



ПРИМЕНЕТА ПОЛИТИКА

Зоран Илиевски
Васко Наумовски
Владимир Божиновски
Христина Рунчева Тасев
Милена Апостоловска-Степаноска





**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

ПРИМЕНЕТА ПОЛИТИКА

проф. д-р Зоран Илиевски

проф. д-р Васко Наумовски

проф. д-р Владимир Божиновски

проф. д-р Христина Рунчева Тасев

проф. д-р Милена Апостоловска-Степаноска

Импресум

**Наслов:**

Применета политика

Автори:

проф. д-р Зоран Илиевски
проф. д-р Васко Наумовски
проф. д-р Владимир Божиновски
проф. д-р Христина Рунчева Тасев
проф. д-р Милена Апостоловска-Степаноска

Рецензенти:

проф. д-р Ненад Марковиќ
проф. д-р Александар Спасеновскии

Издавачи:

Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија
Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје

Координација:

Даниел Браун
Давор Пашоски

Лектура:

Ивана Коцевска

Компјутерска подготовка и печат:

Винсент Графика ДОО Скопје

Тираж:

200 примероци

Книгата може бесплатно да се преземе на официјалната интернет-страница на Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер:
kas.de/nordmazedonien

Напомена:

Фондацијата Конрад Аденауер и Правниот факултет „Јустинијан Први“, не сносат одговорност за фактите и ставовите изнесени во публикацијата. Тие претставуваат лични гледишта на авторот.

Оваа публикација служи само за информативни цели. Таа не смее да се употребува во рамки на изборни кампањи.

Со одлука на Наставно-научниот совет на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, на седницата одржана на 07.05.2021 година преку видеоконференциската платформа Microsoft Teams, а заведена со архивски број 02-520/9 од 11.05.2021 година се одобрува користењето на оваа книга како учебник по предметот Применета политика.

Сите права се заштитени. Ниту еден дел од овој учебник не може да биде репродуциран или користен во која било форма за умножување, фотокопирање или чување во информатички системи без претходна дозвола од авторите.

Содржина

ПРЕДГОВОР	9
------------------	----------

ВОВЕД	13
--------------	-----------

ГЛАВА 1	
ШТО Е ПРИМЕНЕТА ПОЛИТИКА?	19

1.1	Циклус на применетата политика	24
1.1.1	Идентификација и дефинирање на проблемот	25
1.2	Елементи на применета политика	30
1.2.1	Разлики во обемот: сектори, цели и инструменти	31
1.3	Природа на применетата политика	32
1.4	Типологии на применета политика	33
1.4.1	Класификација според импликациите врз политиката	34
1.4.2	Класификација според принципите и инструментите на управување	39
1.4.3	Информациски ресурси	40
1.4.4	Власт	41
1.4.5	Буџет	42
1.4.6	Организација	42
1.5	Димензии на политиката	43
1.5.1	Димензии на политиките во низата на циклусот на политики	44
1.5.2	Димензии на содржината на политиката	46
1.5.3	Стилови на политика	47
1.6	Модел на креирање политики	51

ГЛАВА 2	
КРЕАТОРИ НА ПОЛИТИКИ И ОПКРУЖУВАЊЕ	59

2.1	Опкружување	61
2.1.1	Политичка култура	61
2.1.2	Социо-економски услови	64

2.2 Креатори на политики	66
2.2.1 Официјални креатори на политики	67
2.2.1.1 Законодавна власт	68
2.2.1.2 Извршна власт	70
2.2.1.3 Бирографија (државни службеници)	74
2.2.1.4 Судска власт	77
2.2.2 Неофицијални креатори на политки	81
2.2.2.1 Интересовни групи	81
2.2.2.2 Политички партии	84
2.2.2.3 Медиуми	86
2.2.2.4 Истражувачки институти	87
2.2.3 Нивоа на политика	88
2.3 Креирање политики : деинирање проблем, агенда на политики и формулирање политики.....	89
2.3.1 Дефинирање проблем	90
2.3.2 Агенда на политики	94
2.3.3 Процес на утврдување на агендата	96
2.3.3.1 Циклус на атрактивност на прашање	99
2.3.4 Формулирање политики	100

ГЛАВА 3

УСВОЈУВАЊЕ НА КОНКРЕТНА ПОЛИТИКА

103

3.1 Легитимитет за донесување конкретна политика.....	106
3.2 Теории на одлучување.....	107
3.2.1 Теорија на рационално разбирање	107
3.2.2 Теорија на постапност (Теорија на постепена огранчена споредба)	110
3.2.3 Теорија на комбинирани приод	112
3.3 Критериуми на одлучување при донесување одлуки	114
3.3.1 Вредности	114
3.3.2 Организационски вредности	115
3.3.3 Професионални вредности	115
3.3.4 Лични вредности	116
3.3.5 Политички вредности	116
3.3.6 Идеолошки вредности	117
3.3.7 Интереси на гласачите од изборната единица	118
3.3.8 Јавно мислење	119
3.4 Јавен интерес.....	121

3.5	Стилови на одлучување	123
3.5.1	Спогодување	124
3.5.2	Убедување	125
3.5.3	Командување	127
3.6	Донесување одлуки во Република Северна Македонија	127
3.6.1.	Донесување одлуки	127
3.6.1.1	Постапка за донесување на закони во Собранието на РСМ.....	127
3.6.1.2	Постапка за поднесување предлог на закон	128
3.6.1.3	Постапка за донесување предлог-закон	130
3.6.1.4	Разгледување предлог на закон на седница на Собрание	131
3.6.1.5	Постапка за донесување подзаконски акти	132

ГЛАВА 4

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ

135

4.1	Надлежности	137
4.2	Политичкото раководство и администрацијата	140
4.3	Форми на имплементација	145
4.4	Реформа на администрацијата	149
4.5	Имплементација на политиките на локално ниво	150

ГЛАВА 5

АНАЛИЗА И ЕВАЛУАЦИЈА НА ПРИМЕНЕТИ ПОЛИТИКИ

155

5.1	Дистинкција помеѓу анализа и евалуација на применети политики ...	157
5.2	Анализа на применети политики	161
5.2.1	Моделот на анализа на применети политики на Вилијам Дан	161
5.2.1.1	Мултидисциплинарна анализа на политики	162
5.2.1.2	Форми на анализа на политики	166
5.2.2	Моделот на анализа на применети политики на Крафт и Фурлонг.....	169
5.2.2.1	Фази во анализата на политики	169
5.2.2.2	Типови на анализа на политики	170
5.2.2.3	Методи на анализа на политики	171
5.2.2.4	<i>Cost-benefit</i> анализа	172
5.2.2.5	<i>Cost-effectiveness</i> анализа	174
5.2.2.6	Методот за процена на ризици (<i>Risk assessment</i>)	175
5.2.2.7	Предвидување (<i>Forecasting</i>)	175

5.2.2.8	Импакт анализа (<i>Impact assessment</i>)	176
5.2.2.9	Политички и институционални пристапи и етичка анализа ...	177
5.3	Евалуација на применети политики	179
5.3.1	Пристапот на Вилијам Дан	180
5.3.1.1	Критериуми и функции на евалуација	182
5.3.1.2	Приоди кон евалуација на политики	183
5.3.2	Пристапот за евалуација на применети политики на Нил и Тусан	186
5.3.3	Влијанието на политиката (<i>politics</i>) во евалуација на применети политики	188
5.3.4	Пристапот за евалуација на применети политики на Џејмс Андерсон	190
5.3.5	Најчести проблеми во процесот на евалуација на политики	192
5.3.6	Методи на евалуација	193
5.3.6.1	Експериментален и квазиекспериментален дизајн	193
5.3.6.2	Квалитативни и квантитативни методи	195
5.3.6.3	Економски методи	196
5.3.6.4	<i>Baseline</i> и <i>Follow up</i> студии	196
5.3.6.5	Мерење постигнувања	196
5.3.7	Евалуацијата и креирање на политики втемелени на факти	197

Резимеа

200

Библиографија

211

Предговор

Предговор

Во текот на изминатите триесетина години проучувањето на применетата политика постигна импресивен напредок. Евидентна е постојаната експанзија на проникливи емпириски студии засновани на различни методи и тествани теории. Можеме слободно да констатираме дека анализата на применета политика се разви во една од најпродуктивните области во политичките науки.

Во овој учебник е даден сеопфатен преглед на клучните аналитички концепти, теории и алатки за анализа на применетите политики. Наша примарна цел е да ги запознаеме читателите, а особено нашите сегашни и идни студенти, со концептот на применета политика, но и да иницираме љубопитност за анализа на ова подрачје во пошироката научна и стручна јавност. Како професори веруваме дека емпириските опсервации направени во реални ситуации обезбедуваат најперспективни почетни точки за истражување, а она што го нудиме во оваа книга се алатки за анализа водени од теоријата.

Овој учебник ја покрива тематиката на применета политика од различни аспекти и нивоа. Воедно, покрива различни приоди на применета политика, дискутирајќи ги концептите и практиката на имплементација од страна на цел дијапазон на субјекти. Се обидовме да дадеме еден поопсежен преглед во теоријата и практиката на применетата политика, со надеж дека ќе послужи како алатка за понатамошна дискусија, анализа и сериозна евалуација на применети политики.

Ставен е акцент и на процесот на креирањето политики како една од клучните компоненти во циклусот на политиките, односно низа на функционални активности, со почеток на идентификување на проблемот, формирање агенда, имплементација и евалуација на применетите политики. Преку анализата сакаме да дадеме една појасна слика за целиот процес на креирање применети политики, и со тоа да понудиме диференцијални пристапи на проучување и креирање политики, анализирајќи ја тековната општествена средина.

Би сакале да упатиме голема благодарност до Фондацијата Конрад Аденауер во Скопје, која ни овозможи да го реализираме овој потфат и се погрижи да биде бесплатно достапен за целата јавност.

За нашите студенти.

Од авторите

Скопје, август 2021

Вовед

Вовед

Систематското проучување на политиките (*policy science*) претставува релативно скорешна дисциплина чии почетоци можат да се забележат во Европа и Северна Америка во периодот по Втората светска војна. Според Даниел Мек Коол (Daniel McCool) „студиите за *policy* започнале во 1922 година кога Чарлс Мериам (Charles Merriam) се обидел да ги поврзе теоријата и практиките на политиката, со цел да ги разбере актуелните активности на владата.“¹ Систематското проучување на применетата политика не се случило одеднаш, туку се оформило во периодот на 50-тите и 60-тите години на XX век.

Во современата политичка наука постои обемна литература посветена на дефинирање на поимот применета политика (*public policy*). Применетите политички науки се ориентирани кон откривање проблеми, поставување препораки за нивно олеснување и, во најдобар случај, водење на креаторите на политиките кон решавање на прашањата од јавен интерес. Општествените или политичките прашања секогаш претставувале клучна појдовна точка во пристапот на применетите политички науки. Нивна карактеристика е мултидисциплинарноста во интелектуалните и практичните пристапи, затоа што речиси секој социјален или политички проблем има повеќе компоненти кои се тесно поврзани со различните академски дисциплини, без јасно да припаѓаат во некој ексклузивен домен. Но, пристапот на политичките науки е и нормативен и вредносно ориентиран. Во многу случаи, политичките науки се занимаваат со демократскиот етос и човековото достоинство. Оваа вредносна ориентација, освен што е во самиот фондус на политичките науки, претставува и реакција на бихевиорализмот, т.е. „објективизмот“ во општествените науки, како и признание дека ниту еден социјален проблем и неговата научна опсервација не се вредносно неутрални.

Како што студентот по политологија ќе чуе многу пати во текот на студиите, политичките науки прават јасна дистинкција помеѓу трите аналитички димензии: *polity*, *politics* и *policy*. *Polities* се „институционални аранжмани кои претставуваат огледало на политичкиот систем.“² Терминот *polities* се однесува на моделите низ кои се одвива процесот на креирање политики, вклучувајќи ги

1 Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Third Edition* (New York: Routledge, 2015), 7.

2 Christoph Knill and Jale Tousn, *Public Policy A New Introduction* (New York: Palgrave Macmillan, 2021), 15.

и актерите, како и нивните институционални интеракции. *Public policies* е термин кој се однесува на „излезниот резултат (*output*) од политичкиот систем, кој во пракса се реализира преку легислатива, програми, стратегии и одлуки, чија цел е да се постигнат дефинираните цели и да се презентираат решенија за општествените проблеми.“³

Излезните резултати од политиката (*policy outputs*) се „продуктите од дејствијата кои креаторите на политиките ги преземаат за да ја остварат својата цел.“⁴ Овде на политиката се гледа преку призмата на тоа што владата реално обезбедува во одредена област, како што е здравство, образование, земјоделство итн. Исходите од политиката (*policy outcomes*), пак, „се однесуваат на ефектите кои ваквите активности ги имаат врз општеството.“⁵

Првата цел на ова издание е да се направи систематска анализа на поимот применета политика, со дефиниција на самиот концепт, врз основа на споредба, и каде што е можно, симбиоза од различните приоди на науката, за да се олесни ефективното поимање и разбирање на применетата политика како научна дисциплина. Следствено, ги претставуваме главните аналитички концепти, теории и најсовремените алатки за анализа на применетата политика, со надеж дека ќе ја поттикнеме љубопитноста кај читателот за анализирање на емпириските загатки, врз основа на теоретски постулати и одржлив методолошки пристап. Тука се јавува потребата да се потенцира комплексноста на социјалната и емпириска реалност и да се претстави поимот применета политика во една поширока интерпретативна рамка.

Втората цел на ова дело е да даде објаснувања за природата на предметот, типологиите, актерите и институциите кои се директно инволвирани во процесот на креирање на политиката. Воедно, ќе дадеме и преглед на:

- » опкружувањето;
- » формулирањето агенда;
- » процесот на креирање политики;
- » имплементацијата;
- » анализата и евалуацијата, односно вреднувањето на политиките, како и
- » буџетирањето, кое претставува дел од последователната низа на самиот процес.

3 Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984), 6.

4 *Ibid*, 29.

5 James E. Anderson, *Public Policymaking Fifth Edition* (Boston: Houghton Mifflin Company, 2003), 249.

Третата цел е, преку поставените аналитички прашања, да се адресираат самите процеси, структури и проблеми кои го карактеризираат процесот на применета политика.

Според Џејмс Е. Андерсон, „постои научна, професионална и политичка причина за проучување на применетите политики, како и самиот процес на креирање политики.“⁶ Научното и ригорозно проучување на потеклото, развојот и спроведувањето на применетите политики придонесува кон зајакнување на нашето знаење за политичкото однесување и управување во даден момент од страна на јавните, односно општествените идентитети. Професионалниот аспект за кој говори Андерсон се однесува на развојот кај една индивидуа, земајќи ги предвид можностите за кариера како аналитичар или евалуатор на јавните политики. Политичкиот аспект се идентификува со желбата за вклучување во процесот на застапување на граѓаните и креирање на применетите политики (притоа промовирајќи корисни применети политики кои ќе бидат иницирани од вистинските јавни цели). Честопати „добрите политики“ можат да бидат под влијание на желбите и преференциите на политичките аналитичари, односно проценители, што е спротивно на постулатот на непристрасност, земајќи ја општествената добробит како примарна водилка во процесот на создавање и спроведување на политиките. Анализата подразбира поставување на проблемот, како и идентификација на најефикасната алтернатива која би донела најголема социјална корист во справувањето со тековиот проблем, притоа проценувајќи колку политиките ги достигнуваат своите цели и какви општествени реперкусии може да имаат.

За да го разбереме контекстот на применета политика, а пред да навлеземе во теоретскиот дел, од суштинско значење е да се истакне дека „применетата политика претставува јавен причинско-последичен процес кој се креира надвор од стегите на изолираноста.“⁷ Без разлика дали станува збор за здравствена политика или за реформи на даноците, применетата политика се случува во поширок контекст и е тесно поврзана со други проблеми, приоритети и прашања.

Според Ендру Џордан (Andrew Jordan) и Камила Адел (Camilla Adelle), процесот на политика вообичаено се конципира како „последователни делови или фази како што се: појава на проблем, поставување агенда, разгледување на опциите за политика, донесување одлуки, имплементација и евалуација.“⁸

6 Ibid, 1.

7 Christopher M. Weible and Paul A. Sabatier, *Theories of Public Process* (Milton Park: Routledge, 2017), 21.

8 Andrew Jordan and Camilla Adelle, *Environmental Policy in the EU Actors, Institutions and Processes 3rd Edition* (London: Routledge, 2012), 244.



Што е применета политика?

Глава 1

Што е применета политика?

Применетата политика претставува комплексен синергично-последователен процес кој често пати е и непредвидлив. Една широка дефиниција ја опишува применетата политика како „збир на меѓусебно поврзани одлуки донесени од политички актер или од група актери во врска со изборот на целите и средствата за нивно постигнување во одредена ситуација каде што одлуките, во принцип, би биле во рамките на моќта на овие актери да ги оставарат.“⁹

Според Џејмс Е. Андерсон (James E. Anderson), поимот применета политика во јавната сфера (*public policy*) се однесува на „активностите кои ги преземаат институциите (организации или поединци) кои имаат јавни овластувања. Во поширока смисла на зборот, го означува односот на конкретната институција со јавни овластувања кон опкружувањето или, пак, може да се гледа, пред сè, како долга низа од повеќе или помалку меѓусебно поврзани активности и последователни последици врз оние на кои таа политика се однесува.“¹⁰ Според Ребека Сутон (Rebecca Sutton), самиот процес на применета политика претставува „след на активности кои се преземени од страна на еден или повеќе актери при третирање одреден проблем, фокусирајќи се на она што фактички се прави, наместо врз она што би требало да се направи или самата намера, со што се прави видлива разлика помеѓу политиката и одлуките.“¹¹

Политиките во јавната сфера се политики кои се развиени, пред сè, од страна на носители на јавни овластувања, чија примарна обврска е донесувањето одлуки и дејствувањето во рамките на своите формални овластувања. Она што е најкарактеристично за политиките во јавната сфера е фактот дека тие претставуваат одговор на јавните барања за решавање одреден проблем или подобрување на нешто, или како одговор на барањата за акција или за воздржување од акција. Според Кристоф Книл (Christoph Knill) и Јаил Тосун (Jale Tosun), процесот на креирање политики претставува „технички и политички

9 Robert H. Burger, *Information Policy: A Framework for Evaluation and Policy Research* (New York: Ablex Publishing Corp, 1993), 171.

10 James E Anderson, *Public Policymaking: An Introduction* (Boston: Houghton Mifflin Co, 1994), 6.

11 Rebecca Sutton, *The Policy Process: An Overview* (London: Chameleon Press, 1999), 22-23.

процес на артикулирање и усогласување на целите и средствата на актерите вклучени во сеопфатниот процес.¹² Б. Гај Петерс (B. Guy Peters) смета дека применетата политика претставува „збир на активности на владата, без оглед дали дејствува директно или преку агенти, кои имаат влијание врз животот на граѓаните.“¹³ Една од најпознатите дефиниции за применета политика ја има дадено Томас Дај (Thomas Dye), интерпретирајќи ја како „сè што владата ќе избере да стори или да не стори,“¹⁴ ставајќи го акцентот на намерните одлуки донесени од страна на владата. Според Шон П. Јанг (Shaun P. Young), креирањето политики е „основна активност на владите. Преку процесот на креирање јавни политики во кој владите ја воспоставуваат рамката по која сите субјекти... мора да функционираат и тоа е процес преку кој владите одлучуваат кои од општествените цели треба да се следат и како (најдобро) да ги следат.“¹⁵

Како што јавните проблеми се зголемуваат во квантитет и сложеност (на пример, ковид-19 глобалната пандемија, глобалните финансиски кризи, климатските промени), постои нов интерес за применетата политика. Следствено растат и ангажманите на цивилното општество и повиците до владите на одговорност за својата должност за унапредување на јавните вредности. Применетата политика може да се смета како „одговор на политичкиот систем, односно на барањата што произлегуваат од неговото опкружување.“¹⁶ Политичкиот систем дефиниран од страна на Дејвид Истон (David Easton) „ги опфаќа оние идентификувани и меѓусебно поврзани институции и активности во општество кои прават авторитативни алокации на вредности што се обврзувачки за општеството.“¹⁷

Вилијамс Џенкинс (William Jenkins) смета дека применетата политика е „збир на меѓусебно поврзани одлуки донесени од еден политички актер или група на актери кои се однесуваат на изборот на целите и начините за нивното постигнување.“¹⁸ Со оваа дефиниција Вилијамс прави јасна дистинкција за применетата политика како низа на одлуки кои се донесени од страна на повеќе политички актери. Додека, пак, за Ричард Роуз (Richard Rose), „применетата политика не е одлука, туку претставува курс или модел на активност.“¹⁹

12 Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policymaking* (New York: Routledge, 2015), 228.

13 B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance* (Washington DC: CQ Press, 2004), 4.

14 Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs: NJ, Prentice-Hall, 1972), 2.

15 Shaun P. Young, *Evidence-Based Policy-Making in Canada* (Don Mills: ON, Oxford University Press, 2013), 1.

16 Ibid, James E. Anderson, *Public Policymaking*, 14.

17 David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science* (New York: Alfred A. Knopf, 1953), 414.

18 William Ieuan Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective* (London: Martin Robertson, 1978), 25.

19 Richard Rose, *Policy Making in Great Britain* (London: MCMillan, 1969), 18.

За применетата политика се вели дека е „комбинација од закони, регулативи, активности, политики и многу други фактори кои се во корелација со одредена општествена појава, која, пак, е под влијание на изразеното јавно мнение.“²⁰ Применетите политики на една нација се формираат под влијание на групите за застапување, лобистите, општественото јавно мнение и интересите на одредена група на граѓани, каде што општествените проблеми добиваат признание и идентификација. Со циклусот на применета политика се врши сортирање на проблемите кои во даден момент претставуваат клучен двигател на општествените текови. Овие политики можат да бидат од политичка, економска, културна или каква било друга општествена природа. Сите применети политики како крајна цел треба да го исполнат тоа што владата го има испланирано и договорено, а причината зад овие политики треба да биде благосостојбата на граѓаните.

Во прилог изнесуваме низа поенти кои ќе ја разјаснат природата на применетата политика:

- » применетите политики се насочени кон цели и како такви се формулираат и се спроведуваат во пракса, за да се постигне она што владата го има предвид. Овие политики јасно ги опишуваат програмите на владата, во контекст на планираните и во антиципација на нови текови на општеството;
- » применетата политика е резултат на збирот на сите активности на владата, опфаќајќи ги и активностите на сите владини службеници во процесот на нејзино формирање;
- » применетата политика се формира со одлука на владата, која може да биде претставена во повеќе форми како закони, уредби, извршни наредби и слично. Судските одлуки и пресуди имаат свое влијание, во зависност од спецификите на секој одделен политички систем и евентуалниот јаз помеѓу декларираната и фактичката независност на судската власт од извршната и законодавната власт;
- » применетата политика треба да претставува решение за проблем со кој се соочува општеството. Применетата политика е позитивна кога ја отсликува загриженоста на владата и вклучува нејзино дејствување кон одреден проблем за кој креира политика, но таа може да биде и негативна кога надлежните не преземаат конкретни акции за одредено прашање, односно одржуваат штетно *status quo*.²¹

20 Frank Jefferson William, *Law, Politics and The Creation of Public Policy: How the Two Can Come Together and Create Better Public Policy* (MA diss: Iowa State University, 2016), 6.

21 Види поопширно: Paul Cairney, *Understanding Public Policy, Theories and Issues*, (London: Palgrave Macmillan, 2012); Michale E. Kraff and Scott R. Furlong, *Public Policy, Politics, Analysis and Alternatives*, (California: Sage Publications, 2018); Thomas A. Birkland. *An Introduction to The Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, (New York: Routledge, 2015).

Со оваа разновидност на поимањето на применетата политика, се дава до знаење дека таа претставува комплексен феномен кој преку теоретските концептуализации се обидува да даде смисла на нејзината сложеност и да изгради „побогато разбирање за повеќеслојната природа на политиката.“²² Покрај мноштвото теоретски перспективи, не може да биде развиен еден унифициран модел кој ќе може целосно да ги објасни сите нијанси и сложености на процесот на политика. Оттука, се пристапува кон проучување на применетата политика врз основа на различни нивоа и тоа: микрониво (индивидуални актери), мезониво (повеќе актери, односно институции) и макрониво (идеи, целина, систем). Процесот, односно циклусот на применета политика е континуиран процес кој е интерактивен и динамичен.

1.1 Циклус на применетата политика

Поимот циклус на применета политика се однесува на синергична шема на постапки чија цел е креирање, спроведување и вреднување на применетите политики. Концептот на циклус на политика е развиен од страна на Харолд Ласвел (Harold Lasswell) во 50-тите години на минатиот век во САД, и речиси „предизвикува револуција опишувајќи ја науката за применетите политики како мултидисциплинарна, насочена кон решавање проблеми и експлицитно нормативна.“²³ Во моментот, „постои консензус во истражувачката заедница дека циклусот треба да се подели во пет главни фази: поставување агенда, формулирање политика, донесување одлуки за применета политика, имплементација на политиката и евалуација на политиката.“²⁴ Иако сите пет се важни, три од нив – поставување агенда, формулација и имплементација – се круцијални за разбирање на циклусот на политика. Како методолошки пристап, циклусот на политики го „деконструира процесот на политиката на начин најсоодветен за разбирање како приватните прашања се развиваат во јавни и политички проблеми, како законодавниот процес ги структурира политичките проблеми во законодавните проблеми, како се формулираат и се ставаат законите во сила, како и како се оценуваат ваквите политики и на крајот како може да се променат или да завршат.“²⁵

22 Richard Shaw and Chris Eichbaum, *Public Policy in New Zealand: Institutions, Processes and Outcomes*, (New Zealand, Pearson, Auckland, 2011), 5.

23 Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. (Toronto: Oxford University Press, 2003), 15-17.

24 Jean-Francois Savard and Rachel Banville, *Policy Cycles. Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. (September 2012), 11-13.

25 Stella Z Theodolu and Chris Kofinis, *The Art of The Game: Understanding American Public Policy Making*. (Belmont: CA: Wadsworth, 2004), 34.

