

ПОЛИТИЧКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И ЈАВНА ПОЛИТИКА

УДК: 35.07:321.7

Примљено: 5. јуна 2010.

Прихваћено: 30. августа 2010.

Оригинални научни рад

Српска политичка мисао

број 3/2010.

год. 17. vol. 29.

стр. 91-116.

Снежана Ђорђевић

Факултет политичких наука, Београд

ПОЈАМ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И НАЧИН ДИЗАЈНИРАЊА ПОЛИТИКЕ

Сажетак

У овом тексту ћу објаснити појам и значај јавне политике, процес анализе, инструменте и типове јавних политика.

Други део анализе је посвећен специфичности приступа у креирању и реализацији јавних политика од грађана према власти и допринос ових процеса демократизацији друштва.

Трећи део анализе је мини студија случаја Србије која обухвата квалитет укупног система и институционалног амбијента, улогу администрације и служби у укључивању грађана и примере добре праксе (општина Инђија) који се односе на реформисану општинску администрацију и на систем 48 у пружању услуга.

Кључне речи: јавна политика, социјална демократизација, локална самоуправа

I ПОЈАМ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

Појам и значај јавних политика

Јавне политике се дефинишу на различите начине. Оне су практичне, секторске политике путем којих се решавају бројни проблеми грађана и друштва и живот у заједници се обликује као много пријатнији и удобнији. Како ове политике обликују живот друштва и појединаца природно је да су привукле пажњу истраживача (испрва у САД и англосаксонском свету а касније ова научна дисциплина јача широм света).

Смисао студија јавне политике је у покушају да се анализира политика, начин њеног обликовања, промене до којих долази и коначно ефекти које политике имају на садашње али и будуће генерације. У сваком демократском друштву је битно да грађани разумеју како власт креира политику, како нуди оптимална решења којима се отварају одређене могућности избора за грађане и коначно како вреднује политике.

Креатори политике више воде рачуна о јавним интересима грађана и одговорнији су у амбијенту у коме се и грађани активно укључе у ове процесе креирања политика. Ови процеси повратно снажно јачају демократску димензију политичких процеса, али и повећавају квалитет јавних избора јер их приближавају реалним потребама грађана доприносећи бољем коначном квалитету услуга.¹⁾

Анализа јавних политика представља област које креира, критички приступа и обрађује податке који су корисни за разумевање и унапређење политике. Циљ студија је да се препознају, дефинишу, разумеју, пореде, супротставе, објасне, предвиде, процене, вреднују, синтетизују, дијагностицирају, планирању и примене јавне политике. Ове студије траже активно учење а не пасивно знање. Примена знања је критични чинилац овладавања овом облашћу и ту нема простора пасивном усвајању.

Свако озбиљно, демократско друштво посвећује велику пажњу процесу дизајнирања, обликовања и креирања јавних политика. Овај процес представља срж демократије и значајно утиче на

1) Michael E. Kraft, Scott R. Furlong: *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004. стр. 1.

квалитет јавних програма, услуга и коначно задовољства грађана квалитетом власти.²⁾

Јавне политике обезбеђују предуслове за постојање демократског и праведног друштва. Нека од најбитнијих одлика су: транспарентност власти, одговорност политичара, отворени процеси одлучивања, партиципација грађана и цивилног друштва, демократичност, ефикасност, ефективност, једнакост и доступност у реализацији јавних програма, као и дистрибутивна правда.

У транзиционим земљама је свакако веома битно доследно спровести реформе политичког система које подразумевају поделу и равнотежу власти, *децентрализацију, демократизацију као и деполитизацију* власти. Реформа економије и успостављање тржишног система је друга страна која подупиरे политичке реформе и јача развојне потенцијале друштва.

На политичкој сцени постоје бројни актери као што су грађани, интересне групе, невладине организације, политичке партије, медији итд. Јавне политике теже да направе обухватне политичке коалиције и да што квалитетније укључе све актере. Ови напори се виде посебно у процесима креирања и примене јавних политика и програма као и испоруке јавних услуга, у транспарентним активностима власти као и у јавности рада која обухвата лак приступ грађана информацијама.

ПРОЦЕС АНАЛИЗЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Полиси анализа обухвата решавања проблема у разним областима политика. Она је мултидисциплинарна и обухвата теорије, методе и начин обраде друштвених наука (политичке науке, социологија, социјална филозофија, психологија, економија итд). У области јавне политике се примењују различите научне методе, вештине, често користи проблемска оријентација, па чак и уметност преговарања и вештина наговарања. Знање до кога се долази је по правилу корисно и применљиво и ова дисциплина оспособљава за креирање јавних политика.³⁾

У процесу анализе јавних политика се намеће сваком од актера да **прави избор** и присутна је често размена између разних, међусобно конкурентних вредности као што су једнакост, ефика-

2) Michael E. Kraft, Scott R. Furlong: *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004. стр. 4.

3) William N. Dunn: *Public Policy Analysis - An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 2004. стр. 2.

сност, ефективност, сигурност, слобода и демократија. Отуда се стално испитује какво је стање, који су проблеми, шта је добро као и шта треба чинити.

Полиси анализа се односи на четири типа питања:

1. Каква је природа проблема за који тражимо решење?
2. Који од два или више смерова акција треба да се изабере да би се проблем решио?
3. Који су резултати изабраног смера активности?
4. Да ли ти резултати помажу решавању проблема?
5. Које будуће последице могу да се очекују ако се овај смер активности настави?

Одговор на ова питања обухвата пет типова информација релевантних за јавне политике па их зовемо и компоненте јавне политике.⁴⁾

1. Полиси проблем је идентификовано незадовољавајуће стање које треба унапредити путем јавне активности. Веома је битно анализирати све битне аспекте проблема, идентификовати актере, интересе, проблеме и могућа решења.

2. Жељена политика представља могуће решење за проблем и њу креирамо да бисмо подigli квалитет политике и решили проблеме.

3. Очекивани резултати су могуће последице политике која је дизајнирана да се примени и да реши идентификовани проблем.

