

УНИВЕРЗИТЕТ У НИШУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Теорије и модели јавних политика

(мастер рад)

Ментор

Др Славиша Ковачевић, доцент

Студент

Дејан Симић

M049/14-0

Ниш, 2015.

САДРЖАЈ

| | |
|--|----|
| Увод | 3 |
| I ПОЈАМ И ПРЕДМЕТ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА | 4 |
| 1. Појмовна генеза јавне политике | 4 |
| 2. Одређење јавне политике..... | 6 |
| 3. Врсте јавних политика..... | 8 |
| 4. Циклус јавних политика..... | 9 |
| II ТЕОРИЈЕ И МОДЕЛИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА | 15 |
| 1. Елитистичка теорија..... | 15 |
| 2. Групна теорија..... | 16 |
| 3. Институционална теорија..... | 16 |
| 4. Теорија рационалног избора | 17 |
| 5. Системска теорија политичког система..... | 18 |
| 6. Модели јавних политика | 20 |
| 6.1. Класификација модела јавних политика..... | 20 |
| 6.2. Децизионистички модел јавне политике..... | 21 |
| III ПОЛИТИЧКИ ПРОЦЕС И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ | 29 |
| 1. Комплексност и вишедимензионалност | 29 |
| 2. Јавне политике и policy пракса | 36 |
| 3. Координација у обликовању јавних политика | 39 |
| 4. Анализе и типови јавних политика..... | 40 |
| Закључак | 50 |
| Литература | 52 |
| Сажетак | 54 |
| Summary | 57 |
| Биографија студента | 60 |

Увод

Интересовање за истраживање јавне политике произилази из значаја ове области за савремена друштва и државе. Без обзира што су јавне политике нека врста константе свих политичких друштава, чини се, да је данас концепт јавних политика посебно добио на значају. Суштина деловања институција једног политичког и правног система су јавне политике које у најширем смислу регулишу различите области друштвеног живота. Политика институција се у крајњем оцењује на основу последица или резултата јавних политика. Успешност и делотворност јавних политика је показатељ стагнације, равнотеже или развоја друштва.

Предмет овог мастер рада је научна дескрипција јавних политика посебно теорија и модела јавних политика. Теоријско правно пручавање јавних политика у овом раду подразумева истраживање ове преоблематике анализом садржаја карактеристичне литературе из области теорије државе и политике и поређење таквих садржаја са посматраним процесом креирања и остваривања јавних практичних политика.

Основни методи истраживања теорија и модела јавних политика су опште научне методе и карактеристичне правнотеоријске методе дедукције и генерализације изведене из доступних знања и истраживања обе области.

У оквиру предмета истраживања овог мастер рада посебно ће се обрадити појам и одређења јавних политика, врсте и циклус јавних политика, најзначајнији теоријски и модални приступи јавним политикама, проблем комплементарности и координације у обликовању јавних политика, децизионистички модел јавних политика и анализа типова јавних политика.

I ПОЈАМ И ПРЕДМЕТ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

1. Појмовна генеза јавне политике

Појам јавне политике, „policy“, користе сви актри који су укључени у процес владавине и сви они који га анализирају и истражују. Појам се по речима Hal K. Colebatcha, односи на одлуку владе или на скуп међусобно повезаних одлука владе, али такође, служи за описивање обрасца регулације и праксе или подручја за које је задужена влада (Colebatch, 2004:22). По његовом мишљењу јавна политика означава само један од многобројних начина разумевања владавине и процеса управљања друштвеним интересима и потребама. Појам владавина укључује широку лепезу значења, од којих наводимо најзначајнија.

Владавина као моћ означава структуру надзора, у којој се људи такмиче за право власти над другима, моћ којом влада ограничава грађане, наметање воље или доминантних интереса. Овакво значење усмерено је на сукобе око дистрибуције моћи унутар владе, односно на опсег и начин на који влада спроводи своју власт.

Владавина као право може се разумети и као оквир за регулацију који је кодификован у облику писаног права, па је тако, на пример, студирање права у Немачкој био традиционална припрема за каријеру државног службеника, познавање права подразумевало је познавање владавине. Ово схватање усмерено је на разумевање владавине као процеса којом се интереси и воља друштва (појединачни, групни или општи) трансформишу у регулативну правну норму.

Владавина као организација подразумева организацију државне власти како у вертикалном тако и у хоризонталном смислу, као јавне установе и организације са специфичним задацима, ресурсима и надлежностима. Из те перспективе, кључно питање владавине односи се на области којима треба владати, државни органи који су овлашћени да се тиме баве, и односи међу тим органима. Стога, владавинска компонента државне организације значи унутрашњу диференцијацију која траба да делује колико аутономно толико и комплементарно. Деловање јавних власти би требало бити кохерентно, ауторитативно (деловање произилази

или је на основу одлука особа на власти, попут министара или високих функционера), инструментално које се односи на деловање како би се постигли познати исходи.

Тумачење власти у оквиру појма *policy* (јавне политике) ослања се на један заједнички оквир разумевања, у зависности од елемената и оквира на којима почива. Због тога се могу издвојити три његова различита тумачења:

Ауторитативна одлука - *policy* се тумачи као решавање проблема од стране оних који су на власти, низ одлука које доносе владајући, а спроводе их њима подређени, дакле, обухвата одлуке које доноси влада у сврху решавања проблема којима се она треба бавити. У тим тумачењима нагласак је на одређивању нарави проблема, идентификацији опције за његово решавање и на праћењу успеха или неуспеха предузетих мера.

Структурирана интеракција - људи који су укључени у јавну политику склони су једном другом тумачењу: за њих јавна политика није скуп одлука које доноси влада него процес учешћа различитих агенција унутар јавног сектора које имају различите и специјализоване интересе и које се једна према другој и према влади налазе у различитим односима с ограниченом могућношћу међусобног присиљавања. Ти учесници процеса јавне политике називају се *stakeholderima*. По том тумачењу процес јавне политике не описује како људи доносе одлуке и теже остваривању јасних циљева, него како успевају заједнички деловати када имају различите, а можда и супротстављене интересе (Colebatch Hal K., 2006:1-19).

Друштвена конструкција има шири поглед на спровођење јавне власти и не схвата јавну политику као скуп одлука владиних представника или пак као договарање *stakeholdersa*, него као целовиту слику - шта се сматра нормалним, а шта проблематичним, које су ствари посао јавних власти, на који се начин о њима треба да се расправља, за кога се сматра да поседује стручно знање, које се реакције власти сматрају примереним. Одговори на та питања могу се оспоравати и с временом мењати, они су друштвено конструирани, те ће се разликовати од државе до државе и у различитим временима унутар исте државе. Ово тумачење јавне политике схвата је кроз оквир заједничког разумевања у којем се

идентификују проблеми и формулишу и прихватају могући одговори на њих (Colebatch, Hal K. 2004).

2. Одређење јавне политике

Јавну политику можемо дефинисати као активност власти и њен одговор на друштвене проблеме. Друштвени проблем је стање које је за јавност неприхватљиво, па стога тражи интервенцију, промену датог стања и решење (Colebatch, Hal K., 2006: 309-321).

Решавање проблема може иницирати и покренути власт (сваки од нивоа власти), приватна лица (појединци или организације, групе) или власт и приватна лица у неком виду ангажмана. За решавање неких друштвених проблема задужена је држава, а за друге локалне власти, па у складу са поделом надлежности се и одређују улоге свакога од актера власти.

Њихови односи могу бити надређени (да држава преноси реализацију неких послова на локални ниво), могу бити партнерски (сарадња и кооперација при креирању и реализовању политика) или аутономни (сваки ниво реализује послове у сопственој надлежности).

Наравно, јавне политике су и свако деловање које спроводи неко владино тело које за то има законске, политичке и финансијске власти. Оне настоје да одговоре на практичне потребе или проблеме друштва или неке групе у оквиру друштва.

Јавним политикама настоји се остварити одређени низ јасно дефинисаних циљева којима се покушавају решити или макар назначити основни проблеми неке заједнице. То су активности усмерене на решавање конкретних проблема или унапређење стања у заједници.

Најприхватљивија одређења јавне политике су: „најважнији избор“, „посебан предмет или циљ“, „жељени курс догађаја“, „одабрана линија деловања“, „изјава о намерама“, „спровођење намера“, а врло често тумачење овог термина је „било шта што влада одлучи да уради или не уради“.

Уколико посматрамо процес креирања јавних политика, у самој сржи дилеме налази се, са једне стране, питање једнакости, док је на другој страни питање слободе. Наиме, држава приликом доношења одлука настоји да се придржава принципа да омогући једнаку корист од јавне политике свим становницима, односно да пружи одговарајућу помоћ оним становницима којима је помоћ државе најпотребнија (као што су обезбеђење минималних животних услова за све или помоћ при запошљавању за оне који немају посао).

Међутим, да би осигурала спровођење јавних политика држава се мора умешати у слободно деловање појединца, кроз доношење закона или прописа којим се уређују одређена понашања или обавезе које чланови друштва морају испуњавати (као што је забрана бављења одређеним пословима или плаћање пореза).

Због изузетне важности питања слободе појединца у демократском друштву, приликом одлучивања о било којој јавној политици и њеним ефектима веома је важно водити рачуна да се таквом политиком не ограниче слободе појединца у том нивоу да штете од предложене политике (због ограничења слободе) не буду веће него саме користи које поједници могу имати од предложене јавне политике.

Управо из разлога сложености процеса рационалног одлучивања у политичком животу, потреба за доношењем исправне и најбоље одлуке произвела је низ теорија, концепата и модела који имају за циљ да демократски изабране власти доносе такве одлуке које ће производити задовољство свих чланова друштва.

Јавне политике представљају основну стратегијску функцију модерне државе благостања којој је посебно својствена социјална политика приближавања материјалних статуса и културних стандарда. Стога су јавне политике у ствари социјалне политике у најширем смислу речи. Касније се концепт јавних политика са социјалне компоненте проширио на све релевантне области друштва (Завадски, 1975:256).

3. Врсте јавних политика

Јавна политика представља процес у којем јавне институције (влада, парламенти на различитим нивоима власти) доносе или не доносе одлуку да се нешто уради на један или други начин. Јавна политика представља основу за законодавне и друге мере у одређеним областима.

Јавне политике се доносе на националном и локалном нивоу у различитим институцијама - Скупштина, Влада, министарства, скупштине општина итд. Јавна политика се односи на различите специфичне секторе: социјална политика, здравствена политика, културна политика, образовна политика, научна политика, политика урбанизације, пољопривредна политика, политика заштите људских и мањинских права, економска политика, фискална политика, инфраструктурна политика, еколошка политика, спортска политика, општинска политика, регионална политика, национална политика, локална политика и европска политика. Врсте јавних политика се диференцирају према диференцирању друштвених области или сфера друштва а могу се формулисати према специфичним проблемским подручјима стварности. Заправо, најшире посматрано, јавне политике се односе на све области друштвеног живота, наиме, на карактеристичне, битне и базичне друштвене односе и процесе који се крећу на континууму од репродуктивне свере па до виших уметничких духовних свера човека и друштва.

Влада, државна управа, локална самоуправа, организације цивилног друштва учествују у развоју јавних политика, свако у оквиру својих надлежности односно улогом и у складу са својим капацитетима. Капацитети у свим секторима нису довољни да у пуној мери подрже потребе процеса европских интеграција, динамичан процес креирања јавних политика на свим нивоима и реформске захтеве у бројним областима.

За успешно креирање јавних политика потребан је не само релативно сличан и довољно развијен ниво компетенција у свим ангажованим секторима него и пуна комуникација и сарадња што захтева пуно разумевање улога и процеса.

Убудуће, процесу израде конкретних правних прописа претходиће припрема и вредновање различитих опција односно алтернатива јавних политика. У конкуренцији различитих решења, чињенице саопштене у прилог једног или другог решења односно опције јавних политика представљаће основу за одлучивање доносиоцима одлука на свим нивоима одлучивања. За тај посао је неопходна додатна припрема, образовање и обука. Невладине организације имају искуство и способност да организују програме обука који нису доступни у формалном систему образовања, а од великог су значаја за даљи развој кадровских капацитета и развој квалитетних јавних политика.

4. Циклус јавних политика

Процес креирања јавних политика се назива циклус јавне политике и има пет корака:

- (1) јасно, аргументовано, конкретно дефинисање проблема који постоји у заједници;
- (2) дефинисање расположивих опција јавне политике, начини како проблем може бити решен;
- (3) избор решења, које решење је најпогодније за решавање ученог проблема;
- (4) спровођење и праћење јавне политике – решење је прихваћено;
- (5) евалуација, процена спровођења јавне политике као основа за доношење будућих одлука.

