

УДК:
32:303.7
Примљено:
12. новембра 2007.
Прихваћено:
28. новембра 2007.
Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW
Година (XX) VII, vol=15
Бр. 1 / 2008.
стр. 237-254.

Даница Финк Хафнер
Факултет за друштвене науке Универзитет у
Љубљани, Република Словенија

ОБРАСЦИ ЗА АНАЛИЗУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА¹

Сажетак

Политички аналитичари су развили више теоријских образаца који помажу у разумевању емпиријских процеса одлучивања у јавним политикама, значају тих процеса, као и њихових ефеката. Различити обрасци одсликавају различите политичке праксе и могу се употребљавати само у одређеним околностима, односно при испуњавању одређених предуслова. У раду се описује неколико најпознатијих образаца. Ови се међусобно не искључују, не налазе се у конкурентском односу, већ се често чак узајамно допуњују.

Кључне речи Политика, анализа, јавна политика, институционализам, интересно-групни образац, елитистички образац, инкрементализам

1. ОБРАСЦИ ЗА АНАЛИЗУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА – ДЕФИНИЦИЈЕ И ПОГЛЕДИ

1. 1 ПОЈАМ "ОБРАСЦА"

Политичка анализа са својим теоријским и методолошким елементима, те истраживачким резултатима помаже јавним политичким субјектима да схвате политику и јавне политике. У досадашњем наслеђу ове научне дисциплине налазимо бројне теоријске обрасце који помажу у разумевању емпиријских процеса одлучивања у јавним политикама, значају тих процеса и њихових

1) Danica Fink Hafner, Modeli za analizo javnih politik, у зборнику *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007, str. 33-48.

последица.² Појам "образац" схватамо као апстрактну представу или аналогију која помаже да јасније схватимо одређену појаву. Апстракција³ на једној страни значи одвајање од општег, суштинског од појединачног и неважног. Овим се помаже у обликовању јасније представе о појавама, а истовремено их (управо због лакшег разумевања) поједностављује.

Циљ, намена концептуалних образаца су пре свега следећи (види Дие (1992: 20):

- поједноставити, појаснити мишљење о политици и јавној политици;
- идентификовати важне видике јавно-политичких проблема;
- помоћи у стручној комуникацији усредсређивањем на суштину у политичком животу;
- омогућити боље разумевање важних области јавнополитичких процеса;
- предложити тумачење јавне политике, и
- предвидети њене последице.

Различити теоријски приступи (теоријски обрасци), формирани ради лакшег разумевања процеса обликовања и извођења јавних политика, одражавају различите политичке праксе и примерени су за употребу само у одређеним околностима, односно тек када се испуне одређени предуслови. У литератури су најчешће помињани следећи обрасци: *процесуални, институционални, елитистички, интересно-групни, системски, инкрементални, рационални и обрасци засновани на основу теорије игара*. Процесуални образац смо представили раније⁴, а рационалне обрасце, као и обрасце засноване на основама теорије игара обрадила је Симона Кустец Липицер,⁵ тако да преостале описујемо ми у наставку овог рада.

2) Детаљније о обрасцима за policy анализу види на пример у Dye (1992), Sabatier (1999), Grdešić (1995), Howlett и Ramesh (1995).

3) Латински: одвајање, грађење појмова, мисаоних представа

4) Danica Fink Hafner, Znanost "o" javnim politikah in "za" javne politike, у зборнику *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007, str. 9-32. – прим. прев.

5) У истом зборнику стр. 49-68. прим. прев.

2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОБРАЗАЦ

2. 1 ИСТОРИЈСКИ ПОГЛЕД НА РАЗВОЈ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ПРИСТУПА

У филозофским почецима политичке науке и правно-историјских студија описивање институција је имало централно место (Платон, Аристотел, Machiavelli, Hobbes, Locke, Rousseau). У историји развоја политичке науке интерес за политичке установе колебао се и мењао. Ако је до педесетих година XX века политичку науку задовољавало описивање институција, односно политичког система на основу употребе правних и историјских образаца (*традиционални институционализам*) у новијем развоју политикологије у први план избија међународно упоредно истраживање тих система и утврђивање политичких и друштвених ефеката увођења или мењања одређених политичких установа са софистицираним политиколошким истраживачким методама (*нови институционализам*, односно *неоинституционализам*). У периоду између педесетих и осамдесетих година XX века институционални приступ се некако уклонио на политиколошку маргину, због успона бихевиоризма, системске теорије и повећаног занимања за марксизам. За нови приступ у проучавању политичких установа, који се остварио после 1980. године, значајна је обрада политичких установа као саобликоваоца јавних избора. Главни чиниоци овог теоријског приступа били су емпиријски процеси преобликовања старих политичких система, формирање нових демократија у постсоцијалистичком свету и обнављање процеса европског повезивања у нову настајућу наднационалну државну творевину.⁶ Нови институционализам можемо убројати у водећи у проучавању обликовања младих демократија и Европске заједнице, односно Европске уније деведесетих година XX века (Aspinwall in Schneider у: Schneider in Aspinwall (Ур), 2001: 6). Посебна новост институционализма је та да истиче аутономију политичких установа у односу на друштво и ограничен утицај ових установа на избор алтернативних начина уплитања државе у решавање друштвених проблема. Истовремено признаје се значај како формалних тако и неформалних установа манифестујући, на тај начин, удаљавање од "владе" (government) ка "влада-