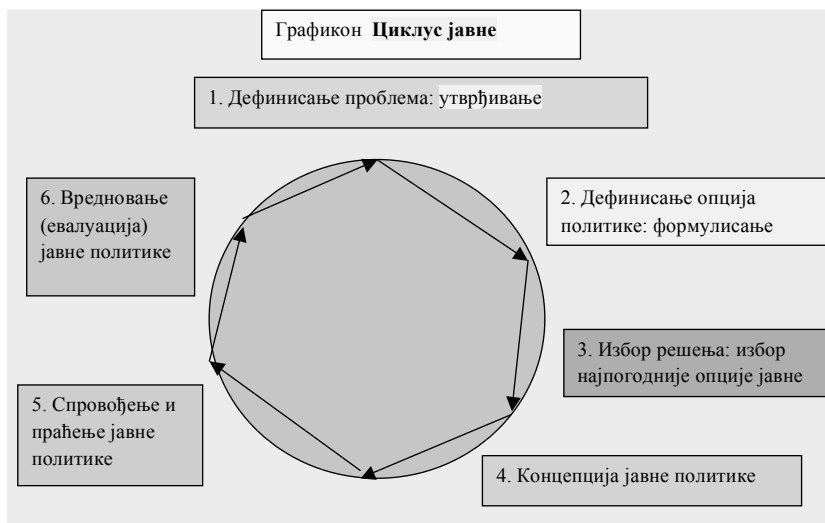
4. Резултати посматране политике указују да ли је креирана политика квалитетна, да ли је утицала на решавање проблема и до које мере. Од великог је значаја да се прати примена политике, да се врши вредновање и донесу закључци о даљем начину вођења политике.

5. Извођење политике је континуиран процес, цикличан и стално траје. Анализа нам указује који су проблеми решени, који су тек делимично решени а који нису уопште. Могуће је да у новом контексту настају и потпуно нови проблеми.

4) William N. Dunn: *Public Policy Analysis - An Introduction*, Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey

МОДЕЛ ПРОЦЕСА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА (ЦИКЛИЧНИ МОДЕЛ)

Модел процеса јавних политика прати све фазе креирања политика у логичком следу и цикличној повезаности. Постоји 6 фаза које се обично сликовито приказују на следећи начин:



Циклус јавне политике не прописује већ само идентификује и усмерава најважније фазе процеса креирања и примене јавних политика. Свака од ових фаза подразумева постојање разних политичких актера, специфичних односа успостављених између њих, специфичних садржаја, процеса и процедура и коначно специфичних излазних ефеката и резултата. Ове фазе нужно следе једна за другом мада у пракси може доћи до дисбаланса у трајању сваке од њих, преклапања, нестанка неке од фаза итд. Циклус се стално креће и спроведена јавна политика зачетак је нових проблема, иницијатива за промене, усавршавање итд.⁵⁾

1. **Дефинисање проблема** је веома важна фаза, у којој се идентификује проблем, слабости и објашњавају узроци његовог настанка. Узроци су, по правилу, комплексни па је веома тешко направити свеобухватну анализу. Процес дефинисања није неутралан посао, није апсолутно објективан јер су и истраживачи субјек-

5) Сваки од аутора обавезно обрађује питање циклуса јавне политике. Свако од њих међутим има неки свој специфичан методолошки приступ. Видети: Larry N. Gerston: *Public Policy Making – Process and Principle*, M. E. Sharpe, Armonk, New York, London, England 1997, Carl V. Patton, David S. Sawicki: *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1993.

тивни, што утиче на слабости или једностраност анализе. Често се каже „Шта заступаш зависи од тога где седиш“ истичући да визура сваког појединца зависи од амбијента у коме живи, од идеја које има и искустава и информација које поседује. Отуда је битно да се у ову фазу укључе експерти, интересне групе, јавне институције и приватни сектор јер ће сваки од њих бацити корисно светло на проблем и на њихову визуру стања као и очекиваних праваца решавања.⁶⁾

2. Дефинисање опција и формулисање политика такође представља доста сложену фазу, у којој долази до изражаја оцена ургентности решавања проблема и избора оптималних алтернатива. И у овој фази научници и стручњаци могу много да помогну, а политичари имају за задатак да направе коначне изборе и обликују политику и жељена решења. Трећа битна група актера су стручњаци и службеници који до детаља обрађују сваки аспект датог проблема и програма јавне политике којим дати проблем треба решити.

Формулисање политике подразумева развој предложеног тока акције који ће помоћи да се реши идентификован јавни проблем. Формулисање политике је технички али и политички процес. При формулисању се мора водити рачуна о многим особинама датог проблема и јавне политике која треба да га разреши. Битно је видети колика је економска цена његове реализације, колика је видљивост проблема, социјална и политичка прихватљивост, конфликтност и коначно, која је могућа ефективност реализације датог програма.

Да би се виделе све могуће ситуације битно је водити рачуна о две важне детерминанте постојећег проблема: степен његове видљивости и степен постојања конфликта интереса у погледу могућих решења.

Слика 1 Утицај на постављање агенде и на формулисање политике

Ниво конфликта	Степен видљивости	
	<i>Висок</i>	<i>Низак</i>
<i>Висок</i>	Криминал, контрола оружја,	Најгоре шансе Раст популације, енергија
<i>Низак</i>	Најбоље шансе Сигурност авио-саобраћаја	Истраживачки грантови, пројекти везани за воду, пољопривреду

6) Овај аспект је интересантно анализирао Larry N. Gerston: *Public Policy Making – Process and Principles*, M. E. Sharpe, Armonk, New York, London, England 1997.

Најбоље шансе за афирмацију имају пројекти који су високо видљиви и јасни свим актерима а ниво конфликта је низак. Обратно, пројекти који су слабо видљиви и нејасни а подразумевају висок ниво конфликта имају најмање шансе да се укључе у јавну политику.

3. Избор најбољих опција (детерминанте успостављене агенде) је фаза у којој се бирају најбоље опције. У овај процес су укључене вредносне и друге процене па је битно схватити све потенцијалне опасности ове фазе.

Решавање неких проблема у политици се уводи аутоматски као на пример: усвајање буџета, легислатива која треба да обнови постојеће програме, номинације за постављења политичара на извршне позиције итд. Ови послови обухватају велики део времена радног дана политичара. Ипак, појављују се нова питања која треба решавати и у том контексту се отвара питање шта утиче да нека од тих питања улазе у разматрање а да друга не улазе?

Свакако да су опредељујући моменти „тежина проблема“ по последицама, тежина саме јавне политике у смислу расположења јавности, интереса главних актера, затим политичка тежина у смислу амбијента итд. За сваку од политика се намеће као важно питање економске изводљивости и политичке прихватљивости. Како су политичари главни актери, важно је имати у виду да они стално послушнују и осећају јавно мњење поводом свих јавних питања. Поред великог броја интересних група, think thank организације представљају важан извор предлога за најбоље опције.