Важна одлика процеса креирања јавне политике јесте то да свака фаза може да утиче како на претходне фазе, тако и на наредне кораке у циклусу. На пример, поређење различитих опција да би се изабрала она најбоља често може подстаћи да се продуби и прошири дефиниција проблема. Отуда, као што каже Бардак, овај процес треба третирати као итеративни процес, тј. током процеса пролази се више пута кроз исте делове сваког корака све док не дођете до задовољавајућег резултата (Bardach, 1996). Такође, важно је учити да све фазе у овом процесу подразумевају сарадњу и међузависност.

Дефинисање проблема је у ствари утврђивање приоритета и полазна тачка у процесу креирања јавне политике. Она се састоји од идентификације одређеног проблема који постоји у заједници. Проблем треба уврстити у план рада владе, односно треба да постане један од приоритета или уколико се он већ налази на листи политичких приоритета, мора да добије већу важност. Затим, треба убедити и надлежне владине органе и ширу заједницу да дати проблем реално постоји и да се влада мора њиме позабавити. Да би се то остварило, у крајње политизованом свету јавне политике, потребно је да се изнесе уверљива и свеобухватна аргументација о узроцима, ефектима и важности проблема, која ће бити заснована на различитим изворима података.

Дефинисање расположивих опција јавне политике или формулација јавне политике представља расположиве начине како проблем може бити решен, односно формулисање расположивих опција јавне политике. Да бисмо осмислили одговарајуће алтернативе, прво треба да размотримо шта је до сада урађено у вези са тим питањем, које опције су други већ предложили, ако и које опције бисмо могли да предложимо. Приликом формулисања расположивих опција потребно је да се оне међусобно искључују, односно треба избећи опције које су само варијација једне исте идеје. Такође, треба имати на уму да ће бити тешко да пронађемо идеалну алтернативу, што значи да треба трагати за опцијом која би била најприхватљивија и најреалистичнија у датим околностима.

Избор решења значи избор најпогодније опције јавне политике. Након формулисања различитих расположивих решења треба да се одлучи којем од њих дати предност, односно које сматрамо најбољим. Одлука о најбољем решењу треба да буде донета на основу процене (евалуације) расположивих решења. Употреба евалуације засноване на критеријумима не омогућава само избор одговарајуће опције већ пружа и аргументе који ће омогућити да меродавно заступамо решење које се предлаже.

Иако проблем и околности у којима се решава дати проблем утичу на избор критеријума за процену, неки критеријуми су општеприхваћени:

-делотворност, што значи у којој мери дато решење може да доведе до жељених резултата, односно до решења постојећег проблема;

-ефикасност, полазећи од анализе трошкова и користи, узимајући у обзир како финансијске ресурсе тако и утицај на друштво, треба да се утврди које би последице дато решење имало на циљне групе;

-праведност, представља да ли дато решење доводи до праведне расподеле трошкова и користи;

-изводљивост, односно спроводљивост односи се на то да ли постоји одговарајући политички, административни и правни оквир да се дато решење делотворно и ефикасно спроведе у дело;

-флексибилност, тј. могућност унапређивања датог решења, модификовање решења уколико се промене околности и његово унапређивање.

Спровођење и праћење јавне политике јесте спровођење јавне политике у складу са претходно израђеном концепцијом. Најбољи резултати се обично постижу уколико се оствари равнотежа између добре концепције јавне политике и њене делотворне примене. Поред тога, неопходно је непрекидно праћење процеса спровођења, које ће представљати основу за свеобухватну процену на темељу различитих извора података.

Процена или евалуација мора бити саставни део сваке добро конципиране јавне политике. Дobar план спровођења јавне политике укључује и свеобухватну процену која је кључна да би се утврдила ефикасност спровођења и која служи као основа за доношење будућих одлука. Приликом израде плана евалуације, органи владе и организације које спроводе јавну политику треба да размотре како може тачно и ефикасно да се измери у којој мери су остварени предвиђени циљеви и како ће се тако прикупљени подаци користити приликом доношења будућих одлука. Процес процене се састоји од праћења спровођења јавне политике, како у погледу остварених циљева, тако и у погледу средстава помоћу којих се спроводи. Овај процес обухвата широк круг људи, од администрације и политичара до невладиних организација и осталих заинтересованих актера.

Као што се може видети из кружне и понављајуће природе циклуса јавне политике, на основу резултата процене сваки корак може се поново размотрити, дефинисање проблема, одабрана опција за јавну политику, план за јавну политику или примена јавне политике. То значи да ова питања могу поново бити стављена

на дневни ред, премештена у други корак или се примена може наставити на исти начин.

После процеса креирања јавних политика следи анализа јавних политика која је оријентисана на решавање проблема и која користи теорије, методе друштвених наука и наука о понашању, социјалних професија и социјалне и политичке филозофије.

Анализа јавних политика је процес мултидисциплинарног истраживања и унапређење јавних политика, односно разумевање друштвено-техничких питања, а у циљу да допринесе доношењу бољег решења у процесу креирања јавних политика. Методологија анализе јавних политика се може посматрати као процес истраживања тако да се открије најбоље решење практичних проблема.

Термин истраживање, употребљавамо како би означили процес испитивања, претраживања или тражења података или информација неопходних за формулисање решења. Методологија анализе јавних политика је заснована на научним методама, али, анализа јавних политика почива и на уметности, занатству и уверењу. Она се заснива на комбинацији обичног, здравог разума и специјализираних облика знања повезаних са наукама, професијама и хуманистичким наукама.

У цео процес анализе укључују се операције људског разумевања у решењу практичних проблема. Управо та оријентација на проблем, више него иједна друга особина, одваја анализу јавних политика од дисциплина које цене знање ради самог знања. Она се не односи само на методе и технике већ и на стандарде, правила и принципе који усмеравају њихову примену. За анализу јавне политике користе се многе врсте знања, без обзира на њихово професионално или дисциплинарно порекло.

Сврха коришћења вишеструких дисциплина и професија није ограничена на постизање знања ради самог знања (интелектуално знање) какав је случај са дисциплинама социјалне науке. Иако је интелектуално знање вредновано као средство за завршетак, завршетак заправо значи произвести знање које је корисно за решавање практичних проблема (практично знање). Знање из вишеструких

дисциплина и професија је обично ефективније за реаговање на проблеме „стварног света“ него знање из једне дисциплине и професије. Проблеми „стварног света“ долазе као комплексни „пакети“ које садрже политичку, социјалну, економску, административну, правну, етичку димензију. Они не долазе у одвојеним пакетима „адресираним“ на политичке научнике, економисте или за службенике јавне администрације.

„Ми сви мислимо да радимо оно што је исправно. Наш проблем није радити оно што је исправно. Наш проблем је знати шта је исправно“ (Lyndon B. Johnson, 1966). Мишљење да су политичари једине особе које креирају јавне политике је погрешно. Друштва у којима само државне институције и политичари на власти могу учествовати у формирању и креирању јавних политика називамо тоталитарним. Супротно њима, друштва која подстичу све своје чланове да се укључе у процес креирања јавних политика називимо демократским. У зависности од тога колика је политичка моћ државних институција и политичара изабраних на изборима да одлучују о доношењу, промени или укидању јавних политика, можемо одређене државе класификовати на државе у којима владају тоталитарни режими, државе које изграђују стабилне демократске институције и државе са стабилним демократским институцијама.

У прву групу убрајају се државе у којима је улога јавности, цивилног друштва, интересних група у процесу креирања јавних политика забрањена, док је у другој групи њихова улога маргинализована. У трећој групи улога јавности, цивилних група и интересних група је кључна и без обзира на политичку моћ државних институција и изабраних политичара највећи број кључних владиних политика доноси се уз сагласност или на предлог учесника у процесу креирања јавних политика који не долазе из владиног сектора.

У демократским друштвима сваки члан друштва има право да суди о јавним политикама и директно учествује у њиховом креирању. Све учеснике у овом процесу делимо на две групе – званичне и незваничне учеснике. Званични учесници су укључени у процес јавне политике на темљу њихових законских или уставних одговорности и они имају моћ да креирају и спроводе јавне политике. Законодавне, извршне и судске институције су праве званичне институције.

Незванични актери укључују оне који имају улогу у процесу јавних политика без експлицитне законске власти. Они учествују у процесу јавних политика поред уобичајеног права учешћа у демократији.

Интересне групе су укључене у политику не због тога што је то дозвољено законом *per se*, већ због тога што су оне један ефективан начин за многе људе да групно изразе своје жеље за јавном политиком. Медији су изузетно важан учесник у процесу креирања јавних политика због њихове имплицитне улоге пружаоца политичких информација и мониторинга владе али медији немају формалну гарантовану улогу у процесу креирања јавних политика.

II ТЕОРИЈЕ И МОДЕЛИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Постоји неколико теоријских модела на које се разни аутори ослањају при објашњавању природе креирања јавних политика. Свака од њих узма неке чиниоце као опредељујуће и најважније и у складу са тим трага за узроцима, процесима и ефектима датих политика. Сваки од модела осветљава политичке процесе и јавне политике из одређеног угла и доприноси бољем схватању сложених политичких процеса, интереса разноврсних актера и финалних резултата. Ипак, сваки од модела занемарује неке од важних аспеката па је за добру анализу и разумевање јавних политика и политичких процеса добро искористити достигнућа и методолошке приступе свих модела.

Отуда разликујемо као најбитније моделе и теорије политике и јавних политика следеће: елитистичка теорија, групна теорија, институционална теорија, теорија рационалног избора, теорија политичког система (системска) и теорија политичког процеса (Бери, 2007: 323-336).

1. Елитистичка теорија

По елитистичкој теорији пресудни чинилац обликовања, усмеравања и ефеката јавних политика је елита, њене вредности, преференције и интереси. Постоје бројне елите у разним областима живота, образовање, привреда, култура, здравство, наука, тако да у процесима креирања јавних политика свака елита пресудно утиче на формирање и реализацију политике у датој области.

При креирању већине политика, пројеката и програма, елите и стручњаци из одређених области која се уређује и мења, преузимају најважнију улогу. Обично се по усвајању политике тачно зна која група је пресудно утицала на овај процес. Елите могу понекад свој утицај појачати коришћењем симбола (симболичка политика) што посебно може бити корисно у ситуацијама када грађани не виде јасно проблем.

2. Групна теорија

Групна теорија тесно је повезана са плуралистичком теоријом која сматра да на политичке процесе и на креирање јавних политика утиче велики број различитих актера односно група. По њима политички процес представља сталну борбу разних организованих интересних група. Оне сматрају да је моћ у политичком систему подељена између различитих интересних група које у разним областима теже да утичу на процесе одлучивања (на пример. синдикати и интереси бизнисмена). Они користе разне механизме: заговарање, лобирање, кампање и др. да придобију јавност за своју верзију решења јавног проблема. У овим процесима нужно се успоставља одређени баланс снага који онемогућава да било која група успостави било какав вид монопола. Свака од група тежи да обезбеди одређене ресурсе, јавни углед, признање и престиж као капитал за будуће преговоре.

У новије време се много говори о коалиционој мрежи за заговарање која представља модерну варијанту теорије интересних група. Ова врста анализе се фокусира на интеракцију супростављених коалиција за заговарање у разним областима као што су: пољопривреда, телекомуникације, област очувања животне средине, здравља, образовања итд. Свака од коалиција се састоји од политичких учесника који потичу из различитих јавних и приватних институција, из разних нивоа власти и који деле заједничко схватање праваца и алтернативних ређења у решавању јавних проблема. Отуда су коалиције по себи врло комплексне и отуда велики број чинилаца утиче на коначно обликовање предлога јавне политике и конкретних програмских решења.

Многи мисле да и поред доприноса ових теорија бољем разумевању процеса креирања јавних политика, често се претерује у процени значаја утицаја интересних група док се запостављају неки други важни чиниоци.

3. Институционална теорија

Институционална теорија или институционализам наглашава формалне и законске аспекте политичког уређења. Истиче се значај формалне структуре

власти, типа институција, њихових надлежности, односа који су између њих успостављени као и правила и принципа у процесима доношења одлука. Институционалистичка теорија нарочито наглашава динамику и процедуру доношења одлука унутар дефинисане надлежности органа државне власти. Институције могу бити политичке (држава, сви нивои власти, организације, интересне групе итд) али су такође веома битне и економске институције (тржиште, индивидуалне фирме, корпорације..), правне и друге институције. Занемаривање друштвеног и културног контекста јавних политика довело је до корекције овог приступа у лику неоинституционалистичких концепција које не наглашавају само аутономију институција у доношењу одлука већ имају у виду шири културни, друштвени и међународни контекст.

4. Теорија рационалног избора

Теорија рационалног избора зове се још и теорија јавног избора или формална теорија која своје порекло води из микроекономске теорије, користећи развијене методе математичког моделовања у анализи политичких процеса и јавних политика.