6) За преглед приступа новог институционализма у проучавању процеса види, на пример, у: Schneider in Aspinwall (Ур), (2001). Упозоравамо на уредничко истицање вредности као састава установа – међу њима такође и вредности да ЕУ мора одсликавати демократске идеале (Ibidem, стр. 3).

вини/владању" (governance). Развија се у више смерова – у смеру историјског институционализма, институционализма рационалног избора и социолошког институционализма (Heywood, 2000: 93).

2. 2. ДЕФИНИЦИЈА ПОЈМА (ПОЛИТИЧКА) УСТАНОВА

Шта су то уопште установе, а посебно још политичке? Уобичајена дефиниција установа је та да се ради о низу уређења која прописују понашање појединаца и/или заједнице, на основу уведених правила и поступака. Политичке установе су формалне и често су, такође, законски прецизно дефинисане, употребљавајући изричито одређено и обично примењива правила и поступке у доношењу одлука које су типични саставни део државне машинерије (Heywood, 2000: 93).⁷ Неки истраживачи их често схватају пре свега у организацијском смислу (политичке установе као организацијске јединице – на пример конгрес, политичке странке, државне агенције итд.). Насупрот томе, Elinor Ostrom истиче да би политиколози појам установе морали разумети шире. Према њеном мишљењу (Ostrom у Sabatier, 1999: 36, 37) у оквиру појма политичке установе морају се убројати правила, норме и стратегије које употребљавају појединци делујући унутар организације, односно међу (across) њима. На крају, мада по хијерархији није последње, треба рећи да су установе формиране у складу са одређеним вредностима (Rhodes, 1995: 47).

Дефинисање државе има у институционализму посебно место. Обично се при упозоравању на емпиријски и теоријски значај државе као аутономног чиниоца у савременом свету цитира Skocpolova тврдња да државу треба опет сместити у срце политиколошког интереса ("bringina the state back in"). Chery (1990) је на основу неоинституционалног приступа развио изнад свега занимљиву теорију о држави⁸ која је уједињива, такође, са концептима при проучавању процеса обликовања јавних политика односно концептима

7) У политиколошкој литератури налазимо и другачије дефиниције политичких установа – владиних установа. У том случају аутори често појам "влада" (government) схватају у ширем смислу, тако да то обухвата законодавну и извршну власт (никако не обухвата само извршну власт).

8) Chery (1990) гради више занимљивих замисли, а посебно на: а) динамичном структурирању државе (држава није јединствена политичка установа, већ обухвата бројне агенсе који су, могуће, експлицитно државни, па чак и "подржављени" друштвени субјекти); б) "присвајање" државе (унутар апстрактне државе делују појединци и групе); в) политичких акција као "политичких игара". Држава као организација је историјска категорија која се мења, ступа у специфичне односе са друштвом, комуницира са домаћим и спољашњим (међународним) окружењем. При томе унутрашњу структурираност скрива са апстрактним, виртуелним ликом "државе" или "нације".

јавно-политичких мрежа. При томе истиче да је релативна аутономија државе одређена такође са њеним извором. Skocropol (1998) међу такве изборе убраја на пример могућност државе да достигне одређене циљеве (ту мисли пре свега на особености конкретне јавне управе⁹ и расположива јавна политичка средства). Нови институционалисти се слажу са оценом да је значај државе и однос државе према друштву разнолик у истој временској тачки, као и у различитим тачкама, а, такође, у истој држави у различитим историјским периодима.