4. Концепција и легитимизација политике

Политичка легитимизација представља јавно, формално прихватање политика од стране политичких институција. Обично процедура може бити гласањем већине датог тела и слично. Сам процес легитимизације може бити посматран као једноставан, уколико се фокусирамо превасходно на процедуру. Уколико се анализира сукобљеност интереса бројних социјалних и политичких актера овај процес може бити и сложен.

Отуда је битно увек анализирати да ли је дата политика која пролази процес легитимизације у складу са уставом, законима, са културом и вредностима већине друштва. Уколико јесте, онда се, уз исказану јавну подршку јавности и свих актера, може сматрати легитимном. У супротном могу се очекивати проблеми у свакој од наредних фаза.⁷⁾

7) Видети такође код Carl V. Patton, David S. Sawicki: *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1993.

5. Спровођење и праћење (надгледање) политике

Спровођење политике је важна фаза која не представља крај већ почетак процеса реализације политике. Она се дефинише као сет активности усмерених према реализацији програма.⁸⁾ У време државе благостања се заиста сматрало да је доношење закона крај посла, те се самом процесу имплементације није посвећивала велика пажња. Током анализе рада свих нивоа и грана власти идентификовано је да такав приступ није био добар па је срж бројних реформи власти и јавне управе, директно усмерен на резултате (Result driven government). Нови начин управљања (New Public Management; NPM) усвојен од стране свих нивоа власти подразумева стално праћење ефеката рада, идентификовање успеха и неуспеха, корекцију слабости и даље развијање успешних програма.

У сваком систему је за процес примене програма надлежна извршна власт која значајно обогаћује методе рада у овој фази, користи разноврсна знања стручњака из агенција или ван њих и ослања се на тимски рад запослених.⁹⁾

Три аспекта примене политике су веома битни: организација, интерпретација и примена. **Организација** представља обезбеђивање ресурса, офиса и метода неопходних за реализацију програма. **Интерпретација** је битан чинилац који значи превођење крутог и формалног језика програма јавне политике (закона, планова, директива и регулаторних захтева) у језик који сви грађани могу лако разумети. **Примена** је рутинско обезбеђивање услуга, плаћања и других обавеза према програмским циљевима и инструментима.

Извршна власт се доминантно бави овом фазом и поседује извесну дискрецију. Главни извршни функционер (Chief Executive Officer, CEO) тежи да у тим укључи људе који деле његово виђење интерпретације закона, приоритета, начина алокације буџета као и схватања који политички инструменти треба да се користе и на који начин.

У процесу спровођења политике може доћи до конфликта и то обично по питањима која нису разјашњена у самом процесу креирања и усвајања политике.

8) Michael E. Kraft, Scott R. Furlong: *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004. стр. 88.

9) О значају стручњака, бирократије је посебно говорио велико број аутора међу којима се издваја читава теорија јавног избора. Поред теоретичара јавног избора видети детаљније: Видети: Larry N. Gerston: *Public Policy Making – Process and Principles*, M.E.Sharpe, Armonk, New York, London, England 1997, Carl V. Patton, David S. Sawicki: *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1993.

6. Вредновање и промена политике

Основни смисао ове завршне фазе реализације политике је низ акција којима се анализира да ли се политика остварује и да ли се њоме квалитетно, ефективно и ефикасно реализују намере и циљеви.

Владини програми су по правилу веома вредни и врло је важно пажљиво пратити квалитет реализације програма.

Методи евалуације су веома битни и разноврсни и неки од основних су анализа трошкова, ефеката и ефикасности (*cost benefit, efficiency and effectiveness analize*), као и разноврсни програми процењивања вредности и ефеката програма. Субјекти евалуације могу бити бројни: Скупштина, централна или локалне власти, интересне групе, NGO и *think thank* организације итд.

Подаци до којих се долази вредновањем политика указују да ли ће наставити или кориговати дату политику. Последица вредновања је идентификација нових проблема, потреба и неопходности корекције јавне политике као и стварања нових програма и пројеката.

ИНСТРУМЕНТИ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

У сваком друштву се изнова отвара питање да ли власт уопште треба да интервенише или да препусти решење проблема и ситуације индивидуалној одлуци или тржишној регулацији. Либерална држава је одувек имала као водећи принцип да држава треба да регулише само неопходне и прецизно регулисане области а остало треба препустити индивидуалној иницијативи, избору и тржишним принципима. Друге идеолошке струје имају другачији приступ овим питањима али без обзира на разноврсност ових приступа основни разлози укључивања државе и других нивоа власти у решавање јавних проблема су углавном тројаки: политички разлози, морални разлози и исказане тржишне слабости

Политички инструменти су разноврсни и у времену нео-либералне државе начин употребе се доста мења. У већој мери се користе инструменти повезани са тржишним механизмима, уговори, укључује се приватни сектор у пружање низа јавних услуга као и организације цивилног друштва.

Могли бисмо начелно говорити о неколико битних група инструмената јавне политике као што су регулација и нормативна акта, нови менаџмент власти, тржишни механизми, опорезивање, давања и јавна потрошња као и многобројни инструменти из области образовања, информисања и убеђивања.

У наредном делу само начелно ће бити осветљене најбитније одлике сваке од ових група инструмената.

Регулацију представљају пре свега закони, затим владине одлуке, административна пракса и процедуре. Нормативна решења уређују одређену област путем диспозиције а реализацију намећу санкцијом која се примењује у случају кршења норме.¹⁰⁾

Менаџмент власти

Власт може да пружа разноврсне услуге директно и таквих се услуга власт у неолибералној држави радо одрицала. У том контексту власти све више иду на укључивање приватног сектора, приватних или јавних агенција у разне области пружања услуга. За те сврхе се све више користе уговори као начин обезбеђивања јавних услуга. И у овим аранжманима власт је задужена за регулисање дате области, она успоставља стандарде, координира активности свих субјеката укључених у ове процесе и гарантује грађанима минимум стандарда и квалитета услуга.

Да би то успешно радила власт перманентно мора да прати процес пружања услуга и мери остварене ефекте користећи бројне критеријуме као што су: ефективност, цена и одговорност према јавности.

Са новом кризом отпочелом 2008. године, држава и власти поново преузимају већу улогу у регулацији и коришћењу бројних инструмената директног утицаја и на економске процесе, што представља велики изазов за савремену демократију и даљи развој друштва.