1.1.1 Идентификација и дефинирање на проблемот

Процесот на креирање применети политики се одвива во неколку фази, и тоа: дефинирање на проблемот, формирање агенда, имплементација и евалуација. Типично, креирањето применети политики започнува со перцепција на проблем. Правилната дијагноза е клучот за донесување политика која ќе го реши општествениот проблем. Процесот на доаѓање до решение најчесто вклучува спротивставени ставови за природата на проблемот, ставови кои можат да бидат врамени со идеологија, политички агенди, доминантни општествени вредности и норми или академска ориентација. Повеќето социјални, економски и еколошки проблеми, од сиромаштијата преку невработеноста до климатските промени, имаат повеќе димензии кои треба темелно да се разберат, така што повеќедимензионалните мерки на политика е пожелно да бидат координирани меѓу владите и другите засегнати страни.

Поставувањето на агендата како прва фаза од циклусот на креирање политика се однесува на „процесите со кои социјалните услови се признаваат и се смета дека еволуирале во ‘јавен проблем’ и тие веќе не подлежат на социјална или природна судбина, ниту припаѓаат на приватната сфера – стануваат фокус на дебата и полемика во медиумите и во политиката.“²⁶ Поставувањето на агендата е клучна фаза во циклусот на креирање политики, бидејќи нејзината динамика има решавачко влијание врз целиот процес на политика и политиките што произлегуваат од тоа. Голем дел од научната фела доаѓа до заклучок дека „поставувањето агенда е социјално конструиран процес во кој актерите и институциите, под влијание на нивните идеологии, играат фундаментална улога во утврдувањето на проблемите или прашањата што бараат дејствување на дел од владата.“²⁷

Откако ќе се признае постоењето проблем во општеството и ќе настане потреба тој да се отстрани, започнува фазата на формулирање на политиката. Во овој процес се пристапува кон идентификување и процена на можни решенија на поставениот проблем. По идентификувањето на можните решенија, креаторите на политиките се соочуваат со ограничувања во однос на нивниот простор за маневрирање кои можат да бидат од суштинска и од процедурална природа. Суштинските ограничувања се поврзани со „природата на самиот проблем и повлекуваат значителна употреба на државни ресурси за

26 Philippe Garraud. "Agenda/ Émergence" in L.Baussaquest, S.Jacquot and P.Pavinet, "Dictionnaire Des Politiques Publiques" *Press De La Fondation Nationale Des Sciences Politiques*, (April, 2004), 49-56.

27 Vincent Lemieux. "L'étude Des Politiques Publiques", *Québec, Presses De Université Laval* (Juillet, 2002), 9.

решавање на тој проблем. Процедуралните ограничувања, исто така, влијаат на сите аспекти на фазата на формулација, и може да се карактеризираат како институционални, засновани врз владини процедури, или како тактички, засновани врз односите меѓу различните актери или социјални групи.²⁸ Според Мајкл Холет (Michael Howlett) и Р. Рамеш (R. Ramesh), кои детално се занимаваат со тактичките ограничувања, во овој процес мора да постои „кохезивност помеѓу актерите и социјалните групи во однос на дискурсот и нивните социјални врски кои имаат фундаментално влијание врз формулирањето на политиката. Колку е поголема кохезијата помеѓу дискурсот на заедницата и мрежата на интереси во потсистемот на политиката, толку повеќе ќе има отпор кон нови идеи и нови актери. Обратно, со помалку кохезивен потсистем, структурата што е отворена за нови идеи и нови актери има поголеми шанси да понуди иновативни решенија.“²⁹ Односот меѓу владата и социјалните чинители е значаен фактор кој влијае врз формулирањето на јавните политики.

Истражувањето и анализата, како дел од оваа фаза, претставуваат процеси на систематско собирање и презентирање на информации, кои се столб на развојот на политиката. Темелното истражување и анализа на податоци обезбедува докази потребни за оправдување на донесувањето одлуки. Постојат многу фактори кои влијаат на изборот на политиката, вклучително навременоста на одговорот, јавната толеранција и трошоците за имплементација. Да се имаат „нерелевантни докази или несуштински информации е исто толку лошо колку да се има премалку докази.“

Вообичаено, владите располагаат со дијапазон на опции за да одговорат на социјалните предизвици. Особено е важно избраниот инструмент, односно опција (законодавна-регулаторна, економска, менаџерска или образовна) да одговара на природата и обемот на проблемот и општествениот и културниот контекст во кој се јавува, како и да поседува адаптивен капацитет. Консултациите се провлекуваат во сите фази на процесот на развој на политиката, а особено при утврдувањето и истражувањето на димензиите на прашањето и во идентификувањето на алтернативите на политиките.

Консултациите се дијалог кој им овозможува на јавниот, приватниот и невладиниот сектор „реална и навремена можност да влијаат на одлуките што ги донесува владата. На владите им е даден мандат да спроведуваат политика што е во интерес на јавноста и е во согласност со изборната платформа на

28 Ibid, Michael Howlett and R. Ramesh, 48.

29 Ibid, 156-157.

владата, во која се истакнува нејзината општа позиција и намера за разни прашања од применетата политика.³⁰ Оттука, консултациите придонесуваат за отчетност и за одговорност кон општествените слоеви врз кои политиките ќе имаат директно влијание. Консултациите помагаат да се изгради доверба и транспарентност, кои се неопходни за успешно спроведување на политиката.

Имплементација на политиката е фаза во процесот на политиката каде се јавува политичко дејствување за решавање препознаен проблем на политиката. Во оваа фаза, дизајнот на предлог-политиката е ставен во сила и политиката ја извршуваат соодветните административни агенции. Според Стела З. Теодолу (Stella Z. Theodoulou) и Крис Кофинис (Chris Kofinis), има три критериуми кои влијаат врз тоа колку добро се спроведува политиката:

- » јасност на целите на политиката – политиките треба да се формулираат со оглед на тоа кои се реалните специфични цели на политиката. Целта наведена со јасност и специфичност не само што дава насока, туку, исто така, ја подобрува основата со која може да се проценат политиките, нивната отчетност, ефикасност и ефективност;
- » точни информации – се однесува на стратешката потреба за постојана повратна информација за тоа како напредува спроведувањето, како и прелиминарните процени на влијанијата. Со оглед на зголемената зависност од повеќе бирократии, информациите и повратните информации се од суштинско значење за да се измери степенот на меѓуагенциска и меѓувладина соработка и конфликт, што може да влијае на имплементацијата Информатичката интелигенција бара високо ниво на комуникација и повратна информација не само од вклучените агенции, туку и од населението погодено од акцијата на политиката. Имплементацијата може да се подобри само доколку имплементаторите имаат увид во тоа како некоја политика или програма влијае на целната популација;
- » стратешко планирање – целта на стратешкото планирање, во контекст на имплементација на политиката, е да се потенцира важноста на процената на капацитетот на агенцијата за исполнување специфични задачи и цели на имплементацијата наложени со одлуката за политиката. Во суштина, стратешкото планирање е алатка со која агенцијата може да ја процени својата способност да ги постигне целите на политиката, како и да планира како ќе се изврши политиката.³¹

30 Gilberto Capano and Andrea Pritoni, "Policy Cycle" in P. Harris. The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs", *Palgrave Macmillan*. (May, 2020), 1-7.

31 Ibid, Stella Z Theodoulou and Chris Kofinis, 182-186.

Во фазата на евалуација се мери ефективноста на политиката. Оваа фаза придонесува кон оправдување на потребата за конкретната политика, го води процесот и одредува кои цели се исполнети и до кој степен. Носителите на одлуки издвојуваат или пренасочуваат ресурси врз основа на евалуацијата, која продолжува во текот на целиот животен циклус на една политика. Владите и граѓаните треба да бидат информирани дали јавните политики и програмите функционираат онака како што биле замислени и дали ги обезбедуваат планираните вредности.

Евалуацијата не е само процена дали иницијативата била успешна или неуспешна. Наместо тоа, евалуацијата дава информации и податоци за успехот на иницијативата кои треба да доведат до поефективно и поефикасно достигнување на зададените цели.

Графикон 1: Циклус на применетата политика



Применетите политики досегаат до скоро сите аспекти од нашите животи. Сепак, применетата политика е еден од многуте поими во политичките науки (како, на пример, демократија, еднаквост и моќ) „кои се добро познати, но е тешко да се дефинираат. Проблемот на дефиницијата е повеќе од семантички: тој влијае на тоа како ги анализираме и ги разбираме реалните прашања од политиката.“³² Во научната литература се идентификуваат неколку клучни

32 Paul Cairney, *Understanding Public Policy Theories and Issues* (London: Palgrave Macmillan, 2012), 22.

„вододелници“ кои се применуваат за дистинкција на применетите политики и тоа: политиката може да се однесува на цел, одлука или исход; може да се однесува на прашања кои креаторите на политики не ги решаваат; и тоа да е под влијание на актери кои може, но и не мора да имаат формална власт.

Брајан В. Хогвуд (Brian W. Hogwood) и Луис А. Ган (Lewis A. Gunn) идентификуваат неколку начини на кои политиката може да се разбере: „како ознака за поле на активност (на пример, политика во здравството); израз на намера (на пример, „ќе ги подобриме состојбите во здравството“); специфични предлози (на пример, манифест или бела книга); одлуки на владата и формално овластување на одлуките (на пример, законодавство); програма или пакет закони, персонал и финансирање; средни и крајни резултати (на пример, повеќе лекари, подобра медицинска нега); резултати, или што, всушност, е постигнато; и процес, а не настан, или низа одлуки, а не една одлука.“³³

Според Томас А. Биркланд (Thomas A. Birkland), не е можно да се развие единствена дефиниција за применета политика, но можеме да ги распознаеме нејзините клучни атрибути:

- » политиката се креира како одговор на некаков проблем кој бара внимание;
- » политиката се води во име на „јавноста“;
- » политиката е ориентирана кон одредена цел или посакувана состојба, како што е решение на проблем;
- » политиката на крајот ја креираат владите, дури и ако идеите потекнуваат надвор од владата или преку интеракција на владините и невладините чинители;
- » политиката ја толкуваат и ја спроведуваат јавни и приватни чинители кои имаат различни толкувања на проблемите, решенијата и сопствените мотивации.³⁴

Практично е невозможно да се постигне консензус за постоење на една дефиниција со која би се карактеризирала применетата политика, но сите варијанти на дефиницијата сугерираат дека дејствувањето на применетата политика е јавно, односно тоа влијае врз поголема група на луѓе и треба да застапува јавен интерес. Од тука е и изворот на причината зошто политиките креирани

33 Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford University Press, Oxford, 1984), 13.

34 Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making, Third Edition* (New York: Routledge, 2015), 9.

од владите понекогаш се толку контроверзни, фрустрирачки, а во исто време и многу важни, инкорпорирајќи ја јавноста како извор на политичкиот авторитет, односно овластувањето да се дејствува во име на јавноста. Креирањето на применетата политика може да се дефинира и како позиција на оние кои ја имаат политичката моќ кон тоа што имаат намера да сторат во врска со одреден јавен проблем. Ваквите позиции може да ја црпат својата сила од Уставот, легислативата и судската пракса (односно судските одлуки).

1.2 Елементи на применета политика

Откако ги претставивме корелациите помеѓу *polity*, *politics* and *policies*, ќе пристапиме кон натамошно разјаснување на поимот „применета политика“. Во научната литература постои консензус дека применетата политика може да се дефинира и како тек на дејствување (или недејствување) од влада или законодавен дом во врска со одредено прашање кое е од општествено значење. Иако ова претставува општа дефиниција, сепак, таа ги нагласува двата „конститутивни елементи на една применета политика: првиот, дека применетите политики се однесуваат на постапките на јавните актери, како што се владите, иако општествените чинители може до одреден степен да бидат вклучени или да учествуваат во јавното донесување одлуки, и второ, дека владините активности се фокусирани на одредено прашање, имплицирајќи дека обемот на активности е ограничен на решавање одреден аспект или проблем.“³⁵

Во однос на јавните активности, Питер Кнопфел (Peter Knoepfel) смета дека „присуството на политика бара усвојување на поголем број поврзани законодавни и административни активности.“³⁶ Понекогаш еден единствен правен акт може да биде опсежен и да вклучува широк спектар на различни активности, додека во други случаи тој може да претставува само еден од неколкуте елементи на применетата политика.

Постојат различно дефинирани концепти кои се однесуваат на природата на јавните политики. Еден дел од концептите на ваквите политики гледа како на владини активности кои се преземени како резултат на одреден политички или општествен проблем, односно креирањето политики е замислено како активност што решава проблеми. Од друга страна, креирањето политики се дефинира како средство за вршење моќ од страна на една социјална група над

35 Christoph Knill and Jale Tounsi, *A Public Policy, A New Introduction*. (Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012), 4

36 Peter Knoepfel, Corrinne Larrue, Frédéric Varone and Michael Hill. *Public Policy Analysis*. (Bristol: The Polity Press. 2007), 24.

друга. Според оваа перспектива, постоењето и посебниот дизајн на политиките имаат за цел да ги заштитат интересите на одредени општествени групи за сметка на неповолната положба на други општествени групи. Со овој аспект се занимаваат студиите за политички клиентелизам. Се работи за дистрибуцијата на селективните придобивки на поединците или јасно дефинираните групи во едно општество, во замена за политичка поддршка.

Во согласност со изнесеното, применетите политики не претставуваат цели сами по себе. Иако креирањето дадена применета политика може да ги рефлектира диференцијалните ресурси на моќ на социјалните групи, сепак, ова не треба да ја доведе во прашање потребата да постои или да се согледа специфичен општествен проблем за да се започне со процесот на креирање политики. Како последица на тоа, перспективите за решавање на проблемот и моќта при креирањето на применетата политика во пракса се чини дека се компатибилни едни со други.

1.2.1 Разлики во обемот: сектори, цели и инструменти

Претходно изнесените теоретски пристапи даваат основно разбирање на централните елементи кои ја сочинуваат применетата политика. Широката употреба на терминот *policy* се користи за активности од различен обем. Употребата на овој термин се сфаќа повеќе како правен акт или, пак, политичка програма сочинета од спектар на административни и правни активности кои се во меѓусебна корелација.

За дефинирање на јавните активности се користи сличен пристап, кој „ги класифицира јавните активности како поле на заеднички потсистеми што вклучуваат функционално поврзани мерки.“³⁷ За пример може да ја земеме социјалната политика, во која како сектори, меѓу другите, се јавуваат политиката за вработување, пензиската политика и политиката за детски додатоци. Во рамките на овие сектори може да се идентификуваат карактеристични политички прашања или цели, и тие да бидат опфатени со единствен правен акт.

Една од најмалку апстрактните употреби на терминот *policy* се однесува на „нејзината поврзаност со регулаторните инструменти, каде што целите на политиките во едно општество се однесуваат на она што го регулира правиот акт, додека инструментите на политиките дефинираат на кој начин тие

37 Ibid, Christop Knill and Jale Toson, *A Public Policy, A New Introduction*, 6.

ќе се регулираат.³⁸ За пример може да ни послужи имиграционата политика на една држава која го регулира легалниот влез на странци во земјата. Најчест инструмент на оваа политика е воспоставување систем на преференции засновани на квоти, врз основа на кој се распределуваат голем број на работни визи на одредени групи.

Можеме да констатираме дека терминот применета политика во овој труд се однесува на различните феномени, почнувајќи од целиот спектар на административни и правни активности во дадено поле на политика, до конкретни цели на политика, вклучително и карактеристични инструменти. Во главите на овој труд ќе се обидеме да дадеме појасен опис на емпириските феномени кои се дел од применетите политики и процесот на нивно креирање.

1.3 Природа на применетата политика

Применетите политики претставуваат дел од нашето општествено секојдневие, уредувајќи најразлични области, како што се: образованието, заштитата на животната средина, здравствената заштита, одбраната итн. Во склоп на аналитичките цели ќе се обидеме да го претставиме начинот на кој применетите политики имаат влијание врз одредени специфични целни групи во едно општество. Целта на оваа глава е да се претстават и критериумите за категоризирање на применетите политики кои се користени во политичко-аналитичката научна литература. Како најприменет инструмент е прифатена конструкцијата на типологии кои поаѓаат од тоа дека специфичните групи на јавни политики повлекуваат или иницираат подеднакво специфични модели на политика.

Типологиите претставуваат алатки за описно карактеризирање на применетите политики. Во овој дел ќе претставиме алтернативни пристапи за категоризација на јавните политики, кои вклучуваат размислувања за тоа како се носат промени во однесувањето на оние кон кои е насочена политиката.

Додека типологиите претставуваат едноставни аналитички рамки, поимот димензии се однесува на „различните аспекти на применета политика, кои, пак, се однесуваат на фазата на нејзиниот развој или на нејзината содржина.“³⁹ Воедно, ќе се обидеме да го прикажеме и концептот на стилови на политика-

38 Jessica Adolino and Charles Blake. *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Industrialized Countries* (Washington D.C: GQ Press, 2011), 103.

39 Ibid. Christoph Knill and Jale Tosun. *A Public Policy, A New Introduction*, 15.

та, кој се однесува на начините на кои владите ги креираат и ги спроведуваат применетите политики, дополнително истакнувајќи го фактот дека „природата на применетите политики е невозможно да се разбере во целост, а без притоа да се обрне внимание на политиката (како таква).“^{40, 41}

Следствено, темите во оваа глава се однесуваат на класичната научна анализа на јавните политики, кои воедно служат да го поедностават разбирањето за тоа што се применетите политики и како нивните посебни карактеристики може да влијаат во процесот на нивно креирање. Да се сфати природата на применетите политики преку идентификување на номиналните типови на политики е навистина оптимистички подвиг. Со оглед на обемот на разновидност на различни политики, ќе се обидеме да направиме класифицирање на политиките врз основа на претходно дефинираните аналитички критериуми.

1.4 Типологии на применета политика

Аналитичката литература за политики се потпира на типологиите како начин за класифицирање различни видови применети политики. Во една типологија се дозволува групирање на ентитети според сличност, на пример, номинални типологии кои се засновани врз предметна материја, како што е: социјална политика, здравствена политика, образовна политика или политика во земјоделството. Воедно, номиналното класифицирање може да се направи и според временскиот период (на пример, повоениот период), идеологијата (конзервативна политика) или опсегот (регионална политика, локална политика, европска политика).⁴²

Со самото созревање на анализата на применета политика, типологиите сè повеќе имаат нагласена сличност во однос на аналитичките размислувања. Во оваа глава ќе се обидеме да ги опфатиме највлијателните аналитички квалификации на применетите политики претставени во политичките науки. Секоја од класификациите усвојува различен аналитички пристап, нагласувајќи ја можноста применетите политики да бидат групирани во склоп на нивните импликации врз димензијата на политиката, или, пак, да се прикажат преку нивното влијание на однесувањето на целната група. Генерално постојат неколку видови на применета политика, кои е важно да се претстават и критички да се разбере нивната содржина, како и целите за кои тие се формулирани.

40 Забелешка на авторот.

41 Ibid, 14.

42 Daniel C. McCool, *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995), 175.

1.4.1 Класификација според импликациите врз политиката

Честопати класичните пристапи за изучување на применетата политика користат типологии како аналитички кратенки за основните процеси на донесување одлуки. Во овој контекст се изнесени двете највлијателни типологии од страна на Теодор Џ. Лоуи (Theodore J. Lowi) и Џејмс К. Вилсон (James Q. Wilson). Класификацијата предложена од Теодор Џ. Лоуи кореспондира со признаените разлики меѓу применетите политики и нивното креирање, а категоризацијата на типологиите која тој ја предлага се состои од:

1. дистрибутивни политики, кои се однесуваат на мерките што влијаат врз дистрибуцијата на ресурси од владата до одредени приматели;
2. редистрибутивни политики, кои се засноваат врз трансфер на ресурси од една општествена група кон друга;
3. регулаторни политики, кои специфицираат услови и ограничувања за индивидуално или колективно однесување, и
4. конститутивни политики, кои ги создаваат или ги модифицираат институциите на државата.⁴³

Дистрибутивната политика е тип на политика формулирана од страна на владата за распределба на ресурсите кон пошироките слоеви. Дистрибутивната политика претставува *win-win* пристап, бидејќи секоја индивидуа, без оглед на статусот, е корисник. Дистрибутивните политики „се чини дека создаваат само победници и не постои специфична општествена група кон која не се распределени ресурсите.“⁴⁴ Овој вид на политика се обидува да рефлектира консензуален модел, во кој потенцијалот за конфликти помеѓу победниците и губитниците е многу ограничен. Целта на оваа политика е да се постигне еднаквост во статусот меѓу членовите на општествената заедница по однос на определено прашање. Овие политики се „карактеризираат со употреба на јавни средства за помош на одредени општествени групи. Оние кои имаат корист обично не се натпреваруваат директно едни со други. Трошоците се доделуваат на пошироката јавност (т.е., на сите даночни обврзници) наместо на специфична група.“⁴⁵

Редистрибутивната политика, воедно се нарекува и „социјален меѓутрансфер на материјални ресурси.“ Оваа политика вклучува распределување, односно пренесување на ресурси од еден кон друг дел од општеството. Редист-

43 Ibd, 16-19.

44 Tom Sefton, *Distributive and Redistributive Policy. The Oxford Handbook of Public Policy* (June 2008), 607-623.

45 Ibid, James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, 9-17.

рибутивната политиката има за цел постигнување рамнотежа, односно рамно-тежен удел на државните ресурси или пристап до нив. Како типичен пример за овој тип на политика може да се земе прераспределбата на ресурсите како резултат на воведувањето на прогресивното оданочување, или прераспределбата помеѓу младата и повозрасната група на граѓани во едно општество, преку пензиските шеми, во кои се користат придонесите на младите луѓе за исплата на пензиите на пензионерите. Секоја промена во политиките за прераспределба може да има директно влијание врз распределбата на трошоците помеѓу овие групи, а со тоа воедно да се предизвика конфликтен политички процес кој ќе мобилизира општествени актери.

Разликата помеѓу дистрибутивните и редистрибутивните политики се заснова врз различните ефекти на политиките, односно на редистрибуцијата на ресурси. Томас А. Биркленд (Thomas A. Birkland) смета дека со оваа поделба се создава лажен впечаток дека регулаторните политики немаат дистрибуција или прераспределбени ефекти.⁴⁶ Постои проблем кој конкретно се однесува на разликувањето на редистрибутивните од дистрибутивните политики, бидејќи е тешко однапред да се постигне консензус дали одредена политика е распределувачка или прераспределувачка. Овој тип на класификација, пред сè, зависи од индивидуалните перцепции на засегнатите актери (на пример, распределбата на трансфери на одредена група може да предизвика силно спротивставување од други групи или отпор од даночните обврзници против ваквите трансфери, поради страв од идно зголемување на даноците). Последователно, не треба да се занемари фактот дека владите во едно општество имаат можност да влијаат врз перцепцијата на општествените чинители за трошоците и придобивките со стратешко обележување на политиката како дистрибутивна, и покрај нејзините редистрибутивни ефекти. Затоа, „класификацијата на политиката како дистрибутивна или редистрибутивна може да се постигне само *ex post*.”⁴⁷

Регулаторната политика претставува збир на контролни мерки за постигнување на целите на владата преку употреба на регулативи, закони и други инструменти за да се обезбедат подобри економски и социјални резултати и со тоа да се подобри животот на граѓаните и деловните активности. Тоа вклучува поставување стандарди и правила за да се ограничи одредено однесување или активност со непожелни последици во општеството. Тоа повлекува креирање

46 Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy* (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2010), 215.

47 Michael T. Hayes, *Policy Characteristics, Patterns of Politics and The Minimum Wage: Toward A Typology of Redistributive Policy* (New York, PSJ, 2007), 465.

правила засновани врз однапред прифатени услови и санкции во случај на какво било прекршување. Регулаторните политики можат да бидат конкурентни или заштитнички. Овој тип на политики повеќе ги дефинира правилата за однесување на луѓето, кои сè уште можат силно да влијаат на дистрибуцијата на трошоци и придобивки помеѓу општествените чинители. Лови ја нагласува улогата на регулаторните политики кои ги дефинираат „правилата за однесување на луѓето, и силно влијаат на дистрибуцијата на трошоци и придобивки помеѓу општествените чинители.“⁴⁸ Како пример може да го претставиме регулирањето на пазарот со укинување на монополските структури и воведување на силната конкуренција која ќе креира придобивки за потрошувачите, но во исто време и поголеми трошоци за компаниите. Во областа на регулаторните политики степенот на политички конфликт може да варира.

Регулаторната политика е формулирана од владите со цел да наметне контрола и ограничување на одредени специфични активности или однесување. Регулативата не се однесува само на правилата на управување, туку и на концептот на управување. Во дискусијата за подемот на „регулаторните држави“ и „регулаторното управување“ во последните децении улогата на владите „значително се пренасочи од нејзините позитивни функции во општеството кон зголемената употреба на регулативата и мониторинг за насочување на државата. Државните и недржавните актери се ангажирани во контролата на социјалните и економските практики.“⁴⁹

Конститутивните политики се однесуваат на воспоставување структура на владата и воспоставување правила или процедури за однесување на владата, при што тоа може да бидат правила што ја дистрибуираат или ја делат моќта и надлежноста во рамките на сегашните и идните владини политики. Овој тип на политики вклучуваат и прашања кои се однесуваат на персонални практики и буџетски активности. Каролин Џ. Толберт (Caroline J. Tolbert) го развива концептот на „политика на управување“, кој се однесува на постоечките типологии на применетата политика, особено поврзани со конститутивната политика. Според Толберт, а во согласност со концептот на Лови за конститутивната политика, таа претпоставува процес на креирање политики од горе надолу, во кој доминираат избрани службеници и административни агенции. Политиката на управување претставува обид да се рафинира концептот на конститутивна политика. Политиката на управување има истакната процеду-

48 Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", *Cambridge University Press* 16, no. 4 (July 1964): 691.

49 May Chu, "Regulatory Policy in Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy and Governance" *Sprider*. (January, 2016): 1-19.