Анализе прате мотиве и изборе сваког актера у процесу доношења одлука (политичаре, бирократију, стручњаке итд.) уз претпоставку да су они рационални у доношењу одлука пратећи своје индивидуалне и групне вредности, уверења и коначно интересе. Анализира се конкретна ситуација са тачним позицијама сваког актера (гласачи, лобисти, политичари, стручњаци, бирократе, службеници агенција, законодавци, итд.), са њиховом индивидуалном и групном перцепцијом датог стања и проблема који треба решити, са прорачуном могућег утицаја свих фактора који су у том амбијенту присутни и који могу довести до различитих решења.

Политичари обично имају интерес да буду реизабрани, мада не треба искључивати и као могућ њихов интерес да се оставри јавно благостање (демократске вредности). Сваки пројекат који креирају политичари представља својеврстан спој појединачних, групних и јавних интереса.

Бирократе су посебно интересантна и често анализирана група јер имају сталне позиције, веома често знају еволуцију развоја проблема, све промене, одржавају континуитет одлучивања у некој институцији. Поред професионалних вредности које значајно утичу на њихово понашање не треба, међутим, заборавити њихов страх од промена као детерминанту њиховог понашања, страх од увида у њихове могуће грешке, у лош или неажуран начин рада као и њихов страх од губитка позиција, утицаја и моћи.

Поред великог доприноса који је теорија јавног избора имала на далеко прецизније мерење могућег понашања актера у одређеној ситуацији, главне критике су упућене претпоставци да ће актери бити рационални. Веома често су актери ирационални или нерационални што су ситуације за које ова теорија нема одговоре. Поред тога, често може бити спорна и претпоставка да ће сви актери имати све информације о датом проблему и да је у стварности доста чест проблем са асиметријом информисаности. У тим условима, када не знамо које информације има који од актера, чак и уз претпоставку њиховог рационалног одлучивања, не можемо знати које одлуке ће донети.

Ипак, ова теорија је доста обогатила методологију политичких истраживања и истраживања јавних политика јер је омогућила доста прецизно мерење могућих реакција сваког од субјекта у датим околностима на нове иницијативе, дијапазон одлука које се могу очекивати, а тиме и правац креирања јавне политике.

5. Системска теорија политичког система

Теорија политичког система (системска теорија) је обухватна и доста општа у односу на остале теорије и моделе. Она истиче начин на који политички систем (институције и активности владе) реагује и одговара на захтеве који долазе из окружења у виду јавног мњења или притисака интересних група. Она је добар начин да се прикаже како власт реагује на захтеве друштва.

Системска теорија приказује шири социјални, економски и културни контекст у коме се доносе политичке одлуке и праве политички избори. Вредности

и стална тежња према ограниченој држави, што нижим порезима и индивидуалним слободама су стални пратиоци анализа у којима аутори показују како овакво системско окружење утиче на мотивацију и понашање политичких актера. Овај приступ је доста формалан али је обогатио политичку анализу низом корисних појмова као што су политичка понуда (input), тражња (demand), подршка (support), политички ефекти и резултати (policy outputs, outcomes), повратна реакција (feedback) итд. Овај модел сматра да политичка понуда (input) долази из раније формиране тражње и подршке. Тражња представља захтеве појединаца и група да се њихови интереси и вредности активније укључе у политички систем. На пример синдикат тражи заштиту запослених на раду. Подршка се види кроз прихватање ових акција од стране појединаца и група, власти, чиме акција добија и легитимност. Подршка се манифестује тиме што грађани прихватају и примењују системске законе и процедуре и када гласају на изборима и изражавају поверње у институције и лидере.

Ова теорија сматра да политички систем одговра на захтеве, тражњу и подршку у процесима креирања политика и производи ефекте (одлуке, законе, политике) које временом креирају промене (политички резултати). Ова теорија уводи и повратну реакцију оних на које је одлука примењена као нови вид ефеката који опет могу даље водити креирању нове тражње и понуде.

Ова теорија приказује и реакцију власти на захтеве друштва примењујући скоро биолошки модел политике, сугеришући да власт и јавни функционери реагују на политичку климу као организам одговарајући на стимулансе окружења. Како се околина мења, на пример, стопа криминала и корпоративне преваре угрожавају економске токове, појединци и групе постављају влади захтеве да реши проблем. Влада реагује, доноси одговарајуће одлуке и примењује их да би смањила криминал и злоупотребе па је коначно последица процес поновног прилагођавања система али и друштва, које нормалније може да функционише у новим околностима. Као и друге теорије и системска је корисна и има посебне доприносе. Она аналитички продубљује разумевање актера који утичу на владу и функционере као и начина на који њихове активности утичу на друштво.

6. Модели јавних политика

6.1. Класификација модела јавних политика

Најзначајнији модели јавних политика произилазе из теорије јавних политика али и специфичности процеса којима се креира јавна политика. Модели јавних политика подразумевају диференцирање посебних особина и својстава изучаване појаве којима се методски разврставају сличне карактеристике међу различитим објектима политичког процеса. Модели јавних политика одражавају корелације између елемената и димензија политичког процеса и изражавају различите акценте односа између појединих фаза и садржаја процеса јавних политика. На основу тога могуће је идентификовати неколико модела јавних политика: рационални модел, инкременталистички модел, модел бирократске организације, модел система вредности (Хејвуд, 2004: 737-744). Децизионистички модел јавних политика биће предмет посебне анализе.

Рационални модел јавних политика је оперативна варијанта теорије рационалног избора полази од претпоставке о рационалности деловања актера јавних политика а заснива се на економском моделу рационалности тржишног понашања. Сваки корак у креирању јавних политика претпоставља прорачунату корист односно укључивање трошковног критеријума односно цене стварања и спровођења јавних политика. Рационалност јавне политике претпоставља реално сагледавање природе проблема, оцену расположивих средстава за остваривање циља на основу делотворности и трошкова, постојање јасних циљева и способности да се могу остварити на доследан и рационалан начин.

Инкременталистички модел је супротан рационалном моделу и подразумева модел јавних политика који се односи на променљиве услове и околности. Другачије, он се још назива модел сналажења у променљивој друштвеној и политичкој пракси који се заснива на принципима отворености, флексибилности, консултативности и компромису. Овај модел је нарочито применљив у динамичним и променљивим околностима који нису устаљени и предвидљиви за актере креирања и спровођења јавних политика.

Модел бирократске организације посебно нагласава утицај политичког процеса на резултат јавних политика. Овај модел наглашава јавне одлуке које се доносе у преговорима између бирократских агентура и интересних актера. Коначне одлуке јавних политике настају у процесу конкуренције актера у којој се интересна равнотежа често мења. Овај модел наглашава класичну улогу бирократске организације државе која је нека врста проводника интереса друштвених група, која посредује у плуралистичкој структури интереса.

Модел вредностног система актера ставља акценат на то како системи вредности и схватања утичу на понашања у процесу креирања јавних политика. На тај начин систем вредности или хијерархија вредности представља неку врсту филтера или функционалне мембране да се о одређеним питањима размисли на одређени начин. Тако модел система вредности наглашава значај моралних вредности, политичких преференци, значај наслеђа и преовлађујуће културе, навика, стандарда понашања.

Јавне политике никада нису унимодалне. Комплексност политичког процеса доношења одлука претпоставља комплементарну употребу расположивих модела политике у зависности од констелације интереса и актера који се налазе у процесу креирања и спровођења јавних политика. Карактер, природа и садржина политичког процеса одређује мањи или већи значај појединих модела јавне политике. Најтипичнији модел јавних политика је децизионистички модел у коме је централна категорија одлука, одлука која је агрегат целокупног политичког процеса јавних политика.

6.2. Децизионистички модел јавне политике

Децизионизам истиче одлучујућу важност одлуке у политичком процесу. Децизионисти желе одлучивати, али не и дискутовати. Присталице дискусије желе дискутовати, али не и одлучивати. Овај модел се посебно издваја стога што је категорија одлуке основни топос у јавним политикама.

Децизионистичке теорије оспоравају да може постојати јединствено утемељење политичких одлука. Оне упућују на неизводљив остатак сваке одлуке,

на оно што је филозоф Kierkegaard назвао „скоком“. Рационалисте „вређа“ та децизионистичка тврдња да у одлуци увек преостаје нешто што се не може дедуковати. Судије нису супсумпционе (подвођење чињеничног стања под правну норму) машине које механички примењују право. Политичке одлуке нису рачунски задаци (*rational choicea*). Одлуке су увек ризик, а то је један од разлога зашто се хвали успешна одлука (Ottmann, 2010:130-136).

Децизија се „романтизује“ у „тренутак“ одлуке (Burkhard, 2000.). Претвара се у момент који испада из времена. Нормалности живота супроставља се патос екстремног случаја. „Одлука“ и „криза“ блиско су сродни појмови. Криза није само стање. Она је, такође, нешто попут тренутка у којем пада одлука. Грчки појам *krisis* означава преокрет у некој бици или болести, одсудни тренутак, тренутак преокрета (Тукидид, 431., „Спис о рату Пелопонежана и Атињана“,23). У Новом завету значи чак последњу одлуку од свих одлука: судњи дан. На подручју државног права Карл Шмит био је онај који је на вајмарску кризу одговорио уз помоћ децизионизма. Суверена одлукаа треба да буде одговор на „ванредно стање“. „Суверен је онај који одлучује о ванредном стању“, то је Шмитова дефиниција суверености (Schmitt, 1934.:11). Данас Giorgio Agamben у својим књигама „*Nomo sacer*“ и „Ванредно стање“ тврди да „ванредно стање“ више није изузетак, него правило. Сувереност располаже „голим животом“. Он каже, да је „*nomos moderne*“ логор у којем је човеку одузет сваки политички статус те је редукован на „голи живот“ (Agamben, 2002:180). Она се састоји у брисању сваке разлике између нормалности и ванредног стања. Она чак води, поврх тога, и до брисања разлике између демократије и диктатуре. То на исти начин важи за Carla Schmitta и Giorgia Agambena.

Рађање децизионизма из кризе традиције и заједништва може се посматрати већ на почетку новог века код Макијавелија и Хобса. Њихови закључци су одговор на различите кризе. Макијавели одговара на кризу градова - република и на кризу Италије, Хобс на верски грађански рат. Један ствара први децизионистички појам нововековне политичке филозофије: појам *virtu*; други жели окончати верски грађански рат децизијом апсолутног суверена: „*auctoritas*,

non veritas facit legem“ (Hobbes, 2004:26). Макијавели велича новооткривену човекову моћ деловања из духа хуманизма и ренесансе; човек се више не сврстава у историју управљану провидношћу, он жели бити сам господар своје судбине. Хобс велича створитеља свог властитог света из духа нове природне науке и технике. Хобс је човек artifex. Он себи ствара вештачко тело државе као што уопштено жели бити створитељ или конструктор свог властитог света.

Децизионизам настаје на почетку новог века и већ се ту види да појачава кризу уместо да је отклања. Макијавели жртвује хришћанство и традиционални морал борби за моћ. Уместо традиционалног закључка да се чини оно исправно зато што је исправно, долази усмереност на успех. *Utile* замењује *honestum*. Да би деловање било успешно, прилика, *occasione*, мора се препознати и искористити. Успех се, наравно, креће по оштрици ножа, јер о *fortuni* и њеној самовољи зависи половина успеха или неуспеха. *Virtu* је обележена, с једне стране, поносом умећа, виртуозно опхођење моћи, паралелно с виртуозношћу ренесансног уметника. Али она је, уједно, израз нове несигурности. Ко не искористи прилику, остаје сасвим сам са својим неуспехом. У екстремном случају живот постаје ланац пропуштених прилика за које не постоји више никаква утеха. Cesare Borgia не успева премда чини готово све исправно, Castruccio Castracani такође, премда је све учинио исправно: један хладни ветар проузрокује прехладу. Он умире. Однео га је дашак ветра *fortune*.

Хобс пак појачава кризу верског грађанског рата на свој начин. Он изнад вукова природног стања ставља надвука. Његов покушај рационалистичко-механичког утемељења владавине завршава се у чистом ирационализму. Плашећи се „куна и лисица“, вукови доспевају у канце лава, као што је то с правом већ приметио John Locke (1689.т.93,161-163).

Одакле уопште потиче *voluntas* суверена у механичко-рационалистичкој конструкцији Левијатана. Она потиче из сасвим других извора него што су Хобсова методика и механика. *Voluntas* суверена упућује на средњовековно порекло сваког децизионизма: на номинализам и његов закључак о Божјој свемоћи и контингенцији света. Према Duns Scotus и Ockhamu, Бог је могао

створити и сасвим другачији свет него што је овај. Бог може са својим створењима поступати како он хоће. Бог није, како то каже Ockham, „ничији дужник“ (Ockham, Wilhelm Von, 1317-1324., Sentenzenkommentar IV qu.3).

На овом месту срећемо се са исконским грехом нововековне политичке и правне филозофије: преношењем теолошких појмова у политику и право (Ottmann, 1990.:169-188). Код Хопса се то догађа тако што свемоћ и самовоља номиналистичког Бога преносе се на суверена, код Русоа тако што непогрешива Божја воља постаје модел опште воље, *volonte generate*. Политика се оптерећује појмовима који јако надилазе коначност. То су појмови који не одговарају никаквој човечијој вољи, него су узети из Божје воље.