Опорезивање и јавна потрошња

Држава је у већој мери почела да користи порезе да би са државом благостања успела да обезбеди бројне услуге грађанима. Порези нису само инструмент прикупљања средстава за реализацију владиних програма већ и средства за борбу против штетних последица. Тако је порез на цигарете учинио цигарете мање доступним (скупљим) а средства скупљена од овог пореза су уложена у анти-пушачку кампању. Порез на загађење је својеврсна казна загађивачима и средства су усмерена на чишћење околине и смањивање направљене штете као и на програме рециклаже.

Отуда је данас права вештина изабрати најбољи инструмент или аранжман инструмената за решавање одређених јавних проблема. Избор инструмента обухвата многа питања од којих су нај-

10) Леп преглед развоја регулације као и менаџмента видети: Wayne Parsons: *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Lyme, US, 1997.

важнија: Да ли тај инструмент или аранжман више инструмената ефективно решава идентификовани проблем? Да ли је тај инструмент политички прихватљив? Да ли је технички изводљива примена датог инструмента?

ТИПОВИ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

У зависности од модела понашања власти, од врсте инструмената које користи, начина на који их користи, које аранжмане креира као и од начина управљања уопште, разликује се неколико типова јавних политика: дистрибутивна, редистрибутивна, регулативна, већинска итд.

Дистрибутивна политика се реализује у амбијенту у коме власт само расподељује средства на разне програме који међусобно нису супротстављени. Овај модел подразумева погодне финансијске околности тако да не постоји лимит у трошењу средстава, не постоји фискални стрес нити непријатна ситуација да награђивање неког програма иде на рачун неког другог (игра нулте суме, zero summe game). Овај тип политике је био присутан у времену државе благостања.

Редистрибутивна политика се реализује у време економске кризе, снажно израженог фискалног стреса, у условима у којима у друштву постоји снажан конфликт различитих интереса свих социјалних и политичких актера и давање једном програму најчешће значи смањивање или потпуно укидање давања за друге програме (игра нулте суме). Овај модел је стални пратилац креирања јавне политике нео-либералне државе.

Регулаторне политике представљају владина ограничење индивидуалног избора појединаца да не би прешли прихватљиве границе. У зависности од типа регулације, регулаторне политике могу бити компетитивне или заштитне. **Компетитивне политике** регулишу правила и односе у обезбеђивању услуга разних мрежа (енергија, телекомуникације итд). **Заштитне политике** власт користи да штити јавност од активности које погађају јавни сектор. Власт мора да обезбеди поштену расподелу бенефиција и трошкова да би јавне политике биле прихватљиве.

Наредна табела сликовито говори о типовима политика према концентрацији или дистрибуцији бенефита и трошкова применом дате политике.

**Табела: Политике према концентрацији или
дистрибуцији бенефита и трошкова**

	Бенефити	Бенефити
Трошкови	Широки дистрибуирани	Концентрисани
Широки дистрибуирани	<i>Већинске политике</i> Примери: социјална заштита, опште пореске бенефиције	<i>Клијентске политике</i> Примери: давања за руднике, ранчеве, пољопривреду, за изворе енергије (гас, угаљ, нафта, нуклеарна енергија итд)
Концентрисани	<i>Предузетничке политике</i> Примери: заштита животне средине, заштита потрошача, регулација хране и лекова итд.	<i>Политике интересних група</i> Примери: кабловска телевизија према сателитским компанијама, синдикати рудара према власницима рудника, компаније камионџија према железници или авионском транспорту.

Извор: Michael E. Kraft, Scott R. Furlong: *Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington DC, 2004. стр. 96.

Трошкови и бенефиције (користи) могу бити новчани као и неновчани за сваког актера. Најбољу опцију чине ***већинске политике*** јер имају широко дистрибутивне и бенефите (што мотивише сваког корисника на прихватање овакве политике) и трошкове (који се прихватају као нужни).

Предузетничке политике обезбеђују корист великом броју корисника тј. друштву у целини док трошкове сноси уска група. Успех ове политике у великој мери зависи од способности креатора и реализатора јавних политика да истакну јавну корист, добро и јавни интерес које ова политика обезбеђује као и праведност предложене дистрибуције трошкова. Добри примери су: заштита животне средине, заштита потрошача, регулација хране и лекова итд.

Клијентске политике обезбеђују корист уској групи док се средства за реализацију преносе на широк круг социјалних актера. Прихватљивост и успех ове политике јако зависи од видљивости политике и способности креатора да обезбеде ефективно и ефикасно спровођење политика. Добри примери су: давања за руднике,

ранчеве, пољопривреду, за изворе енергије (гас, угаљ, нафта, нуклеарна енергија итд).¹¹⁾

Политике интересних група нису атрактивне јер корист добија ужа група док трошкове сноси такође ужа али конкурентска група. Усвајање оваквих политика захтева исцрпне процесе преговарања и њено прихватање од стране носилаца трошкова. Добри примери су: кабловска телевизија према сателитским компанијама, синдикати рудара према власницима рудника, компаније камионица према железници или авионском транспорту.

II ЗНАЧАЈ ДИЗАЈНИРАЊА ПОЛИТИКЕ ОД ГРАЂАНА ПРЕМА ВЛАСТИ

Значај *bottom up* приступа у дизајнирању јавних политика

Приступ у дизајнирању политике у коме се иде од грађана према власти (***bottom up***) специфичност је превасходно демократских система који укључују грађане и цивилно друштво у процесе одлучивања. У овом процесу је од изузетног значаја да политичка елита заговара и верује у демократске вредности, да грађани буду свесни да су главни актери јавне сцене те да имају право (али и обавезу) да се укључе у све фазе креирања али и реализације политике.¹²⁾

Веома је битно да је у друштву развијена **демократска култура**, да власт ради транспарентно и да се мере ефекти и квалитети реализације политика, програма и пружања јавних услуга.

Директно укључивање грађана обезбеђује идентификацију њихових **потреба** које су основа и темељ јавних програма и обликовања пакета јавних услуга. Битно је да се грађани укључују и у креирање политике као и у процес реализације. Савремене власти улажу пуно напора да успоставе стандарде у свакој јавној области

11) Видети такође: Wayne Parsons: *Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, Lyme, US, 1997, Larry N. Gerston: *Public Policy Making – Process and Principles*, M.E.Sharpe, Armonk, New York, London, England 1997, Carl V. Patton, David S. Sawicki: *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1993.

