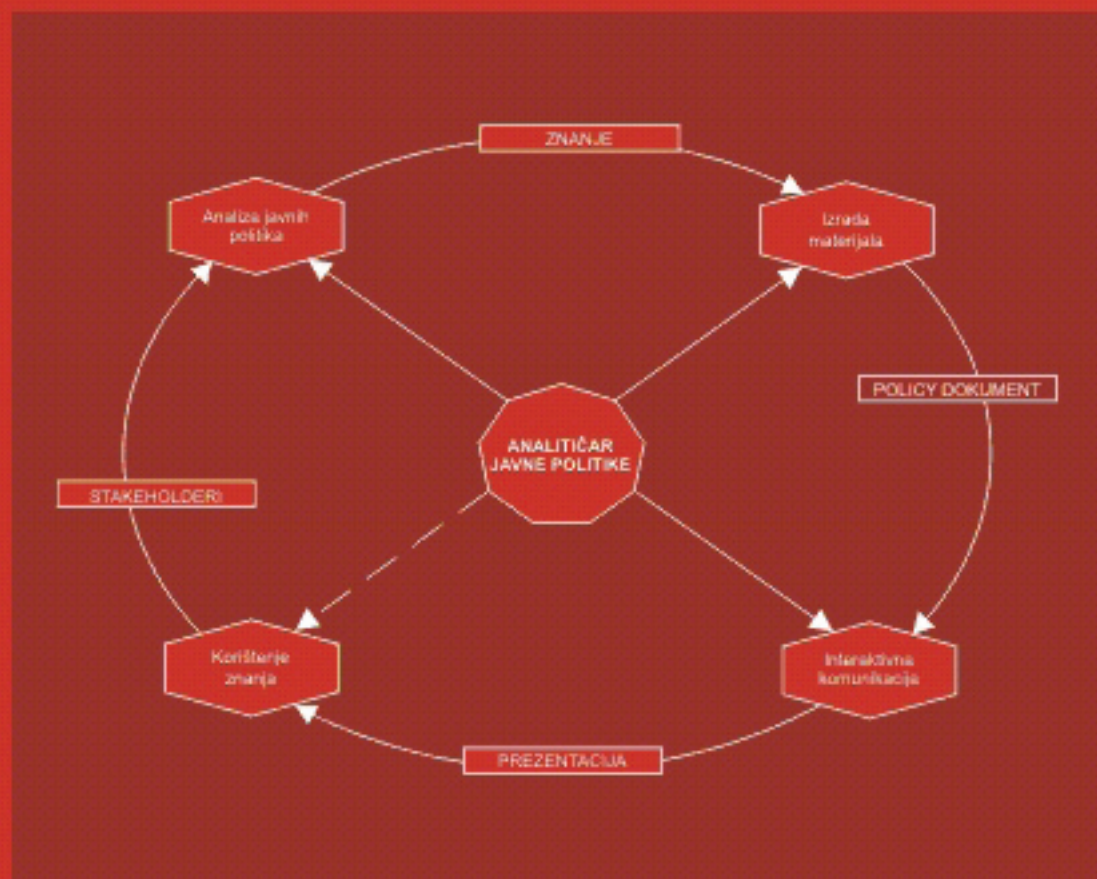


PRIRUČNIK ZA ANALIZU JAVNIH POLITIKA



UVOD U PROCES KREIRANJA JAVNIH POLITIKA NA LOKALNOM NIVOU

ALDI
Udruženje građana za
lokalne razvojne inicijative

Goražde, januar 2007.



Projekat finansiran od strane
Evropske unije

PRIRUČNIK

za

ANALIZU JAVNIH POLITIKA

Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou

Prvo izdanje

AGENCIJA ZA LOKALNE RAZVOJNE INICIJATIVE

GORAŽDE

2007

(c) 2000, 2006 ALDI u.g.

PRIRUČNIK ZA ANALIZU JAVNIH POLITIKA

Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou

Prvi put objavljeno u 2007. godini

Prvo izdanje: Januar 2007.

Izdavač: Udruženje građana za lokalne razvojne inicijative ALDI u.g.

Tiraž: 1000 kopija

Dizajn: Mursel Musabašić

Štampano u Bosni i Hercegovini

ALDI
Agencija za lokalne razvojne inicijative
Panorama b.b.
73 000 Gorazde
Bosna i Hercegovina
Internet: www.aldi.ba

Projekat: "Nova uloga NVO u procesu dizajniranja javnih politika u BiH"

Priručnik 'Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou' kreiran je tokom rada na projektu 'Nova uloga NVO u procesu dizajniranja javnih politika', koji je finansiran od strane Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini, kroz projekat u okviru Evropske inicijative za razvoj demokratije i ljudskih prava (EIDHR).

Ovaj dokument je sačinjen uz finansijsku pomoć Evropske unije. Sadržaj ovog dokumenta je isključiva odgovornost Aldi u.g. i ni pod kojim okolnostima ne može se smatrati da odražava poziciju Evropske unije.

S A D R Ź A J

Predgovor	
Uvod	1
Pojmovi i definicije	5
PRVO POGLAVLJE	
Osnove procesa kreiranja javnih politika	9
1.1. Razvijeni model procesa kreiranja javnih politika	12
1.2. Modeli promjene javne politike	14
DRUGO POGLAVLJE	
Osnove analize javnih politika	21
2.1. Multidisciplinarna analiza javnih politika	22
2.2. Oblici analize javnih politika	28
2.3. Praksa u analizi javnih politika	33
2.4. Kritičko razmišljanje i javne politike	39
2.5. Strukturiranje policy problema	42
TREĆE POGLAVLJE	
Učesnici u procesu kreiranja javnih politika	49
3.1. Zvanični učesnici u procesu kreiranja javnih politika i njihove uloge	49
3.2. Nezvanični učesnici u procesu kreiranja javnih politika i njihove uloge	52
3.3. Povezanost različitih učesnika u procesu kreiranja javnih politika	55
ČETVRTO POGLAVLJE	
Tehnike i alati u procesu kreiranja javnih politika	57
4.1. Osnovne karakteristike prijedloga za javnu politiku	57
4.2. Kako napisati prijedlog javne politike	59
4.3. Kako publikovati prijedlog javne politike	69
DODATAK – Primjer policy briefa	77
Bibliografija	89
P R E G L E D T A B E L A I S L I K A	
Tabela 1-1. <i>Faze procesa kreiranja javne politike</i>	12
Tabela 4-1. <i>Razlike između studije javne politike i analize javne politike</i>	58
Tabela 4-2. <i>Elementi rada o policy pitanjima i metode kreiranja informacija relevantnih za svaki od elemenata</i>	69
Slika 1-1. <i>Ciklus javne politike</i>	10
Slika 1-2. <i>Proces kreiranja javnih politika ima višestruke cikluse</i>	14
Slika 2-1. <i>Proces integrisane analize javnih politika</i>	23
Slika 2-2. <i>Oblici analize javnih politika</i>	29
Slika 2-3. <i>Primjena različitih metoda u analizi javnih politika</i>	34
Slika 2-4. <i>Struktura i proces policy argumentacije</i>	40
Slika 2-5. <i>Strukturiranje problema u analizi javnih politika</i>	43
Slika 2-6. <i>Faze strukturiranja problema</i>	46
Slika 4-1. <i>Proces policy komunikacije</i>	73
Okvir 4-1. <i>Podsjetnik za izradu finalne verzije policy dokumenta</i>	71

Predgovor

Ideja za ovaj priručnik nastala je u 2005. godini, kada je javna administracija u Bosni i Hercegovini pravila prve ozbiljne korake ka članstvu u Evropskoj uniji. Nakon 10 godina tranzicije pod vođstvom međunarodnih institucija, napokon je došlo vrijeme da domaće institucije preuzmu odgovornost za kreiranje, vođenje i upravljanje tranzicijskim promjenama. Razlog za ovaj prenos odgovornosti je bio veoma jednostavan. Ukoliko Bosna i Hercegovina želi članstvo u Evropskoj uniji domaće snage moraju imati kapacitete da samostalno donose odluke o ključnim pitanjima koja istovremeno moraju odgovoriti na dva izazova, kako reorganizovati javnu administraciju u skladu sa zahtjevima Evropske unije i kako omogućiti kreiranje pozitivnih promjena u životnom standardu svih stanovnika Bosne i Hercegovine.

Civilno društvo i proces kreiranja javnih politika

Promjene u povlačenju međunarodne zajednice sa leaderske pozicije u kreiranju pozitivnih promjena nisu postavili izazove samo sa predstavnike domaće vlasti. Možda i veći izazovi su postavljeni pred domaće organizacije civilnog društva. Povlačenjem međunarodne zajednice, domaće organizacije civilnog društva više nemaju mogućnost da igraju sporednu ulogu u predlaganju, monitoringu i procjeni djelovanja javne administracije. Kao i u svim drugim demokratskim društvima, došlo je vrijeme da civilno društvo preuzme jednu od glavnih uloga u ovom procesu.

Imajući u vidu da će prilika za snažnijim angažovanjem civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika biti ubrzo dobivena, početkom 2005. godine nekolicina nevladinih organizacija je donijele odluku da mobiliziraju sve raspoložive snage kako bi u novonastaloj situaciji odigrali ulogu na najbolji mogući način. U oktobru 2005. godine, pet organizacija civilnog društva – Centar za promociju civilnog društva, Centri civilnih inicijativa, Transparency International BiH, Fondacija Mozaik i Agencija za lokalne razvojne inicijative započeli su sa pripremama kako bi mobilizirali snage civilnog društva da snažno utiču na domaće vlasti da posvete maksimalnu pažnju rješavanju najznačajnijih socijalnih i ekonomskih problema stanovnika Bosne i Hercegovine.

Kako bi se maksimizirao efekat rada organizacija civilnog društva odabran je najpovoljniji momenat. Godina u kojoj se održavaju opšti izbori je najpovoljnije vrijeme za definisanje političkih ciljeva domaćih vlasti i taj momenat je iskorišten da se pokrene GROZD (skraćenica od Građansko organizovanje za demokratiju) kao instrument uticaja civilnog društva na efikasno djelovanje javne administracije u javnom interesu. GROZD je omogućavao okvir za zajedničko djelovanje građana, nevladinih organizacija i interesnih udruženja kako bi svi zajedno kreirali sveobuhvatan prijedlog ciljeva, aktivnosti i mjera koje novoizabrane domaće vlasti trebaju provesti, a sve u cilju obezbjeđenja značajnog napretka u rješavanju najznačajnijih socio-ekonomskih problema sa kojima se svakodnevno suočava najveći broj stanovnika Bosne i Hercegovine.

Inicijativa za pokretanjem GROZD-a naišla je na široko odobravanje od strane civilnog društva. GROZD-u je pristupilo oko 400 nevladinih organizacija i veliki broj interesnih udruženja koja su okupljala različite grupe građana koji su trpili posljedice neefikasnog djelovanja javne administracije – kao što su poljoprivrednici, nezaposleni, socijalno ugroženi i penzioneri. Konkretni planovi GROZD-a bili su identifikacija 12 najznačajnijih problema za koje stanovnici smatraju da se trebaju naći na

vrhu ljestvice prioriteta novoizabranih vlasti, te kreiranje ciljeva za koje civilno društvo smatra da su realno ostvarivi i da njihovo ostvarivanje predstavlja vrhunski prioritet u radu novoizabranih vlasti. Da bi ojačali poziciju civilnog društva u okviru GROZD-a pokrenuta je mobilizacija građana u cilju dobivanja podrške za ciljeve koji su objedinjeni u dokumentu - **Građanska platforma**. Tokom 2006. godine GROZD je podržalo 504.000 građana Bosne i Hercegovine, što je do tada najveći broj građana koji je podržao bilo kakvu inicijativu od strane civilnog društva na prostoru cijele Jugoistočne Evrope. Neposredno prije izbora, sve najveće političke partije u Bosni i Hercegovini su dale svoje pismeno obećanje da će zahtjeve sadržane u Građanskoj platformi u narednom četverogodišnjem mandatu u potpunosti provesti. Na ovaj način civilno društvo je pokazalo svoju zrelost i spremnost da se aktivno uključi u proces kreiranja javnih politika i da na najbolji mogući način doprinese značajnom povećanju blagostanja svih građana Bosne i Hercegovine.

Kako je nastao ovaj priručnik

Tokom višegodišnjeg rada na zagovaranju i analizi javnih politika, naša organizacija stekla je veoma važna iskustva o kapacitetima i ograničenjima različitih učesnika u procesu kreiranja javnih politika. Nivo stručnog znanja, kako vladinih tako i nevladinih učesnika u ovom procesu je bio na izuzetno niskom nivou, što je najvećim dijelom bilo uzrokovano dominantnom pozicijom međunarodnih institucija koje su dugo godina jedine imale stručne kapacitete da dizajniraju, planiraju, organizuju i procjenjuju složene reformske procese u Bosni i Hercegovini. Koliko su tehnička znanja u oblasti kreiranja javnih politika bila marginalizovana možda najbolje pokazuje činjenica da od preko 100.000 različitih knjiga koje obrađuju pitanje javnih politika ili analize javnih politika, na jezicima naroda Bosne i Hercegovine postoji samo jedna knjiga koja obrađuje ovo pitanje i koja je zahvaljujući Australskoj ambasadi objavljena u Republici Hrvatskoj.

Iz tog razloga ALDI je zahvaljujući finansijskoj pomoći Evropske komisije u Bosni i Hercegovini započeo sa izradom Priručnika koji bi na jednom mjestu približio pitanja kao što su osnove procesa kreiranja javnih politika, osnove analize javnih politika, te učesnicima u procesu kreiranja javnih politika omogućio uvid u osnovne tehnike i alate koji olakšavaju proces dizajniranja, planiranja, organizovanja, provođenja i procjenjivanja javnih politika. Priručnik je originalno nastao sa ciljem da se unaprijedi proces kreiranja javnih politika. Odabir da se priručnik fokusira na lokalni nivo je zasnovan na činjenici da nevladine organizacije najčešće fokusiraju svoju pažnju na lokalne javne politike i da im je u njihovim naporima potrebna stručna podrška prilikom formuliranja vlastitih prijedloga javnih politika. Međutim, zbog činjenice da su se u periodu same izrade priručnika dogodile snažne promjene u ulozi civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika, ovaj priručnik sadržava i osnove procesa kreiranja i analize javnih politika koje mogu olakšati proces kreiranja i složenijih javnih politika na svim nivoima vlasti.

I na kraju, bilo bi pogrešno protumačiti da je ovaj priručnik kreiran samo za nevladine organizacije zainteresovane za proces kreiranja javnih politika. Istovremeno sa ovim ciljem, ovaj priručnik može poslužiti i svim formalnim akterima u procesu kreiranja javnih politika, posebno zastupnicima koji su izabrani u parlamente ili općinska vijeća kako bi i oni efikasnije mogli odlučivati o tome koje javne politike na najbolji način mogu doprinijeti ostvarivanju obećanja zbog kojih su od strane građana izabrani.

Zahvale

Ovaj priručnik je zajednički kreiran od strane osoblja ALDI koje je bilo uključeno u implementaciju projekta 'Nova uloga NVO u procesu dizajniranja javnih politika', koje je tokom rada na projektu istovremeno radilo na jačanju kapaciteta domaćih nevladinih organizacija za dizajniranje javnih politika i pripremalo različita poglavlja ovog priručnika. Svoj veoma važan doprinos u kreiranju ovog priručnika dali su: Vildana Kadrić (vildana.kadric@aldi.ba), Edita Bešlija (edita.beslija@aldi.ba) i Fatima Imamović (fatima.imamovic@aldi.ba), osobe koje su već nekoliko godina duboko posvećene pitanjima kako obezbijediti pozitivne promjene na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini. Takođe, potrebno je da se zahvalimo i našem kolegi, Murselu Musabašiću, koji je izradio dizajn i pripremio kompletan priručnik za štampu jer bez njegove pomoći teško da bi priručnik u ovakvom obliku ugledao svjetlo dana. Naravno ne možemo zaboraviti ne pomeniti i zahvaliti svim kolegama iz nevladinih organizacija sa kojima smo radili sve vrijeme prilikom pripreme i izrade ovog priručnika, čije aktivnosti i ciljevi su nam dali jasne smjernice u kojem pravcu izrada ovog priručnika treba da ide. I na kraju, moramo izraziti duboku zahvalnost osoblju Delegacije Evropske komisije u Bosni i Hercegovini koje je prepoznalo potrebu i omogućilo izradu i publikovanje ovog priručnika.

U Goraždu, 22. januara 2007. godine

Demir Imamović, ALDI Izvršni direktor

“Mada samo nekolicina može tvoriti politiku, svi smo sposobni
da sudimo o njoj.”

Perikle
430 g. p. n. e.

Uvod

Distribucija dobara i usluga, bogastva i prihoda je sama srž javnih politika. Jedna od najpoznatijih definicija političkih nauka govori da političke nauke proučavaju **'ko dobija šta, kada i kako'**.¹ Ovaj priručnik koji je pred vama ima za cilj da uvede različite učesnike u proces kreiranja javnih politika – bilo da tek namjeravaju da se aktivno uključe u proces kreiranja javnih politika, ili one iskusnije – u osnovne tehnike analize i planiranja javnih politika koje su neophodne za uspješno učestvovanje u procesu kreiranja javnih politika na lokalnom nivou.²

Građani Bosne i Hercegovine su u proteklih 15 godina veoma dobro naučili koliko je kontraverzno političko pitanje ko dobija šta, kada i kako. Upravo zbog teškoće dobijanja pravednog ili preciznije rečeno jednakog dijela prava, dobara, resursa i usluga i mogućnosti, parlamentarci i vladini službenici nekada i godinama raspravljaju o tome koji način raspodjele je najpravedniji za sve stanovnike Bosne i Hercegovine ili sve stanovnike jednog od entiteta ili sve stanovnike jednog ili više kantona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Da bi ilustrirali politički problem u odlučivanju ko dobija šta, kada i kako, mogli bi odabrati bilo koje pitanje iz oblasti javne politike – ustavna pitanja, poreski sistem, obrazovanje, socijalnu zaštitu, pitanje policije ili zapošljavanja. Sva ova pitanja su za trenutnu političku zajednicu od neprocjenjive važnosti. Pitanja su toliko značajna i komplikovana da neko ko prati njihov rad posredstvom medija vrlo lako može pomisliti da su ova pitanja toliko komplikovana za Bosnu i Hercegovinu da ih je prosto nemoguće riješiti, a da svi budu zadovoljni. Domaćim političarima su ova pitanja toliko bitna da su spremni prijetiti i novim ratom ukoliko bi se u nekim od ovih pitanja donijela odluka kojom oni ne bi bili zadovoljni. Zato da nas ne bi 'optužili za novi rat' kao primjer teškoće u odlučivanju kako u političkom procesu obezbijediti da svi imaju jednake koristi od političke odluke, korist ćemo se primjerom raspodjele čokoladnog kolača između studenata na predavanju o javnih politikama.³

Rat zbog kolača?

Na predavanje o javnim politikama profesor nenajavljeno donese čokoladni kolač sa namjerom da ga podijeli jednako svim studentima. Profesor na početku govori da je potreban samo jedan preduslov da bi se kolač pojeo, a to je da se kolač podijeli jednako. Prva pomisao za nekoga ko posmatra cijelu situaciju jeste da tu uopšte nema nekog problema u odlučivanju kako zadatak obaviti na način da su svi zadovoljni. Jednostavno rješenje jeste da se izbroje studenti u učionici i da se kolač izreže na taj broj jednakih dijelova i da se tako izrezani kolač podijeli svima. Ako se prisjetimo da se politička nauka bavi pitanjem ko dobija šta, kada i kako, ovo jednostavno rješenje ne izgleda najispravnije, jer ono podrazumijeva samo jednu dimenziju rješavanja problema, ali brojna druga pitanja ostavlja otvorenim. Odabraćemo samo nekoliko primjera:

1. Neki od studenata može reći da je predloženo rješenje nepošteno prema ljudima koji su odsutni sa predavanja. Neko bi mogao reći: 'Ja ne bih preskočio čas da sam znao da će se na času dijeliti čokoladni kolač.'

1 Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How* (2 izdanje, Cleveland: World Publishing, 1958)

2 Ovaj priručnik je proizveden u namjeri da se unaprijedi proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou u Bosni i Hercegovini. Iz tog razloga instrumenti analize i planiranja javnih politika su posebno prilagođeni za lokalni nivo odlučivanja, što ne znači da su neprimjenjivi u procesu kreiranja javnih politika na bilo kojem nivou.

3 Ovo je primjer koji je prvi put objavljen u radu Douglas Rae u: 'The Egalitarian State: Notes on Contradictory System of Ideas'. Objavljen u *Daedalus* 108. 1979. godine; str 37-54.

Takođe, neki od studenata koji ne pohađaju predmet javne politike bi mogao reći da je ova podjela nepoštena, jer da je znao da će se na tom predmetu dijeliti kolači, možda bi i on studirao taj predmet.

2. Nakon prethodne zamjerke, neko od studenata može ustati i reći da originalni prijedlog raspodjele kolača nije pravedan jer se kolač dijeli svima jednako bez obzira što svi studenti u učionici nemaju jednake rezultate. Neki studenti su bolji od drugih. Imaju bolje rezultate na testovima, drugi bolje doprinose procesu učenja dok treći ometaju nastavu. Da bi se ova greška korigovala on može predložiti da se kolač podijeli po principu jednakih dijelova za jednak rang studenata.

3. Jedna grupa studenata, muških ili ženskih, može se usprotiviti i reći da predložen način raspodjele nije pošten, jer bi se kolač trebao podijeliti jednako među spolovima. Nije u redu da jedan spol dobije više, a drugi manje. Kolač bi se trebao podijeliti da i muškarci i žene dobiju jednak dio kolača. Oni predlažu da se kolač podijeli na nejednake dijelove, ali na jednake grupe.

4. Nakon toga, neko od studenata može ustati i reći da, i pored ovoga, podjela nije pravedna. Neki studenti su za ručak imali desert, dok neki studenti nisu imali ništa za desert u studentskoj menzi, postavljajući pitanje da li je pravedno podijeliti kolač na jednake dijelove kada znamo da su neki od njih već pojeli kolač, a drugi ne. On se može usprotiviti predloženoj podjeli i ustvrditi da je pravednija podjela koja bi kolač podijelila na nejednake dijelove tako da svaki student ima na kraju jednak obrok.

5. Neko od studenata ko malo bolje poznaje prehrambene navike studenata može ustati i reći da je predložena raspodjela kolača nepoštena jer u sali su studenti koji različito vrednuju vrijednost kolača u prehrani. Neki su alergični na čokoladu, neki je jednostavno ne vole dok drugi zaista cijene dobar čokoladni kolač. On može predložiti da se prvima dodijele manji dijelovi kolača, dok bi veće porcije bile dodijeljene onim pravim zaljubljenicima u čokoladni kolač.

6. Grupa studenata koji takođe studiraju ekonomske nauke, takođe bi se mogli usprotiviti predloženom načinu raspodjele kolača. Zašto da trošimo vrijeme oko ovako komplikovane procedure, zašto jednostavno ne damo svakome viljušku i pustite nas da pojedemo kolač. Možda će zaista rezultat biti da neće svi pojesti jednake dijelove, al će bar svi imati jednake šanse za jedenje kolača.

7. Nakon njih mogli bi se usprotiviti studenti statistike, koji bi mogli tehnički jasno argumentovati da je kolač nemoguće podijeliti na jednake dijelove (što je tehnički zaista i teško izvodljivo), pogotovo zato što se mali kolač dijeli na veliki broj ljudi, te bi mogli predložiti elegantno rješenje: Stavite svačije ime u šešir i čije ime izvučemo taj dobija cijeli kolač, opravdavajući to da iako svi neće dobiti jednake dijelove svi imaju apsolutno jednake statističke šanse da dobiju kolač.

8. I na kraju, student koji takođe studira vladinu administraciju može ustati i reći da u demokratiji jedini pravedni način da odlučimo ko će dobiti kolač i koliki dio kolača jeste da svakom studentu damo glas i da održimo izbore. Demokratija, može se reći, znači nejednaki dijelovi, ali jednaki glasovi.

Jednostavan primjer raspodjele kolača može biti samo interesantna vježba za studente političkih nauka, ali takođe vrlo dobro ilustruje da proces određivanja ko dobija šta, kada i kako nije nimalo jednostavan ako želimo da rezultat bude da svi učesnici u procesu na kraju prihvate donešenu odluku kao pravednu. Vidimo da i kod najjednostavnijeg primjera političkog odlučivanja moramo veoma pažljivo pristupiti procesu donošenja odluka, uzimajući u obzir ogroman broj različitih alternativa od kojih svaka može

imati različite posljedice na one koji bi trebali imati koristi od odluke o kojoj se raspravlja. Pitanje raspodjele kolača pojednostavljuje različite dimenzije pitanja jednakosti, što je samo jedna komponenta koja se uzima u razmatranje prilikom odlučivanja o prihvatanju ili neprihvatanju određenog prijedloga koji se nudi za rješavanje političkog problema, bilo da su to ustavne reforme, policija ili obrazovanje.

U prethodnom primjeru smo posmatrali sam proces odlučivanja, u kojoj jedna grupa zajednički želi donijeti odluku koja se tiče njih samih. U tom prikazu nismo uzimali u razmatranje bilo kakav drugi aspekt problema, kako bi samo ukazali koliko različite dimenzije problema mogu iskomplikirati i tako jednostavan problem kao što je raspodjela kolača. Ukoliko bi u pitanje raspodjele kolača uvrstili i pitanje efikasnosti vidjećemo da stvari postaju znatno komplikovanije. Vjerovatno se niko ne bi upuštao u diskusiju oko pravedne raspodjele kolača ako će ona trajati duže od jednog dana, jer vrlo lako bi se moglo desiti da kolač izgubi većinu svojih svojstava dok se studenti odluče kako će ga podijeliti. Slična je situacija i u procesu odlučivanja u vezi bilo kojeg drugog političkog pitanja. Da li će odluka, kakva god da se donese, biti ispravna u oblasti obrazovanja, ako će proces odlučivanja trajati 5 ili 10 godina? Princip efikasnosti u procesu donošenja odluka mora uzeti u obzir i štete koje nastaju u periodu trajanja odlučivanja, a ne samo štete koje će nastati donošenjem odluke po pojedine učesnike u procesu odlučivanja.

Ovom temom se ne iscrpljuju sva pitanja koja je neophodno uzeti u razmatranje u okviru procesa donošenja odluka, već je ovo samo jedan djelimičan prikaz kompleksnosti procesa racionalnog odlučivanja u političkom životu. Primjena procesa racionalnog odlučivanja je podjednako kompleksna za bilo koji nivo odlučivanja kako u javnom tako i u privatnom životu. Drugim riječima, proces odlučivanja unutar neke lokalne zajednice općine ili države je podjednako složen, samo rezultati procesa odlučivanja mogu imati veće ili manje posljedice s obzirom na broj onih koji će biti direktno pogođeni odlukom koja se donosi.

Ukoliko posmatramo proces kreiranja javnih politika, u samoj srži dileme nalazi se sa jedne strane pitanje jednakosti, dok je na drugoj strani pitanje slobode. Naime, država prilikom donošenja odluka nastoji da se pridržava principa da omogući jednaku korist od javne politike svim stanovnicima, odnosno da pruži odgovarajuću pomoć onim stanovnicima kojima je pomoć države najpotrebnija (kao što su obezbjeđenje minimalnih životnih uslova za sve ili pomoć pri zapošljavanju za one koji nemaju posao). Međutim, da bi osigurala provođenje javnih politika država se mora umješati u slobodno djelovanje pojedinca, kroz donošenje zakona ili propisa kojim se uređuju određene norme ponašanja ili obaveze koje članovi društva moraju ispunjavati (kao što je zabrana bavljenja određenim poslovima ili plaćanje poreza na primjer). Pitanje slobode je povezano sa pitanjem jednakosti u jednoj fundamentalnoj koncepciji: Pod kojim uslovima treba biti kreirana javna politika koja će ograničavati individualnu slobodu pojedinca? Primjer iz nedavne prošlosti u reformi javne administracije daje veoma slikovit primjer ove dileme. Da li je bolje što je država povećala porez nakon uvođenja PDV-a uvodeći porez na hljeb (koji do tada nije postojao) i sa dodatnim sredstvima kreirala socijalne programe namijenjene siromašnim ili je trebalo da zadrži postojeće stanje ne uvodeći porez na hljeb čime bi siromašni po nižim cijemama mogli nabavljati ovaj osnovni proizvod? Zbog izuzetne važnosti pitanja slobode pojedinca u demokratskom društvu, prilikom odlučivanja o bilo kojoj javnoj politici i njenim efektima veoma je važno voditi računa da se takvom politikom ne ograniče slobode pojedinca u tom nivou da štete od predložene politike (zbog ograničenja slobode) ne budu veće nego same koristi koje pojedinci mogu imati od predložene javne politike.

Upravo iz razloga složenosti procesa racionalnog odlučivanja u političkom životu, potreba za donošenjem ispravne i najbolje odluke proizvela je niz teorija, koncepata i modela koji imaju za cilj da demokratski izabrane vlasti donose takve odluke koje će proizvoditi zadovoljstvo svih članova društva. Neki od osnovnih modela i teorija procesa kreiranja javnih politika za koje smatramo da mogu znatno olakšati proces kreiranja javnih politika nalaze se u ovom priručniku. Prezentirani modeli ne samo da mogu olakšati i ubrzati trenutni proces kreiranja javnih politika u Bosni i Hercegovini, već istovremeno mogu motivisati učesnike u ovom procesu da primijene ove modele za odlučivanje u oblastima za koje se tradicionalno smatra da odluke treba da donosi samo jedna osoba. Pored toga, posebno je važno naglasiti da ovo nije priručnik samo za osobe koje se nalaze na zakonodavnim ili izvršnim pozicijama unutar vladinih institucija, već naprotiv, ovaj priručnik je za sve one građane koji bez obzira na svoje zanimanje žele da daju svoj doprinos u procesu donošenja politika koje će provoditi vladine institucije.

Pojmovi i definicije

Na početku korištenja priručnika o analizi javnih politika neophodno je upoznati se sa osnovnim definicijama i pojmovima koji će se koristiti u ovom priručniku. Nekoliko najvažnijih pojmova i definicija su predstavljani u ovom uvodnom dijelu, dok su neki posebno pojašnjeni u samom priručniku.

Agenda (Agenda). Lista tema ili problema kojima državni službenici i ljudi izvan vlade, blisko povezani sa ovim službenicima, posvećuju ozbiljnu pažnju u bilo koje dato vrijeme.

Analitičar javne politike (policy analyst). Stručnjak koji je neposredno, kroz odnos savjetnik-klijent, povezan sa donosiocima odluka o javnoj politici. Njegova je osnovna uloga da pomogne donosiocima odluka da formulišu i implementiraju određenu javnu politiku. Analitičari se obično ne bave studijama javne politike, ali rezultate takvih studija koriste u svom radu.

Analiza javne politike (policy analysis). Prijedlog za javnu politiku namijenjen donosiocima odluka, kako bi im pomogao da formulišu javnu politiku i da je implementiraju. Pišu ga analitičari javne politike; on rijetko sadrži primarna istraživanja, ali se nužno oslanja na relevantne studije javne politike.

Ciklus javne politike (policy cycle). Iterativan i timski proces kreiranja javne politike koji se sastoji od 6 stadija (Definisanje problema/Utvrdjivanje prioriteta; Definisanje raspoloživih opcija javne politike/Formulisanje javne politike; Izbor rješenja/Selekcija preferirane opcije javne politike; Izrada koncepcije javne politike; Implementacija i praćenje javne politike; Evaluacija).

Istraživač javne politike (policy researcher). Stručnjak koji realizuje studije koje se bave detaljnijim istraživanjem određenog problema javne politike.

Javna debata o javnoj politici (policy debate). Različite forme javnog prezentovanja i diskutovanja o određenim pitanjima javne politike, sa ciljem da se što širi krug zainteresovanih aktera uključi u proces kreiranja javne politike. Istovremeno, javne debate pružaju priliku stručnjacima za javnu politiku da promoviraju svoje prijedloge i da na osnovu ubjedljive argumentacije obezbijede javnu podršku za svoje preporuke.

Koncepcija javne politike (policy design). Detaljna razrada preferirane opcije za javnu politiku; definiše sve aspekte i elemente date opcije koje je neophodno razraditi kako bi se omogućila djelotvorna i efikasna implementacija.

Nauka o javnoj politici (policy science). Za razliku od tradicionalne političke nauke, nauka o javnoj politici nema za cilj samo objašnjenje ili razumijevanje već formulisanje rješenja za realne probleme javne politike, pri čemu važnu ulogu ima i određeni sistem vrijednosti.

Javna politika (policy). Upotreba vlasti ili političke moći u vođenju javne politike, tj. aktivnosti usmjerene ka rješavanju konkretnih problema ili unaprijeđenju stanja u zajednici.

Policy dokument / Prijedlog za javnu politiku (policy paper/policy proposal). Dokument u kojem se analizira određeni praktičnopolitički problem/pitanje, razmatraju raspoložive opcije i na osnovu evaluacije vjerovatnih posljedica različitih opcija predlaže najbolje rješenje. Obično ima formu studije ili analize javne politike.

Proces kreiranja javne politike (policy-making process). Proces u kojem, pored onih koji imaju mandat da donose odluke i resurse da implementiraju određenu javnu politiku, učestvuju istraživači i analitičari javne politike, kao i svi zainteresovani za dati problem.

Proces pisanja prijedloga za javnu politiku (policy paper writing). Proces se sastoji od nekoliko ključnih faza: definisanje problema, razmatranje raspoloživih opcija i evaluacija njihovih implikacija, odabir preferirane opcije javne politike i navođenje uvjerljivih argumenata koji potvrđuju izbor

preferirane opcije. Prijedlog za javnu politiku nije samo neutralna, objektivna analiza problema i raspoloživih rješenja, već uključuje vrijednosne sudove.

Promovisanje javne politike (policy dissemination). Aktivnosti usmjerene ka upoznavanju svih relevantnih aktera u zajednici sa preporukama za javnu politiku, kako bi se oni ubijedili da je predložena opcija javne politike najbolja od svih raspoloživih opcija.

Savjetnik za javnu politiku (policy adviser). Stručnjak za javnu politiku koji svojom ekspertizom pomaže ovlaštenim donosiocima odluka da koncipiraju i implementiraju određenu javnu politiku. U ovoj ulozi mogu se naći obje vrste stručnjaka za javnu politiku (analitičari i istraživači javne politike).

Skup instrumenata javne politike (policy instrument mix). Skup (pravnih, finansijskih itd.) instrumenata koji stoje na raspolaganju vladinoj agenciji ili vladinom tijelu ovlaštenom da kreira i vodi javnu politiku i koji će se koristiti prilikom implementacije preferirane opcije javne politike.

Stručni timovi ili stručni instituti (think tanks). Grupe stručnjaka ili instituti specijalizovani za određena pitanja javne politike, koji se uključuju u proces kreiranja javne politike. U taj proces se takođe mogu uključiti ad-hoc timovi (stručne komisije) koji se formiraju radi pružanja pomoći prilikom rješavanja nekog problema javne politike.

Studije javne politike (policy study). Prijedlog za javnu politiku namijenjen drugim stručnjacima iz oblasti javne politike; u njemu se detaljno istražuje određeni praktičnopolitički problem/pitanje, kako bi se formulisale određene preporuke. Pišu ga istraživači javne politike; obično uključuje i primarna istraživanja.

Zainteresovani akteri (stakeholders). Svi pripadnici jedne zajednice koji imaju interes kada je u pitanju rješavanje određenog problema javne politike, odnosno svi oni na koje bi izbor jedne ili druge opcije imao implikacije.

Zajednica kreatora javne politike (public policy community). Zajednica različitih aktera koji su zainteresovani za rješavanje određenog problema javne politike i koji učestvuju u procesu kreiranja javne politike.

PRVO POGLAVLJE

Osnove procesa kreiranja javnih politika

Jedan od najboljih načina da se upoznamo sa procesom kreiranja javnih politika jeste da se odmah na početku upoznamo sa terminom *javna politika*, te da se nakon toga upoznamo sa modelom koji na najbolji način prikazuje sam proces njihovog kreiranja. Za termin javna politika postoji jako mnogo definicija, koje iako različite skoro uvijek imaju neke zajedničke elemente, u smislu da svaka od definicija javne politike implicira neki kurs vladine akcije prema nekom cilju. Jedan od najjasnijih i ujedno najprihvatljivijih definicija javnu politiku definiše jednostavno kao **'najvažniji izbor.'**¹ Pored ove jednostavne definicije različiti autori definišu javnu politiku kao: *Poseban predmet ili cilj; Željeni kurs događaja; Odabrana linija djelovanja; Izjava o namjerama ili Sprovođenje namjera.*² Takođe često možemo čuti da je javna politika *'bilo šta što vlada odluči da uradi ili ne uradi.'*³

Nakon što smo se upoznali sa nekoliko najčešće upotrebljivanih definicija termina javne politike, možemo započeti sa pobližim upoznavanjem sa procesom kreiranja javnih politika u okviru kojeg se javne politike proizvode. Prije nego prezentiramo osnove jednog od najčešće korištenih modela procesa kreiranja javnih politika, potrebno je razjasniti razlike između *modela* i onoga što se zaista u praksi dešava prilikom donošenja bilo koje javne politike. Uzmimo za primjer igračku automobil. Iako igračka koja je replika nekog sportskog automobila Lamborghini ima samo 6 dijelova, svako ko malo bolje poznaje automobile može reći da je to model poznatog italijanskog sportskog automobila. Međutim, kako mi znamo da je to baš model stvarnog Lamborghini-ja? Model nema motor, vrata se ne mogu otvarati na način koji je karakterističan za ovaj automobil i na kraju kako smo mogli zaključiti da je to model baš Lamborghini-ja kada pravi automobil ima preko 20.000 dijelova? Odgovor na ovo pitanje leži u tome da model treba da predstavlja generalni izgled na osnovu kojeg mi sa nekim određenim nivoom preciznosti možemo pretpostaviti određeni predmet ili kako proces zaista izgleda u stvarnosti.

Imajući u vidu da proces kreiranja javnih politika zavisi od niza specifičnih okolnosti koje uslovljavaju proces kreiranja javnih politika (na primjer: proces kreiranja javnih politika na nivou države Bosne i Hercegovine je uslovljen Ustavom propisanom procedurom glasanja koja je značajno drugačija od procedure odlučivanja na lokalnom općinskom nivou), postoje različiti pristupi procesu kreiranja javne politike, koji uglavnom zavise od konteksta i cilja (ciljeva) koji se žele ostvariti. Model koji je široko usvojen i koji na najbolji način prikazuje proces kreiranja javnih politika se naziva *ciklus javne politike*, koji je sastavljen od pet koraka, kako je i prikazano na slici 1-1.

Osnovna prednost ovog jednostavnog modela jeste u njegovom jasnom prikazu koji usmjerava korake u procesu kreiranja javnih politika, iako zbog toga trpi određene slabosti koje su izražene u nedovoljnoj fleksibilnosti. Drugim riječima, ovakav model ne propisuje precizno konkretne aktivnosti koje učesnici u procesu kreiranja javnih politika trebaju da preduzmu u svakoj pojedinoj situaciji, ali on definiše načela koja treba da primjenjuju ako žele da slijedi primjere dobre prakse.

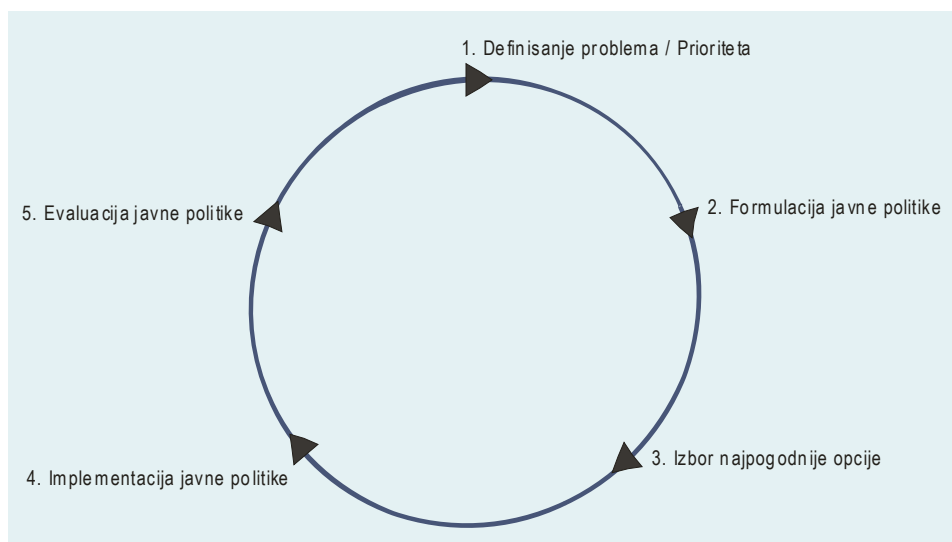
1 Lasswell, Harold (1951). 'The Policy Orientation'. Stanford, CA: Stanford University Press

2 Preuzeto od Daniel C. McCool (2005). 'Public Policy Theories, Models, and Concepts'. A Pearson Education Company, New York: Prentice-Hall, Inc.