рална компонента и може да биде иницирана од процесот на креирање политики од долу па нагоре, преку граѓански иницијативи или интересовни групи, како и од процес од горе надолу преку политички елити.⁵⁰

Надворешните политики го обликуваат начинот на интеракција што се одвива помеѓу одредена земја и други земји во светот. Оваа политика претставува алатка за постигнување национални интереси и цели на една земја. Надворешната политика на една земја се состои од стратегии избрани од државата за да ги заштити своите национални интереси и да ги постигне своите цели преку односите со другите земји, билатерално и мултилатерално. Современата надворешна политика е навистина сложена. Во минатото, надворешната политика „можеби се занимавала првенствено со политики поврзани единствено со националниот интерес, на пример, воена моќ или договори. Во моментот, надворешната политика опфаќа трговија, финансии, човекови права, еколошки и културни прашања. Сите овие прашања, на некој начин, влијаат на тоа како земјите комуницираат едни со други и како ги извршуваат своите национални интереси ширум светот.“⁵¹

Кристофер Хил (Christopher Hill) смета дека „надворешната политика е суштината на напорите на една нација да го промовира својот интерес *vis-à-vis* другите нации.“⁵² Главната цел на оваа политика е постигнување на сопствениот интерес и поддршка на националната идеологија. Надворешната политика вклучува „формулирање и имплементација на група принципи кои го обликуваат моделот на однесување на една држава додека преговара (контактира) со други држави за да го заштити или да го унапреди својот витален интерес.“⁵³ интереси се целите на суверените држави кои ги остваруваат со помош на моќта и преку инструментите на надворешната политика. Во оваа смисла, Џорџ Моделски (George Modelski) ја дефинира надворешната политика како „систем на активности што ги развиваат заедниците за промена на однесувањето на другите држави и за приспособување на нивните сопствени активности кон меѓународното опкружување.“⁵⁴

50 Caroline J. Tolbert, "Rethinking Lowi's Constituent Policy: Governance Policy and Direct Democracy," *SAGE Journals* 20, no. 1 (February 2002): 75-93.

51 Jasmine Ahmed, "The Theoretical Significance of Foreign Policy in International Relations - An Analysis", *Advance Scienfic Research* 7, no. 2 (November 2019): 787.

52 Christopher Hill, *What Is To Be Done? Foreign Policy As A Site For Political Action* (New York, Parglave Macmillan, 2003), 4-6.

53 Carlton Clymer Rodee, *Introduction to Political Science* (New York, McGraw - Hill Book Company, 1957), 36.

54 George Modelski, "A Theory of Foreign Policy", *New York: Published of the Center of International Studies: Princeton University*. no.2 (January 1962): 95.

Џејмс К. Вилсон (James Q. Wilson) типологијата на политика „ја заснова на хипотетички поставени прашања насочени кон тоа кој има корист од политиката или кој сè треба да ги сноси своите трошоци.“⁵⁵ Со поставување на овие прашања, Вилсон се обидува да ги отфрли двосмислените видови на политика и прави разлика меѓу политиките врз основа на тоа дали поврзаните трошоци и придобивки се широко дистрибуирани или тесно концентрирани. Кога трошоците и придобивките од одредена политика се широко дистрибуирани, владата може да најде на мало спротивставување, што укажува на „**мнозинска политика**“. Пример за мнозинска политика е универзалната здравствена заштита, бидејќи придобивките и трошоците од неа се распространети низ релативно широките сегменти на населението.⁵⁶ Овој тип на политика се заснова врз идеолошките верувања на политичките актери, ставајќи акцент на законодавните дебати кои се од големо значење за видливо изразување на соодветните погледи по одредено прашање. Не треба да се занемарат и интересовните групи кои активно се вклучени во процесот на креирање политики, преку употреба на повеќе начини за да ги изразат своите преференции и за нив да добијат поддршка.

Според Вилсон, во секое општество во кое трошоците се дифузни а придобивките се концентрирани, голема е веројатноста владите да се соочат со релевантна интересовна група која ќе фаворизира „**клиентелистичката политика**“. Како пример за клиентелистичка политика може да се земат програмите од кои корист имаат само специјални групи. Оваа политика е резултат на консензус помеѓу политичките актери и интересовните групи. Клиентелизмот претставува однос помеѓу лица со нееднаков економски и социјален статус што повлекува заемна размена на стоки и услуги заснована врз лични врски кои генерално се перципираат во смисла на неформален договор. Клиентелистичките односи „не исчезнаа со појавата на современите држави или нивната демократизација од крајот на XIX век. Сепак, за време на овој процес овие односи се трансформираа на два начина. Од една страна, тие се здобија со специфична политичка димензија преку нивното вметнување во институциите на секој режим. Од друга страна, клиентелистичките односи сè повеќе се осудени како пречки за ефикасноста на овие институции и за почитување на демократските вредности.“⁵⁷ Овој тип на политика се смета за дифункционален и селективен по својот редистрибутивен пристап. Многу често знае да генерира недоверба кај граѓаните во институциите, која доаѓа како резултат од

55 James Q. Wilson, *Bureaucracy. What Government Agencies Do and Why They Do IT* (New York, Basic Books, 1989), 93.

56 Thomas R. Oliver, *The Politics of Public Health Policy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006), 211.

57 Jean-Louis Briquet. *Clientelism in Encyclopedia of Governance* (California: SAGE Publication, 2007), 95.

проневерата на јавните буџетски средства и прескапите политики, каде што воедно се намалува ефикасноста на самите влади. Овој модел произведува „политичка класа за сметка на ниското ниво на чувство за јавно добро и неодговорноста во однос на управувањето со јавните ресурси. Се јавува како кочница за модернизација на бирократијата, доведувајќи до прекумерна работеност и недоволно квалификуван персонал во јавната.“⁵⁸ Во споредба со типологијата на Лови, пристапот на Вилсон е аналитички попривлечен, бидејќи е попрецизен во однос на карактеристиките на креирање политики и актерите вклучени во него.

Ефектите од политиката тешко може да се сметаат како единствен фактор кој влијае на моделите на креирање политики. Покрај типот на политика, постојат многу други променливи варијабли, како што се: институционалните аранжмани, партискиот систем и општите односи помеѓу државата и општеството, кои може да имаат директно влијание врз процесите на креирање политики.

1.4.2 Класификација според принципите и инструментите на управување

Класификацијата на применетите политики се заснова на основните принципи и инструменти на управување. Следствено, владините инструменти претставуваат средства или техники со кои владите сакаат да ги постигнат политичките цели, додека принципите на управување се однесуваат на специфични класи или групи на инструменти за управување. Аналитичката и политичката релевантност на принципите и инструментите на управување претставува централен фокус на различните обиди за класификација во научната литературата.

Кристофер Худ (Christopher Hood) ги класифицира принципите на управување според NATO (*nodality, authority, treasure, organization*) шемата, врз основа на четири централни ресурси: информациски ресурси, власт, буџет и организација.⁵⁹ Според Ен Ларсон Шнајдер (Anne Larason Schneider) и Хелен Инграм (Helen Ingram), овие ресурси на владата „ги илустрираат различните начини со кои може да се натераат луѓето да прават работи кои инаку не би можеле да ги прават; или овозможува луѓето да прават работи кои инаку можеби не би ги правеле.“⁶⁰

58 Philip Keefer, “Clientelism, Credibility and the Policy Choices of Young Democracies”, *American Journal of Political Science* 51, no.4. (October 2007): 804 -821.

59 Christopher Hood, *The Tools of Government* (New Jersey: Chatham House Publishers, 1986), 48.

60 Anne Larason Schneider and Helen Ingram, “Behavioral Assumptions of Policy Tools”, *The Journal of Politics* 52, no.2. (May 1990): 513.

1.4.3 Информациски ресурси

Информациските ресурси (*nodality*) се однесуваат на централната улога која ја уживаат владите во однос на употребата и дистрибуцијата на информации во рамките на политичките системи. Владите сочинуваат спектар на институции кои се вклучени во широк опсег на активности и затоа тие имаат поголема стручност и информации отколку повеќето други општествени чинители. Ова својство да се биде во центарот доведува до нодалност, ставајќи ги владите во стратешка позиција во однос на споделените информации до општеството. Типични примери на инструменти на политиката засновани врз овие ресурси се објавувањето податоци и информации, едукацијата, советите, препораките, кампањите, убедувањето и слично. Преку овие инструменти кои се засноваат врз индиректна логика на управување, се прави обид да се променат убедувањата и перцепциите на јавните и приватните чинители, па оттука доаѓа до промена на индивидуалното или колективното однесување за да се постигнат политичките цели.

Информативната кампања претставува најчеста алатка со која се служи владата. Типичен пример во ова време на здравствена криза со која се соочуваат владите во светот се кампањите за охрабрување на граѓаните да примат вакцина против вирусот ковид-19. Друг вид на оваа алатка се однесува на комуникациските активности насочени кон промената на однесувањето на одреден производител, која се изразува преку обезбедување информации за производот и производствениот процес, кои се од големо значење за потрошувачите и директно влијаат врз нивната перцепција. Добро познат пример е екообележувањето за храната и другите производи за широка потрошувачка. Целта на ваквиот тип алатки е да им олеснат на потрошувачите да ги земат предвид еколошките грижи при купувањето, бидејќи потврдуваат усогласеност со минималните барања.

Алатките за нодалност се чини дека се соодветни во релативно краткорочни кризни ситуации, кога е тешко да се воведат санкции и кога импликациите на предметното прашање може да се намалат со рекламни слогани. Примената и имплементацијата на алатките за нодалност честопати се ограничени и недоволно ефективни. Мнозина од авторите во оваа област сметаат дека „овие алатки се ограничени на политики кои не бараат целосна усогласеност за да бидат ефективни и кои се применуваат само кога владата и јавните интереси се совпаѓаат.“⁶¹

61 Michael Howlett, "Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis", *The Canadian Political Science Review* 3, no.2. (June 2009): 31.

1.4.4 Власт

Алатките на власта (*authority*) се засноваат врз употребата на законите како централен ресурс за владина интервенција. Авторитетот подразбира легитимност на законската или службената моќ, а воедно ѝ дава можност на владата да ги присили општествените чинители да ги следат законските правила. Типични инструменти кои се применуваат во овој контекст се инструментите за команда и контрола, кои бараат, промовираат, забрануваат, гарантираат, проценувајќи дали одредено дејство треба да биде проследено со санкции. Власта како управување „се карактеризира со она што Лови го нарекува регулаторна политика.“⁶² Главната карактеристика на овие политики е да постигнат директни промени во однесувањето на општествените ентитети со менување на законските услови. Ова се политики засновани врз регулативата за команда и контрола, каде неуспехот да се почитуваат вообичаено се санкционира со казни

Покрај овој интервенционистички пристап, формулирањето и спроведувањето на овие политики може да се појави во повеќе кооперативни форми, што подразбира повеќе или помалку далекусежно учество на надворешни актери и делегирање моќ на приватни субјекти. Овој пристап може да се карактеризира со форми на саморегулирање, „каде што владините активности се ограничени во однос на поставување широка рамка за приватно саморегулирање.“⁶³ Дополнително, се прави разлика помеѓу економската и социјалната регулација. Кај економската регулација фокусот е ставен на условите што го специфицираат пристапот и работењето во рамките на пазарите, како што се регулативите за цени, даноци и барањата за лиценцирање. Социјалната регулатива се занимава со намалување и избегнување на негативни ефекти кои произлегуваат од економските активности на пазарот. Класични полиња на социјална регулација се здравјето и безбедноста при работа, загадувањето на животната средина или заштитата на потрошувачите.

Предноста на овие политики е високата предвидливост на нивните ефекти, доколку се претпостави дека законските правила се ефикасно спроведени. Регулативата може да биде политички привлечна, особено кога јавноста очекува брзо и посветено дејствување од страна на владата.⁶⁴ Дополнителна предност

62 Theodore J. Lowi, "American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory", *Cambridge University Press* 16, no. 4 (July 1964): 691.

63 Christoph Knill and Dirk Lehmkuhl, *Private Actors and the State, Internationalization and Changing Patterns of Governance* (Madlen: Blackwell Publishers, 2002), 41.

64 Michael Howlett, *Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis* (The Canadian Political Science Review), 120.

на регулативите од перспектива на владите е тоа што вообичаено тие имаат мали буџетски импликации, бидејќи трошоците ги сносат оние кои се засегнати од конкретната политика, односно адресатите на политиката. Од друга страна, постојат трошоци кои произлегуваат од контролирањето и следењето на нивното правилно спроведување.

1.4.5 Буџет

Буџет (*treasury*) се заснова врз широкиот спектар на економски алатки на владите. Овие алатки може да се реализираат како награди или како казни. Типичните инструменти засновани на овој принцип вклучуваат позитивни и негативни финансиски стимулации. Кај овој тип на алатки истакната форма на инструмент се **субвенциите**. Тие им се нудат на производителите со цел да ги стимулираат да произведуваат поголема количина од одредено добро или услуга. Дополнителни инструменти се и даночните субвенции како „одговор на одредена активност или однесување (на пример, мерки за заштеда на енергија во приватни домаќинства), државни заеми со каматна стапка под пазарната стапка и финансиски средства за разбирање (даночи и кориснички трошоци).“⁶⁵ Економските алатки се карактеризираат со варијабилно ниво на политичка прифатеност, бидејќи придобивките се релативно концентрирани на одредени општествени групи, а трошоците се дисперзираат помеѓу сите даночни обврзници.

Недостатоците на политиката заснована на богатство се однесуваат на фактот дека тие имаат силно влијание врз јавниот буџет. Ова важи доколку овие политики се дизајнирани да бидат дистрибутивни, наместо редистрибутивни. Дополнително е тешко да се пресмета нивото на финансиски стимулации, кои воедно можат да бидат излишни, со тоа што адресатите на политиките би можеле да ги извршуваат своите активности без стимулација на владата.⁶⁶

1.4.6 Организација

Кај овој тип на алатки акцентот е ставен врз формалните организациски структури за постигање на целите на политиката. Наместо да се потпираат на информации, легални барања, фискални стимулации или дестимулации за влијание врз однесување на општествените чинители, во овој случај владите

65 Michael Howlett, M. Ramesh and Anthony Perl, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. (Oxford: Oxford University Press, 2009), 125.

66 Christopher Hood. *The Tools of Government*. (London: Macmillan, 1983), 44-45.

директно обезбедуваат јавни добра или услуги. Класични примери за организациона политика се: националната одбрана, дипломатските односи, образованието или изградбата и одржувањето на патиштата. Оттука, истакнатата форма на ваквите алатки на политиката се основањето и управувањето на јавни или државни претпријатија, вклучително и железнички компании, телекомуникациски добавувачи или производители на електрична енергија.

Процесите на приватизација кои ги зафатија голем број на држави, особено по крајот на Студената војна, директно укажуваа на промена на функцијата на државата од двигател, во регулатор за обезбедување добра и услуги. Информационските ресурси, власта и буџетот се карактеризираат со владини активности кои директно или индиректно влијаат врз однесувањето на целната група, додека кај алатките засновани врз организација недостасува овој посреднички чекор. Организационите алатки се потпираат на директното обезбедување јавни добра од самата држава. Овој пристап носи неколку предности, како што се избегнувањето на проблемите со индиректните одредби, вклучително и политичките конфликти, како и долгите процеси на преговарање или неефикасно спроведување. Во многу случаи, „јавните сервиси или добра се обезбедени, иако приватните актери не би ги сметале за профитабилни за да ги обезбедат.“⁶⁷

Негативната страна на алатките засновани врз организација може да се согледаат преку примерите со јавни претпријатија кои може да доведат до неефикасно работење, бидејќи лошите перформанси не доведуваат до банкрот, туку се компензираат од даночните обврзници. Политичкиот натпревар во една општествена целина може да влијае врз обезбедувањето јавни добра и услуги, при што натпреварот по гласови станува поважен од служењето на јавноста како целина. Како пример може да се посочат случаите на пренасочување на инфраструктурни инвестиции во области каде политичарите се обидуваат да обезбедат повеќе гласови или да ги наградат гласачите за нивната доверба (*pork-barelling*).

1.5 Димензии на политиката

Алтернативен начин за „категоризација на применетите политики е преку диференцирање на димензиите, со што се прави разлика помеѓу димензиите на политиките кои варираат во фазите на развој на една политика и димензиите

67 Signy Irene Vabo and Asbjørn Røiseland, "Conceptualizing the Tool of Governance", *International Journal of Public Administration* 35, no. 14, (December 2012): 944.

кои се однесуваат на нивната содржина.⁶⁸ Овие два концепти ги дополнуваат погоре наведените пристапи, ставајќи го акцентот на нагласување на различните нивоа на анализа кои важат подеднакво за сите типови на политики, додавајќи дополнителен слој на анализа на природата на јавните политики.

1.5.1 Димензии на политиките во низата на циклусот на политики

Различните фази на циклусот на политики се преклопуваат, со што шемата е повеќе од евристичка отколку од аналитичка вредност и служи како добра почетна точка за идентификување на различните димензии на политиката во секвенцијалниот развој на самата политика.

Постојат три димензии на политиките кои обично се користат при специфицирање на применета политика, вклучувајќи различни аналитички концепти кои се меѓусебно поврзани со одделните фази од циклусот на политики: применети мерки, односно акции (*policy outputs*), резултати (*policy outcomes*) и влијанија (*policy impacts*). Бидејќи концептите на *policy outputs*, *policy outcomes* и *policy impacts* се однесуваат на различни фази од циклусот на политиката, кон нив мора да се пристапи аналитички со усвојување различни теоретски пристапи и методи на истражување.

Според Џејмс Е. Андерсон (James E. Anderson), „применетите мерки (*policy outputs*) од политиката се директен производ на процесот на донесување одлуки, што обично вклучува усвојување одредена програма, закон или регулатива. Тие се дефинирани од содржината на применетата политика, како што е дефинирана во правни или административни документи и опфаќаат и суштински и процедурални аспекти.“⁶⁹

Суштинските резултати од применетите политики (*policy outcomes*) се однесуваат на спецификациите на побарувања, забрани или нивоа на услуги (на пример, барање за изградба на станбен или деловен објект, барање за регистрација на производство или патент, забрана за емитување штетни гасови и слично). Резултатите од суштинската политика директно ги распределуваат предностите или недостатоците, поточно трошоците или придобивките врз граѓаните.

Процедуралните аспекти на применетите политики се однесуваат на правилата што ја водат интеракцијата помеѓу органите за спроведување и целни-

68 Ira Sharkansky and Richard Hofferbert, "Dimensions of State Politics, Economics and Public Policy", *The American Political Science Review* 63. no. 3, (September 1969): 868.

69 Ibid, James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, 8-9.

те групи. Како пример за процедурален аспект може да се земат правилата со кои се регулира приватниот пристап до јавни документи или учеството на приватни чинители во процесот на спроведување. Дополнително, правилата може да се дефинираат како рокови кои треба да се запазат или можност за жалбена постапка. Оттука, резултатите од процедуралната политика дефинираат како нешто ќе се направи или кој ќе преземе акција.⁷⁰

Резултатите од политиките (*policy outcomes*) се тесно поврзани со фазите на имплементација и евалуација на политиката. Кај резултатите од политиките фокусот е ставен на начинот на кој политиките предизвикуваат промена на однесувањето на актерите на кои се однесува.

Со цел да ги детектираме резултатите од политиките земаме предвид прашања од типот: Како лицата кон кои е наменета политиката ќе реагираат на неа? Дали тие го менуваат нивното претходно однесување во согласност со целите на применетата политика? Како типичен пример може да се земе зголемувањето на акцизата, т.е. даноците на алкохолните пијалаци, што има директно влијание врз две целни групи: лицата кои консумираат алкохол и оние од кои размислуваат тоа да го направат. Исходот од оваа политика се однесува на промена на однесувањето кај овие две целни групи и цели кон намалување на консумацијата на алкохолни пијалаци.

Влијанијата од политиките (*policy impacts*) се фокусираат врз степенот до кој политиката и нејзината последователна имплементација, всушност, ќе доведат до очекуваниот резултат, што укажува на тоа дека тие главно се проценуваат во фазата на евалуација. Во овој контекст, најважно е дека фокусот не е насочен само врз промените во однесувањето на регулаторите, туку и врз импликациите на овие промени за постигнување на предодредените цели на одредена јавна политика. Како пример повторно може да ја земеме политиката на зголемување на даноците на алкохолните пијалаци, чија цел е да се намалат болестите од прекумерна консумација на алкохол, како и да се превенира консумација на алкохол кај младите. Зголемување на даноците на алкохолните пијалаци следствено води кон зголемување на нивната цена нив. Зголемената цена, во комбинација со старосната граница за дозволено купување алкохолни пијалаци, ги прави алкохолните пијалаци понедостапни за младите и со тоа ја исполнува целта за намалување на консумација на алкохол кај младите.

70 Ibid, Christoph Knill and Jale Tosun, *A Public Policy, A New Introduction*, 29.

1.5.2 Димензии на содржината на политиката

Во пристапот на анализата на резултатите од политиката или на содржината на самата политика, соочени сме со широк спектар на различни елементи на поимање.

Една од пошироко прифатените типологии е онаа на Петар А. Хал (Peter A. Hall), кој прави разлика помеѓу „три компоненти на резултатите од политиката: (1) парадигми на политиката (главната цел што ја води политика во одредена област); (2) инструменти за политика (средствата што се користат за постигнување на овие цели); и (3) прецизно поставување или калибрирање на овие инструменти.“⁷¹

Хол ја развива оваа типологија врз основа на анализата на промената на економската политика во Велика Британија. Во овој контекст, таа се однесува на таканаречените промени од прв ред, кои се изразени со калибрирање на инструментите на политиката, односно нивно приспособување. Примери за такви модели се зголемувањето или намалувањето на надоместоците за невработеност, како и заострувањето или ослабувањето на стандардите за квалитет на животната средина и пропишаните гранични вредности на емисии. Промените во поставките на инструментите обично имплицираат само мали приспособувања на постојните политики, бидејќи тие, како такви, не повлекуваат радикални промени во целите на политиките или во инструментите на политиките што веќе се стапени на сила. Доколку се случи промена од втор ред, тоа подразбира дека се воведува замена со други инструменти. Најтемелната категорија на промени, промената од трет ред, се одвива во однос на парадигмите на политиките. Овие промени се однесуваат на целите на водење политика во одредена област, вклучително за тоа како треба да се разбере проблемот на кој треба да му се пристапи, во смисла на неговите основни толкувања и сфаќања. На пример, британската политика за животна средина традиционално се карактеризира со парадигма според која самата животна средина е способна да апсорбира одредена количина опасни материи. Соодветно на тоа, беа избрани решенија кои подразбираа далеку пофлексибилен пристап кој им овозможи на регулаторните агенции да ги дефинираат регулаторните барања во однос на дадените концентрации на загадувачи, научните докази за нивното штетно влијание и состојбата на деградација на животната средина на локално ниво. Сепак, оваа парадигма беше фундаментално оспорена во текот на 90-тите години од минатиот век од политиките на Европската Унија кои ја следеа германската парадигма на принципот на претпазливост.

71 Peter A. Hall. *Policy Paradigms, Social Learning and the State* (New York: Comparative Politics, 1993), 25.

Роберт А. Дал (Robert A. Dahl) и Чарлс Е. Линдблом (Charles E. Lindblom) ја поттикнуваат суштинската дискусија за улогата на инструментите на политиката и сметаат дека „капацитетот на современите општества за решавање на проблемите зависи од избраните инструменти на политиката.“⁷² Карактеристиките на процесот на донесување на политиките, како и степенот до кој доминираат елитите во еден политички систем, може да имаат влијание врз избраните инструменти на политиката. Различните историски периоди честопати покажуваат пристрасност кон одредени инструменти како резултат на основното образование во владините активности.

Слично на тоа, Пјер Ласкуме (Pierre Lascoumes) и Патрик Ле Гале (Patrick Le Gales) тврдат дека инструментите за политика „не се чисто технички, туку имаат тенденција да создаваат оригинални, а понекогаш и неочекувани ефекти.“⁷³ Во овој поглед, тие нагласуваат три главни ефекти на избор на инструмент:

1. избраниот инструмент создава инерцијални ефекти, што резултира во отпорност на надворешни притисоци, како што се судир на интереси меѓу актерите вклучени во процесот на креирање политики;
2. избраниот инструмент произведува специфична претстава за проблемот со кој се работи;
3. инструментот доведува до одредена проблематизација на проблемот.⁷⁴

Според сето ова, можеме да констатираме дека овие пристапи нагласуваат дека една темелна студија за инструментацијата на политиката треба да вклучува размислувања поврзани со социјалните односи и рамнотежата на силите меѓу актерите.

1.5.3 Стилски на политика

Трет истакнат пристап во аналитичката литература за разбирање на природата на применетите политики е идентификувањето на „стиловите“ на политиките. Оваа перспектива на истражување е тесно поврзана со веќе презентираниите шеми за класификација, бидејќи основната идеја за стиловите на политиките е да се утврдат сличности помеѓу различните видови на креирање

72 Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare* (New York: Harper & Bros. 1953), 6.

73 Pierre Lascoumes and Patrick Le Galès, "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation," *Governance - An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 20, no. 1, (January 2007): 10.

74 Hussein Kassim and Patrick Le Galès, "Exploring Governance in a Multi-Level Polity: A Policy Instruments Approach", *West European Politics* 33, no. 1 (January 2010): 5.

политики. Дополнителна сличност што ја споделува концептот на стилови на политика е дека главниот аналитички интерес, пред сè, е насочен кон димензијата на политиката и прашањето како настануваат јавните политики.

Според Џереми Џ. Ричардсон (Jeremy J. Richardson), концептот на стилови на политики „се однесува на 'стандардните оперативни процедури' на владите при креирањето и спроведувањето јавни политики.“⁷⁵ Дефинирано поинаку, „стиловите на политиките се однесуваат на трајни и систематски пристапи насочени кон политичките проблеми.“⁷⁶ Постојаните форми на интеракција и пристапите на однесување може да се набљудуваат за време на формулирањето и спроведувањето на самите политики.

Терминот „стил на политика“ најчесто се користи за идентификување на систематските процеси, додека, пак, дел од авторите се повикуваат на терминот „стилови на регулирање“, каде што регулативата се однесува на специфичен тип на политика. Целта е да се овозможи подобро разбирање на стабилните модели на креирање политики во една општествена целина. Додека кај стиловите на регулирање фокусот е ставен врз специфичен тип на политика, кај концептот на административни стилови „фокусот е врз традиционалните модели на однесување на специфичните актери во политичко-административниот систем, односно јавната администрација.“⁷⁷

Концептот на стилови на национална политика за првпат е воведен во 1980 година од страна на Џереми Џ. Ричардсон (Jeremy J. Richardson) и Гунел Густавсон (Gunnel Gustafsson). Централна идеја на концептот на стилови на национална политика е дека постојаните карактеристики на националната политика го предиспонираат формулирањето и спроведувањето јавни политики, без оглед на предметното прашање или на политичкиот сектор на кој тие политики припаѓаат. Според Ричардсон, постојат две димензии кои ги одредуваат стиловите на националната политика. Првата димензија се однесува на пристапот на владата кон решавање на проблемите, почнувајќи од антиципативен или активен до реактивен. Втората димензија се однесува на односот на владата кон другите актери во процесот на креирање и спроведување на политиките, кои се карактеризираат со нивната склоност или кон постигнување консензус со организирани групи или кон наметнување одлуки. Врз основа на

75 Jeremy Richardson, *Policy Styles in Western Europe* (London: Harper Collins Publishers, 1982), 2.

76 Gary P. Freeman, *National Styles and Policy Sectors: Explaining Structures Variation* (Cambridge University Press, 1985), 474.