12) Видети: Aaron Wildavsky: *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little, Brown, Boston, 1979. затим Aaron Wildavsky: *Searching for Safety*, Transaction Book, New Brunswick, N.J, 1988, као и Frank Fisher: *Evaluating Public Policy*, Nelson Hall Publishers, Chicago, 1995.

политика, да што креативније креирају програме, да прате процес примене, мере резултате и вреднују их (стандардизација, бенчмаркинг).¹³⁾

ЕУ је читав систем поделе надлежности разних нивоа власти као и функционисања засновала управо на bottom у приступу примењеном у принципу субвенционисаности. Све што се може реализовати од послова на нивоу најближем грађанима, реализује тај ниво власти. Сви програми подразумевају укључивање грађана. Сваки програм се коначно реализује на нивоу који обезбеђује најефикаснију и најефективнију реализацију. Овај принцип представља хармоничан баланс принципа демократичности (укључивање грађана) и економичности (обезбеђење услуга према принципима економије обима).

Криза демократије и управљања – реформски инструменти

Политичари често не обраћају пажњу на интересе грађана, креирају политике којима се штите интереси одређених група што има нужно за последицу гомилање социјалних проблема, незадовољства грађана и кризу власти.

Савремене реформе јавног сектора (државе, локалних власти) укључују бројне **инструменте** који подразумевају јачање цивилног друштва, партиципације грађана, укључивање конкуренције у све области у којима јавни сектор престаје монополски да обезбеђује јавне услуге.¹⁴⁾

Једна од иновација до које се дошло је креирање јавно приватних партнерства. Држава и локалне власти се повлаче из монополске позиције пружања јавних услуга, у овај процес укључују приватни сектор и невладине организације. Власти успостављају међу потенцијалним даваоцима услуга односе конкуренције да би се тако обезбедило што виши квалитет и доступност услуга, примереност услуга потребама грађана и што нижа цена. Власти прате процес обезбеђивања услуга, стално мере квалитет и гарантују грађанима стандарде у свакој од области.

Приватно јавна партнерства омогућавају да се путем њих реализују и многи велики, капитални пројекти за које власти иначе немају новац у буџету да их саме реализују. У овим процесима је од великог значаја коришћење вештина финансијског, пројектног,

13) David N. Ammons: *Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Sage Publications, Inc. USA, 2001.

14) Public Policy Instruments, *Evaluation the Tools of Public Administration*, Ed. by Guy Peters, Frank van Nispen, Edward Elgar, Cheltenham UK, Northampton, MA, USA, 1998.

капиталног, информационог менаџмента као и вештине управљања људским ресурсима. Власти у овим процесима користе бројне старе али и сасвим нове инструменте креирајући за сваку област и за сваки пројекат аранжман инструмената који највише одговара конкретної ситуацији. У савременом друштву (неолиберална, предузетничка власт), власти користе тржишне механизме било применом економских инструмената (*ослобађања од пореза, олакшице, франшизе, концесије, инкубатор бизнис центри*) или правних инструмената (*ваучери, уговори*) за реализацију разноврсних јавних програма.¹⁵⁾

Јавно приватна партнерства (ППП) се реализују уговорима којима се прецизно уређују односи између власти, приватника и корисника услуга. Инкубатор бизнис центар отвара могућност “младом” бизнису или програму да ојача неоптерећен порезима (ослобађање од пореза) и да се одржи на дужи рок. Коначно, сви ови инструменти служе ширењу лепезе и квалитета јавних услуга које се обезбеђују грађанима и подстицању и јачању економског развоја.

Тако данас приватни сектор обезбеђује бројне јавне услуге као што су: скупљање и рециклажа смећа, производња и достављање енергије, воде, гаса, приватне школе, домови здравља, стоматолошке ординације, приватне социјалне установе за старе, болесне, особе са посебним потребама, приватни затвори, реализација великих капиталних пројеката (изградња спортских или културних центара, итд).¹⁶⁾

Једна од интересантних иновација која је суштински реформисала начин финансирања јавних услуга представља увођење ваучерског система. Новац за услуге се више не даје даваоцу (школи, дому здравља, социјалној установи итд) већ директно кориснику услуга у виду ваучера као хартије од вредности којом он плаћа дату услугу (образовање, здравство, разне социјалне услуге, становање итд). На овај начин појединац може да бира институцију (јавну или приватну) у којој ће купити услуге а институције су стављене у позицију да морају да понуде што квалитетнији пакет услуге како у погледу примерености потребама грађана тако и у погледу начина услуге (љубазност, доступност, транспарентност у раду итд).

Овим пројектом се институције приморавају на бољу организацију и менаџмент, на подизање квалитета услуга, већу доступ-

15) Lester M. Salamon, Ed. *Beyond privatisation: The Tools of Government Action*, The Urban Institute Press, Washington, D.C. 1989.

16) *Restructuring State and Local Services - Ideas, Proposals, and Experiments*, Ed. by Arnold H. Raphaelson, Praeger, Westport, Connecticut, London, 1998.

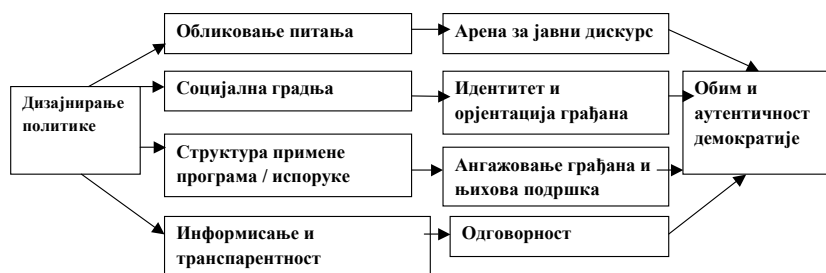
ност услуга, већу креативност и обезбеђивање ширег дијапозона услуга као и на обарање цене услуга. Овај процес је суштински окренут задовољавању потреба грађана и дао је широм света јако добре резултате.

Дизајнирање и обликовање циљева

Савремене власти посвећују велику пажњу процесу дизајнирања и обликовања циљева као и заговарању дате политике. У том смислу у свим областима јавних политика спроводе се јавне кампање, користе се разноврсни политички симболи, укључују се грађани у процес исказивања потреба, креирања политика, програма и пакета услуга. Власт се труди да поред општег пакета услуга грађанима да кроз јавне програме обезбеди могућност избора као и задовољавање неких специфичних потребама различитих социјалних група или појединаца (могућност јавног избора).¹⁷⁾

Наредна табела указује на повезаност дизајнирања политике са демократијом.