3 Dye, Thomas (1972). 'Understanding Public Policy'. Englewood Cliffs, New York: Prentice Hall, Inc.

Pored toga, važna odlika procesa kreiranja javne politike jeste to da svaka faza može da utiče kako na prethodne faze, tako i na naredne korake u ciklusu. Na primjer, poređenje različitih opcija da bi se izabrala ona najbolja često može podstaći da se produbi i proširi definicija problema. Otuda, kao što kaže Bardak (Bardach, 1996), ovaj proces treba tretirati kao iterativni proces, tj. tokom procesa prolazi se više puta kroz iste dijelove svakog od koraka sve dok ne dođete do zadovoljavajućeg rezultata. Takođe, važno je uočiti da sve faze u ovom procesu podrazumijevaju saradnju i međuzavisnost. Slijedi kratak prikaz svakog koraka kako bi se ukazalo na njihove ključne karakteristike.

Slika 1-1. Ciklus javne politike



Korak 1: Definisane problema / Utvrđivanje prioriteta. Polazna tačka u procesu kreiranja javne politike sastoji se od identifikacije određenog problema koji postoji u zajednici. Ukoliko ste i vi kao stručnjak za javnu politiku zainteresovani za pronalaženja rješenja za dati problem, pokušaćete ili da ga uvrstite u plan rada vlade, odnosno da to postane jedan od prioriteta ili, ukoliko se on već nalazi na listi političkih prioriteta, nastojaćete da on dobije veću važnost. Da biste ovo ostvarili, potrebno je da ubijedite i nedležne vladine organe i širu zajednicu da dati problem realno postoji i da se vlada mora njime pozabaviti. Da biste to ostvarili, u krajnje politizovanom svijetu javne politike, potrebno je da iznesete uvjerljivu i obuhvatnu argumentaciju o uzrocima, efektima i važnosti problema, koja će biti zasnovana na različitim izvorima podataka.

Korak 2: Definisane raspoloživih opcija javne politike / Formulacija javne politike. Kada se određeni problem nađe na listi prioriteta vlade i kada je on dovoljno dobro definisan, slijedeći korak sastoji se u formulisanju raspoloživih načina kako problem može biti riješen, odnosno u formulisanju raspoloživih opcija javne politike. Da biste osmislili odgovarajuće alternative, prvo treba da razmotrite šta je do sada urađeno u vezi sa tim pitanjem, koje opcije su drugi već predložili, kao i koje opcije biste vi predložili. Prilikom formulisanja raspoloživih opcija potrebno je da se one međusobno isključuju, odnosno treba izbjeći opcije koje su samo varijacije jedne iste ideje. Takođe, imajte na umu da će biti teško da pronađete idealnu alternativu, što znači da treba da tragate za opcijom koja bi bila najprihvatljivija i najrealističnija u datim okolnostima.

Korak 3: Izbor rješenja / Izbor najpogodnije opcije javne politike. Nakon formulisanja različitih raspoloživih rješenja treba da odlučite kojoj od njih dajete prednost, odnosno koje smatrate najboljim. Odluka o najboljem rješenju treba da bude donesena na osnovu procjene (evaluacije) raspoloživih rješenja. Upotreba evaluacije zasnovane na kriterijumima ne omogućava vam samo izbor odgovarajuće opcije već vam pruža i argumente koji će vam omogućiti da mjerodavno zastupate rješenje koje predlažete. Iako problem i okolnosti u kojima se rješava dati problem utiču na izbor kriterijuma za procjenu, neki kriterijumi su opšteprihvaćeni:

- Djelotvornost: U kojoj mjeri dato rješenje može da dovede do željenih rezultata, odnosno do rješenja postojećeg problema;
- Efikasnost: Polazeći od analize troškova i koristi, uzimajući u obzir kako finansijske resurse tako i uticaj na društvo, utvrdite koje bi posljedice dato rješenje imalo na ciljne grupe;
- Pravednost: Da li dato rješenje dovodi do pravedne raspodjele troškova i koristi;
- Izvodljivost/Sprovodljivost: Da li postoji odgovarajući politički, administrativni i pravni okvir da se dato rješenje djelotvorno i efikasno sprovede u djelo;
- Fleksibilnost/Mogućnost unaprijeđivanja: Da li je dato rješenje dovoljno fleksibilno da može da se modifikuje ukoliko se promijene okolnosti i da li dozvoljava unaprijeđivanje.

Korak 4: Sprovođenje i praćenje javne politike. Slijedeća faza podrazumijeva sprovođenje javne politike, u skladu sa prethodno izrađenom koncepcijom. Najbolji rezultati se obično postižu ukoliko se ostvari ravnoteža između dobre koncepcije javne politike i njene djelotvorne primjene. Pored toga, neophodno je neprekidno praćenje procesa sprovođenja, koje će predstavljati osnovu za sveobuhvatnu procjenu na temelju različitih izvora podataka.

Korak 5: Procjena / Evaluacija. Svaka dobro koncipirana javna politika, kao i dobar plan sprovođenja uključuju i sveobuhvatnu procjenu koja je ključna da bi se utvrdila efikasnost sprovođenja i koja služi kao osnova za donošenje budućih odluka. Prilikom izrade plana evaluacije, organi vlade i organizacije koje sprovode javnu politiku treba da razmotre kako može tačno i efikasno da se izmjeri u kojoj mjeri su ostvareni predviđeni ciljevi i kako će se tako prikupljeni podaci koristiti prilikom donošenja budućih odluka. Proces procjene se sastoji od praćenja sprovođenja javne politike, kako u pogledu ostvarenih ciljeva, tako i u pogledu sredstava pomoću kojih se sprovodi. Ovaj proces obuhvata širok krug ljudi, od administracije i političara do nevladinih organizacija i ostalih zainteresovanih aktera.

Kao što se može vidjeti iz kružne i ponavljajuće prirode ciklusa javne politike, na osnovu rezultata procjene svaki korak može se ponovo razmotriti: definisanje problema, odabrana opcija za javnu politiku, plan za javnu politiku ili primjena javne politike. To znači da ova pitanja mogu ponovo biti stavljena na dnevni red, premještena u drugi korak ili se primjena može nastaviti na isti način. Nakon što smo na vrlo jednostavan način prikazali osnove modela procesa kreiranja javnih politika, možemo preći na pitanje analize javnih politika, odnosno na praktičnu disciplinu društvenih nauka koja koristi više metoda istraživanja i argumentacije da proizvede (i transformiše) za javnu politiku relevantne informacije koje se mogu iskoristiti u procesu kreiranja javnih politika da razriješe određene probleme koji otežavaju proces donošenja odluka.

1.1. Razvijeni model procesa kreiranja javnih politika

Razvoj analize javnih politika je bio odgovor na praktične probleme i krize. Iako je spoznavanje ovog praktičnog porijekla važno, historijska svijest sama nam ne govori puno o karakteristikama tog procesa i kako on radi.

Tabela 1-1. Faze procesa kreiranja javne politike

Faza	Karakteristike	Ilustracija
POSTAVLJANJE AGENDE	Izabrani i imenovani službenici stavljaju probleme u javnu agendu. Političari i vladini službenici u agendu stavljaju one probleme ili pitanja za koja smatraju da trebaju biti prioritet u njihovom budućem radu.	Poslanici u državnom parlamentu, premijeri vlada, ili načelnici općina pripremaju prijedlog liste aktivnosti (ili prijedlog zakona ili mjera) koji bi trebali doprinijeti rješavanju određenih (ili najvažnijih) problema stanovništva.
FORMULACIJA JAVNE POLITIKE	Službenici formulišu alternativne javne politike da bi se djelovalo na problem. Alternativne javne politike podrazumijevaju oblik izvršnih naredbi (lista aktivnosti ili mjera), sudske odluke i zakonodavne akte.	Vijeće ministara BiH i odgovarajuće vladine agencije na državnom nivou pripremili su nekoliko različitih alternativa za smanjivanje problema nezaposlenosti u zemlji.
USVAJANJE JAVNE POLITIKE	Javna politika je usvojena uz podršku legislativne većine, konsenzusa među direktorima agencija ili na osnovu sudske odluke.	Parlament BiH je odabrao jednu od više predloženih alternativa za borbu protiv nezaposlenosti u zemlji u vidu strategije ili zakona.
IMPLEMENTACIJA JAVNE POLITIKE	Administrativne jedinice i specijalizirane vladine agencije mobiliziraju finansijske i ljudske resurse potrebne za ostvarivanje ciljeva iz usvojene javne politike i provode definisane aktivnosti u skladu sa planom.	Državna agencija za zapošljavanje u saradnji sa entitetskim i lokalnim agencijama za zapošljavanje započinje program podsticanja zapošljavanja u BiH.
Ocjena JAVNE POLITIKE	Jedinice za analizu i planiranje u vladi određuju da li su izvršne agencije, zakonodavna tijela osigurali sve potrebne uslove (sredstva, zakone i instrumente) neophodne za implementaciju javne politike, te da li stvarni rezultati na implementaciji politike odgovaraju planiranim.	Državni ured za reviziju, agencije za statistiku, u saradnji sa vladinim službama za monitoring uz nezavisni monitoring ne-vladinih institucija (instituti i NGO) procjenjuju uspješnost implementacije vladine politike na terenu.
PRILAGOĐAVANJE JAVNE POLITIKE	Revizorske i evaluacione jedinice izvještavaju agencije odgovorne za formulaciju, usvajanje i implementaciju javnih politika da slabo napisane odredbe, nedovoljni resursi, neadekvatna obuka i sl. zahtijevaju prilagođavanje javnih politika.	Državna agencija za zapošljavanje evaluira aktivne politike zapošljavanja prednosti nekim manjinama pri zapošljavanju nalazeći da je neophodno posvetiti veću pažnju smanjenju nezaposlenosti manjinskih kategorija stanovništva.
SUKCESIJA JAVNE POLITIKE	Agencije odgovorne za evaluaciju javnih politika zajedno sa dizajnerima javnih politika uviđaju da javna politika više nije potrebna. Umjesto prekida, javna politika se radije održava i preusmjerava prema novom problemu i ciljevima.	Ukoliko se pokaže da definisana javna politika daje rezultate na smanjenju nezaposlenosti, nadležni za kreiranje politike u ovoj oblasti prilagođavaju ciljeve – npr. smanjenje nezaposlenosti u onim područjima u kojima je visoka manjinska nezaposlenost.
PREKID JAVNE POLITIKE	Agencije odgovorne za evaluaciju i nadzor određuju (tačno ili pogrešno) da bi javna politika ili čitava agencija trebale biti ukinute zato jer više nisu potrebne.	Parlament BiH donosi odluku da se prekida program implementacije javne politike u oblasti nezaposlenosti zbog nedostizanja planiranih rezultata.

Proces kreiranja javnih politika je serija *intelektualnih* aktivnosti ugrađenih u *socijalni* proces koji uključuje ekonomiju, politiku, psihologiju i kulturu putem kojih se definišu određene aktivnosti vladinih institucija. Aktivnosti koje se poduzimaju u okviru ovog procesa su različite u zavisnosti od stadija u kojem se sam proces nalazi. U razvijenom modelu, koji nadopunjuje prethodno opisani osnovni model (prikazan na slici 1-1.) korisno je vizuelno predstaviti proces kao seriju nezavisnih aktivnosti koje se nižu tokom vremena. U razvijenom modelu procesa kreiranja javnih politika imamo nekoliko ključnih faza od kojih svaka predstavlja određenu grupu aktivnosti koje je neophodno sprovesti kako bi od identifikacije problema uticali na kreiranje i implementaciju određene vladine akcije na njegovom rješavanju i konačno nakon procjene uspješnosti provedene akcije evaluirali njene efekte i eventualno ponovo redefinisali ne samo mjere za eliminiranje problema već i sam problem koji se nastoji riješiti.

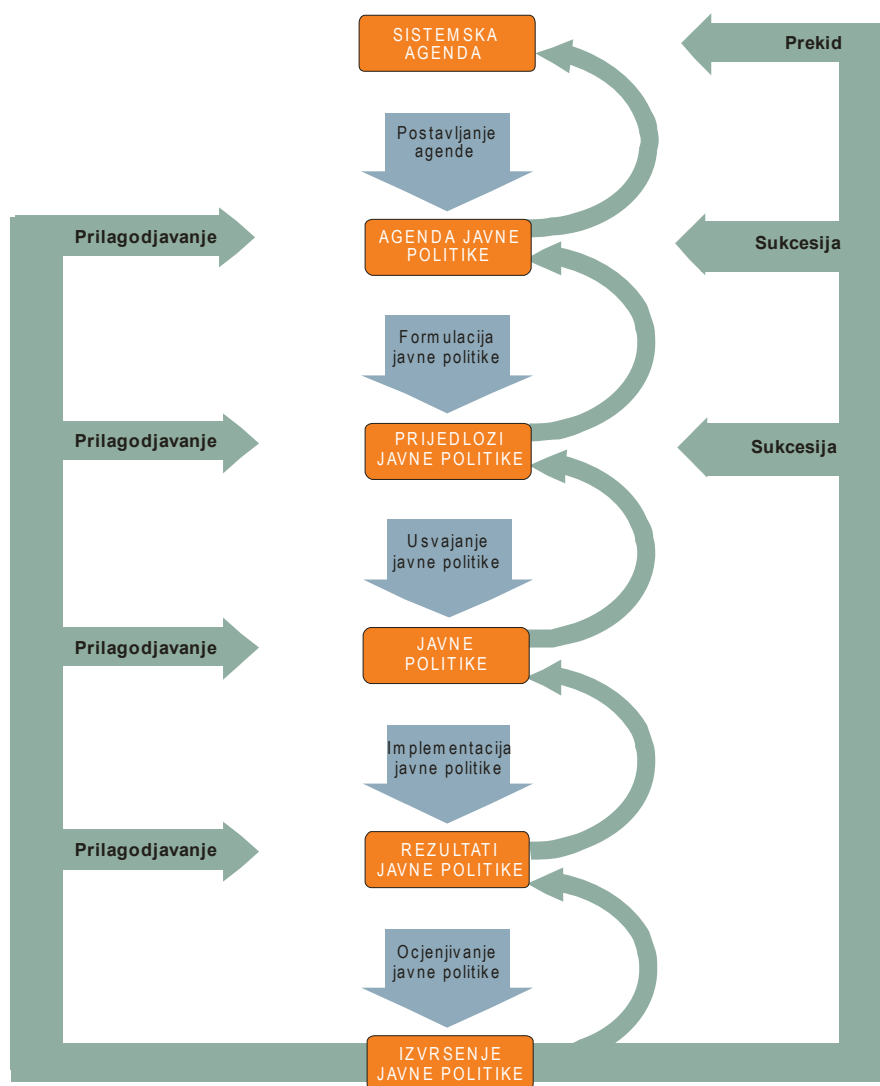
U razvijenom modelu prepoznajemo slijedeće faze: postavljanje agende (*agenda setting*), formulacija javne politike (*policy formulation*), usvajanje javne politike (*policy adoption*), implementacija javne politike (*policy implementation*), ocjena javne politike (*policy assessment*), sukcesija javne politike (*policy succession*) i prekid javne politike (*policy termination*). Osnovne karakteristike i ilustracije svake od pomenutih faza prikazane su u tabeli 1-1.

Kao što vidimo, tabela 1-1. pojašnjava preciznije proces kreiranja javnih politika u odnosu na osnovni model prikazan na slici 1-1. Za bolje razumijevanje procesa kreiranja javnih politika neophodno je poznavati osnovne korake koji su prikazani u ovom proširenom modelu, kako bi svi učesnici u ovom procesu mogli preciznije znati kako i na koji način reagovati na problem, odnosno na prijedlog javne politike za čije učestvovanje u procesu kreiranja su zainteresovani. Pored toga što detaljnije prikazuje sam proces kreiranja javne politike, prošireni model procesa kreiranja javnih politika, koji je prikazan na slici 1-2. posebnu pažnju naglašava na povezanost i međuzavisnost pojedinih faza u cijelokupnom procesu.

Svaka faza je povezana sa slijedećom i proces u cjelini nema tačno određen početak i kraj. Pojedinci kao i interesne grupe, biro, uredi i odjeli učestvuju u jednom ili više policy ciklusa kroz kooperaciju, natjecanje i konflikt. Jedan oblik ciklusa uključuje policy adaptaciju, gdje se povratna sprega spaja kasnije sa ranijim fazama. Ostali oblici su policy sukcesija gdje se nove javne politike i organizacije izgrađuju na starim; tu je i policy prekid. Policy prekid može značiti završetak javne politike ili programa iako završetak utiče na to koja pitanja će se staviti u javnu agendu i u tom smislu on predstavlja drugu vrstu ciklusa.

U nekim slučajevima, javne politike se prvo usvajaju, a onda opravdavaju radeći unatrag ka postavljanju agende, pri čemu se problemi formulišu ili reformulišu da bi se uklopili u javne politike. Mogu se istovremeno pojaviti paralelni ciklusi sa različitim grupama razvojnih javnih politika i tu može doći do račvanja bilo unaprijed ili unazad jedne faze na višestruke sljedbene ili prethodne faze. Susjedne faze mogu biti povezane ili preskočene sve zajedno kreirajući 'prečice'. Rješenja i problemi su u kontinualnom toku, stvarajući kompleksnost koja potiče metafore poput 'kante za smeće', 'prvobitne policy sup'e' i 'organizovane anarhije'.

Slika 1-2. Proces kreiranja javnih politika ima višestruke cikluse



1.2. Modeli promjene javne politike

Različiti konceptualni modeli su razvijeni u cilju razumijevanja jednog ili drugog aspekta strukture procesa kreiranja javnih politika. Ovi konceptualni modeli su apstraktni predstavnici događaja ili osoba koje učestvuju u procesu kreiranja javnih politika. U ovom dijelu predstavimo nekoliko modela koji će nam u mnogome pomoći da razumijemo različite pristupe pitanju promjene određene javne politike.

Komprehenzivna ekonomska racionalnost

Model komprehenzivne ekonomske racionalnosti oslikava policy promjenu kao jednu iscrpnu težnju za efikasnost. Racionalni ekonomski akter je *Homo economicus*, pojedinačni ili kolektivni donosilac odluka koji vaga troškove i koristi svih raspoloživih alternativa i poduzima akcije koje su motivirane interesom za efikasno korištenje resursa. Fundamentalno načelo modela ekonomske racionalnosti jeste da što je veća neto efikasnost alternative koja je odabrana iz komprehenzivnog seta potencijalnih rješenja veće su šanse da će ona biti izabrana kao osnova za policy akciju i promjenu. Policy promjena nastaje kad pojedinačni ili kolektivni donosilac odluke:

- Identifikuje policy problem za koji postoji dovoljan konsenzus među relevantnim stakeholderima da donosilac odluke može djelovati u njihovo ime;
- Specificira i rangira dosljedno ciljeve i podciljeve čije ostvarivanje će sačinjavati rješavanje problema;
- Identifikuje policy alternative koje mogu dati najbolji doprinos ostvarivanju svakog cilja i podcilja;
- Predviđa posljedice koje će rezultirati iz izbora svake alternative;
- Upoređuje ove posljedice u terminima njihovih posljedica za ostvarivanje svakog cilja i podcilja;
- Izabira alternativu(e) koje maksimiziraju ostvarivanje ciljeva i podciljeva;
- Pravi promjene u procesu kreiranja javnih politika djelovanjem na izbor.

Postoje druge verzije racionalnog izbora koji uključuje inkorporiranje institucionalnih transakcionih troškova u situacije izbora; redefiniranje koristi i troškova u političkom, socijalnom, organizacionom ili moralnom smislu (npr. *Homo politicus*); i odredbu da su donosioci odluka pogrešivi, da stalno uče i da imaju nesavršene informacije, ograničene računске sposobnosti i sklonost za greške u institucionalnom kontekstu.

Racionalnost 'Drugo-najbolje'

Jedna značajna kritika racionalnog ekonomskog modela je zasnovana na i poznata pod imenom *Arrow-eva teorema nemogućnosti*.⁴ Teorema kaže da je nemoguće za donosiocima odluka u demokratskom društvu da ispune zahtjeve modela ekonomske racionalnosti. Individualni racionalni izbori ne mogu biti sažeti putem procedura glasanja većine da stvore jedan najbolji izbor za sve strane. Nemogućnost kreiranja kolektivne odluke koja uključuje prelazne preferencije (ako je A preferirano u odnosu na B, a B preferirano u odnosu na C, onda je A preferirano u odnosu na C) je opisana kao 'glasački paradoks'.

Arrow-eva teorema nemogućnosti dokazuje putem logičnog oduzimanja da je nemoguće primijeniti demokratske procedure (npr. pravilo većine) da bi se donijele kolektivne odluke koje su tranzitivne. Postoji pet 'razumnih uslova' bilo koje procedure demokratske odluke:

- (1) *Neograničavanje izbora* – sve moguće kombinacije individualnih preferencija moraju biti uzete u obzir;
- (2) *'Neizopačenost' kolektivnog izbora* – kolektivni izbori moraju dosljedno odražavati individualne izbore;
- (3) *Nezavisnost irelevantnih alternativa* – izbori moraju biti ograničeni na dati set alternativa koje su nezavisne od svih drugih;
- (4) *Građanski suverenitet* – kolektivni izbori ne smiju biti ometeni ranijim izborima;
- (5) *Nediktatorstvo* – nijedan pojedinac niti grupa ne može odrediti ishod kolektivnog izbora nametanjem svojih preferencija nad drugim.

Da bi se izbjegla dilema neprelaznih (intranitivnih) preferencija možemo delegirati kolektivne izbore na nekoliko donosioca odluka (npr. političku ili tehničku elitu) od kojih se može očekivati da će postići konsenzus i time tranzitivan izbor. Iako se ovim rješava problem intranzitivnih preferencija, ipak se time narušavaju uslovi građanskog suvereniteta i nediktatorstva. Alternativno, možemo uvesti dodatne alternative u nadi da će to obezbijediti konsenzus. Međutim, ovim se narušava uslov nezavisnosti irelevantnih alternativa.

⁴ Kenneth J. Arrow: *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley, 1963.

U praksi, politički sistemi formalno opredijeljeni za pravilo većine koriste obje procedure da bi se postigli kolektivni izbori. Ovi izbori se opisuju kao *druge-najbolje* odluke.

Razdvojeni inkrementalizam

Model razdvojenog inkrementalizma (povećanja) stoji na uvjerenju da policy izbori rijetko odgovaraju zahtjevima modela ekonomske racionalnosti.⁵ Fundamentalno načelo teorije razdvojenog inkrementalizma jeste da policy promjene nastaju na margini sa *statusom quo* tako da je ponašanje u vremenu t marginalno različito od ponašanja u vremenu $t+1$. U skladu sa razdvojenim inkrementalizmom, promjena nastaje kad donosioci odluka:

- Razmatraju samo one alternative koje se razlikuju inkrementalno (npr. po malim iznosima) od statusa quo – alternativa koje se razlikuju po velikim iznosima nemaju puno izgleda da rezultiraju uspješnom policy promjenom;
- Ograničavaju broj posljedica predviđenih za svaku alternativu;
- Prave međusobna prilagođavanja u ciljevima i podciljevima sa jedne strane, i među policy alternativama sa druge strane;
- Kontinualno reformuliraju probleme i alternative tokom dobijanja novih informacija;
- Analiziraju i evaluiraju alternative sekvencijalno tako da se izbori kontinualno dopunjavaju tokom vremena;
- Kontinualno otklanjaju postojeće probleme radije nego da pokušavaju rješavati probleme u potpunosti odjednom;
- Dijele odgovornosti za analizu i evaluaciju sa mnogim grupama u društvu, tako da je proces izbora fragmentiran ili razdvojen;
- Prave inkrementalne i dopunske policy promjene djelujući na takve izbore.

Ograničena racionalnost

Alternativa racionalnom ekonomskom modelu je *ograničena racionalnost*. Prema ovom modelu, dizajneri javnih politika ne pokušavaju biti ekonomski racionalni u potpunosti ili sveobuhvatni u smislu razmatranja i 'vaganja' svih alternativa. Iako su izbori racionalni, ograničeni su praktičnim okolnostima u kojima dizajneri javnih politika rade. Fundamentalno načelo ograničene racionalnosti jeste da policy promjena nastaje kad dizajneri javnih politika koriste 'rule of thumb' (procedura koja potiče iz prakse ili iskustva) da odrede izbore koji su minimalno prihvatljivi. Začetnik modela ograničene racionalnosti, naučnik multidisciplinarne političke nauke Herbert Simon, tvrdi da je *'nemoguće za ponašanje individualne izolirane osobe da dostigne bilo kakav viši stepen racionalnosti. Broj alternativa koje takav pojedinac mora istražiti je ogroman, informacije koje će mu biti potrebne da ih evaluiira su toliko opsežne da je čak i približavanje objektivnoj racionalnosti teško zamisliti'*.⁶

Ova formulacija spoznaje granice komprehenzivnog, ekonomski racionalnog izbora kada donosioci odluka nastoje da maksimiziraju neke procijenjene vrijednosti. Nasuprot ovom tipu *maksimizirajućeg ponašanja*, Simon predlaže koncept *dovoljno zadovoljavajućeg ponašanja*. Dovoljno zadovoljavajuće ponašanje se odnosi na izbore prilikom kojih donosioci odluka nastoje identifikovati smjer akcije koji je samo 'dovoljno dobar', to znači, gdje kombinacija *zadovoljavajućeg* i *dovoljnog* daju 'dovoljno zadovoljavajući' izbor. Drugim riječima, donosioci odluka ne razmatraju sve alternative koje bi u principu mogle proizvesti najveće povećanje u koristima akcije.

⁵ Za više vidjeti: Charles E. Lindblom and David Braybrooke: *A Strategy of Decision*. New York: Free Press, 1963.

⁶ Herbert A. Simon: *Administrative Behavior*, p.92. New York: Macmillan, 1945.

Ograničena racionalnost, koja se odnosi na ograničenja individualnih racionalnih izbora, je usko povezana sa razdvojenim inkrementalizmom koji se odnosi na ograničenja kolektivnih racionalnih izbora. Dovoljno zadovoljavajuće ponašanje može biti viđeno kao nastojanje da se maksimiziraju procijenjeni ishodi uz istovremeno spoznavanje ograničenja nametnutih troškovima informacija. Prema riječima dva predlagača ovog modela racionalnog izbora, koje je vrijedno zapamtiti:

Upitno je da li bi analitičar procedura racionalnog izbora tvrdio da donosilac odluke treba sistemski ispitati i evaluirati sve raspoložive alternative. Takvo istraživanje zahtijeva i vrijeme i skupo je, a jedna optimalna procedura odlučivanja treba ove faktore uzeti u obzir ... koštanje donošenja odluke treba biti inkorporirano u maksimizirajući model.⁷

Ovdje je racionalnost ograničena zahtjevima da se uzmu u obzir troškovi i koristi istraživanja za ocjenjivanje novih alternativa.

Mješovito skeniranje (pretraživanje)

Još jedan model promjene jeste *mješovito skeniranje*. Ovaj model predstavlja alternativu ekonomskoj racionalnosti, razdvojenom inkrementalizmu i ograničenoj racionalnosti. Iako su prihvatili kritike na račun modela ekonomske racionalnosti, Etzioni i ostali su ukazali i na ograničenja inkrementalnog modela. Inkrementalizam ima konzervativnu i status quo orijentaciju koju je teško uskladiti sa potrebama za kreativnošću i inovacijama u kreiranju javnih politika. U ovom kontekstu inkrementalizam predlaže (ispravno) da najjači interesi u društvu čine većinu najvažnijih policy izbora, jer su ti interesi oni koji će najviše dobiti od javnih politika koje se razlikuju od statusa quo što je manje moguće. I konačno, inkrementalizam ne prepoznaje da se policy izbori razlikuju po obimu, složenosti i važnosti. Glavni strateški izbori, na primjer, različiti su od svakodnevnih operativnih odluka; inkrementalna teorija ovu razliku ne uzima adekvatno u obzir.

Mješovito skeniranje razlikuje zahtjeve strateških izbora koji postavljaju osnovne smjerove javne politike i operativnih izbora koji pomažu da se postave temelji za strateške izbore ili doprinose njihovoj implementaciji. Fundamentalno načelo mješovitog skeniranja jeste da policy promjena nastaje kada su problemi izbora prilagođeni prirodni problema sa kojim se suočavaju dizajneri javnih politika. Zbog toga što ono što je racionalno u jednom kontekstu ne mora biti u drugom, mješovito skeniranje selektivno kombinuje elemente komprehenzivne racionalnosti i razdvojenog inkrementalizma. Kako Etzioni kaže:

Pretpostavimo da uspostavljamo sistem za osmatranje vremenskih prilika koji će obuhvatati cijeli svijet, a radiće na principu korištenja vremenskih satelita. Racionalistički pristup (npr. racionalno-komprehenzivna teorija) bi zahtijevao jedno iscrpno istraživanje vremenskih uslova putem kamera sposobnih za detaljno osmatranje i putem evidencije pregleda što je češće moguće. Ovo bi proizvelo lavinu detalja i bilo bi skupo za analiziranje te bi, po svojoj prilici, nadmašilo mogućnosti naše akcije (na primjer: gomilanje formacija oblaka koji se mogu razviti u orkan ili donijeti kišu u suhim područjima). Inkrementalizam bi se fokusirao na ona područja u kojima su se slični modeli razvijali u skoroj prošlosti, možda, u nekoliko susjednih regiona; time bi on ignorisao sve formacije koje bi mogle zasluživati pažnju ako se pojave u neočekivanim područjima.⁸

⁷ Zeckhauser and Schaefer: *The Study of Policy Formulation*. New York: Free Press 1966.

⁸ Amitai Etzioni (1967): *Mixed-Scanning: A Third Approach to decision Making*. Public Administration Review No. 27.

Mješovito skeniranje, za razliku od ostala dva pristupa uzeta sama za sebe, obezbjeđuje izbore zasnovane i na komprehenzivnoj ekonomskoj racionalnosti i na razdvojenom inkrementalizmu. Određena kombinacija zavisi od prirode problema. Što su ti problemi više strateški po svojoj prirodi, to je pristup komprehenzivnog ekonomskog racionaliteta više pogodan. I obratno, što su problemi više operativne prirode to je pogodniji inkrementalni pristup. U svim okolnostima neka od kombinacija dva pristupa je neophodna pošto problem nije usvajanje jednog pristupa, a odbijanje drugog, već njihova kombinacija na razborit način.

Erotetička racionalnost

Izazov modelima policy promjene opisanim ranije jeste *erotetička racionalnost*. Erotetička racionalnost se odnosi na proces postavljanja pitanja i davanja odgovora. Erotetička racionalnost, iako može biti nezadovoljavajuća onima koji zahtijevaju dobro specificirane modele prije analize, leži u srži indukcionih procesa mnogih vrsta. Albert je sažeto naveo glavni princip erotetičke racionalnosti u svojoj kritici korištenja analize korist-troškovi u sudskim postavkama: 'Neznanje je sine qua non racionalnosti'.⁹ U mnogim od najvažnijih slučajeva analitičari jednostavno ne znaju odnos između javnih politika, policy rezultata i vrijednosti u smislu koji od tih rezultata treba biti ocijenjen. Ovdje, iskreno priznavanje neznanja je preduslov uključivanja u proces postavljanja pitanja i davanja odgovora. Erotetička racionalnost je usko povezana sa problemom struktuiranja kao centralnim sistemom upravljanja analize javnih politika. Erotetička racionalnost je srž skorašnjih inovacija u fizici što se vidi u radu autora Ilya Prigogine, začetnika teorije haosa: 'Fizika dvadesetog vijeka nije više znanje o tačnostima, to je znanje o ispitivanju ... i svugdje, umjesto otkrivanja stalnosti i postojanosti u prirodi (što je od nas zahtijevala klasična nauka da tražimo), mi nailazimo na promjenu, nestabilnost i evoluciju'.¹⁰

Kritička konvergencija

Proces javne politike (policy proces) je kao kompleksna riječna delta sa višestrukim strujama koje se približavaju i razilaze kako prelaze kroz ravnice i krivudaju ka moru. Ako pokušamo da razumijemo 'rezultate' procesa korištenjem kante vode kao uzorak iz mora nećemo biti u mogućnosti da otkrijemo različite puteve kojima voda dolazi do mora. Međutim, ako imamo mogućnost da posmatramo cijeli proces i njegovu strukturu onda bismo našli da s vremena na vrijeme neke struje konvergiraju kako bi formirale duboke kanale koji, barem privremeno, vode proces na predvidljiv način.

Metafora rječne delte i njezinih višestrukih struja prenose nešto od složenosti procesa kreiranja javnih politika, ali bez napuštanja odgovornosti da se identifikuju strukture koje oblikuju proces. U kontekstu kreiranja javnih politika, pojedinci i grupe djeluju međusobno tokom vremena da bi postavili agende i formulirali javne politike. Njihov uspjeh, međutim, zavisi od sposobnosti da se prepoznaju kritički momenti ('policy prozori') kada tri vrste struja – problema, javnih politika i politike – konvergiraju. Fundamentalno načelo modela kritičke konvergencije jeste da policy promjena nastaje u ovim kritičnim momentima. Najvjerovatnije, prepoznavanje ovih momenata konvergencije je dio zadatka analitičara javne politike.

Isprekidani ekvilibrijum (ravnoteža)

Jedna od poteškoća do sada prikazanih modela jeste ta da nijedan od njih ne tumači dovoljno glavna odstupanja od dominantnog obrasca spore, postepene promjene predviđene modelom razdvojenog inkrementalizma. Isprekidane i diskontinuirane promjene koje su se pojavile u javnoj politici o okolini

⁹ Jeffrey M. Albert, "Some Epistemological Aspects of Cost-Benefit Analysis," *George Washington Law Review* 45, no. 5 (1977): 1030
¹⁰ Ilya Prigogine, "A New Model of Time, a New View of Physics," in *Model of Reality*, ed. Jacques Richardson (Mt. Airy, MD: Lo-mond Publications, 1984).

u okviru Uredbe o čistom vazduhu su relativno rijetke. Spoznajući da značajna policy promjena može nastati samo otprilike svakih dvadesetpet godina, ovaj model skreće pažnju na važnost vanjskih uznemiravanja ili egzogenih šokova na efekat policy promjena koje su diskontinualne i obimne. Takve promjene uključuju relativno ubrzane socio-ekonomske promjene u obliku recesija, depresija i naftnih kriza; iznenadnih promjena javnog mnijenja kao one što su se pojavile pred kraj rata u Vijetnamu i u obliku dramatičnog porasta nacionalizma i lične nesigurnosti koji se pojavio nakon 11. septembra 2001. godine nakon napada na Svjetski trgovački centar i Pentagon.

Model isprekidanog ekvilibrijuma povezuje proces policy promjene sa biološkom evolucijom. Masa javnih politika je relativno stabilna i mijenjaju se inkrementalno tokom dugog vremenskog perioda. Postoji dinamičan ekvilibrijum među konkurentnim javnim politikama, više kao proces uzajamnog prilagođavanja identifikovan od strane Lindbloma i Braybrookea. Uzajamno prilagođavanje može i često uključuje komparativni proces među relativno autonomnim birokratijama. Birokratski lideri se natječu za priznanje i resurse u skladu sa institucionalnim motivacijama i strukturom nagrađivanja u njihovim organizacijama ('Gdje stojite zavisi od toga gdje sjedite'). Periodično, pojavljuju se u javnoj politici promjene kao posljedica novih političkih imidža, koji su proizvod 'policy zemljotresa' i drugih vanjskih šokova. Fundamentalno načelo model isprekidanog ekvilibrijuma jeste da su vanjski šokovi potreban, ali ne i dovoljan uslov za veliku policy promjenu. Dovoljan uslov je da se iznenada pojave novi politički imidži i razumijevanja političkog svijeta kao odgovor na ove šokove. Međutim, kada se novi politički imidži, uvjerenja i vrijednosti postepeno razvijaju tokom dugih perioda vremena, onda proces nije 'isprekidan'. To je najbolje opisano kao neisprekidano policy učenje.

DRUGO POGLAVLJE

Osnove analize javnih politika

Sada, nakon što smo se upoznali sa osnovama procesa kreiranja javnih politika i različitim teorijskim modelima koji utiču na proces kreiranja i promjena javnih politika, možemo započeti sa upoznavanjem sa osnovnim disciplinama koje nam omogućavaju efikasnu participaciju u procesu kreiranja javnih politika. Jedna od disciplina koja omogućava zainteresovanim stranama efikasnu participaciju u procesu kreiranja javnih politika jeste analiza javnih politika, koja nam olakšava ne samo donošenja suda koja je politika dobra a koja ne, već nam omogućava da direktno učestvujemo u procesu njenog kreiranja.

Analiza javnih politika je multidisciplinarna disciplina orijentirana na *rješavanje problema* koja koristi teorije, metode društvenih nauka i nauka o ponašanju, socijalnih profesija i socijalne i političke filozofije. Kako je to uobičajeno kod kompleksnih aktivnosti, postoji nekoliko načina za definiranje analize javnih politika. Onaj koji smo usvojili u ovom priručniku jeste da je analiza javnih politika proces multidisciplinarnog istraživanja dizajniranog da kreira, kritički procijeni i saopći informacije koje su korisne za razumijevanje i unaprijeđenje javnih politika. Drugim riječima, analiza politika je forma primjenjenog istraživanja poduzeta da pribavi dublje razumijevanje društveno-tehničkih pitanja u cilju da doprinese donošenju boljeg rješenja u procesu kreiranja javnih politika.

Metodologija analize javnih politika se može posmatrati kao proces istraživanja dizajniran tako da otkrije rješenja praktičnih problema. Termin *istraživanje* upotrebljavamo kako bi označili proces ispitivanja, pretraživanja ili traženja podataka ili informacija neophodnih za formulisanje rješenja. Da bi se bilo sigurno, metodologija analize javnih politika je zasnovana na naučnim metodama, ali, analiza javnih politika počiva i na umjetnosti, zanatstvu i uvjerenju. Analiza javnih politika se zasniva na kombinaciji običnog, zdravog razuma i specijaliziranih oblika znanja povezanih sa naukama, profesijama i humanističkim naukama. U svim slučajevima, međutim, analiza javnih politika je pragmatičan poduhvat jer uključuje operacije ljudskog razumijevanja u rješavanju praktičnih problema. Upravo ta orijentacija na problem, više nego ijedna druga osobina, odvaja analizu javnih politika od disciplina koje cijene znanje radi samog znanja.

Iako je analiza javnih politika akumulirala multidisciplinarnu zalihe metodološkog znanja, analiza javnih politika se ne odnosi samo na metode i tehnike već i na standarde, pravila i principe koji usmjeravaju njihovu primjenu. Analiza javnih politika iskorištava mnoge vrste znanja bez obzira na njihovo profesionalno ili disciplinarno porijeklo. Svrha korištenja višestrukih disciplina i profesija nije ograničena na postizanja znanja radi samog znanja (intelektualno znanje) kakav je slučaj sa disciplinama socijalne nauke. Iako je intelektualno znanje vrednovano kao sredstvo za završetak, završetak zapravo znači proizvesti znanje koje je korisno za rješavanje praktičnih problema (praktično znanje).

Znanje iz višestrukih disciplina i profesija je obično efektivnije za reagovanje na probleme 'stvarnog svijeta' nego znanje iz jedne discipline i profesije. Problemi 'stvarnog svijeta' dolaze kao kompleksni 'paketi' koji sadrže političku, socijalnu, ekonomsku, administrativnu, pravnu, etičku dimenziju. Oni ne dolaze u odvojenim paketima 'adresiranim' na političke naučnike, ekonomiste, ili za službenike javne administracije – da pomenemo samo neke od disciplina i profesija koje su relevantne za analizu

javnih politika. Do sada se pokazalo da multidisciplinarna analiza javnih politika najbolje odgovara kompleksnom i više-aspektnom svijetu dizajniranja javnih politika.