2. 3. УТИЦАЈ (ПОЛИТИЧКИХ) УСТАНОВА НА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ЕФЕКТЕ ТИХ ПОЛИТИКА

При истраживању формирања и извођења јавних политика, анализа политичких установа и деловање тих установа је важна из два кључна разлога. Прво, само установе које доносе одлуке (владине, "governmental") су оне које дају легитимност јавној политици, дају јој статус универзалности, истовремено ове установе имају монопол над коришћењем силе, чак и физичке силе приликом реализације јавне политике. Без установа које доносе одлуке, дакле, нема јавне политике у модерном значењу. Релативна аутономност политичких субјеката изражава се у могућности утицаја ових (субјеката) на шире друштвене, економске и културне снаге. *Установе, дакле, нису само резултат околности, већ на те околности такође и утичу.*¹⁰

Само описивање политичких установа (уставних система, појединих установа које доносе политичке одлуке, процедуралних норми и правила, њихове структуре, организације, надлежности и задатака) не може да објасни ни повезаност између деловања установа и ефеката јавних политика. За разумевање процеса и резултата политичког одлучивања су веома важна знања о томе *каква је веза између политичких установа и јавних политика*. Да ли се установе на одговарајући начин одазивају на друштвене проблеме – или су респонзивне. Како подела надлежности, одговорности, међуинституционална повезаност и сарадња одређују одазивање различитих нивоа институционалног система? Да ли утичу, односно, како утичу установе на садржину јавних политика? Да ли установе омогућују, подстичу или чак спречавају и онемогућавају извођење

9) Истраживање јавне управе у процесу обликовања и извођења јавних политика развило се у самостално подручје у студијама установа у политичком процесу (Rhodes, 1995: 52, 53.

10) Rhodes (1997: 46, 47) наводи неколико примера из британске новије историје.

прихваћене политике? Савремени, неоинституционални приступ је, дакле, усмерен ка тражењу одговора на централно питање – како установе утичу на *садржај, обликовање и реализацију* јавних политика.

Значај формалне организације владиних установа, правила (rules) и норми, према новој институционалној теорији обликују очекивања и саопређују могућности остваривања интереса појединаца, група, класа и државе (Howlett in Ramesh, 1995: 27). Установе су у свом деловању на различит начин отворене за притиске и захтеве различитих друштвених група и других јавно-политичких субјеката, што, такође, може да утиче на садржај јавних политика. Cherny (1990: 101) веома детаљно развија концептуално разликовање између "моћне" и "слабе" државе. При томе се ради о типовима који уједињују теоријски могуће идеал-типске комбинације између унутрашњих особености државе (рањива унутар себе, слаба/ унутар себе снажна) и спољашњим особеностима државе (држава аутономна у односу на споља и држава зависна од споља).

2. 4 (ПРЕ)ОБЛИКОВАЊЕ УСТАНОВА

Многе државе задржавају или делимично реформишу старе политичке установе. Од 90-их година XX века протичу и брзи процеси обликовања нових политичких установа које доносе политичке одлуке у важном делу савременог света – на пример, обликовање нових постсоцијалистичких политичких система, изградња наднационалне европске државе (ЕУ).¹¹ Када је одређени институционални избор обављен, овај учествује, или чак ограничава будуће обликовање и реализацију јавних политика. Политички одлучиоци имају на располагању неколико могућности, које су у сваком тренутку одређене са институционалним могућностима, успостављеним у претходном периоду, као реакција на другачије притиске околине.¹² Иако је прилагођавање установа променама у околини неопходно, то може да се претвори и у претерано институционал-

11) У енглеској политиколошкој литератури која доминира на подручју policy анализе за назив ових процеса уврежила се кованица "изграђивање установа" ("institution-building").

12) Изразит пример имамо и скорашњој словеначкој историји када је нова ДЕМОС-ова власт после првих демократских избора деловала унутар формалне луштуре установа социјалистичког система. Емпиријске процесе политичког одлучивања су често отежавала правила, која су у случају несугласности тродомне републичке скупштине захтевала усаглашавање између различитих делова, све док се не нађе за све прихватљива варијанта закона. Дуготрајно усклађивање је повремено личило на "блокаду" политичког одлучивања у, изнад свега, сложеном институционалном уређењу, формираном у околностима једнопартијског система без организоване политичке опозиције.

но инжењерство ("нормативни идеализам"), када се уместо промене садржаја јавних политика непрестано реформишу установе или укидају старе и уводе нове установе. Можемо, дакле, рећи да је претерана институционализација, такође, средство очувања status quo.¹³

2. 5 ДОМЕТ (НОВОГ) ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ПРИСТУПА

Критичари старог институционалног приступа (на пример Easton) пребацују овом приступу оптерећеност с мноштвом утицаја на одређене теорије, занемаривање неинституционалних утицаја на јавне политике и прераспodelу моћи, превелику сконцентрисаност на државу на рабош проучавања повезаности државе и друштва. Претеривање у овом приступу може довести до крајности као што су, на пример, легалистичке студије које остају слепе за реалне политичке процесе и односе. Неоинституционални приступ код проучавања стабилних узорака понашања појединаца и група може до неке мере допринети разумевању процеса обликовања и реализације јавних политика, иако не може да појасни извор политичких усанова.¹⁴ Његова предност је у томе што је отворен за повезивање са тумачењима других приступа.