Слика 1 Повезаности дизајнирања јавне политике са демократијом



Source: Helen Ingram, Anne Schneider: „Policy Analysis for Democracy“ in: The Oxford Handbook of Public Policy, Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin, Oxford University Press, 2008. p. 173.

Критична тачка система је осећај идентитета грађана као битних политичких актера, према чијим потребама се креирају јавни програми као и њихова освешћена оријентација, усмереност и залагање да допринесу што већој адекватности, ефикасности и ефективности јавних програма.

Облици укључивања грађана и цивилног друштва

У већини демократских земаља постоје разноврсни облици укључивања грађана и цивилног друштва у процесе одлучивања.

17) Helen Ingram, Anne Schneider: „Policy Analysis for Democracy“ in: *The Oxford Handbook of Public Policy*, Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin, Oxford University Press, 2008.

Они обухватају форме директног укључивања грађана у процесе одлучивања као што су: референдум (саветодавни и обавезни), јавне скупштине, јавне расправе, дебате, јавне иницијативе, предлози, жалбе итд.

Поред ових облика који имају различите процедуре укључивања и могу имати мању или већу моћ која се мери обавезношћу донетих одлука за парламент, постоји мноштво других форми. Често се законски уводи да је обавезна јавна расправа неизоставни део процедуре, при доношењу неких важних закона или при доношењу буџета. Занимљив облик представља порески референдум као облик изјашњавања грађана о структури и висини појединих пореза. На референдуму се расправља и о начину употребе прикупљених средстава за различите намене и, уколико је неопходно, грађани том приликом праве и листа приоритета.

Важан вид укључивања грађана је њихово изјашњавање о квалитету одређених пакета услуга. На пример, корисници социјалне помоћи оцењују квалитет понуђених програма и услуга, дају иницијативе за корекције, промене, иновације и слично. Укључивање грађана у оцењивање ефеката примене ваучерског система финансирања јавних услуга у некој области (здравство, образовање) којим се новац даје директно њима као корисницима да би њиме платили услуге у оној установи и институцији (приватној или јавној) за коју они сами сматрају да је квалитетна, свакако да је веома важан чинилац који може суштински допринети квалитету примене овог инструмента и успеху целог система.

У овом смислу, јавне политике треба да обезбеде подршку грађана, да осмисле како прилагодити услуге конкретним потребама корисника и локалне средине, да стимулишу грађанско образовање и кооперацију у решавању проблема. Често се у те сврху формирају специјализоване агенције који активно користе експертска знања. Шведски научници су идентификовали да процес укључивања веома благотворно утиче на задовољство грађана услугама чак и када ниво тих услуга и падне (парадокс јавних услуга), те би укључивање грађана било једно од златних правила којих би политичари требало да се увек придржавају.

Одговорност власти

Власт треба стратешки да интервенише у комплексном систему пружању услуга, да дефинише и уреди инструментална правила и да обезбеди боље информисање којим олакшава и подстиче партиципацију грађана.

Однос између примене и испоруке услуга је јако комплексан. Механизми одговорности се разликују од области до области и прилагодили су се специфичностима сваког од сектора. Хијерархија представља доминантан модел власти, на тржишту је најбитнији принцип такмичења и конкуренције док кооперација и сарадња спадају у важне односе у јавном сектору у целини. Данас јавни сектор има пред собом велики изазов да ова три принципа вешто повеже, координира и направи аранжмане који су демократски, функционални и ефикасни.¹⁸⁾

У овим процесима власт подиже своје капацитете, обезбеђује транспарентност рада и изграђује поверење грађана. Важан део процеса изградње јавне одговорности свакако представља едукација грађана, њихова мобилизација да се активно укључе у креирање и примену програма јавних услуга као и развијање разних видова партиципације.

III СТУДИЈА СЛУЧАЈА СРБИЈЕ

а) Систем

У Србији, како показују многа истраживања, реформе су спроведене до одређене мере и основне реформске слабости обухватају низ области као што су: слабо развијен систем поделе и равнотеже власти, слабе институције, слаба правна држава, партократија, слаб квалитет функционисања система, наглашена хијерархија и недостатак партнерских односа између државе и локалних власти, слаба координација у разним областима рада (недостатак стратешког планирања, управљања које се руководи мисијама и резултатима, слаба ефикасност у коришћењу средстава, слаба партиципација грађана итд). У том амбијенту се не посвећује довољна пажња креирању политика уз активно укључивање грађана, нити се негују облици партиципације. Ове активности су по правилу повремене, уведене као део неких донаторских програма или реализоване од стране појединих политичких лидера свесних значаја оваквог приступа.

Бројне студије које се баве мерењем и проценом ритма и квалитета реформских промена политичког и економског система

18) Helen Ingram, Anne Schneider: „Policy Analysis for Democracy“ in: *The Oxford Handbook of Public Policy*, Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin, Oxford University Press, 2008.

управо потврђују разлоге оваквог стања у Србији. Један од добрих мерих инструмената је БТИ Индекс (the Bertelsmann Transformation Index, БТИ) који има статусни индекс и индекс менаџмента и оба су заснована на дубинској процени стања у 125 земаља. За ову анализу је интересантно поредити вредности Србије са осталим транзиционим земљама. Оцене се дају у распону од 5 (најслабије) до 10 (најбоље).

Индекси доста сликовито говоре о слабостима система као и о неопходним корекцијама:

Тако, БТИ индекс за Србију у погледу *квалитета поделе власти* је 8 док већина транзиционих земаља има 10 а тек понека 9. Према БТИ индексу *независност судства* је оцењена оценом 6, што је далеко слабије него код осталих транзиционих земаља. Ове промене представљају предуслов за враћање поверења грађана у правду и систем. Збирна оцена *стања правне државе* у Србији износи свега 7 док је ретко где у транзиционим земљама та вредност испод 8.

Оцене БТИ индекса које се односе на *стабилност демократских институција* такође нису задовољавајуће. Тако за *посвећеност демократским институцијама* Србија добија 8 (већина земаља 9 и 10) док за *квалитет рада демократских институција* Србија добија оцену 7 (остале земље 8 или 9).