2.1. Multidisciplinarna analiza javnih politika

Analizu javnih politika najčešće provodimo kako bi dizajnirali i/ili opravdali tvrdnje bilo o uzrocima ili posljedicama javnih politika koje vlade planiraju uspostaviti ili koje bi vlade trebale uspostaviti. Ono što je važno prilikom provođenja analize javnih politika jeste da u procesu analize određene javne politike ne koristimo samo znanja iz normativne ekonomije da bi utvrdili koja alternativa ima veće prednosti (manje štete) po potencijalne korisnike određene javne politike, već često koristimo i etiku ili znanja iz društvene ili političke nauke kako bi procijenili istinitost tvrdnji o očekivanim koristima i vrijednostima javnih politika. Ovaj normativni aspekt analize javnih politika je potreban jer znanje relevantno za javne politike uključuje selekciju željenih posljedica (završetaka) i preferirane pravce akcije (sredstva). U analizi javnih politika izbor rezultata i sredstava zahtijeva kontinuirano iznalaženje kompromisa između vrijednosti kao što su pravednost, efikasnost, sigurnost, sloboda i demokratija. Važnost etičkog znanja u analizi javnih politika je dobro izražena u izjavi US predsjednika Johnsona:

‘...Mi svi mislimo da mi radimo ono što je ispravno. Naš problem nije raditi ono što je ispravno. Naš problem je znati šta je ispravno.’¹

Znanje o tome šta su tačne činjenice, šta je ispravno i šta su ispravne vrijednosti i šta raditi i koje akcije poduzeti zahtijeva različite modele ispitivanja. Da bi bili sigurni da znamo da je ispravno ono što radimo, potrebno je obezbijediti sve relevantne informacije, potrebno je prikupljene informacije transformisati u značenje relevantno za određenu politiku i na kraju potrebno je primjeniti analitičke metode kako bi se procijenio uticaj politike na problem zbog kojeg je politika uspostavljena.

Informacije relevantne za javne politike

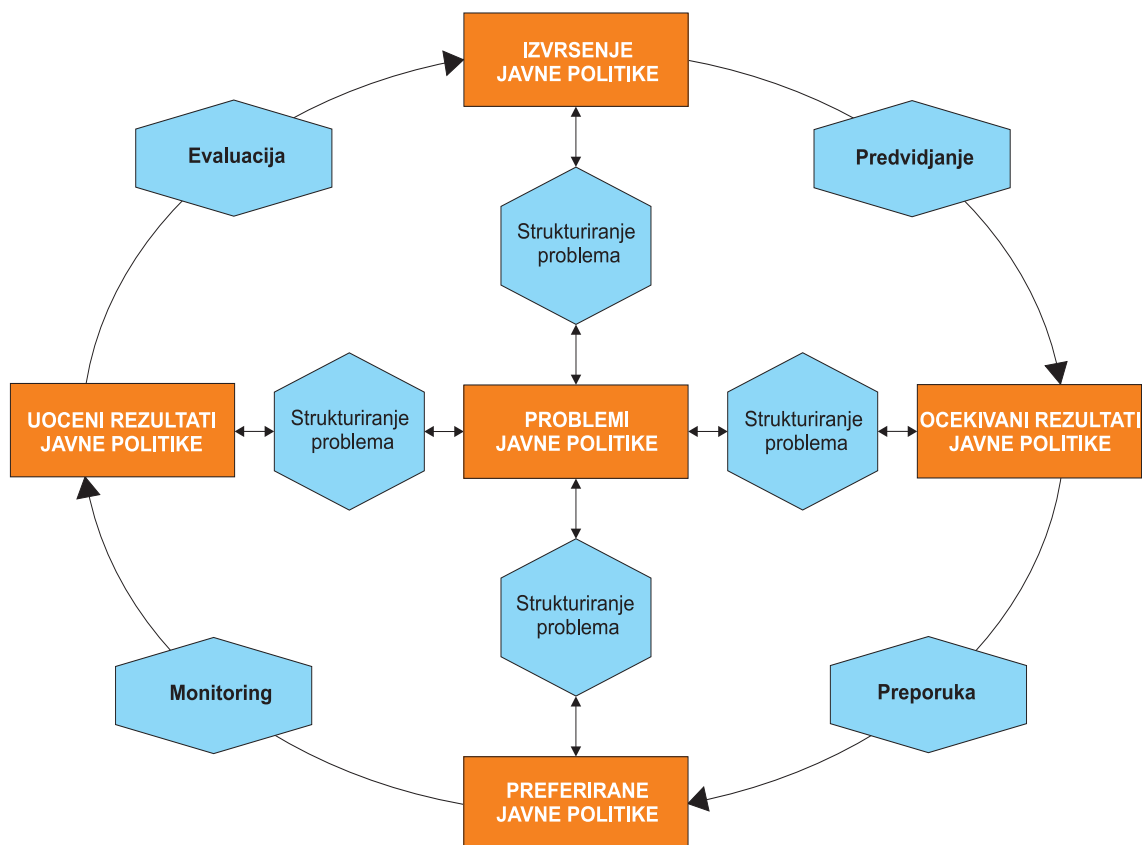
Analiza javnih politika se bavi traženjem odgovora. Odgovori na ova pitanja daju informacije relevantne za javne politike ili ono što možemo zvati ‘policy-informativne’ komponente. Ove komponente predstavljaju informacije o problemima javne politike, izvršenju javne politike, očekivanim rezultatima javne politike, preferiranim javnim politikama i uočenim rezultatima javne politike. To su slijedeća pitanja:

- Koja je priroda problema za koji se traži rješenje?
- Koji od dva ili više pravaca akcije treba izabrati da bi se riješio problem?
- Koji su rezultati izbora tog pravca akcije?
- Da li ostvarivanje tih rezultata doprinosi rješavanju datog problema?
- Koji se budući rezultati mogu očekivati ako se izaberu drugi pravci akcije?

¹ Lyndon B. Johnson - Remarks to the Delegates to a Conference of State Legislative Leaders (June 16th, 1966). Vidjeti na <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=27652>

Ovih pet tipova informacija je na slici 2-1. predstavljeno kao pravougaonici.²

Slika 2-1. Proces integrisane analize javnih politika



Problem javne politike – je nerealizovana vrijednost ili mogućnost za poboljšanje koja, kako god identifikovana, može biti ostvarena akcijom javne administracije. Znanje o tome koji problem riješiti zahtijeva informacije o prethodećim uslovima problema (npr. nekvalitetno obrazovanje je jedan od pethodećih problema nezaposlenosti), kao i informacije o vrijednostima (npr. sigurne škole ili primanja za život) čije ostvarivanje može dovesti do rješenja problema. Informacije o policy problemima igraju ključnu ulogu u analizi javnih politika zato jer način na koji je problem definisan upravlja traženjem odgovarajućeg rješenja. Neadekvatne ili pogrešne informacije mogu rezultirati fatalnom greškom: rješavanje pogrešne formulacije problema kad je umjesto te trebala biti rješavana ona prava.

Očekivani rezultat javne politike – je vjerovatna posljedica javne politike dizajnirane da riješi problem. Informacije o okolnostima koje su omogućile isticanje problema su suštinske za kreiranje informacija o očekivanim policy rezultatima. Međutim, takve informacije su često nedovoljne jer se prošlost ne ponavlja u potpunosti i vrijednosti koje oblikuju buduće ponašanje se mijenjaju tokom vremena. Iz tog razloga, analitičar mora uzeti u obzir očekivane policy rezultate koji nisu ‘dati’ postojećom situacijom. Kreiranje takvih informacija zahtijeva kreativnost, pronicljivost i korištenje prećutnog znanja.

Preferirana javna politika – je potencijalno rješenje problema. Da bi se izabrala preferirana javna politika neophodno je imati informacije o očekivanim policy rezultatima. Informacija o tome koju javnu politiku izabrati ovisi i o ocjeni vrijednosti ili korisnosti očekivanih rezultata. Drugi način da se ovo kaže jeste da su policy preporuke bazirane kako na činjeničnim tako i na vrijednosnim pretpostavkama. Same činjenice ne opravdavaju izbor javne politike.

² Ovaj okvir je prvi put sugerisan u Walter Wallace: *The Logic of Science in Sociology*. Chicago, Aldine Books, 1971.

Uočeni rezultat javne politike – jeste prošla ili sadašnja posljedica implementiranja preferirane javne politike. Ponekad je nejasno da li je neki rezultat zapravo efekat javne politike tako da neki efekti nisu *policy rezultati* sami po sebi. Posljedice akcije se ne mogu u potpunosti iznijeti niti znati unaprijed pa mnoge posljedice nisu predviđene. Zato se kod ovih pitanja informacije o posljedicama akcije obezbjeđuju kako *ex ante* tako i *ex post*.

Izvršenje javne politike – je stepen do kojeg uočeni *policy rezultat* doprinosi ostvarivanju vrijednosti ili ciljeva. U stvarnosti, *policy problemi* su rijetko ‘razriješeni’; oni su većinom rješavani, reformulisani ili čak ‘nerazriješeni’. Da bi se znalo da li je problem razriješen, rješavan ili nerazriješen nije dovoljno samo imati informacije o uočenim *policy rezultatima* već je od suštinske važnosti znati i da li ovi rezultati doprinose dostizanju vrijednosti ili ostvarivanju ciljeva koji su u samom početku bili zaslužni za isticanje problema. Informacije o *policy izvršenju* obezbjeđuju osnovu za predviđanje očekivanih *policy rezultata*.

Policy – informativne transformacije

Pet tipova *policy relevantnih informacija* su međuovisni. Strelice na slici 2-1. koje povezuju svaki par komponenti predstavljaju transformacije jednog tipa informacija u drugi, tako da kreiranje informacija u bilo kojoj tački ovisi od informacija proizvedenih ranije. Informacije o izvršenju javne politike, na primjer, zavise od transformacije prethodnih – informacija o uočenim rezultatima javnih politika. Razlog za ovu zavisnost jeste to što bilo koja procjena koliko dobro javna politika ostvaruje svoje ciljeve pretpostavlja da već imamo pouzdane informacije o rezultatima te javne politike. Ostali tipovi *policy relevantnih informacija* su zavisni na isti način.

Informacije o *policy problemima* su poseban slučaj jer one utiču na ostale četiri informativne komponente, a i ostale četiri informativne komponente utiču na njih. Razlog ove međuovisnosti jeste taj što informacije o *policy problemima* već sadrže informacije o jednoj ili više ostalih komponenti. U skladu sa tim, problemi sadrže informacije o jednom ili o više od slijedećeg: preferiranim javnim politikama, uočenim i očekivanim rezultatima i vrijednostima koje definiraju izvršenje. Svi problemi uključuju neke elemente problema, a isključuju neke druge; a ono što je uključeno ili isključeno utiče na vjerovanja o tome koje su javne politike preferirane, koji rezultati trebaju ili ne trebaju biti ispitani, koje vrijednosti su pogodne, a koje nisu da se koriste kao kriteriji za izvršenje javne politike i koji potencijalni predviđivi rezultati garantuju ili ne garantuju pažnju. Glavna i često fatalna greška analize javnih politika jeste ‘greška tip III’ – rješavanje pogrešnog problema.³

Analitičke metode u procesu analize javnih politika

Pet tipova informacija se kreiraju i transformišu korištenjem metoda analize javnih politika. Ove metode su zajedničke za većinu socijalnih nauka i profesija kao i za rješavanje ljudskih problema uopće. Ove metode uključuju opisivanje, predviđanje, procjenu, propisivanje i definiciju. Sve metode uključuju odluke različitih vrsta: odluku da li prihvatiti ili odbiti objašnjenje, potvrditi ili osporiti ispravnost akcije, izabrati ili ne neku javnu politiku, prihvatiti ili odbiti predviđanje, definisati problem na jedan prije nego na drugi način. Pozicija ovih metoda u procesu kreiranja javnih politika prikazana je šestougaonicima na slici 2-1., i u analizi javnih politika ovim procedurama su data posebna imena: monitoring, predviđanje, evaluacija, preporučivanje i strukturiranje problema:

³ Greška tip I i Greška tip II - takođe poznate kao pogrešno pozitivne ili pogrešno negativne za koje je karakteristično za slučaj kada se odbaci istinita hipoteza (tip I), odnosno ne odbaci ne-istinita hipoteza iz razloga što je njen značaj previše mali kada ona postoji.

- **Monitoring** (opisivanje) proizvodi informacije o uočenim rezultatima javnih politika.
- **Predviđanje** proizvodi informacije o očekivanim rezultatima javnih politika.
- **Evaluacija** (procjena) proizvodi informacije o vrijednosti uočenih i očekivanih rezultata.
- **Preporučivanje** (propisivanje) proizvodi informacije o preferiranim javnim politikama.
- **Strukturiranje problema** (definicija) proizvodi informacije o tome koji problem riješiti.

Posljednja metoda, strukturiranje problema, je o ostalim metodama i iz tog razloga ona je metametoda.⁴ U smislu strukturiranja problema analitičari se obično susreću sa *'nezgodnom, zamršenom, napornom situacijom, gdje je teškoća, kao što je i bila, rasprostranjena kroz cijelu situaciju zaražavajući je kao cjelinu.'*⁵ Ove problemske situacije nisu problemi; problemi su prikazi problemske situacije. Problemi nisu *tamo negdje* u svijetu, već proizilaze iz razmišljanja koje je u interakciji sa vanjskim okruženjem. Jedna te ista problemska situacija može biti, i često i jeste, strukturirana na razne načine. Da uzmemo jedan jednostavan primjer: Zamislite grafikon koji pokazuje troškove za politike zapošljavanja kao rastući procenat bruto domaćeg proizvoda tokom vremena. Analitičari sa različitim perspektivama će vidjeti grafikon različito: jedan će ga vidjeti kao dokaz porasta uloge države u rješavanju problema nezaposlenosti (pošto je više sredstava iz budžeta alocirano na politike zapošljavanja), drugi će ga vidjeti kao indikaciju povećanja generalne javne potrošnje i nepotrebnog opterećenja privatnog sektora (veći porezi koji usporavaju rast privrede i zapošljavanja). Treba istaći da strukturiranje problema upravlja proizvodnju, tumačenje i predstavljanje informacija proizvedenih drugim metodama. Ono predstavlja *centralni sistem smjernica* analize javnih politika.

Policy – analitičke metode su međuovisne. Nije moguće koristiti jednu metodu bez da se najprije upotrijebe druge metode. Stoga, iako je moguće vršiti monitoring prošlih javnih politika bez predviđanja njihovih budućih posljedica, nije moguće predviđati javne politike bez prethodnog vršenja monitoringa istih. Slično tome, analitičar može vršiti monitoring policy rezultata bez da ih evaluira, ali nije moguće evaluirati rezultat bez da se najprije utvrdi da to zapravo jeste rezultat. Na kraju, izbor preferirane javne politike zahtijeva da su analitičari već angažovani na monitoringu, evaluaciji i predviđanju. To je drugi način da se kaže, još jednom, da su svi policy izbori bazirani kako na činjeničnim tako i na vrijednosnim pretpostavkama.

Kompletan set policy–informativnih komponenti (pravougaonici), policy–informativnih transformacija (strelice) i policy–analitičkih metoda (šestougonaonici) je predstavljen na slici 2-1. Slika daje okvir za integriranje metoda iz različitih policy relevantnih disciplina i profesija. Pet generalnih metoda, kao što je već rečeno, se koriste u disciplinama i profesijama političkih nauka, sociologije, ekonomije, menadžment nauka, operativnih istraživanja, javne administracije, evaluacije programa i etike. Uz svaku generalnu proceduru priključeno je više specifičnih tehnika koje se koriste samo ili naročito u nekim disciplinama ili profesijama, a ne u drugim. Politička nauka i evaluacija programa, na primjer, koriste monitoring da bi se ispitalo da li je javna politika uzročno relevantna za uočeni policy rezultat. Iako je evaluacija programa načinila opsežnu upotrebu analize prekinutih vremenskih nizova, analize regresije diskontinuiteta, uzročnog modeliranja i drugih tehnika povezanih sa dizajnom i analizom *eksperimenata na terenu*, istraživanje implementacije u okviru političke nauke nije. Umjesto toga, istraživanje implementacije se oslanja uglavnom na tehnike analize studije slučaja. Drugi primjer dolazi iz predviđanja. Iako je predviđanje centralno i za ekonomiju i za analizu sistema, ekonomija gotovo ekskluzivno koristi ekonometrijske tehnike.

⁴ Ili metoda metoda

⁵ Citat iz John Dewey: *How we think*. Boston, MA: D.C. Heath and Company, 1993.

Analiza sistema više upotrebljava tehnike kvalitativnog predviđanja za sintetiziranje stručne prosudbe, na primjer, kvalitativne tehnike javne politike - Delphi.

Multidisciplinarna analiza javnih politika omogućava značajno uticanje na proces kreiranja javnih politika zbog proizvodnje i potencijalne upotrebe informacija relevantnih za unaprijeđenje kreiranja javnih politika i to posebno kroz:

Strukturiranje problema. Metode strukturiranja problema obezbjeđuju policy-relevantne informacije koje se mogu koristiti za provjeravanje pretpostavki koje leže u osnovi definicije problema koji dostižu proces kreiranja javne politike kroz *postavljanje agende*. Strukturiranje problema pomaže da se otkriju skrivene pretpostavke, dijagnosticiraju uzroci, mapiraju mogući ciljevi, sintetiziraju suprotstavljeni pogledi i otkriju ili dizajniraju nove policy opcije. Na primjer, problem rasne ili spolne pristrasnosti u nekih 20 miliona standardiziranih testova obavljenih godišnje u Sjedinjenim Državama je stavljen u legislativne agende u nekoliko država u kasnim 1980-tim godinama. U Pensilvaniji analitičari su preispitali pretpostavku da pristrasnost na testovima zahtijeva legislativnu akciju – npr. izravna zabrana standardizovanih testova – nakon sintetiziranja i evaluiranja istraživanja o pristrasnosti na testovima preporučenog od strane različitih stakeholdera. Velike uočene neusklađenosti u postignutim rezultatima na testovima među manjinama i bijelcima nisu viđene kao problem pristrasnosti na testovima već kao indikator ili mjerilo nejednakosti u obrazovnim mogućnostima. Analitičari su preporučili kontinualnu upotrebu standardiziranih testova da bi se vršio monitoring i ublažile ove nejednakosti.

Predviđanje. Metode za predviđanje očekivanih rezultata javne politike obezbjeđuju policy-relevantne informacije o posljedicama koje će po svojoj prilici pratiti usvajanje preferiranih javnih politika (uključujući i slučaj da se ne radi ništa). Predviđanje se obavlja u fazi *formulacije javne politike*. Predviđanje pomaže da se ispita vjerovatna, potencijalna i normativno vrednovana budućnost; da se procijene posljedice postojećih i predloženih javnih politika; da se specificiraju moguća buduća ograničenja na ostvarivanju ciljeva i da se procijeni politička izvodljivost (podrška i opozicija) različitih opcija. Analitičari mogu koristiti metode predviđanja da procijene efekte dodatnih javnih rashoda na politike zapošljavanja.

Preporuke. Metode za izbor preferirane alternative javne politike daju policy-relevantne informacije o koristima i troškovima – i više generalno o vrijednosti ili korisnosti – očekivanih rezultata javne politike procijenjenih kroz predviđanje, pomažući time dizajnere javnih politika u fazi *usvajanja javne politike*. Kroz proces preporučivanja preferiranih javnih politika analitičari mogu procijeniti razine rizika i nesigurnosti, identifikovati eksterne predmetnosti i širenja, specificirati kriterije za izabiranje i dodijeliti administrativnu odgovornost za implementiranje javnih politika. Na primjer, debata o maksimalnoj brzini u Sjedinjenim Državama se fokusirala na troškove po izbjegnutoj smrtnom slučaju pod opcijama 90 km na sat i 105 km na sat. U 1980-tim godinama pojavila se jedna preporuka, zasnovana na zaključku da će se ograničenjem brzine na 90 km na sat i dalje izbjeći 2 do 3 procenta smrtnih slučajeva, koja je bila za to da se troškovi za održavanje ograničenja brzine usmjere na nabavku detektora dima koji bi spasili mnogo više života. Do 1987. godine oko četrdeset država je eksperimentisalo sa većim ograničenjima brzine. 1995. godine ograničenje brzine na 90 km na sat je u potpunosti napušteno.

Monitoring. Metode za monitoring uočenih rezultata javne politike obezbjeđuju informacije o posljedicama usvajanja javnih politika pomažući time u fazi *implementacije javne politike*.

Mnoge agencije redovno vrše monitoring rezultata javne politike i učinaka koristeći za to policy indikatore u području zdravstva, obrazovanja, stanovanja, socijalne skrbi, kriminala, nauke i tehnologije. Monitoring pomaže da se ocijeni stepen usklađenosti, da se otkriju nenamjeravane posljedice javnih politika i programa, da se identifikuju prepreke i ograničenja u implementaciji i da se lociraju izvori odgovornosti za odstupanja od javnih politika. Na primjer, ekonomske javne politike i javne politike za socijalnu skrb u Sjedinjenim Državama su monitorisali analitičari iz nekoliko agencija uključujući Biro za popis stanovništva i Biro za statistiku rada. Analiza sprovedena 1991. godine je zaključila da je stvarni srednji prihod domaćinstva u Sjedinjenim Državama porastao za samo 2 procenta između 1969. i 1989. godine. U istom periodu udio petine domaćinstava s najvišim dohotkom u nacionalnom prihodu je porastao sa 43 na 46.7 procenata, uz sve ostale grupe koje su zabilježile smanjenje. U ovom slučaju policy monitoring je otkrio značajno povećanje u nejednakosti prihoda, eroziju srednje klase i smanjenje u standardu života između 1969. i 1989. godine. Situacija u periodu od 1989. do 2000. godine je bila obilježena većom nejednakošću prihoda.

Evalvacija. Metode za evaluaciju uočenih rezultata javne politike daju policy-relevantne informacije o neusklađenostima između očekivanog i stvarnog izvršenja javne politike pomažući time u fazama *ocjene javne politike, prilagođavanja javne politike, sukcesije javne politike i prekida javne politike*. Evaluacija ne rezultira samo u zaključcima o stepenu do kojeg su problemi smanjeni već ona može doprinijeti i razjašnjavanju i kritici vrijednosti koje usmjeravaju javnu politiku, može pomoći pri prilagođavanju ili reformulaciji javnih politika i utvrditi osnovu za restrukturiranje problema. Dobar primjer evaluacije jeste tip analize koja doprinosi razrješenju, kritici i debati o vrijednostima predlaganjem da etički i moralni razlozi povećaju sada dominantni model tehničkih razloga koji usmjeravaju javne politike u oblasti zaštite okoline u Evropskoj zajednici i drugim dijelovima svijeta.

Korištenje analize u praksi

U principu, analiza javnih politika ima potencijal za kreiranje boljih javnih politika. U praksi, međutim, analiza javnih politika i druge oblasti u okviru socijalnih (i prirodnih) nauka imaju neke ili sve od slijedećih ograničenja:

- *Korištenje je indirektno, usporeno i uopšteno.* Analiza javnih politika se rijetko koristi direktno i odmah kao osnova za unaprijeđenje specifičnih odluka uključujući alokaciju ljudskih i materijalnih resursa. Korištenje analize je tipično indirektno i uopšteno, a pojedinačne analize su rijetko važne ukoliko nisu dio većeg tijela informacija o nekom pitanju. Indirektan i uopšten karakter korištenja je razumljiv kad uvidimo da je kreiranje javnih politika složen proces sastavljen od brojnih ciklusa koji se kreću od prekida i sukcesije do usvajanja i prečica.
- *Unaprijeđenje je etički kontraverzno.* Kada se koristi analiza javnih politika pitanje šta čini jedno unaprijeđenje zavisi od političkog, ideološkog ili etičkog stava promatrača. Oni koji vjeruju da je javni interes zadovoljen pomaganjem onih koji su u najgoroj situaciji kroz oporezivanje onih koji su u najboljoj situaciji, poimaju 'unaprijeđenje' različito od onih koji vjeruju da je javni interes zadovoljen kad pojedinci riješe svoje probleme bez vladine intervencije. Iako je cilj 'unaprijeđenje efikasnosti' ponekad viđen kao nešto što svi podržavaju, on je također jedna ideološka ili etička stvar zato jer uključuje izbor nekih vrijednosti ili normi.
- *'Biti od koristi' odražava lične, profesionalne i institucionalne intrese.* Kao socijalni naučnici i kao osobe, analitičari javnih politika nastoje da poboljšaju svoj lični status i profesionalna priznanja kao i ona njihovih agencija ili institucija. Mogućnosti za povezivanje sa osobama koje imaju političku moć, privilegije ili ekonomski položaj – kao njihovisavjetnici,

konsultanti, ekspertni svjedoci ili osoblje – su dio motivacije za time da se bude analitičar.

Dobar dio poteškoća u vezi sa pitanjima oko praktične upotrebe analize javnih politika proizilazi iz propusta da se spozna da je proces korištenja analize javnih politika u kreiranju javnih politika složen isto koliko i sam proces kreiranja javnih politika. Razmotrimo naredni opis donošenja odluke od strane uspješnog izvršnog direktora i važnog saradnika na polju administracije. Pišući o naredbi ili javnoj politici da se pomjeri telefonski stub sa jedne na drugu stranu ulice, Barnard kaže:

To se, ja mislim, može približno demonstrirati time da sprovođenje te naredbe uključuje možda 10,000 odluka koje će donijeti 100 ljudi locirano na 15 mjesta zahtijevajući sukcesivne analize nekoliko okruženja uključujući socijalne, moralne, legalne, ekonomske i fizičke činjenice okruženja i zahtijevajući 9,000 redefinisanja i preuređivanja svrhe. Ako istraživanje sprovedu oni odgovorni, onda vjerovatno neće biti opozvano ili smatrano vrijednim pomena više od 5-6 odluka... Ostale će biti 'uzete zdravo za gotovo'.⁶

Sasvim je jasno da je korištenje analize javnih politika složen proces sa nekoliko dimenzija:

- *Sastav korisnika.* Pojedinci kao i kolektivi – na primjer, agencije, ministarstva, biroji, sudovi, zakonodavstvo, parlamenti – koriste analizu javnih politika. Kad korištenje analize javnih politika dobija (ili gubi) u ličnoj korisnosti informacija proces korištenja je jedan aspekt pojedinačnih odluka (pojedinačna upotreba). Nasuprot tome, kad proces korištenja uključuje mnogo pojedinaca onda je to aspekt kolektivnih odluka ili javnih politika (kolektivna upotreba).
- *Očekivani efekti upotrebe.* Upotreba analize javnih politika ima spoznajne i biheviorističke efekte. Spoznajni efekti uključuju korištenje analize javnih politika da se razmisli o problemima i rješenjima (konceptualna upotreba). Nasuprot tome, bihevioristički efekti uključuju upotrebu analize javnih politika kao sredstvo ili instrument za sprovođenje vidljivih aktivnosti ili funkcija (instrumentalna upotreba). Konceptualna i bihevioristička upotreba informacija nastaje među pojedinačnim ili kolektivnim korisnicima.
- *Obim upotrijebljenih informacija.* Obim informacija upotrijebljenih od strane dizajnera javnih politika se kreće od specifičnog do generalnog. Upotreba 'pojma dobre valute' je generalna u obimu (generalna upotreba) dok je korištenje određenih preporuka specifično (specifična upotreba). Informacije koje variraju u obimu koriste pojedinci i kolektivi sa efektima koji su konceptualni i bihevioristički.

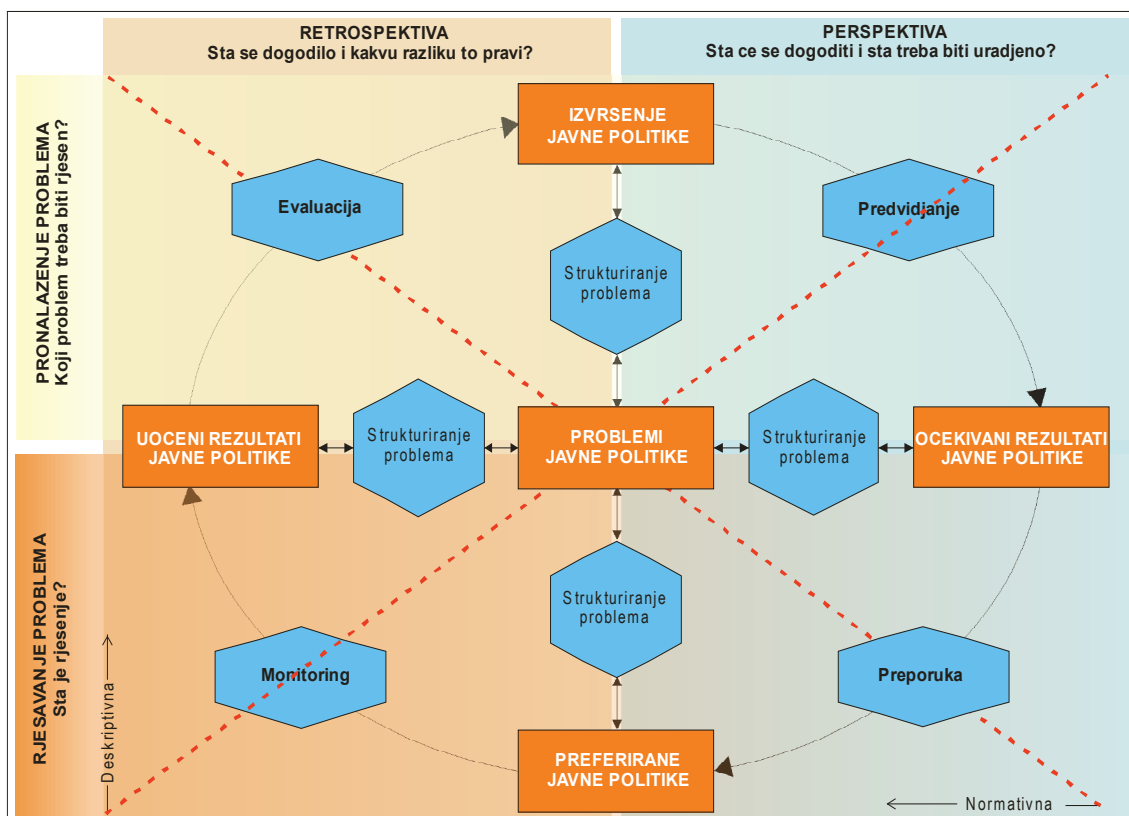
U praksi, ove tri dimenzije korištenja informacija se preklapaju. Presjek među njima obezbjeđuje osnovu za ocjenjivanje i unaprijeđenje korištenja analize javnih politika.

2.2. Oblici analize javnih politika

Odnosi između policy-informativnih komponenti, policy-analitičkih metoda i policy-informativnih transformacija daju osnovu za upoređivanje šest osnovnih oblika analize javnih politika koje možemo podijeliti u dvije grupe i to, s obzirom na vrijeme, na prospektivne i retrospektivne, sa aspekta metodologije na deskriptivne i normativne oblike analiza, te sa aspekta problema na analize koje su fokusirane na pronalaženje problema, odnosno na njegovo rješavanje. Svih šest oblika prikazani su na slici 2-2.

⁶ Chester I. Barnard: *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1962.

Slika 2-2. Oblici analize javnih politika



Retrospektivna i prospektivna analiza

Prospektivna analiza javnih politika uključuje proizvođenje transformacije informacije *prije* poduzimanje policy akcija. Ovaj oblik *ex ante* analize, prikazan na desnoj polovini Slike 2-2., simbolizira operativne stilove ekonomista, analitičara sistema, istraživača operacija i analitičara odluka.

Prospektivni oblik analize je oblik analize u najužem podrazumijevanju *analize* javnih politika. To je sredstvo sintetiziranja informacija da bi se mogle izvući policy alternative i preferencije izražene u uporedivim, predviđenim kvantitativnim i kvalitativnim terminima kao osnova ili smjernica za policy odluke; konceptualno, ovaj oblik ne uključuje *prikupljanje* informacija. Policy *istraživanje*, nasuprot tome, se odnosi na sve studije koje koriste naučnu metodologiju za opisivanje fenomena i/ili određivanje odnosa među njima. Prospektivna analiza često stvara široke jazove između preferiranih rješenja i stvarnih napora za njihovu implementaciju. Procjenjuje se da je najviše 10 procenata stvarno zahtijevanog rada na postizanju željenog seta policy rezultata urađeno *prije* nego su javne politike implementirane, o čemu vrlo ilustrativno govori slijedeći citat:

*'Nije da mi imamo previše dobrih analitičkih rješenja za probleme. Prije će biti da imamo više dobrih rješenja nego što imamo odgovarajućih akcija.'*⁷

Retrospektivna analiza je prikazana na lijevoj polovini slike 2-2. Ovaj oblik *ex poste* analize uključuje proizvođenje i transformaciju informacija *poslije* implementacije javnih politika.

⁷ Graham T. Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*. Boston, MA: Little, Brown, 1971.

Retrospektivnu analizu karakterišu operativni stilovi tri grupe analitičara:

- *Analitičari orijentisani na disciplinu.* Ova grupa koja se uglavnom sastoji od političkih naučnika i sociologa nastoji da razvije i isproba teorije bazirane na disciplini koje opisuju uzroke i posljedice javnih politika. Ova grupa se ne bavi identifikacijom specifičnih policy ciljeva niti distinkcijom između 'policy' varijabli koje su predmet policy manipulacije i onih koje to nisu. Na primjer, analiza efekata konkurencije partija u vladinim troškovima ne daje informacije o specifičnim policy ciljevima niti je konkurencija partija varijabla kojom dizajneri javnih politika mogu manipulirati kako bi promijenili javne troškove.
- *Analitičari orijentisani na problem.* Ova grupa koja se također sastoji uglavnom od političkih naučnika i sociologa nastoji da opiše uzroke i posljedice javnih politika. Međutim, analitičari orijentisani na problem se manje bave razvojem i testiranjem teorija za koje se vjeruje da su važne u disciplinama socijalne nauke, nego što se bave identifikovanjem varijabli koje mogu objasniti problem. Analitičari orijentisani na problem nisu pretjerano zainteresovani za specifične ciljeve prvenstveno zbog toga što su praktični problemi koje oni analiziraju obično opće prirode. Na primjer, analiza zbirnih podataka o efektima nejednakosti spolova, etničke nejednakosti i socijalne nejednakosti na ostvarivanje rezultata na testu čitanja daje informacije koje pomažu da se objasni problem (npr. neadekvatna izvedba testa) ali ne daje informacije o policy varijablama kojima se može manipulirati.
- *Analitičari orijentisani na primjenu.* Treća grupa uključuje grupe naučnika primjenjene sociologije, primjenjene psihologije i primjenjene antropologije kao i analitičare iz profesija kao što su javna administracija, socijalni rad i evaluaciono istraživanje. Ova grupa također nastoji da opiše uzroke i posljedice javnih politika i programa i nije zainteresovana za razvoj i testiranje teorija baziranih na discipline osim ako te teorije pružaju smjernice za akciju. Ova grupa je zainteresovana ne samo za policy varijable već i za identifikaciju specifičnih policy ciljeva. Informacije o specifičnim ciljevima pružaju osnovu za monitoring i evaluaciju rezultata i učinaka javnih politika. Na primjer, analitičari orijentisani na primjenu mogu obezbijediti veliki niz varijabli kojima se može manipulirati u cilju postizanja boljih rezultata na testovima čitanja.

Operativni stilovi ove tri grupe odražavaju njihove karakteristične snage i ograničenja. Analitičari orijentisani na discipline kao i oni orijentisani na problem rijetko proizvode informacije koje su od direktne koristi za dizajnere javnih politika. Čak i kad analitičari orijentisani na problem istražuju važne probleme poput obrazovnih mogućnosti, štednje energije ili kontrole kriminala rezultirajuće informacije su često *makronegativne*. Makronegativne informacije opisuju osnovu (ili 'korijen') uzroka i posljedica javnih politika obično koristeći zbirne podatke da se prikaže zašto javne politike *ne rade*. Nasuprot tome, *mikropozitivne* informacije pokazuju koje javne politike *rade* pod određenim uslovima. Od male je praktične vrijednosti za dizajnere javnih politika da znaju da je stopa kriminala viša u urbanim nego u ruralnim područjima, ali je od velike praktične važnosti znati da specifični način kontrole pištolja smanjuje stopu ozbiljnih zločina ili da pojačano patroliranje policije djeluje zastrašujuće.

Čak i kad analitičari orijentisani na primjenu obezbijede mikropozitivne informacije može biti teško da komuniciraju sa praktičarima *ex ante* analize javnih politika koji su u većini slučajeva profesionalni ekonomisti. U agencijskim postavkama *ex ante* analitičari, čiji je posao pronaći optimalna efikasna rješenja, često imaju ograničen pristup informacijama o rezultatima javnih politika koji su proizvedeni kroz retrospektivnu analizu. Sa njihove strane, praktičari *ex ante* analize često propuste da specificiraju

dovoljno detaljno vrste informacija relevantnih za javnu politiku koje će biti od najveće koristi za monitoring, evaluaciju i implementaciju njihovih preporuka. Često, namjeravani rezultati javne politike su toliko nejasni da "gotovo svaka evaluacija javne politike može biti smatrana irelevantnom jer je promašila 'problem' prema kojem je javna politika bila usmjerena". Zakonodavci, na primjer, formulišu probleme u promišljeno nejasnim terminima kako bi dobili prihvatanje, preduhitrili opoziciju ili održali neutralnost.

Oprečnosti među operativnim stilovima analitičara javnih politika ukazuju na to da su analitičari orijentisani na discipline i oni orijentisani na problem sami po sebi manje korisni od analitičara orijentisanih na primjenu – da je retrospektivna (*ex post*) analiza u cjelini možda manje efektivna u rješavanju problema nego što je to prospektivna (*ex ante*) analiza. Iako ovaj zaključak može imati vrijednost sa tačke gledišta onih dizajnera javnih politika koji žele savjet o tome koje akcije poduzeti, on previđa nekoliko važnih koristi retrospektivne analize. Retrospektivna analiza, bez obzira na njene nedostatke, primarni naglasak stavlja na rezultate akcije i ne zadovoljava se informacijama o očekivanim policy rezultatima kao što je to često slučaj sa prospektivnom analizom. Osim toga, analiza orijentisana na disciplinu i analiza orijentisana na problem mogu ponuditi nove okvire za razumijevanje procesa dizajniranja javnih politika, pobijajući konvencionalne formulacije problema, preispitujući socijalne i ekonomske mitove i oblikujući klimu mišljenja u zajednici ili društvu. Međutim, retrospektivna analiza 'je najvažnija u svojim učincima na intelektualne prioritete i razumijevanja, a nije ni blizu toliko efektivna u nuđenju rješenja za specifične političke probleme'.

Deskriptivna i normativna analiza

Na slici 2-2. se može primijetiti još jedna metodološka suprotnost – razlika između deskriptivne i normativne analize javnih politika. Deskriptivna analiza javnih politika se podudara sa *teorijom deskriptivne odluke* koja se odnosi na set logično konzistentnih propozicija da se opiše akcija. Teorije deskriptivne odluke mogu biti testirane prema opažanjima dobijenim kroz monitoring i predviđanje. Deskriptivne teorije, modeli i konceptualni okviri većim dijelom vode porijeklo iz političkih nauka, sociologije, socijalne psihologije i takozvane *pozitivne ekonomije*. Glavna funkcija ovih teorija, modela i okvirova jeste da objasne, razumiju i predvide javne politike identifikovanjem modela uzročnosti. Najvažnija funkcija pristupa monitoringu kao što je eksperimentisanje na terenu jeste utvrditi približnu valjanost uzročnih zaključaka koji se odnose na javne politike za njihove pretpostavljene rezultate. Na slici 2-2. deskriptivni oblik analize javnih politika može biti vidljiv kao osa koja se kreće od donjeg lijevog dijela (monitoring) ka gornjem desnom dijelu (predviđanje).