И Макијавели и Хобс сведоче оно што је Blumenberg назвао „нестанком теологије“ нововековља. Код Макијавелија нестаје веровање у циљ историје, код Хобса у сврховитост природе. Код једног историја постаје успон и пад моћи, код другог приорида постаје материјал конструкције и владавине. Хобс је у том смислу доследно сврсисходно усмерено деловање заменио растом моћи. Срећа је „напредовање захтевања“ од једног добра ка другом, а моћ оно што је по себи динамичко и што се види у сталном расту (Hobbes, 2004.) Наравно, код Hobbesa је моћ субјекта слична као код Machiavellija спарена је са новом немоћи: човек је тело међу телима, гоњен страстима, прави је субјект моћ, која је у стању сама јачати (иначе, процес који се у оквиру Hobbessonog механичког мишљења уопште не може објаснити).

На крају драматично заоштравање децизионизма мора настати када се традиција и заједништво стопе у *tabula rasa* нихилизма. Тада је досегнута позиција у којој Heidegger може развити своју филозофију одлучности, Ernst Jiinger „тоталну мобилизацију“ или Carl Schmitt свој политички егзистенцијализам (Kroskowi, 1958). Тада одлука добија превагу над сваким садржајем. Чињеничност побеђује сву нормативност, егзистенција постаје бит. Свака ће одлука сада бити боља него никаква, а познато је да је неки слушалац након једног Heideggerovog предавања рекао: „Одлучан сам, само још не знам за шта.“

Од 16. до 20. века из спорења се повлаче једно за другим религија, метафизика, морал и економија. Они бивају неутрализовани и у 20. веку стигло се до технике. Међутим, она је, према Schmittu, само привидно неутрално тло, није сфера чисте стварности, већ „масовна вера антирелигиозног оностраног активизма“ (Schmitt, 1963.:страна 79 и даље). Код Schmitta нема технократског децизионизма како га пропагирају Arnold Gehlen и Helmut Schelsky. Ни техника не смирује политичко спорење. Она и сама доспева у то спорење, као што се могло приметити у другој половини 20. века.

Schmittov децизионизам се темељи на политичком егзистенцијализму. Обележава га борба за „битак или небитак“, борба на живот и смрт. Припада му чувени „ критеријум политичког“: разликовање пријатеља и непријатеља (Schmitt, 1963.:26). Многи који приговарају тој тврдњи поједностављују своју критику. Превише је једноставна антитетика када Sternberger наводном Schmittovom белицизму супроставља тврдњу о мини као темељу, циљу и норми политичког (Sternberger, 1961.). Сувише је једноставно тврдити да Schmitt полази од примата непријатељства и да је то као да се брак схвата полазећи од развода (Sternberger, 1961.). Код Schmitta остаје мир као циљ политике. Он жели да рачуна с реалном могућношћу погрешног случаја (Schmitt, 1963:34). Код њега ванредно стање, за разлику од Agambena, је грепка, а не фактички владајуће опште стање. Код Schmitta ванредно стање има, углавном, сазнајно теоријску функцију као што и лекар изучава болести. По мишљењу Schmitta, непријатеља не треба ни огадити ни сотонизирати, он није ни морална ни економска ни естетска категорија. У својим послератним делима он покушава развити теорију „признавања“ непријатеља (Schmitt, 1950.), као што и његово међународно право подсећа на *iustus hostis* и овоме супротставља криминализацију непријатеља и дискриминантни рат 20. века (Schmitt, 1950.a).

Schmittove једностарности су негде другде. Оне се налазе у преоштром супротстављању правне државе и демократије, дискусије и децизије. То супротстављање обележава критику парламентаризма остављајући од многих задатака парламента само дискусију и уверавање и конфронтирајући их с

преговорима иза затворених врата и испразним говорима (Schmitt, 1923:7-42). Већ код Schmitta, а не тек код Agambena, демократија и диктатура су блиске, код првог у смислу јачања председника државе. Schmitt се не држи антинормативизма до краја. Као што показују Helmut Kuhn и Leo Strauss, њему је стало до „потврђивања“ политичког (Kuhn, 1968:447-460, Strauss, 1988:97-125). Озбиљност политичког за Schmitta је угрожена либералним деполитизацијама и срозавањем политике у забаву. Непријатељ није напросто „ту“, није напросто непријатељ својим пуким постојањем.

Позадина Schmittovog политичког егзистенцијализма нису само губици елемената новог века. Иза тога је његова политичка теологија. Тек ће се на том нивоу схватити драматизација његовог децизионизма. Он користи политичку теологију за драматизацију политике уместо да уз помоћ ње релативизује политику и депотенцира је у претпоследњи циљ човековог деловања. Политика је, по мишљењу Ottmanna, умеће регулисања претпоследњих ствари, док је религија меродавна за последња питања. За хришћанина је властита одлука већ одавно пала, чин спаса оставрен. Крај је extra nos. Не може се њиме располагати. У том смислу хришћанство може растеретити политику последњих питања. Код Schmitta је то другачије. Ново време постаје за њега драма субјективитета. Оно постаје драма субјекта који сам себе овлашћује, који Бога без оклевања развлашћује а своју самовољну слободу добија секуларистичким развлашћењем Бога. Делови те политичкотеолошке драме су: теизам и апсолутизам, деизам и правна држава; *ni Dieu ni maître*; нема Бога - нема највише вредности, крај с Weberovim „политеизмом“ вредности и Kelsenovom вредноскептицистичком демократијом. Код Schmitta се за разлику од Blumenberga ново време не легитимише из себе. Оно је за њега устанак сина против оца, епоха којој пре одговра гностичко супротстављање створитељског и спаситељског Бога него да би оно било (као код Blumenberga) оправдано из себе самог.

Одлуке су понос субјекта (Ottman). Одрећи се њих значило би исто што и одрећи се самог субјективитета. Одлуке имају везе са славом и чашћу, а то је тема која је у даншњем постхеројском друштву постала необично неактуелна.

Политичке одлуке су под притиском положаја и времена. Мора се прескочити јама између *ratio* и *voluntas*, а да би скок успео потребна је велика снага, одважност, челична воља и самоповерење.

Разговор је од времена Грка најважнији облик да се до краја умне одлуке унесе што више ума. Зашто се то одбацује? Још Аристотелова филозофија нуди својим тврдњама о разборитости политику која, прво, произилази из саветовања и друго, саветовање усмерава на одлуку коју треба донети. Аристотел замењује Платонову експерткратију сумационом теоријом. Према њој је збир судова нормалних грађана истовредан суду стручњака или чак и надмоћан. Сви смо стручњаци за политику.

Одлуке су понос субјекта. Оне су такође и терет. Како бисмо радо једно чинили, а ипак друго не допустили. Сваком одлуком смањује се и осиромашује царство могућности. Свака је одлука и фиксирање. Свака је одлука погрешка. Не морамо одмах мислити на трагичне одлуке, за које неограничено важи реченица „свака је одлука грешка“. И свака обична биографија трпи од терета одлучивања. Упоредимо, ипак, колико смо могућности имали када смо били млади и како се то царство могућности из године у годину топило. Ту је живот сличан филму на чијем је крају слика све мања и мања док се не истопаи на једној тачки, о којој се онда каже „то је био твој живот“.

Децизионисти верују у чуда и то им препуштамо ако то схавтају религиозно. Споран је прелаз од чуда ка ванредном стању. Постоји неки паралелизам. Чудо пробија природни закон као и ванредно стање законску норму. Али при сваком одступању ваља прво упитати је ли оно изузимање од норме или само одступање од норме. На пример, правичност није, према класичним наукама, изузимање од праведности. Она је, штавише, нешто што припада самој праведности. Пример који се може навести као потврда ванредног стања, а то је тероризам, не оправдава да се полази од глобалног ванредног стања. Ко због ванредног стања суспендује право, упада у замку терориста. Он им тачно потврђује слику коју они имају о свом непријатељу. Свака норма потиче из нормалности, па бисмо за претходну требали бити забринуте, а не за одступање.

Феномен одлуке се нарочито проблематизује у оквиру демократског процеса делиберације. Тако Петковић проблематизује одлуку као резултат делиберативног процеса анализе и разборитости која је резултат укључености свих релевантних актера у обликовање јавне политике, посебно актера на јавној политичкој сцени који имају своје интересне преференције (Petković, 2008:30-42). Свака одлука је резултат политичког процеса иницирања, анализе, мерења алтернатива, она је последица интересне и вредностне структуре актера деловања. Она мора одражавати захтеве актера, мора бити реална и претежно остварива.

III ПОЛИТИЧКИ ПРОЦЕС И ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

1. Комплексност и вишедимензионалност

У литератури се проучавање јавних политика сводило на улогу власти и формалних институција, занемарујући остале димензије јавних политика. Истицала се улога неформалних актера, различитих врста друштвених организација и слично, али би се у литератури увек започињало тврдњом да су јавне политике дело власти којима она одговара на захтеве становништва за интервенцијом, са сврхом решавања горућих друштвених проблема (Kraft, Furlong, 2007:4).

Рад на јавним политикама је временом постао знатно комплекснији. Не може се јавна политика више свести само на наредбе које политика даје управи, јер и управа сакреатор јавне политике, тако да постаје смислено говорити о бирократији која се бави јавним политикама (Page/Jenkins, 2007.). С друге стране, комплексност односа политике и друштвених институција, тржишних и социјалних, знатно је порасла. Политика мора све више уређивати односе с тим врстама институција, где у врло малој мери може давати наредбе и наређивати, а у много већој мери је присиљена преговарати и сарађивати.

У литератури су се појавиле две врсте теоријско-методолошких одговора на нови контекст стварања јавних политика. У многим радовима о јавним политикама почело се све више говорити о димензијама њиховог стварања (Colebatch, 2004), о све већој важности водоравне димензије, што је у значајној мери променило традиционално схватање јавних политика као спровођења власти ради решавања друштвених проблема.

С друге стране, појавила се опсежна литература о јавном управљању (governance), која је недвосмислено почела назначавати да у решавању друштвених проблема власт више није једина, да шири концепт управљања нуди бољу основу за оставрење таквог задатка (Pierre, Peters, 2000).

Основно питање је, треба ли због новог, комплексност контекста у којем се стварају различите политике, напустити концепт јавних политика – policy-а,

заснованог на деловању владе и надоместити га ширим концептом јавног управљања.

Споменута два теоријско-методолошка приступа нису међусобно искључујућа. Приступ јавних политика у својој реторици се користи фазама процеса одлучивања, док приступ јавног управљања говори о структурним елементима тог управљања. Разлика се примећује једино у методолошком исходишту та два приступа.

Приступ јавних политика, као део политичке науке, пита се пре свега о томе ко је укључен, а ко искључен из стварања јавних политика. Приступ јавног управљања у знатној је мери оријентисана на науци о управљању (*administrative science*), а не само на политичку науку, јер се пита на који начин усмеравати јавне политике у комплексном друштву, у којем је знатно смањена могућност владавине заснована искључиво на начелу „заповедај и надзири“ (*command and control*). Због тога потоњи приступ знатно више инсистира на категоријама попут координације и управљања којим се даје смер, него ко је све укључен у појединој фази стварања неке одлуке (Petak, 2008:11-13).

Ипак, два се приступа у значајној мери и прожимају. Инсистирање литературе о јавном управљању на важности координације, довело је до раста интереса стручњака јавне политике за питање кохерентности у јавним политикама. Исто тако, инсистирање литературе обележене *governance*ом на важности давања смера у управљању (*steering*) добило је противтежу у истарживањима нарави рада на *policy*-у, с питањем шта заправо раде људи када стварају политике.

На задатак поступног пребацивања реторике с јавних политика на јавно управљање недавно је упозорио и познати амерички политиколог Guy Peters. Сумирајући стање политичке науке који се односи на подручје јавних политика и управљања, он је утврдио да се „фокус политичке науке преусмерава с избора власти (стварање политика, *policy-making*), и њеног извршења (јавна управа) на јавно управљање (*governance*), као шири процес колективног управљања економијом и друштвом, који ће укључити друге друштвене актере - тржишне и социјалне, једнако као и формалне институције јавног сектора“ (Colebatch, 2008.).

До краја је остала нејасна теоријска основа захтева за преусмеравање заинтересованости с јавних политика на јавно управљање. Ако држава са својим политикама није више кадра управљати комплексним друштвима, на који би се начин „контрола државе могла остварити увођењем концепта метауправљања“ (Colebatach, 2008:2).

Уз израз јавно управљање везује се цео низ израза попут „добро управљање“, „демократско управљање“, а сам појам има врло широк распон употребе. Каткад тај израз значи нешто мање него влада, на пример, када се каже да је управљање посао власти. Тиме се настоји истаћи да се governance мање односи на институције власти, а више на процес владавине и резултате која та власт постиже (Pierre, Peters, 2005:2).