77 Christoph Knill, *European Policies: The Impact of National Administrative Traditions*, *Journal of Public Policy* Cambridge University Press 18, no. 1, (January 1998): 14.

овие две оски, идентификувани се четири идеалистички стилови на политика за (западно) европските земји:

1. рационалистички стил на консензус во Германија;
2. Британскиот стил на преговори;
3. Француски стил на концерт; и
4. Холандскиот стил на преговори и конфликти.⁷⁸

Алтернативната типологија на Франс ван Ваарден (Frans Van Waarden) се заснова на степенот до кој се „формализираат интеракциите помеѓу јавните и приватните актери и дали групите на општествени интереси учествуваат во формулирањето и спроведувањето на јавните политики.“⁷⁹ Комбинацијата на висока формализација, односно силна држава и незначителното учество, поточно изразување на општествените интереси, креира етатистички стил на политика во кој државно-централистичкиот модел на креирање и спроведување политики е од горе па надолу. Според Ван Ваарден, ваквиот тип на модел може да се забележи во Франција. Ниската формализација и ниските можности за учество во Соединетите Американски Држави резултираат со плуралистички стил на политика. Дијаметрално различна е високата формализација и можноста за имплицативно учество во кои се фаворизираат социјални корпоративни или мезокорпоративни шеми на политика кои се евидентни во Холандија, Шведска и Австрија. Додека, пак, „ниската формализација и можностите за високо учество се карактеристични за клиентелизмот, но и за либералниот корпоративизам кој е застапен во Швајцарија.“⁸⁰

Според Кристоф Книл (Christoph Knill) и Јеил Тосун (Jale Tosun), „емпириското тестирање на концептот на стилови на национална политика, сепак, не обезбеди голема поддршка кај мноштвото научни автори. Компаративниот преглед на Џереми Џ. Ричардсон (Jeremy J. Richardson) открива многу поголема сличност во стиловите на креирање политики отколку очекуваното. Оттука, може да се каже дека постои заеднички (западно) европски стил на политика, каде е евидентиран тренд кон повеќе консензуално-ориентирано креирање политики.“⁸¹ Според нив, и покрај фактот дека основното тврдење на Ричардсон не може да се поддржи емпириски, оваа студија, без сомнеж, го отвори

78 Jeremy Richardson, *Policy Styles in Western Europe* (London: HarperCollins Publishers, 1982), 247.

79 Frans Van Waarden, "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research* 21, no. 1-2, (February 1992): 29-52.

80 Monica Battaglini and Oliver Giraud, "Policy Styles and The Swiss Executive Federalism: Comparing Diverging Styles of Cantonal Implementation of The Federal Law on Unemployment", *Swiss Political Science Review* 9, no.1, (January 2003): 290-93.

81 Ibid, Christoph Knill and Jale Tosun. *A Public Policy, A New Introduction*, 34.

патот за последователните истражувачки напори.⁸² Највлијателна анализа во овој контекст е онаа на Давид Вогел (David Vogel), за „националните стилови на регулирање кои ја карактеризираат политиката за животна средина во Велика Британија и САД.“⁸³ Студијата покажа дека „во британскиот случај, моделите на регулација се карактеризираат со консензуални, прагматични, неформални и крајно таинствени врски помеѓу регулаторните тела и индустријата, додека стилот на регулирање во Соединетите Американски Држави е противречен, легалистички, формален и повеќе се потпира на транспарентни процедури.“⁸⁴

Како резултат на неубедливото емпириско тестирање, фокусот на секторските наместо на националните фактори се залага за поперспективен и точен начин за идентификување различни стилови на политика. Без оглед на придонесот на научната фела која прави разлика помеѓу различните политички стилови во однос на различните фази од циклусот на политики, сепак, за секоја од фазите тие идентификуваат различни фактори на релевантност за објаснување на самите процесите на донесување една применета политика. Во зависност од специфичната практична констелација на овие фактори, стиловите на политиките може да одразуваат повеќе **национални** или **секторски** особености.

Социо-економскиот развој, како еден од клучните национални фактори, исто како и доминантните **културни ориентации** кои се тесно поврзани со државната и правната традиција на една земја, но и со ставовите и мислењата на јавноста, има директно влијание врз стиловите на политиката. Дополнителни специфични фактори кои може да имаат влијание врз стиловите на политиките се природата на проблемот кон кој се пристапува, како и важноста на проблемот изразена преку општествениот притисок за решавање одредено прашање. Во исто време, доминантните парадигми на применетата политика, поточно доминантните перцепции на проблемот и идеите за решенија директно влијаат врз селекција, односно идентификација на актерите кои може да имаат повеќе или помалку влијание во процесот на политиката. Оттука, видот на проблемот, различните актери и конфликтите на интереси подразбираат различни стилови на применета политика.

Може да констатираме дека моделите на креирање национални политики се под силно влијание на институционалните аранжмани кои ги дефинираат

82 Paul Cairney, "The New British Policy Style: From A British to a Scottish Political Tradition? Political Studies Review 9, no. 2, (April 2011): 208-220.

83 David Vogel. *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the U. S* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986), 33.

84 Frans Van Waarden, *Dimensions and Types of Policy Networks* (European Journal of Political Research, 1992), 133.

стратешките можности и ограничувања со кои се соочуваат јавните и приватните актери при формулирањето и спроведувањето на јавните политики.

1.6 Модели на креирање политики

Процесите на донесување, односно креирање политики се претставуваат преку неколку најистакнати модели: институционалниот, елитистичкиот, групниот, системскиот, плуралистичкиот, процесниот, рационалниот и инкременталниот модел.

Институционалниот модел на креирање политики се фокусира на традиционалната организација на власта, вклучувајќи ги и должностите и ангажманите на државните бироа и оддели, а разгледува уставни одредби, административно и обичајно право, како и судски одлуки. Традиционално, политичките науки ги проучуваат државните институции, како што се: собранието, владата, претседателот и правосудството, од кои секоја на свој начин имаат право да одредува и да спроведува политики. Политиката не е јавна и применета сè додека не биде усвоена и спроведена од страна на надлежна државна институција. Со донесување на политиките од страна на органот надлежен за тоа се дава легитимитет на самите политики. Владата го одредува доменот на политиките, а со монополот на легитимна примена на моќта владата ја обезбедува послушноста кон политиките или, пак, ги санкционира прекршителите на политиката. Традиционалните студии кои користат институционален пристап „се фокусираат врз институционалните структури, организацијата, должностите и функциите, без да се испитува подлабоко нивното влијание врз применетата политика.“⁸⁵

Елитистичкиот модел на креирање политики оперира во претпоставена средина која се карактеризира со „апатија, ограничени информации вон круговите на елитите и управување со многу пасивен народ (маса).“⁸⁶ Во овој модел политиката се движи надолу од елитата кон масата. Општеството е поделено на оние кои имаат моќ и оние кои немаат. Елитите споделуваат вредности кои често се разликуваат од масите. Преовладувачките јавни политики ги рефлектираат елитните вредности, кои генерално ја застапуваат *status quo* состојбата. Елитите имаат повисок приход, повеќе образование и повисок статус од масите. Овие теории ја гледаат применетата политика како отелотвору-

85 Види подетално James E. Anderson, *Public Policymaking*, 19 и *Models of Creating Public Policy California State University Long Beach*, <https://web.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm>

86 Ibid, *Models of Creating Public Policy*, <https://web.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm>

вање на вредностите и преференциите на владејачката елита. Елитите повеќе го обликуваат масовното мислење отколку обратно. Јавните службеници, администратори и бирократи само спроведуваат политики за кои одлучува елитата, која се слева надолу кон масите. Според Дај и Зиглер, елитистичкиот модел претпоставува дека:

- » општеството е поделено на малкумина моќни и многумина немоќни;
- » постои бавно и континуирано движење на неелитните кон елитни позиции, но само откако тие ќе ги прифатат елитните вредности, за да се одржи стабилноста и да се избегне револуција;
- » сите елити се согласуваат за основните социјални системи и вредности за зачувување, како што се, особено во случајот на Соединетите Американски Држави, приватниот имот, ограничената влада и индивидуалната слобода;
- » промените во применетите политики ќе бидат повеќе незначителни отколку револуционерни, одразувајќи ги вредностите на елитите, а не барањата на масите;
- » активните елити се подложни на мало влијание од апатичните маси. Импликациите се дека „одговорноста за состојбата на работите ја имаат елитите, вклучително и благосостојбата на масите. Масата е апатична и лошо информирана; масовните чувства се манипулирани од елитата; масата има само индиректно влијание врз одлуките и политиката. Бидејќи комуникацијата тече само надолу, демократските народни избори се симболични по тоа што тие ја врзуваат масата со системот преку политичките партии и повременото гласање.“⁸⁷

Според Роберт Дал (Robert A. Dahl), овој модел се идентификува со „контролна група, која е помала од мнозинството по големина, ...малцинство на индивидуи чиишто преференции редовно преовладуваат во случај кога постои разлика во преференциите (со масите)⁸⁸ за клучни политички прашања.“⁸⁹ Во овој модел, сериозно се разгледуваат само алтернативите на политиките што спаѓаат во рамките на консензусот на елитни вредности. Според овој модел, владата е секогаш таа која се потпира на мислењето на елитите во однос на процесите за конституционализмот, демократските процедури, слободата на говорот и на печатот, слободата на формирање политички партии и кандидатури за функција, начелната еднаквост на можностите итн. Со ова се прифаќа тезата дека владата, сепак, не може да се потпре на масите директно за да

87 Ibid, *Models of Creating Public Policy* <https://web.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm>

88 Забелешка на авторот.

89 Robert A. Dahl, "A Critique of the Ruling Elite Model", *American Political Science Review*, LII (June 1958): 464.

добие поддршка за овие вредности доследно, затоа ги вклучува елитите во процесот на креирање политики.

Групниот модел ја поима применетата политика како резултат на систем на сили и притисоци кои дејствуваат и реагираат едни на други. Обично се фокусира на законодавниот дом, но извршната власт, исто така, е под притисок на интересовни групи. „Агенциите можат да бидат ‘заробени’ од групите кои треба да ги регулираат, а администраторите сè повеќе не можат да направат разлика помеѓу политиките што ќе имаат корист за пошироката јавност и политиките што ќе бидат од корист за групите кои се регулираат.“⁹⁰ Интеракцијата меѓу групите е централен факт на политиката. Поединци со заеднички интереси се здружуваат за да извршат влијание за своите барања (формално или неформално) кон владата. Поединците се важни во политиката само кога дејствуваат како дел од, или во име на групните интереси. Групата е мост помеѓу поединецот и власта, а пристапот претставува централен концепт на групниот модел. За да има влијание врз владините одлуки, групата мора, пред сè, да има пристап да ги изрази своите ставови до оние кои одлучуваат.“⁹¹ Целта на политичкиот систем во еден ваков модел е да:

- » воспостави правила на игра,
- » договори компромиси и да балансира интереси,
- » ги усвои и да ги преточи компромисите во применета политика, и
- » ги спроведе овие компромиси.⁹²

Влијанието се одредува според бројноста на групата, богатството и организациската сила, лидерството, пристапот до донесувачите на одлуки, како и внатрешната кохезија. Креаторите на политики реагираат на групниот притисок со договарање, преговори и компромис меѓу конкурентските барања. Извршните директори, законодавците и шефовите на агенциите „заедно составуваат коалиции за да ги протуркаат заедничките програми и цели. Политичките партии, исто така, се коалиции на групи.“⁹³

Системскиот модел се потпира на концептот за „теорија на информации како што се влез, излез и повратна информација.“⁹⁴ Процесот на политика овој модел го гледа како цикличен систем. Со овој модел се иницираат прашања како: кои

90 Ibid, *Models of Creating Public Policy*, <https://web.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm>

91 Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science* (Chicago: Dorsey Press, 1988), 70.

92 Ibid, *Models of Creating Public Policy* <https://web.csulb.edu/~msaintg/ppa590/models.htm>

93 James E. Anderson, *Public Policy Making Fifth Edition*. (New York: Houghton Mifflin Company, 2003), 16-17.

94 Thomas A. Birkland, *An Introduction to The Policy Process, Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* (New York: Routledge, 2015), 14.

се значајни варијабли и модели во системот за креирање применети политики, и кои се влезните (*inputs*) и излезните (*outputs*) резултати од примена на политиката?⁹⁵ Според застапниците на овој модел, политичкиот систем е група на меѓусебно поврзани структури и процеси кои можат авторитативно да располагаат со ресурсите на едно општество. Актерите се: законодавниот дом, извршната власт, администрацијата, судовите, интересовните групи, политичките партии и граѓаните. Резултатите се одлуките, при што политичкиот систем е идентификуван како систем на институции и процеси кои ги трансформираат влезните (*inputs*) во излезни (*outputs*) резултати и тие се однесуваат за целото општество. Системот се зачувува со производство на разумно задоволителни резултати (компромиси кои се договорени, донесени и спроведени).

Политиките на макрониво се оние што се однесуваат на целиот систем и се под влијание на официјални и неофицијални групи. Политиките на потсистемите вклучуваат законодавци, администратори, лобисти и истражувачи кои се фокусираат на одредени области. Наречени се и под-влади, групи на политики, коалиции или „железни триаголници“.

Политиките на микрониво се обиди на поединци, компании или заедници да обезбедат поволно законодавство за себе. Поттикот за вклучување во микрополитика се зголемува со зголемувањето на обемот на владините придобивки, програмите и регулативите.

Плуралистичка теорија. Плурализмот претставува процедурална теорија која е вкоренета во западните демократии. Најчестата верзија на оваа теорија се користи за „објаснување на националното политичко однесување и толкување на креирањето политики како резултат на влијание од групи.“⁹⁶ Главни индикатори и предуслови за присуството на плурализмот во националното политичко однесување се: децентрализираната структура на моќ, хетерогеното население, автономните невладини организации, постоењето силни синдикати, пристапот до информации, како и политичката конкуренција.⁹⁷ На локално ниво, влијателните политички актери, исто така, се разновидни, конфликтни и со различни ставови од едно до друго прашање. Конфликтот и конкуренцијата имаат истакнати улоги во овој модел. Процесниот модел на локално ниво ги опишува и претставувањето на граѓаните, постоењето повеќе

95 Michelle A. Saint-Germain, *Models of Public Policy-Making*, California State University Long Beach, 2003,

96 Alan J. Hahn, *Policy Making Models and Their Role in Policy Education*. (New York: Cornell University, 1987), 222-223.

97 Robert L. Lineberry and Ira Sharkansky, *Urban Politics and Public Policy* (New York: Harper and Row, 1971), 37-40.

центри на моќ, автономијата на невладините организации, како и механизмите за директно вклучување на граѓаните во одлучувањето.⁹⁸ Застапниците на класичниот плурализам сметаат дека политиката и донесувањето одлуки се претежно во рамките на владата, но дека голем дел од невладините групи ги користат своите ресурси за да влијаат на нив. Централното прашање на оваа теорија е како моќта и влијанието се дистрибуираат во еден политички процес. Групи на поединци се обидуваат да ги зголемат своите интереси, а линиите на конфликтите се повеќекратни и се префрлаат, бидејќи моќта претставува континуиран процес на преговарање меѓу конкурентските групи. Постоенето на разновидни и конкурентни интереси е основа за демократска рамнотежа.

Процесни модели. Овој тип на модели се обидува да ги генерализира и да ги систематизира низата чекори и активности кои се преземаат за одредено политичко или општествено прашање да биде дел од агендата, да биде дебатирано и решено. Процесниот модел повеќе се фокусира на тоа што се случува, кога и како, отколку на тоа кои се учесниците и резултатите од применетите политики. Типичниот пример ги вклучува фазите на идентификација на проблеми, формулирање предлози, легитимирање програми, буџетирање, имплементација, евалуација и завршување на програмите. Овие модели помагаат да се одговори на очигледните прашања како што се: „Од каде да започнеме?“ и „Што ќе се случи?“⁹⁹

Иницијално, процесот на креирање политики започнува со дефинирање на проблемот. Затоа од клучно значење е неговото точно дефинирање за што поконкретно да можат да се дефинираат и решенијата кои ќе ја постигнат крајната цел. Процесот наликува на натпревар, па дури и на судир на спротивставени интереси и гледишта. Пронаоѓање консензус во процесот на креирање политики е клучен. Оттаму произлегува и водечката улога на „државниот орган кој е креатор на политиката и е одговорен за координација на сите заинтересирани страни во идентификација на проблемот и дефинирање на можните опции за негово решавање, испитување на влијанието на опциите и донесување (лидерска) одлука за тоа како да се реши проблемот.“¹⁰⁰

Рационалистичкиот модел се обидува да опише процес на ефикасно донесување одлуки. Обично вклучува фази на „разјаснување и рангирање на

98 Kenneth Newton, *A Critique of The Pluralist Model*. Acta Sociologica 12, (October 1969): 212.

99 Peter De Leon, *The Stages Approach to The Policy Process: What Has It Done? Where Is it Going?* во *The Theories of the Policy Process* Paula A. Saatiar. (Boulder: Westview Press, 1999), 19-34.

100 Марија Ристеска, *Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност*. (Скопје, Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија; ФОН Универзитет, 2017), 59.

целите, идентификување на низа алтернативи за постигнување на целите, предвидување на последиците од секоја алтернатива, споредување на очекуваните последици од различните алтернативи и избирање на алтернативата што го максимизира достигнувањето на целите.¹⁰¹ Овој модел е критикуван како нереален во смисла на информациите за кои се претпоставува дека креаторите на одлуки ги имаат, како и квалитетот на анализите со кои располагаат. Дополнителен предизвик за нив се и тешкотиите да се справат со ситуации во кои целите се непознати или спорни.¹⁰² Рационалистичкиот модел го третира донесувањето одлуки повеќе како интелектуален отколку како политички процес.

Инкременталниот модел е формулиран како реакција кон рационализмот и се нуди како алтернатива која повеќе одговара на реалноста. Чарлс Е. Линдблом (Charles E. Lindblom) смета дека примарниот фактор на инкрементализмот во суштина се однесува на „промената која ја прави применетата политика во едно општество, односно дали таа е радикална или не е радикална, и дали се совпаѓа со поопштите трендови или, пак, е отстапување од типичното креирање политика.“¹⁰³ Линдблом го гледа инкременталниот модел на креирање политики како ефикасен, разумен и демократски пристап. Ова е спротивно на приодите на рационалното креирање политика, изнесени од Херберт А. Симон (Herbert A. Simon) каде што „владите се фокусираат на подобрување на претходните политики како поефикасен начин за креирање политики.“¹⁰⁴

Според Линдблом, инкременталниот модел може да се сумира во неколку точки и тоа:

- » изборот на цели и емпириската анализа на акцијата потребна за нивно остварување се тесно испреплетени, наместо различни едни од други;
- » носителот на одлуката разгледува само некои од алтернативите за справување со проблемот, кои ќе се разликуваат само умерено од постојните политики;
- » за секоја алтернатива се оценуваат само ограничен број на „важни“ последици;

101 Adam A. Anyebe, "An Overview of Approaches to The Study of Public Policy", *International Journal of Political Science (IJPS)*, no. 4 (January 2018): 16.

102 Herbert A. Simon, "A Behavioral Model of Regional Choice", *Quarterly Journal of Economics* 69, no.1 (February 1955): 99-118.

103 Charles Lindblom, *The Science Of "Muddling Through"*. (New York: Irvington Publishers, 1959), 79-88.

104 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (New York, Macmillan, 1976), 54.

- » проблемот со кој се соочува донесувачот на одлуки постојано се редефинира, а инкременталниот модел дозволува безброј приспособувања во односот цели-средства кои помагаат да се направи проблемот полесен за управување;
- » не постои единствена одлука или „вистинско“ решение за проблемот. Голем дел од аналитичарите се согласуваат дека добрата одлука е најсоодветна или оптимална доколку ја постигне договорената цел;
- » инкременталниот модел е насочен повеќе кон подобрување на сегашните, конкретни социјални несовершености отколку кон промовирање идни социјални цели.¹⁰⁵

105 Ibid Charles Lindblom, *The Science Of "Muddling Through" and "Still Muddling, Not Yet Through"* (New York, Wiley, 1979), 512-526.



2

Креатори на политики и опкружување

Глава 2

Креатори на политики и опкружување

2.1 Опкружување

Креирањето политики е процес кој не се одвива самостојно, туку е неизбежно поврзан со опкружувањето и често зависи од околностите во кои се одвива.

Според системската теорија, барањата за политичко дејствување и донесување одлуки произлегуваат од проблемите и конфликтите во опкружувањето кои се пренесуваат во политичкиот систем со посредство на групи, носители на политички функции и други субјекти. Од друга страна, и опкружувањето ги насочува или ги ограничува креаторите на политики во нивното дејствување.

Опкружувањето во најширок контекст ги опфаќа: географските карактеристики (клима, природни ресурси), демографските варијабли (бројност на население, возрасни групи, етнички состав), политичката култура и политичките вредности, социјалната структура и економскиот систем, технолошкиот развој итн.

Најголем интерес за политичките науки предизвикуваат политичката култура и социо-економските фактори.¹⁰⁶

2.1.1 Политичка култура

Секое општество го карактеризира култура за која се својствени определени вредности и начин на живот, според кои се издвојува од останатите култури. Културата ја создава човекот, како дел од неговото опкружување, но потоа таа влијае врз неговото однесување. Иако културата влијае на општественото дејствување на човекот, сепак, таа е само еден од факторите кој го детерминира неговото однесување.

Политичката култура, како дел од поширокиот поим на култура, е составена од ставови, убедувања, емоции и вредности на општеството кои се однесува-

106 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th.2003, стр. 38-39.

ат на политичкиот систем и на политичките прашања.¹⁰⁷ Политичката култура се однесува на широко распространетите вредности, верувања и ставови за тоа што треба да преземат надлежните власти, како треба да работат и какви треба да бидат односите помеѓу власта и граѓаните.¹⁰⁸ Политичката култура се пренесува помеѓу генерациите по пат на социјализација, процес низ кој поединецот се запознава со политички релевантните вредности, ставови и верувања, кои откако ги прифаќа, стануваат дел од него и се манифестираат низ неговото однесување. Во рамки на едно општество се јавуваат повеќе супкултури кои се карактеристични за различни делови од земјата или меѓу различни групи население.

Политичката култура не е статична, туку таа е предмет на континуирана еволуција и модификација. Така, на пример, во општества во кои владиниот интервенционизам се смета за несоодветна политика, во години после сериозна економска криза граѓаните ја одобруваат државната помош заради новонастанатите околности како начин за излез од кризата. Или прашањето за мобинг кое пред повеќе години беше невидливо за агендата на креаторите на политики денес се смета за прашање од јавен интерес за кое постои соодветна регулатива.

Карактеристиките на политичката култура имаат значајно влијание врз дефинирање на природот и врз процесот на креирање политики. Иако според некои автори политичката култура е аналитичка алатка која е многу непрецизна, без можност да се квантифицира и зависна од различни толкувања, сепак, таа е исклучително корисна во процесот на анализа на политики, бидејќи овозможува разбирање на политиките во контекст на спецификите на општествената заедница. Оттука различните типологии на модели на политичка култура и нивните импликации врз креирањето политики може да се илустрираат споредбено низ неколку модели.

Според Даниел Ј. Елазар, трите вида на политичка култура може да се идентификуваат како: индивидуалистичка, моралистичка и традиционалистичка.¹⁰⁹ *Индивидуалистичката* политичка култура се заснова на личните мотиви и интереси на граѓаните кои служат како насочувач на нивното однесување, а власта треба да им користи во остварувањето на нивните потреби. Политичарите се заинтересирани да бидат носители на јавни функции, бидејќи тие ги контролираат владините услуги. *Моралистичката* политичка култура јавниот интерес го

107 Kavanagh, Dennis. *Political culture*. Macmillan International Higher Education, 1972, стр. 9-19.

108 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 39.

109 Daniel J. Elazar, *American Federalism: A View from the States* (New York: Harper & Row), 1984, chap. 4.

доживува како ориентир во физиономирањето на политиките, односно владините услуги се сметаат за услуги од јавен карактер. *Традиционалистичката* политичка култура е профилирана со патерналистички и елитистички елементи, со тенденција на зачувување на постоечкиот социјален поредок. Вистинската политичка моќ е концентрирана кај мал сегмент од населението, а граѓаните се очекува да покажат низок степен на политичка партиципативност.

Социологот Робин М. Вилијамс ги анализира вредностите на американската политичка култура и за таа цел идентификува низа „главни вредносни ориентации“ во американското општество како: индивидуална слобода, еднаквост, напредок, ефикасност и практичност, како и суштинските вредности како што се: демократијата, индивидуализмот и хуманизмот. Според него, овие вредности се од исклучително значење за политичкиот живот во САД и креирањето и спроведувањето политики во американскиот политички систем.¹¹⁰

Алмонд и Верба мудро ги подвлекуваат когнитивната, афективната и евалуативната димензија на ставовите на граѓаните во однос на власта и политиката, со цел да развијат типологија на идеални политички култури: *партиципативна, поданичка и парохилјална*.¹¹¹ Според Алмонд и Верба, британскиот, американскиот и скандинавските политички системи се оние кај кои постои *партиципативна* политичка култура, односно граѓаните имаат високо ниво на политичка свест и информации за политичкиот систем и учествуваат во политичките процеси. Граѓаните како индивидуалци или групи влијаат во процесот на одлучување.

Онаму каде што граѓаните воспоставуваат пасивна или послушна врска, сметајќи дека тешко може да влијаат на системот кој, пак, има силно влијание врз нив, се смета дека е присутна *поданичката* политичка култура. Граѓаните сметаат дека имаат сосем мало влијание врз јавните политики. Конечно, онаму каде што индивидуата тешко воспоставува врска со политичкиот систем и има слабо познавање за него, се смета дека е присутна *парохилјалната* политичка култура, а таа е доминантна кај голем број традиционални општества.¹¹² Граѓаните немаат очекувања од системот, ниту, пак, се обидуваат да влијаат врз него. Овој тип на култура е застапен во некои африкански племенски општества, Отоманската Империја итн.