3. ИНТЕРЕСНО-ГРУПНИ ОБРАЗАЦ

Полазиште интересно-групног погледа на формирање јавних политика је да је интеракција између група кључни чинилац у политици.

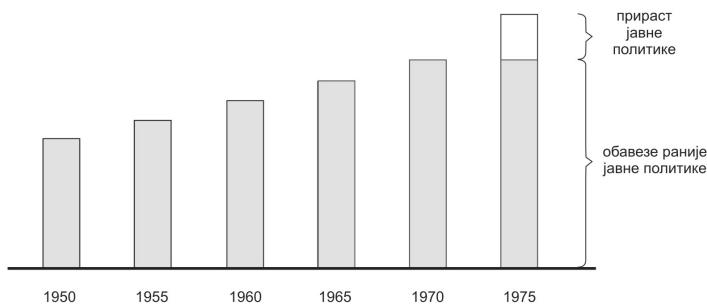
Интересне групе настају са удруживањем појединаца на основу заједничког интереса. Делују као колективни играч и покушавају да различитим средствима (притисцима, погађањима, компромисима) постигну прихватање такве јавне политике која би била што више у складу са њиховим интересима. С обзиром на то да се између себе разликују по политички важним особеностима оне у међусобним сукобима имају различите успехе. У интересно-групном обрасцу резултати борбе зависни су, пре свега, од релативне утицајности интересне групе. Одредбе те утицајности су, на при-

13) Социјалистички политички систем некадашње Југославије институционално се стално мењао. Уставне реформе су се догађале веома често – понекад само у размацима од неколико година, при чему су се суштинске особености политичког система и начина формирања јавних политика очувале.

14) Howlett in Ramesh (1995: 27) упозоравају да изворе политичких усанова није могуће објаснити без функционализма.

мер, следеће особености: бројност чланства, материјални извори за деловање интересне групе, организацијска моћ ове групе, особености вођства интересне групе, унутрашња кохезивност групе и приступ до оних који доносе одлуке.

Према тумачењима интересно-групног обрасца јавна политика је тренутна равнотежа (*ekvilibrium*) договорена после конфликта између интересних група, које су имале релативно различите захтеве о садржају политике (слика 1. 1). Политика је, дакле, пре свега ствар управљања заједничким конфликтом у политичком систему. Држава (законодавац) је у овом обрасцу схваћена као релативно слаб играч, који, пре свега, реагује на притиске интересних група. Политичари, дакле, покушавају да формирају већинску коалицију група. Истина је да држава поставља правила законитог деловања интересних група, правила игре у међусобним борбама, припрема компромисе и уравнотежује интересе, међутим овде је политичко одлучивање државних актера више или мање "само потврђивање" победе успешних коалиција. Прихваћена јавна политика у овом обрасцу је озакоњење равнотеже у борби између интересних група у процесу формирања јавне политике. Држава брине за извођење прихваћених јавних политика.



Слика 2.3: Инкрементализам
Извор: Дуге, 1992: 35.

С обзиром на то да је интересно-групни простор динамичан и да је јавна политика сваки пут равнотежа између интересних група, то је и ова равнотежа динамична. Она може да се временом мења, с обзиром на то како се мењају особености интересних група – а с тим у вези и њихова утицајност, те равнотежа између интересних група. Слика 1.1 представља поједностављени интересно-групни образац који илуструје борбу између само две интересне групе. Група "А" у обрасцу је у две временске тачке непромењена. У првој

временској тачки је интересна група "Б" мање утицајна, зато је равнотежа (јавна политика) ближе интересима групе "А". Када се особености интересне групе кроз неко време измене, тако да постане више утицајна (додатни утицај грипе "Б" на слици 1. 1), долази до промене јавне политике тако да је више у складу са интересима групе "Б", него што је то случај у првој временској тачки.

Очигледно је описани истраживачки образац смислено употребити само за проучавање процеса формирања и извођења јавних политика тада и тамо где су интересне групе тако важни и утицајни јавно-политички субјекти и да је јавна политика у највећој мери резултанта конфликта међу њима, а у мањој мери, активне улоге државних субјеката.