Бројни теоретичари пак мисле да споменути израз ваља схватити знатно шире, као неки облик јавног управљања без средишње улоге државе, којим се доказује да је држава изгубила моћ контроле над исходима политика. Јавно се управљање унутар таквог концепта односи на самоорганизоване, интерорганизационе мреже које су постале аутономне и опирају се било каквој врсти усмеравања које би долазило из једног средишта. У радикалној варијанти тај став је довео британског политиколога Rhodesa до поставке о „управљању без владе“ (Rhodes, 1996:652-667), централно место добијају различите врсте мрежа везаних уз јавне политике, чиме се, према његовом мишљењу, показало да држава више нема кључну улогу у обликовању и спровођењу политика.

Актуелни догађаји на финансијским тржиштима и слом берзи управо показују да је итекако битна улога усмеравања које долази из једног средишта. Показало се да држава поново има улогу координатора и да мора „наређивати и преговарати“, а не „само преговарати“ са заинтересованим актерима ван структура власти. Ти би се процеси могли протумачити и као повратак кључној улози политике и хијерархијских структура, јер без њиховог укључивања није могуће уклонити последице слома што су га проузроковале саморегулисане, интерорганизационе мреже.

Али израз јавно управљање нипошто не треба схватати тако уско. Њиме се пре свега жели истаћи све већа улога усмеравања у међусобним односима

политике, друштва и економије. То настојање је видљиво већ из навођења основних структура елемената јавног управљања. Оно укључује четири темељне врсте активности (Pierre, Peters, 2005:3-6): одређење заједничког скупа приоритета темељних циљева за друштво, постизање кохерентности и координације у функционисању различитих секторских политика, осигурање управљачких капацитета да би се остварили назначени друштвени циљеви и успостављање захтева за одговорношћу у прибављању јавних услога за друштво. Колективни циљеви, координација, управљачки капацитети и одговорност показују се тако као темељни елементи концепта јавног управљања.

Они се притом различито структурирају у појединим политичким заједницама, с различитим улогама појединих актера у свакој од наведених функција. Pierre и Peters наводе пет модела структурирања наведених функција: етатистички, либерално-демократски, државно-центристички, холандски систем јавног управљања и модел јавног управљања без средишње улоге власти (Pierre, Peters, 2005:11-12). У првом је влада средишњи актер у свим аспектима јавног управљања и у потпуности одлучује о томе хоће ли друштвеним актерима уопште допустити улазак у процес одлучивања. За разлику од тог модела, у другом моделу, у којем је држава такође средишњи актер у процесу управљања по правилу долази до укључивања друштвених актера у процес одлучивања, али држава их укључује на основу дискреционих одлука.

У државно-центристичком моделу веза с друштвеним актерима је институционализована и није предмет никаквих дискреционих одлука, али држава остаје кључни актер. Холандски систем се најпре одликује деловањем друштвених мрежа у јавном управљању, при чему је држава само један од актера који се појављује у тој игри. И на крају, заговорници модела управљања без владе тврде да је држава изгубила капацитет владавине и да се у најбољем случају појављује као арена унутар које различите врсте приватних актера аутономно усмеравају своје деловање са сврхом остваривања властитих интереса.

У већини модела владе више не спроводе власт одозго путем хијерархијских структура, него преговарају с друштвеним актерима, или их барем укључују у процес доношења фундаменталних одлука везаних у систем јавног

управљања. Изузетак је први модел у којем је улога државе свеобухватна, или пак, с друге стране, последњи модел у којем улога државе једва да и постоји ван голог формалног оквира.

Укључивање друштвених актера у процес одлучивања одувек је на неки начин било део процеса управљања, можда под другим називима попут, на пример, корпоративизма, или пак различитих врста мрежа јавних политика. Развој концепта јавног управљања умногоме је резултат промењене реторике и друкчије рационализације праксе јавног управљања, али што представља нови тип односа државе и различитих врста друштвених актера. Чине се с тога, прихватљивим аргументи аутора који тврде како је велики део расправе о јавном управљању „утемељен на основи унутар које се води расправа о *policy-u*“ (Colebatch, 2004:74). Владе су и пре остваривале своје циљеве уз коришћење различитих врста невладиних посредника, тако да сама појава тих посредника не значи сама по себи да се збила фундаментална промена у начину повезивања актера у процесу јавног управљања. Догодило се заправо то да владе мање „веслају“, а много више „кормиларе“ (Osborne, Gaebler, 1992.), што упућује на чињеницу да се смањило опсег услуга за чије је прибављање директно задужена влада.

Било би важно навести став, на који упозорава и Colebatch, да због различитих концепата у употреби (јавна политика насупрот управљању) не треба стварати узбуну. „Људи - учесници, као и посматрачи - настоје дати смисао свету у којем се ангажују. Они настоје доћи до система и користе се аналитичким средствима која им се чине примереним“ (Colebatch, 2004:74). Једнако као што се данас тврди да треба напустити концепт јавних политика и прећи на шири концепт јавног управљања, дошло је пре нешто више од пола века до увођења концепта *policy-a* као аргументованог оквира у политичку науку и сродне друштвене дисциплине (Петак, 2007:196). Појава интереса за *policy* током друге половине 20. века произашла је из све већег значења проблемског приступа јавним пословима. Јавни послови престали су бити рутинска ствар државне управе и све су више постајали колективни проблеми које треба решавати.

Јавним политикама треба приступити са становишта друштвене конструкције: *policy* је нешто што учесници треба да конструишу и одржавају.

Процес јавне политик не обухвата само след заједничких циљева, него и много тежи задатак конструисања основе за колективно деловање различитих учесника, који могу имати и сасвим различита гледишта о нарави својих задатака (Colebatch, 2006).

Овај приступ јавним политикама је са становишта фаза у обликовању циклуса политике, у којем се policy види као логичан низ корака које предузимају креатори јавних политика, од препознавања проблема, преко формулације, одлучивања, имплементације и евалуације, до одлуке треба ли наставити с одређеном политиком или је треба изменити, односно прекинути.

Осим разумевања јавних политика као облика друштвене конструкције усмерене на решавање проблема с којима се суочава нека политичка заједница, од највећег је значења да се израз јавне политике не везује искључиво уз деловање владе. Треба разликовати две димензије јавних политика – хоризонталну и вертикалну. Хоризонтална димензија заокупљена је преношењем легитимних одлука према доле. Политичари као легитимни креатори одлука доносе одлуке којима ће оставрити своје циљеве, преносећи их даље према подређеним службеницима да их они спроведу. Том димензијом се истиче инструментално деловање, рационалан избор и снага легитимних власти.

У хоризонталној димензији политика се види у категоријама поступног структурирања деловања унутар широког круга учесника. Другим речима, та димензија обухвата однос учесника јавних политика у различитим организацијама и системима, ван линије хијерархијске власти.

Ове две димензије нису супротстављене, него се узајамно претпостављају. У вертикалној димензији непобитно је постојање креатора политика, будући да је фокус на власти, морају постојати и владари. У хоризонталној димензији је, међутим, видљиво да хијерархијска власт није довољна и да постоји мноштво учесника, да су преговарање и консензус битни и да се мало постиже прављењем разлике између креатора политике и примаоца политике.

Зато треба поставити питање о основама које неке дају право на учествовање у процесу јавне политике. Colebatch проналази три такве основе: власт, експертизу и поредак (Colebatch, 2004:24-37). Та три елемента у одређеном

смислу имају функцију „портира“, при чему сваки од њих даје различитим људима основу за учествовање у процесу јавних политика. Власт је најбоље место за почетак, јер је најочитији захтев за местом у процесу јавних политика поседовање легитимне власти. Policy се описује као дело власти. Уместо да делимо свет јавних политика на креаторе политика (који држе власт и доносе одлуке) и остале (који немају и не доносе одлуке), власт ваља посматрати као конструкцију која ограничава свет на сасвим специфичне начине а људима даје сасвим одређене врсте позиција за учествовање у policy процесу.

Јавне политике се не односе искључиво на одлучивање засновано на власти, него се односи и на решавање проблема, што ствара другу основу учествовања у policy процесу - експертизу. Треба напоменути да се улога експерата јавних политика не може сасвим одвојити од политичке стварности и интересних позиција којима је та стварност обликована. Иако је, наравно, могуће раздвојити улогу политичког саветника и саветника јавних политика, где се улога првог тиче успостављања политичких савеза и свих облика политичког поборништва, док је улога другог, усмерена првенствено на специјалистичко знање и стварање анализе за потребе одлучивања. Још увек постоји напетост између политичке лојалности и стручне одговорности с којом се суочавају саветници јавних политика (Грдешић, 2006:10-15).

Експертизе које се односе на поједина подручја јавних политика међусобно се битно разликују. Експртиза тако постаје битан начин организовања делатности јавних политика. Људи који се баве појединим питањима јавних политика развијају посебно знање о њима, и долазе до сазнања ко шири знање о томе - ко су људи с којима о томе могу разговарати. Стога се за тај облик груписања унутар неког проблемског подручја користе изрази попут мреже проблема или заједнице јавних политика.

Policy је заокупљен тиме да организована активност буде стабилна и предвидива. То нас доводи до улоге поретка заинтересованих актера у процесу јавних политика. На креирање поретка често се гледа као на проблем надзора: како осигурати да се политика креирана на врху спроведе кроз целу организацију, и како избећи бирократску ригидност и претерано мртвило. Потреба за стварањем

поретка много је уочљивија кад policy процес гледамо кроз контекст различитих организација. Као што смо већ видели, бројна се policy питања протежу ван организационих граница. Једна од последица тога јесте стварање онога што бисмо могли назвати policy колективитетима - размерно стабилним групама људи из различитих организација које су се заједно нашле на некој сталној основи постављања policy питања, усредсређених на исти извор проблема. Оне могу, али и не треба да буду формално признате, али имају велику улогу у процесу јавних политика.

2. Јавне политике и policy пракса

Комплексност јавних политика, изражену преко различитих димензија њиховог стварања, много је прихватљивије истраживати посматрањем policy праксе, него обичним низањем теоријско-методских оријентација. Даља истраживања могу ићи у два основна смера, који заправо на плодан начин повезују традиционалну литературу из науке о политикама (policy sciences) с литературом која је развијена унутар јавног управљања (governance). Први се односи на истраживање рада на јавним политикама (policy work), дакле, онога што људи раде када стварају јавне политике. У последње време појавило се неколико утицајних радова о тој теми, који умногоме преузимају реторику организационе теорије, спајајући је различитим врстама институционализма и интерпретативне policy анализе. Други правац истраживања односи се на повезивање литературе из јавних политика са структурним елементима јавног управљања, као што је на пример проблем кохерентности и координације у спровођењу јавних политика или пак успостављање одговорности према онима који су задужени за прибављање јавних добара и услуга грађанима (Petek, 2008:58-62).

Истраживање тога шта практичари јавних политика раде када раде на јавним политикама започето је у оквиру студија имплементације. Pressman и Wildavsky започели су с том врстом истраживања седамдесетих година 20. века у Калифорнији, истражујући неуспех у настојањима промовисања политике

економског развоја у Оакланду (Pressman, Wildavsky, 1984.). Анализирали су један савезни програм који се спроводио у Калифорнији и утврдили да његов циљ није био постигнут и да тај пример показује тешкоће у правилној имплементацији policy циљева. Њихов аргумент су даље елаборирали остали аутори одређујући дугу листу услова потребних за имплементацију одређене политике. Неки су аутори показали да управо „најнижи ниво бирократа“ (Lipsky, 1980.) пресудно обликује јавне политике уз помоћ дискреционог права на њихово спровођење и да је у основи однос policy-а и деловања питање сталне интеракције.

Однос јавних политика и деловања постао је тако легитимни приступ у разумевању начина на који се обликују јавне политике. Један правац истраживања почео се одвијати под ознаком пракса јавних политика (policy practice), ослањајући се на интерпретативну науку јавних политика. Почетни допринос тој врсти истраживања дао је Martin Rein својим истраживањима policy оквира средином осамдесетих година, да би према мишљењу научника који припадају интерпретативној школи „признање да пракса има кључну улогу у стварању и дискурсу јавних политика“ постало једно од највећих достигнућа савремене теорије јавних политика (Waagenar, Cook, 2003:141).

Треба истаћи да је та врста истраживања показала постојање размерно стабилних и саморегулишућих policy мрежа у којима се обликовање јавних политика одвија на темељу организоване сарадње. До те врсте закључка дошли су и научници унутар других теоријских оријентација, на пример, Elinor Ostrom, која је закључила да за разумевање јавних политика које се односе на природне ресурсе као једну врсту заједничких добара (commons) је много важније разумевање кооперативних интерорганизационих и мрежних структура него хијерархијских структура заснованих на начелу „заповедај и надзири“ или пак структура заснованих на механизму тржишта (Ostrom, 2006.).