Normativna analiza javnih politika se podudara sa teorijom normativne odluke koja se odnosi na set logično konzistentnih propozicija koje evaluiraju ili opisuju akciju. Na slici 2-2. normativni oblik analize javnih politika se može vidjeti kao osa koja ide od donjeg desnog (preporuka) do gornjeg lijevog dijela (evaluacija). Različite vrste informacija su potrebne da bi se testirale teorije normativnih i deskriptivnih odluka. Metode evaluacije i preporuka pružaju informacije o izvršenju javne politike i preferiranim javnim politikama, na primjer, politikama koje su bile ili će biti optimalno efikasne zbog koristi koje pretežu nad troškovima; optimalno pravične zbog toga što su za one za koje je najpotrebnije učinile situaciju boljom; ili optimalno odgovarajuće za građanske preferencije. Jedna od najznačajnijih osobina normativne analize javnih politika jeste da njene propozicije počivaju na nesuglasicama o snažno držanim vrijednostima uključujući efikasnost, jednakost, odgovornost, slobodu i sigurnost.

Pronalaženje problema i rješavanje problema

Gornja i donja polovina slike 2-2. pružaju još jednu podjelu. Gornja polovina ukazuje na metode koje su dizajnirane za svrhe *pronalaženja problema* dok donja polovina označava metode za *rješavanje problema*. Pronalaženje problema se odnosi na otkrivanje elemenata koji ulaze u definiciju problema, a ne u njihovo rješenje. Koliko dobro razumijemo problem? Ko su najznačajniji stakeholderi koji utiču na problem i na koje problem utiču? Jesu li identifikovani odgovarajući ciljevi? Koji neizvjesni događaji trebaju biti uzeti u obzir? Da li rješavamo 'pravi' problem, a ne 'pogrešan'?

Metode za rješavanje problema locirane na donjoj polovini slike 2-2. su dizajnirane da obezbijede rješenja za probleme. Rješavanje problema je prvenstveno tehničke prirode nasuprot pronalaženju problema koje je više konceptualno. Tehnike za rješavanje problema uključujući analizu koristi i troškova, analizu odluka i analizu implementacije su korisne u davanju odgovora na pitanja o uzročnosti, statističkoj procjeni i optimalizaciji. Koliko odstupanja u policy rezultatu je objašnjeno pomoću jedne ili više nezavisnih varijabli? Koja je vjerovatnoća postizanja onolikog koeficijenta korelacije koliki je i onaj postignuti? Koja je njihova očekivana korisnost ili isplativost?

Segmentirana i integrirana analiza

Integrirana analiza javnih politika povezuje nekoliko segmenata slike 2-2. Retrospektivni i prospektivni oblici analize su spojeni u jedan kontinuiran proces. Deskriptivni i normativni oblici analize su povezani isto kao što su i metode dizajnirane za pronalaženje ili za rješavanje problema. Praktično govoreći, to znači da analitičari javnih politika trebaju premostiti nekoliko glavnih stubova multidisciplinarnе analize javnih politika posebno u ekonomiji i političkim naukama. Danas, ova potreba nije zadovoljena odjelima ekonomije i političkih nauka koji su specijalizirani za proizvođenje, kritikovanje i prenošenje intelektualnog znanja. Napori da se premoste ove i druge discipline kao i da se intelektualno konvertuje u praktično znanje sprovode profesije kao što su javna administracija, upravljanje, planiranje, analiza javnih politika i socijalni rad. Američko društvo za javnu administraciju, Nacionalno udruženje škola za javne poslove i administraciju, Američko udruženje za planiranje, Međunarodno udruženje škola i instituta za administraciju i Udruženje za javne politike i menadžment predstavljaju ove profesije. Do sada, ova profesionalna udruženja su bila daleko otvorenija za ekonomiju nego što je ekonomija kao disciplina bila otvorena za političku i organizacionu analizu, unatoč širokom koncenzusu među naučnicima u oblasti javne politike i praktičarima da je politička i organizaciona analiza *sine qua non* efektivnog ekonomskog dizajniranja javne politike.

Okvir za integrisanu analizu javnih politika prezentiran u prvom dijelu ovog poglavlja (slika 2-1.) pomaže pri ispitivanju pretpostavki, korištenja i ograničenja metoda koje se koriste u segmentiranim i prespecijaliziranim disciplinama i profesijama. Okvir identifikuje i dovodi u vezu glavne elemente analize javnih politika – policy-informativne komponente, policy-analitičke metode i policy-informativne transformacije – omogućavajući nam da vidimo posebne funkcije izvršene pomoću metoda strukturiranja problema, monitoringa, evaluacije, predviđanja i preporučivanja. Drugi okvir (slika 2-2) ukazuje na različite oblike analize javne politike koji se praktikuju danas: prospektivna (*ex ante*) i retrospektivna (*ex post*), deskriptivna i normativna, za pronalaženja problema i za rješavanje problema. Integrirana analiza javnih politika je sredstvo za razumijevanje, procjenjivanje i unaprijeđenje metodologije koja ima ambicioznu misiju da izgradi mostove između socijalnih nauka, socijalnih profesija i socijalne i političke filozofije.

2.3. Praksa u analizi javnih politika

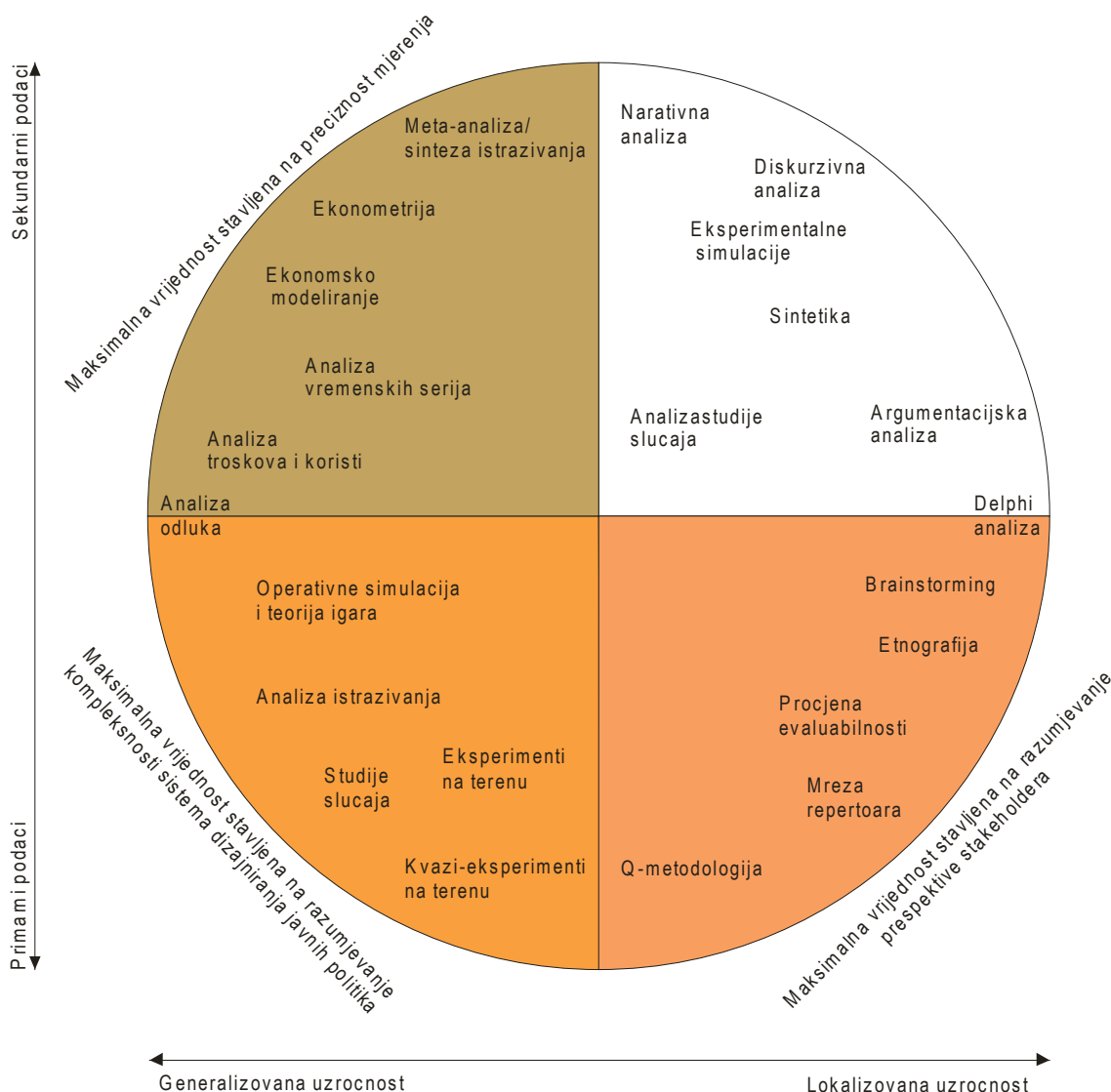
Proces analize javnih politika ilustriran na slici 2-2. je *logična rekonstrukcija*. Stvarni proces provođenja analize javnih politika može da odgovara ili ne ovom ili drugim logičnim rekonstrukcijama uključujući i takozvanu 'naučnu metodu' zato jer su logične rekonstrukcije apstraktni prikazi mnogih promatranih praksi.⁸ *Logika-u-upotrebi* praktičnih analitičara, različita od logične rekonstrukcije, uvijek varira ka jednom ili drugom položaju zbog razlika u ličnim karakteristikama osoba koje učestvuju u ovom procesu, njihovoj profesionalnoj socijalizaciji i institucionalnim postavkama u kojim oni rade. U praksi imamo nekoliko različitih stilova i pristupa koji se primjenjuju od strane različitih učesnika u analizi javnih politika, od kojih su najkarakterističniji:

- *Kognitivni (spoznajni) stilovi*. Lični kognitivni stilovi osobe koja provodi analizu javnih politika ih predodređuju da štite različite module dobijanja, tumačenja i korištenja informacija;
- *Institucionalni podsticajni sistemi*. Policy 'think-tank' organizacije ohrabruju različite orijentacije spram analize, uključujući 'humanističko-vrijednosno-kritičku' i 'naučnu'. Institucionalne nagrade i kazne utiču na valjanost zaključaka i preporuka;
- *Institucionalna vremenska ograničenja*. U zemljama zapadne demokratije vladini analitičari koji su usko vezani institucionalnim vremenskim ograničenjima (tri do sedam dana je tipično) rade mnogo većom brzinom, i možda, većom efikasnošću nego univerzitetski istraživači sa malo vremenskih ograničenja. Razumljivo da tako vremenski ograničeni, oni rijetko prikupljaju originalne podatke i ne koriste složene tehnike koje troše vrijeme;
- *Profesionalna socijalizacija*. Različite discipline i profesije koje grade analizu javnih politika socijaliziraju svoje članove u različite norme i vrijednosti. Analize objavljenih dokumenata navode da analitičari koriste formalno-kvantitativne kao i neformalno-narativne pristupe iako zvučne policy preporuke ponekad zahtijevaju formalno-kvantitativne procedure.
- *Multidisciplinarni timski rad*. Mnoge analize sprovedene u javnim agencijama su sprovedene od strane multidisciplinarnih timova. Neki članovi imaju primarnu odgovornost za određene oblike analize (slika 2-2.). Na primjer, članovi tima obučeni za ekonomiju i analizu odluka su tipično kvalifikovaniji da izvrše prospektivnu (*ex ante*) analizu dok su članovi obučeni za primjenjenu sociologiju, primjenjenu psihologiju i evaluaciju programa obično bolji u retrospektivnoj (*ex post*) analizi. Efektivnost tima zavisi od svakoga ko stiče operativno razumijevanje analitičkih metoda korištenih tokom procesa integrirane analize javnih politika.

Integrirana analiza javnih politika ima oportunitetne troškove. Uz dato ograničeno vrijeme i ograničene resurse teško je sprovesti potpune ekonomske, političke i organizacione analize u isto vrijeme. Sa jedne strane, primamljivo je usvojiti višestruku triangulaciju ili ono što neki nazivaju kritična mnogostrukost, kao jedan kišobran za multidisciplinarnu analizu. Kritična mnogostrukost odgovara na neke neadekvatnosti logičnog pozitivizma, koji je izgleda dominantna metodologija analiza javnih politika sprovedenih tokom razdoblja predsjednika SAD Lyndon Džonsona i negovog *Rata protiv siromaštva*. Prednost mnogostrukosti nad njezinim rivalima jeste ta što ona pruža bolju aproksimaciju šta je tačno korištenjem procedura koje trianguliraju iz mnoštva perspektiva o tome šta vrijedi znati i šta se zna o javnim politikama i njihovoj efektivnosti.

⁸ Za više može se vidjeti kod - Kaplan, Abraham: *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*. San Francisco, CA: Chandler, 1964.

Slika 2-3. Primjena različitih metoda u analizi javnih politika



Nedostaci mnogostrukosti leže u njezinim troškovima. Troškovi analize variraju u zavisnosti od broja i tipova metoda koje se koriste. Iako triangulacija između nekoliko disciplinarnih perspektiva ili korištenje višestrukih mjera može biti, i često i jeste, izvodljivo, usvajanje bilo koje metode prezentirane u ovoj knjizi uključuje kompromise i oportunitetne troškove (slika 2-3.). Kad se koriste pojedinačne metode kao što je ekonometrijsko modeliranje za ostvarivanje preciznosti mjerenja, generalizovane policy uzročnosti i objektivnosti (u smislu da su opažanja djelimično nezavisna od ljudi koji ih sprovode) analitičari previde dublje razumijevanje višestrukih perspektiva stakeholdera, koje je moguće kroz etnografske intervjue i druge kvalitativne metode. Ovo posljednje uključuje Q-metodologiju, analizu studije slučaja i Delphi tehniku.

Sa druge strane, ekonometrijsko modeliranje i druge srodne tehnike (npr. analiza vremenskih serija i analiza troškova i koristi) uključuju niske troškove dobijanja informacija zato što su sekundarni podaci obično raspoloživi. Suprotno, etnografski intervjui uključuju visoke troškove informacija zato jer oni zahtijevaju značajne primarne podatke, iako im nedostaje preciznosti i kapaciteta za generalizaciju policy uzročnosti.

Slični kompromisi i oportunitetni troškovi se odnose i na metode sinteze istraživanja ili meta-analize, koja stiče preciznost mjerenja i generalizovanu policy uzročnost na račun dubljeg razumijevanja kompleksnosti analize javnih politika i njezinog konteksta u stvarnom životu. Potonje se može postići sredstvima studija na terenu i eksperimenata na terenu, ali su oni skupi posebno kad se koriste u povezanosti sa kvalitativnim metodama. Triangulacija između konvergentnih (i divergentnih) perspektiva, metoda i mjera unaprijeđuje valjanost analize javnih politika i drugih primjenjenih socijalnih nauka. Ali vremenska i finansijska ograničenja koja okružuju praksu analize javnih politika čine kompromise neizbježnim. Kako bi se olakšao proces provođenja analize javne politike, neophodno je poznavati osnovne prednosti i rezultate koje pojedine tehnike analize javne politike mogu proizvesti njihovom primjenom.

Delfi (Delphi) tehnika

Delfi tehnika je metod za dobijanje predviđanja od strane panela nezavisnih stručnjaka kroz dva ili tri kruga. Prilikom korištenja Delfi metoda, koristi se panel sastavljen od pažljivo odabranih stručnjaka koji odgovaraju na seriju upitnika. Pitanja su obično formulisana kao hipoteze i stručnjaci predviđaju vrijeme kada oni misle da te hipoteze mogu biti ispunjene. Nakon svakog provedenog kruga popunjavanja upitnika slijedi povratna sprega o tom krugu u kojoj administrator obezbjeđuje anoniman sumarni pregled predviđanja stručnjaka i njihovih razloga za takva predviđanja. Na taj način, stručnjaci revidiraju malo svoje odgovore u zavisnosti od odgovora drugih članova panela. Tako se rang odgovora smanjuje tokom procesa i grupa počinje da konvergira oko 'pravog' odgovora. Nakon nekoliko krugova proces se završava i srednji rezultat predstavlja konačne odgovore. Slijedeće ključne karakteristike Delfi metoda pomažu učesnicima da se fokusiraju na data pitanja i da odvoje Delfi tehniku od drugih metoda:

- Strukturiranje protoka informacija
- Redovna povratna sprega
- Anonimnost odgovora učesnika

Prve primjene Delfi metoda su bile na polju naučnih i tehnoloških predviđanja. Kasnije se Delfi metod primjenjivao i u drugim područjima kao što su ekonomski trendovi, zdravstvo i obrazovanje. Također, ovaj metod se koristi uspješno u predviđanjima o poslovanju.

Brainstorming (kreativno razmišljanje)

Brainstorming je jedna od najpoznatijih kreativnih tehnika na prostoru Bosne i Hercegovine. Brainstorming je uveo Alex Osborn, osnivač Kreativne obrazovne fondacije. Izraz 'brainstorming' je postao uobičajeno korištena riječ u Engleskom jeziku kao opšti izraz za kreativno razmišljanje. Brainstorming je grupna kreativna tehnika koja je dizajnirana da bi se generirao veliki broj ideja za rješenje problema. Postoje četiri osnovna pravila u brainstormingu. Ona su namijenjena da smanje socijalna ograničenja koja se mogu pojaviti u grupama i da time stimuliraju generiranje novih ideja. Očekivani rezultat je dinamička sinergija koja će dramatično povećati kreativnost grupe. Osnovna pravila su:

- Fokus na kvantitet: Ovo pravilo je sredstvo povećavanja divergentne produkcije usmjereno na olakšavanje rješavanja problema kroz maksimu '*kvantitet proizvodi kvalitet*'. Pretpostavka je da će veći broj generiranih ideja dati veću šansu za pronalaženje efektivnijeg rješenja.

- Bez kritike: Često se naglašava da se pri brainstormingu kritika treba izbjegavati. Umjesto izjavljivanja odmah šta bi moglo biti pogrešno u vezi sa nekom idejom, učesnici se fokusiraju na njezino proširivanje ili produbljivanje ostavljajući kritike za kasniju fazu procesa – 'fazu kritike'.
- Neobične ideje su dobrodošle: Da bi se dobila dobra i dugačka lista ideja, neobične ideje su dobrodošle. One mogu otvoriti nove načine razmišljanja i obezbijediti bolja rješenja nego regularne ideje.
- Kombiniranje i poboljšavanje ideja: Dobre ideje se mogu kombinirati da bi formirale jednu veoma dobru ideju (slogan '1+1=3'). Za ovaj pristup se pretpostavlja da vodi ka boljim i kompletnijim idejama nego jednostavno generiranje zasebnih novih ideja.

Narativna analiza

Narativna analiza je analiza hronološki ispričane priče sa fokusom na to kako su elementi poredani, zašto su neki elementi evaluirani različito od drugih, kako prošlost oblikuje percepcije sadašnjosti, kako sadašnjost oblikuje percepcije prošlosti i kako sadašnjost i prošlost oblikuju percepcije budućnosti. Narativna analiza predstavlja jednu detaljniju (in-depth) alternativu istraživanju koje koristi psihološke skale. Neki smatraju da ova analiza 'ojačava' metodologiju socijalne nauke utoliko što ona ispitanicima daje prostor da artikuliraju svoja vlastita viđenja i evaluativne standarde.

I za istraživača i za čitaoca narativnog istraživanja postoji uzbuđenje od mogućnosti ulaska u priču onog drugog. Uzbuđenje može proizići iz tračka neupoznatosti ili iz identifikiranja sa dobro poznatim. Iako se naracija može smatrati i fenomenom i metodom, izraz 'priča' se obično koristi za opisivanje onog što akter priča, a 'naracija' se koristi za istraživača. Zajednički faktor u narativnom istraživanju, bez obzira da li se ono odnosi na egzotična ili ovozemaljska pitanja, jeste da se svijet koji se istražuje ne može reproducirati već mora biti predstavljen u nekom obliku narativne analize. Oblik te analize uveliko zavisi od istraživačevog viđenja konstrukcije znanja.

Sinektika

Sinektika je pristup rješavanju problema koji stimulira procese mišljenja kojih subjekat generalno nije svjestan. Ovaj metod ima svoj centralni princip: 'Vjerujte stvarima koje su daleke, a udaljite se od stvari kojima se vjeruje'. Ovo, sa jedne strane, ohrabruje fundamentalni spoj problem-analiza, i, sa druge strane, udaljavanje od originalnog problema kroz kreiranje analogija. Stoga je moguće da se pojave nova i iznenađujuća rješenja. Sinektika je zahtjevnija nego brainstorming, jer uključuje mnogo koraka što proces čini komplikovanijim i zahtijeva više vremena i napora. Procedura za provođenje tehnike sintetike je slijedeća:

- Analiza i definicija problema;
- Spontana rješenja;
- Reformulacija problema;
- Kreiranje direktnih analogija;
- Lične analogije (identifikacija);
- Simbolične analogije (kontradiktornosti);
- Direktno analogije;
- Analiza direktnih analogija;
- Primjena na problem;
- Razvijanje mogućih rješenja.

Q-metodologija

Q-metodologiju je osmislio 1935. godine britanski fizičar i psiholog William Stephenson i najčešće se povezuje sa kvantitativnom analizom zbog toga što uključuje analizu faktora. Iako predstavlja kvantitativno mjerenje subjektivnih podataka, Q – metodologija kombinuje snage i kvalitativne i kvantitativne tradicije istraživanja i obezbjeđuje most između ove dvije vrste istraživanja. Neke od kvantitativnih prepreka za širu upotrebu Q-metodologije su odnedavno smanjene pojavom software paketa koji su ranije složene kalkulacije konvertovali u pritisak tastera. Jedan takav paket je 'QMethod'. Instrumentalna osnova Q-metodologije jeste Q-tip tehnika, koja uključuje rangirane setove izjava od onih potvrdnih do onih oprečnih. Obično se ove izjave uzimaju iz intervjua pa su iz tog razloga utemeljene na konkretnom postojanju.

Etnografija

Etnografija je žanr pisanja koji predstavlja promjenjive stepene kvalitativnih i kvantitativnih opisa društvenih fenomena zasnovanih na istraživanju na terenu. Etnografija prezentira rezultate holističkog metoda istraživanja utemeljenog na ideji da osobine sistema ne mogu biti nužno tačno shvaćene nezavisno jedna od druge. Obrasci koji se primjenjuju u etnografiji su:

- Direktno promatranje ('iz prve ruke') svakodnevnog ponašanja;
- Konverzacija sa različitim nivoima formalnosti;
- Rodoslovni metod;
- Detaljan rad sa ključnim konsultantima o određenim područjima života zajednice;
- 'In-depth' intervjuisanje;
- Otkrivanje lokalnih vjerovanja i percepcija;
- Istraživanje orjentisano na problem;
- Longitudinalno istraživanje;
- Timsko istraživanje;
- Studije slučaja.

Etnolozi ne koriste često sve ove tehnike, a najčešće korištene tehnike su intervjui i promatranje učesnika.

Procjena evaluabilnosti

Procjena evaluabilnosti je sistematski proces koji se koristi za određivanje izvodljivosti evaluacije programa. Ona također pomaže da se odredi da li će provođenje evaluacije programa obezbijediti korisne informacije koje će pomoći poboljšanju upravljanja programom i njegove sveukupne izvedbe. Procjena evaluabilnosti je alat koji se koristi da se odredi da li je program spreman za evaluaciju procesa ili evaluaciju rezultata.

Provođenje procjene evaluabilnosti može biti složeno i zahtijevati razumijevanje političkog i organizacionog konteksta u kojem se odvija program. Dalje u tekstu nalazi se opis koraka za procjenu evaluabilnosti, ali to ne znači da je ovaj metod linearan, već se neki koraci mogu ponoviti ili preskočiti. Proces uključuje slijedeće korake:

- Određivanje svrhe, obezbjeđenje opredijeljenja i identificiranje članova radne grupe;
- Defniranje granica programa koji će biti proučavan;
- Identificiranje i analiziranje dokumenata programa;
- Razvijanje/razjašnjavanje teorije programa.

Studija, eksperimenti i kvazi eksperimenti na terenu

Studija na terenu je metod prikupljanja podataka i povratnih informacija od korisnika odlaskom na mjesto korisnika i tihim promatranjem funkcionisanja korisnika u njihovom vlastitom okruženju. Ovaj metod se uglavnom fokusira na promatranju ponašanja korisnika – šta oni rade, ne na ono šta oni kažu. On omogućava prikupljanje bogatijih kontekstualnih podataka od tipične grupe korisnika.

Eksperimenti na terenu primjenjuju naučni metod kako bi se intervencija ispitala eksperimentalno u stvarnom svijetu, a ne u laboratoriji. Eksperimenti na terenu, kao i laboratorijski, slučajnim uzorkom odabiraju subjekte u kontrolne grupe i upoređuju rezultate između ovih grupa. Ekonomisti koriste eksperimente na terenu da bi analizirali diskriminaciju, programe zdravstva, dobrotvorne fondove, obrazovanje, kumuliranje informacija na tržištima i mikrofinansijske programe. Glavna razlika između eksperimenata na terenu i eksperimenata u laboratoriji jeste da prilikom sprovođenja eksperimenta na terenu postoji jako ograničen obim kontrole varijabli. Uzorkovanje i manipulacija sa nezavisnim varijablama je vrlo teško u eksperimentima na terenu.

Kvazi eksperimenti na terenu predstavljaju eksperimentalni dizajn koji ne zadovoljava sve zahtjeve potrebne za kontrolisanje uticaja stranih varijabli. Kvazi eksperimenti predstavljaju istraživanja koja nemaju uzorkovano dodijeljene tretmane i grupe za poređenje. Umjesto poređenja između uslova sa tretiranjem i bez tretiranja, uslovi moraju uvijek biti napravljeni sa neekvivalentnim grupama ili sa istim subjektima prije tretiranja. Ukoliko ne možete napraviti slučajni uzorak ljudi ili grupa za uslove tretiranja, izgubićete mogućnost da kontrolišete šta se kome događa. Ipak, još uvijek ćete imati mogućnost da promatrate šta se kad događa i kome, tako da možete odlučiti šta i kad da mjerite, te tako da dizajnirate jedan ili nekoliko kvazi eksperimenata.

Ekonometrija

Ekonometrija literarno znači 'ekonomsko mjerenje'. To je kombinacija matematičke ekonomije, statistike, ekonomske statistike i ekonomske teorije. Dvije glavne svrhe ekonometrije jesu da dâ empirijski sadržaj ekonomskoj teoriji i da podvrgne ekonomsku teoriju potencijalnim testiranjima netačnosti. Na primjer, ekonomska teorija može imati hipotezu da kriva date potražnje opada. Ekonometrija može procijeniti magnitudu i statistički značaj te relacije.

Najvažniji statistički metod u ekonometriji jeste regresiona analiza. Regresioni metodi su bitni u ekonometriji jer ekonometristi ne mogu koristiti kontrolisane eksperimente. Ekonometrijska analiza se dijeli na analizu vremenskih serija i unakrsnu analizu. Analiza vremenskih serija ispituje varijable tokom vremena (na primjer efekti rasta stanovništva na BDP). Unakrsna analiza ispituje odnose između različitih varijabli u istom vremenu (odnos između prihoda pojedinaca i potrošnje za hranu). Ekonometrijska analiza se može klasificirati i na osnovu broja modeliranih odnosa. Metodi pojedinačne jednačine modeliraju jednu varijablu (zavisna varijabla) kao funkciju jedne ili više eksplanatornih varijabli. Metodi simultanih jednačina koriste varijante modela instrumentalnih varijabli kako bi sačinili procjene.

Analiza vremenskih serija

Analiza vremenskih serija je poredak tačaka podataka koji se normalno mjeri u sukcesivnim vremenima, odnosno u vremenskim intervalima. Analiza vremenskih serija sadrži metode koje pokušavaju razumjeti takve vremenske serije bilo da razumiju temeljnu teoriju tačaka podataka (Odakle su dobijeni? Ko ih je generirao?) ili da kreiraju predviđanja. Predviđanja vremenskih serija predstavljaju korištenje modela

da se predvide budući događaji zasnovani na događajima iz prošlosti: predviđanje tačaka podataka prije nego se oni izmjere. Modeli za podatke vremenskih serija mogu imati mnoge oblike. Tri najraširenija su: autoregresivni modeli (AR), integrisani modeli (I) i modeli pokretnih prosjeka (MA).

Meta-analiza

U statistici meta-analiza kombinuje rezultate različitih studija koje se bave istim pitanjem. Zbog toga što se rezultati različitih studija koje ispituju različite nezavisne varijable mjere različitim skalama, zavisna varijabla u meta-analizi je neka standardizovana mjera veličine efekta (veličina efekta je mjera jačine odnosa između dvije varijable). Ovaj metod nije ograničen na situacije u kojima su jedna ili više varijabli definirane kao 'zavisne'. Istraživači trebaju biti svjesni činjenice da varijacije u šemama uzorkovanja mogu uvesti heterogenost u rezultat, što znači prisustvo više od jednog sjecišta u rješenju. Moderna meta-analiza čini više od prostog kombinovanja efekata veličina seta studija. Ona može ispitati da li rezultati studija pokazuju više varijacija nego se očekuje zbog uzorkovanja različitih učesnika u istraživanju.

2.4. Kritičko razmišljanje i javne politike

Svijet u kojem analitičari javnih politika prakticiraju je kompleksan. Analitičari moraju preispitivati i evaluirati ogromnu količinu raspoloživih kvantitativnih i kvalitativnih podataka, napraviti teške izbore između metoda i tehnika i udovoljiti brzim vremenskim preokretima. Ova praktična teškoća daje posebnu vrijednost kritičkom razmišljanju - odnosno, pažljivoj analizi i evaluaciji razloga i dokaza korištenih da se raspravlja o javnim politikama. Jedna metoda koja je na raspolaganju za ovu svrhu jeste **analiza policy argumenata**. Analiza policy argumentacije dozvoljava kritičku sintezu informacija relevantnih za javnu politiku i njihovih uloga u analizi javnih politika.

Struktura policy argumenata

Policy argumenti su glavno sredstvo za provođenje debata o javnim politikama. Kreatori javnih politika prečesto zaboravljaju da je *javna politika sačinjena od jezika*. Bilo u pisanoj ili usmenoj formi argument je centralni dio svih faza policy procesa. Proces i struktura policy argumentacije se može predstaviti kao šest međupovezanih elemenata (slika 2-4.).

Osnovne karakteristike procesa argumentacije koji je prikazan na slici 2-4 su slijedeće:⁹

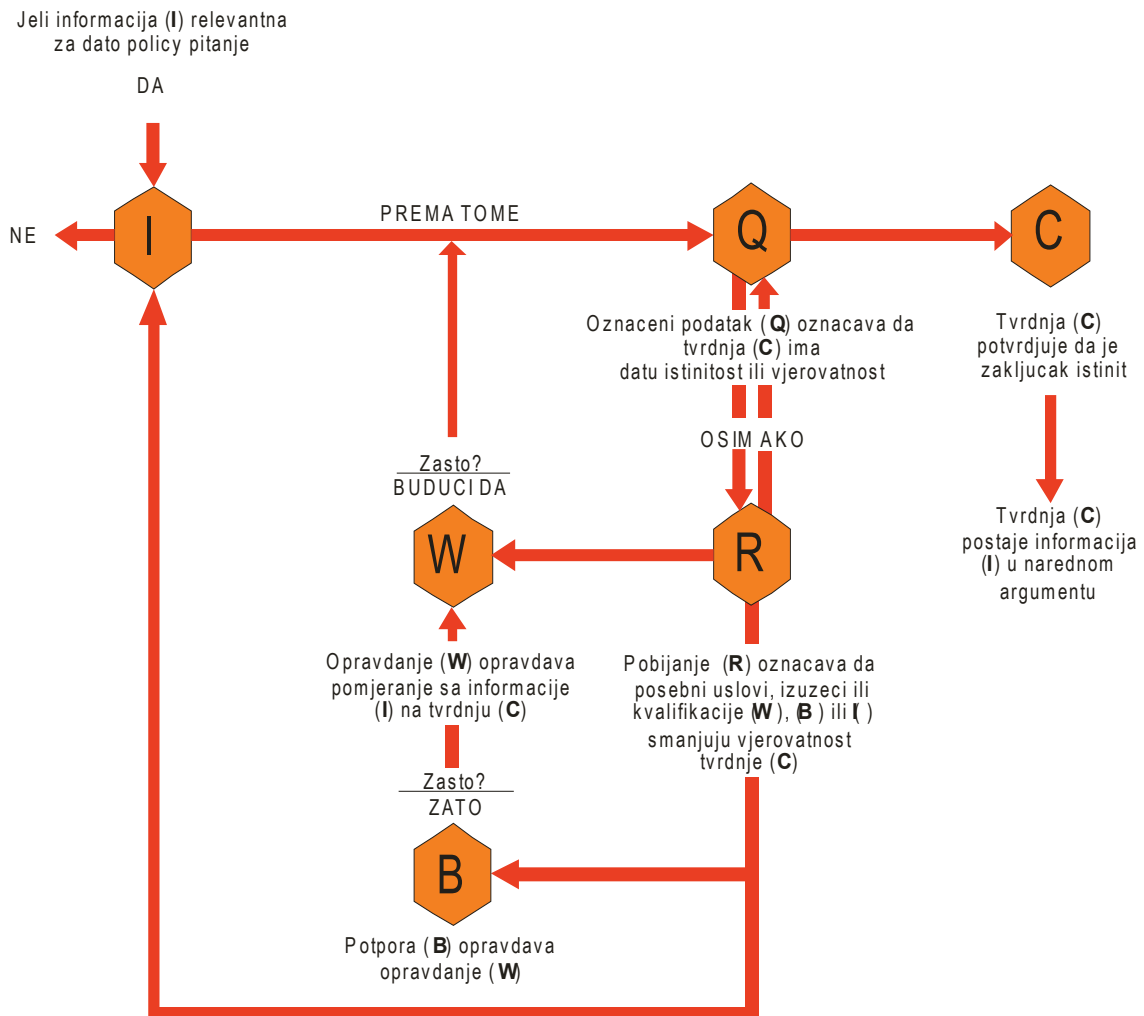
- *Policy-relevantna informacija*. Policy-relevantna informacija (informacija relevantna za javnu politiku) – **I** – je polazna tačka policy argumentacije. Policy-relevantna informacija, kao što smo vidjeli, je podijeljena na pet informativnih komponenti. Slika 2-4. pokazuje kako je policy-relevantna informacija upotrijebljena za kreiranje tvrdnje o javnim politikama. Primjer policy-relevantne informacije je slijedeća izjava: 'Vodeći stručnjaci su zaključili da postoji snažna veza između javnih rashoda na politike zapošljavanja i socijalne sigurnosti nezaposlenih'. Nije svaka informacija relevantna za dato policy pitanje.
- *Policy tvrdnja*. Policy tvrdnja – **C** – je zaključak policy argumenta. Pomjeranje sa policy-relevantne informacije na tvrdnju implicira 'prema tome'. Policy tvrdnje mogu biti različitih tipova. Neke su normativne: 'Parlament bi trebao usvojiti Zakon o promociji zapošljavanja u Bosni i Hercegovini.'

⁹ Frank Fischer and John Forester: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press, 1993.

Neke su deskriptivne: 'Broj registriranih nezaposlenih će rasti narednih pet godina'. Normativne tvrdnje tipično zahtijevaju etičku ili vrijednosnu opravdanost. Deskriptivne tvrdnje uključuju uzročne zaključke koji ne govore šta bi trebalo biti urađeno; one ne zahtijevaju etičku opravdanost.

- *Opravljanje*. Opravljanje – **W** – tvrdnje odgovara na pitanje 'Zašto?', sa razlogom, pretpostavkom ili argumentom koji počinje sa 'budući da'. Obezbjedenjem jednog ili više razloga, pretpostavki ili argumenata **W** pokušava opravdati pomjeranje sa **I** na **C**. Različiti tipovi opravdanja odgovaraju argumentima tipično kreiranim u različitim disciplinama i profesijama. Na primjer, pravo često koristi upoređivanje slučajeva zajedno sa drugim opravdanjima kao što to radi i javna administracija: 'Pošto su dvije države toliko slične, uspješna centralizacija politika zapošljavanja u Hrvatskoj ima izgleda da se dobro pokaže u Bosni i Hercegovini'. Dizajneri javnih politika često koriste uzročna opravdanja jer opravdanje **W** obezbeđuje opravdanost za prihvatanje tvrdnje na osnovu obezbeđenih informacija.

Slika 2-4. Struktura i proces policy argumentacije



Napomena: Za oznake korištena prva slova engleskih riječi.

- *Potpora*. Potpora – **B** – opravdanju također odgovara na pitanje 'Zašto?' ali više generalnim razlogom, pretpostavkom ili argumentom koji počinju sa 'zato'. Upravo kako opravdanje **W** opravdava pomjeranje sa informacije **I** na tvrdnju **C**, tako potpora **B** opravdava opravdanje **W** kad je njegova vjerovatnost dovedena u pitanje. Članovi različitih disciplina i profesija kao i drugi

policy stakeholderi koriste karakteristično različite vrste potpora. Potpore mogu imati različite oblike, uključujući naučne zakone, molbe stručnjaka vlastima ili etičke i moralne principe. Često je potpora za ovakvo i slična opravdanja koja uključuju upotrebu prisile neformalna izjava zakona smanjene korisnosti: 'Što su veći troškovi alternative manje je izgleda da će ona biti izvršena'.

Dinamika argumentacije, javne diskurzije i debate

Analiza informacija, tvrdnji, opravdanja i potpora proizvodi suštinski statičku analizu. Uzimanje u obzir dva dodatna elementa čini ovaj okvir dinamičnim.

- *Pobijanje*. Pobijanje – **R** – je razlog, pretpostavka ili argument iznešen od strane nekog drugog stakeholdera da bi se osporila informacija **I**, opravdanje **W** ili potpora **B** originalnog argumenta. Pobijanje odgovara na 'osim ako' upućujući na posebne uslove, izuzetke ili kvalifikacije koje umanjuju vjerovatnost originalne tvrdnje. Svi policy argumenti imaju pobijanja zato jer dizajniranje javnih politika uključuje pogađanje, pregovaranje i natjecanje između protivnika i predlagača javne politike. Analitičari koji posvećuju pažnju pobijanjima imaju više izgleda da zauzmu kritički stav spram policy pitanja identifikujući slabe ili skrivene pretpostavke, predviđajući nenamjeravane posljedice i dovodeći u pitanje predviđene ciljeve, koji služe kao sistematsko sredstvo za kritikovanje njihovih vlastitih pretpostavki i argumenata.
- *Označni podatak*. Označni podatak – **Q** – izražava snagu argumenta navođenjem okolnosti u kojima je tvrdnja **C** istinita ili vjerovatna. Iako socijalni naučnici mogu izraziti označne podatke u jeziku formalne vjerovatnoće ($p=0.01$ ili $t=2.74$), uobičajeni jezik je normalni modul diskurzije ('vjerovatno', 'obično', 'izuzimajući nepredvidive okolnosti'). Policy tvrdnje date od strane izabranih službenika su tipično predstavljene kao da su bezuslovno istinite: 'Reforma sistema promocije zapošljavanja će iz sistema odstraniti one osobe koje su zaposlene u sivoj ekonomiji, a povećaće podršku stvarnim nezaposlenim da pronađu odgovarajuće zaposlenje u formalnoj ekonomiji'. Osnovno je tokom procesa policy argumentacije i debate da dizajneri javnih politika i drugi stakeholderi uključujući analitičare javnih politika usklade i čak napuste prethodno nekvalifikovane ili slabo kvalifikovane argumente. Ovaj proces promjene, kad se on pojavi, je motiviran razmatranjem pobijanja datih od strane onih koji imaju stvarni lični, profesionalni i moralni ulog u javnim politikama.

Proces argumentacije je dinamičan, ne samo zbog toga što početni argumenti i njihovi označni podaci mogu načiniti i čine promjenu u odgovorima na pobijanja od strane drugih stakeholdera, već i zato što zaključci jednog argumenta mogu služiti kao informacija u narednim argumentima kreirajući 'lance' ili 'stabla' argumenata.