4. ЕЛИТИСТИЧКИ ОБРАЗАЦ

Корене елитистичког обрасца за проучавање формирања и реализације јавних политика налазимо у зачетку модерних друштвених наука. Кључни пионирски аутори на овом подручју су Италијани Gaetano Mosca и Vilferdo Pareto, сматрали су да је историја доказала неминовност елитизма (став "*класичног*" елитизма). Развојем друштвених наука ова теза се развила, иако су аутори (Gaetano Mosca, Robert Michels и Max Weber) још увек наглашавали да одређене организацијске и бирократске околности воде у формирање посебних друштвених група које мењају друге облике организације и "владавину народа". При том се, међутим, уврежио поглед да је елитизам облик политике, у којој се елите између себе такмиче за бирачке гласове због придобијања легитимности владавине изабране елите. "*Модерни*" елитизам је, дакле, више критичан и прецизнији при дефинисању узрока за елитистичку владавину – елитизам истовремено образлаже и критикује. Wright C. Milles је тако средином XX века увео "плуралистички", такмичарски или демократски поглед на елитизам, који препознаје елите као унутрашње размрвљене и подељене, које се међусобно такмиче да би преузеле могућност остваривања интереса и захтева неелитних група. Елитизам, према томе, није идеал, већ "реалност". Anthony Downs и Joseph Schumpeter су на овој претпоставци развили теорију о томе како елите максимирају изборну подршку (економски приступ проблему легитимности), а Harold Lasswell и Wright C. Milles развили су део о улози знања и стручњака при политичком одлучивању и надзору над елитама (Parsons, 1995: 248-252).

Елитистичка теорија формирана и извођења јавних политика описује околности и процесе у којима је јавна политика пре свега израз преференци и вредности владајуће елите. Елитистички образац претпоставља друштвене околности великих друштвених неједнакости, када је друштво подељено на две групе, а посебно на: а) велики део друштва (масу) коју сачињавају нижи социјално-економски слој и он је, пре свега, у положају "објекта" политике, и б) веома мали део друштва који је претежно формиран из припадника виших социјалних економских слојева (елита). Елита управља друштвом, пошто је сва моћ сконцентрисана у њиховим рукама. Подељеност друштва на две кључне групе је сразмерно строга. Прелазак из нижих социјалних слојева (потчињене масе) у више социјалне слојеве (владајућу елиту) су веома ретки и сложени. У елитистичком обрасцу је, дакле, елита она која обликује јавно-политички дневни ред, садржину политике и јавно мњење о јавним политичким проблемима на основу вредности које преовлађују унутар елите. Елита, такође, с масом манипулише. Елиту повезују консензуалне вредности очувања система – дакле конзервативизам. При томе је, свакако, могуће да се центри моћи унутар елите између себе такмиче, међутим само у оквиру "дозвољених" јавно-политичких тема. Реалне могућности за расправу имају, наиме, само оне јавно-политичке алтернативе које су сагласне са консензуалним вредностима елите. У таквим околностима су промене јавних политика више изузетак него правило. Ако долази до промена оне су, по правилу, инкременталне – тј. у форми малих додатака или умањења јавних политика. У околностима када је угрожен важећи политички систем елита се одлучује за реформу установа – међутим само у функцији очувања система.



Слика 2.2: Елитистички образац
Извор: Дуге, 1992: 29.

чким проблемима на основу вредности које преовлађују унутар елите. Елита, такође, с масом манипулише. Елиту повезују консензуалне вредности очувања система – дакле конзервативизам. При томе је, свакако, могуће да се центри моћи унутар елите између себе такмиче, међутим само у оквиру "дозвољених" јавно-политичких тема. Реалне могућности за расправу имају, наиме, само оне јавно-политичке алтернативе које су сагласне са консензуалним вредностима елите. У таквим околностима су промене јавних политика више изузетак него правило. Ако долази до промена оне су, по правилу, инкременталне – тј. у форми малих додатака или умањења јавних политика. У околностима када је угрожен важећи политички систем елита се одлучује за реформу установа – међутим само у функцији очувања система.

Јавни политички процес потиче само у смеру "од горе ка доле". "Везни члан" између елите и масе у овом процесу је слој службеника и управника који спроводе јавну политику елита. Образац

претпоставља да је маса апатична, слабо информисана и да не изражава јавне политичке захтеве, али и да не утиче битно на формирање јавног мњења. Маса има могућност да утиче на јавне политике само посредно и повремено – преко избора, који имају само симболички значај (формално додељивање легитимности елити која сама влада). Елитистичко формирање јавних политика могуће је у околностима када су масе апатичне или јавне политике чак прихватају због неких њених угодних садржаја на благостање масе. У policy аналитичкој литератури су САД описане као пример елитистичког формирања јавних политика.