За разлику од иницијалних студија о пракси јавних политика, као претходно споменутог доприноса којег је дао Lipsky, у којем бирократи с прве црте испоруке услуге усмерују своје деловање према организационој хијерархији (Laws, Hajer, 2006:412), новија истраживања су упутила на велику улогу

хоризонталних структура кооперације и интерорганизационог умреживања. Тако није само истакнуто значење још једне димензије стварања политика, него је упућено и на специфична значења рада на јавним политикама.

Показало се да се тај рад донекле састоји од системског вредновања алтернативних опција за решавање друштвених проблема, а у већој мери зависи од преговарања различитих агенција и организација. Управо је то преговарање оно што Colebatch назива „радом на јавним политикама“ (policy work), који не претпоставља универзалног стручњака за анализу јавних политика, на чије описе наилазимо у стандардним уџбеницима јавних политика (Colebatch, 2006:310). Истраживања надахнута теоријом организације показала су да унутар организација постоје различите врсте стручњака за јавне политике, да се различитост рада на политикама не види само у интегративној, него и у интраорганизационој димензији.

Разматрајући начин на који стручњаци за јавне политике у Холандији дефинишу властити посао, Норре и Jeliazkova су установили постојање бар три различите врсте стручњака. Користећи шему засновану на два супротстављеним димензијама: професионалној лојалности у односу на политичку лојалност, и експертизи везаној уз специфични садржај политике у односу на експертизу оријентисану на процес, развили су оригиналну таксономију policy аналитичара: процесни директор, филозоф јавних политика, заговорник политике, неовербијански стручњак и саветодавни експерт (Норре, Jeliazkova, 2006:39-42). Свако од њих схвата на различите начине задатке обликовања јавне политике. Прва група стручњака настоји спроводити управљање процесом и његов надзор, а оријентисана је на процес и политичку лојалност. С друге стране, на пример, саветодавни експерт оријентисан је на професионалну лојалност и везан је уз специфичан садржај политике. Оно што је у свему томе битно, споменуте групе стручњака развиле су различите врсте знања, које имају различито место у саветовању специфичних политика у којима те организоване структуре делују (Colebatch, 2008:5-6).

3. Координација у обликовању јавних политика

Проучавање димензија јавних политика обогато је и све већим занимањем за тему која је иницијално настала унутар литературе о јавном управљању и јавном менаџменту. Реч је о проблему водоравне координације, односно водоравног менаџмента јавних политика који се види у неколико сукцесивних нивоа остваривања кохерентности у обликовању јавних политика, што је једна од четири темељне функције јавног управљања (Christensen, 2006:448-468, Peters, 1998:295-311, 2004, 2005:18-21).

Guу Peters прецизно дефинише споменуте сукцесивне нивое (Peters, 2004:5-7). Најнижи ниво укључује негативну интеграцију, која означава чињеницу да у деловању органа јавне управе и различитих врста агенција не постоје преклапања у обављању послова. Позитивна интеграција не укључује само избегавање преклапања у деловању различитих агенција и организација, него јасан споразум о сарадњи у испоруци услуга. Виши облик повезивања је policy координација која не укључује само сарадњу у испоруци услуга, него и чињеницу да организације треба да следе заједничке циљеве. На крају тог низа је развијање владиних стратегија, којима не само да осигурава сарадњу у пружању услуга и заједнички след циљева, него даје и јасну слику о будућности неког сектора политике и улози владе у њему.

Временом је споменута врста истраживања допуњена знатнијим занимањем за водоравну димензију координације, за улогу средишње владе у осигурању кохерентности у јавним политикама и управљању. То је довело до концепта „обједињене владе“ (joined-up government) односно „целовите владе“ (whole government), као облика модернизације деловања власти којим је требало осигурати већу ефектност и делотворност власти у пружању услуга (Politt, 2003: 34-35, Christensen, 2006:460-462). Сам концепт се заснива на четири темељна мотива: елиминисање супротности и напетости у јавним политикама, бољој употреби ресурса који се користе у обликовању тих политика, сарадња свих заинтересованих актера (stake- holders) на које се односе те политике и стварању

интегрисаног, непрекинутог скупа услуга који се даје грађанима, односно давање свих услуга на једном месту (Politt, 2003:35).

Остаје отворено питање да ли је споменути концепт водоравног и усправног менаџмента у остваривању циљева јавних политика довео до бољих резултата. Неки аутори су све то означили синтагмом „паметна политика“, стављајући упитник уз сам израз (Christensen, 2006:448-468). За одговор на то питање биће потребна подробнија анализа, али и сада се може рећи да су различити концепти „обједињене владе“ или чак „обједињеног јавног управљања“ (joined-up governance) својеврсна реакција на фрагментацију и дезинтеграцију јавног сектора, до које су довеле различите врсте реформи засноване на новом јавном менаџменту (Christensen, 2006:462, Šeparović, P, 2006.).

4. Анализе и типови јавних политика

Када се отвори неки политички проблем, никада унапред не може да се каже који метод истраживања, приступ и инструмент решавања би био оптималан. Анализе јавних политика могу бити различите:

- у степену продубљености, могу се оријентисати на продубљено трагање за узроцима проблема или на практично прилагођавање и површно идентификованим социјалним потребама,

- у степену обухватности: могу бити веома обухватане или се оријентисати само на нека политички релевантна питања,

- усклађена или не са јавним вредностима: могу бити усклађена са јавним вредностима, обичајима, праксом итд. или могу у мањој, умереној или већој мери изазивати те вредности, захтевати њихову корекцију, креирати нову праксу и решења,

- могу користити разноврсне методе с тим што могу бити доминантно оријентисани на рационалну анализу или на демократски процес као начин креирања политике и налажење решења.

Једна од основних дилема у овој врсти анализа јавних политика је у којој мери се може ићи на продубљену анализу свих аспеката (узрока, манифестација и ефеката) посматраног проблема. Док научно истраживање свакако ово сматра најхитнијом димензијом истраживања, професионална и политичка анализа су склоне идентификовању најхитнијих практичних феномена везаних за проблем и креирању политике која коригује дате слабости и обезбеђује практично прилагођавање система текућим потребама.

Свакако да решење ове дилеме пресудно утиче на природу, на квалитет и употребљивост анализе у погледу откривања узрока, креирања мреже инструмената којима се квалитетно, ефикасно и ефективно мења постојеће стање и остварују коначни ефекти.

Дилема да ли ова врста истраживања треба да буде обухватна или да се усмери на само нека политички релевантна питања је такође питање које раздваја научну од професионалне и политичке анализе. Мера до које анализа обухвати проблем, само обухватање и дубина анализе свакако да утичу на њен квалитет и употребљивост. У јавним политикама је фактор времена важан и не може се заобићи. Отуда је у овој врсти анализа често неопходно брзо радити па је орјентација на релевантне податке, способност ефикасног одабира правих проблема и њихове брзе и квалитетне обраде од великог значаја.

Годинама се у САД ради студија о узроцима настанка киселих киша која је замишљена као подршка политици која треба да очува животну средину. Ова студија је веома обухватна и продубљена али није временски одмерена према потребама креатора јавних политика, није им обезбедила неопходне податке за одлучивање па је и квалитетно и адекватно регулисање ове области изостало.

Слично истраживање спроведено је и у већем броју градова о ефектима употребе ваучера на квалитет образовног програма. Ваучери су вредносни папири које добијају родитељи и деца за „плаћање“ школе коју они одаберу. Циљ ових инструмената је био да школе „гурну“ на тржиште, да их натерају да побољшају квалитет својих програма јер у противном губе ученике (а са њима и средства). Испоставило се да су истраживања у разним срединама била спроведена

разноврсним методама, добијени резултати су веома дисперзирани па их је било тешко поредити и доћи до неопходних закључака који доносиоцима одлука могу помоћи за креирање адекватне политике.

Отуда увек треба имати у виду да анализа јавних политика мора бити краткорочна, усмерена на релевантне, битне податке и способна за брзу и квалитетну обраду података и креирање квалитетних, изводивих политика.

Анализе јавних политика могу бити усклађене или не са јавним вредностима, обичајима, праксом или могу у мањој, умереној или већој мери изазивати те вредности, захтевати њихову корекцију, креирати нову праксу и решења. Јасно је да анализе које су усклађене са доминантним вредностима имају већу шансу да буду прихваћене, док анализе које одступају и намећу нове вредности и нови начин рада доживљавају већи степен отпора и прихватања. У тим случајевима је битно подићи видљивост проблема, алтернатива, развити сликовите кампање са јасним користима за све групе и за читаво друштво.

Анализе јавне политике могу користити разноврсне методе с тим што могу бити доминантно орјентисане на рационалну анализу или на демократски процес као начин креирања политике и налажења решења. Ова два пола се не морају искључивати али ради бољег разумевања методолошких приступа их посматрамо раздвојено. Рационална анализа користи економску анализу и друге квантитативне методе да пронађе најлогичнији начин да квалитетно, ефикасно, ефективно и логички решава проблеме. Често креатори политика забораве да је важан начин доношења одређене политике укључивање грађана, група, организација и јавности у широку дебату и у процес креирања политике. За квалитетну јавну политику је веома битно урадити што квалитетнију анализу али је свакако веома битно укључивати јавност и грађане у процес одлучивања у свим фазама.

Постоји низ других аспеката о којима се при креирању анализа јавних политика мора водити рачуна. То су бројни економски, правни, политички, институционални и етички аспекти. У свакој ситуацији је битно направити

квалитетну анализу да се не би догодио крупан превид неке од димензија које су веома важне за креирање квалитетне политике.

Институционална питања је веома битно отворити у ситуацијама када дати проблеми захтевају одређене институционалне реформе. Етичка питања је веома битно пажљиво анализирати и узети у обзир када се у датом социјалном контексту и у анализи проблема отвара као важан аспект питање правде, поштења, вредности, скрупула у односима итд. Али поред етичких и идеолошких критеријума у анализи јавних политика, неопходно је анализирати главни аспект јавних политика а то су консеквенце односно последице јавних политика у друштвеном животу. Обично се сматра да је основна функција јавних политика управљање друштвеним интересима и потребама што нам показује колики је управљачки капацитет институција да промовишу и остваре конкретне јавне политике у друштву. Степен остваривости јавних политика у друштву условљен је спремношћу друштва да прихвати обавезујуће ауторитативне јавне одлуке. Стога су овде битна два функционална услова. Први су да институције система способне да доносе политичке одлуке, а други услов је да их друштво прихвати односно да буду применљиве.

Најзначајнији кораци у процесу политичке анализе јавних политика су следећи.

- Идентификација проблема;
- Познавање и дефинисање проблема;
- Идентификација циљева (општих и посебних);
- Креирање лезе алтернатива (алтернативних решења);
- Вредновање сваке алтернативе и њених последица уз поређење;
- Давање препоруке - креирање избора најбољег (оптималног решења).
- Доношење одлуке;
- Евалуација јавних политика и почетак новог политичког процеса.

Табела 1: Кораци у процесу политичке анализе

| Кораци, фазе | Врста питања | Илустрације |
|--------------------------------------|---|---|
| Дефинисање и анализа проблема | С каквим проблемом се суочавамо? Где он постоји? На кога (шта) утиче? Како се развио? Који су му главни узроци? Како на узроке могу да утичу активности политике? | Како је телефонирање повезано са саобраћајним несрећама? Која је шанса да се политиком смањи проценат несрећа? Како поредити телефонирање и друге чиниоце ометања током вожње? |
| Креирање алтернатива политике | Која опција политике може да се разматра ради бављења проблемом? | Да се смањи телефонирање, да ли власт треба да наплаћује казне? Да ли ићи на јавно образовање? Је ли технолошки могуће онемогућити доступност телефонској мрежи на путевима? |
| Развој вредносних критеријума | Који су критеријуми одговарајући за проблем и алтернативе? Која је цена акције? Могућа ефективност? Социјална и политичка изводљивост? Једнакост? | Који су критеријуми одговарајући за регулисање телефонирања у вожњи? Најефективније опције за обесхрабривање телефонирања возача? Да ли су људима те опције прихватљиве? Да ли је етично ограничити понашање да би се постигао социјални циљ? |
| Вредновање алтернатива | Које алтернативе су боље од других? Која врста анализе може помоћи разликовање боље од лошије политичке алтернативе? Јесу ли подаци доступни? Ако јесу, како их произвести? | Да ли би пре новчане казне или образовање смањило телефонирање возача? Колико су успешни напори власти да регулишу телефонирање возача? Који подаци су неопходни да би се одговорило на ова питања? |
| Извлачење закључака | Које опције политике су најбоље у датим околностима и вредносним критеријумима? Које друге факторе треба размотрити? | Треба ли власт да наметне строге новчане казне? Хоће ли те казне бити прихваћене као легитимна акција? Како акције направити прихватљивијим? |

Извор: primus-gradiska.org/index.php/e.../2290-09-predavanja-javne-politike

Табела указује на специфична питања која се постављају на свакој од ових фаза у процесу политичке анализе. Обично се у свакој од ових фаза, прави разлика између два приступа у анализи: рационалног избора (rational – comprehensive approach) који подразумева објективну, рационалну научну анализу

и растућег одлучивања (incremental decision making) који је прагматичан, идеолошки, партијски обојен и под утицајем је интересних група.