Višestruke perspektive problema i potencijalnih rješenja se nalaze u opravdanjima, potporama i pobijanjima različitih stakeholdera. Uobičajen efekat ovih višestrukih perspektiva jeste da ista policy-relevantna informacija bude protumačena na izrazito različite načine. Na primjer, informacija o malom smanjenju stope kriminala u urbanim područjima ima izgleda da bude ignorisana od strane urbane sirotinje, prihvaćena sa skepticizmom od strane vlasnika glavnih gradskih biznisa, odbijena od strane kriminologa koji varijacije stope kriminala na gore ili na dolje pripisuju nezaposlenosti, plaćama i beskućništvu, pozdravljena kao brilijantno dostignuće od strane izabranih službenika. Policy analitičari kritičkim ispitivanjem tako oprečnih argumenata mogu otkriti i kritički preispitati razloge i dokaze koji bi, u suprotnom, prošli nezapaženi. Policy analitičari mogu također ispitati svoje vlastite pretpostavke preispitivanjem kvalifikacija, izuzetaka i posebnih okolnosti koje utiču na njihove vlastite zaključke i preporuke.

2.5. Strukturiranje policy problema

Mnogi ljudi vjeruju da su policy problemi objektivni uslovi čije postojanje može biti uspostavljeno jednostavno određivanjem šta su 'činjenice' u datom slučaju. Ovom naivnom pristupu poimanju policy problema nedostaje prepoznavanje da su iste činjenice – na primjer, vladine statistike koje pokazuju nezaposlenost, deficit i siromaštvo u porastu – te da su one često prikazane različito od strane različitih policy stakeholdera. Otuda, iste policy-relevantne informacije mogu i često rezultiraju oprečnim definicijama i objašnjenjima 'problema'. Ovo nije u velikoj mjeri zbog toga što su činjenice nekonzistentne već zbog toga što analitičari javnih politika, dizajneri javnih politika i drugi stakeholderi imaju konkurentske pretpostavke o ljudskoj prirodi, vladi i mogućnostima za socijalnu promjenu putem javne akcije. Policy problemi su djelimično 'u oku posmatrača'.

Priroda policy problema

Policy problemi su nerealizovane potrebe, vrijednosti ili mogućnosti za poboljšanje koje se mogu ostvariti djelovanjem javne administracije ili kroz neki drugi oblik javne akcije.¹⁰ Informacije o prirodi, obimu i ozbiljnosti problema se proizvode primjenom policy-analitičke procedure strukturiranja problema. Strukturiranje problema koje je kontinualno ponavljajuća faza policy zahtjeva u kojoj analitičari istražuju među konkurentskim formulacijama problema različitih stakeholdera, predstavlja bez sumnje najvažniju aktivnost koju obavljaju analitičari javnih politika. Strukturiranje problema je centralni sistem za vođenje ili upravljanje mehanizmom koji utiče na uspješnost svih narednih faza analize javnih politika. Razlog zbog kojeg je strukturiranje problema toliko važno jeste to što analitičari javnih politika češće ne uspiju zbog toga što rješavaju pogrešan problem nego što pronalaze pogrešno rješenje za pravi problem.

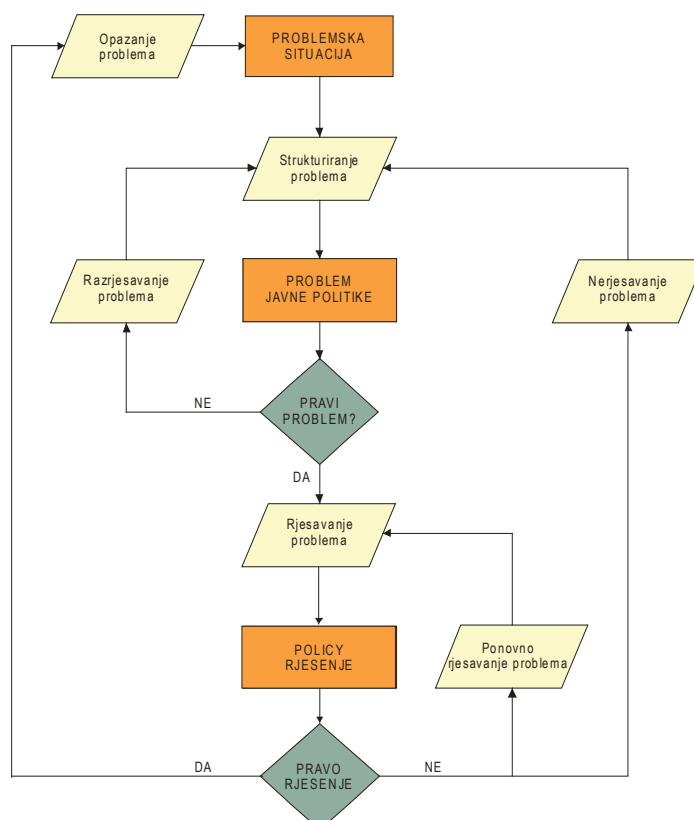
Analiza javnih politika se često opisuje kao metodologija za rješavanje problema. Iako je ovo djelimično tačno – i analitičari uspijevaju da pronađu rješenja za javne probleme – imidž analize javne politike kao metodologije za rješavanje problema može voditi u pogrešnom smjeru. Imidž usmjerenosti na rješavanje problema pogrešno sugerije da analitičari mogu uspješno identifikovati, evaluirati i preporučiti rješenja za problem bez značajnog vremena i napora uloženog ranije na formulisanje tog problema. Zapravo, analiza javnih politika je dinamičan, višerazinski proces u kojem metode strukturiranja problema imaju prioritet nad metodama rješavanja problema.

Slika 2-5. pokazuje da metode strukturiranja problema imaju prednost i prioritet u odnosu na metode rješavanja problema u analizi javnih politika.¹¹ Metode na jednom nivou nisu odgovarajuće i efektivne na narednom zbog toga što su pitanja različita na različitim nivoima. Na primjer, pitanja sa nižeg nivoa o neto dobiti alternativnih rješenja za podsticanje nezaposlenosti već pretpostavljaju da je nezaposlenost problem. Na narednom višem nivou pitanja na koja se mora dati odgovor uključuju obim i ozbiljnost problema nezaposlenosti, uzroke koji doprinose nezaposlenosti i potencijalna rješenja za njegovo smanjenje ili eliminaciju.

10 Za više informacija o definiciji policy problema vidjeti u: David Dery: *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence: University Press of Kansas, 1984.

11 Prema: William N. Dunn: "Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis". *Policy Studies Review* 7, no 4, 1988.

Slika 2-5. Strukturiranje problema u analizi javnih politika



Ukratko, važno je prepoznati razlike među procesima koji se odnose na problem predstavljen na slici 2-5:

- *Opazanje problema nasuprot strukturiranju problema.* Proces analize javne politike ne počinje sa jasno artikuliranim problemima već sa opažanjem raširenih zabrinutosti i početnih znakova pritiska. Ove raširene zabrinutosti i početni znakovi pritiska nisu problemi već *problemske situacije* koje opažaju analitičari javnih politika, dizajneri javnih politika i građani stakeholderi. Policy problemi su proizvodi osmišljenog djelovanja na okolinu. Oni su elementi problemskih situacija koji su izvučeni iz ovih situacija putem analize.
- *Strukturiranje problema nasuprot rješavanja problema.* Analiza javnih politika je višerazinski (multi-level) proces koji uključuje metode višeg reda za *strukturiranje problema* kao i metode nižeg reda za *rješavanje problema*. Ove metode višeg reda i pitanja na koja ona odgovaraju su nešto što neki nazivaju policy dizajnom ili naukom o dizajniranju. Metode višeg reda za strukturiranje problema su *metametode* – što znači, da su one metode koje su ‘o’ i ‘dolaze prije’ metoda nižeg reda za rješavanje problema. Kada analitičari koriste metode nižeg reda za rješavanje složenih problema izlažu se riziku da učine ono što teoretičari analize javnih politika nazivaju greškama treće vrste: rješavanje pogrešnog problema.
- *Rješavanje problema nasuprot nerješavanju problema i razrješavanju problema.* Termini rješavanje problema, nerješavanje problema i razrješavanje problema se odnose na tri tipa procesa za ispravljanje pogrešaka. Iako ova tri termina imaju isti korijen (*solvere* – riješiti, razriješiti) procesi za ispravljanje pogrešaka na koji se oni odnose se pojavljuju na različitim nivoima (slika 2-5.). *Rješavanje problema* uključuje ponovno analiziranje ispravno strukturiranog problema kako bi se smanjile kalibracijske pogreške, na primjer, smanjivanje vjerovatnosti pogrešaka tipa I i tipa II u

testiranju nulte hipoteze da javna politika nema uticaja na određeni policy ishod. Nasuprot tome, *nerješavanje problema* uključuje odustajanje od rješenja zasnovanog na pogrešnoj formulaciji problema i povratak na strukturiranje problema kako bi se pokušao formulisati pravi problem. *Razrješavanje problema*, sa druge strane, uključuje odustajanje od nepravilno formulisanog problema i povratak na strukturiranje problema prije nego se ulože bilo kakvi naponi na njegovom rješavanju.

Karakteristike problema

Ovi primjeri bi nas trebali učiniti opreznim u vezi sa potcjenjivanjem policy problema jer su svakodnevno razumijevanje i zdrav razum slabe vodilje kad imamo posla sa stvarima koje su složene poput policy problema. Ustvari, ova diskusija nam pomaže da ukažemo na nekoliko bitnih karakteristika policy problema:

- *Međuovisnost policy problema.* Policy problemi u jednoj oblasti (npr. na tržištu rada) često utiču na policy probleme u drugim oblastima (npr. zdravstvo i penzioni sistem). U stvarnosti policy problemi nisu nezavisni subjekti; oni su dijelovi čitavih sistema problema najbolje opisani kao *neredi*, to znači, sistemi vanjskih uslova koji proizvode nezadovoljstvo među različitim segmentima zajednice. Sistemi problema (*neredi*) su teški ili nemogući za rješavanje korištenjem *analitičkog pristupa* – pristupa koji raščlanjuje probleme na njihove sastavne elemente ili dijelove – pošto se samo rijetko problemi mogu definisati i riješiti nezavisno jedan od drugoga. Ponekad je lakše 'riješiti deset blokirajućih problema istovremeno nego jedan sam'. Sistemi međuovisnih problema zahtijevaju *holistički pristup*, to znači, pristup koji posmatra probleme kao neodvojive i nemjerljive odvojeno, osim u čitavom sistemu čiji su oni dijelovi.
- *Subjektivnost policy problema.* Vanjski uslovi koji povećavaju probleme su selektivno definisani, svrstani, objašnjeni i evaluirani. Iako postoji mišljenje po kojem su problemi objektivni – na primjer, nezaposlenost se može definisati u terminima odnosa broja zaposlenih u odnosu na ukupno stanovništvo u dobi od 15 do 65 godina – isti podaci se tipično interpretiraju na značajno različite načine. Policy problemi 'su proizvodi osmišljenog djelovanja na okolinu; oni su elementi problemskih situacija koji su izvučeni iz ovih situacija putem analize. Stoga, ono što mi doživljavamo su *problemske situacije*, a ne problemi koji su, poput atoma ćelije, konceptualne građe'. U analizi javne politike posebno je značajno ne pobrkati problemske situacije sa policy problemima, jer su ovi drugi mentalni artefakti koji se događaju transformacijom iskustva putem ljudskog prosuđivanja.
- *Neprirodnost policy problema.* Policy problemi su mogući jedino kada ljudska bića donose procjene o poželjnosti promjena nekih problemskih situacija. Policy problemi su proizvodi subjektivnih ljudskih prosuđivanja; policy problemi također dolaze da budu prihvaćeni kao legitimne definicije objektivnih socijalnih uslova; policy problemi su stoga socijalno konstruirani, održavani i izmijenjeni. Problemi ne postoje osim u pojedincima i grupama koji ih definišu, što znači da ne postoje prirodna stanja društva koja u sebi i od samih sebe konstituišu policy probleme.
- *Dinamika policy problema.* Postoji isto toliko različitih rješenja za dati problem koliko i definicija tog problema. Problemi i rješenja su u konstantnom toku i upravo zbog toga policy problemi nikada ne ostaju riješeni.

Strukturiranje problema u analizi javnih politika

Zahtjevi za rješavanje loše strukturiranih problema nisu isti kao i oni za rješavanje dobro strukturiranih problema. Dok dobro strukturirani problemi dopuštaju analitičarima da koriste konvencionalne metode, loše strukturirani problemi zahtijevaju da *analitičar uzme aktivno učešće u definisanju samog problema*. Pri aktivnom definisanju prirode problema analitičari ne smiju samo nametati dio sebe problemskoj situaciji već moraju i primjenjivati kreativno prosuđivanje i uvid. To znači da je analiza javnih politika primjereno posvećena kako strukturiranju problema tako i rješavanju problema. Zapravo, rješavanje problema je samo jedan dio rada analize javnih politika:

”Imidž rješavanja problema drži da rad na javnoj politici započinje sa artikulisanim i samo-evidentnim problemima. Navodno, javna politika započinje kad se pojave prepoznatljivi problemi, problemi o kojima se mogu hipotezirati mogući smjerovi djelovanja i u odnosu na koje se mogu artikulirati ciljevi ... Ono što se pojavljuje nisu jasni problemi već raširene zabrinutosti. Grupe koje vrše politički pritisak postaju neobično aktivne ili njihove aktivnosti postaju rječitije; formalni i neformalni socijalni indikatori daju znakove nepovoljnih trendova ili trendova koji se mogu interpretirati kao nepovoljni. Znači, postoje signali problema, ali niko još ne zna šta je problem... Drugim riječima, situacija je takva da je sam problem problematičan. Analiza javnih politika sadrži procese za pronalaženje i konstruisanje problema; ona uključuje postavljanje problema (strukturiranje) kako bi se interpretirali početni znakovi nereda u sistemu.”¹²

Kriteriji za određivanje uspješnosti strukturiranja problema su različiti od onih koji se koriste za procjenu uspješnosti rješavanja problema. Uspješno rješavanje problema zahtijeva da analitičari dobiju ispravna tehnička rješenja za jasno formulisane probleme. Nasuprot tome, uspješno strukturiranje problema zahtijeva da analitičari dobiju kreativna rješenja za nejasne i loše definisane probleme. Zapravo, kriteriji za procjenjivanje kreativnosti uopšte su takođe primjenjivi i na kreativnost u strukturiranju problema. Strukturiranje problema je kreativno do one mjere do koje su jedan ili više slijedećih uslova zadovoljeni: (1) proizvod analize je dovoljno *nov* da većina ljudi ne može ili neće stići do istog rješenja; (2) proces analize je dovoljno *nekonvencionalan* da uključuje modifikaciju ili odbijanje prethodno prihvaćenih ideja; (3) proces analize zahtijeva dovoljno *visoku motivaciju i istrajnost* da se analiza odvija sa visokim intenzitetom ili tokom dugih vremenskih perioda; (4) proizvod analize se smatra *vrijednim* od strane analitičara, dizajnera javnih politika i drugih stakeholdera jer obezbjeđuje odgovarajuće rješenje za problem; i (5) problem postavljen u početku je toliko nejasan, neodređen i loše strukturiran tako da je dio zadatka formulisanje samog problema.

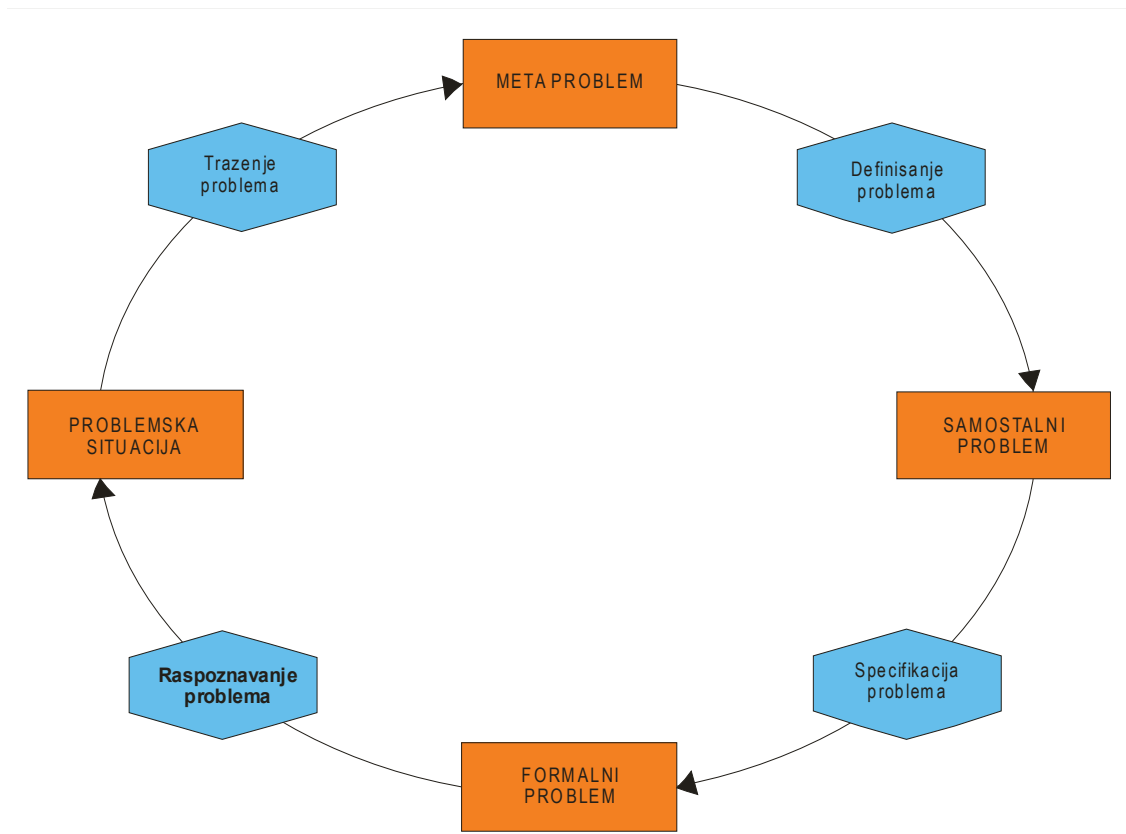
Kako smo vidjeli na slici 2-5. strukturiranje problema ima prioritet nad rješavanjem problema u analizi javnih politika. Strukturiranje problema u okviru analize javne politike se može posmatrati kao proces sa četiri međuovisne faze: *traženje problema, definisanje problema, specifikacija problema i raspoznavanje problema*, kao što je i prikazano na slici 2-6.

Preduslov strukturiranja problema jeste prepoznavanje ‘postojanja’ *problemske situacije*. Prilikom pomjeranja od problemske situacije analitičar je angažovan na *traženju problema*. U ovoj fazi cilj nije otkriti jedan problem već otkriti mnoge reprezentacije problema različitih stakeholdera. U praksi se analitičari normalno suočavaju sa velikom, zamršenom mrežom konkurentskih formulacija problema koje su dinamične, socijalno konstruisane i raspoređene kroz čitav proces dizajniranja javne politike.

¹² Martin Rein and Sheldon H. White: *Policy Research: Belief and Doubt*. Policy Analysis 3, no. 2, 1977.

U praksi analitičari su suočeni sa *metaproblemom* – problemom problemâ koji je loše strukturiran jer reprezentacije problema koje drže različiti stakeholderi izgledaju nekontrolisano velike. Centralni zadatak jeste strukturirati metaproblem, to jeste, problem drugog reda koji se može definisati kao klasa svih problema prvog reda koji su njegovi članovi. Ukoliko ova dva nivoa nisu jasno razlučena, rizik kojemu su analitičari izloženi jeste da mogu formulisati pogrešan problem brkanjem člana i klase.

Slika 2-6. Faze strukturiranja problema



Pri pomjeranju sa metaproblema na *samostalni problem*, analitičar nastoji definisati problem u njegovim najosnovnijim i najopštijim terminima. Na primjer, analitičar može odlučiti da li je problem iz ekonomije, sociologije ili političkih nauka. Ako je samostalni problem konceptiran kao ekonomski, analitičar će ga tretirati u terminima faktora koji se odnose na proizvodnju i distribuciju dobara i usluga – na primjer, stopa nezaposlenosti kao determinanta troškova i koristi javnih programa. Alternativno, ako se problem vidi kao politički ili sociološki, analitičar će mu pristupiti u terminima distribucije moći i uticaja među konkurentskim interesnim grupama, elitama i drugim društvenim slojevima. Izbor konceptualnog okvira rada je često sličan izboru vjerovanja, ideologije ili popularnog mita i on ukazuje na privrženost određenom viđenju stvarnosti.

Za ilustraciju važnosti vjerovanja, ideologija i popularnih mitova u koncipiranju samostalnog problema razmotrićemo različite načine definisanja problema siromaštva. Siromaštvo se može definisati kao posljedica nesreća ili neizbježnih stanja društva, kao posljedica djelovanja zlih osoba ili posljedica nedostataka samih siromašnih. Ove definicije siromaštva sadrže elemente vjerovanja, mita ili ideologije u onoj mjeri u kojoj svaka od njih uključuje selektivnu percepciju elemenata problemske situacije. Vjerovanja, ideologije i mitovi su djelimično tačni i djelimično pogrešni, što znači da su istovremeno i korisni i opasni. U ovom primjeru pripisivanje siromaštva historijskim nesrećama ili neizbježnim stanjima predstavlja *naturalističku perspektivu* socijalnih problema koja iskrivljuje stvarnost tvrdeći

da su pitanja o distribuciji bogatstva beznačajna, ali ovaj isti mit može učiniti analitičare osjetljivim na relativnu prirodu definicija siromaštva naglašavajući činjenicu da nijedno poznato društvo nije u potpunosti riješilo problem. Slično tome, pripisivanje siromaštva zlim ili moralno iskvarenim *tajkunima* iskrivljuje njihove stvarne motivacije. Ipak ova ista *moralistička perspektiva* koja objašnjava siromaštvo u terminima pretpostavljenih moralnih slabosti također usmjerava pažnju na načine na koje privatno vlasništvo promovise gubitak, eksploataciju i društvenu neodgovornost. Konačno, pripisivanje siromaštva nedostacima samih siromašnih rezultira ne samo u okrivljivanju žrtve, a ne odgovornih društvenih snaga, već i naglašava činjenicu da su neke siromašne osobe izabrale da žive u uslovima koje ostatak društva definiše kao 'siromaštvo'. Ova *perspektiva okruženja* koja pripisuje siromaštvo i druge socijalne probleme karakteristikama neposrednog okruženja žrtava često rezultira u samo-kontradiktornom tipu humanitarizma poznatom kao 'okrivljivanje žrtve'. To je sjajna ideologija za opravdanje lošeg oblika društvene akcije dizajnirane za promjenu ne društva kako bi se moglo očekivati već promjenu žrtava društva.

Jednom kad je samostalni problem definisan, moguće je konstruisati detaljniji i specifičniji *formalni problem*. Proces pomjeranja sa samostalnog na formalni problem se obavlja kroz *specifikaciju problema*, koja tipično uključuje razvijanje formalnog matematičkog prikaza (modela) samostalnog problema. U tom momentu mogu se pojaviti poteškoće pošto odnos između loše strukturiranog samostalnog problema i formalnog prikaza tog problema može biti slab. Većina metoda za specificiranje problema u formalnim matematičkim terminima nisu odgovarajuće za sve loše strukturirane probleme, gdje je glavni zadatak ne da se dobije tačno matematičko rješenje već da se definiše priroda samog problema.

Greške trećeg tipa (E_{III})

Ključno pitanje strukturiranja problema jeste kako samostalni i formalni problemi zapravo odgovaraju originalnoj problemskoj situaciji. Ako većina problemskih situacija sadrži čitave sisteme problema (nerede), onda je centralni zahtjev analize javnih politika zapravo formulacija samostalnih i formalnih problema koji adekvatno predstavljaju tu kompleksnost. Stepen u kojem data problemska situacija odgovara samostalnom problemu se određuje u fazi definisanja problema. U ovoj fazi, analitičar uspoređuje karakteristike problemske situacije i samostalnog problema koji je često zasnovan na implicitnim pretpostavkama ili uvjerenjima o ljudskoj prirodi, vremenu i mogućnostima za socijalnu promjenu putem vladine akcije. Jednako važan je, međutim, i stepen u kojem problemska situacija odgovara formalnom problemu koji je često specificiran u obliku matematičke formule ili seta jednačina.

Na prvoj instanci (traženje problema) analitičari koji se ne angažuju na traženju ili prerano prestanu sa traženjem rizikuju da izaberu pogrešne granice metaproblema. Bitni aspekti metaproblema – na primjer formulacija problema od strane onih koji su ili će biti zahvaćeni implementacijom javne politike – mogu jednostavno biti izostavljeni van granica metaproblema. Na drugoj instanci (definisanje problema) analitičari rizikuju da izaberu pogrešno vjerovanje, ideologiju ili mit za konceptiranje problemske situacije kada su trebali izabrati pravo. U trećem slučaju (specifikacija problema) glavni rizik je mogućnost da se izabere pogrešan formalni prikaz (model) samostalnog problema. U svakom slučaju, analitičari mogu počinuti *greške trećeg tipa (E_{III})*. Greške tipa III je opisao teoretičar odluka Howard Raiffa u slijedećim terminima:

"...Jedna od najpopularnijih paradigmi u ... matematici opisuje slučaj u kojem istraživač može ili da prihvati ili da odbije tzv. nultu hipotezu. Na prvim časovima statistike studenti

uče da moraju konstantno balansirati između činjenja grešaka prve vrste (odbijanje nulte hipoteze kad je ona ispravna) i činjenja grešaka druge vrste (prihvatanje nulte hipoteze kad je ona netačna)... svi praktičari često čine greške treće vrste: rješavanje pogrešnog problema.”¹³

Proces strukturiranja problema pokreće brojna pitanja koja su centralna za metodologiju analize javne politike i nauke uopšte. Svaka faza strukturiranja problema zahtijeva različite vrste metodoloških vještina i podrazumijeva različite standarde racionalnosti. Na primjer, vrste vještina koje najbolje odgovaraju za otkrivanje metaproblema su opažačke, a za definisanje samostalnog problema su konceptualne. Matematički i statistički subjekti (ekonomija, operativno istraživanje, analiza sistema) su primarno relevantne za specificiranje formalnih problema. Strukturiranje problema takođe pokreće pitanja o različitim značenjima racionalnosti jer racionalnost nije jednostavno stvar iznalaženja adekvatnog formalnog prikaza problemske situacije. Ovo je standardna tehnička definicija racionalnosti koja je dobila kritike za svoju formalnu prepojednostavljenost složenih procesa. Racionalnost može biti definisana na fundamentalnijim nivoima gdje nesvjesni ili nekritični izbori vjerovanja, ideologije ili mita mogu ozbiljno iskriviti koncepciju samostalnog problema i njegovih mogućih rješenja. U tom slučaju, analiza javnih politika može biti ‘ideologija pod maskom’. Konačno, traženje metaproblema je zasnovano na procesu ispitivanja i odgovaranja koji se najbolje može opisati kao *erotetička racionalnost*, o čemu je već govoreno u prethodnom poglavlju.

13 Howard Raiffa: *Decision Analysis*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1968.

TREĆE POGLAVLJE

Učesnici u procesu kreiranja javnih politika

Mišljenje da su političari jedine osobe koje kreiraju javne politike je pogrešno. Društva u kojima samo državne institucije i političari na vlasti mogu učestvovati u procesu kreiranja javnih politika nazivamo totalitarnim. Suprotno njima, društva koja podstiču sve svoje članove da se uključe u proces kreiranja javnih politika nazivamo demokratskim. U zavisnosti od toga kolika je politička moć državnih institucija i političara izabranih na izborima da odlučuju o donošenju, promjeni ili ukidanju javnih politika možemo određene države klasificirati na države u kojoj vladaju totalitarni režimi, države koje izgrađuju stabilne demokratske institucije i države sa stabilnim demokratskim institucijama. U prvu grupu spadaju države u kojima je uloga javnosti, civilnog društva, interesnih skupina u procesu kreiranja javnih politika zabranjena, dok je u drugoj grupi njihova uloga marginalizirana. U trećoj grupi država, uloga javnosti, civilnog društva i interesnih skupina je ključna i bez obzira na političku moć državnih institucija i izabranih političara najveći broj ključnih vladinih politika se donosi uz saglasnost ili na prijedlog učesnika u procesu kreiranja javnih politika koji ne dolaze iz vladinog sektora.

U demokratskim društvima svaki član društva ima pravo suditi o javnim politikama i direktno učestvovati u njihovom kreiranju. Kako bi se klasificirao teoretski neograničen broj učesnika u procesu kreiranja javnih politika, sve učesnike u ovom procesu klasificiramo na dvije osnovne grupe – **zvanične** i **nezvanične** učesnike u procesu kreiranja javnih politika.¹ Zvanični učesnici su uključeni u proces javne politike na temelju njihovih zakonskih ili ustavnih odgovornosti i oni imaju moć da kreiraju i sprovode javne politike. Zakonodavne, izvršne i sudske institucije su prave zvanične institucije. Nezvanični akteri uključuju one koji imaju ulogu u procesu javnih politika bez eksplicitne zakonske ovlasti (ili dužnosti). Oni učestvuju u procesu javnih politika pored uobičajenog prava učešća u demokratiji. Znači, interesne grupe su uključene u politiku ne zbog toga što je to dozvoljeno zakonom *per se*, već zbog toga što su one jedan efektivan način za mnoge ljude da grupno izraze svoje želje za javnom politikom. Mediji su izuzetno važan učesnik u procesu kreiranja javnih politika zbog njihove implicitne uloge pružaoća političkih informacija i monitoringa vlade ali mediji nemaju formalnu (zvaničnu), garantovanu ulogu u procesu kreiranja javnih politika. U ovom poglavlju predstavimo najznačajnije učesnike u procesu kreiranja javnih politika.

3.1. Zvanični učesnici u procesu kreiranja javnih politika i njihove uloge

Učesnici u zakonodavnim institucijama

Listu zvaničnih učesnika u procesu kreiranja javnih politika ćemo započeti sa zakonodavnim institucijama, jer se ona smatraju najaktivnijom i možda najvažnijom institucijom u procesu kreiranja javnih politika. U Bosni i Hercegovini imamo 14 različitih zakonodavnih institucija i to jednu na nivou BiH, dvije na nivou entiteta, deset na nivou kantona u Federaciji BiH i jednu na nivou Brčko Distrikta. Zakonodavne institucije su predmet značajnog istraživanja, a posebno u oblasti razumijevanja kako zakonodavstvo radi te zašto radi ono što radi. Sam naziv ovih institucija upućuje na izradu zakona i smatra se da je to primarna funkcija zakonodavnih institucija.

¹ Thomas A. Birkland: *An Introduction to the Policy Process*. M.E. Sharpe, Inc: New York, 2001.

Međutim, parlamentarci kao pripadnici zakonodavnih tijela ne rade samo na donošenju zakona. Oni pored donošenja zakona rade i na prikupljanju informacija odnosno identifikaciji problema za koje smatraju da trebaju biti predmet javne politike, te rade na prikupljanju političke podrške od birača kako bi zadržali svoju poziciju kao članova zakonodavnih institucija. Da bi se bolje razumjelo šta zapravo zakonodavna vlast radi potrebno je razumjeti prirodu članova datog zakonodavnog tijela i prirodu same zakonodavne institucije. Motivacija članova izgleda vrlo jednostavno: biti ponovo izabran. Ovaj njihov cilj je obično sadržan u ostvarivanju drugih ciljeva od kojih zavisi njihov reizbor, a to je upravo njihova uspješnost u kreiranju efikasnih javnih politika.

Učesnici u institucijama izvršne vlasti

U izvršne institucije ubrajamo izvršnu vlast koju u Bosni i Hercegovini sačinjava Predsjedništvo, Vlade i ministarstva unutar vlada (izabrani zvaničnici i birokratija) i vladine agencije. Njemački sociolog Max Weber je dao jednu širu definiciju upotrebe termina 'birokratija' u socijalnim naukama. On je ovaj termin koristio da opiše velike organizacije bilo javne bilo privatne, koje upravljaju vladinim programima koji su sastavni dio modernog ekonomskog i socijalnog života. Weber vjeruje da je birokratija jedna važna inovacija modernog doba; zapravo, dostignuća postignuta u posljednjih 100 ili više godina vjerovatno ne bi bila moguća bez birokratskih organizacija. Mnogi ljudi koriste termine 'birokratija' i 'birokrati' u negativnom smislu. Međutim, Weber nije koristio ove termine u negativnom smislu. On ih je koristio da bi opisao određenu vrstu organizacija i da bi pomogao u razumijevanju karakteristika birokratije koje uključuju slijedeće:

- Utvrđena i zvanična pravna područja – to znači raspodjela rada zasnovana na pravilima i moć da se izdaju naređenja;
- Čvrsto utvrđen sistem hijerarhije – to znači da postoji nadzor viših nad nižim uredima;
- Upravljanje modernim uredom se zasniva na pisanim dokumentima – to znači da birokratija ima pisani trag svojih odluka što omogućava bolji uvid u ono što je urađeno i zašto je urađeno;
- Stručna obuka osoblja – ovo se da primijetiti u oblastima kao što su pravo, računovodstvo i javna administracija gdje se za mnoga radna mjesta zahtijevaju viši stepeni obrazovanja kako formalnog tako i neformalnog;
- Puni radni kapacitet službenika – to znači da je moderna birokratija posao sa punim radnim vremenom za razliku od 'usputnih' poslova kakvi su bili prije uspostavljanja modernih oblika organizacije.

Jedna od najvećih pritužbi o birokratskoj vladi jeste njezina veličina. Međutim, treba imati na umu da veličina birokratije vlade, njezina složenost i rast potrošnje odražavaju, umnogome, veličinu i kompleksnost društva i ekonomije kao i zahtjeve koje interesne grupe i građani stavljaju pred vladu i socijalne institucije. Drugim riječima, vlada je velika zbog toga što mnogo nas želi da nam vlada obezbijedi različite usluge ili prava.

Sa druge strane, vladine agencije pružaju usluge koje su neekonomične za privatni sektor, ili obavljaju zadatke koje mi zahtijevamo od vlade, ali smo izabrali da ne tražimo od privatnog sektora da nam ih ispuni. Znači, općenito one rade za javno dobro. Javna dobra su ona dobra za koja ekonomisti kažu da su nedjeljiva i ne-ekskluzivna. Nedjeljivost znači da se dobro ne može podijeliti javnosti i pustiti svakom građaninu da ga koristi onako kako mu se sviđa, već se dobra pružaju svima kolektivno. Ne-ekskluzivnost znači da samo zato što građanin koristi usluge vatrogasne službe, zdravstvenu zaštitu, puteve, pomoć pri zapošljavanju, to ne znači da je taj građanin jedini koji te usluge može koristiti.

Suprotno od javnog dobra, privatna dobra su djeljiva i ekskluzivna: firma može proizvesti određen broj sportskih automobila i kad ljudi koji to žele, kupe sve te automobile, neće ostati nijedan za druge (ekskluzivnost) i oni koji su ih kupili uživaju u njima sami bez da se neka korist obezbijedi i drugima (djeljivost). Znači, vladine agencije pružaju javna dobra i usluge rješavajući probleme koji rezultiraju kad se usluge obezbjeđuju za sve, ali kad nisu svi izabrali da to plate. Zamislite sistem u kojem bi putevi, nacionalna odbrana, policija, vatrogasna služba, javno zdravstvo bili obezbjeđivani putem privatnih kompanija i da se od svih nas zatraži da damo nešto novca za ove usluge. Mnogi od nas bi izabrali da ignorišu ovakva plaćanja jer bismo smatrali da će drugi ljudi dati svoj doprinos i da će to biti dovoljno. Iz tog razloga vlada, putem svojih agencija, obezbjeđuje ova dobra.

Postoji jedan vrlo važan razlog za naše nepovjerenje prema izvršnoj vlasti i birokratiji – a to je **problem odgovornosti**. Prije razmatranja pitanja odgovornosti potrebno je najprije razmotriti da li birokratija kreira javne politike uopće. Naposljetku, ako birokratija ne kreira javne politike – odnosno ako birokratija ne odlučuje šta ko dobija – onda nema ni odgovornosti, jer u tom slučaju možemo sa sigurnošću zaključiti da birokratija jednostavno izvršava volju demokratski odgovornih predstavnika vlade, a posebno zakonodavne vlasti.

Međutim, znamo da u odluke agencija moraju biti ugrađene 'političke' dileme i pitanja. Vladine agencije svakodnevno donose odluke bez eksplicitnih instrukcija od zakonodavne vlasti. Ove odluke zahtijevaju da birokratija primjenjuje administrativnu diskreciju. Ova birokratska diskrecija je dio procesa odlučivanja 'ko šta dobija od vlade'. Problem, iz demokratske perspektive, je u tome što službenici koji nisu izabrani na izborima već postavljeni na izvršna mjesta, često donose ovakve odluke bez uvida ili nadzora zakonodavstva ili građana. Stoga, oni koji ne dobiju ono što žele od birokratije – ili oni koji vjeruju da birokratija ne bi uopće trebala raditi ono što radi – često tvrde da je birokratija neodgovorna spram javnosti i spram zastupnika izabranih na izborima, te sumnjaju u njene odluke na demokratskoj osnovi bez obzira na materiju tih odluka.

Sudska vlast

Sudove možemo odvojiti od ostalih zvaničnih učesnika u procesu kreiranja javnih politika vodeći se idejom odvajanja pitanja provođenja zakona od politike. Kako smo pomenuli ranije parlamenti kreiraju javne politike, a birokratija (izvršna vlast) ih sprovodi. Neki tvrde da sudovi ne mogu biti dizajneri javnih politika jer su oni angažovani na neutralno otkrivanje pravnih načela. Ova perspektiva uspostavlja distinkciju između zakona i politike u odnosu na kreiranje javnih politika – politika kreira javnu politiku, a zakon osigurava da se takva javna politika sprovede pravedno. Ovakvo razdvajanje zakona i politike je uveliko prihvaćeno od strane policy stručnjaka, te u tom kontekstu oni smatraju da sudovi određuju granice kreiranja javne politike za druge branše, ali te granice moraju biti utvrđene neutralno.

Međutim, zakonodavna i izvršna vlast često nailaze na granice koje nije u stanju preći bez sudjelovanja sudske vlasti koja se postavlja kao autoritet u odlučivanju da li ili ne neku javnu politiku uspostavi, nastaviti ili prekinuti. Za Bosnu i Hercegovinu je možda najznačajniji slučaj kada je Ustavni sud Bosne i Hercegovine donio odluku o konstitutivnosti svih naroda na prostoru cijele Bosne i Hercegovine, čime se direktno upleo u proces kreiranja javnih politika i time nametnuo jednu potpuno novu politiku koja je morala biti provedena od strane entiteta države. Problem koji se ovdje pojavljuje jeste da postavljanje granica koje 'politika' ne može prekoračiti samo po sebi predstavlja oblik javne politike.

Čak i svakodnevno rješavanje sporova zahtijeva da sudovi odrede prihvatljivu primjenu mnogih javnih politika.

3.2. Nezvanični učesnici u procesu kreiranja javnih politika i njihove uloge

U prethodnoj sekciji vidjeli smo koji su to zvanični učesnici i kakve uloge oni imaju u procesu kreiranja javnih politika. U ovom dijelu ćemo vidjeti koji su to nezvanični učesnici kao i kakve uloge oni imaju u procesu kreiranja javnih politika. Učesnici koje nazivamo nezvaničnim su nezvanični zato jer njihova uloga u procesu kreiranja javnih politika nije u funkciji njihove dužnosti po Ustavu ili zakonu.

Individualni građani

Mnoge aktivnosti u procesu kreiranja javnih politika izgledaju odvojene od aktivnosti i preferencija individualnih građana. Ovo se događa iz veoma jednostavnih razloga: mnogi građani ne glasaju na svim izborima niti se pridružuju interesnim grupama tako da ne prate detaljno mnoga pitanja. Ukupan nivo političkog učešća – uključujući glasanje i druge aktivnosti prosječnih građana – je jako mali.

Ako neko vjeruje u široko rasprostranjeno političko učešće kao ključnu karakteristiku demokratije, onda može biti ohrabrujuće shvatiti da su ljudi bili i da mogu biti mobilizirani – to znači, da svako može biti *natjeran* da obraća pažnju na određena pitanja. Oni koji ne glasaju i oni koji su relativno nezainteresovani, u određenim slučajevima mogu ipak biti dovoljno motivirani da potpišu peticiju, učestvuju u manifestacijama, protestnim marševima ili skupovima organizovanim od strane interesnih grupa ili NVO. Ljudi će često djelovati kad nešto zaprijeti ili se čini da će zaprijetiti njihovom životu ili načinu života, kao na primjer kad bi zagađenje moglo ozbiljno narušiti njihovo zdravlje ili kad vlada ne odgovara na zahtjeve u vezi sa potrebama u lokalnim zajednicama. Dok se neki ljudi mobiliziraju s ciljem da natjeraju vladu da nešto uradi u vezi problema, drugi će se često organizovati da natjeraju vladu da ne uradi ništa – da ne odobri izgradnju nove deponije i sl. Odluka da se ne odobri program ili da se nešto ne uradi je javna politika isto koliko i ona da se uradi nešto.