Елитистички образац схватамо, дакле, пре свега као "реалистички" образац демократије. Још увек је веома утицајан у САД, иако је изложен критици због неких слабости. Међу њима су и оцене да је елитизам теоријски мање обрађен од других приступа (на пример марксизма или плурализма), као и да су емпиријски аргументи за њега (осим при описивању поделе моћи на националној равни) неубедљиви (Heuwood, 2000: 168).

5. ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ: ЈАВНА ПОЛИТИКА КАО ВАРИЈАНТА ПРОШЛЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ

5. 1 ИНКРЕМЕНТАЛИЗАМ: ПРОЦЕС И ПРОИЗВОД ПОЛИТИЧКОГ ОДЛУЧИВАЊА

Инкрементализам је најчешће дефинисан као *процес* поступног мењања јавних политика са малим променама. Назив потиче од енглеске речи "increment" - прираслица, иако се уистину ради о "умањењу" јавне политике. Инкрементална политичка пракса је вреднована позитивно и негативно. Међу позитивним особеностима оваквог приступа мењања политике можемо навести следеће: обезбеђује стабилност и ограничава могуће грешке до којих може да дође радикалнијим мењањима јавних политика. Ове особености инкрементализма неки аутори убрајају у "рационалне". Свакако је код оних који доносе одлуке омиљенији него покушаји замене (replacement) или смене (terminantion) јавних политика, која изазива супротстављање коалиције интереса или чак политичке немире.¹⁵

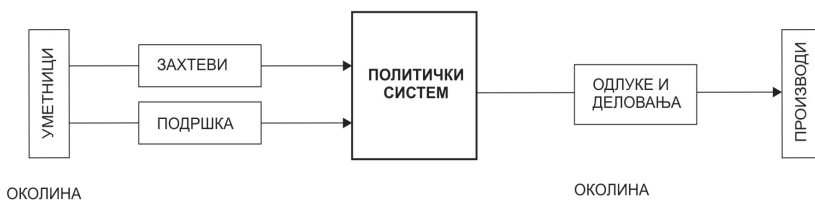
15) Политички начин размишљања о јавним политикама, мењању и напуштању тих политика детаљније у својим радовима описује Lindblom. Седамдесетих година је почео разликовати "инкременталну политику" (politics) и инкременталну анализу. У том периоду је почео да прихвата критику инкременталне политике као неефикасног приступа решавању друштвених проблема, али је и даље бранио теорију инкременталне политике.

На другој страни инкрементализам онемогућава целовитије решавање друштвених проблема. Са њим најчешће нису задовољни грађани који желе веће промене појединих политика. До поправке јавних политика долази на основу прогресије одређених поређења, а не на основу целокупне анализе алтернативних решења (Peters, 1986: 119). Они који доносе политичке одлуке, одлучују се за делимичне поправке јавне политике тако да не стављају у питање важност старих одлука, већ траже средства за побољшање стања, а да при том не мењају јавну политику у целини. Оваква политичка пракса може да доведе до веома окошталог и неприлагодљивог система обезбеђивања јавно-политичких услуга. Што су мање промене и што се дуже чува изворна парадигма јавне политике, при увођењу мањих измена, то је више ригидности уграђено у јавну политику (Hogwood in Gunn, 1994: 251).

Појам "инкрементализма" у САД употребљавају такође за описивање *исхода политичког одлучивања (outcomes)* јавних политика – тачније, прорачунског процеса одлучивања. Устаљени начин формирања прорачуна је, наиме, такав да је његова "већина" предвиђајућа и одређена, само за мањи део је предмет "правог" цикличног политичког одлучивања – дакле, инкрементална (о томе, на пример, Hogwood in Gunn, 1994; Peters, 1986). Peters (1986: 120) упозорава да је овакав узорак прорачунске политике карактеристика богатих држава, али не и система које су мање стабилни.

ОКОЛИНА

ОКОЛИНА



ОКОЛИНА

ОКОЛИНА

Слика 2.4: Системски образац
Извор: Дуе, 1992: 43.

5. 2 КОНЗЕРВАТИВНОСТ ИНКРЕМЕНТАЛИЗМА

У инкрементализму имају "задивљујућа" решења, предност испред оптималних решења проблема (Heineman, Bluhm, Peterson, Kearhy, 1997). "Филозофија" прагматизма и рутине се на тај начин лепи уз бирократски конзервативизам као предострожност и прорачунатост елита које доносе одлуке. Због комплексности