110 Robin M. Williams, Jr., *American Society*, 3rd ed. (New York: Knopf, 1974), chap. 11.

111 Almond, Gabriel Abraham, and Sidney Verba. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton university press, 2015.

112 Kavanagh, Dennis. *Political culture*. Macmillan International Higher Education, 1972, стр. 9-19.

Карл Дојч упатува на тоа дека временската ориентација, односно фокусирањето на сегашноста, иднината или минатото има значајно влијание на креирањето политики. Политичката култура која е ориентирана повеќе кон минатото отколку кон иднината ќе поддржува политики ориентирани кон заштита или изградба на споменици, наместо кон поддршка на иновации.

Политичката култура го обликува политичкото однесување. Заедничките вредности, верувања и ставови влијаат на ограничување или на насочување на дејствувањето на носителите на одлуки и на граѓаните.

2.1.2 Социо-економски услови

Социјалните и економските услови се предмет на заедничка анализа поради фактот што е речиси невозможно да се разгледуваат одделно при процената на нивното влијание врз политиките. На пример, нивото на образование влијае на економски и социјален план на тој начин што лицата со повисок степен на образование се очекува да заработуваат повеќе од оние со понизок степен на образование и да учествуваат активно во креирањето политики преку палета на можности за вклученост во процесите.

Конфликтите во општеството помеѓу групи со различни интереси и преференции често иницираат потреба од креирање или менување на одредени јавни политики. Ова најчесто се однесува на редистрибутивните и регулативните политики за кои интервенцијата од надлежните власти може да доведе до решавање конфликти од економски интерес. Еден од главните извори на конфликт, всушност, е економската активност. Така, конфликт може да настане при судир на интересите на малите и големите бизниси, или работодавачите и работниците, производителите и потрошувачите итн.

Групите кои сметаат дека се обесправени, потиснати, или незадоволни од нивната позиција на економски план во однос на другите општествени групи може да побараат владина интервенција со цел нивната позиција да биде подобрена. Оние групи кои се негативно засегнати најчесто се јавуваат како иницијатори на процесот на обезбедување владина интервенција со цел да го заштитат својот интерес или да воспостават баланс. Вработените кои се незадоволни од своите плати при преговорите со синдикатот бараат законски гаранции за обезбедување минимална плата. Потрошувачите кои се незадоволни од пласирање штетни производи на пазарот бараат интервенција од страна на владата за нивно отстранување. За разлика од групата која е засегната од негативните ефекти на одредени политики, другата страна е заинте-

ресирана за решавање на конфликтот без интервенција на државата, тврдејќи дека владината интервенција е непотребна, неправилна или неразумна.

Социјалните промени и социјалниот конфликт, исто така, се поттикнувач на барањата за акција од страна на надлежните власти. Соодветен пример за тоа се масовните движења за права на жените придружени со женски активизам за еднакви права и можности и поголема слобода за жените. Тие на глобално ниво го поттикнуваат интересот за правата на жените особено по Втората светска војна, при што властите креираа јавни политики кои се однесуваат на правна рамка со која беа опфатени низа права, како, на пример, забрана за дискриминација при вработување, право на породилно отсуство, еднаква плата за еднаква работа со мажите, еднакви можности за образование, отворање градинки/центри за згрижување деца со цел мајките да може непречено да работат итн.

Избалансираните односи помеѓу различните групи во општеството може да бидат нарушени поради настанати економски промени или економски развој. И во овој случај засегнатите страни бараат владина интервенција за воспоставување рамнотежа на пазарот. Така, на пример, зголеменото домашно производство на определени продукти може да иницира барање за воведување квоти за ограничување на увоз на истите продукти со цел да се заштити и да се даде предност на домашното производство.

Нивото на економски развој на едно општество и ограничените ресурси се клучни и наметнуваат граници за тоа што владата може да стори при обезбедувањето јавни добра и услуги за своите граѓани. Овој факт често е занемарен од граѓаните кои претпоставуваат дека владите не постапуваат по одредени проблеми поради нивна неподготвеност или неодговорност, а, всушност, ограничените ресурси влијаат на ограничената владина акција за итно обезбедување одредени барани добра или услуги. Така, транспортната инфраструктура преку реконструкција на патишта, изградба на нови или реконструкција на мостови побавно се реализира во земји во развој каде често постои значаен буџетски дефицит и ограничени буџетски ресурси на располагање.

Економскиот развој ги обликува политичките системи и резултатите од политиките кои се водат. Поврзаноста помеѓу политичкиот систем и резултатите од конкретните политики кои се спроведуваат се должи токму на влијанието на економскиот развој.

Притоа, нивото на урбанизација, индустријализација, приходите и образованието, кои се тесно поврзани со економскиот развој и се рефлектираат врз

вкупното живеење на заедницата, при физиономирањето на политичкото однесување се наметнуваат како повлијателни во однос на формалните карактеристики на политичкиот систем.¹¹³

Економскиот развој влијае и ги обликува политичките системи и нивните ефекти (*policy outcomes*). Поврзаноста која се јавува помеѓу карактеристиките на политичкиот систем и ефектите на политиките најчесто се должи на влијанието на економскиот развој. Социо-економскиот развој има посилно влијание отколку различните политички варијабли врз различните политики кои се усвојуваат во држави со различни политички системи. Нивоата на урбанизација, индустријализација, приход и образование се смета дека се повлијателни во обликувањето на политиките отколку карактеристиките на политичкиот систем.¹¹⁴

2.2 Креатори на политики

Креирањето политики е процес во кој значајно влијание имаат актерите кои се вклучени во него, покрај институционалната структура на политичкиот систем. Под „актери“/чинители или субјекти се подразбираат индивидуалци или групи кои учествуваат во процесот на креирање политики и чии преференции го насочуваат решавањето на политичкиот проблем. Иако креатори на јавни политики може да бидат индивидуалци, сепак, тој процес најчесто е реализиран од страна на колективни чинители кои постапуваат со заеднички координирани активности и заеднички интерес кој ги обединува.

Резултатите во процесот на креирање политики зависат од три носечки карактеристики на креаторите на политики, а тоа се: нивната способност/можности, перцепции и преференции.¹¹⁵ *Прво*, креаторите ги карактеризираат одредени можности т.н. акциони ресурси, со кои може да влијаат врз процесот на креирање политики на начин на кој одреден исход ќе биде поверојатен од друг. *Второ*, креаторите на политики ги карактеризира начинот на кој тие перципираат одреден општествен проблем. Во зависност од нивната перцепција, тие ќе ги разгледаат потенцијалните решенија за проблемот и ќе одлучат кои решенија ги сметаат за најсоодветни. *Трето*, креаторите ги карактеризираат нивните специфични преференции, кои можат да бидат релативно стабилни

113 Dye, Thomas R., and Carolyn Stewart Dyer. *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states*. Chicago: Rand McNally, 1966.

114 Ibid, стр. 293.

115 Scharpf, F.W. (1997) *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research* (Boulder: Westview Press), стр. 43.

или променливи. Тие зависат најмногу од тоа дали креаторите на политики се носители на јавни функции и постапуваат во име на државата или се приватни субјекти, кои постапуваат во согласност со нивниот личен интерес.

Креатори на политики може да се или да не се носители на јавни функции, и може да учествуваат во процесот на креирање политики со поголем или незначителен придонес. Иако постои опсежна теоретска дискусија за тоа кој може да биде актер во процесот на креирање политики, заради поголема прегледност тие ќе бидат категоризирани во две групи: официјални и неофицијални креатори на политики.

2.2.1 Официјални креатори на политики

Оваа широка категорија на креатори на политики опфаќа институции и носители на јавни овластувања кои имаат законско овластување да создаваат и да применуваат јавни политики, а чии надлежности се правно уредени со Уставот и законите.

Политичката власт претставува посебен облик на власт во организирањето на политичкиот живот на една држава. Имено, станува збор за поединечна (лидерска) или групна (политичка) волја, која има за цел со *моќ* или со *способност* да се наметне и да влијае врз однесувањето на другите, независно од нивната (не) согласност, независно дали ја прифаќаат или не ја прифаќаат власта. Оттука, власта може да се наметне со помош на наредби, репресија, како и со употреба на други средства.¹¹⁶

Во групата официјални креатори на политики спаѓаат: законодавната власт (пратениците), извршната власт (министрите), судската власт (судиите). Иако зад нив стои законското овластување за креирање политики, сепак, нивните одлуки често може да бидат резултат на силното влијание на неофицијалните креатори на политики.

Според Андерсон, учесниците во процесот на креирање политики во јавната сфера може да се поделат на примарни и дополнителни. Примарните учесници добиваат директна уставна надлежност за своите овластувања од Уставот, а дополнителните учесници овластувањето да учествуваат во тој процес го добиваат од примарните.

116 Климовски, С., Каракамишева-Јовановска, Т., Спасеновски, А. *Современи политички системи*, Скопје: КАС, 2017, стр.58.

2.2.1.1 Законодавна власт

Законодавната власт се остварува во претставничките органи како што се собранијата или парламентите. Модерните парламентарни структури се израз на претставничката демократија, а носителите на власта се директно избрани од граѓаните.

Парламентите и нивните претставници имаат широк спектар на функции. При разгледувањето на улогата на парламентот и пратениците како креатори на политики не смее да се занемари видот на политичкиот систем, внатрешната организација на законодавниот дом, како и распоредот на силите пред да се утврди вистинскиот потенцијал на парламентот.

Парламентите се значајни актери во креирањето на политиките кои исполнуваат три главни задачи.¹¹⁷ Прво, тие обезбедуваат **легитимитет** за политичкиот систем. Пратениците се избираат на парламентарни избори и тие ја рефлектираат довербата која им ја дале избирачите. Затоа тие пратеници треба да ги застапуваат интересите на граѓаните и да дејствуваат во согласност со добиената доверба, со цел да ја остварат улогата на легитимни народни претставници. Во оваа насока, значајно е пратениците да претставуваат мост за **комуникација** помеѓу граѓаните и владата. Со комуникациската функција силно е поврзана и претставничката функција, односно граѓаните очекуваат нивните барања и преференции да бидат изразени со помош на нивните претставници во законодавниот дом.

Парламентите се место каде се рефлектира **политичката репрезентација** (репрезентативна/претставничка функција) на различните сегменти во општеството и оттука тие претставуваат **форум за дебата** на различни општествени теми од кои се засегнати различни целни групи. Парламентарната дебата претставува начин преку кој се актуелизираат голем број прашања и се бараат решенија на значајни општествени проблеми, а со тоа се создава и простор за креирање нови политики или модифицирање на постојните во согласност со новонастанатите општествени услови. Сепак, доминантната улога на владата во современите политички системи влијае често парламентарниот потенцијал за креирање политики да не биде искористен во целост поради тоа што најголемиот број на закони се предложени од стана на владата, а усвоени од парламентот.

117 Kreppel, A. (2011) 'Legislatures', in D. Caramani (ed.), Comparative Politics (Oxford: Oxford University Press), стр. 125-128 цитирано во Knill, Christoph & Tosun, Jale. Public Policy, A New Introduction, Palgrave MacMillan 2012, стр. 57.

Втората носечка функција е **контролната и надзорна функција на парламентот и врз извршната власт**. Кај претседателските системи, оваа функција на законодавниот дом е ограничена со оглед на тоа што извршната власт не произлегува ниту одговара пред парламентот, а агендата на политики (дневниот ред) која е образложена подолу во делот 3.2. не е предмет на контрола од страна на законодавниот дом. За разлика од нив, кај парламентарните и мешовитите политички системи извршната власт сноси одговорност пред парламентот за својата агенда на политики. Сепак, кај различните видови уредувања не постојат значајни разлики во поглед на алатките кои му служат на законодавниот дом при остварување на правото да врши контролна и надзорна улога врз извршната власт.

Дел од оваа палета на алатки се надзорните расправи, пратенички прашања, интерпелации, специјалните сослушувања, формирање анкетни комисии или ад хок тела за истражување на одредено прашање или различни теми поврзани со работата на владата, сè до разрешување на владата. Притоа, секоја од нив може да биде употребена во различните фази од циклусот на креирање политики, односно може да се применат во процесот на креирање политики или во процесот на евалуација со цел да се испита дали извршната власт соодветно имплементирала одредени политики. Друга опција е индиректниот надзор и контрола на буџетскиот процес кој го води врз извршната власт.¹¹⁸

Третата група на овластувања на законодавниот дом е носечката, **законодавна улога**, односно донесување устав, закони и други правни акти. Сепак, пратениците денес се сè помалку креатори на политики поради фактот што сè поприсутна е практиката во европски рамки парламентите да ги усвојуваат законите предложени од владите, заедно со буџетите за реализација на планираните политики. Сè помал е бројот на закони предложени од страна на пратениците во законодавните домови.

Постојат повеќе начини на кои парламентите може да влијаат во процесот на креирање политики. Освен предлагање и усвојување закони, нивно менување, може да дејствуваат со одолговлекување/одложување на усвојувањето на предлог-законот, или, пак, со користење на можноста за вето, со што најчесто се пристапува кон преговори и „пазарења“ меѓу законодавната и извршната власт. Воедно, парламентот може да организира јавни расправи преку кои дејствува консултативно во процесот на предлагање закони и се залага за

118 Knill, Christoph & Tosun, Jale. Public Policy, A New Introduction, Palgrave MacMillan 2012, стр. 58.

вклученост на што поголем број актери во насока на креирање политики како одговор на барањата на засегнатите страни.

Сепак, законодавните домови имаат поактивна улога кај претседателските системи, отколку кај парламентарните и мешовитите.

Кај парламентарните и мешовитите системи најчесто во законодавниот дом и извршната власт мнозинството доминира во предлагањето и усвојувањето на закони, а со тоа и креира политики кои не се често предмет на конфликт помеѓу легислативата и егzekутивата. Кај претседателскиот систем постои строга поделба на власта, како, на пример, помеѓу претседателот и мнозинството во Конгресот на САД кои не се секогаш од иста политичка опција, па оттука потенцијалот за судир помеѓу овие две страни често создава простор за политичка борба, но и широка можност за законодавната власт да креира политики.

Потенцијалот на законодавниот дом да се претвори во доминантен актер на полето на креирање политики е силно зависен и условен од тоа дали пратеничката функција е врзана за политичките партии. Во овој случај парламентарното дејствување на пратениците е во директна врска и зависност од извршната власт. Во услови на слаба поврзаност на народните претставници со политичките партии, односно доколку пратениците постапуваат во согласност со нивното експертско знаење и искуство, тоа ги прави силни актери во процесот на креирање политики, независни и безусловни од извршната власт.

2.2.1.2 Извршна власт

Извршната власт најчесто се смета за клучен креатор на политики во голем број земји во светот. Носителите на оваа власт најчесто се јавуваат како предлагачи на законите кои законодавната власт ги усвојува, а со тоа тие се позиционираат како доминантни актери во процесот на креирање политики. Парламентот води дебата за предложените јавни политики, кои најчесто доаѓаат од извршната власт, а воедно дејствува и како контрола и надзор над носителите на извршната власт. Сепак, во услови на мнозинска влада улогата на парламентот во поглед на контрола и надзор е многу послаба.

Денес одредени автори сметаат дека главен креатор на политики е извршната власт и дека златната ера на законодавната власт е завршена во 19 век. Супрематичноста на креирање политики ја презема извршната власт од 20 век, а некогашните моќни избрани собранија со силна контрола на државните рабо-

ти денес се само верификатори на одлуките на извршната власт.¹¹⁹ Оваа постепенa промена на балансот на силите во услови на почитување на начелото за поделба на власта може да претставува силна закана за системот на „кочници и рамнотежа“ кај модерните демократии.

Кај парламентарните и мешовитите системи извршната власт е составена од претседател на владата (премиер или канцелар) и министри кои ја сочинуваат владата. Бројот, ресорите на министрите, како и степенот на доминација на претседателот на владата при управувањето е различен кај различни земји. Сепак, постојат два модели на кабинети. Првиот модел, познат како Вестминстерски систем, претставува модел на колективна одговорност, односно членовите на кабинетот јавно ги поддржуваат колективните владини одлуки, независно дали приватно се согласуваат со секоја од нив. За вториот модел својствен е принципот на т.н. министерска автономија, кој дава можност секој член на владиниот кабинет да може слободно и одговорно да ги надгледува активностите на секој ресор и да подготвува законски предлози без мешање и влијание на останатите министри. Овој систем е застапен во Германија.¹²⁰

Кај претседателските системи, како американскиот, моноцефалната извршна власт е концентрирана кај Претседателот, а претставничкото тело е дводомно. Извршната власт не произлегува од мнозинството во законодавниот дом, но неопходна е поддршката на Конгресот за законодавните предлози од Претседателот. Поради строгата поделба на власта во САД, Претседателот е предлагач, а Конгресот е креатор на јавните политики. Во рамки на извршната власт, Претседателот суверено и автономно одлучува за тоа до кој степен ќе се потпре на неговиот кабинет, понекогаш членовите на неговиот кабинет се сметаат за советници или спроведувачи на неговите насоки,¹²¹ но во крајна линија целокупниот процес на креирање јавни политики се заснова на силното влијание на преференциите на американскиот Претседател.

Американскиот Устав не му дава експлицитно право на претседателот на САД да креира политика, туку ова право му припаѓа на Конгресот кој креира политики и ги спроведува преку неговата законодавна надлежност. Сепак, ваквата двосмисленост на Уставот во контекст на креаторите на политика во доменот на извршната власт резултираше со пораст на претседателската моќ со текот

119 Newton, Kenneth, and Jan W. Van Deth. *Foundations of comparative politics: democracies of the modern world*. Cambridge University Press, 2016, стр. 134.

120 Види повеќе кај Knill, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy, A New Introduction*, Palgrave MacMillan 2012, стр. 56.

121 Müller, W.C. 'Governments and Bureaucracies', in D. Caramani (ed.), *Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press), 2011, стр. 145.

на времето.¹²² Оттука, произлегува можноста претседателите на САД да ги користат своите едностранни овластувања за да креираат политики кога Конгресот не е во можност или не сака да дејствува за одредена политичка цел.¹²³

Денес живееме во „извршно-центрична ера“ во која ефективноста на владите зависи од извршното раководство и неговото дејствување во две насоки: креирање и спроведување на политиките.¹²⁴

Извршната власт располага со низа надлежности и ресурси кои придонесуваат кон нејзината влијателна улога на политичката сцена. Таа ги контролира финансиските ресурси, управува и ја контролира моќната бирократија, односно државните службеници и располага со голем број на информации кои имаат клучна улога во процесот на управување. Ваквата позиција придонесува кон тоа извршната власт да влијае и да воспостави контрола врз низа актери во едно општество, како што се медиумите, интересовните групи, а воедно преку тоа влијае и на процесот на диктирање динамика на креирање и имплементирање одредени политики, односно на процесот на формулирање на агендата на политики. Од друга страна, поради обемот и сложеноста на делокругот на надлежности, извршната власт често е изложена на силен притисок од различни засегнати субјекти.

Сепак, доминантната улога на извршната власт како креатор на политики, а воедно и нарушување на балансот на моќта во полза на извршната, а за сметка на законодавната власт се должи на шест клучни причини.¹²⁵ *Првата* причина е зголемената комплексност и поврзаност на социјалниот, економскиот и политичкиот живот која ѝ дава нова улога и поголема тежина на извршната власт. Како што техничките проблеми стануваат сè покомплексни (нуклеарна енергија, животна средина, економија), како што општеството сè повеќе се трансформира и станува потешко за менаџирање, како што растат барањата кон владата и како што се зголемуваат меѓународните и глобалните притисоци, се создава сè поголема потреба од единствен комплексен центар на координација и контрола. Истовремено, извршната власт управува и ја контролира работата на голем број агенции и извршни органи кои се под нејзина надлежност.

122 Jason S. Byers, Jamie L. Carson & Ryan D. Williamson (2019): Policymaking by the Executive: Examining the Fate of Presidential Agenda Items, Congress & the Presidency, DOI: 10.1080/07343469.2019.1631905. стр. 2.

123 Howell, William G. 2003. Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action. Princeton, NJ: Princeton University Press.

124 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 50.

125 Newton, Kenneth, and Jan W. Van Deth. *Foundations of comparative politics: democracies of the modern world*. Cambridge University Press, 2016, стр. 136-139.

Втора значајна причина е природата на законите кои ги усвојува законодавниот дом. Имено, следејќи го брзиот технолошки развој и иновации, меѓународните односи и општествените притисоци, неопходно е да се креираат политики преку закони кои ќе бидат формулирани на поопшт начин со што ќе се избегне потребата од постојано менување и усогласување на нивната содржина со новонастанатите услови во законодавниот дом. Прецизирањето на општите законски акти се врши со помош на т.н. делегирано законодавство кое се усвојува од страна на надлежните министерства во облик на подзаконски акти чие донесување е во надлежност на извршната власт, а во согласност со овластувањата доделени од законодавниот дом.

Трето, организационата природа и компактност на извршната власт придонесува таа да биде поставена на мал број нејзини носители (претседател на влада и министри) и бројна административна поддршка, кои може полесно, побрзо и поефикасно да дејствуваат во насока на остварување на заедничкиот интерес и креирањето политики, за разлика од бројните претставници на граѓаните во законодавниот дом.

Четврто, моќта на медиумите ја користат носителите на извршната власт, кои во својот тим вклучуваат и лице за односи со јавност со цел да овозможат секој нивен настап да добие поголем публицитет, да создадат слика за отчетност, а со тоа да добијат и поголема поддршка од граѓаните. Дебатите кои се водат во парламентите најчесто се пренесуваат на специјализирани телевизиски канали за ваков тип на содржини, но дебатите кај нив се водат помеѓу стотици народни избраници, поделени по партиски линии и долготрајни дискусии. Оттука, претставниците на извршната власт добиваат поголемо медиумско внимание и фокус на информациите кои ги пласираат.

Петто, партиската организација силно влијае на улогата на извршната власт. Политичките партии денес честопати се строго организирани и високо дисциплинирани.

Ова ѝ помага на извршната власт да ја задржи контролата врз нивните партии и да осигура дека нивните политики и предлог-закони ќе бидат прифатени од законодавствата. Колку е посилен строгата партиска организација, толку е посилен извршната власт и послаб законодавниот дом. Во земјите каде како исклучок се среќава послаба извршна власт, својствени се слаби партии. Најдобар пример за ова е Швајцарија. Во Израел, САД и новите демократии во централна и источна Европа, слабите и расцепкани партии помагаат да се поткопа извршната власт и да се зајакне законодавниот дом.

Шестата причина, според некои автори се заканите од пандемии, природни катастрофи и тероризам кои бараат поголема моќ во рацете на извршната власт. Се смета дека носителите на извршната власт располагаат со поголема способност да одговорат брзо и ефикасно на итни случаи токму поради природата на нивната организациска поставеност и овластувања.

2.2.1.3 Бирографија (државни службеници)

Комплексните и бројни функции на владата може да бидат остварени само доколку владиниот кабинет добива поддршка од страна на службениците. Бирографија во буквален превод означува владеење на службеници. Зборот „биро“ потекнува од старофранцускиот збор *burel*, кој означува платно што се користело за покривање на масите (бироа), а втората половина од зборот доаѓа од грчкиот збор *kratos*, што означува владеење, исто како што е кај демократијата. Денес, бирографијата ги опфаќа платените службеници кои детално вршат одредени работи и јавната администрација, советувајќи ги носителите на извршната власт и имплементирајќи политики.¹²⁶

Улогата на бирографијата во креирање политики е информативна, сугестивна и аналитичка.¹²⁷ Таа е силно зависна од начинот на кој управуваат носителите на извршната власт, политичката чувствителност на прашањето кое е предмет на креирање политики, како и степенот на прифаќање на предложената политика од државните службеници.

Иако министрите во крајна линија се одговорни за работењето и функционалноста на ресорите со кои управуваат, сепак, тие се потпираат на знаењето и искуството на државните службеници (бирографијата) со цел заеднички да креираат политики или да ги имплементираат. Бирографската машинерија најчесто добро ја познава комплексноста на одредено прашање/проблем и има знаење и време да се посвети на неговото решавање. Воедно, истиот степен на посветеност се очекува и кога станува збор за долгорочно спроведување на усвоеното решение.

Државните службеници креираат политики преку инструментите кои им се на располагање на носителите на извршната власт, односно овластувањето

126 Hague, Rod, and Martin Harrop. *Comparative government and politics*. Vol. 6. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004. стр. 290.

127 Role of Bureaucracy in Policy Formulation, Implementation and Analysis, IGNOU, 2017. Достапно на <http://www.ignou.ac.in/eContent/IGNTU-eContent-345860477706-MA-PoliticalScience-4-Dr.GeorgeT.Haokip-Paper401PublicPolicyandDevelopmentinIndia-Unit3.pdf>, стр 3.

да донесуваат уредби, решенија, одлуки и правилници. Бирографијата која е вклучена во процесот на изготвување на овие подзаконски акти влијае на нивната содржина преку примена на стручно знаење за предметната материја, но речиси е невозможно да се из земе *политичката димензија* на нивното влијание.

Во литературата која го проучува односот помеѓу политиката и бирократијата постојат два носечки приоди. Едниот од нив, познат како *политичко-административна дихотомија*,¹²⁸ како појдовна точка за анализа ги смета различните улоги на бирократите и политичарите. Имено, овој пристап ја прикажува јавната администрација како политички неутрална структура, која располага со висока стручна експертиза и која постапува во согласност со целите и насоките определени од политичката власт.

Вториот пристап е познат како *бирократски политички пристап*.¹²⁹ Во овој случај, бирократијата постапува како рационален актер, ориентиран кон остварување на сопствениот интерес, па оттука администрацијата е поттикната силно да влијае врз политичките чинители кои се дел од процесот на креирање политики. Ова може да се објасни со самата природа на политичкиот процес, кој го карактеризира присуство на различни актери, со различни интереси, па затоа е невозможно само политичарите да ги дефинираат сите аспекти на јавната политика. Носителите на политички функции, поради обемот и природата на своите надлежности, не можат да ги препознаат сите специфични аспекти и детали во процесот на креирање политики. Ова е една од главните причини зошто тие им даваат дискреционо право на државните службеници да дејствуваат (експлицитно или имплицитно), а со тоа и да го дефинираат обемот на креираните политики.¹³⁰

Оттука, државните службеници се сметаат за моќен актер во креирањето политики, а бидејќи по својата природа и службениците се „политички суштества“, речиси е невозможно да постапуваат целосно неутрално во политичките процеси.¹³¹

128 Wilson W (1887) The study of public administration. Polit Sci Quart 2(2). стр. 197–222

129 Waldo D (1952) Development of theory of democratic administration. Am Polit Sci Rev 46(1). стр. 81–103. Peters B (1995) The politics of bureaucracy. Longman, New York.