Дефинисати проблем није тако једноставан процес. Формално он значи опис манифестације одређеног стања који заједница сматра проблематичним, као и опис услова и узрока настанка датог проблема. Битно је поставити и одговорити на један број значајних питања, као што су: Који су узроци датог проблема? Како је настао, колико дуго траје и како се развијао? Које и како штети постојећи проблем? Која средства користити у његовом решавању?

Дефинисање проблема укратко обухвата прикупљање информација о проблему као и откривање узрока (дијагноза). Да је то комплексан процес најбоље се види на неким, на први поглед једноставним примерима. Дубља анализа међутим указује да је веома тешко на квалитетан начин дефинисати овај проблем већ постављањем и основних питања:

- Шта представља проблем бескућника?
- Како идентификовати распрострањеност проблема?
- Идентификовати време и узроке настанка овог проблема?
- Идентификовати величину и структуру популације коју погађа итд.
- Још је теже идентификовати и дефинисати проблем глобалног тероризма итд.

Алтернативне политике су могуће опције којима се дати проблем може решити. Он обухвата специфичне методе и инструменте (и/или аранжман одређених инструмената) чијом применом се дати проблем решава. У времену предузетничке (неолибералне) државе један од важних инструмената власти при решавању проблема и пружању бољих услуга је приватизација јавних служби. Ови инструменти су у држави благостања били незамисливи док су данас саствни део политика као што су школе, обезбеђивање социјалне заштите, здравства па чак и затвора и корекционих установа које су увек биле наглашен део државе и апарата силе.

При креирању политика којима би се успешно могао решити неки социјални проблем, битно је проценити трошкове, ефикасност предлога и последице по друштвену једнакост. Исто тако је битно посматрати политичку,

административну и техничку изводљивост, утицај на животну средину, етичка питања као и бројне политичке вредности као што су: лична слобода и друге вредности које понуђена решења могу угрозити.

Добри и међусобно другачији примери социјалних проблема су на пример: дилеме око најбољег и адекватног начина контроле власништва над оружјем или велика дилема како помирити сукобљене критеријуме еколога и представника енергетске индустрије везане за отварање нових нафтних бушотина на Арктику. Ови критеријуми обухватају и питања економске цене, националне сигурности, заштите животне средине као и техничке изводљивости.

Свака од развијених алтернатива треба бити вреднована и најбољи начин да се то учини је проценити потенцијалне ефекте и њихову цену, ефективност, изводљивост, једнакост. Код алтернативних политика је веома битно анализирати методе и инструменте које се примењују и идентификовати њихове добре стране (снагу) и слабости. Вредновање алтернатива је веома осетљива и важна фаза, у којој поред објективне процене многих појава мора нужно бити укључена и вредносна димензија која је по себи сложена. Тако се најчешће бира између прилично приближних опција где не постоји јасно издвојена (по већини важних питања) најбоља опција. Избор по правилу није једноставан, није чист и оваква врста анализе по правилу садржи „размену“ у смислу да се избором нешто добије али се нешто што садрже потиснуте опције, нужно и губи.

Веома је битно у овој врсти анализа схватити да нема савршене и комплетне анализе која ће прикупити све неопходне податке, која ће на идеалан начин развити све битне димензије и аспекте проблема нити да процена може бити апсолутно објективна и неупитна.

Регуларна ситуација у овој врсти посла је да су многе информације недоступне, некомплетне или недовољне, да су аргументи разних студија и интерпретација истих података доста често супротстављени и да их је веома често тешко поредити и процењивати.

Када се усвоји нека од политика, колико је било важно пажљиво креирати, веома је битно пажљиво и пратити њену реализацију, вредновати ефекте и отворати нова питања битна за побољшање стања у датој области. Добра страна ових анализа је да су оне стално отворене, и да постоји простор за накнадно постављање питања и даље развијање проблема. У јавним политикама је посебно битно идентификовати проблеме према квалитету структурираности.

Подела је доста једноставна на:

- Добро структуриране проблеме
- Осредње добро структуриране проблеме
- Лоше структуриране проблеме.

Квалитет структурирања проблема меримо према броју актера, броју алтернатива које се идентификују, постојање консензуса или конфликта око добара или вредности, резултатима до којих тако структуриран проблем може довести и могућих даљих кретања и последица. Према томе, добро структуриран проблем подразумева да постоји само један или неколико актера одлучивања, да је број алтернатива ограничен, да постоји консензус око добара или вредности, резултати до којих тако структуриран проблем може довести су сигурност или изврстан ризик и могућа даља кретања и последице су урачунљиве.

Осредње добро структуриран проблем подразумева да такође постоји само један или неколико актера одлучивања, да је број алтернатива ограничен и да постоји консензус око добара или вредности. Специфичност која се овде јавља је да резултати до којих тако структуриран проблем може довести, су несигурности док је веома тешко предвидети и прорачунати могућа даља кретања и последице.

Лоше структуриран проблем подразумева да постоји много актера одлучивања, да је број алтернатива неограничен, да постоји конфликт око добара или вредности, да отуда резултати до којих тако структуриран проблем може довести су непознати док су могућа даља кретања и последице су неурачунљиве. Лоше структурирани проблеми се најчешће појављују у јавним политикама, што указује да креатори и аналитичари јавних политика морају располагати

вештинама анализе и квалитетног извођења сваке фазе, почев од дефинисања проблема.

У вези са овим се појављује проблем у ситуацији када се квалитетно креира политика за лоше постављен проблем. Ово стање је идентификовано као грешка трећег типа и аналитичари су јој посветили велику пажњу схватајући проблем које може изазвати.

Обично се истиче да у мноштву проблема треба идентификовати и издвојити главни, затим да се треба упустити у трагање и идентификовање проблема, као и у дефинисање и спецификацију. Проблеми могу бити по својој природи апстрактни, могу бити посебни или врло конкретни па се и методе анализе разликују. За успешну анализу апстрактних проблема, које често дефинишемо као мета проблема, је неопходно применити концептуалне и опажајне вештине и опште аналитичке методе. Код формалних проблема најбоље ефекте у анализи дају математичке и статистичке методе итд.

У зависности од типа проблема којима с конкретна јавна политика бави може се говорити и о различитим моделима. Најхитнији су описни и нормативни. Нормативне можемо даље разврстати на вербалне, симболичке и процедуралне.

Описни модел описује и објашњава проблем и даље предвиђа ток догађаја и акције јавне политике. Нормативни модел поред описа и објашњавања јавног проблема иде корак даље и предлаже решења, даје препоруке и утврђује правила игре. Постоје разне врсте нормативног модела али се посебно истичу, према активностима на које стављају нагласак, следеће врсте:

- Истраживачки (queuing model) који идентификује оптимални ниво услуга,
- Модел замене (replacement model) који идентификује време,
- Модел проналаска (inventory model) који идентификује обим процеса и време,
- Cost benefit model, који идентификује повратак користи од уложеног.

Према форми у којој се исказују ставови, нормативни модели могу бити вербални, симболички и процедурални. Вербални модел користи свакодневни језик као инструмент исказивања ставова, искази су јасни и комуникација је лака. Симболички модел користи логичке, статистичке, математичке симболе да искаже ставове. Обично се користи за предвиђања, за проналажење оптималних решења за различите проблеме и ситуације. Обично се за симболички модел користе формуле као $Y=a+bX$.

Процедурални модел се користи за предвиђање тока неких јавних акција у различитим околностима. Овај модел обезбеђује, путем различитих компјутерских програма, креирање различитих симулација као одговор на одређене проблеме.

Закључак

Без обзира што је савремена политика и обликовање регулативног система власти арканског карактера, ипак израз «јавна политика» представља неку врсту плеоназма јер по дефиницији свака политика је јавна делатност. Израз јавна политика је више синтагма техничког карактера која има другачије значење од језичког израза. Јавне политике као посебан модел нализе и теоријски концепт настао је у крилу системско-функционалне теорије политике Дејвида Истона. Према структурној шеми, политички систем се састоји из две формације: Прва формација поклапа се са формацијом грађанског друштва а друга формација се поклапа са институционалним склопом доношења политичких одлука. Грађанско друштво је формација политичког инпута а институције одлучивања су формација политичког аутпута. Ова друга формација продукује јавне политике које су мање или више одређене системом потреба и интересном структуром грађанског друштва.

Јавне политике имају три значења. Свако наведено значење поклапа се са неком од фаза политичког процеса. Прво је генеричко значење и односи се на друштвену одређеност онога што ће следити као резултат политичког процеса односно као јавна политика. Тако политика грађанског друштва обједињује консенсус око основних вредности, интереса, потреба и очекивања грађанског друштва. Очекивања од владавине односно јавних политика представља синстетизовано генеричко значење и поклапа се са социолошким значењем појма јавна политика.

Друго значење је децизионистичко и поклапа се са процесом доношења политичких одлука које су везане за управљање друштвеним интересима. Ово значење је мешавина психолошког и политиколошког елемента политичког

процеса и обухвата процес који почиње перцепцијом друштвених проблема и завршава се коначном формулацијом решења односно политичке одлуке. Треће значење јавних политика је правно односно регулативно. Оно подразумева преводње политичке одлуке у регулативну правну норму која операционализује одлуку у циљу њене реализације односно оживотворења.

Јавну политику сачињавају официјелне и саопштене одлуке владиних институција. Стварање политике је двострани процес јер он, с једне стране, укључује повезани низ акција и активности којима се политичке преференције и мотивације претварају у политичке импугне а, са друге стране, стварање политике односи се на то на који начин владе доносе јавне одлуке а не на њихову суштину.

Јавне одлуке представљају чин избора између мноштва алтернатива. Одлука може бити заснована на рационалној основу, на основу сналажљивог прилагођавања, бирократским и организационим начином као и система веровања и вредности на основу којих се оне доносе.

Процес креирања и примене јавних политика почиње перцепцијом проблема, иницијацијом његовог решавања, предлогом политике у оквиру политичке агенде. Детекција питања и проблема прелази у формулације јавних политика које се преводне у политичке и правне одлуке које се морају спроводити. Фаза евалуације јавних политика подразумева критичко преиспитивање политичких путева, и даље унапређење процеса јавних политика. Практичне јавне политике се вреднују на основу утицаја које остварују на шире друштво и његове посебне области, без обзира да ли је тај утицај позитиван или негативан. Најважније функције које треба да остваре јавне политике су: остварење интереса и потреба друштва, уређење друштвених односа, одржавање стабилности друштва, обезбеђење стицања материјалних добара и обезбеђење материјалног богатства људи, остваривање основних људских права и слобода, а у ширем смислу, јавне политике треба да обезбеде демократски систем односа између друштва и државне власти, владавину права и правну државу, и у крајњем обезбеђење развоја друштва.

Литература

1. Almond, Pael, Dalton, Strom, (2009). *Komparativna politika danas*. Podgorica: CEDEM.
2. Colebatch, Hal K. (2004). Zagreb: Policy, Fakultet političkih znanosti.
3. Colebatch, Hal K. (2006). "Mapping the Work of Policy", u:H.K. Colebatch ise (ur.) *Beyond the Policy Cycle: the Policy Process in Australia*, Allen and Unwin Sydney, 1-19.
4. Colebatch, Hal K. (2006). "What Work Makes Policy?" *Policy Sciences* 39 (4): 309-321.
5. Corbić, Kovačević. (2014). *Politički sistem*. Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu: Niš.
6. Agamben, Giorgio. (2002). *Homo saceer. Die Souveranitat der Macht und das nackte Leben*, Edition Suhrkamp, Frankfurt am Main (up. Prevod Homo sacer. Suverena moć I goli život. Multimedijalni institute, Zagreb, 2006.).
7. Burkhard, C. (2000). *Der Augenblick der Entscheidung. Zur Geschichte eines politischen Begriffis*, Nomos, Baden-Baden.
8. Hobbes, T. (2004). *Levijatan*, Zagreb: Jesenski i Turk.
9. Kuhn, H. (1968). *Politik existenzphillosophisch verstanden. Ein Auseinandersetzung mit Carl Schmittis "Begriff des Politischen"* (1993), u: isti, *Der Staat*, 447-460.
10. Locke, J. (1689). *Second Treatise of Governament*, u: *Two treatises of Government*, J.M. Dent/Charles E. Tuttle, London/Vermont, 1995.
11. 9.Hague, Harrop, Breslin. (2001). *Komparativna vladavina i politika*, Zagreb FPNZ.
12. Schmitt, C. (1923). *Duhovno-povijesno stanje suvremenog parlamentarizma*. u. *Politički spisi, Politička kultura*, Zagreb, 2007., str. 7-42).
13. Schmitt, C. (1934). *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveranitat*, Duncker und Humboldt, Berlin.
14. Schmit, C. (1963). *Das Zeitalter der Neutralisierungen und E*, u: *Der Begriff des Politischen*, Auszug, Berlin.