друштвених проблема увек је несигурно да ли ће јавна политика (политика иновација) донети жељене резултате (решење друштвеног проблема) или нежељене последице, а можда чак и неугодан однос између ово двоје (већи или чак превладавајући утицај нежељених последица над жељеним). Нова политика може уистину да досегне циљне групе или само њихов део и да при томе није успешна. Тражење и истраживање алтернативних решења захтева прилично много времена и финансијских средстава, што са аспекта политичара и изборних циклуса, често није пожељно. Напуштање старих политика и увођење нових је, такође признање да су "старе" политике у које је било уложено много јавних средстава – погрешне. "Признавање грешака" није добра легитимација у изборној утакмици. У супротности са тим очување старе политике са мањим поправкама значи политички одзив за потребе решавања друштвених проблема, истовремено и редуковање конфликта, више могућности за политички консензус о јавно-политичким променама и очување политике стабилности. Због тога се политичари, по правилу, одлучују на начин да се "некако провуку" кроз ситуацију ("muddle through"),¹⁶ када су већ присиљени деловати.

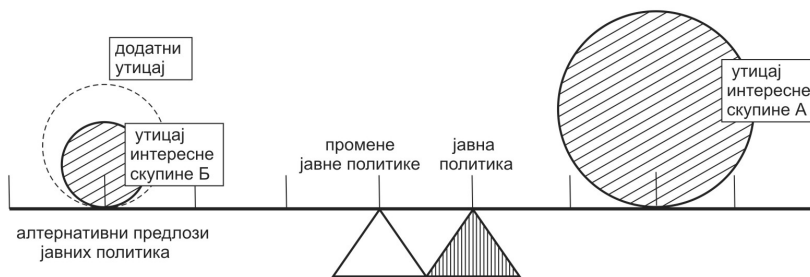
Поред оштрих критика због инерције, неиновативности и конзервативности инкрементализам је присутан у релативно стабилним друштвима која су "ухваћена" у његову политику. Понекад је разлог за то недостатак сагласности о друштвеним вредностима и циљевима које би водиле политичаре ка темељитијем преобликовању, напуштању или озакоњењу потпуно нових јавних политика. Прави изазови оваквој политици су темељна преобликовања друштва (на пример у демократским променама последњег таласа, када друштва уводе радикалне промене у социјалном животу, у економији и политици), природне катастрофе, велики технолошки изуми и друге ванредне околности које приморавају ванредне (јавне) политичке одзиве.

6. СИСТЕМСКИ ОБРАЗАЦ: ЈАВНА ПОЛИТИКА КАО СИСТЕМСКИ ПРОИЗВОД

Системски образац представља политички процес као организовану и комплексну целину узајамно повезаних и узајамно зависних делова – уметака из околине, политичког система као "црне кутије"

16) Lindblom је 1959. године објавио есеј "The Science of Muddling through" у коме је описао такву праксу, а његови критичари пребацили су аутору да есеј садржи и елементе наговарања на инкрементализам.

и производа политичког одлучивања који се враћају у окружење. Уметке који долазе из околине у политички систем, у облику захтева и подршке, политички систем преради у одлуке и активности које утичу на околину. Околина на ово реагује са новим захтевима и подршком. Посредници (политичке странке, интересне групе, масовни медији) преносе захтеве околине у политички систем. Тиме што утичу на токове захтева и подршку из околине у политички систем, играју улогу "вратара" (gate keepers). Политички систем се у овом обрасцу одазива и делује пре свега тако да дугорочно обезбеђује равнотежу и политичку стабилност. У литератури налазимо много више или мање комплексне варијанте изворног Fastovog обрасца.¹⁷ На слици 1. 4 представљамо једну од једноставнијих.



Слика 2.1: Интересна групни образац
Извор: Due, 1992: 27.

Дефинисање појединих чланова у системском обрасцу је релативно комплексно. Тако међу особеностима *околине* која формира захтеве и даје подршку политичком систему налазимо следеће: друштвено благостање, урбанизација, привредни систем, степен образовања, социјална (класна) структура државе, расни, односно етнички састав и религиозни састав. *Политички систем* обухвата уставно уређење, особености јавне управе (бијурократије), страначког система, структуру моћи (поделу власти), начине политичког учешћа, особености интересно-групног система и значаја елита. Видљиво из политичког система су и конкретне јавне политике. У америчкој литератури су посебно наглашене следеће: политика људских права, образовна политика, политика благостања, здравствена, спољна, одбрамбена, пореска политика и политика потрошње.

17) David Easton је објавио књигу "The Political System", пионирско дело на овом подручју, године 1953. код издавача Alfred A. Knopf из Њујорка. Своје друго, најпознатије дело "A Framework for Political Analysis" објавио је 1965. године код издавача Prentice-Hall, Englewood cliffs у Њујорку.