130 Види повеќе кај Araya J.P. (2018) Bureaucratic Influence in Policy Formulation. In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3176-1.

131 Aberbach J, Rockman B (1994) Civil servants and policymakers: neutral or responsive competence? Governance 1(1). стр. 1–25.

Државните службеници во процесот на креирање политики влијаат на повеќе начини. Прво, тие располагаат со голем број на информации и докази со кои може да влијаат одреден проблем да стане видлив за политичарите. Деталните податоци даваат реален приказ за одреден проблем од јавен интерес, а тие може да бидат доставени освен до политичарите и до граѓанскиот сектор кој потоа може да преземе конкретни дејства поттикнати од расположливите информации. На тој начин влијаат како катализатори на одредени политички процеси, а политичарите се под притисок на јавноста и времето да одговорат на граѓанските иницијативи со креирање политики. Државните службеници благодарение на нивната техничка експертиза се вклучени и во процесот на креирање потенцијални опции за решавање одредено прашање, а неретко може и да влијаат врз преференциите на политичарите кога треба да одберат едно од повеќето понудени решенија за проблемот, познавајќи ја одржливоста на различни алтернативи. Нивната предност е во фактот што искуството им дава можност да ги проектираат идните сценарија за секое од потенцијалните политички решенија, имајќи ги предвид актуелните фактори, трендови, ефекти и влијанија на политиката кои може да ги предизвика.

Освен при формулацијата на агендата на политики и формулацијата на политики,¹³² државните службеници имаат клучно влијание во процесот на имплементација и евалуација на политики кој треба да се заснова на ефикасност, економичност и ефективност.

Улогата на бирократијата при имплементација на политиките се смета за мост кој ја поврзува намерата на законодавецот со нејзината реализација. Начинот на имплементација на политиките влијае врз кредибилитетот на извршната власт, односно неправилно или делумно спроведена политика може да влијае на поддршката на граѓаните кон власта. Јавните политики често како резултат на трка со времето да се одговори на барањата од граѓаните, недостатокот на информации или експертско знаење, се формулираат на општ начин, при што администрацијата има значајна улога во процесот на нивна имплементација. Честопати оваа улога на администрацијата се смета за продолжена рака на законодавниот процес.

Покрај варијациите на нивото на политичка автономија на бирократијата кои се среќаваат кај различни земји, според германскиот социолог Макс Вебер

132 Се смета дека во овие фази се вклучени државни службеници од висок и среден ранг според хиерархиската структура. Види повеќе кај Wu X, Ramesh M, Howlett M, Fritzen S (2010) The public policy primer: managing the policy process. Routledge, London.

(1864-1920)¹³³ за бирократијата да дејствува како ефективен инструмент на власта е неопходно да ги поседува трите носечки карактеристики:

- » *Стабилност на службениците*, односно привлекување и задржување на квалификувани лица на кои ќе им се овозможи предвидлив кариерен развој;
- » *Организација*: организирање на службениците според нивната функционална специјалност, и распределба во организациони единици врз основа на видот на работата што ја извршуваат. Бирократијата ја карактеризира хиерархиски авторитет, со службеници од повисок ранг кои вршат надзор над оние од понизок ранг.
- » *Процедура*: постоење висок степен на стандардизација на донесувањето одлуки и примена на законите, што, исто така, се постигнува со водење пишани документи.

Макс Вебер го заснова својот идеален модел на бирократија на беспрекорно функционална административна машинерија. Сепак, тој и во 19 век го потенцира фактот дека бирократијата не претставува само инструмент на владата, туку подеднакво може да изврши автономно влијание врз формулирање и спроведување на јавните политики.

2.2.1.4 Судска власт

Третата гранка на власта, судската власт, во улогата на креатор на политики се јавува главно преку уставните судови. Долг временски период се сметаше дека судовите немаат значајна улога во процесот на креирање политики.

Судските одлуки често претставуваат катализатори на општествените промени.

Иако судството треба да дејствува ослободено од политичките влијанија, а судските одлуки најчесто ги засегаат само инволвираните страни во судскиот процес, сепак, улогата на судовите како креатори на политики се остварува во определени околности. Имено, креирањето политики од страна на судовите се случува кога судскиот случај вклучува избор и пресуда, кога судиите се повикани да избираат помеѓу неколку правни норми на кои може да се пови- каат, да толкуваат нови или да постапуваат во отсуство на јасно артикулирани извршни, законодавни или уставни норми.¹³⁴

133 Weber, M. (1947) *The Theory of Social and Economic Organization* (New York:Free Press) цитирано кај Knill, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy, A New Introduction*, Palgrave MacMillan 2012, стр. 60.

134 Volcansek, Mary L., ed. *Judicial politics and policy-making in Western Europe*. Psychology Press, 1992, стр. 1.

Кога судот поништува предлог-закон (поради повреда на човекови права), тогаш всушност, судското интерпретирање на правата и судските цели ги заменуваат оние на парламентарното мнозинство.¹³⁵

Постојат различни дефиниции за тоа што опфаќа креирањето политики од страна на судската власт. Сепак, тоа не значи дека судовите ги узурпираат овластувањата на другите институции, иако законските одредби кои може да се толкуваат на различни начини или непредвидените состојби во законите оставаат поголем простор за судовите да постапуваат во насока на креирање политики. Воедно, кога е неопходно судовите адресираат ново правно прашање или толкуваат некоја одредба, решаваат одреден проблем, а тоа свесно или несвесно ги прави да креираат политики и да предизвикуваат општествени промени. Дури и одлуката да не се одлучува за одредено прашање, односно одбивањето на судот да оценува уставност на одреден акт или одлуката да се поддржи одредена *status quo* состојба се смета за избор на политика, бидејќи им дава легитимитет на постојните услови.¹³⁶

Креирањето политика од страна на судовите не претставува униформен процес чиј формат е својствен за сите држави, ниту, пак, може да стане збор за еднакви последици од активната улога на судовите.

Креирањето политики од страна на судовите има сосема различен пристап во Европа и САД поради природата на континенталното наспроти англо-саксонското право. Врховниот и федералните судови во САД може да одлучуваат за прашања кои се однесуваат на нормативна контрола на уставноста, за разлика од структурата на многу европски и други судови од континенталната правна традиција кои ја ограничуваат оваа надлежност во рамки на специјализираните уставни судови.¹³⁷

Оттука, постојат два модели на нормативна контрола на уставноста. Моделот на „судска контрола“ (или децентрализиран модел) е својствен за САД и се применува во тек на решавање конкретен судски спор. Вториот модел (централизиран или европски модел), кој потекнува од Австрија и Германија, но е застапен и во Латинска Америка, Африка и Азија, контролата на уставноста ја заснова на дејствувањето на специјализиран уставен суд, додека на останатите судови им е забрането да поништуваат законски норми кога се косат со уставот. Притоа

135 Sweet, Alec Stone. *Governing with judges: constitutional politics in Europe*. OUP Oxford, 2000, стр. 105.

136 Ibid.

137 Bojan Bugarcic, "Courts as Policy-Makers: Lessons from Transition," *Harvard International Law Journal* 42, no. 1 (Winter 2001): 247-288.

оваа контрола на уставноста се остварува на три начини, иако не секоја земја ги предвидува сите како можност во своите уставни. Првата е *апстрактна контрола* на уставноста, која се остварува на апстрактен начин а не во форма на конкретен спор, односно уставноста на законите се оценува пред или по донесување одреден правен акт со цел превенција од примена на неуставни акти пред тие некому да наштетат. Апстрактната нормативна контрола на уставноста често се користи од страна на парламентарните опозициони партии поради стратешки причини.¹³⁸ Опозицијата може да побара од уставниот суд да го поништи сомнителниот нацрт-закон предложен или усвоен во законодавниот дом од страна на владејачкото мнозинство. Одлуката за поништување на законот може да го принуди владејачкото мнозинство да ја промени предложената политика.¹³⁹ Во таков случај, парламентарната опозиција на одреден начин може да ја надомести слабоста во процесот на креирање политики. Вториот начин е конкретната нормативна контрола која е иницирана од судовите при одлучување во конкретен спор, каде под точно определени околности судиите може да упатат прашање за тоа дали одреден акт е во согласност со уставот. Третиот начин е уставна жалба каде поединци или омбудсманот може да се жалат директно пред уставниот суд кога сметаат дека имаат повреда на одредено уставно гарантирано право.

Друг начин за влијание на уставниот суд врз креирањето на јавни политики е неговото овластување да изврши контрола на уставноста на законите, а со тоа и да го прогласи одреден закон за неуставен. Овој вид на индиректна контрола врз законодавниот дом се остварува на два начини.¹⁴⁰ Првиот е *самоограничување* на владата и парламентарното мнозинство, при што тие одлучуваат да предложат закон кај кого ќе жртвуваат дел од првично зацртаните цели за да ја намалат веројатноста дека опозицијата ќе покрене прашање за уставност на законот. Вториот начин е *корективна ревизија* која се применува откако еден закон е поништен, па се преработува содржината на законот во согласност со насоките на судот со цел тој да биде повторно усвоен во законодавниот дом.

Една од најмоќните алатки за влијание на судската власт врз содржината на креираните политики е нивното овластување да го толкуваат и да го применуваат уставот и другите закони. На овој начин тие можат да помогнат да се решат несогласувањата за одредени прашања, како што се, на пример, апстракт-

138 Vanberg, G. (1998) 'Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise', *Journal of Theoretical Politics*, 10(3). Стр. 299–326.

139 Alec Stone Sweet "Constitutions, rights and Judicial power" in Caramani, Daniele, ed. *Comparative politics*. Oxford University Press, 2020, стр. 164.

140 Stone Sweet, A. (2007) 'The Politics of Constitutional Review in France and Europe', *International Journal of Constitutional Law*, 5(1): 69–92, стр. 87–89.

ните цели наведени во уставот на една земја за кои понекогаш е неопходно дополнително толкување.

Друг начин на влијание уставните судови вршат врз креирање на агендата на политики. Ако клучните креатори на политики, односно законодавниот дом и извршната власт занемарат одредени општествени проблеми, поднесувањето тужби може да го донесе овој проблем на агендата на политики и да ги принуди креаторите на политиките да го решат соодветно. Имено, постојат примери каде што судски спор е успешно искористен за да се намалат одредени појави што можат да бидат штетни за јавното здравје, како што е пушењето.¹⁴¹

Друг индиректен начин за креирање политики претставува исклучувањето, односно забраната за одредени актери да учествуваат во процесот на креирање политики. Таков е примерот на судските одлуки со кои не се дозволува регистрирање политичка партија, како што беше одбивањето на судот во Софија да го регистрира како политичка партија македонското здружение ОМО Илинден-Пирин. Ова упатува на високото ниво на политизираност на судовите при одлучувањето.

Улогата на уставните судови во компаративната политика е опишана како „трет дом“¹⁴² (се мисли на законодавната власт), „вето играчи“¹⁴³ или претставуваат „елементи на консензуалната демократија.“¹⁴⁴ Овие концепти се потпираат на претпоставката дека судовите и судиите можат да се третираат како политички чинители. Во оваа насока, анализите на работата на судиите во Франција и Германија укажуваат на тоа дека тие имаат политички преференции и дека идеолошката позиција на судовите е определена од изборот на клучните судии. Така, ако судот главно е составен од приврзаници на владата, веројатно дека ќе постапува во согласност со идеолошките преференции и предлози на власта, наместо според оние на парламентарната опозиција за кои се претпоставува дека се во спротивност на владините.¹⁴⁵

141 Daynard, R.A., Hash, L.E. and A. Robbins (2002) 'Food Litigation: Lessons from the Tobacco Wars', *Journal of the American Medical Association*, 288(17): 2179. цитирано во Knull, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy, A New Introduction*, Palgrave MacMillan 2012, стр. 59.

142 Stone, Alec (1992). *The Birth of Judicial Politics in France - The Constitutional Council in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

143 Volcansek, Mary L. (2001). 'Constitutional Courts as Veto Players: Divorce and Decrees in Italy', *European Journal of Political Research*, 39:3, 347-724 Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

144 Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries*. New Haven, CT and London: Yale University Press.

145 Christoph Hönnige (2009) *The Electoral Connection: How the Pivotal Judge Affects Oppositional Success at European Constitutional Courts*, *West European Politics*, 32:5, стр. 964.

2.2.2 Неофицијални креатори на политики

Неофицијалните креатори на политики учествуваат во процесот на креирање политики без изрично законско овластување или должност да го прават тоа. Ова не ја намалува нивната улога во процесот на креирање политики, ниту ги прави помалку важни субјекти во овој процес. Оваа група на креатори на политики застапуваат и штитат значајни општествени интереси и претставуваат колективен израз на волјата за остварување на нивните потреби и барања.

2.2.2.1 Интересовни групи

Интересовните групи или познати како групи за притисок претставуваат организирана форма на здружување на граѓаните со цел да влијаат на политиката или дејствувањето на владата во насока на остварување и на задоволување на своите интереси.¹⁴⁶ Предноста на овие актери во процесот на креирање политики претставува нивното детално познавање на предметната материја за која се залагаат, а информацијата која им е достапна има огромна вредност во процесот на креирање политики. Тоа ги прави покомпетитивни во однос на останатите политички чинители.

Интересовните групи ги доставуваат политичките предлози до владите со цел тие да ги усогласат јавните политики со интересите на нивните членови кои ги застапуваат. Тие се организации кои се одделени од владата, но често се во блиска соработка заради влијание врз процесот на креирање политики.

Во литературата се среќаваат под повеќе имиња, како што се: лоби групи, асоцијации, групи за притисок или невладини организации.¹⁴⁷ Како институционална врска која ја поврзува владата со повеќе значајни сфери од општественото живеење, интересовните групи имаат широк делокруг на интереси кои ги застапуваат, меѓу кои се и областите: бизнис, образование, здравство, земјоделство, работни односи итн.

Начинот на кој се организирани, нивната функционалност, бројност и легитимитет се разликуваат кај различни земји и зависат од видот на политичкиот систем. Така, на пример, интересовните групи во САД и Велика Британија се многу побројни и дејствуваат многу поотворено отколку во Австрија или Нигерија.¹⁴⁸

146 Климовски, С. Каракамишева-Јовановска, Т. Спасеновски, А. „Политички партии и интересовни групи“ Скопје: КАС, 2016. стр. 627.

147 Повеќе кај Knill, Christoph & Tosun, Jale. Public Policy, A New Introduction, Palgrave MacMillan 2012, стр. 63.

148 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 57.

Постојат повеќе различни видови на интересовни групи, во зависност од нивниот предмет на дејствување.

Приватните интересовни групи се организации кои сакаат да влијаат врз креирањето политики кои се во насока на остварување на (најчесто економските) интереси на нивните членови. Тие се јавуваат во различни облици на здружување, нивното членство е хомогено, релативно мало, а најчесто претставуваат одредени професии или дејности, како што се: земјоделци, лекари или наставници.

Втората група се интересовни групи кои се залагаат за општи цели, односно *јавни интересовни групи*. За разлика од приватните интересовни групи кои имаат директна, често и материјална корист за нивните членови, групите од јавен интерес застапуваат интереси кои не се ограничени само за нивното членство, а овие интереси и во отсуство на застапници ќе продолжат да егзистираат. Најчесто се залагаат за остварување одредени неделиви цели како што е се прашања од областа на животната средина, здравје, човекови права, безбедност, права на животните или родова еднаквост. Овие интересовни групи се јавуваат во облик на невладини организации, најчесто се многубројни, а се залагаат за креирање политики кои се однесуваат на одредени крупни општествени прашања.

Иако интересовните групи имаат повеќе различни интереси кои ги застапуваат, во последните години од нивното дејствување постои тренд на влијание врз креирање политики поврзани со определени специфични прашања како што се минималните плати, загадувањето на воздухот, за или против правото на абортус, регулирање на цените на одредени продукти на пазарот итн. Тие се познати како *интересовни групи кои застапуваат едно прашање* од јавен интерес.

Независно од тематскиот опфат на прашања, групите кои се побројни и подобро организирани постигнуваат подобри резултати од оние со слаба организација, недоволни финансии или низок општествен статус.

Во поглед на организацијата на интересовните групи, Олсон¹⁴⁹ во неговата позната студија ги истакнува проблемите за кои е својствена колективна акција. Под претпоставка дека индивидуалците се рационални и поседуваат одлични

149 Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Cambridge, MA: Harvard University Press), цитирано кај Knill, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy, A New Introduction*, Palgrave MacMillan 2012, стр. 63.

информации, тој тврди дека пристапувањето кон некоја интересовна група е ирационално, бидејќи поединците може да ги уживаат придобивките обезбедени од припадниците на некоја друга интересовна група преку моделот на бесплатно користење. Како последица на тоа, помалите групи се соочуваат со помалку проблеми на колективно дејствување, бидејќи се подложни на повисок степен на општествен притисок што го намалува ризикот од бесплатно користење на придобивките. Во однос на формирањето и функционалноста на големите интересовни групи, Олсон тврди дека само обезбедувањето „селективни стимулации“, односно придобивки резервирани само за членовите на групата може да ги поттикне лицата да дејствуваат во рамки на група.

Постојат три клучни причини зошто поединците пристапуваат кон членување во одредена интересовна група.¹⁵⁰ Првата е дека тие сакаат да уживаат во придобивките достапни само за членовите, односно т.н. „селективни стимулации“. Пример, кога станувате член на здружение на автомобил клуб, добивате посебна техничка помош и помош на пат која е ограничена само за членовите. Втората причина за членството во интересовна група е можноста да се остварат одредени специфични цели. Третата причина која ги мотивира учесниците е можноста нивното членство да се смета за определена (политичка) поддршка.

Едно од носечките прашања во поглед на креирањето политики е прашањето кое се однесува на тоа како може да влијаат интересовните групи врз процесот на креирање политики. Постојат повеќе начини на кои соработуваат интересовните групи и креаторите на политики во овој процес.

Првиот е т.н. *внатрешно лобирање* кое се заснова на личните контакти помеѓу интересовните групи и политичарите, а кое опфаќа различни стратегии на учество во законодавниот процес, како што се средби и учество во комисиите на законодавниот дом.¹⁵¹

Комплементарен начин на дејствување е *надворешното лобирање*¹⁵² кое се одвива надвор од политичката арена каде што се креираат политики. Ова лобирање вклучува медиумски настапи или кампањи кои се во прилог на одредена политика која ја застапуваат.

150 Werner, T. and G.K. Wilson (2008) 'Interest Groups', in D. Caramani (ed.), *Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press), стр. 351.

151 Erne, R. (2011) 'Interest associations', in D. Caramani (ed.), *Comparative Politics* (Oxford: Oxford University Press), стр. 268-70.

152 Ibid.

Некои интересовни групи, како што се бизнис-асоцијации, може да формираат *структура за политичка размена* со носителите на власта, со што интересовните групи добиваат пристап до процесот на креирање политики.

Сепак, не секоја интересовна група има еднаква можност да влијае врз креирањето политики. Нивниот успех зависи од ресурсите со кои располагаат, како што се релевантните информации, односно експертско знаење, финансиски средства и гаранции за постигнување општествена согласност за одредени јавни политики, со што имплементирањето на политиката нема да создаде дополнителни проблеми. Ова секако не ја исклучува можноста интересовните групи да ја злоупотребат својата позиција и притоа да обликуваат одредена политика во насока на остварување лични интереси.

2.2.2.2 Политички партии

Политичките партии се вбројуваат во редот на неофицијални креатори на политики сè додека не освојат доволно гласови на изборите за да може да ја преземат власта или да станат дел од владејачкото мнозинство. Во процесот на политичка битка за освојување на власта, политичките партии настојуваат да влијаат врз политиките на власта на повеќе начини, за кои и претходно веќе зборувавме.

Политичките партии настојуваат да влијаат врз ставовите и користа на електоратот во поглед на одредени јавни политики, а на тој начин да влијаат и врз нивните гласови за изборите, кои претставуваат можност за партиите да станат официјални креатори на политики во случај да издејствуваат изборна победа.

Политиките предложени од политичките партии влијаат на одлуката на гласачите за кого ќе го дадат својот глас и ќе овозможат нивните програми да се реализираат.

Кога партиите формираат влада, партиските изборни програми се преточуваат во владини програми. Сепак, според одредени автори, политичките партии (во САД) повеќе се грижат за тоа да ја добијат власта отколку да креираат политики. Изборите сè повеќе претставуваат натпревар на изборни единици, медиумско претставување, негативни напади упатени кон политичкиот противник, отколку разлики во понудените политики.¹⁵³ Оттука, сè почесто се поставува дилемата за тоа дали изборот на политичките партии влијае врз

153 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 60.

видот на јавните политики кои ќе бидат спроведени или станува збор за идеолошка битка на политичките противници.

Сепак, партиите со своите изборни програми и ветени политики добиваат поддршка од различни сегменти во општеството. Така, демократите во САД добиваат поголема поддршка од гласачите во големите градови, малцинствата или различните етнички групи. За разлика од нив, републиканците добиваат поддршка во руралните области, малите градови, верниците, бизнисмените или професионалци од различни области. Сепак, овие линии на поддршка не остануваат неменливи низ различните изборни циклуси.

Судирот помеѓу различните политички партии се води главно за јавните политики кои се од суштинско значење за гласачите. Најчесто тоа се прашањата кои се поврзани со: даночната политика, законодавството од областа на трудот, социјалната политика, земјоделството, бизнис-регулативата итн. Палетата на јавни политики со кои се адресираат овие прашања во изборната програма на политичките партии влијае врз избирачите и нивните гласови поради фактот што овие политики имаат значајни импликации врз гласачкото тело. Сепак, исполнувањето на ветените политики зависи од успехот на политичките партии на изборите, но истовремено зависи и од внатрешната дисциплина на нивните претставници во законодавниот дом кои може да ги следат партиските линии на гласање, или во услови на слаба кохезивност и недостиг на партиска дисциплина да отстапат од партиската поддршка на јавните политики во парламентот. Честопати за да се избегне партиското влијание, на изборите се кандидираат независни кандидати за носители на одредени политички функции, под оправдување дека нивните политики се „објективни и независни“.

Партиите претставуваат субјекти кои ги преточуваат барањата и интересите на граѓаните во соодветни јавни политики како одговор. Сепак, пристапот на политичките партии во претставувањето на граѓанските интереси зависи од тоа дали тие дејствуваат во доминантно двопартиски систем како што е во САД или Велика Британија или во повеќепартиски систем како во Франција или Шпанија.

Кај двопартиските системи партиите сакаат да добијат широка поддршка од електоратот низ целата земја, па така крупните политички прашања се наоѓаат во партиските програми на двете големи партии, со различен пристап. Кај повеќепартиските системи, партиите може да си дозволат во своите програми да понудат јавни политики кои засегаат потесна група на граѓани, односно да претставуваат потесни интереси. Во двата случаи партиите застапуваат поширок делокруг на интереси од интересовните групи.

2.2.2.3 Медиуми

Медиумите имаат значајна улога во процесот на креирање политики, особено во делот на формулирање на агендата на политики. Тие влијаат врз креирањето или оформувањето слика за одредени општествени прашања и придонесуваат за нивната видливост, што води кон тоа прашањата да бидат опфатени со соодветни јавни политики.

Улогата на медиумите во однос на креирањето политики се манифестира преку известување за проблемите, изнаоѓање решенија, известување за начинот на кој се спроведуваат политиките, како и понуда на соодветно решение за одредено прашање од јавен интерес. Истражувачкиот капацитет на медиумите влијае врз тоа одредени прашања да се најдат во фокусот на интерес на јавноста и носителите на власта. Сепак, во услови на ограничен истражувачки капацитет, информациите за кои известуваат новинарите често ги добиваат од владата која контролирано и селективно споделува информации кои се во нејзин интерес со цел да создаде добра слика во јавноста за своето работење.

Бројни студии досега го испитувале влијанието на медиумското известување за одредени прашања од јавен интерес. Најголем дел од нив ја констатирале силната поврзаност на прашањата за кои известуваат медиумите и нивото на загриженост на јавноста за нив.¹⁵⁴ Честопати медиумите придонесуваат кон тоа одредено прашање од јавен интерес да се најде повисоко на агендата на политики поради нивната моќ да влијаат врз јавното мислење.

Медиумите се сметаат за значаен фактор кој влијае на оформување на јавното мислење. Дури и во случај кога немаат особено влијание врз јавното мислење, политичарите сметаат дека медиумите ја конструираат сликата за општествените проблеми и настојуваат да преземат мерки со кои ќе ги решат отворените прашања од јавен интерес. Добриот имиџ во медиумите се смета за начин на кој може да го подобрат јавното мислење за себе, а со тоа да ја освојат поддршката на изборите. Затоа прашањата за кои медиумите известуваат полесно и побрзо успеваат да се најдат на агендата на политики, бидејќи го поттикнуваат интересот на граѓаните.

Воедно, актуелизирањето на одредено прашање во медиумскиот простор генерира поголемо внимание и од различните политички партии, а со тоа станува мета на нивниот интерес преку негово политизирање.

154 Rogers, E.M., Dearing, J.W. and D. Bregman (1993) 'The Anatomy of Agenda-Setting Research', *Journal of Communication*, 43(2): 68–84.

Изборот на теми за кои известуваат медиумите е во надлежност на главните уредници и нивната процена за тоа кое прашање заслужува да се најде на прва страница од весниците или во првите минути од вестите. На тој начин се создава слика на приоритетни прашања за кои јавноста гради ставови и мислења. Сепак, уредувачката политика често се смета дека може да биде под силно влијание на носителите на власта и да придонесе кон тоа медиумите да пренесуваат искривена слика за реалноста.

2.2.2.4 Истражувачки институти

Истражувачките институти претставуваат уште еден влијателен актер во процесот на креирање политики. Најчесто, овие институти се јавуваат во два основни облици, односно тинк-тенк организации и академски истражувачки центри.