Партијски систем треба у далеко већој мери реформисати. Партије су увођењем везаног мандата у великој мери угрозиле демократичности избора, независност кандидата, подриле снагу парламента и омогућиле су концентрацију моћи у рукама врхова партија и лидера. Финансирање странака је тесно везано за поделу партијског плена у који улазе јавна предузећа што је додатни канал невидљивих токова новца и корупције која је системски креирана. Отуда је партијски систем у Србији добио БТИ оцену 7. За остале земље вредности су углавном 8 и 9, мада је Пољска добила оцену 5 а Бугарска и Словачка.

Процес укључивања грађана важан је део система и предуслов су му како институционалне реформе (остварена подела и равнотежа власти, правна држава, стабилност политичких институција, модел партијског система и у економској сфери тржишни амбијент и ефикасност коришћења средстава) тако и постојање демократске политичке културе. У Србији постоји велики простор за побољшање у овим областима.

Укључивање грађана и повећање транспарентности озбиљно сужава простор за корупцију, злоупотребе и преваре које су на жалост велики баласт друштва у Србији. Србија је на 83 месту (од

180 земаља) по развијености корупције. На скали од 1 до 10 (1 је највећа а 10 непостојање корупције) стање у Србији је оцењено са 3,5 (свако стање оцењено са испод 5 је критично). БТИ индекс везан за *антикоруптивну политику* у Србији је 6 (друге земље углавном имају оцену 7, сем оцено 6 за Румунију и Словачку).

Задовољство грађана квалитетом јавних услуга представља важан чинилац њихове идентификације са локалном заједницом (општином, градом, регионом). Уколико су у процесу креирања услуга укључени у процесе испитивањем потреба, укључивањем у процесе одлучивања, примећено је да су грађани далеко задовољнији и услугама које се тако припреме (овај феномен је давно идентификован као *парадокс јавних услуга*).

БТИ оцена за *партиципацију грађана* и грађанског друштва у Србији, као важног чиниоца праве демократије, је веома ниска и износи најнижих могућих 5. Партиципација у осталим земљама је процењена са 7 и 8, и једино је Пољска добила оцену 5. Основна препорука за њен развој и јачање представља даља демократизација, модернизација и децентрализација система.

б) Реформа администрације

Модернизација администрације представља важан део реформе политичког система јер се држава као инструмент власти претвара у услужни сервис грађана. Овај процес подразумева децентрализацију, деполитизацију (јачање професионалних стандарда и увођење мерит система) и демократизацију.¹⁹⁾

Од 2000. усвојени су: Стратегија реформе државне управе, Закон о државној управи и Закон о државним службеницима, креирани према европским стандардима. Ови закони су увели мерит систем или систем заслуга у процес запошљавања и напредовања службеника насупрот раније присутном систему награђивања партијске припадности и лојалности. Смисао ових промена је да потребе грађана буду основни мотив и репер креирања и реализације политика, да се службеници обуче за укључивање грађана и јавности у процесе одлучивања, чему је посебно у првој фази јако посвећивана пажња. 2005. године је формирана Служба за управљање кадровима а 2005 и Високи службенички савет са циљем да примене принцип заслуга у систем запошљавања и напредовања.

19) 2001. са Владом Зорана Ђинђића су формиране Агенција за јавну управу (са статусом државне службе) и Савет за државну управу при кабинету Председника Владе, са циљем реформисања ове осетљиве и захтевне области. Ове институције су интензивирале активности на модернизацији области јавне управе. Са Владом Војислава Коштунице 2004. године ове институције су укинуте.

Ове реформске садржаје је озбиљно угрозило јачање партократије (нови Устав 2006 и Закон о изборима) јер је партијска припадност и даље важан чинилац ангажовања службеника. Локална управа и службеници нису реформисани. У таквом амбијенту укључивање грађана није системски подстакнуто.

Србија није далеко искорачила у правцу преласка **са концепта власти према улогама** (свако министарство или секретаријат у локалној власти ради за себе) према власти која се руководи мисијом и оствареним резултатима (mission and result driven government). На нивоу државе направљено је неколико покушаја да се **координира рад разних министарстава** и да се модернизује област јавне управе али су ефекти тих напора били скромни и никада нису системски уведени инструменти одрживости координације. Данас се кроз Секретаријат за законодавство обезбеђује извесна координација при доношењу закона који су мултисекторски.

Између државе и локалних власти и даље постоје односи хијерархије а не партнерства и сарадње. Локалним властима још увек није враћена **имовина** (одузета је 1995. од стране Милошевићеве владе), није им пренет добар део **надлежности** (образовање, социјални послови) као ни **инструменти** за подстицање локалног економског развоја (без имовине тај процес је веома отежан). У постојећем режиму локалне власти не могу узимати хипотекарне кредите (јефтин новац), не могу издавати муниципалне обвезнице, тешко могу реализовати инвестиционе пројекте због зависности по питању својине итд. Све то знатно смањује капацитете локалних власти да креирају пројекте према потребама грађана и да укључују грађане у процесе одлучивања.

Србија је за **ефикасност коришћења средстава** добила, кроз БТИ индекс, најнижу могућу оцену 5, док је по том питању стање у другим земљама много боље (углавном су у распону од 7, 8 или 9 сем Пољске која је оцењена са 6). И овај индикатор говори о претераном утицају партијских, политичких и неформалних центара моћи а недовољном утицају тржишних механизма у редистрибуцији и коришћењу средстава као и непостојању потреба грађана као главног индикатора вредности политика и пројеката.

Стање у локалној администрацији

У лето 2009. године је спроведено истраживање квалитета рада администрације у локалној власти у Србији ради утврђивања реформских приоритета.

Локалне власти указују да између њих и државе постоји пре-васходно формална а веома ретко функционална повезаност, чиме би представљали једну ефикасну и ефективну целину. То се манифестује на свим битним питањима рада: при креирању стратегија, (не)постојању сталне и ефикасне размене информација, при постојању заједничких стандарда у запошљавању, напредовању и награђивању службеника према раду итд.

Плате у управи су доста ниске па је и мотивација службеника за рад слаба. Системски посматрано није развијен осмишљен систем вертикалне и хоризонталне покретливости службеника током каријере којом би се обогаћивао њихов профил, креативност и ефективност у раду. Покретљивост је слаба (посебно хоризонтална, којом се обогаћују њихова знања за разне области и олакшава креирање заједничке мисије целе службе). При вертикалној покретливости основни критеријуми су и даље превасходно партијске и личне везе. Тренинзи и обуке службеника нису осмишљене као важан део стратегије развоја управе већ се оне реализују стихијски, неплански, са честим прекидима и без систематског праћења ефеката.