Interesne grupe i nevladine organizacije (NVO)

Sve interesne grupe, udruženja i nevladine organizacije uobičajeno jednim imenom zovemo organizacije civilnog društva. Kako neke od organizacija civilnog društva imaju specifičnu ulogu u procesu kreiranja javnih politika (kao što su političke partije ili mediji na primjer), na ovom mjestu ćemo prezentirati ulogu interesnih grupa i nevladinih organizacija u procesu kreiranja javnih politika. Postoji više načina za kategorizaciju interesnih grupa i nevladinih organizacija. Razlikujemo institucionalnu interesnu grupu čiji članovi pripadaju određenoj instituciji i interesnu grupu sa članstvom čiji su članovi izabrali da se pridruže grupi. Na primjer, ako ste student univerziteta onda ste član institucionalne interesne grupe – univerzitetski studenti. Ali ako se pridružite na primjer udruženju nezaposlenih onda ste član interesne grupe sa članstvom.

Nevladine organizacije se mogu kategorizirati kao ekonomske organizacije i organizacije koje djeluju u javnom interesu. Dok je razlika između ove dvije grupe ponekad retorička – jer gotovo svaka grupa vjeruje da djeluje bilo direktno bilo indirektno u širem javnom interesu – postoji i više tehnički način za razlikovanje ove dvije vrste grupa. Organizacije koje djeluju u javnom interesu kao što su organizacije koje brinu o siromašnim ili nevladine organizacije za zaštitu okoline na primjer, nastoje da ostvare korist za čitavo društvo, a ne samo za svoje članstvo. Iako bi organizacije koje djeluju u javnom interesu željele da im se pridruži što više ljudi one također znaju da i oni koji nisu članovi čine potencijalnu snagu podrške i da se mogu mobilizirati u određenom trenutku.

U ekonomskom smislu možemo reći da oni koji nisu članovi organizacija koje djeluju u javnom interesu imaju korist od rada ovih grupa bez pružanja svog doprinosa u novcu ili radu. Ekonomske grupe, na drugoj strani, nastoje da prevaziđu ovaj problem stvaranjem koristi samo za svoje članstvo. Na primjer, sindikati se zalažu za poboljšanje plaća i drugih uslova rada isključivo za članove sindikata, dok ne mare za poboljšanje uslova rada onih zaposlenih koji nisu njihovi članovi. Ovakvim ograničavanjem te grupe privlače u svoje članstvo više ljudi.

Važno je još napomenuti da postoje i neke grupe koje se ne mogu pripojiti ni javnim ni ekonomskim interesnim grupama. Religijske i ideološke grupe nisu zasnovane ni na ekonomskim razlozima, a ni na širem javnom interesu. Njihova misija je zapravo da promoviraju svoju religiju, moral i ideološke vrijednosti među svojim članovima. Ove grupe mogu imati značajnu ulogu u procesu kreiranja javnih politika, barem nakratko, u vremenima socijalnog prevrata i krize ili kad pitanja moralnih vrijednosti budu najvažnija.

Da bi se čuo njihov glas, organizacije civilnog društva poduzimaju različite aktivnosti. Mnoge organizacije se bave lobiranjem. Jedan od najefikasnijih oblika lobiranja jeste pružanje informacija izabranim službenicima. Nevladine organizacije mogu obezbijediti dodatne informacije koje su ili nepoznate ili nedostupne izabranim službenicima. Takve informacije razumljivo moraju biti dobre – nijedan izabrani službenik ne želi koristiti netačne informacije zbog straha da može uništiti svoj kredibilitet. Organizacije, stoga, nastoje da pružaju dobre informacije izabranim službenicima koji su već na strani organizacije s ciljem da oni koriste te informacije kako bi se doprinijelo ostvarenju rješenja koje organizacija preferira. Naravno, sve nevladine organizacije nemaju jednaku moć i jednak pristup izabranim službenicima.

Protesti su također oblik političkog učešća interesnih grupa. Protestni marševi su, naravno, generalno legalni u demokratskim državama. Kad protesti prerastu u nasilnička djela mogu biti proglašeni nelegalnim jer takva vrsta protesta (sa rušenjem, paljenjem i sl.) krši zakon. Međutim, bilo legalne ili ne, takve aktivnosti čine inpute u procesu kreiranja javnih politika koji odražavaju nezadovoljstvo protestanata. Većinu nasilnih protesta sprovode ekstremne interesne grupe koje osjećaju da se njihov glas ne može čuti putem uspostavljenih metoda političke participacije.

Političke partije

Političke partije imaju jako važne funkcije u procesu kreiranja javnih politika. Prvo, političke partije okupljaju građane sa istim ili sličnim političkim vrijednostima ili doktrinama. Drugo, političke partije obezbjeđuju okvirni put prenosa političkih preferencija od biračkog tijela do zvaničnih učesnika u procesu kreiranja javnih politika. Treće, političke partije pomažu izabranim službenicima da kreiraju pakete policy ideja koje se mogu koristiti za privlačenje glasača, a onda za oblikovanje zakonodavstva. I konačno, političke partije su ključne za organizaciju zakonodavne vlasti u zemlji.

Think-tank organizacije i druge istraživačke organizacije

Razvoj sve složenijih problema vlade i potreba za analitičkim kapacitetima većim od onih koje vlade imaju dovodi do rasta nezavisnih istraživačkih organizacija ili organizacija koje se često zovu *think-tank organizacije*. Neke od najpoznatijih think-tank organizacija u svijetu su: Brookings Institution, Cato Institute, Urban Institute, RAND, American Enterprise Institute i sl. Ovakve organizacije upošljavaju akademske naučnike i policy eksperte. One pružaju informacije koje dizajneri javnih politika i drugi uticajni ljudi mogu koristiti kako bi kreirali 'bolje' javne politike. Mnoge od think-tank organizacija

su povezane sa određenom ideološkom pozicijom, dok su druge poput RAND-a orijentisane na svoj metodološki stil: RAND koristi veoma sofisticirane tehnike u svojim analizama mnoštva javnih pitanja. Think-tank i istraživačke organizacije su nerijetko u uskoj vezi sa univerzitetima i kao takve pružaju izuzetno vrijedan input u policy proces. Te organizacije pretenduju da budu više naučne nego povezane sa nekom političkom ideologijom.

Komunikacijski mediji

Mediji su jako važan akter u procesu kreiranja javnih politika. Posebna važnost medija jeste u njihovoj funkciji *postavljanja agende*, odnosno, u tome što mediji pomažu da se neka pitanja izdignu na veću razinu javne pažnje. Svi mediji mogu da naglase važnost nekog pitanja kao i da obezbijede ideje i povrtanu spregu izabranim službenicima. Uticaj medija prevazilazi njihovu sposobnost da vrše pritisak na dizajnere javnih politika da obrate pažnju na probleme. Mediji mogu proširiti pitanja manjih grupa na širu publiku kreirajući time više pritiska za promjene ili mogu proširiti obim konflikta. Manje moćne interesne grupe mogu privući pažnju medija kad njihove priče postanu dovoljno atraktivne.

Međutim, moramo imati na umu da mediji nisu samo pasivni akteri u procesu kreiranja javnih politika. Prvo, interesne grupe često pokušavaju da 'potaknu' ili 'isprovociraju' medije da se više posvete promatranju nekog pitanja ili problema. Ponekad je ovo uspješno; u drugim slučajevima je to nepotrebno kad se dramatični događaji poput većih prirodnih katastrofa ili zločina dese. Međutim, odluka da se prati i izvještava o nekom pitanju ili događaju znači da druga pitanja vjerovatno neće moći biti pokrivena čak i ako su ona ponekad važnija. Drugim riječima, novinari su ograničeni različitim ograničenjima. Vrijeme je glavni ograničavajući faktor za televizijske i radio vijesti, tako da polusatne večerenje vijesti moraju pažljivo odabirati svoje priče kako bi zadržale interes gledalaca. Novine i časopisi su ograničeni prostorom koji mogu dati pojedinoj vijesti; prostor je često u funkciji plaćenih oglasa u novinama. A upotreba prostora je često određena i onim za što urednici vjeruju da će biti najinteresantnije za njihove čitaoce: priče o domaćim krizama posebno one koje uključuju ljudski element ili konflikt su često interesantnije nego policy pitanja.

Pored ovih ograničenja mediji su biznisi koji ostvaruju profit pa odluke o tome koje priče pokrivati ovise i od toga kakve će ekonomske posljedice na medij imati objavljivanje priče. Ali sa druge strane, većina novinara su profesionalci koji vjeruju da je njihov primarni zadatak da informišu javnost, a ne da osiguravaju profitabilnost vlasnicima svojih medijskih kuća. Poznato je da na izbor priča koje će biti pokrivena u vijestima veći uticaj imaju dramatične i narativne odlike negoli sama važnost priče. Možemo reći da su mnogi mediji (kako elektronski tako i pisani) vođeni krilaticom 'najbolja je priča u kojoj ima krvi'. Jer priče koje govore o ubistvu, kriminalu, požaru, teškim saobraćajnim nezgodama mogu biti veoma lako prezentirane jer su dramatične i vrlo je lako u njima prezentirati dobre i loše momke, pobjednike i gubitnike kao i moralne lekcije.

Ono što je bitno pomenuti kod medija jeste da danas postoji zaista mnogo različitih medija tako da ljudi mogu birati koji izvor vijesti žele da prate. Međutim, ova raznovrsnost ne mora neophodno značiti i kvalitet jer uzimajući u obzir da često nekoliko novinara iz različitih medija izvještava o istim događajima, kao na primjer o političkim kampanjama, svaki od njih će imati svoje viđenje. Nadalje, kritika medijima se može uputiti i u smislu obezbjeđenja informacija koje građani mogu koristiti za donošenje svojih političkih izbora. Za razliku od dizajnera javnih politika koji imaju više izvora informacija za građane su mediji gotovo jedini izvor takvih informacija.

Dizajneri javnih politika su najvećim dijelom inteligentni i raspolažu mnogim izvorima informacija i razumiju svoje sopstvene interese u svojim idejama, te medijima nije lako da utiču na promjenu njihovih stavova ili mišljenja. Oni zapravo često koriste medije za ostvarivanje svojih sopstvenih prednosti. Nije neouobičajeno da javni službenici i uspješne interesne grupe daju selektivne informacije medijima s ciljem da bi poduprli pitanja za koja se zalažu. Ovdje treba istaknuti da ideje zapravo ne dolaze od medija već da grupe prepoznaju vrijednost medija za prezentaciju svojih ideja. Znači, mediji nam ne govore o čemu da razmišljamo već nam pomažu da oblikujemo stvari o kojima razmišljamo.

3.3. Povezanost različitih učesnika u procesu kreiranja javnih politika

U prethodne dvije sekcije pobrojali smo nekoliko najvažnijih grupa učesnika u procesu kreiranja javnih politika. Da bi u potpunosti razumjeli pozicije različitih učesnika u ovom procesu neophodno je prezentirati i postojanje karakterističnih modela odnosa između različitih učesnika u procesu kreiranja javne politike, kako se ne bi stekao dojam da je ovaj proces karakteriziran haosom ili nedostatkom interakcije između grupa.

Da bismo razumjeli kako ove interakcije rade, započecemo sa terminom **policy domena**. Policy domena je nezavisni prostor javne politike u kojem se učesnici u procesu kreiranja te javne politike natječu i čine kompromise. Na primjer, javna politika o zaštiti okoline ima svoju policy domenu ili recimo zdravstvena politika ima svoju policy domenu. Aktivnosti koje se sprovode u okviru svake policy domene su pod uticajem drugih domena, a pitanja i ideje se često isprepliću među različitim policy domenama. Politička kultura nacije i postojeće zakonsko okruženje i doktrina u kojoj je javna politika kreirana utiču na ukupno okruženje u kojem se kreira javna politika u ovim domenama. Ove karakteristike okruženja su prilično stabilne kratkoročno, ali se u dugoročnom smislu često mijenjaju. Uticaj na domenu ima također i to kako ljudi shvataju prirodu problema, šta uzrokuje problem kao i obim potencijalnih rješenja problema.

U okviru policy domene sadržana je policy zajednica koja se sastoji od onih aktera koji su aktivno uključeni u kreiranje javnih politika u određenoj domeni. To je mali skup ljudi koji mogu biti uključeni oko nekog pitanja. Policy zajednica se sastoji od onih ljudi koji su najveći stručnjaci u zagovaranju, proučavanju, razumijevanju, pregovaranju ili objašnjavanju određenog pitanja. Međutim, priroda i sastav policy zajednice nisu nepromjenjivi. Postoji razlika među policy zajednicama u tome kako lako neko može pristupiti policy zajednici. Neke policy zajednice su otvorene za brojne aktere dok su druge zatvorene i djeluju relativno tajanstveno. Mreža za policy pitanje se sastoji od različitih vladinih agencija, komisija, grupa i interesa koji su zainteresovani za neko pitanje.

Ono što je zajedničko za sve policy grupe i mreže jeste da one stvaraju mogućnosti za učešće u procesu kreiranja javnih politika tamo gdje takvim mogućnostima nema pristupa. Nekoliko je načina da se ostvari ovaj pristup, a to su kreiranje i iskorištavanje događaja u fokusu, te mobilizacija javnosti.

Kreiranje i iskorištavanje događaja u fokusu. Događaj u fokusu je iznenadni događaj koji može generirati pažnju javnosti za probleme ili pitanja. Događaji u fokusu često aktiviraju nove socijalne pokrete, ali još češće stvaraju mogućnosti za postojeće grupe da one iskoriste veću pažnju posvećenu nekom pitanju i izvrše pritisak za promjenu (klasični događaj u fokusu su datumi opštih izbora). Neki događaji u fokusu uključuju dosta publikovane incidente dok neki izrastu iz protesta. Svjetski poznat primjer događaja u fokusu jeste Marš u Vašington 1963. godine na kojem je Martin Luter King održao

svoj poznati govor 'Ja imam san'. Ovaj događaj predstavlja prekretnicu u pokretima za građanska prava.

Socijalni pokreti i mobilizacija. Čak i bez velikih, široko publiciranih događaja u fokusu interesne grupe mogu potaknuti valike socijalne pokrete koji mogu uticati na javnu politiku. Primjer ovakvih pokreta i mobilizacije jesu interesne grupe koje promoviraju politike za prava žena – u vezi sa seksualnim uznemiravanjem, žrtvama silovanja i sl. Ovakve akcije su rezultat zajedničkog okupljanja građana koji vrše pritisak za promjene kako unutar tako i van formalnih institucija. Pokreti za građanska prava su klasičan primjer pokreta koji lobira za neko pitanje kod vladinih institucija kao i kod 'suda javnog mišljenja'.

ČETVRTO POGLAVLJE

Tehnike i alati u procesu kreiranja javnih politika

Razvijanje znanja i vještina neophodnih za učestvovanje u procesu kreiranja javnih politika podrazumijeva ne samo dobro poznavanje problema za čije rješavanje smatrate da je neophodno obezbijediti djelovanje javne administracije, već i niza tehnika i alata koji će vam omogućiti definisanje najoptimalnijeg rješenja vašeg identifikovanog problema. Ove tehnike uključuju suštinska pitanja kao što su pitanja pravilne identifikacije uzroka i posljedica određenog problema, do više formalnih pitanja kao što su konvencije i jezik koji su uobičajeni u procesu kreiranja javnih politika. Iz tog razloga, cilj ovog poglavlja jeste da vas upozna sa tehnikama **pisanja prijedloga javne politike** i alatima koji vam mogu pomoći da na dobar način u svom prijedlogu prezentirate vaše viđenje javne politike koja bi trebala biti usvojena od strane formalnih učesnika u procesu kreiranja javnih politika.

4.1. Osnovne karakteristike prijedloga za javnu politiku

Tehnike koje mogu pomoći u izradi kvalitetnog prijedloga javne politike će vam omogućiti da steknete opštu sliku o suštinskim karakteristikama standardnog policy prijedloga, uključujući njegovu svrhu i kontekst. Kako postoji više različitih dokumenata u kojima se može prezentirati prijedlog za javnu politiku, u ovoj sekciji ćemo prezentirati osnovne karakteristike koje treba sadržavati prijedlog nove, izmjenu postojeće ili ukidanje postojeće javne politike. Na ovom mjestu potrebno je istaknuti dvije osnovne ideje, i to:

Prijedlog za javnu politiku je instrument za donošenje odluka. Prijedlog za javnu politiku je orijentisan na problem i počiva na određenom sistemu vrijednosti. U tom kontekstu njegov osnovni cilj je da obezbijedi sveobuhvatnu i uvjerljivu argumentaciju, kojom se obrazlažu preporuke javne politike iznijete u prijedlogu, te ostvarivanje uticaja na ciljanu publiku kao instrument za donošenje odluka i poziv na akciju. Ukratko, da bi se ostvario taj cilj, treba primijeniti slijedeći pristup:

- definisati i detaljno obraditi vrlo važan problem sa kojim se suočava javna politika u datom okviru i na čije rješavanje treba prionuti;
- skicirati raspoložive opcije (alternative za javnu politiku) koje mogu voditi prevazilaženju datog problema;
- procijeniti vjerovatne posljedice raspoloživih opcija, na osnovu prethodno izrađenog analitičkog okvira i dokazne građe izvedene iz postojećeg konteksta javne politike;

Prijedlog za javnu politiku: praktičan, a ne akademski dokument. Kao što se može zaključiti na osnovu svrhe kojoj služi prijedlog za javnu politiku, riječ je o dokumentu koji se značajno razlikuje od tradicionalnih akademskih tekstova, pošto se svi rezultati istraživanja moraju primijeniti na rješavanje problema i služiti kao argumenti kojima se podržava niz određenih preporuka da bi se riješio problem. Usljed toga, ključni aspekt prijedloga za javnu politiku jeste **odnos problem-rješenje**. Taj odnos treba da bude pokretačka sila prilikom pisanja prijedloga za javnu politiku, a sam prijedlog mora da bude jasno usmjeren i usredsređen na zastupanje konkretnih preporuka javne politike.

Nakon što u pisanju policy prijedloga usvojimo ovakav pristup, prilikom pisanja prijedloga javne politike potrebno je pronaći način da se uspostavi ravnoteža između dvije suprotstavljene potrebe:

- potrebe da se izloži sveobuhvatan opis problema i analiza raspoloživih opcija javne politike u datom političkom okviru, što može uključiti i rezultate autorovih primarnih istraživanja, kako bi se osigurao kredibilitet i omogućila vjerodostojna procjena; i, s druge strane,
- potrebe da se problem predstavi tako da budu uključena samo ona bitna saznanja i podaci koji su neophodni i koji na najbolji način podupiru iznešene argumente.

Bitna razlika između prijedloga za javnu politiku i tradicionalnih akademskih tekstova leži u tome što je prijedlog zasnovan na određenom sistemu vrijednosti i ne predstavlja samo hladan, objektivan prikaz jedne pojave. U prijedlogu javne politike neophodno je predložiti praktično rješenje za realan problem, i to publici koja je veoma raznovrsna i veoma politizovana. Iako se prijedlog mora zasnivati na rigoroznoj analizi, takođe je neophodno da se zauzme jasan stav u pogledu rješenja da se vjeruje da će imati najbolje ishode. Prema tome, u procesu donošenja odluka i procjene različitih opcija, normativni aspekt je jedan od ključnih elemenata prijedloga za javnu politiku.

Različite vrste prijedloga za javnu politiku: studija javne politike i analiza javne politike

Kao što smo već objasnili, prijedlog za javnu politiku je osnovno sredstvo komunikacije koje koriste stručnjaci za javnu politiku kako bi promovisali nalaze do kojih dođu na osnovu istraživanja javne politike. Primarna ciljna grupa za one stručnjake koji se bave studijama javne politike jesu ili drugi stručnjaci koji se bave studijama javne politike ili stručnjaci koji se bave analizom javne politike. Između studija i analize javne politike postoji direktna veza u smislu da analitičari uglavnom baziraju svoje prijedloge na studijama koje su napisali istraživači javne politike. Ipak, prijedlozi za javnu politiku koje pišu analitičari bitno su drugačiji, jer se oni pišu za donosiocje odluka i u značajnoj mjeri su oblikovani bliskom vezom koja postoji između analitičara javne politike i njihovih naručilaca (klijenata). U tabeli koja slijedi navedene su ove i druge razlike koje postoje između te dvije vrste tekstova:

Tabela 4 -1. Razlike između studije javne politike i analize javne politike

Oblasti u kojima postoje razlike	VRSTE DOKUMENTA	
	Studije javne politike	Analiza javne politike
Ciljna grupa	Usmjeren na druge stručnjake u oblasti javne politike	Usmjeren na donosiocje odluka
Usmjerenost	Usmjeren na problem: opće preporuke i informacije o određenom praktičnom problemu	Usmjeren na klijenta: formuliše specifičnu javnu politiku koju treba sprovesti u djelo
Metodologija	Može da obuhvati široka primarna istraživanja	Rijetko obuhvata primarna istraživanja
Dužina	Do 20.000 riječi	Do 5.000 riječi

Pored razlika koje se odnose na publiku, usmjerenost i metodologiju, vrlo su važne i razlike koje se odnose na dužinu prijedloga i na jezik koji se koristi prilikom pisanja. Naravno, prijedlog za javnu politiku treba da bude onoliko dugačak koliko je to potrebno da bi se izložili svi argumenti neophodni da bi on bio ubjedljiv. Ipak, prijedlozi za javnu politiku koji nastaju u okviru studija javne politike znatno su duži od onih koji nastaju u okviru analize javne politike. Za prvi tip nije neuobičajeno da sadrži i do 20.000 riječi, pogotovo kad se ima u vidu njegova usmjerenost na problem i potreba istraživača

da iznese sve one nalaze i podatke koji podupiru iznešene tvrdnje i stavove. Ipak, među objavljenim prijedlozima postoje značajne razlike u pogledu dužine.

Pored toga, pošto su prijedlozi za javnu politiku obimni dokumenti, a razni čitaoci ih koriste u različite ciljeve — da bi stekli opštu predstavu ili da bi našli neke specifične informacije — ne iznenađuje to što mnogi prijedlozi za javnu politiku koriste formu izvještaja: sadržaj, apstrakt, mnogo poddijelova i podnaslova u okviru teksta, numerisanje dijelova teksta, prikazivanje podataka u vidu tabela i/ili grafikona, posebno grafičko naglašavanje nabiranja itd. Svi ovi elementi pomažu čitaocima da pristupe tekstu na način koji odgovara njihovim potrebama. Konačno, pošto su primarni korisnici prijedloga za javnu politiku nastalih u okviru studija javne politike drugi stručnjaci u oblasti javne politike, oni su u većoj mjeri tehnički nego što je to slučaj sa prijedlozima za javnu politiku nastalim u okviru analize javne politike. Ipak, imajući u vidu mogućnost da vaš prijedlog za javnu politiku dopre i do šire publike, kao i činjenicu da je u Bosni i Hercegovini ova disciplina tek u povoju, preporučuje se da se koristi jednostavan jezik, oslobođen stručnih termina.

4.2. Kako napisati prijedlog javne politike

Nakon što smo ukratko prezentirali dva različita dokumenta koji sadržavaju konkretan prijedlog javne politike, neophodno je pobliže prezentirati neka zajednička *pravila* koja se koriste prilikom definisanja same narativne strukture prijedloga javne politike. Slijedeći elementi su zajednički strukturni elementi prijedloga za javnu politiku:

- i. Naslov
- ii. Sadržaj
- iii. Sažetak
- iv. Uvod
- v. Opis problema
- vi. Raspoložive opcije javne politike
- vii. Zaključci i preporuke
- viii. Dodaci
- ix. Bibliografija
- x. Bilješke
- xi. Dodaci

Uočavanje istih elemenata u studijama javne politike potvrđuje visoku sličnost pristupa koji autori imaju prilikom pisanja takvih dokumenata. Ovo ukazuje i na to šta će čitaoci očekivati od jednog ovakvog dokumenta. No, bez obzira na to, navedena lista elemenata treba da posluži kao vodič, ne kao pravilo, i nije nužno da u sve prijedloge uključite ovim redom sve navedene elemente. Vrlo je važno shvatiti da nas ovakva lista upućuje na to šta se uobičajeno očekuje od dokumenta za utvrđivanje politike, ali skoro svaki učesnik u procesu kreiranja javnih politika izgrađuje svoj vlastiti stil i strukturu pisanja prijedloga javne politike.

Koristan alat koji može pomoći u definisanju strukture konkretnog policy prijedloga, a koji takođe, može pomoći da se pronađe razvnoteža između navedenih zahtjeva, jeste tehnika skiciranja okvira za prijedlog javne politike. Skiciranje može pomoći lakšem planiranju policy dokumenta. Uz pomoć skiciranja može se olakšati odlučivanje o ključnim segmentima dokumenta i odabira najefikasnijeg

pristupa u procesu njegovog pisanja. Jedan od mogućih načina skiciranja jeste da se u radnoj verziji na početku definiše koja je osnovna svrha policy dokumenta. Poslije toga dolazi na red skiciranje opisa problema koji je predmet policy dokumenta. U skiciranju problema potrebno je pobrojati pitanja koja se tiču osnovnog okvira i okruženja unutar kojih razmatrate problem u pitanju, jer ih kasnije morate šire objasniti kako biste sveobuhvatno opisali ovaj problem. Slijedeći korak je utvrđivanje teza unutar svakog od ovih pitanja na koje ćete se kasnije osvrnuti i odabir argumenata kojima ćete ih poduprijeti. Na isti način mogu se skicirati i dijelovi dokumenta koji se odnose na raspoložive opcije javne politike i na dio koji sadrži zaključke.

Ovakvo skiciranje je naročito korisno prilikom timskog istraživanja i pisanja prijedloga javne politike. Skica može biti korisna osnova tokom rasprava o budućem dokumentu, a njeno eventualno redefinisavanje može poslužiti kao put ka postizanju dogovora o zajedničkoj viziji dokumenta. Skica je kao takva odlično sredstvo za prelazak iz faze istraživanja u fazu pisanja. Proces skiciranja ne pomaže samo u organizaciji logike dokumenta, već ukazuje na dijelove dokumenta u kojima treba iznijeti težište dokaza i argumenata.

Naslov

Prvi element prijedloga za javnu politiku koji ćemo detaljno razmatrati je naslov. Značaj upečatljivih, djelotvornih naslova se često zanemaruje. Međutim, važno je istaći da je naslov prvo što čitalac primjeti i da se njime otvara proces prenošenja poruke koja je sadržana u dokumentu. Djelotvoran naslov treba čitaocu ukratko da prenese ono što je predmet, usmjerenje i problem kojim se dokument bavi. Takođe, djelotvornost naslova može biti jedan od kriterijuma na osnovu kojih će čitalac odlučiti da li će dokument uopšte pročitati ili neće. Zbog toga je posvećivanje odgovarajućeg vremena i pažnje izboru djelotvornog naslova za dokument od velikog značaja za privlačenje i očuvanje pažnje čitalaca. Pošto je izbor naslova subjektivno pitanje i odražava lični stil pisca i namjenu dokumenta, ne postoje posebna pravila čijom primjenom ćete doći do efektivnog naslova. Ipak, možda bi vam neka opšta uputstva o pisanju naslova i analiza nekoliko naslova mogla pomoći da unaprijedite svoju vještinu. Djelotvoran naslov bi mogao da predstavlja kombinaciju slijedećih osobina:

- opisnost, što znači da definiše problem o kome se u dokumentu govori;
- jasnoća, što je više moguće;
- konciznost i jezgrovitost;
- zanimljivost za čitaoca.

Ova osnovna pravila pomažu da se privuče pažnja čitalaca, a osiguravaju i da naslovi budu relativno kratki. Naslovi policy dokumenata moraju nastojati da kroz naslov pruže dovoljno informacija kojima se opisuje predmet dokumenta s jedne strane, a da se pri tom ne izgubi čitaočeva pažnja.

Prilikom definisanja naslova policy dokumenta veoma je važno odabrati ključne riječi koje bi oslikale osnovni sadržaj cjelokupnog policy dokumenta. Prve riječi u naslovu najčešće sasvim jasno govore o predmetu ili problemu kojim se jedan tekst bavi i to zbog toga da bi se odmah probudila pažnja čitalaca. Pojedini pisci dijele naslov na dva dijela upotrebom dvije tačke, čime je moguće da se čitaocu pruži više informacija nego naslovom koji se sastoji od samo jednog iskaza. Ovaj pristup obezbjeđuje i veću jasnoću naslova, jer se obično time jedan, vjerovatno duži, naslov dijeli na dva dijela. Upotreba dvije tačke često predstavlja indikaciju da se u datom tekstu sa opšteg usmjerenja prelazi na tretiranje specifičnih pitanja. Dvije tačke se mogu primijeniti i zbog toga da bi se u naslovu, pored navođenja

pitanja kojim se dokument bavi, iskazao i autorov stav o pitanju koje se obrađuje. Takođe, pojedini autori u naslovu navode najznačajnija otkrića do kojih su došli i ovaj pristup predstavlja sredstvo za buđenje radoznalosti i interesa kod čitaoca da sazna kako je autor došao do svojih zaključaka.

Sadržaj

Format dokumenta o prijedlogu javne politike, kao što smo već napomenuli, ima brojne karakteristike koje obilježavaju izvještaje. To je slučaj i sa sadržajem. Sadržaj predstavlja kostur strukture dokumenta i sastoji se od sistema naslova i podnaslova koji pokazuje ne samo ukupnu organizaciju dokumenta, već navodi i njegove glavne dijelove i pododjeljke. Sistem numeričkog označavanja naslova i podnaslova je opšteprihvaćen način strukturiranja sadržaja i predstavlja dodatno sredstvo ukazivanja na strukturu teksta i na odnose između odjeljaka u tekstu. Sastavni dio sadržaja je i navođenje stranica na kojima se nalaze pojedini dijelovi teksta. Uvrštavanje sadržaja u tekst dokumenta pomaže čitaocima na više načina:

- Sadržaj igra ulogu vodiča i vodi čitaoca kroz cjelinu dokumenta;
- Ukoliko čitalac ima poteškoća da razumije strukturu dokumenta, on time može biti obeshraben da se uopšte upusti u čitanje. Naime, sadržaj treba da pomogne čitaocu da razumije piščevu logiku i organizaciju teksta. Ovo je naročito važno kada se radi o tekstovima takve dužine i složenosti kao što je prijedlog za javnu politiku;
- Sadržaj olakšava različite načine čitanja dokumenta;
- Sadržaj, putem označavanja većih ili manjih cjelina u dokumentu i uz navođenje stranica na kojima se ti dijelovi nalaze, usmjerava čitaoca na specifične dijelove za koje on može biti posebno zainteresovan. Sadržaj omogućava i šematsko čitanje, jer olakšava sticanje opšte slike o usmjerenju i glavnim pitanjima o kojima se u dokumentu govori;
- Struktura, forma i prelom sadržaja mogu značajno da se razlikuju u zavisnosti od namjene vašeg dokumenta. Ipak, moguće je uočiti neke zajedničke i ključne osobine;
- Sistem numeracije služi za pravljenje razlike između glavnih dijelova i pododjeljaka sadržaja.

Kao što ni izbor naslova nije nešto što se radi prema pravilima egzaktnih nauka, tako to nije slučaj ni sa naslovljavanjem dijelova i pododjeljaka. Važno je da naslovljavanja budu jasna i samoobjašnjavajuća, tako da čitalac može steći opštu sliku o sadržaju dokumenta.

Pojedini autori prave sadržaj pošto završe, dok drugi prvo sastave sadržaj, jer im to pomaže da bolje organizuju svoje ideje i dokument u cjelini. U ovom pogledu postoji direktan odnos između sadržaja i skice vašeg prijedloga za javnu politiku. Glavne linije koje su razvijene u fazi planiranja skoro su uvijek razvijenije nego što se to izražava u sadržaju.

Lista tabela i/ili grafičkih prikaza. Poslije sadržaja obično slijede navodi o podacima koji su iznešeni u dokumentu, npr. lista tabela i/ili grafičkih prikaza. Ova lista služi čitaocu kao brz i neposredan vodič u vrstu i izvore podataka koji se navode u tekstu. Ovaj element može biti od velikog značaja u oblasti studija javne politike u kojima se dobija puno novih podataka iz istraživanja i služi kao koristan instrument onima koji žele da steknu brz uvid u studiju. Neki aspekti navođenja liste tabela/grafikona su jednaki sa onima koji se odnose na sadržaj, npr. navođenje stranica kako bi se tabele/grafikoni pronašli. Numeracija brojevima sa dvije decimale uz navođenje oznake 'tabela' ili 'grafikon' prije tih brojeva je najčešći oblik označavanja koji se susreće u prijedlozima za javnu politiku. Ovdje prva cifra upućuje na glavu/dio gdje se tabela ili grafikon nalazi, a druga na pododjeljak unutar te glave. Drugi uobičajeni

način navođenja tabela i grafikona je uz pomoć običnih brojeva, čime se ukazuje na redoslijed po kome se tabele i grafikoni pojavljuju u tekstu.

Apstrakt ili sažetak

Slijedeći element prijedloga za javnu politiku je apstrakt ili sažetak. Ovi termini se koriste kao sinonimi, ali ipak valja primijetiti da postoji razlika između apstrakta i sažetka. Osnovna razlika između sažetka i apstrakta jeste u pogledu dužine i vrste informacija koje oni sadrže. Kroz to se odražava i različitost funkcija svakog od prijedloga za javnu politiku. Dvije glavne karakteristike ukazuju na sličnosti i razlike između apstrakta i sažetka u pogledu njihove namjene i osobina.

Apstrakt daje kratak uvid u sadržaj dokumenta, dok sažetak pruža detaljan sinopsis cijelog dokumenta. U štampanoj verziji prijedloga za javnu politiku apstrakt i sažetak se nalaze prije uvodnog dijela, a činjenica da oni predstavljaju samostalne dijelove (obično se oni nalaze na stranicama prije nego što počne uobičajena numeracija glavnog dijela dokumenta) ukazuje na ulogu koju imaju. Ovi dijelovi dokumenta predstavljaju prvu priliku za širu komunikaciju sa čitaocem (poslije naslova i sadržaja); međutim, razlike postoje u pogledu interesa čitalaca i u pogledu vrste čitanja koje njih zadovoljava. Apstrakt ima za cilj da privuče pažnju čitalaca putem davanja sažetog pregleda glavne teme i pitanja o kojima je riječ u dokumentu. Apstrakt podržava dokument i njegovog autora jer preko apstrakta autor vodi čitaoca kroz dokument tako što se kroz njega, od samog početka ('Ovo poglavlje pruža pregled problema koji je potrebno riješiti...') do samog kraja, stalno i direktno poziva na dokument ('Studija se završava nizom zaključaka...'). Preklapanje u ovoj funkciji postoji utoliko što i sažetak ima za cilj da zainteresuje čitaoca da pročita cijeli dokument. Međutim, glavna funkcija sažetka je da zadovolji potrebe onih čitalaca koji neće pročitati cijeli dokument i čitalaca koji su prije svega zainteresovani za rezultate dokumenta i za predložene preporuke u vezi određene politike, a takvi čitaoci su prije svega sami donosioci političkih odluka. Sažetak, da bi ostvario svoj cilj, predstavlja čitaocu cijeli dokument i sadrži sinopsis svih najvažnijih dijelova i nalaza. Slijedeće karakteristike su zajedničke i apstraktu i sažetku:

- Namjena dokumenta;
- Definicija i opis problema;
- Ocjena ponuđenih alternativa za javnu politiku;
- Zaključci i preporuke.

Uvod

Uvod u prijedlog za javnu politiku ustanovljava i definiše glavni sadržaj onog što slijedi u osnovnom dijelu dokumenta. Dakle, uvod otvara dokument i ojačava čitaovo interesovanje tako što se u njemu iznosi kontekst i priroda praktičnog problema i saopštava osnovni okvir u kome je istraživanje izvedeno. Ovim se čitalac priprema za detaljnu poruku koju prenosi dokument, a naročito za razumijevanje pristupa i glavnih tvrdnji sadržanih u argumentima koji se navode u dokumentu. Neophodno je obezbijediti i valjan uvid u pozadinu i suštinu dokumenta, imajući u vidu način na koji čitaoci mogu da pristupe čitanju prijedloga za javnu politiku. Iako postoje razlike u pristupu pisanju uvoda, postoje slijedeće zajedničke strukturne karakteristike:

Kontekst praktičnog problema javne politike. Uvod obično počinje 'opisom scene', odnosno smještanjem problema o kome se govori u dokumentu u širi kontekst. Ovo čitaoca uvodi u dokument i pruža mu opšti okvir na osnovu koga može da razumije ono što u tekstu dalje slijedi. Međutim, potrebno je da

ovaj dio dokumenta bude usredsređen i kratak, jer bi čitaoc, bilo zbog previše detaljnih ili pak odveć uopštenih opisa, mogao izgubiti dalje interesovanje za dokument. Iz ovog razloga mnogi pisci sasvim kratko iznose okvirne informacije i odmah uvode pitanja koja se u tekstu obrađuju kao centralna tema. Prilikom pisanja uvoda vrlo je važno da se ovaj dio dokumenta započne na snažan način. Kada se piše ovaj dio uvoda važno je imati na umu da pažnju ne treba usmjeriti na opšti kontekst, nego se usredsrediti na kontekst problema. Takav pristup treba primijeniti u cijelom dokumentu, jer kontekst koji se odnosi na problem određuje sadržinu.

Definisanje praktičnog problema javne politike. Ovaj dio uvodnog teksta predstavlja korak kojim se prelazi sa informacija koje se odnose na kontekst na specifična pitanja koja se nalaze u središtu prijedloga za javnu politiku. Ovaj dio je od ključne važnosti za pridobijanje čitalaca da podijele vaše gledište da postoji problem koji zahtijeva hitno rješavanje i da steknu uvjerenje da je vaš dokument vrijedan čitanja jer nudi moguća rješenja za iznešeni problem. Takođe je važno da ovaj dio jasno izražava vaš stav o problemu, tako da čitaoci mogu da razumiju alternative javne politike i preporuke koje ćete kasnije predložiti u svom dokumentu. Mada ne postoji takav pristup koji se može označiti kao jedini valjan za pisanje uvoda, odnos problem-rješenje koji zauzima središnje mjesto u dokumentu o mogućim javnim politikama ukazuje na značaj ovog dijela za ubjeđivanje čitalaca da postoji neki važan problem. Zbog toga, ukoliko pisac jasnije i snažnije definiše i prenese suštinu i glavne odlike problema koji se analizira, utoliko će čitaoci prije steći uvjerenje da taj problem zaista postoji. Prema tome, ovaj dio iznosi osnovni razlog za postojanje studije. Slijedeća pitanja mogu biti od značaja kada radite na ovom dijelu dokumenta:

- Šta je problem?
- Kako problem utiče na društvo?
- Ko su zainteresovani akteri kojih se problem neposredno ili posredno tiče?
- Šta su sastavni dijelovi problema?
- Koje biste pridjeve upotrijebili za opisivanje problema?
- Koja su ključna pitanja ili kontroverze vezane za problem?

Iskaz o namjerama. Ovaj dio se sastoji od jedne ili dvije rečenice u kojima se iznosi namjera ili cilj prijedloga za javnu politiku. To je vrlo važan dio dokumenta jer se njime počinje izgradnja argumentacije koja zauzima središnje mjesto u prijedlogu. Otuda, u njemu se često otkriva stav pisca prema problemu i on je tijesno povezan sa prethodnim dijelom u kome je sadržana definicija problema. Koji ćete pristup usvojiti prilikom pisanja uvjerljivog iskaza o namjerama zavisi od vašeg shvatanja šta je glavna svrha iskaza o namjerama, kakva je priroda problema i koliko je po vašem osjećanju problem urgentan.