Тинк-тенковите претставуваат организации кои ангажираат истражувачи и политички аналитичари, а меѓу кои често се наоѓаат и поранешни владини функционери. Најчесто тие вршат теоретски истражувања кои имаат за цел да предизвикаат промени кај одредени јавни политики. Нивните истражувања имаат идеолошка наклонетост кон одредени политички субјекти, иако тие ги исполнуваат основните критериуми за интелектуална независност. Целта на овие организации е да обезбедат „стручни, но неутрални“ информации за официјалните креатори на политики, за разлика од интересовните групи кои дејствуваат во насока на остварување на својот интерес.¹⁵⁵

Предноста на овие истражувачки центри е во тоа што тие нудат конкретни решенија, засновани на детален аналитички пристап за одредени прашања од јавен интерес. Преку своите детални и мултидисциплинарни истражувања тие може да придонесат кон креирање нови или промена на актуелни политики, нудејќи соодветна експертиза и практични решенија на проблемите.

Тинк-тенковите, особено оние со нагласена идеолошка димензија, во голем број случаи се активни и видливи учесници во дебатите поврзани со секое значајно политичко прашање. Сепак, овие расправи најчесто се на штета на интелектуалната независност на нивните претставници со оглед на тоа што јавноста смета дека експертизата често се користи како муниција за партиски и идеолошки битки, наместо како избалансирана и објективна информација прифатлива за креаторите на политики.¹⁵⁶

155 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 62.

156 Ibid.

Оваа т.н. „политизација на експертизата“ го „загрозува угледот на тинк-тенковите како извори на неутрална експертиза.“¹⁵⁷

Вториот вид на истражувачки центри се универзитетските или академските истражувачки центри кои имаат за цел да истражуваат одредени прашања од јавен интерес, а чиј приод најчесто е од теоретско-филозофски аспект, без конкретни предлози/мерки за решавање или подобрување на одредени политики. Тие создаваат научни студии или евалуации за прашања од локален, регионален или национален карактер. Наодите на академските истражувачки центри најчесто се достапни за тесен круг на јавност поради специфичната терминологија и нивната објава во списанија кои не се широко достапни за пошироката јавност. Во најголем број на случаи е потребно премостување помеѓу академската и пошироката јавност со цел академските резултати да станат подостапни за креаторите на политики. Информациите кои ги продуцираат академските истражувачки центри најчесто се ослободени од партиски или идеолошки предзнак.

2.2.3 Нивоа на политика

Сите погоре споменати учесници во процесот на креирање политики немаат еднаква улога, ниту, пак, се вклучени во сите фази од процесот на креирање политики. Одредени прашања бараат поголемо внимание, а со тоа и вклученост на поголем број актери во креирањето јавни политики, а други бараат значително помал ангажман на помал број на учесници. Според проф. Емет С. Редфорд, може да се идентификуваат три нивоа на политики, врз основа на опсегот на учество во процесот и проблемите кои се во центарот на вниманието: микрополитика, супсистемска политика и макрополитика.

Микрополитиката ги опфаќа напорите на поединците, компаниите и заедниците со цел да обезбедат поволни политики од надлежните власти во своја корист.

Супсистемската политика ги опфаќа функционалните области на дејствување како што се: загадување на воздухот, транспорт, енергетика, и ги вклучува т.н. тројни спреги или железни триаголници составени од примарни учесници во процесот – членови на законодавниот дом, административни структури (како официјални дополнителни учесници во процесот) и интересовни групи (како неофицијални, но најсилно засегнати страни во процесот).

157 Andrew Rich and R. Kent Weaver, "Think Tanks and the Politicization of Expertise," in Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, eds., *Interest Group Politics*, 5th ed. (Washington, D.C.: CQ Press, 1996), стр. 237.

Макрополитиката е ниво на креирање политики во кое е вклучено највисокото политичко водство и кај кое највисоките носители на власта непосредно се инволвирани во разгледување на потенцијалните опции и одредување на конкретните политики.

2.3 Креирање политики: дефинирање проблем, агенда на политики и формулирање политики

Зошто одредени прашања се наоѓаат на владината агенда, а други не се дел од неа? Како одредени проблеми успеваат да се издигнат на врвот на агендата на политики во конкуренција со други значајни прашања?

Овие проблеми кои се дел од опкружувањето се појавуваат на различни начини и минуваат низ комплексен процес пред да се најдат на агендата на надлежните власти. Постапувањето на агендата на политики е веројатно првата и најкритична фаза од циклусот на политики.¹⁵⁸ Она што се одвива во оваа рана фаза на креирање политики има одлучувачко влијание врз целиот пододцнежен политички процес и неговите резултати. Начинот и формата во која ќе бидат дефинирани политичките проблеми претставуваат значајни детерминанти во процесот на нивно натамошно адресирање од страна на надлежните власти доколку станат дел од институционалната агенда.

Во овој дел започнуваме со разгледување на процесот на креирање политики како след од функционални активности, преку осврт на три значајни прашања: 1. Проблеми кои се предмет на политиките во јавната сфера; 2. Постапување агенда на политики; и 3. Формулација на предлог-политики/алтернативи за решавање проблеми од јавен интерес. Притоа е значајно да се нагласи дека секое од овие прашања теоретски може да се разгледува и да се проучува како посебна категорија, иако во реалноста тие се заемно поврзани и испреплетени, па тешко може да се разграничат.

Пред да продолжиме со детално разгледување на секое од овие три прашања, значајно е да разграничиме неколку значајни термини.

Процесот на **креирање политики** се однесува на севкупниот процес на создавање, усвојување и имплементирање политики. Овој процес го опфаќа и усвојувањето на една од предложените опции на конкретна политика која

158 Howlett, Michael and Ramesh, M. "Studying Public Policy-Policy Cycles and Policy Subsystems" Oxford: Oxford University Press, 2003, стр. 120.

натаму ќе се развива и ќе се имплементира. За разлика од тоа, процесот на **формулирање** потенцијални политики е тесно ограничен на формулирање алтернативи како предлог опции со кои може да се адресира проблемот од страна на надлежните креатори на политики.¹⁵⁹ Формулирањето на политики е само еден сегмент од процесот на креирање политики.

2.3.1 Дефинирање проблем

За да одговориме на прашањето зошто сите прашања немаат еднаков третман, односно зошто за одредени проблеми се преземаат дејства од надлежните власти а други се занемаруваат, неопходно е да се разгледа начинот на кој се дефинираат проблемите. Андерсон¹⁶⁰ го дефинира политичкиот проблем како услов или состојба која создава потреба или незадоволство кај граѓаните, а за чие решение или преобликување се бара соодветно дејствување од властите.

Сепак, при дефинирањето на проблемите значајно е да се нагласи дека властите преземаат дејства доколку проблемот е од јавен карактер, односно доколку засега поширок круг на лица и има широки ефекти, вклучително и последици за лицата кои не се директно засегнати,¹⁶¹ а притоа е тешко или невозможно проблемот да се реши од страна на поединец, при што е неопходно дејствување од страна на властите.

Дефинирањето на проблемот претставува политички процес чиј исход ќе ги одреди соодветните решенија.¹⁶²

Стоун¹⁶³ го објаснува дефинирањето на проблемот како каузалност која (1) идентификува штета; (2) дава појаснување што ја предизвикува; (3) ја префрла вината на оние кои ја предизвикуваат и (4) тврди дека владата е одговорна за нејзиното запирање. Дефинирањето на проблемот има исклучително значење поради фактот што влијае на изборот на опции, односно алтернативни политики кои ќе бидат понудени како можни решенија на проблемот.

Така, доколку невработеноста се земе како проблем за кој е неопходна владина акција, постои голема разлика дали овој проблем ќе биде дефиниран во

159 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 80.

160 Ibid, стр. 81.

161 David A. Rochefort and Roger W. Cobb, eds., *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*. Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

162 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 84.

163 Stone, D.A. (1989) 'Causal Stories and the Formation of Policy Agendas', *Political Science Quarterly*, 104(2): 281-300, стр. 282.

контекст на недостиг или несоодветно образование, економска рецесија или недостиг на желба да се најде работа. Начинот на кој ќе биде дефиниран проблемот ќе влијае на понудените решенија кои може значајно да варираат од обезбедување буџетски средства за образовниот систем, преку интервенирање на макроекономско ниво за да се поттикне економскиот развој, па сè до намалување на одредени надоместоци за невработени со цел да се поттикнат невработените активно да бараат работа на пазарот на труд. Овој пример укажува на тоа дека не постои единствен начин на кој одреден проблем ќе биде перципиран и соодветно адресиран. Имено, различни учесници во процесот на креирање политики може да имаат различни перцепции за истиот емпириски феномен. Во таа смисла, оној учесник во процесот кој прв ќе предложи дефиниција на проблемот има стратешка предност, односно предност на прв двигател на процесот, а сите останати доколку се обидуваат да го редефинираат ќе мора да понудат поубедлива дефиниција или да ја дискредитираат претходната.¹⁶⁴ Постојат многу фактори кои влијаат на процесот на дефинирање проблем, а начинот на негово дефинирање варира кај различни земји, дури и кога се работи за ист или сличен проблем. Дефинирањето проблем е условено не само од интересите и ресурсите на учесниците во процесот, туку и од специфичните карактеристики на самиот проблем.

Дефинирањето на проблемот зависи од две димензии: објективните расположливи податоци за проблемот (како што е, на пример, нивото на загаденост на воздухот или степенот на сиромаштија) и перцепцијата на граѓаните за овие податоци, односно дали и во кој степен објективните податоци се познати за пошироката јавност. Дефинирањето на проблемот не претставува независно сфаќање за постоењето проблем, туку негова „социјална конструкција“,¹⁶⁵ односно еден проблем постои доколку граѓаните сметаат дека постои. Честопати податоците добиени од научни истражувања за одреден проблем се разликуваат од податоците за перцепцијата на проблемот од страна на граѓаните, но доколку граѓаните гледаат неопходност за негово решавање, тогаш властите пристапуваат кон тоа покрај фактот што научното истражување укажува дека податоците не наложуваат итност и неопходност проблемот да биде решен. Во услови кога општествениот притисок е силен, креаторите на политики најчесто се одлучуваат да пристапат кон негово решавање за да обезбедат што поширока поддршка од граѓаните за наредниот изборен циклус и да покажат дека одговориле на барањата на граѓаните.

164 Knill, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy, A New Introduction*, Palgrave MacMillan 2012, стр. 99.

165 Lindblom, C.E. *'Still Muddling, Not Yet Through'*, *Public Administration Review*, 39(6), 1979. стр. 517–26; Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown, 1979. Bacchi, C.L. *Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Education, 2009.

Но, како одреден општествен проблем (реален или проблем за кој постои перцепција дека е реален) се претвора во политички проблем, односно проблем кој треба да се најде на агендата на политики?¹⁶⁶ Прво, ова може да настане само доколку проблемот може да се реши со помош на одредени јавни политики.¹⁶⁷ Земјотресите не може да се сметаат за политички проблем, бидејќи се непредвидливи и владите не може да влијаат на нивната појава, но затоа може да се насочат кон менаџирање и управување со природни катастрофи каде што може да се применат соодветни јавни политики. Второ, за одреден општествен проблем да се најде на агендата на политики неизбежно е да биде придружен со конфликт на интереси.¹⁶⁸ Политиката е неизбежно средство за разрешување конфликти помеѓу различни актери при управување.

Дефинирањето на проблемот е под влијание на два вида фактори, *стабилни и динамични*. Имено, начинот на кој ќе биде дефиниран еден проблем од страна на поединци зависи од сет на релативно непроменливи фактори како што се *вредностите*. Сепак, и вредностите претставуваат категорија која се менува низ времето, иако проблемите најчесто се трајни. Состојбите кои во еден момент биле доживувани како нормални, подоцна може да бидат третирани како општествен проблем. Ако во минатиот век семејното насилство се сметало за приватна работа, денес тоа претставува кривично дело.

Второ, колку одреден проблем е придружен со непрецизни информации, толку е поверојатно дека поединецот ќе се потпре на утврдените вредности, наместо на новите информации кои стануваат достапни за дефинирање на проблемот. Наспроти тоа, доколку се достапни релевантни информации во врска со проблемот, тогаш тие ќе го дефинираат проблемот и ќе биде речиси невозможно да се рedefинира поради прифаќањето од граѓаните. Трето, доволно силен информациски сигнал може да предизвика промени во дефинирањето на одредени прашања, независно од индивидуалните предиспозиции и знаење. Информациските сигнали што произведуваат такви рedefинирања може да се однесуваат директно на самото прашање, или тие може да влијаат на промена на сфаќањето на поединецот за општествените односи кои се одвиваат околу тоа прашање. Ваков вид на информациски сигнал може да упа-

166 Knill, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy, A New Introduction*, Palgrave MacMillan 2012, стр. 100.

167 Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown, 1979, стр. 42.

168 Schattschneider, E.E. *The Semi sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960; Cobb, R.W. and C.D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1983. Wood, B.D. and A. Doan. *The Politics of Problem Definition: Applying and Testing Threshold Models*, *American Journal of Political Science*, 47(4):640-53, 2003.

тат масовните медиуми, бидејќи имаат клучна улога како главни средства за комуникација и убедување.¹⁶⁹

Според одредени автори, потребно е присуство на неколку карактеристики кои влијаат на тоа како проблемот ќе биде дефиниран. Рошфор (Rocheffort) и Коб (Cobb)¹⁷⁰ наведуваат седум категории на карактеристики:

1. **Каузалност** – откривање на факторите или чинителите кои го предизвикале проблемот. Правилно детектирање на причините води кон соодветни мерки за решавање на проблемот, односно ефективно третирање проблем не претставува само адресирање на симптомите (чиј третман е подеднакво значаен), туку и насоченост кон причината која го создава. За многу проблеми, утврдувањето на причините не е лесен процес, кој притоа е придружен во согласност на чинителите кои се одговорни за негово надминување со креирање политики. Во овој случај самото дефинирање на причините на проблемот станува проблем.
2. **Сериозност** – се однесува на тоа колку сериозно се сфаќа одредено прашање и неговите последици. Повисоката перцепција за тоа дали еден проблем е сериозен води кон побрзо привлекување внимание на креаторите на политики и медиумите.
3. **Близина** – колку е поблиску проблемот, толку поголема е мобилизацијата на надлежните чинители (во просторен и временски контекст).
4. **Инциденца** – се однесува на реалната распространетост на проблемот, односно колку субјекти се засегнати од проблемот. Колку повисока инциденца, толку поголема потреба да се преземат конкретни дејства од надлежните чинители.
5. **Криза** – без оглед на природата на кризата, поттикнува итно дејство на надлежните власти поради неопходност на ефектите.
6. **Новина** – доколку одреден проблем биде квалификуван како „нов“ и дотогаш невиден може да резултира со широко медиумско покривање и потреба да биде соодветно адресиран.
7. **Население засегнато од проблемот** – се однесува на таргет групата, чиј приказ е предмет на манипулација во јавноста од страна на засегнатите политички чинители (приказ на жртви од страна на политичките актери за остварување одредени политички цели).

169 Jerit, J. 'Reform, Rescue, or Run Out of Money? Problem Definition in the Social Security Reform Debate', Harvard International Journal of Press/Politics, 11(1): 9-28, 2006 kaj Knill, Christoph & Tosun, Jale. Public Policy, A New Introduction, Palgrave MacMillan 2012, стр. 101-102.

170 Rocheffort, D.A. and R.W. Cobb 'Problem Definition: An Emerging Perspective', in D.A. Rocheffort and R.W. Cobb (eds), Shaping the Policy Agenda: The Politics of Problem Definition, Lawrence: University Press of Kansas, 1995, стр. 15-23.

2.3.2 Агенда на политики

Идентификувањето и дефинирањето на одреден политички проблем не претставува гаранција дека тој ќе биде решен од страна на надлежните власти. Имено, не секој политички проблем станува дел од агендата на политики. Тоа се должи на ограничените ресурси и ограничената временска рамка да се преземе акција за секое барање што произлегува од засегнатите субјекти.

Поставувањето на агендата на политики претставува процес каде проблемите и нивните алтернативни решенија добиваат или губат внимание од јавноста и елитите.¹⁷¹ Постои голема конкуренција помеѓу различните групи на интерес кои претендираат да ги позиционираат своите прашања на агендата на политики. Групата која успешно ќе дефинира одреден проблем ќе може најдобро да ги формулира и неговите решенија и да доминира во политичката дебата. Во исто време не прекинува борбата помеѓу групите за отстранување одредени прашања од агендата на политики.¹⁷²

Терминот агенда на политики може да се објасни како збир на проблеми, сфаќања за причините, симболите, решенијата и другите елементи на јавните проблеми кои го привлекле вниманието на јавноста и носителите на власта. Агенда може да биде нешто конкретно, како, на пример, листа на предлог-закопи кои треба да ги усвои парламентот, но може да бидат и верувања за постоење и обем на проблемите и како треба да постапат властите, приватниот сектор, невладините организации или преку заедничко дејствување некој од наведените учесници.¹⁷³

Агендата на политики ја сочинуваат проблеми од јавен интерес кои се јавуваат на национално или локално ниво, а чие решение е во надлежност на властите. Во рамки на агендата на политики, поради конкурентноста на различните политики, неопходно е да бидат утврдени приоритети, во зависност од важноста и ургентноста на одредено прашање да биде решено. Проблемите кои се постојано присутни се со понизок степен на ургентност од оние кои се квалификувани како акутни или кризни.

Покрај националната и локалната агенда на политики, кои се јавуваат кај различните нивоа на власта, постојат повеќе класификации за различни видови на агенди на политики.

171 Birkland, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, New York: Routledge, 2011, стр. 169.

172 Schattschneider, E.E. *The Semisovereign People*. Hinsdale, IL: The Dryden Press, 1975, стр.67.

173 Birkland, Thomas A. *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, New York: Routledge, 2011, стр. 170.

Овде ќе се осврнеме на класификацијата според Коб (Cobb) и Елдер (Elder) кои прават разлика помеѓу *системска агенда*, *односно потенцијална агенда* и *институционална агенда*.¹⁷⁴ Потенцијалната агенда ги опфаќа сите општествени проблеми кои се смета дека заслужуваат јавно внимание и дека се во доменот на надлежностите на власта. Оваа агенда претставува дискусионна агенда и проблемските прашања најчесто се општо одредени без прецизна дефиниција. Границата помеѓу сите општествени прашања кои постојат и оние кои ќе се најдат на потенцијалната агенда претставува своевидна „граница на легитимна надлежност на актуелната власт“.¹⁷⁵ Оваа граница не е статична и може да се проширува со цел да опфати повеќе прашања кои стануваат актуелни и засегаат јавен интерес со тек на време. Кај потенцијалната агенда постои веројатност дека некои прашања за кои ќе се расправа ќе бидат идентификувани како проблеми кои треба да се најдат на институционалната агенда, односно да отпочнат постапка за нивно официјално разгледување и решавање. Некои прашања може да се најдат на повеќе потенцијални агенди истовремено, а одредени проблеми може да бидат идентификувани на само една потенцијална агенда.

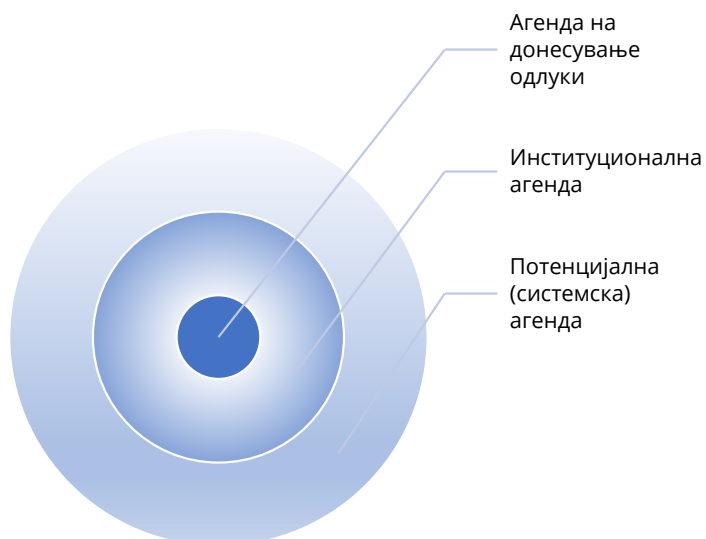
Институционалната агенда (вистинската агенда) на политики се состои од повеќе прашања кои стасале во видното поле на надлежните власти и за кои е заземен став дека ќе им биде посветено сериозно и активно внимание.¹⁷⁶ Поради фактот што одлуките се носат на различни нивоа во рамки на еден политички систем, разликуваме повеќе институционални агенди. Така, на национално ниво разликуваме агенда на политики на законодавната, извршната и судската власт, и посебна агенда на политики на локално ниво. Воедно, одредени сегменти на секоја од гранките на власта, во согласност со својата предметна надлежност, развиваат свои институционални агенди.

Институционалната агенда, за разлика од потенцијалната, претставува акциона агенда, па оттука таа се одликува со прецизност и конкретност. Воедно, треба да се нагласи дека појавувањето на одредено прашање на институционалната агенда не гарантира дека ќе биде преземено дејство од страна на надлежните власти за негово решавање. Во секој случај, официјалното разгледување на проблемот како дел од агендата на надлежните власти е неопходен услов за да биде донесена таква одлука.

174 Cobb, R.W. and C.D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1983.

175 Ibid, стр. 85.

176 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 87.



Голем број прашања кои ќе се најдат на институционалната агенда тешко може да бидат идентификувани од пошироката јавност поради фактот што за нив е неопходно детално, техничко познавање за веќе постојната јавна политика. Иако одредени прашања го привлекуваат вниманието на пошироката јавност, сепак, нивниот број е ограничен.¹⁷⁷ Во услови кога одредено прашање ќе се најде истовремено на повеќе институционални агенди, поголеми се можностите за преземање дејства од страна на властите за негово решавање.

2.3.3 Процес на утврдување на агендата

Ограниченото време, ограничените ресурси, различните интереси, ограничените информации, или немањето волја за решавање проблем укажуваат на тоа дека институциите може да земат предвид само ограничен број на прашања кои ќе се најдат на институционалната агенда. Постојат сериозни напори кај многу држави за јакнење на институционалниот капацитет со цел да бидат опфатени повеќе значајни прашања истовремено на агендата на политики поради притисокот од јавноста.

Во процесот на формулирање на институционалната агенда се јавува силен конфликт помеѓу засегнатите страни кои застапуваат различни интереси, како што се различните интересовни групи кои вршат притисок нивните прашања

177 Knill, Christoph & Tosun, Jale. Public Policy, A New Introduction, Palgrave MacMillan 2012, стр. 107.

да се најдат на институционалната агенда за сметка на останатите. Дури и во услови кога се користат повеќе ресурси за реализација на политики и модерни технологии со цел да се зголемат капацитетите за опфат на повеќе проблемски прашања од агендата на политики, конкурентскиот натпревар помеѓу различните засегнати страни останува неизбежен во секое општество поради ограничениот простор на институционалната агенда.

Во овој натпревар за привлекување на вниманието на надлежните власти, различните групи на интерес не се натпреваруваат само помеѓу себе, туку и со носителите на власта, кои, исто така, имаат одредени проблемски прашања за кои се залагаат и настојуваат да ги решат во преден план. Оттука, утврдувањето на агендата претставува висококомпетитивен процес кој зависи од голем број на фактори дали едно прашање ќе се најде на дневен ред. Овде не смее да се изостави и факторот формулација на проблемот, односно како потенцијалниот проблем ќе биде претставен и образложен, од што зависи дали тој ќе се најде на институционалната агенда.

Значаен фактор кој влијае на тоа дали одреден проблем ќе добие статус на прашање кое ќе се најде на агендата на политики претставуваат и интересите на актуелната власт, како и преференциите на политичкото водство, односно личните мотиви и интереси на носителите на јавни овластувања. За претседателските системи како американскиот, професорот Пол Лајт нагласува дека при изборот на значајни политички прашања од домашната политичка сцена претседателите се мотивирани од три значајни фактори: **остварување на изборните ветувања**, односно одредени прашања на кои се базирала политичката кампања а се клучни за изборниот успех и се од витално значење за одржување на изборните коалиции; **историско достигнување**, односно реализација на политики кои ќе остават траен историски белег по кој претседателите ќе бидат запаметени во историјата; **добри политики, во** согласност со идеолошките и вредносни определби на претседателот, кои често може да наидат на силен отпор од администрацијата и Конгресот, бидејќи „Претседателите имаат одредени сфаќања за тоа што претставува добра политика.“¹⁷⁸

Според Андерсон,¹⁷⁹ утврдувањето на агендата на политики зависи и од протестите, кои вклучуваат насилство или закана за примена на насилство, со што прашањата може да се најдат на агендата за постапување. Воедно, не треба да се занемари и улогата на медиумите кои може да истакнат одредено пра-

178 Paul Light, *The President's Agenda*, rev. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991, chap. 3. стр. 69.

179 Anderson, James E. "Public Policy-Making: Introduction. 5th. 2003, стр. 92-93.

шање или да го подигнат повисоко на агендата на политики. Во оваа листа на фактори, Андерсон ги вбројува и статистичките податоци кои претставуваат значаен индикатор за тоа како се реализираат одредени политики, како што се, на пример, број на жртви во сообраќајни незгоди, број на заболени лица од одредени хронични болести, смртност кај новороденчиња, цени на производи во малопродажба, податоци за увоз-извоз...итн. Вонредните или кризни состојби се неодложна причина одредено прашање да се најде на агендата на политики, односно да се донесе одлука за дејствување и преземање конкретни чекори за негово решавање или санирање на последиците, како и надминување на причините кои го генерираат.

Не помалку значаен фактор за одредени прашања да станат дел од агендата или доколку се на неа да добијат поинаков третман (да си искачат повисоко или да го изгубат својот статус на прашање на агендата) претставуваат изборните промени, односно изборните резултати кои водат кон персонална промена на власта и високите кругови на администрацијата.

Од друга страна, се поставува прашањето какви средства користат политичките конкуренти во борбата **проблемите да не добијат статус на прашање на агендата на политики**. Прво, може да се негира постоењето на одреден проблем, како што правеа производителите во тутунската индустрија со децении избегнувајќи да ги признаат штетните последици по здравјето на луѓето. Второ, може да се истакне дека проблемот не е неопходно да биде решен од страна на владата, како што е сексуалното образование кое може да биде препуштено да биде неформално спроведено од страна на невладиниот сектор или семејството. Трето, може да бидат изразени (или создадени) стравови за општествените последици од предложените владини мерки, на пример, големи трошоци од реформи во здравство или образование, губење работни места итн. Четврто, одреден проблем не треба да се најде на агендата на политики, бидејќи тој успешно може да биде третиран преку невладиниот сектор кој може да менаџира со одредени прашања да бидат понастрана од владината агенда.¹⁸⁰

Политичката моќ на носителите на власта може да се артикулира и преку недонесување одлука, односно забрана на одредени прашања да се најдат на агендата на политики.¹⁸¹ Со други зборови, тоа се дел од тактиките за намалување на веројатноста за вклучување на прашање на агендата на политики, помагајќи им на останатите конкуренти. Недонесувањето одлука, односно

180 Ibid.

181 Bachrach, P. and M.S. Baratz. 'Two Faces of Power', *American Political Science Review*, 56(4), 1962. стр. 947-52.

свесното одлучување да не се преземе никаква активност или одлуката да се преземе симболично дејство, е еден од начините носителите на власта да се заштитат себеси и своите интереси и оние од кои ја добиваат поддршката во поглед на прашања чие бранување поради нивниот обем и комплексност може да ја загрози позицијата на власт.