Између три кључна члана у системском обрасцу делују бројна повезивања. Одговором на доња питања можемо закључити како систем делује:

- како снаге из околине и прилике утичу на политичке, владине установе, процесе и понашање?
- какви су ефекти политичких и владиних институција, процеса и понашања на јавне политике?
- какви су ефекти из околине и друштвених прилика на јавне политике?
- какви су повратни ефекти (feedback) јавних политика на силе у околини и на прилике у околини?
- какви су повратни ефекти (feedback) политичких и владиних институција?
- какви су повратни ефекти (feedback) јавних политика на политичке и владине установе, процесе и понашање?

Системски образац је у policy анализу донео неке важне новине. Због нужне ограничености и поједностављења има, слично као и други образци, своје предности, али и слабости. Предности системског обрасца, када се пореди са другима, су, пре свега следећи: системски приступ је донео већу научну ригорозност, а институционални приступ је надмашио друге приступе у могућностима уважавања особености друштва и свих политички важних играча у анализи и тежњи ка целовитом размишљању о процесима политичког одлучивања. Од његових слабости се обично помињу следеће: наглашавање реакције система и очување политичке стабилности. Последње му доноси ознаку конзервативизма, пошто преузима либерални образац демократије, без критике његових структурних слабости и унутрашњих супротности (Heywood, 2000: 108, 109).

7. УПОТРЕБА ОБРАЗАЦА

Представљени теоријски приступи, односно образци су поједностављења стварности која помажу у разумевању комплексних емпиријских процеса формирања и реализације јавних политика. Свакога од њих могуће је смислено употребити само у реалним околностима које се бар угрубо уклапају с претпоставкама обрасца. Можемо их користити на поједностављен начин, мада са свешћу о поједностављењу комплексних стварних појава. У складу са Ласвеловом поруком да је добра policy анализа мултиметодска

(бар са различитим приступима које употребљавамо истовремено, боље захватамо истинску комплексност) могуће је обрасце који се између себе не такмиче, односно узајамно се не искључују, употребљавати комбиновано. При употреби обрасца не смемо некритички занемаривати чињеницу да су описани обрасци били претежно формирану у веома специфичном америчком окружењу (САД).

Са словеначког превео

Зоран Милошевић

ЛИТЕРАТУРА

- Aspinwall, Mark in Gerald Schneider (2001): Institutional Research on the European Union: Mapping the Field, u: Schneider in Aspinwall (Ur) (2001), str. 1 . 18.
- Cernu, G. Philip (1990): The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency, and the Future of the State, Sage, London, Newbury park, New Delhi.
- Dunn, William (1994): Public Policy Analysis, prentice-Hall, inc., Englewood Cliffs. New Jersey.
- Gdešić, Ivan (1995): Političko odlučivanje, Alinea, Zagreb.
- Heineman, A. Robert, William T. Bluhm, Steven A. Peterson, Edward N. Kearny (1997): The World of the Policy Analyst. Second edition. Chatham House, Chatham NJ.
- Heywood, Andrew (2000): Key Concepts in Politics, Macmillan Press, Houndmills, Basingstoke, Hampshire and London.
- Hogwood, W. Brian in Lewis A. Gunn, (1984): Policy Analysis for the Real World, Oxford University Press.
- Howlett, Michael in M. Ramesh (1995): Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems, Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor (1999): Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, U: Sabatier, (Ur) (1999), str. 35 – 71.
- Parsons, Wayne (1995) Public Policy, Edward Elgar, London.
- Peters, Guy (1986): American Public Policy: Promise and performance. Second Edition, Macmillan, London.
- Sabatier, A. Paul, (Ur.) (1999) Theories of the Policy process. Theoretical Lenses on Public Policy, Westview Press, Boulder, Colorado, USA, and Westview press, Cumnor Hill, Oxford, United Kingdom.
- Schneider, Gerald in Mark Aspinwall, (Ur.) (2001) The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe, Manchester University press, Manchester and New York.

- Skocpol, Theda (1998) Bringing the State bacj In, u: Christopher and Michael Hill, Tje Policy Process: A. Reader, Second Edition, Prentice Hall. London, str. 126 – 139.

Danica Fink Hafner

**University of Ljubljana Faculty of Humanistic Sciences
Republic of Slovenia**

THE MODELS FOR PUBLIC POLITICS ANALYSIS

Summary

Political analysts have developed several theoretical models helping the understanding of empirical processes of decision-making in public politics, the significance of these processes as well as their effects. Various models reflect various political practices and can be used only in certain circumstances such as fulfillment of certain preconditions. In this work there are presented several most famous models. They are not excluding each other, nor they are positioned in rivaling relations, but instead they often complement each other.

Key Words: politics, analysis, public politics, institutionalism, interest group model, elitist model, incrementalism