Metodologija i ograničenja studije. Uobičajeno je da se u uvodu da kratak pregled metodologije koja je upotrijebljena u studiji javne politike, npr. primjenjeni analitički okvir ili procijenjene varijable. Pored pripremanja čitaoca za ovaj aspekt dokumenta, dio o kome je riječ značajan je i zbog uspostavljanja kredibiliteta pisca kao istraživača, kao i zbog toga što može pomoći da se pokaže da su analize i argumenti razvijeni na osnovu dobrih, slikovitih primjera. Pojedini autori se takođe opredjeljuju da u ovom dijelu iznesu i obuhvat i ograničenja studije. Vaš kredibilitet istraživača će porasti ukoliko priznate da u jednoj studiji ne mogu biti razmotreni svi aspekti problema kojim se bavite, kao i da postoje ograničenja koja se odnose na metodologiju istraživanja, na primjer u pogledu vrste i količine podataka koji su bili dostupni analizi.

Navođenje ovakvih ograničenja ukazuje čitaocu na složenost pitanja i obavještava ga da su iznešene preporuke o mogućoj javnoj politici rezultat istraživanja u kome su ova ograničenja uzeta u obzir.

Opis problema

Prvi dio policy dokumenta kojim započinjemo prezentaciju konkretnog policy prijedloga jeste prezentacija, odnosno definisanje problema zbog kojeg je nastao sam policy prijedlog. Imajući u vidu odnos koji postoji između ovog elementa prijedloga za javnu politiku i faze definisanja problema kao dijela ciklusa javne politike, slijedeće četiri tačke daju uvid u opis problema:

Opis problema identifikuje, opisuje i razrađuje prirodu problema na koji smo usredsređeni. Definisanje problema, shvaćeno kao iznošenje širokog i detaljnog uvida u problem i njegovu prirodu, obično obuhvata raspravu o različitim aspektima problema: akteri, uslovi, uzroci, ograničenja, sukobi, interesi i vrijednosti, uloge i odgovornosti, ishodi i uticaj. U politizovanom svijetu javnih politika mnogi ljudi se ne moraju slagati da iznešeni problem zaista i postoji. Zbog toga opis problema, pored toga što može sadržavati opisne ili faktičke informacije, mora iznijeti i sveobuhvatan i ubjedljiv argument koji se ne može dovesti u pitanje, a to je da problem zahtijeva neodložnu vladinu akciju.

Opis problema se mora usredsrediti na iznošenje problema u okviru njegovog neposrednog okruženja, a ne na opšte okruženje po sebi. Ovaj dio prijedloga za javnu politiku zahtijeva da se fokus stavi neposredno na problem i to u njegovom prošlom i sadašnjem okruženju ili kontekstu, i nije preporučljivo da se prvo govori o okruženju, a tek onda pređe na iznošenje problema. Takođe, opis problema zahtijeva okvir unutar koga će raspoložive opcije javne politike koje se predlažu biti sveobuhvatno argumentovane. Opis problema je dio dokumenta u kome se iznosi detaljan uvid u prirodu problema; zbog toga on treba da bude dovoljno širok kako bi se u tom dijelu dokumenta iznijeli čvrsti osnovi na kojima se iscrpno može raspravljati o predloženim opcijama javne politike.

Znanje o uobičajenim strukturnim karakteristikama opisa problema je važno za izgradnju snažnog i ubjedljivog argumenta. Dva pododjeljka koja slijede detaljno se bave strukturnim i tekstualnim karakteristikama koje doprinose da se problem definiše na djelotvoran način. Mada je lako primjetiti da dijelovi zajedno čine dobar opis problema, podijeljeni su da omoguće jasnu ilustraciju i objašnjenje. Iz tog razloga svaki opis problema možemo podijeliti na dva osnovna dijela, i to:

- Pozadina problema;
- Problem u trenutnom javnopolitičkom okruženju.

Pozadina problema. U ovom dijelu se pretežno govori o historiji problema, njegovim uzrocima, grupi/grupama ljudi kojih se problem tiče, pravnoj, političkoj, ekonomskoj i društvenoj prošlosti problema; politikama koje su u prošlosti preduzimate i njihovim rezultatima.

Problem u trenutnom javnopolitičkom okruženju. Ovdje se uobičajeno izlaže trenutni status problema, trenutni pravni, društveni, ekonomski i politički kontekst i implikacije problema; trenutna širina problema; grupa (grupe) kojih se problem tiče; javna politika koja se trenutno vodi i rezultati te politike, uspjesi i promašaji trenutnog pristupa. Mada su ova opšta uputstva korisna, ona daju samo ograničen uvid u različite načine koje pisci koriste da bi praktično izgradili sveobuhvatan i ciljno usmjeren opis problema. Vrlo je teško napraviti neka uopštavanja kada se radi o načinu na koji autori pristupaju izgradnji opisa problema. Ipak, može se konstatovati da broj pitanja koja su uključena u konstruisanje

opisa problema zavisi od prirode problema i namjene dokumenta, te od potrebe da se problem postavi što ubjedljivije za čitaoca.

Pisanje dobrog opisa problema zahtijeva ne samo znanje o tome šta u ovaj dio dokumenta treba uključiti i sposobnost logičke organizacije, već isto tako i dubinsko razumijevanje konvencija u upotrebi teksta za gradnju ubjedljivih argumenata. Jedna od najosnovnijih karakteristika dobre argumentacije jeste koherentnost, što podrazumijeva obezbjeđivanje očiglednih veza između svih dijelova argumenta, tako da se može sagledati jasna slika cijelog argumenta. Opis problema je dugačak i složen argument koji se sastoji od mnogo međusobno podijeljenih odjeljaka i pododjeljaka. Kako biste čitaocu olakšali posao, potrebno je da napravite napor i povežete sve ove dijelove u koherentnu cjelinu. Odjeljke i pododjeljke treba ne samo povezati uz pomoć dobre organizacije i jasnih i opisnih naslova i numeracije, već je potrebno uspostaviti njihovu povezanost unutar samog teksta.

Da biste uvjerali čitaoca da su vaši argumenti pouzdani, potrebno je da iz brojnih mjerodavnih primarnih i sekundarnih izvora navedete dokaze za to. Ovo će pokazati mjeru vašeg sopstvenog razumijevanja problema i prirodu istraživanja koju ste sproveli. Kako javne politike podrazumijevaju zainteresovane aktere u zajednicama različitih nivoa, nije neobično da su vrste izvora koje se koriste u prijedlogu za javnu politiku vrlo različite; na primjer zakonodavstvo i političke izjave, izvještaji vlada, nevladinih (NVO) i međuvladinih organizacija, druge političke studije, akademski časopisi, dokumenti sa konferencija, novine itd. Osim toga, vaša studija može sadržavati podatke i rezultate iz vaših sopstvenih istraživanja. Očigledno je da se prilikom izbora izvora morate, između ostalog, rukovoditi vrstom teme, geografskim usmjerenjem, vrstom raspoloživih podataka i publikom kojoj je dokument namijenjen.

Uloga koju izvori imaju u izgradnji argumenata predstavlja slijedeće važno pitanje. Česta greška autora je da dopuštaju da izvori dominiraju, tako da njihova sopstvena pozicija nije istaknuta u argumentu kako bi trebalo da bude. O ovome treba voditi računa, jer ovakav pristup obično vodi ka tome da se u argumentu izgubi cilj. U zajednici u kojoj postoji veliki interes za mišljenje jednog autora o određenom pitanju posebno može naškoditi vašem dokumentu.

Raspoložive opcije za javnu politiku

Pošto ste detaljno prikazali pozadinu i suštinu problema zbog kojeg je nastao konkretan prijedlog javne politike, u ovom dijelu se prelazi na prezentaciju raspoloživih opcija ili alternativa koje stoje na raspolaganju vladinim službenicima u njihovim namjerama da identifikovani problem riješe. Drugim riječima, u ovoj sekciji se razmatraju načini na koje se identifikovani problem može riješiti. Dio o raspoloživim opcijama:

- izlaže, procjenjuje i upoređuje moguće alternative za javnu politiku;
- pruža uvjerljivu argumentaciju za odabranu javnopolitičku alternativu;
- fokusira se na izvještavanje o donešenim odlukama;
- uspostavlja jasnu i koherentnu vezu sa dijelom prijedloga za javnu politiku koji je posvećen zaključcima i preporukama.

U ovom dijelu policy dokumenta neophodno je izložiti i procijeniti sve moguće opcije za javnu politiku. Prilikom prikazivanja pojedinačnih opcija, rasprava se najčešće usredsređuje na rezultate procjene svake pojedine opcije u pogledu rješavanja datog problema, kao i na poređenje različitih opcija po toj osnovi. Izlažući opcije za javnu politiku, cilj treba da bude da se iskoriste rezultati procjene i poređenja

kako bi dokazao da će odabrana alternativa najdjelotvornije riješiti dati problem. Naravno, ne treba izostaviti i dokaznu građu koju treba upotrijebiti i za to da jasno pokažete zašto ste odbacili preostale alternative. Ovaj element policy prijedloga ne treba da prepričava, korak po korak, kako su sprovedene faze formulisanja javne politike, već umjesto toga treba ukratko da izvijestite čitaoca o odlukama koje objektivno proizilaze iz svake opcije, i o razlozima "za" i "protiv" svake od njih.

Argumentacija za najpogodniju opciju mora poslužiti kao temelj i opravdanje za konačne preporuke. Stoga ona mora biti jasno povezana sa dijelom o preporukama u zaključnom dijelu dokumenta. Usredsređivanje na strukturalna obilježja ovog dijela prijedloga polazi od pretpostavke da je uspješnom autoru prijedloga za javnu politiku, radi iznošenja uvjerljive argumentacije, potreban uvid u zajednička strukturalna i organizacionalna obilježja ovog dijela. Dio posvećen raspoloživim opcijama za javnu politiku sastoji se od dva glavna strukturalna obilježja:

- Analitički okvir, i
- Procjena (evaluacija) alternativa.

Kao što je već rečeno, prijedlog za javnu politiku predstavlja argumentovano zalaganje za određeno stanovište o tome kako valja riješiti problem kojim se prijedlog bavi. To zalaganje mora biti utemeljeno na rigoroznoj analizi svih raspoloživih podataka. Kao osnova za tu analizu služi okvir rukovodećih načela koja autor koristi tokom procesa procjene. Drugim riječima, taj okvir predstavlja izraz ideala i vrijednosti kojima se autor rukovodi prilikom zauzimanja određenog stava prema razmatranim pitanjima. Analitički okvir direktno nadahnjuje procjenu razmatranih javnopolitičkih opcija. Taj okvir morate jasno prikazati kako biste omogućili drugima da adekvatno procjene vašu argumentaciju.

Pošto je prikazan analitički okvir, slijedeće obilježje u okviru ovog dijela jesu informacije o procjenama i odabiru konkretne alternative/opcije. U dobro napisanom policy prijedlogu svaka opcija se prikazuje i iznosi se argumentacija za ili protiv nje, na osnovu ranije iznijetog analitičkog okvira. Nakon što smo u ovom poglavlju prezentirali najznačajnije prednosti i slabosti svake od identifikovane opcije, u narednom i posljednjem poglavlju možemo iznijeti zaključke i preporuke.

Zaključci i preporuke

U ovom dijelu policy dokumenta prezentiramo najvažnije zaključke i odabranu alternativnu opciju javne politike koja na najefikasniji način može doprinijeti rješavanju identifikovanog problema. U ovoj sekciji na sintetizovani način se prikazuju najznačajniji nalazi istraživanja i iznose sugestije u pogledu akcija koje treba preduzeti radi rješavanja problema koji prijedlog analizira. Prema tome, osnovna namjena prijedloga za javnu politiku — da posluži kao instrument za donošenje odluka i kao poziv na akciju — konačno se ispunjava upravo ovim dijelom. Činjenica da su zaključci i preporuke poslednji bitan dio policy dokumenta isto tako znači da upravo od njega ponajviše zavisi koliko će trajan biti utisak koji policy prijedlog ostavlja na čitaoca. Ako uzmemo u obzir proces čitanja i pretežno interesovanje pojedinih čitalaca, otkrivamo još jednu svrhu ovog dijela: naime, mnogi čitaoci čitaju ovaj dio zajedno sa uvodom i apstraktom ili sažetkom, prije nego što pređu na čitanje cjeline dokumenta. Dio sa zaključcima i preporukama, dakle, ima važnu ulogu da takvim čitaocima pruži jasan pregled čitavog prijedloga. Neki čitaoci su, opet, naročito zainteresovani za preporuke u pogledu javne politike koje se u prijedlogu nude, tako da će čitanje možda započeti upravo od preporuka, a tek poslije preći na ostatak teksta.

Imajući u vidu različite pristupe u kreiranju ovog dijela policy izvještaja, možemo identifikovati minimalno tri strukturalna obilježja koja se obično uključuju u dio posvećen zaključcima i preporukama, i to:

- Sinteza najznačajnijih nalaza;
- Lista preporuka za javnu politiku;
- Završne napomene.

Sažeta sinteza najznačajnijih nalaza. Dio o zaključcima i preporukama obično započinje sintezom najznačajnijih nalaza iz prethodna dva dijela ('opis problema' i 'raspoložive opcije za javnu politiku'). Pošto studija javne politike može biti obimna, složena i detaljna, izvući zaključke i pružiti pregled i sintezu glavnih nalaza predstavlja važan korak prije no što pređete na podroban prikaz konkretnih preporuka. Međutim, ovo obilježje ne smije da se sastoji samo od sažetka ili ponavljanja najznačajnijih nalaza; drugim riječima, ono mora da predstavlja sintezu koja povezuje i podvlači samo bitne rezultate analize, te obavlja funkciju pružanja potpore i opravdanja za javnopolitičke preporuke koje slijede.

Lista preporuka za javnu politiku. U ovom dijelu policy prijedloga se naznačavaju praktični koraci koje treba preduzeti radi sprovođenja odabrane javnopolitičke opcije, za koju ste se založili kada ste razmatrali opcije. Taj dio je od centralnog značaja za cjelokupan vaš prijedlog javne politike, zato što osnovni cilj studije nije da prikupi i analizira podatke o datom praktičnom problemu, već da na osnovu sprovedenih istraživanja iznese listu preporuka. Kako biste ubijedili čitaoca da su predložene preporuke najbolji način za rješavanje problema kojim se vaš prijedlog bavi, od ključnog je značaja da preporuke budu jasne, praktične, ubjedljive, logične i sveobuhvatne. Prilikom odlučivanja o tome kako ćete iznijeti svoje preporuke, treba da tragate za načinom koji najviše odgovara vašoj temi, saznanjima do kojih ste došli i vrsti rješenja koje predlažete. Najčešće, praktično rješenje problema zahtijeva strategiju, što znači da nijedna preporuka uzeta zasebno ne može pružiti kompletno rješenje. Zbog toga se obično podijele preporuke u odvojene prijedloge, od kojih se svaki odnosi na po jedan aspekt problema, odnosno rješenja. Pri razdjeljivanju i iznošenju preporuka mogu se primjenjivati različiti pristupi i forme, kako bi bili sigurni da će čitaoci odmah i jasno sagledati preporuke. Preporuke mogu biti:

- izdvojene u zaseban segment, pod zaglavljem koje ukazuje na njihov značaj;
- označene brojevima i uvučenim redovima u tekstu;
- odvojene upotrebom posebnih grafičkih obilježja;
- napisane kurzivom, da bi se naglasio ključni dio ili glavna ideja.

Pišući svoju listu preporuka, razmislite kako se one mogu logično razdijeliti na zasebne prijedloge i koji je najbolji način da ih prikazete tako da budu jasno uočljive.

Završne napomene. Prilikom kreiranja pojedinih policy prijedloga ponekad situacija zahtijeva davanje nekoliko kratkih završnih napomena kako bi se sa njima zaključila kompletna argumentacija koja je postepeno razvijana kroz cijeli dokument. Ovaj dio služi i tome da čitaoca ostavi sa određenim završnim mislima o temi prijedloga. Uobičajen pristup, koji mnogi usvajaju kada pišu ovaj dio svog prijedloga, jeste da se napravi pun krug u raspravi o osnovnoj temi, to jest da se težište razmatranja vrati na širi kontekst problema, kojim obično započinje uvodni dio prijedloga. Ovo može doprinijeti konačnom utisku o kompletnosti i cjelovitosti dokumenta i efektivno zaokružiti argumentaciju, pokazujući čitaocu kakav bi širi uticaj na društvo imalo sprovođenje predloženih rješenja.

Bilješke

Objavljeni prijedlozi za javnu politiku, poslije dijela sa zaključnim razmatranjima i preporukama, često sadrže posebnu stranicu pod naslovom 'Bilješke na kraju teksta' ili 'Bilješke'. Ovaj dio se sastoji od spiska numerisanih bilješki, čiji brojevi odgovaraju brojevima navedenim na određenim mjestima u glavnom tekstu. U pojedinim dokumentima, prednost je data sistemu fusnota, tj. bilješke su unešene u glavni tekst, na dnu odgovarajuće stranice. Bilješke na kraju teksta i fusnote se u pojedinim disciplinama koriste kao metod pozivanja na sve izvore. Međutim, u studijama javne politike to nije uobičajena praksa. U okviru sistema citiranja po autoru i godini izdanja, koji se obično koristi pri pisanju prijedloga za javnu politiku, dopuštena su oba sistema — i bilješke na kraju i fusnote — i mnogi jasno naznačavaju koji sistem radije primjenjuju. Bilješke na kraju teksta imaju funkciju da pruže dodatno razmatranje, objašnjenje ili definiciju pojmova, te da upute zainteresovane čitaoce na izvore u kojima se mogu naći dodatne informacije o pitanjima o kojima se raspravlja u osnovnom tekstu prijedloga.

Bibliografija

Bibliografija ili spisak korištenih izvora jeste vrlo važan dio prijedloga za javnu politiku, jer čitaocima omogućava lak pristup temeljima na kojima se zasniva vaša argumentacija. Time što se daje spisak citiranih radova, omogućava se čitaocu da donese ocjenu o osnovama na kojima je građena argumentacija i čime se pruža iscrpan pregled raspoloživih izvora o temi o kojoj policy dokument govori. Navođenje bibliografije može imati poseban značaj za stručnjake u oblasti studija javne politike koji žele da izvrše uticaj na savjetnike/analitičare za javnu politiku.

Dodaci

Iza glavnog teksta prijedloga za javnu politiku, ukoliko za to postoji potreba, obično se uvrštavaju dodaci, koji sadrže dopunske informacije o policy prijedlogu, a koji nisu uključeni (zbog tehničkih ili praktičnih razloga) u neke od prethodnih sekcija dokumenta. Dodaci policy izvještaju podupiru i nadopunjuju glavne argumente koji su iznešeni u prijedlogu. Funkcija potpore služi onim čitaocima koji žele da steknu dodatna saznanja o pitanjima o kojima je u dokumentu riječ. Dodatak nije obavezan i ne treba ga uključivati u prijedlog ako nije neophodno. Mnogi primjeri prijedloga za javnu politiku ne sadrže dodatke. Prema tome, autori treba da procijene kolika bi bila korist od pružanja dopunskih informacija u dodacima. Međutim, treba imati na umu da kriteriji za odlučivanje o tome šta će biti uvršteno u dodatke jesu vrsta, dužina i podrobnost informacija koja se planira prezentirati u policy dokumentu, a koje nisu uvrštene u glavne dijelove teksta.

Primjena metoda analize javnih politika u pisanju policy dokumenta

Kao što smo vidjeli na prethodnih nekoliko stranica u policy dokumentu nastojimo obezbijediti odgovore na brojna pitanja kao što su: Koji stvarni ili potencijalni pravci akcije su objekti konflikta ili neslaganja među stakeholderima? Na koje različite načine problem može biti definiran? Koji je obim i ozbiljnost problema? Kakvi su izgledi da se problem promijeni u budućnosti? Kojih se ciljeva treba držati pri rješavanju problema? Kako se može mjeriti uspjeh u ostvarivanju ciljeva? Koje su aktivnosti trenutno u toku na rješavanju problema? Koje nove ili prilagođene policy alternative trebaju biti razmotrene kao načini za rješavanje problema? i Koje se alternative preferiraju uz date ciljeve?

Policy dokument bi trebao 'istražiti problem dovoljno duboko da čitalac može dobiti ideju o dimenzijama problema i mogućem okviru rješenja, tako da bi moglo biti moguće da donosioci odluka zaključče ili da ne rade dalje ništa ili da donesu definitivnu studija sa preporukama za neke akcije'. Kako smo u poglavlju 2 prezentirali osnove analize javnih politika, veoma je korisno uporediti primjenu

određenih rezultata u procesu analize javnih politika tokom procesa pisanja policy dokumenta. Taj prikaz se nalazi u tabeli 4-2.

Tabela 4-2. Elementi rada o policy pitanjima i metode kreiranja informacija relevantnih za svaki od elemenata

Elementat	Metod
I. POZADINA PROBLEMA A. Opis zahtjeva klijenta B. Kratak pregled situacije problema C. Opis ranijih napora na rješavanju problema	MONITORING
II. ZNAČAJ PROBLEMA A. Evaluacija performansi ranije javne politike B. Procjena obima i ozbiljnosti problema C. Određivanje potrebe za analizom	EVALUACIJA
III. OPIS PROBLEMA A. Dijagnoza problema B. Opis glavnih stakeholdera C. Definiiranje ciljeva	STRUKTURIRANJE PROBLEMA
IV. ANALIZA ALTERNATIVA A. Opis alternativa B. Predviđanje posljedica alternativa C. Opis svih širenja D. Ocjena ograničenja i političke izvodljivosti	PREDVIĐANJE
V. ZAKLJUČCI I PREPORUKE A. Izbor kriterija ili pravila B. Iznošenje zaključaka i preporuka C. Opis preferiranih alternativa D. Koncept implementacione strategije E. Sažetak plana za monitoring i evaluaciju F. Lista ograničenja i nepredviđenih posljedica	PREPORUČIVANJE

4.3. Kako publikovati prijedlog javne politike

Objavljivanje prijedloga za javnu politiku predstavlja glavni način širenja ideja i preporuka javne politike koje proističu iz studije javne politike. Objavljivanjem se ostvaruje svrha prijedloga za javnu politiku da posluži kao poziv na akciju. Kreirani prijedlog javne politike ima šanse da zaživi u praksi ako širok krug zainteresovanih aktera dobije priliku da ga pročita i djeluje na osnovu njegovih preporuka. Objavljivanje takođe igra važnu ulogu u otvaranju javne debate o pojedinim pitanjima koji se nastoje istaknuti u prijedlogu javne politike.

Priprema finalnog dokumenta

Policy dokument sve vrijeme izrade, kako je skiciran u sekciji 4.2. predstavlja radnu verziju dokumenta, koji i kada su završena sva pomenuta poglavlja još uvijek nije završen. Kada se završi koncept svih dijelova prijedloga počinje proces revizije, koji je od suštinskog značaja za izradu finalne verzije dokumenta – verzije koja će biti publikovana javno (ili dostavljena naručiocu). Kroz proces revizije nastoje se ne samo ispraviti sve tehničke greške koje mogu nastati pisanjem jednog ovakvog dokumenta, već da se na ovaj način potpuno provjeri usklađenost svih dijelova teksta kako bi cijelokupan dokument činio jednu potpunu cjelinu. Prilikom izrade finalne verzije policy dokumenta tokom procesa revizije neophodno je posebno obratiti pažnju na slijedeće:

- Provjeriti sadržine svakog dijela policy prijedloga;
- Pregledati stil koncepta policy prijedloga;
- Provesti jezičku kontrolu teksta;

- Revidirati *tonove* glavnih zaključaka, izjava i konstatacija;
- Obezbijediti redigovanje kompletnog teksta.

Provjerite sadržaj svakog dijela policy dokumenta. Nakon što je kompletan policy dokument završen neophodno je da autor (ili autori) prođu kroz početne smjernice koje su kreirane na početku izrade dokumenta kako bi se uvjerali da su ispunjeni svi strukturni zahtjevi zbog kojih je ideja za policy dokument originalno i nastala. Poslije toga, potrebno je procijeniti djelotvornost i potpunost svakog dijela i to sa aspekta strukturnih i tekstualnih karakteristika, te cilja kome oni služe. Uobičajeno sredstvo procjene je lista pitanja iz podsjetnika za redigovanje. Takva lista, bilo da ste napravili sopstvenu ili koristite neku već postojeću, usmjerava proces redigovanja i pomaže vam da ne zaboravite da još jednom provjerite neke važne tačke. Na slijedećoj stranici dat je jedan primjerak Podsjetnika koji može poslužiti za finalnu provjeru sadržine kreiranog policy dokumenta.

Pregledajte stil koncepta policy dokumenta. Ova faza podrazumijeva unaprijeđivanje jasnoće, povezanosti i sažetosti poruke koju saopštavate čitaocima. Koliko su ove stvari važne vidimo po tome što čitaoci neće razumjeti vašu poruku ako je ne iznesete i ne saopštite jasno i jezgrovito. To bi ozbiljno umanjilo djelotvornost prijedloga za javnu politiku kao sredstva za donošenje odluka. U ovoj fazi rada, korisno je da razmišljate o širokom krugu potencijalnih čitalaca vaših prijedloga i da detaljno ispitajte koliko će za njih vaši argumenti, vaše korištenje pojmova i terminologije, biti jasni i razumljivi. Takođe je od presudnog značaja obezbijediti povezanost unutar svakog dijela i među različitim odjeljcima vašeg prijedloga kao cjeline. Posljednja opaska se odnosi na dužinu teksta. Uobičajeno je da koncept dokumenta bude poduži, ali ako uložite dodatan napor i bez žurbe preradite svoj tekst tako da bude jezgrovitiji, lakše ćete komunicirati sa čitaocem; štaviše, uklopićete se u ograničenja u pogledu dužine koju postavlja većina izdavača.

Sprovesti jezičku kontrolu teksta. Dok je policy dokument u radnoj verziji, autori ponekad ne razmišljaju eksplicitno o tome koliko jezik koji koriste odgovara njihovoj ciljanoj publici i temi kojom se bave. Takođe, dok su usredsređeni na bitna sadržinska pitanja autori su skloni da, iz nepažnje ili iz navike, prave jezičke greške, koje sada treba ispraviti. U okviru ove faze neophodno je provesti jezičku provjeru prijedloga, imajući pri tome u vidu u kojoj mjeri korišteni jezik odgovara kontekstu. Ako u tekstu ima previše jezičkih grešaka, djelotvornost i jasnoća u saopštavanju željene poruke biće umanjene.

Revidirati tonove u tekstu. Ovo je važno pitanje u postupku revizije finalne verzije policy dokumenta, a usko je povezano sa prethodnom aktivnošću. Značaj ovog pitanja leži u činjenici da tekst predstavlja glas, čiji je cilj da kod čitaoca pokrene dijalog o pitanjima koja su sadržana u policy dokumentu. Zbog toga tekst mora da uspostavi i ostvari željeni ton, kako bi se djelotvorno saopštila poruka. Prilikom revidiranja tona u policy dokumentu neophodno je odlučiti sa kojim tonom želite saopštiti glavne poruke u policy dokumentu i prilagoditi sam tekst odabranom tonu. Ton poruke može biti profesionalan, formalan ili neformalan. U ovom procesu potrebno je ne samo procijeniti koliko odabrani ton odgovara vašem čitateljstvu i pitanju koje se obrađuje u tekstu nego i njegovu dosljednost, tj. do koje mjere se kroz čitav prijedlog održava isti ton.

Okvir 4-1. Podsjetnik za izradu finalne verzije policy dokumenta

PODSJETNIK ZA IZRADU FINALNE VERZIJE POLICY DOKUMENTA	DA	Potrebno korigovati
1. Ukupan pregled:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.1. Da li vaš prijedlog uspješno ostvaruje svoj cilj, odnosno da li iznosi djelotvorne argumente u prilog opciji za koju se zalažete?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.2. Da li ste u prijedlogu argumente iznijeli tako da budu uvjerljivi za publiku na koju primarno ciljate?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.3. Da li ste ispunili ono što ste najavili u svojoj izjavi o namjerama i što ste svojim prijedlogom namjeravali da uradite?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Podsjetnik za naslov:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.1. Da li je naslov zanimljiv, jasan, koncizan i informativan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.2. Da li sadrži ključne riječi koje jasno ukazuju na glavnu temu i problem kojim se prijedlog bavi?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Podsjetnik za sadržaj:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1. Da li sadržaj daje jasan uvid u prijedlog?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Da je sadržaj jasno izdijeljen i formatiran?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3. Da li su naslovi dijelova i pododjeljaka djelotvorni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Podsjetnik za sažetak:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.1. Da li apstrakt ili sažetak dobro predstavljaju sadržinu vašeg prijedloga?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.2. Da li sadrži sve neophodne dijelove koji predstavljaju karakteristična obilježja prijedloga?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.3. Da li pobuđuju interesovanje da se pročita cijeli prijedlog?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Podsjetnik za uvod:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.1. Da li uvod ubjeđuje i priprema čitaoca da pročita cijeli prijedlog?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.2. Da li je problem ubjedljivo definisan?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5.3. Da li je namjena dokumenta jasno formulisana?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Podsjetnik za opis problema:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.1. Da li vaš opis problema uvjerava čitaoca da je riječ o vrlo važnom problemu?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.2. Da li ste priložili sažet opis pozadine i tekućeg konteksta datog problema?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.3. Da li su svi aspekti argumentacije u dovoljnoj mjeri i djelotvorno razvijeni i potkrijepljeni?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.4. Da li ste valjano upotrijebili izvore da poduprete svoju argumentaciju?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.5. Da li su podaci u tabelama i dijagramima jasno prikazani?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Podsjetnik o opcijama:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.1. Da li su sve raspoložive alternative za javnu politiku prikazane i procijenjene?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.2. Da li je vaš stav prema svakoj alternativi jasno iznešen i dobro potkrijepljen?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.3. Da li je osnova na kojoj ste procijenili opcije, tj. analitički okvir, jasno predstavljena?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7.4. Da li dio o raspoloživim opcijama dokazuje da odabrana alternativa predstavlja najbolje rješenje za dati problem?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Podsjetnik za zaključke i preporuke:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.1. Da li ovaj element jasno ocrta pravac akcije kojim će se riješiti problem?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.2. Da li ovaj dio doprinosi utisku o potpunosti vašeg prijedloga?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.3. Da li su preporuke jasne i praktičnog karaktera?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.4. Da li su preporuke jasno uočljive u tekstu?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8.5. Da li će čitaoci steći jasan uvid u dokument ukoliko pročitaju samo uvod i zaključak?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Podsjetnik za bilješke:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.1. Da li su bilješke kreirane u skladu sa konvencijama?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.2. Da li sve bilješke ispunjavaju funkciju podupiranja glavnog teksta vašeg prijedloga?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Podsjetnik za bibliografiju:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Da li su svi izvori na koje se pozivate u prijedlogu navedeni u bibliografiji?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Obezbijediti redigovanje kompletnog teksta. Pošto završite sa preradom teksta, može biti veoma korisno zatražiti reakcije i savjete od drugih. Oni mogu pokrenuti nova pitanja, pružiti vam korisne sugestije

i komentare u vezi s vašim radom. Ako je policy dokument nastao kao rezultat timskog istraživanja, ili kreiran u timu, potrebno je uključiti i druge članove tima u proces redigovanja kompletnog teksta. U slučaju da je dokument kreiran od strane samo jedne osobe, važno je da se izabere jedna druga (vanjska) osoba koja će pročitati finalnu verziju dokumenta. Da bi ova faza procesa objavljivanja bila produktivna, važno je da direktno zatražite konstruktivne kritike i konkretne sugestije kako da poboljšate svoj prijedlog.

Nakon unošenja finalnih ispravki koje su došle od vanjske osobe, proces pripreme za objavljivanje policy dokumenta je završen. Tek nakon ovoga, policy dokument je spreman da se objavi javnosti ili da se dostavi naručiocu policy dokumenta.

Publikovanje policy dokumenta

Identifikacija problema koji bi trebao biti riješen u okviru policy procesa, zatim provođenje istraživanja i analize konkretne javne politike, te pisanje konkretnog prijedloga policy dokumenta jeste početak, a ne kraj napora usmjerenih na poboljšanje u određenoj oblasti javne politike. Kvalitet analize javnih politika je važan. Međutim, kvalitetno izrađen policy prijedlog nije isto što i upotrijebljen policy prijedlog. Postoji veliki jaz između izrade analize i upotrebe iste od strane dizajnera javnih politika.

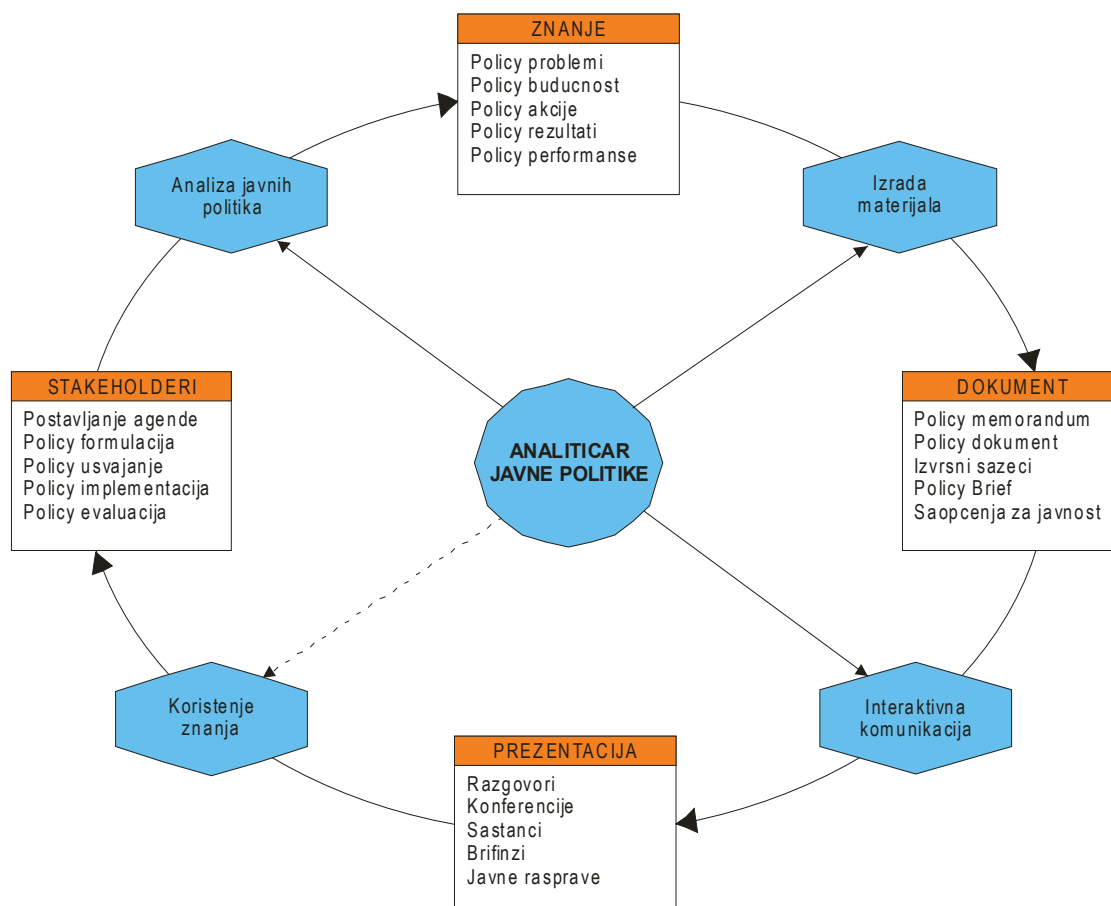
Prenošenje policy relevantnog znanja se može posmatrati kao proces od četiri faze koji uključuje analizu javnih politika, razvoj materijala, interakciju i korištenje znanja. Kako je pokazano na slici 4-1., analiza javnih politika se inicira na osnovu zahtjeva za informacijama ili savjetima od strane stakeholdera u različitim fazama procesa kreiranja javnih politika.

Odgovarajući na zahtjeve analitičar javnih politika kreira i kritički ocjenjuje informacije o policy problemima, policy budućnosti, policy akcijama, policy rezultatima i policy performansama. Da bi saopćio takve informacije, policy analitičar razvija različite vrste dokumenata: policy memorandume, policy dokumente, izvršne sažetke, dopune/priloge koji sadrže kvalitativne i kvantitativne informacije i saopćenja za javnost. Sadržaj ovih dokumenata se saopćava putem verbalnih prezentacija različitih vrsta: razgovori, konferencije, sastanci, brifinzi i javne rasprave. Svrha razvijanja policy relevantnih dokumenata jeste povećanje izgleda za korištenje znanja.

Isprekidana linija na slici 4-1. pokazuje da analitičari utiču na proces korištenja znanja samo indirektno. Za razliku od toga, pune linije pokazuju da policy analitičari direktno utiču na pouzdanost i valjanost zaključaka i preporuka do kojih se došlo kroz analizu. Analitičari, takođe, direktno utiču na oblik, sadržaj i primjerenost dokumenata i verbalnih prezentacija.

Policy dokument može da se bavi pitanjima iz gotovo svake oblasti: nezaposlenost, zdravstvo, obrazovanje, socijalna zaštita, kriminal, energija, inostrana pomoć, sigurnost, ljudska prava, i sl. Radovi u bilo kojoj od ovih oblasti mogu biti fokusirani na probleme na jednom ili više nivoa vlasti. Zagađivanje vazduha, globalno zagrijavanje i terorizam, na primjer, su u obimu međunarodna, nacionalna i lokalna pitanja. Radovi o policy pitanjima se mogu prezentirati kao kompletan policy dokument, kao policy memorandum i kao saopštenje za javnost. Kako prezentacija kompletnog policy dokumenta znači prezentacija finalne verzije, u ovom dijelu prezentiraćemo neke od pobrojanih oblika skraćene verzije policy dokumenata, kao metoda koji se uobičajeno koriste kao alati za publikovanje ovakvih dokumenata.

Slika 4-1. Proces policy komunikacije



Policy memorandum. Naširoko je rasprostranjeno pogrešno vjerovanje da analitičari javnih politika provode najviše svog vremena na razvoju radova o policy pitanjima, studija i izvještaja. Zapravo, primarna aktivnost većine analitičara jeste izrada policy memoranduma. Dok je rad o policy pitanjima jedna dugoročna aktivnost koja uključuje sprovođenje policy istraživanja i analize tokom mnogih mjeseci, policy memorandum se priprema u kratkom vremenskom periodu – obično ne više od jednog mjeseca, a počesto su u pitanju samo dani.

Policy memorandum treba da bude koncizan, fokusiran i dobro organizovan. On pruža pozadinske informacije i prezentira zaključke ili preporuke, obično kao odgovor na zahtjev klijenta. U policy memorandumu je često sumirano i evaluirano jedan ili više radova o policy pitanjima ili izvještaja zajedno sa pratećim dokumentima i statističkim podacima. Format memoranduma varira od organizacije do organizacije, ali je dizajniran za brzo i efikasno čitanje. Većina memoranduma sadrži ime primaoca, ime analitičara koji podnosi memorandum, datum i predmet u odvojenim redovima na vrhu stranice. Većina agencija ima ranije pripremljene obrasce za memorandume. Pisci policy memoranduma trebaju iskoristiti svaku mogućnost da jasno i efektivno saopće glavne tačke analize:

- Red za predmet treba da bude koncizan i da sadrži glavni zaključak, preporuke ili svrhu memoranduma;
- Sam memorandum (obično ne više od dvije stranice) treba da sadrži zaglavlja koja opisuju glavne dijelove;

- Liste nabiranja se trebaju koristiti za naglašavanje manjeg seta (ne više od pet) važnih stvari kao što su ciljevi ili opcije;
- Uvodni paragraf treba da sadrži kratak pregled zahtjeva za informacijama i analize, glavna pitanja postavljena od strane klijenta i opis ciljeva memoranduma.

Izvršni sažetak. Izvršni sažetak koji je kreiran u sklopu policy dokumenta takođe se može koristiti kao alat za informisanje o sadržaju policy dokumenta. Kao što smo prethodno pomenuli, izvršni sažetak je kratak pregled glavnih elemenata rada o policy pitanjima ili izvještaja. Treba voditi računa prilikom dostavljanja izvršnog sažetka javnosti ili klijentima, da on minimalno sadržava slijedeće informacije:

- Svrhu rada o policy pitanjima ili studije koja je obrađena;
- Pozadinu problema ili obrađenih pitanja;
- Glavne nalaze ili zaključke;
- Pristup analizi i metodologiji (gdje je primjenjivo);
- Zaključke i preporuke (kad su traženi).