Само 44% општина и градова у Србији има *једношалтерску службу* која служи за поједностављено издавање докумената, вођење предмета и пружање услуга грађанима, привредницима и инвеститорима уопште. Тренутно се ради пројекат „гиљотина прописа“ којим се поједностављују процедуре добијања дозвола и докумената.

У погледу квалитета рада службеника, принципи тимског рада у државној и локалној управи су слабо развијени. Не посвећује се довољна пажња потребама грађана када се креирају пројекти и програми рада. Процес праћења, мерења и вредновању ефеката пројеката се такође не посвећује довољна пажња.

в) Примери добре праксе

У Србији има доста примера добре праксе кроз које се види присуство свести о значају креирања политика од грађана према локалној власти и према држави. Ови примери се могу односити на стварање институционалних предуслова да ово постане стална пракса у раду, преко конкретних пројеката којима се овај модел креирања пројеката и политика уводи као правило. Сви донаторски пројекти уводе овај стандард рада који је у последњих 10 година већ обезбедио да је велики број политичара, менаџера, гра-

доначелника и службеника схватио предности овог начина рада. Они су се оспособили за рад са грађанима, за креирање пројеката и за њихово стално надгледање, мерење и вредновање остварених резултата.

За потребе ове анализе сматрала сам интересантнијим приказ добре праксе којима се модернизује администрација и којима се обезбеђује да грађани стално мере квалитет услуга и имају системски отворен канал за утицај. Оба примера су из општине Инђија.

Реформа администрације у општини

У општини Инђија је, у постојећем законском оквиру, направљен искорак и модернизована је администрација. Направљена је база података за сваки депарتمان и за сваки предмет, омогућен увид у сваку фазу процедуре чиме је постао видљив и мерљив квалитет рада, брзина рада као и природа проблема који се појављују. Сваког понедељка половина администрације и половина ЈКП претреса индикаторе квалитета рада, ефеката и дефинише неопходне корекције у раду за наредну недељу, прецизирајући заједничке активности у општини.

На овај начин је направљена рационализација рада, нама чекања грађана, затурених предмета, нити одуговлачења у раду. Где год је било могуће у раду је примењена информациона технологија тако да су грађани могли лако пратити преко интернета стање свог предмета, могли су да добију информације путем интернета, СМС поруке или да им се пошаље предмет поштом. Грађани ће такође ускоро, са усвајањем Закона о електронском потпису, моћи директно са site-а преузети сваки лични документ без доласка у општину.

Увођење система 48

Студијска посета Балтимору је инспирисала градоначелника Инђије, Горана Јешића да подигне квалитет рада комуналних служби увођењем интерактивног система између грађана као корисника услуга, општине и јавно комуналних предузећа који пружају дате јавне услуге.

Направљене су базе података за области скупљања и депоновања смећа, да би касније овај систем био проширен и на јавни саобраћај, паркирање, водовод, канализацију и грејање. Компјутерски програм је омогућио преглед свих фаза реализације услуга.

При општини је направљен позивни центар на који се грађани могу јавити (позиви су бесплатни) да пријаве било коју неправилност или проблем који уоче. Позив се, у виду радног налога, прослеђује предузећу код ког је идентификован проблем и оно је дужно да брзо отклони евидентирани проблем и објасни узрок.

Грађани повратно морају, без обзира на озбиљност проблема, добити одговор и корекцију стања најдуже у року од 2 дана тј. 48 сати.

Овако постављен систем је основ за подизање квалитета рада и радне дисциплине. Тако се први пут прави разлика у квалитету рада запослених, може се награђивати рад а казнити нерад. Систем је такође омогућио ефикасније и ефективније коришћење средстава: бољим увидом је остварена штедња и рационализација на многим тачкама система. Увођење паркинг сервиса по зонама онемогућене су проневере новца и злоупотребе које су представљале редовну праксу рада предузећа у претходном периоду. Сличне, често потпуно неочекиване уштеде и рационализације су омогућене у свим областима пружања услуга у општини.

Snezana Djordjevic

A NOTION OF PUBLIC POLICY AND THE WAY OF DESIGNING POLITICS

Summary

In this paper author firstly explained the notion and significance of public politics, analysis process, instruments and types of public policies. Then the author analyzed some specific features of the approach in creation and realization of public policies, starting from the citizens up to the government, also analyzing contribution of these processes to social democratization along the way. Third part of the paper is a mini-study case of Serbia of today, encompassing the quality of overall system and institutional environment, the role of the administration and services in engagement of the citizens and some cases of good practices (the case of local government of Indjija) in the case of reformed local government administration and the system 48 in providing services to the citizens.

Key Words: public policy, social democratization, local government

ЛИТЕРАТУРА

- Ammons N. David: "Municipal Benchmarks – Assessing Local Performance and Establishing Community Standards" Sage Publications, Inc. USA, 2001.
- Dunn N. William: "Public Policy Analysis - An Introduction", Pearson, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey 2004.
- Fisher Frank: „Evaluating Public Policy“ Nelson Hall Publishers, Chicago, 1995.

- Gerston N. Larry: "Public Policy Making – Process and Principles" M.E.Sharpe, Armonk, New York, London, England 1997.
- Ingram Helen, Schneider Anne: „Policy Analysis for Democracy“ in: The Oxford Handbook of Public Policy, Michael Moran, Martin Rein, Robert Goodin, Oxford University Press, 2008.
- Kraft E. Michael, Furlong R. Scott: "Public Policy – Politics, Analysis and Alternatives", CQ Press, Washington DC, 2004.
- Patton V. Carl, Sawicki S. David: "Basic Methods of Policy Analysis and Planning", Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1993.
- Parsons Wayne: "Public Policy: An Introduction to the theory and practice of policy analysis" Edward Elgar, Cheltenham, UK, Lyme, US, 1997.
- Salamon M. Lester, Ed. «Beyond privatisation: The Tools of Government Action», The Urban Institute Press, Washington, D.C. 1989.
- Wildavsky Aron: „Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis“ Little, Brown, Boston, 1979.
- Wildavsky Aron: „Searching for Safety“ Transaction Book, New Brunswick, N.J, 1988.