebalo drugačije uraditi sledeći put.⁴²

Kada praktične politike ne postignu očekivani efekat, obično se javljaju dva tipa grešaka: teorijska greška i programska (implementaciona greška).

Teorijska greška se događa kada je praktična politika sprovedena kako je i planirano ali ipak ne postigne očekivani efekat, dok je implementaciona greška kada se efekat ne postigne zbog nepravilnog sprovođenja politike.

Načelno se evaluacija može podeliti na *spoljnu* i *unutrašnju*, i na *formativnu* i *sumativnu* evaluaciju.

Unutrašnja evaluacija postoji onda kada organ ili telo vlade koje sprovodi politiku istovremeno utvrđuje njene rezultate, dok u drugom slučaju evaluaciju vrši spoljni akter koji je samo posmatrač.

⁴¹ Jones, *An introduction to the Study of Public Policy*, op. cit, p. 196 – 230.

⁴² Detaljnije o ovome: *California State University, Long Beach*, <http://www.csulb.edu/~msaintg/ppa670/p&sch9.htm#implementation>.

Kada je reč o tzv. formativnoj evaluaciji, ona se obavlja kada je politika ili neki program u fazi izvođenja. Formativna evaluacija treba da utvrdi kako se i da li se uspešno sprovodi politika i pri tome moguće je vršiti korekcije paralelno dok proces implementacije traje.

U drugom slučaju reč je o evaluaciji u trenutku kada je program odnosno politika u potpunosti sprovedena. Ovom evaluacijom se utvrđuje da li je cilj postignut, a ako nije, zašto nije?

Dakle, formativna evaluacija utvrđuje da li se politika pravilno sprovodi, a sumativna da li je postigla cilj. Da bi se evaluacija mogla obaviti valjano i precizno, veoma važna je prva faza u analizi praktične politike, a to je precizno definisan cilj, iskazan operabilnim terminima.⁴³

Treba na kraju reći da se prilikom evaluacije sprovedene politike često može naići na različite teškoće ili otpore. Oni se mogu desiti iz više razloga:

- celokupan program ili politika je kontroverzna
- motivi političke prirode da se neka politika prikaže uspešnom ili neuspešnom bez obzira na realno stanje
- teškoće u merenju postignutosti programa
- nekooperativnost onih koji vode ili sprovode politiku
- efekti programa ili politike mogu da budu pod uticajem nedostupnih elemenata.

⁴³ Detaljnije o evaluaciji: Patton, Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, op. cit, 362-397 i William N. Dunn, *Public Policy Analysis*, Pearson, New Jersey, 2004, p. 342-372.

Literatura:

1. Carl V. Patton, David S. Sawicki, *Basic methods of policy analysis and planing*, Prentice Hall, New Jersey, 1993.
2. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study op Public Policy*, Harcourt Brace College Publishers, Fort Worth, 1984.
3. Guy B. Peters, *American public policy*, CQ Press, Washington, 2004.
4. Eugene Bardach, *The eight-step path of policy analysis*, Berkeley Academic Press, Berkeley, 1996.
5. Jamil E. Jreisat, *Comparative public administration and policy*, University of South Florida, Boulder, 2002.
6. Miroslav Prokopijević, *Konstitucionalna ekonomija*, E press, Beograd, 2000.
7. Mijat Damjanović, *Uporedna iskustva državnih uprava*, MAGNA AGENDA, Beograd, 2003.
8. Owen E. Huges, *Public management and administration*, Macmillan Press, Houndmills UK, 1994.
9. Paul A. Sabatier, *Political scinece and public policy in: Public policy: the essential readings*, ed. Stella Z. Theodoulou, Matthew A. Cahn, Prentice Hall, New Jersey, 1995.
10. Thomas R. Dye, *Understanding public policy*, New Jersey, Prentice Hall, 2002.
11. Thomas A. Brikland, *An Introduction to the policy process*, M.E. Sharpe, New York, 2005.
12. Young, Quinn, *Writting effective public policy papers*, : Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest 2002
13. Valdimer Orlando Key, *Public Opinion and American Democracy*, NY: Random House, New York, 1961.