Policy brief. Policy brief je dokument koji daje opći pregled logičke osnove za odabir određene policy alternative (alternative javne politike) ili smjera akcije u trenutnoj policy debati. Uobičajeno se izrađuje kao odgovor na zahtjev upućen bilo direktno od donosioca odluka ili od organizacije koja namjerava da zagovara poziciju detaljno opisanu u policy brief-u. U zavisnosti od uloge autora ili organizacije koja izrađuje dokument, policy brief može pružati samo ciljanu diskusiju o trenutnim alternativama bez zalaganja za jednu određenu opciju. Na drugoj strani policy brief se može fokusirati direktno na obezbjeđivanje argumenata za usvajanje određene alternative. U svakom slučaju, kako je policy debata zapravo 'tržište' konkurentnih ideja, svrha policy brief-a jeste da ubijedi ciljanu publiku u hitnost trenutnog problema i potrebu za usvajanjem preferirane alternative ili smjera akcije i time da posluži kao inicijator akcije.

Kao i sa svim dobrim marketinškim alatima ključ uspjehnosti policy brief-a je u izboru određene publike za vašu poruku. Najuobičajenija publika za policy brief jesu donosioci odluka, ali nije neobično da se takav dokument koristi za podršku širih zagovaračkih inicijativa koje za ciljanu publiku imaju široku ali obrazovanu i informisanu publiku (npr. donosioci odluka, novinari, diplomati, rukovodioci uprava, istraživači). Prilikom konstruisanja policy brief-a koji može efektivno zadovoljiti svoju namjeravanu svrhu treba voditi računa da ovaj dokument bude:

- Fokusiran,
- Profesionalan, a ne akademski,
- Zasnovan na dokazima,
- Ograničen,
- Koncizan (6-8 stranica),
- Razumljiv,
- Pristupačan za čitanje,
- Promotivan,
- Praktičan i izvodljiv.

Za policy brief se obično kaže da je najuobičajeniji i najefektivniji pisani komunikacijski alat u policy kampanji. Međutim, mnogi analitičari ga smatraju i najtežim policy alatom za pisanje zbog potrebe

balansiranja svih gore pomenutih kriterija. U prilogu ovog poglavlja nalazi se jedan primjerak ALDI Policy Briefa iz 2006. godine.

Saopštenje za javnost. Ukoliko se policy dokument nastoji prezentirati široj javnosti, pored policy memoranduma moguće je koristiti i saopštenje za javnost koje se prilaže uz policy dokument. Saopštenje za javnost može sadržavati većinu elemenata iz policy memoranduma, ali bi trebao sadržavati i elemente koji će uvesti primaoca u obimniji rad o policy pitanjima ili studiju. Neki uobičajeni elementi saopštenja za javnost su:

- Memorandum (zaglavlje) ili adresa osoba koje prenose rad o policy pitanjima ili studiju;
- Ime, službena funkciju i adresa osoba koje su tražile rad ili studiju;
- Kratak paragraf u kojem su navedena pitanja ili problem koji je obrađen u policy dokumentu;
- Kratak pregled najvažnijih zaključaka ili preporuka rada o policy pitanjima ili studije;
- Izjava o zaključku koja pokazuje gdje i kako se analitičar može kontaktirati radi odgovora na bilo kakva pitanja;
- Potpis sa imenom i funkcijom analitičara ili osobe nadređene analitičaru.

Prezentacija policy dokumenta

Pisani dokumenti su samo jedno sredstvo saopštavanja rezultata analize javnih politika. Drugo sredstvo jesu verbalni brifinzi. Iako verbalni brifing ili prezentacija ima mnogo istih elemenata kao policy dokument, pristup planiranju i održavanju verbalnog brifinga je prilično različit. Jedan od uobičajenih pristupa u planiranju verbalnog brifinga bi izgledao ovako:

- Otvaranje i pozdravljanje učesnika,
- Pozadina brifinga,
- Glavni nalazi rada o policy pitanjima, studiji ili izvještaju,
- Pristup i metode,
- Podaci korišteni kao osnova za analizu,
- Preporuke,
- Pitanja od strane učesnika,
- Zatvaranje.

Poznavanje publike je jedan od najbitnijih aspekata planiranja verbalnog brifinga. U tom kontekstu prije održavanja brifinga potrebno je odgovoriti na slijedeća pitanja:

- Koliko je velika publika?
- Koliko članova publike su stručnjaci za problem koji se obrađuje na brifingu?
- Koliki procenat publike razumije korištene metode istraživanja?
- Da li imate kredibilitet među publikom?
- Da li publika preferira detaljne ili generalne informacije?
- U koju fazu procesa dizajniranja javnih politika spada brifing: u postavljanje agende; fazu implementacije?

Odgovori na ova pitanja usmjeravaju strategiju i taktike komunikacije koje odgovaraju određenoj publici. Još jedan problem prilikom održavanja verbalnih brifinga jeste da dizajneri javnih politika mogu dovesti svoje vlastite stručnjake na brifing.

U takvim slučajevima slijedeće taktike mogu biti odgovarajuće:

- Izbjegavati ulaženje u 'takmičenje u znanju' sa stručnjacima. Umjesto toga treba se fokusirati na svrhu prezentacije;
- Kapitalizirati na ekspertizi grupe fokusirajući se na preporuke;
- Izbjegavati dugačke prezentacije pomoćnih materijala i opise metoda;
- Pokušati generirati dijalog i produktivnu debatu o policy opcijama.

Efektivnost verbalnih brifinga može biti značajno uvećana različitim grafičkim prikazima. Najuobičajeniji način je korištenje folija za projektore ili slajdova izrađenih na računaru. Ono što je bitno napomenuti kod korištenja folija ili slajdova jeste da oni nisu preporučljivi ukoliko želite brifing sprovesti kao neformalan, jer korištenje istih čini brifing vrlo formalnim. Osim toga treba imati na umu i slijedeće:

- Folije i slajdovi trebaju biti jednostavni,
- Koristiti jasna, podebljana slova,
- Izbjegavati komplikovane šeme i ukrasne predloške,
- Naglasiti bitne tačke i koristiti različite boje,
- Ograničiti tekst na maksimalno deset redova,
- Osigurati da je najbliži posmatrač udaljen od ekrana najmanje za veličinu dvije širine ekrana,
- Zadržati se na istom slajdu najmanje dvije minute,
- Ostaviti upaljena svjetla u prostoriji,
- Isključiti projektor ili zatamniti ekran kad želite da pažnju skrenete na sebe i ponovno ostvarite kontakt očima.

DODATAK

Primjer ALDI Policy Briefa

POLICY BRIEF

Avgust 2006.

Policy brief #01/06.

Pripremio Demir Imamović ALDI Goražde i Nijaz Ratković ALDI Goražde

Korak naprijed ka efikasnoj socijalnoj zaštiti nezaposlenih lica u Bosni i Hercegovini

Fiskalna reforma i politika ograničavanja rasta javne potrošnje omogućili su značajno rezervisanje javnih prihoda za provođenje strukturnih reformi u socijalnom sektoru. Tokom 2003., 2004. i 2005. godine BDP BiH je rastao po visokim stopama od preko 5,5 %, javni prihodi su zadržani na stabilnom nivou od 43,2 procenta BDP, dok su javni rashodi smanjeni sa 55,5 % BDP u 2001. na nivo od 41,2 % u 2005. godini, čime su domaće vlasti obezbijedile suficit u javnim finansijama od čak 2% BDP BiH. Uvođenje PDV-a od 01. januara 2006. omogućilo je provođenje jedinstvene fiskalne politike na prostoru cijele države koja je prouzrokovala rast javnih prihoda istovremeno sa rastom svijesti o potrebi uspostavljanja znatno efikasnijih mehanizama zaštite najugroženijih članova BH društva.

Značaj reforme socijalnog sektora

Dobro postavljen sistem socijalne zaštite omogućava zaštitu svim članovima društva od apsolutnog lišavanja korištenja dobara i usluga neophodnih za održavanje minimalnih životnih potreba. Osim toga, sistem socijalne zaštite dugoročno obezbjeđuje poticaj za socijalni razvoj kroz politike koje promovišu jednake mogućnosti za sve. U tržišnim društvima

iznenadne promjene mogu prouzrokovati višak radne snage, nezaposlenost i pogoršanje položaja najranjivijih članova društva. U tim situacijama, sistem socijalne zaštite omogućava lakše prilagođavanje privatnog sektora, kroz pružanje zaštite licima koja ostaju bez posla i kroz obezbjeđenje stabilnosti potražnje za dobrima, što olakšava oporavak cijele ekonomije.

Bosna i Hercegovina je još uvijek na početku izgradnje dobro postavljenog sistema socijalne zaštite. Zbog sporosti u provođenju ekonomskih reformi vlasti još uvijek nisu pokrenule strukturne reforme sistema socijalne zaštite iako penzioni sistem za oko 2/3 korisnika obezbjeđuje prihode koji nisu dovoljni ni za minimalne društvene potrebe, a oko 20 % stanovništva nema osiguran pristup zdravstvenim ustanovama, te iako ne postoji efikasan mehanizam socijalne zaštite za 17,6 % siromašnih građana.

Pored socijalnih motiva da se reformom socijalnog sektora omogućí značajno poboljšanje položaja ranjivih kategorija, postoji bar nekoliko ekonomskih razloga zbog koji je potreban znatno efikasniji sistem socijalne zaštite od postojećeg. Finansiranje socijalne zaštite je bazirano na modelu koji podrazumijeva znatno veće stope zaposlenosti i time znatno veći broj obveznika plaćanja doprinosa. Kako su stope

zaposlenosti u BiH na izuzetno niskom nivou, doprinosi za socijalno osiguranje su postavljeni na takav nivo da značajno utiču na ograničenje rasta registrirane zaposlenosti. U BiH je tržište iz radne snage izbacilo oko 1,1 milion osoba koji su sposobni za rad, ali koji ne mogu da pronađu zaposlenje u formalnom sektoru. Od ovog broja njih čak 518 hiljada su osobe koje aktivno traže zaposlenje.

Tabela: BiH struktura radne snage (Septembar 2005.)

Kategorija	Ukupno BiH	%
Zaposleni	644.516	36,2
Nezaposleni	518.126	29,1
Ekonomski neaktivni*	615.898	34,6

*Procjena na osnovu demografskih karakteristika.

Najveći teret finansiranja sistema socijalne zaštite u Bosni i Hercegovini leži na zaposlenim licima koji prema postojećem zakonodavstvu finansiraju najveći dio sistema socijalne zaštite. Za sistem socijalne zaštite u 2004. godini je putem doprinosa na plate zaposlenih obezbjeđeno oko 73 % potrebnih sredstava, dok se iz vlastitih prihoda generalne vlade obezbjeđivao ostatak kojim se najvećim dijelom finansiraju prava grupa proistaklih iz rata.

Tabela: Udio doprinosa zaposlenih u finansiranju sistema socijalne zaštite (milioni KM) (2004. godina)

Kategorija	Ukupna izdvajanja za BiH	Udio socijalnih doprinosa zaposlenih
Penzioni sistem	1.183	91,0%
Zdravstvena zaštita	831,8	95,3%
Nezaposlenost	111,1	83,6%
Invalidnost i porodica	775,2	0,0%

Izvor: Entitetski vanbudžetski fondovi

Očigledno je da mali broj formalno zaposlenih veoma teško obezbjeđuje održivost sistema socijalne zaštite od kojih koristi ima izuzetno velika proporcija stanovništva BiH (oko 480 hiljada penzionera, pola miliona nezaposlenih, preko 400 korisnika nekog vida socijalne pomoći i oko 3 miliona korisnika zdravstvenih usluga). Pokretanje značajnije reforme socijalnog sektora

sigurno je da će morati pronaći odgovor kako obezbijediti adekvatan i stabilan izvor javnih prihoda koji će obezbijediti adekvatnu socijalnu zaštitu ugroženih istovremeno sa smanjivanjem tereta koje za finansiranje socijalnog osiguranja ima privatni sektor.

Problem neprilagođenosti sistema socijalne sigurnosti nezaposlenih

U Bosni i Hercegovini funkcionišu dva odvojena sistema za poticanje zapošljavanja i obezbjeđenje socijalne sigurnosti nezaposlenih radnika, koji su labavo povezani Državnom agencijom za rad i zapošljavanje, dok su entitetski zavodi za zapošljavanje nadležni za politike i mjere u oblasti rada i zapošljavanja (aktivne politike rada), te za osiguranje materijalne sigurnosti za vrijeme nezaposlenosti (pasivne politike rada).

Reforma socijalne sigurnosti nezaposlenih može veoma pozitivno doprinijeti ubrzanju oporavka tržišta rada u BiH posebno iz razloga što bi modernizovani sistem obezbijedio lakše prilagođavanje privatnog sektora promjenama na tržištu, veću sigurnost licima koja ostaju bez posla, te potpunu uključenost radno aktivnog stanovništva u radnu snagu. Međutim, u proteklih deset godina provođenja reformi došlo je do vrlo malog pomaka u obezbjeđenju efikasnog i funkcionalnog sistema socijalne zaštite nezaposlenih lica. Posljedica zanemarivanja reformi u ovoj oblasti jeste da je sistem politika rada, uspostavljen davno prije 1991. godine, neefikasan, nepravedan i nedjelotvoran i da on ne obezbjeđuje adekvatnu sigurnost nezaposlenim licima, a privatnom sektoru ne pruža osiguranje od tržišnih poremećaja, te kao takav otežava implementaciju politika koje bi mogle značajnije doprinijeti rastu zaposlenosti.

Iako postoje brojni problemi u implementaciji politika rada, slijedeća četiri problema predstavljaju glavne prepreke za efikasniju socijalnu sigurnost nezaposlenih lica:

- **Neprilagođena potrošnja na aktivne i pasivne politike rada onemogućava ispunjavanje osnovnih ciljeva u oblasti politika rada.** Finansiranje politika rada u odnosu na BDP su na izuzetno niskom nivou. I pored činjenice da BiH ima najveću stopu nezaposlenosti u Evropi, te da ima stope zaposlenosti stanovništva među najmanjim u cijelom svijetu, za aktivne i pasivne politike rada izdvaja se svega 0,49 procenta BDP (podaci za 2004. godinu) što predstavlja iznos koji je najmanji u Evropi imajući u vidu registrirane stope nezaposlenosti. Od ukupno raspoloživih sredstava zavoda na administriranje se troši 18,4 procenta, na aktivne politike rada 19,5 procenata sredstava, na pasivne politike rada 17,4 procenta, dok se na programe koji nisu povezani sa radnim politikama izdvaja 44,5 procenta raspoloživih sredstava.

- **Kapacitet sistema za garantovanje socijalne sigurnosti u slučaju nezaposlenosti je sveden na minimum.** Postojeći sistem socijalne sigurnosti nezaposlenih značajno je reducirao prava zaposlenih u slučaju prestanka posla, na način da prava koja proizilaze iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti ne obezbjeđuju ni minimum socijalne sigurnosti. U F BiH lice koje je ostalo bez posla, a koje je radilo neprekidno minimalno osam mjeseci, ima pravo na novčanu naknadu u visini od 235 KM u trajanju od minimalno 3 mjeseca.¹ Sa druge strane, u RS lice koje je ostalo bez posla, a koje je uplaćivalo osiguranje od nezaposlenosti do pet godina, ima pravo na novčanu naknadu od 35 do 40 procenata prosječne plate osiguranika u trajanju od 3 do 12 mjeseci. Ovakvo stanje ima za posljedicu da se na novčane kompenzacije nezaposlenim izdvaja manji procenat BDP nego u zemljama EU, ali i zemaljama u okruženju.

- **Različiti pristupi u politikama rada otežavaju oporavak privatnog sektora u BiH.** Dva odvo-jena sistema za finansiranje

politika rada u BiH doprinose stvaranju netržišnih razlika u troškovima rada u zemlji. Zbog različitog zakonskog definisanja doprinosa za slučaj nezaposlenosti (u F BiH 2,5 % na bruto plate zaposlenih ili 3,7 % na neto plate, a u RS 1 % na neto plate zaposlenih) privatni sektor trpi različite troškove rada koji su prouzrokovani poreskim opterećenjem što direktno utiče na stvaranje razlika u poslovanju kompanija u zavisnosti u kojem entitetu obavljaju djelatnost.

- **Postojeći sistem socijalne sigurnosti nezaposlenih doprinosi lošijim performansama ostalih komponenti sistema socijalne zaštite građana.** Sistem socijalnog osiguranja nezaposlenih lica na način kako je trenutno postavljen umanjuje efikasnost ukupnog sistema socijalne zaštite. Sistem socijalne zaštite nezaposlenih posebno proizvodi probleme u funkcionisanju sistema zdravstvene zaštite, jer zavodi za zapošljavanje omogućavaju da oko 1,6 miliona stanovnika ima potpuno zdravstveno osiguranje, iako zavodi ne osiguravaju potrebna sredstva za finansiranje troškova zdravstvene zaštite. Trenutno, prema podacima za 2004. godinu zavodi za zapošljavanje obezbjeđuju svega 1,5 procenata sredstava koja su potrebna za zdravstvenu zaštitu nezaposlenih lica.

Ovo su četiri ključna razloga zbog kojih je potrebno prioritarno reformirati sistem socijalne sigurnosti nezaposlenih lica u Bosni i Hercegovini. U zavisnosti od spremnosti javne administracije na unaprijeđenje stanja u ovoj oblasti postoje minimalno tri opcije koje mogu doprinijeti poboljšanju stanja u sistemu socijalne sigurnosti nezaposlenih, kapaciteta javne administracije u provođenju aktivnih politika rada, te poboljšanju performansi ukupnog sistema socijalne zaštite.

Pitanja na koja su potrebni precizni odgovori

Modernizacija kompletnog sistema socijalne sigurnosti nezaposlenih će biti vrlo važna tema svim političkim partijama koje će na predstojećim izborima u vrh svojih političkih agendi postaviti ekonomska i socijalna pitanja. Koja će se pitanja naći na vrhu liste prioriteta zavisi od stranačke procjene najvažnijih potreba građana, te procjena želja i stavova birača po pitanju ključnih socio-ekonomskih reformi u zemlji. Na koji način će političke partije u praksi doprinijeti poboljšanju stanja u ovoj oblasti prvenstveno zavisi od njihovih stavova o nekolicini slijedećih vrlo važnih pitanja:

- Na kojem će mjestu na listi prioriteta političkih partija biti pitanje socijalne sigurnosti nezaposlenih?
- Na koji način će se definirati minimalna prava nezaposlenih lica, posebno imajući u vidu predstojeću reformu sistema zdravstvene zaštite, koja ima za cilj da se za sve građane BiH obezbijedi osnovni paket zdravstvenih prava i usluga?
- Kako i na koji način će se obezbijediti minimalna socijalna sigurnost siromašnim registriranim nezaposlenim radnicima?
- Kako i na koji način obezbijediti da svi radnici koji ostaju bez posla imaju jednaka prava po osnovu osiguranja od nezaposlenosti?
- Da li se smatra opravdanim funkcionisanje odvojenih i neharmonizovanih sistema za provođenje politika rada sa istovremenim nastojanjem da se osigura jedinstveni ekonomski prostor u zemlji?
- Na koji način će se obezbijediti rast registrirane radne snage u Bosni i Hercegovini i kako će se obezbijediti smanjenje stope radno neaktivnog stanovništva?

Opcije koje vlasti mogu poduzeti na modernizaciji sistema socijalne zaštite nezaposlenih

Modernizacijom sistema socijalne sigurnosti

nezaposlenih mogu dobiti svi. Sistemskom reformom u ovoj oblasti može se osigurati: pravednija kompenzacija pojedincima koji zbog tržišnih i ne-tržišnih razloga izgube posao i sa poslom povezana primanja; fleksibilna podrška privatnom sektoru pri naglim sezonskim poremećajima na tržištu; stvaranje održivog mehanizma za prijevremeno penzionisanje starijih nezaposlenih radnika koji imaju male šanse da pronađu zaposlenje na tržištu; i efikasnija implementacija aktivnih politika rada koje mogu značajnije doprinijeti smanjivanju visokih stopa nezaposlenosti u BiH.

S obzirom na probleme koji ograničavaju dosadašnji proces provođenja institucionalnih reformi, kapacitete javne administracije da obezbijedi njihovo provođenje, fokusiranost političke zajednice na ne-ekonomska pitanja i nerazvijenu svijest o savremenim trendovima u oblasti modernizacije sistema socijalne zaštite, odabrane su slijedeće alternative za reformu sistema socijalne sigurnosti nezaposlenih: opcija harmonizacije entitetskih politika rada; opcija uspostavljanja pravednijeg sistema socijalne sigurnosti nezaposlenih; i opcija uspostavljanja solidarnog sistema socijalne sigurnosti nezaposlenih. Ove alternative mogu značajno unaprijediti socijalnu sigurnost nezaposlenih lica i kapacitete ukupnog sistema socijalne zaštite, te na taj način mogu doprinijeti održivom ekonomskom razvoju bez negativnih posljedica po ranjive članove društva.

a. Harmonizacija entitetskih politika rada

Prva predložena opcija ima za cilj da obezbijedi harmonizaciju entitetskih politika rada koje bi trebale konvergirati modelu politika rada koje se primjenjuju u zemljama EU. Između ostalog, ova opcija bi trebala obezbijediti smanjivanje razlika između entiteta u rashodima za administriranje zavodima (F BiH ima 4 puta veće troškove administracije od RS), te u izdvajanju za pasivne politike rada koje su u FBiH relativno manja nego u RS (u odnosu na

broj nezaposlenih i druge ekonomske razlike između entiteta), te smanjivanju razlika u načinu finansiranja aktivnih politika rada (u F BiH zavod za zapošljavanje izdvaja za aktivne politike rada 14 puta više sredstava nego zavod za zapošljavanje RS).

Tabela: Učešće pojedinih komponenti politika rada u ukupnim rashodima na politike rada (%) (2004. godina)

Kategorija	BiH (%)	EU-15 (%)
Administriranje zavodima	18,3	8,6
Aktivne politike zapošljavanja	36,6	30,0
Naknade za vrijeme nezaposlenosti	17,1	57,5
Rano penzionisanje	-	3,9
Ostale pasivne politike rada	28,0	-
Ukupno	100	100

Izvor: Entitetski zavodi za zapošljavanje i EUROSTAT

Osnovni cilj ove opcije jeste uspostavljanje komplementarnih politika rada u oba entiteta, koje bi obezbjeđivale približno jednaku socijalnu sigurnost nezaposlenih u oba entiteta, ali i koje bi obezbjeđivale slične instrumente u oblasti aktivnih politika rada za zapošljavanje nezaposlenih lica. Harmonizacija bi trebala biti vođena principom da se struktura javnih rashoda približi strukturi javnih rashoda za politike rada koji je prisutan u većini zemalja EU. Mjere koje bi trebalo poduzeti u okviru ove opcije su da bi trebalo zadržati troškove administriranja zavodima na trenutnom nivou, dok bi izdvajanja za politike rada trebalo prilagođavati na način da se postepeno približavaju strukturi izdvajanja za aktivne i pasivne politike rada u EU. U okviru ove opcije potrebno je osigurati povećanja izdvajanja za one politike rada koje se primjenjuju u zemljama EU i smanjenje finansiranja onih politika rada koje se ne primjenjuju u zemljama Evropske unije, te obezbijediti harmoniziran način prikupljanja i objavljivanja statističkih informacija o nezaposlenosti i korisnicima politika rada.

Kako je sistem pasivnih politika rada neefikasan ako ne postoji mehanizam za

ponovno uključivanje u tržište rada, ova opcija podrazumijeva porast izdvajanja za aktivne politike rada u RS. Pored ujednačavanja rashoda za aktivne politike rada, ova opcija predviđa harmonizaciju strukture izdvajanja za mjere aktivne politike zapošljavanja na način da konvergiraju strukturi izdvajanja u zemljama EU. U okviru pasivnih politika rada takođe je neophodno obezbijediti harmonizaciju entitetskih politika, posebno ako imamo na umu da je tokom 2005. godine došlo do značajne konvergencije u prosječnim plaćama između entiteta. Ova opcija predviđa rast izdvajanja za novčane naknade za nezaposlene i njihovo ujednačavanje na oko 50 % prosječne plate, što je približno iznosu koji je potreban za život van siromaštva. Prihvatanjem ove alternative za reformu sistema socijalne zaštite doći će do ujednačavanja prava nezaposlenih po osnovu nezaposlenosti, te povećanja broja mogućnosti za ponovno zapošljavanje kroz veću ponudu aktivnih mjera zapošljavanja koje bi trebale biti ujednačene na prostoru cijele Bosne i Hercegovine.

b. Uspostavljanje pravednijeg sistema socijalne sigurnosti nezaposlenih

Druga predložena opcija ima za cilj obezbjeđenje harmonizovanog sistema socijalne zaštite nezaposlenih koja bi u odnosu na trenutno stanje omogućila znatno pravedniju naknadu za vrijeme nezaposlenosti licima koja ostaju bez posla. Trenutno, sistem socijalnog osiguranja nezaposlenih obezbjeđuje novčanu kompenzaciju nezaposlenim različito u zavisnosti u kojem entitetu je radnik ostao bez posla. Nezaposlena lica koja su tokom zaposlenosti izdvajala naknade za nezaposlenost imaju u F BiH pravo na novčanu naknadu u visini od 40% prosječne plate univerzalno bez obzira na iznos uplate osiguranika, dok u RS lica koja ostanu bez posla imaju pravo na novčanu naknadu u visini od 35% do 40% prosječne plate osiguranika. Pitanje koje se postavlja jeste da li je sistem osiguranja od nezaposlenosti

pravedan kada zaposlenicima - koji su radili isto vremensko razdoblje (minimalno osam mjeseci), ali od kojih je jedan u odnosu na drugog uplaćivao i do 10 puta veći iznos novca na ime osiguranja od nezaposlenosti - obezbjeđuje relativno jednaku naknadu za vrijeme nezaposlenosti? Trenutno stanje u okviru sistema socijalne zaštite nezaposlenih ne uzima u obzir položaj zaposlenih i njihove razloge koji ih motivišu da imaju osiguranje od nezaposlenosti čime se značajno doprinosi generalnom stavu da je postojeći sistem socijalnog osiguranja nezaposlenih nepravedan sa stanovišta osoba koje plaćaju osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Osnovna karakteristika ove opcije jeste da predviđa harmonizaciju pasivnih politika rada entiteta, sa ciljem da obezbijedi znatno pravedniju naknadu licima koja ostaju bez zaposlenja. Ovom opcijom uspostavila bi se politika da sva lica koja su ostala bez posla dobijaju naknadu za vrijeme nezaposlenosti koja bi se određivala kao procenat prosječne plate koju je osiguranik primao tokom posljednja tri mjeseca rada. Druga mjera koju predviđa ova opcija jeste da iznos naknade - koju bi zaposlenik primao tokom trajanja perioda predviđenog za pravo na novčanu naknadu - ne bi trebala da bude manja od 70 procenata niti veća od 90 procenata plate koju je zaposlenik primao tokom zaposlenja.

Politika određivanja maksimalnog iznosa novčane naknade se ne bi trebala vezati za prosječnu platu u entitetu (trenutna praksa u RS), već bi se koeficijent za obračun proporcionalno smanjivao s obzirom na visinu prosječne plate osiguranika. Osiguranici koji su u momentu prestanka posla imali platu koja je bila niža ili identična prosječnoj plati entiteta imali bi maksimalni koeficijent za obračun naknade, dok bi osiguranici koji su imali platu veću od entitetskog prosjeka imali koeficijent proporcionalno niži od maksimalnog, ali ne manji od minimalnog. Efekti ove opcije, u

slučaju kada bi prosječan koeficijent iznosio 80 procenata prosječne plate, prikazani su u narednoj tabeli.

Tabela: Procjena efekata opcije 2 na promjenu strukture javnih rashoda na politike rada u milionima KM.

Kategorija	Trenutno stanje	Efekti opcije
Administriranje zavodima	20,2	20,2
Aktivne politike zapošljavanja	40,5	56,7
Naknade za vrijeme nezaposlenosti	18,9	39,1
Rano penzionisanje	-	-
Ostale pasivne politike rada	31,1	31,1

Izvor: Entitetski zavodi za zapošljavanje i procjene ALDI.

Odabir ove opcije omogućio bi transformaciju postojećeg sistema na način da bi i poslodavci i radnici po prvi put osjetili prednosti koje donosi funkcionalni sistem socijalne zaštite ne samo licima koja ostaju bez posla, već i čitavom poslovnom sektoru. Prihvatanjem ove opcije zavodi za zapošljavanje bi bar u jednoj oblasti politika rada – obezbjeđenju socijalne sigurnosti licima koja su ostala bez zaposlenja – obezbijedili kvalitetnu politiku na nivou koji se za ovu socijalnu kategoriju primjenjuje u zemljama Evropske unije.

Ovom opcijom omogućilo bi se ostvarivanje višestrukih ciljeva, čiji bi se efekti prvenstveno oglasili u tome da: **i.** Radnici koji bi ostali bez posla dobili bi od sistema socijalne sigurnosti pravičnu naknadu i time bi značajno bila promjenjena percepcija javnosti o prednostima koje ima zaposlenje u formalnom sektoru nad neformalnim; **ii.** Privatni sektor bi se lakše prilagođavao promjenama na tržištu, posebno u sezonama kada je neophodno pribjeći smanjivanju troškova rada; i **iii.** Zavodi za zapošljavanje bi bili znatno motiviraniji za ponovno zapošljavanje osoba koje su ostale bez posla, što bi dovelo do bržeg unaprijeđenja mjera aktivnih politika zapošljavanja.

c. Uspostavljanje solidarnijeg sistema socijalne sigurnosti nezaposlenih

Uvođenjem PDV-a vlastima se pružila prilika za obezbjeđenje efikasnijih javnih usluga u svim oblastima javne administracije, te za znatno efikasniju zaštitu svih socijalno ugroženih građana BiH. Ove promjene su najvećim dijelom doprinijele da je moguće razmatrati alternativne politike socijalne sigurnosti nezaposlenih zasnovane na vrijednostima solidarnosti. Nezaposlena lica, posebno osobe koje su ostale bez posla spadaju u onu kategoriju stanovništva koja nema prihode potrebne za osnovne životne potrebe. Od 257.532 nezaposlenih lica koja su uplaćivala osiguranje za slučaj nezaposlenosti, svega 8.412 lica prosječno ima pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti.² Preostalih 249.111 nezaposlenih nema pravo na novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti niti bilo koji drugi vid novčane pomoći. Čak i dugo najavljivani socijalni programi za ublažavanje posljedica rasta cijena nakon uvođenja PDV-a su izostavili ovu kategoriju, jer su entitetski zavodi trenutno planirali samo pomoć za lica koja već primaju novčanu naknadu.³ Paradoks koji se pojavio kroz implementaciju ovog programa jeste da su za javnu administraciju lica koja ostanu bez posla najsiromašnije kategorije stanovnika, ali da se nalaze u takvom položaju relativno kratko vrijeme, jer nakon što prođe period od 3 do 12 mjeseci, ta lica po tom kriteriju nisu siromašna bez obzira da li su ponovno pronašli zaposlenje ili ne. Vjerovatno da ne postoji sličan način definisanja statusa siromašnih bilo gdje u savremenom svijetu.

Iz tog razloga, imajući u vidu težak položaj građana BiH koji su postali nezaposleni nakon što su imali formalan posao, ova opcija sadrži prijedlog uspostavljanja solidarnijeg modela socijalne sigurnosti nezaposlenih koja bi obezbijedila novčanu naknadu svim nezaposlenim licima koja su uplaćivala osiguranje za slučaj nezaposlenosti sve vrijeme trajanja nezaposlenosti.

Osnovna karakteristika predložene opcije jeste da svim nezaposlenim licima koja su registrovana i koja imaju status nezaposlenih lica bude obezbjeđena minimalna novčana naknada, sve do momenta ponovnog zaposlenja ili penzionisanja. U odnosu na postojeće stanje, ovom opcijom se predviđa da kada se nezaposlena osoba nađe u poziciji da i nakon vremenskog roka predviđenog za dobijanje naknade za vrijeme nezaposlenosti (od 3 mjeseca do maksimalno dvije godine) ne pronađe zaposlenje, prima novčanu naknadu koja će obezbijediti nezaposlenim licima poticaj za aktivno traženje posla s istovremenim obezbjeđenjem zadovoljavanja minimalnih životnih potreba. Ova opcija omogućava izbjegavanje apsolutnog lišavanja osnovnih životnih potreba za nezaposlena lica, te omogućava poticaj neaktivnom stanovništvu da se uključi u radnu snagu i time omogući rast radne snage koja je prijeko potrebna za obezbjeđenje većih stopa ekonomskog rasta. Promjene koje bi uslijedile prihvatanjem ove opcije date su u slijedećoj tabeli.

Tabela: Procjena efekata opcije 3 na promjenu strukture javnih rashoda na politike rada u milionima KM.

Kategorija	Trenutno stanje	Efekti opcije
Novčane naknade nezaposlenim prema važećem zakonu	18,9	39,1
Novčane naknade nezaposlenim koji bi ovom opcijom dobili pravo na novčanu naknadu	0,0	190,3
Ostale pasivne politike rada	31,1	13,5

Izvor: Procjena ALDI

U okviru ove opcije, zavodi za zapošljavanje bi bili u mogućnosti da pruže konkretan poticaj nezaposlenim licima registrovanim kod zavoda da aktivnije traže zaposlenje ili da budu aktivni učesnici u procesu edukacije prekvalifikacije i treninga koji bi im omogućio sticanje kvalifikacije za zanimanja za koja postoji potražnja na tržištu. Ukoliko registrirana lica nisu zainteresovana za učešće u aktivnim programima zapošljavanja oni bi gubili status nezaposlenosti na način kako je trenutno definisano zakonom i time bi gubili pravo na novčanu naknadu za vrijeme

nezaposlenosti. Ovom opcijom značajno se povećavaju izdvajanja za pasivne politike rada i to posebno izdvajanja za lica koja prema trenutnoj praksi ne dobijaju nikakvu novčanu naknadu. U predloženoj opciji korišten je iznos od 50 KM mjesečno za sva lica koja su imala registrirano zaposlenje u prošlosti, a prema definiciji svrstavaju se u nezaposlena lica. Ukupnim povećanjem izdvajanja samo za ovu vrstu prava, ova alternativa bi proizvela povećanje rashoda fondova za oko 1 procenat BDP BiH. Imajući u vidu koristi u obezbjeđenju socijalne stabilnosti, povećanju procenta stanovništva aktivno uključenog u tržište rada, te indirektno koristi kroz značajno povećanje učešća nezaposlenih u aktivnim politikama rada ova opcija bi indirektno trebala značajno doprinijeti rastu ukupne zaposlenosti u Bosni i Hercegovini.

Ova opcija ima prvenstveno dva cilja. Prvi cilj je da obezbijedi realnu mobilizaciju radno aktivnog stanovništva i da eliminiira sve uzroke koji dovode do toga da građani nisu zainteresovani za registriranje svog statusa nezaposlenosti jer im korist od usluga (npr. zdravstveno osiguranje) zavoda ne prelazi troškove koje moraju podnijeti po osnovu svog registriranja (npr. redovno javljanje zavodima zbog evidentiranja). Takođe, ova opcija posebno dobija na značaju ukoliko se započne planirana reforma sistema zdravstvenog osiguranja kojom je do 2007. godine planirano obezbjeđenje univerzalnog besplatnog paketa zdravstvenih usluga.⁴ Drugi cilj jeste obezbjeđenje minimalne socijalne sigurnosti za sve radno sposobne građane kroz obezbjeđenje minimalnih prihoda i značajno povećanje nivoa socijalne sigurnosti u Bosni i Hercegovini. Ovaj drugi cilj značajno doprinosi povećanju kapaciteta javne administracije za provođenje svih ostalih reformskih procesa jer je velikim dijelom oslobođena tereta socijalnog pritiska koji značajno usporava sve druge reformske procese u zemlji koji dugoročno mogu osigurati veće stope ekonomskog razvoja.

¹ Na osnovu Zakona o izmjenama i dopunama zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba (Sl. Novine F BiH 22/05) visinu novčane naknade čini 40 % prosječne neto plaće isplaćene u F BiH u posljednja tri mjeseca, dok je trajanje osiguranja vremenski ograničeno da traje minimalno 3 mjeseca koja se uvećavaju za 3 dodatna mjeseca za svakih dodatnih 5 godina provedenih na radu do maksimalno 2 godine. Podaci o prosjeku plata za period mart-maj 2006.

² Podaci entitetskih zavoda za zapošljavanje za maj 2006. godine. Ovaj broj ne obuhvata lica registrirana na zavodu koja po prvi put traže zaposlenje.

³ Prema programu mjera Vlade F BiH za ublažavanje posljedica uvođenja PDV-a za najsiromašnije kategorije stanovništva u F BiH za 2006. godinu, Federalni zavod za zapošljavanje je planirao obezbijediti sredstva u iznosu od 840.000 KM kako bi osobe koje primaju novčanu naknadu za vrijeme nezaposlenosti mjesečno dobivale dodatak od 10 KM.

⁴ U okviru revidiranih ciljeva PRSP do kraja 2007. godine planirano je da ciljevi reforme sektora zdravstva u BiH osiguraju dostupan zdravstveni sistem za sve građane, koji će biti utemeljen na načelima solidarnosti i koji će omogućiti siromašnim pristup garantiranom osnovnom paketu zdravstvenih prava i usluga. PRSP str. 86. EPPU MART 2006.

Agencija za lokalne razvojne inicijative Udruženje

Panorama b.b. 73 000 Goražde, Bosna i Hercegovina

Tel: 038 227 850

Fax: 038 228 594

e-mail: aldi@aldi.ba

Internet: www.aldi.ba

Bibliografija:

- Allison, Graham T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*. Boston.
- Barnard, Chester I. (1962). *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Birkland, Thomas A. (2001). *An Introduction to the Policy Process*. M.E. Sharpe, Inc: New York.
- Braybrooke, David and Lindblom, Charles E. (1963) *A Strategy of Decision*. New York: Free Press,
- Dery, David (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Dewey, John. (1993). *How we think*. Boston, MA: D.C. Heath and Company.
- Dunn, William N. (2003). *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey. Prentice Hall.
- Dunn, William N. *Methods of the Second Type: Coping with the Wilderness of Conventional Policy Analysis*. Policy Studies Review 7, no 4.
- Dye, Thomas (1972). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Etzioni, Amitai (1967). *Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision Making*. Public Administration Review No. 2.
- Fischer, Frank and Forester, John. (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Johnson, Lyndon B. (1966). 'Remarks to the Delegates to a Conference of State Legislative Leaders.'
- Kaplan, Abraham (1964). *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*. San Francisco.
- Kenneth, J. Arrow (1963). *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley.
- Lasswell, Harold (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: World Publishing.
- Lasswell, Harold (1951). *The Policy Orientation*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lempert, Robert J., Popper, Steven W. and Bankes Steven C. (2003). *Shaping the Next One Hundred Years: New Methods for Quantitative, Long-Term Policy Analysis*. Santa Monica: The Rand Pardee Center.
- McCool, Daniel C. (2005). *Public Policy Theories, Models and Concepts. An Anthology*. New York: Prentice-Hall, Inc.
- Patton, Carl V. and Sawicki, Davis S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. New Jersey: Prentice Hall, Inc.
- Raeu, Douglas (1979). *The Egalitarian State: Notes on Contradictory System of Ideas*. Daedalus.
- Raiffa, Howard. (1968). *Decision Analysis*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Rein, Martin and Whitw, Sheldon H. (1977). *Policy Research: Belief and Doubt*. Policy Analysis 3, no. 2.
- Rescher, Nicholas (1980). *Induction*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Sabatier, Paul A. (1999). 'Theories of the Policy Process'. University of California, Davis.
- Simon, Herbert A. (1945). *Administrative Behavior*. New York: Macmillan.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. W.W. Norton & Company, New York - London.
- Wallace, Walter (1971). *The Logic of Science in Sociology*. Chicago, Aldine Books.
- Young, Eóin and Quinn, Lisa (2002). *Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe*. Budapest.
- Zeckhauser and Schaefer (1966). *The Study of Policy Formulation*. New York: Free Press.



ALDI

AGENCY FOR LOCAL DEVELOPMENT INITIATIVES

Panorama b.b. Goražde, BH 73 000

Telephone +387 (0)38 227 850

Fax +387 (0)38 228 594

Info e-mail: info@aldi.ba

Contact e-mail: aldi@aldi.ba

Internet: <http://www.aldi.ba>