15. Schmit, C. (1950). *Ex captivitate salus. Erinnerungen der Zeit, 1945/47.*
16. Schmit, C. (1950). *Der Nomos der Erde im Volkerrecht des Jus Publicum Europaeum.*
17. Strauss, L. (1988). Anmerkungen zu Carl Schmitt (1932), u.: Meier, H., Carl Schmitt, Leo Strauss und "Der Begriff des Politischen", 97-125.
18. Hejvud, E, (2004), Klio, Beograd.
19. Hague, Harrop, Beslin, (2001), *Komparativna politika i vladavina*, Politička kultura, Zagreb.
20. Zavadski, S. (1975). *Država blagostanja*. Beograd: Radnička štampa.
21. Beri, N. (2007). *Uvod u modernu političku teoriju*, Beograd: JP Službeni glasnik.
22. Petak, Z. (2008). Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, *Politička misao*, 2/9-26.
23. Petek, A. (2008). *Policy mreže i proučavanje javnih politika – prednosti i nedostaci*, *Politička misao*, 2/55-72.
24. Petković, K. (2008). Interpretacijska policy analiza i deliberacijska demokracija: treba li politizirati analizu. Zagreb, *Politička misao*, 2/27-53.
25. Ottmann, H. (2010). Decizionistički model javnih politika, *Politička misao*, 1/129-141.
26. Colebatch, H. (2008). Policy kao preispitivanje procesa vladavine. *Politička misao*, Zagreb, 2/3-7.

Попис остале истраживачке грађе

1. Резолуција о законодавној политици народне Скупштине Србије, Београд, 2013.
2. Приручник анализу јавних политика, АЛДИ, Горажде, 2007.
3. Приручник за развој јавних политика за државне службенике у БиХ, Сарајево, 2010.
4. Анализа и заговарање јавних политика, ЕДУ, ГОНГ, ФПЗ, Загреб, 2014.

Сажетак

Теорије и модели јавних политика

Основни предмет мастер рада *Теорије и модели јавних политика* је научна дескрипција јавних политика посебно научна дескрипција теорија и модела јавних политика. Теоријско правно пручавање јавних политика у овом раду подразумева истраживање ове проблематике анализом садржаја карактеристичне литературе односно, истраживање репрезентативне литературе из области теорије државе и политике и поређење таквих садржаја са посматраним процесом креирања и остваривања јавних практичних политика.

Основни методи истраживања теорија и модела јавних политика су опште научне методе и карактеристичне правнотеоријске методе дедукције и генерализације изведене из доступних знања и истраживања обе области. Као посебне методе у истраживању коришћени су: теоријско правни метод, социолошко-правни метод и политиколошко-правни метод. У оквиру предмета истраживања овог мастер рада посебна пажња усмерена је на појам и одређења јавних политика, врсте и циклус јавних политика, најзначајнији теоријски и модални приступи јавним политикама, проблем комплементарности и координације у обликовању јавних политика, децизионистички модел јавних политика и анализа типова јавних политика.

Као основни резултат истраживања ове проблематике, аутор је прво утврдио три основна значења јавних политика. Свако наведено значење поклапа се са неком од фаза политичког процеса. Прво је генеричко значење и односи се на друштвену одређеност онога што ће следити као резултат политичког процеса односно као јавна политика. Тако политика грађанског друштва обједињује консенсус око основних вредности, интереса, потреба и очекивања грађанског друштва. Очекивања од владавине односно јавних политика представља

синстетизовано генеричко значење и поклапа се са социолошким значењем појма јавна политика.

Друго значење је децизионистичко и поклапа се са процесом доношења политичких одлука које су везане за управљање друштвеним интересима. Ово значење је мешавина психолошког и политиколошког елемента политичког процеса и обухвата процес који почиње перцепцијом друштвених проблема и завршава се коначном формулацијом решења односно политичке одлуке. Треће значење јавних политика је правно односно регулативно. Оно подразумева превођење политичке одлуке у регулативну правну норму која операционализује одлуку у циљу њене реализације односно оживотворења.

Јавну политику сачињавају официјелне и саопштене одлуке владиних институција. Стварање политике је двострани процес јер он, с једне стране, укључује повезани низ акција и активности којима се политичке преференције и мотивације претварају у политичке импугне а, са друге стране, стварање политике односи се на то на који начин владе доносе јавне одлуке а не на њихову суштину. Јавне одлуке представљају чин избора између мноштва алтернатива. Одлука може бити заснована на рационалној основу, на основу сналажљивог прилагођавања, бирократским и организационим начином као и система веровања и вредности на основу којих се оне доносе.

Процес креирања и примене јавних политика почиње перцепцијом проблема, иницијацијом његовог решавања, предлогом политике у оквиру политичке агенде. Детекција питања и проблема прелази у формулације јавних политика које се преводје у политичке и правне одлуке које се морају спроводити. Фаза евалуације јавних политика подразумева критичко преиспитивање политичких аутпута, и даље унапређење процеса јавних политика. Практичне јавне политике се вреднују на основу утицаја које остварују на шире друштво и његове посебне области, без обзира да ли је тај утицај позитиван или негативан. најћешће функције које треба да остваре јавне политике су: остварење интереса и потреба друштва, уређење друштвених односа, одржавање стабилности друштва, обезбеђење стицања материјалних добара и обезбеђење материјалног богатства

људи, остваривање основних људских права и слобода, а у ширем смислу, јавне политике треба да обезбеде демократски систем односа између друштва и државне власти, владавину права и правну државу, и у крајњем обезбеђење развоја друштва.

Данас се модерне државе суочавају са великим и све бројнијим проблемима које су предмет јавних политика. Јавна политика се посматра не само са становиште анализе структура и институција које учествују у доношењу одлука, већ се јане политике посматрају и са становишта резултата и постигнућа. Централна категорија у истраживању јавних политика је одлука при чему се нагласак ставља на то ко доноси одлуке, на који начин, како их спроводи и вреднује њене резултате. Комплексност и вишедимензионалност јавних политика се и огледа у томе што се процес одвија у сложеном и контингентном окружењу. У процесу доношења одлука учествују односно делују различити актери, са сложеном структуром интереса и преференција, а питања која се решавају су више комплексна и захтевају стручност и благовременост у одлучивању. Процес спровођења јавних политика и практични резултати представљају основу за оцену и вредновање њених резултата и на основу тога почетак редефинисања старих или формирање нових јавних политика.

Кључне речи: јавне политике, теорије и модели, функције државе, одлука, policy анализа.

Summary

THEORIES AND MODELS OF PUBLIC POLICY

The main subject of the thesis *Theories and models of public policy* is a scientific description of public policies in particular, scientific description of theories and models of public policies. Theoretical and legal study of public policy in this text refers to research this issue by analyzing the content of which is characteristic of a representative survey of literature from theory of state and politics and the comparison of such content with the observed process of creation and implementation of public policy issues.

The basic methods of research theories and models of public policy are universal scientific methods and specific pravnoteorijske methods of deduction and generalization derived from available knowledge and research in this area. As a special research methods were used: the theoretical legal method, socio-legal method and politico-legal method. During the course of this research master thesis special attention has been paid to the concept and definition of public policies, forms and policy cycle, the most important theoretical and modal approaches to public policy, the issue of complementarity and coordination in shaping public policy, decisionistic model public policies and analysis of the types of public policies .

As the main result of the study of this issue, the author initially found three basic meanings of public policy. Any indicated meaning coincides with a phase of the political process. The first is a generic meaning and refers to a social determination of what will follow as a result of the political process or as a public policy. Thus the policy of civil society encompasses consensus on basic values, interests, needs and expectations of civil society. Expectations of the rule or policy is a synthesized generic meaning and coincides with the sociological meaning of the term public policy.

The second meaning is decisionistic coincides with the process of political decision-making related to the management of social interests. This meaning is a mixture of psychological and politicological element of the political process and

includes the process of starting the perception of social problems and ends with the final formulation of solutions and political decisions. A third meaning of public policy is a legal or regulatory. It involves translating political decisions in the regulatory norms that decision in order to operationalize its implementation and accomplishment.

Policy constitute the official and communicated the decision of government institutions. Creating policy is two-way process because, on the one hand, involves a series of related actions and activities to political preferences and motivations converted to impute political and, on the other hand, policy-making hinges on how governments make public the decision not to their essence. Public decision constituted an act of choosing between a multitude of alternatives. The decision may be based on a rational basis, on the basis of a resourceful adaptation, bureaucratic and organizational method and system of beliefs and values on which they are made.

The process of creating and implementing public policies begins to perception problems, the initiation of its resolution, the proposed policy within the framework of the political agenda. Detection issues and problems exceeds the formulation of public policies that are translated into a political and legal decisions must be implemented. The evaluation phase of public policy implies a critical examination of political output, and further improvements in the policy process. Practical policy are evaluated on the basis of the impact achieved at the wider society and its specific areas, regardless of whether that impact is positive or negative. The most common features that should make the policy are: realization of the interests and needs of society, the organization of social relations, maintaining social stability, ensuring the acquisition of material goods and the provision of material wealth of people, the exercise of basic human rights and freedoms, and in a broader sense, public policy should provide a democratic system of relations between society and the state government, the rule of law and the rule of law, and ultimately ensuring the development of society.

Today, the modern state faced with a large and growing number of problems that have cartwheel policy. Public policy is seen not only from the standpoint of analysis of structures and institutions that participate in decision-making, but jane policies viewed from the standpoint of results and achievements. The central category in the study of public policy is a decision whereby the emphasis is placed on who makes decisions,

how, how to implement and evaluate its results. The complexity and multidimensionality of public policy and is reflected in the fact that the process takes place in a complex and contingent environment. In the decision making process involved or affected by different actors, with a complex structure of interests and preferences, and the issues addressed are višekompleksna and require expertise and timeliness in decision making. The process of implementing the policy and practical results are the basis for the assessment and evaluation of its results and based on this the beginning of redefining old or the formation of new public policies.

Key words: public policies, theories and models, state functions, decisions, policy analysis.

Биографија студента

Дејан Симић је рођен 04.07.1979. године у Нишу. Средњу Правно - пословну школу завршио је у Нишу, а дипломирао јуна 2010. године на Економском факултету Универзитета у Нишу.

Од 2001, године до 2010. године радио је као туристички водич у Т.А „Еуротурс“ Ниш. Говори енглески и немачки језик. Од априла 2010. године до децембра исте године ради у Специјалној болници у Топоници код Ниша у економској служби. Од 01. 04. 2011. године запослен је у Електропривреди Србије у Регионалном Центру „Југоисток“ у Нишу у Центру за Интегрисани Менаџмент Систем где и сада ради. Представник је руководства система менаџмента од јуна 2012. године на пројекту увођења стандарда SRPS ISO/IEC 17020:2012 и добијања акредитације и овлашћења за рад контролног тела (контролисање и оверавање мерила електричне енергије) у Регионалном Центру „Југоисток“, Ниш.

Ожењен је и живи у Нишу.

Из области економских наука, у коауторству објавио је два научна рада: „Ревизија у савременим условима пословања“, Економски факултет Приштина, истраживачки центар, јула 2011. године, стр. 157-172., и „Улога финансијског рачуноводства у годишњем финансијском извештавању“ – Међународна конференција ЕМоНТ 2014 одржана од 14. до 16. јуна 2014. године у Врњачкој Бањи.

**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНОГ И
ЕЛЕКТРОНСКОГ ОБЛИКА МАСТЕР РАДА**

Име и презиме аутора мастер рада: ДЕЈАН СИМИЋ

Наслов мастер рада: ТЕОРИЈЕ И МОДЕЛИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Ментор: ДР СЛАВИША КОВАЧЕВИЋ, ДОЦЕНТ

Изјављујем да је електронски облик мастер рада у формату истоветан штампаном облику који сам предао Правном факултету Универзитета у Нишу.

У Нишу, 19.10.2015.

Потпис аутора

**ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ И ОДОБРЉАВАЊУ
ОБЈАВЉИВАЊА МАСТЕР РАДА**

Изјављујем да мастер рад ТЕОРИЈЕ И МОДЕЛИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА пријављен и одобрен на Правном факултету Универзитета у Нипшу:

- представља резултат самосталног истраживачког рада;
- није у целини, нити у деловима са моје стране пријављиван за одбрану на другим факултетима или универзитетима;
- не крши ауторска права или интелектуалну својину других лица.

Дозвољавам да се овај мастер рад чува у библиотеци и објави на сајту Правног факултета Универзитета у Нишу.

Аутор мастер рада: ДЕЈАН СИМИЋ

У Нишу, 19.10. 2015.

Потпис аутора