2.3.3.1 Циклус на атрактивност на прашање

Во 1972 година Даунс ја дефинира перцепцијата на јавноста која се однесува на одредени проблеми или кризни состојби како „циклус на атрактивност на одредено прашање.“¹⁸² Во својот труд ја објаснува динамиката на развој на циклусот на атрактивност на прашања, при што истакнува дека перцепцијата на јавноста не ги рефлектира вистинските состојби колку што ја одразува заинтересираноста на јавноста за одредено прашање и губењето на интересот за него по некое време. Според Даунс, циклусот на атрактивност на прашањата има пет фази, кои може да имаат различно времетраење, во зависност од видот на прашањата што ги опфаќаат. Сепак, треба да се нагласи дека не секој проблем го следи овој циклус.

1. **Пред-проблемска фаза:** постои непосакувана општествена состојба, но во оваа фаза таа го привлекува вниманието само на експертите и интересовните групи, за разлика од јавноста од која добива многу мало внимание.
2. **Алармирачко откритие и еуфоричен ентузијазам:** поради одредени причини (на пример, протести, епидемија) јавноста е алармирана за проблемот. Откривањето на проблемот е придружено со еуфоричен ентузијазам за општествената можност да се реши проблемот во релативно кус временски период.
3. **Разбирање за тоа дека решавањето на проблемот има трошоци и бара одредено време за значаен напредок:** овие трошоци не се материјални, туку може да бидат и во насока на пожртвуваност на одредени групи население.
4. **Постепен пад на интересот на јавноста:** колку повеќе граѓани сфаќаат дека постојат значајни трошоци и други потешкотии во поглед на решавањето на проблемот, тие стануваат се пообесхрабрани, уморни, а други се загрозени. Проблемот добива поголемо или помало внимание од страна на надлежните власти (со можност да биде и игнориран), некои активности се преземаат или се навестуваат, течат расправи, постојат одредени ефекти, но постапно опаѓа интересот на јавноста. Јав-

182 Downs, A. 'Up and Down with Ecology: The "Issue Attention Cycle", The Public Interest, 28: 38-50, 1972.

носта станува заситена, а медиумите бараат нова тема. Во меѓувреме вниманието упатено кон проблемот се намалува, а друг проблем почнува да ја преокупира јавноста.

5. **Пост-проблемска фаза:** прашањето почнува да го губи вниманието од јавноста, но поради фактот што минало низ циклусот на атрактивност, речиси секогаш добива поголемо внимание отколку во пред-проблемската фаза. Ова произлегува од новите институции и политики кои се создадени за да помогнат во неговото решавање. Тие често опстојуваат и имаат долгорочно влијание врз вниманието на јавноста. Друга причина за тоа што проблемот добива поголемо внимание може да е резултат на институционалниот успех и политики со кои се адресирани одредени аспекти на проблемот.

2.3.4 Формулирање политики

Формулирањето на одредена конкретна политика подразбира развивање одржлива и прифатлива низа од активности (односно алтернативи, предлози или опции) за тоа како да се реши проблемот од јавен интерес. Секогаш е неопходно да се развие и да се разработи повеќе од една опција за негово решавање. Креаторите на политики најчесто се соочуваат со повеќе опции за решавање на проблемот, предложени од различни интересовни групи, вклучително и алтернативите кои ги предлагаат носителите на власта.

Притоа, треба да се има предвид дека понудените опции може да резултираат со донесување одреден правен (законски или подзаконски) акт кој одредува како треба да се постапува за решавање на проблемот. Воедно, треба да се нагласи дека креаторите на политика може да одлучат и да не преземат никаква конкретна активност насочена кон решавање на проблемот, препуштајќи го на времето да се реши сам од себе. Ова непостапување, исто така, може да биде резултат на неможноста да се постигне согласност помеѓу креаторите на политики што да се прави, особено кога станува збор за усогласување на различни коалициони интереси во насока на решавање на проблемот.

Креаторите на политики кои ги формулираат опциите за решавање на проблемот најчесто имаат основа врз која може да ги обликуваат, односно не започнуваат со работа од почеток. Со текот на времето различни политички учесници развиваат голем број различни политики. Некои од нив се преточени во закони, други не, но најчесто формулираните предлози се однесуваат на модифицирање постојна политика, бидејќи искуството покажува дека ретки се иновативните предлози.

Притоа, учесниците во процесот на креирање политики кои ги формулираат предлозите треба да имаат предвид неколку фактори кои влијаат на шансите за успех на предлогот, како, на пример, дали предлогот е технички добро формулиран; дали е насочен кон причините кои го предизвикуваат; дали ќе го намали или ќе го реши проблемот; дали неговите буџетски трошоци се разумни или прифатливи; дали предлогот е политички прифатлив, односно дали ќе добие поддршка од законодавниот дом, и што е не помалку значајно, ако предлогот стане закон дали ќе ја добие поддршката на јавноста.

Во секој случај, треба да се има предвид дека формулирањето на политиката подразбира два типа на активности кои се разликуваат. Првиот вид е активност да се донесе одлука што треба (доколку треба) да се преземе во врска со проблемот. Кога ќе биде донесена ваквата одлука, се презема вториот вид на активности кои опфаќаат нормативна и административна операционализација на донесената одлука. Иако пишувањето на законски или подзаконски акти претпоставува солидни номотехнички познавања, сепак, станува збор за чувствителен и не помалку значаен процес кој треба да дефинира кој, на каков начин, со кои ресурси и во која временска рамка треба да го реализира претходно одлученото. Притоа, пишувањето на законите и подзаконските акти треба да биде реализирано со големо внимание со цел да нема простор за произволни толкувања, усогласеност со повисоките правни акти, како и да се земат предвид основните организациски начела во поглед на поделба на надлежностите, одговорност во нивното практикување и отчетност за оствареното.

3

Усвојување конкретна политика

Глава 3

Усвојување конкретна политика

Донесувањето одлука со која се утврдува која политиката ќе се донесе во врска со проблемот кој веќе е утврден подразбира преземање дејства од страната на официјални носители на овластувања и надлежни оргни. Кога овие официјални лица и органи ќе донесат одредена одлука во однос на проблемот, тие, всушност, во исто време и ги отфрлаат или ги модифицираат другите алтернативи кои биле на разгледување за решавање на односниот проблем. Донесувањето одлука во врска со начинот на третирање на проблемот е кулминација на претходно направените чекори во рамките на процесот на креирање политика (почнувајќи од одлуката дека проблемот ќе биде предмет на решавање па понатаму).

Што е особено интересно, при донесувањето на одлуката за која погоре стана збор, не ретко се комбинираат елементи од различните разгледувани алтернативи, но во секој случај при донесувањето на одлуката оние што ја носат секојпат треба да внимаваат, односно да размислуваат дали таа може да биде прифатена, односно спроведена во практиката, независно од тоа колку опцијата што ќе стане официјалан политика им се допаѓа или не (компромисот помеѓу интересот, желбите и можното е неминовен). Имено, како што процесот на формулирање на политиката се приближува кон точката на одлучување, некои работи што се ценеле за важни ќе бидат отфрлени, други прифатени, а трети модифицирани; разликите во ставовите ќе се намалуваат; ќе се прибегнува кон спогодување итн. сè додека согласноста околу одлуката што ќе биде донесена не стане видлива, а самата одлука извесна.¹⁸³

Во изработката на одлуката за одредена политика одлучуваат и поединци и организации, сепак, формалното овластување за одлучување е во рацете на јавните службеници, т.е. владините претставници, пратениците во Собранието и судиите. Или, со други зборови, одлуката што ќе биде донесена ќе се смета за легитимна само доколку оние што ја носат, во согласност со законот, се предметно надлежни носители на јавни овластувања во врска со третираниот проблем и како такви се прифатени во јавноста.

183 Anderson, James E.; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.119).

3.1 Легитимитет за донесување конкретна политика

Легитимитетот за донесување конкретна политика е дефиниран како давање правна сила на одлуките или овластување, односно оправдување за преземање дејство за донесување политика. Легитимитетот може да произлезе од мнозинството гласови во законодавен дом или од извршната власт, или од судска одлука. Некои автори сметаат дека легитимноста ја опфаќа и оцената дали одредено дејство од страна на одредени чинители е во согласност со нивните овластувања и е прифатено од пошироката јавност.¹⁸⁴

Зборот „легитимитет“ потекнува од латинскиот збор *legitimas*. За време на средниот век се употребувал зборот *legimitas* што на англиски јазик се толкуваше како „законско“. Цицерон го употребил зборот *legitimum* за да ја означи моќта конституирана со закон. Подоцна зборот *legitimacy* бил искористен за традиционални процедури, уставни принципи и придржувањето кон традициите. Во подоцнежната фаза, на неговото значење му бил додаден елементот „согласност“. Согласноста се сметало дека е суштината на легитимитетот.¹⁸⁵

Во современата наука и практика концептот на „легитимитет“ како универзален концепт е воведен од страна на германскиот социолог Макс Вебер. Според него, легитимноста се заснова во „верување“ и добива послушност од народот. Моќта во општествениот живот е ефективна само доколку е легитимна.

Познатиот американски научник Роберт А. Дал пишува: „Лидерите во еден политички систем се обидуваат да обезбедат дека секогаш кога се користат владини средства за справување со конфликти, донесените одлуки се широко прифатени не само од страв од казна или принуда, туку и од верување дека морално е исправно и правилно да се стори тоа. Според една употреба на изразот, за владата се вели дека е „легитимна“ доколку луѓето кон кои се упатени нејзините наредби веруваат дека структурата, процедурите, актите, одлуките, политиките, службениците, односно лидерите или владата поседуваат квалитети на праведност и морална добрина, односно ги почитуваат законите кои важат за сите.“¹⁸⁶

Од аспект на процесот на креирање политика, легитимноста е засегната како од тоа како нештото е направено (дали се користени соодветни процедури),

184 Kraft, Michal.E; Furlong, Scott.R; Public policy : politics, analysis, and alternatives; Sixt Edition; SAGE Publications, Inc. Thousand Oaks, California; 2018 (p.168).

185 Mohita, Negi, Essay on Legitimacy: Meaning, Sources and Types; <https://www.yourarticlelibrary.com/essay/essay-on-legitimacy-meaning-sources-and-types/24320>; пристапено на 9.4.2021.

186 Ibid.

така и од тоа што е направено, ценето низ призмата на вредносното просудување на јавноста. Во оваа смисла, на некои потези на властите, макар биле тие во рамките на уставните и законски овластувања, може да им се оспорува легитимноста доколку се цени дека е отидено предалеку во практикувањето на овластувањата, односно дека се употребени несоодветни средства (на пр., несразмерна употреба на сила, односно употреба на сила несоодветна на заканата и околностите), или, пак, дека тоа е направено на несоодветен начин во однос на околностите, што е неприфатливо за јавноста. Уставната и законска втемеленост не е секојпат доволен услов за легитимност. Легитимноста е важен фактор во обезбедувањето јавна поддршка и за прифаќање на власта и политиките што таа ги генерира. Оттаму, кога легитимноста еродира, тогаш почнува да се топи ефективноста на власта и на политиките што таа ги води.¹⁸⁷

3.2 Теории на одлучување

Донесувањето одлука значи избор помеѓу повеќе алтернативи. Во продолжение следува објаснувањето на три теории на одлучување што даваат објаснување за постапките и интелектуалните активности што се подразбираат при донесувањето одлуки:

- » Теоријата на рационално разбирање;
- » Теоријата на постапност;
- » Теорија на комбиниран приод.

Првата теорија тврди дека донесувањето одлуки е резултат на многу рационален пат. Втората теорија е креирана како одговор на првата и во неа се наведува дека креирањето политики вклучува низа мали промени. Теоријата за комбиниран приод вели дека процесот на донесување одлуки се позајмува од двата различни модели и затоа претставува повеќе интегриран пристап.

3.2.1 Теорија на рационално разбирање

Теоријата се заснова на економски модели за донесување одлуки и е позната и како формална теорија, теорија на социјален избор или теорија на јавен избор. Суштината на оваа теорија е користењето на макроекономските принципи за објаснување и расчленување на одлуките во политиката.¹⁸⁸

187 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.119).

188 Dlamini, Zibuyile Nompumelelo; The Rational-Comprehensive Model; https://www.academia.edu/12921868/The_Rational_Comprehensive_Model; посетена на 13.4.2021.

Во секој случај, треба да се внимава да не се меша со теоријата на рационален избор. Додека теоријата на рационален избор е користена за развивање дедуктивни модели на одлучување во врска со тоа како носителите на одлуките се раководат од сопствениот интерес, теоријата на рационално разбирање ги специфицира процедурите својствени на донесувањето одлуки каде се настојува да се максимизира постигнувањето на целите, без оглед на тоа дали се тие лични или организациски.¹⁸⁹

Некои теоретичари сугерираат дека четирите елементи што се содржани во рационално-сеопфатната теорија се информација, дизајн, избор и преглед. Во теоријата, носителите на одлуки на политиките ги знаат сите различни политики кои најдобро се спроведуваат како одговор на одреден проблем. Самиот израз „рационален“ сугерира ниво на пресметка и знаење од страна на носителите на одлуки. Значи, креаторите на политики во општеството:

1. Се добро информирани за тоа што е вреднувано во општеството и различните избори кои им стојат на располагање.
2. Се во состојба да ги креираат и да ги анализираат сите чекори вклучени во изборот на политиката. Резултатите од сите избори на политики се познати и од нив, креаторите на политиките се во можност да го избераат оној со најдобри резултати и најмалку трошоци.
3. Третиот елемент сугерира дека постојат различни опции за политика од кои можат да избираат креаторите на политики.
4. Четвртиот елемент вели дека кога се користи оваа теорија се анализирале минатите политики и нивните проблеми. Политиката што ќе биде избрана ќе рефлектира учење од грешките во минатото и затоа треба да биде подобра од последната политика.¹⁹⁰

Според Андерсон, оваа теорија ги вклучува следните елементи:

1. Внимението на носителот на одлука е насочено кон проблем што може да се издвои од останатите проблеми или, во најмала мерка, да се смета за значаен (исполнет со смисла) во споредба со останатите;
2. Целите и вредностите според кои се раководи носителот на одлуката се познати, можат да бидат појаснети и рангирани според нивната важност;
3. Разгледани се различни алтернативи за третирање на проблемот;
4. Атернативите и последиците што секоја од нив би ги произвела се меѓусебно споредени;

189 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.121).

190 Dlamini, Zibuyile Nompumelelo; The Rational-Comprehensive Model; https://www.academia.edu/12921868/The_Rational_Comprehensive_Model; посетена на 13.4.2021.

5. Носителот на одлуката ќе ја избере алтернативата чии консеквенции значат максимирање на поставените цели и остварување на вредностите од кои се поаѓа.¹⁹¹

Резултат од користењето на оваа теорија е рационална одлука, односно одлука што најефективно ја постигнува поставената цел. Така, на пример, политичко прашање што владата го има на дневен ред е енергетската криза со која се соочува Јужна Африка. Теоријата на рационален избор предвидува да се мобилизираат сите ресурси за да се внесат во процесот на донесување одлуки. Податоците се однесуваат на причините зошто постои проблем со електричната енергија, состојбата на природната средина каде што се наоѓаат рудниците и електраните и мислењата на околните заедници за тоа колкава е цената на другите извори на енергија. Целите што може да се постават за справување со енергетската криза може да бидат: да се најдат други средства за производство на енергија, да се подобри количината на испорачана енергија и така натаму. Различните решенија за проблемот би биле изградба на други централи, барање алтернативни методи за енергија, интензивно инвестирање во алтернативен извор на енергија или намалување на трошоците за генератори за домаќинства. Трошоците за сите овие алтернативи се проценуваат и ќе се донесе најрационалната одлука.¹⁹²

Неколку автори ја критикуваат оваа теорија и сметаат дека е нереална. Според нив, првата причина е тоа што не ги зема предвид политичката состојба и агендите на политичарите. Оваа теорија претпоставува дека политичарите секогаш ќе носат најдобри политики за луѓето. Исто така, теоријата на рационален избор не е реална во смисла дека претпоставува оти информациите за луѓето и нивните вредности, како и податоците за минатите политики се лесно достапни. Погрешно е тоа што оваа теорија претпоставува дека креаторите на политиките ги имаат сите потребни ресурси за да донесат информирани одлуки. Така, има теоретичари кои ја споменуваат ограничената рационалност која истакнува дека креаторите на политики не секогаш имаат комплетен сет на потребни информации.¹⁹³

Економските елементи заземаат значајно место во теоријата на рационален избор поради нивните импликации. Меѓутоа, прашањата што се однесуваат на општеството не можат да се третираат со економски пристап, затоа што човечките суштества се сложени и не секогаш се однесуваат онака како што е предвидено со бројките. Уште една од критиките кои се однесуваат на оваа

191 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.121).

192 Dlamini, Zibuyile Nompumelelo; The Rational-Comprehensive Model; https://www.academia.edu/12921868/The_Rational_Comprehensive_Model; посетена на 13.4.2021.

193 Ibid.

теорија е тоа што се претпоставува дека креаторот на политиката точно ќе ги предвиди резултатите од алтернативите. Постојат многу случаи кога рационалниот пристап не успеал, бидејќи одредени резултати не биле предвидени од страна на креаторите на политиката.

Некои теоретичари тврдат дека теоријата на рационалниот избор е модел со пристап од врвот надолу. Оваа идеја произлегува од фактот дека креаторите на политики може да бидат дезинформирани во врска со вредностите на општеството и може да завршат со креирање политики кои не би им се допаднале на луѓето кон кои се насочени. Така, крајниот резултат е тоа што носителите на политики им ги наметнуваат своите вредности и идеи на луѓето, што најверојатно е непожелно од оние кон кои се насочени овие политики. Во овој контекст треба да се каже дека можен пропуст на оваа теорија е тоа што креаторот на политиката може да ги помеша сопствените вредности со оние на јавноста.

Уште една критика која е упатена на теоријата на рационален избор се однесува на т.н. „потонати трошоци“. Тоа се, всушност, сите претходно донесени одлуки и обврски, инвестиции во постоечки политики и програми, кои се разгледуваат при носењето одлука и притоа може сериозно да го комплицираат разгледувањето на многу алтернативи. Така, на пример, ако има изграден аеродром, тој откако ќе се изгради не може лесно да се премести на другата страна на градот. Дури и само делумно да е конструиран, притисокот на јавноста да се заврши проектот ќе биде голем наместо да се трошат парите веќе вложени во преместување на аеродромот.

Последната критика која е упатена на оваа теорија е тоа што таа претпоставува постоење на единствен носител на одлуки. Овој услов не може да биде исполнет кога станува збор за Собранието, владините агенции или судовите во повисоките инстанции каде се одлучува во совети од по неколкумина судии.¹⁹⁴

3.2.2 Теорија на постапност (Теорија на постепенa ограничена споредба)

Се смета дека оваа теорија е ослободена од недостатоци кои можат да се воочат кај теоријата на рационален избор и многу повеќе го опишува начинот како носителите на одлуки навистина одлучуваат во реалноста. Постапноста како приод во одлучувањето подразбира дека се оди на ограничени промени или дополнувања на политиките што се веќе на сцена.

194 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.122).

Одлуките и политиките се производ на своевидни давања и земања и на заем-на согласност на голем број учесници во процесот на одлучување. Постапноста е политички прифатлива од проста причина што е полесно да се постигне согласност кога предмет на расправа меѓу заинтересираните страни се само модификации на постоечкото отколку политички прашања каде приодот е или сè или ништо. Бидејќи одлучувањето се остварува во услови на неизвесност во поглед на последиците од активностите што ќе се преземат, одлуките втемелени врз принципот на постапност го редуцираат ризикот и можниот трошок што таквата неизвесност го носи. Постапноста како приод, исто така, е и реалистична, бидејќи го уважува фактот дека носителите на одлуки не секојпат имаат време на претек, информации или други ресурси потребни за пристапување кон издржана, продлабочена анализа на сите алтернативни решенија за постоечките проблеми. Уште повеќе, луѓето се во суштина прагматични и го бараат не најдоброто решение за проблемот, туку она што ќе врши работа. Постапноста, со други зборови, води кон ограничени, практични и прифатливи одлуки.¹⁹⁵

Познатиот професор Линдблом прави споредба на двете теории на носење одлуки – теоријата на рационален избор и теоријата на постепена ограничена споредба, како што ја нарекува тој.¹⁹⁶

1.теорија на рационален избор	2. теорија на постапност
-разграничување на вредностите или целите кои се предуслов за емпириска анализа од алтернативните политики	- изборот на вредностите и целите и емпириски анализи на потребното дејствување не се разликуваат едни од други туку се тесно испреплетени
-на формирањето на политиката се пристапува преку анализа на средствата: прво целите се изолираат, потоа се бараат средства за нивно постигнување	- бидејќи средствата и целите не се разделени, крајните анализи честопати се несоодветни или ограничени
- тестот за тоа дали е добра донесената политика е преку покажување дека е најсоодветното средство за посакуваните цели	- тестот за тоа дали е добра донесената политика се постигнува преку давање согласност од страна на различни аналитичари дека донесената политика е добра

195 Ibid.

196 Lindblom, Charles E., The Science of "Muddling Through", Public Administration Review, Vol. 19, No. 2(Spring, 1959), Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public, pp. 81 (достапно на <http://www.jstor.org/stable/973677>) пристапено на 17.4.2021.

- анализата е сеопфатна и секој важен фактор е земен предвид	-анализата е драстично лимитирана, бидејќи сите важни можни исходи се занемарени и сите важни алтернативни политики се занемарени
-целокупната анализа целосно се потпира на теорија	-постапната споредба во голема мера го редуцира или целосно го отфрла користењето теорија

Понатаму, потребно е да се потенцира и дека проф. Линдблом тврди дека теоријата на постапност во одлучувањето е најчесто користена постапка во плуралистичките општества како што се Соединетите Американски Држави. Одлуките и политиките се производ на давање и земање и заемна согласност меѓу бројни учесници во процесот на одлучување. Постапноста е политички целисходна затоа што е полесно да се постигне договор кога спорните работи меѓу различните групи имаат само ограничени модификации на постојните програми наместо големи проблеми со политика од типот „сè-или-ништо“. Бидејќи носителите на одлуки работат во услови на несигурност во врска со идните последици од нивните активности, дополнителните одлуки ги намалуваат ризиците и трошоци на неизвесност.¹⁹⁷

Како слабости на теоријата на постапност се истакнуваат следните:

- » оваа теорија е конзервативна, премногу насочена кон поредокот што е во сила во моментот;
- » теоријата на постапност не е за кризни ситуации, каде се бараат радикални и брзи одлуки;
- » теоријата на постапност е насочена кон акциите преземани во минатото и кон програмите што се во тек (во сегашноста), ваквиот приод не води кон барање алтернативни начини за решавање на проблемите.

3.2.3 Теорија на комбиниран приод

Оваа теорија во одлучувањето е воведена во 1967¹⁹⁸ година од страна на познатиот социолог Амитаи Ециони. Тој ја проценувал ефективноста на теоријата на рационален избор и на теоријата на постапност на донесување одлуки. Притоа, проф. Ециони, заклучил дека ниту една теорија не е стопроценти ефикасна и дека хибриден модел може подобро да одговара за разни ситуации. Тој уште забележал дека „рационалистичките модели имаат висок степен на контрола врз

197 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.123).

198 Etzioni, A. Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. Public Administration Review, (1967). 385-385.

состојбата на донесување одлуки од страна на донесувачот на одлуки". Спротивно на тоа, „постепениот пристап претставува алтернативен модел, наречен „мешање“, што претпоставува многу помалку команда врз околината. Тој хибридниот модел кој го воведува го нарекува теорија на „мешано скенирање.“¹⁹⁹

Во теоријата на „мешано скенирање“ (комбиниран пристап) има елементи и на теоријата на рационален избор и на теоријата на постапност. „Моделот со мешано скенирање го прави овој дуализам експлицитен комбинирајќи (а) висок ред, фундаментални процеси на креирање политики кои поставуваат основни насоки и (б) постапни кои се подготвуваат за основните одлуки и дејствуваат откако ќе бидат постигнати фундаменталните.“²⁰⁰

Постојат и други теоретичари кои ја истакнуваат предноста од користењето на теоријата на комбиниран пристап и тврдат дека со користењето на оваа теорија „еволутивните промени ќе се решат со постепено планирање, додека во исто време телеолошките промени ќе се решат преку пристап на рационално планирање, сеопфатен или ограничен.“²⁰¹

Голем е бројот на автори кои ја истакнуваат предноста од користењето на оваа теорија во донесувањето на одлуките и притоа тврдат дека теоријата на комбиниран пристап е поблиска до реалниот живот или реалниот свет. Во реалниот свет, носителот на одлуки нема време да го дефинира детално секој проблем, како и да ја процени и да ја тестира секоја можна алтернатива. Овој метод не само што одзема многу време, туку тој чини и премногу скапо. Во реалниот свет, носителот на одлуки, најверојатно, ќе направи многу лош избор, без какво било оценување на алтернативните решенија доколку се користи теоријата на постапност. Во реалноста носителот на одлуки има основен сет на вредности или политики кон кои тој мора да се придржува. Тој, исто така, ги носи своите одлуки засновани на ограничени информации. Класичен пример за полезноста од користењето на теоријата на комбиниран пристап има во областа на медицината. Така, на пример, лекарот треба да донесе одлуки што се во најдобар интерес на пациентот користејќи ја теоријата на постапност во носењето одлуки. Основната цел на лекарот е да оздрави пациентот. Лекарот нема време или ресурси да чека да дојдат сите податоци кога некое лице се жали на болки. Така, тој ќе ги испита симптомите и ќе излезе со некои потенцијални болести поврзани со

199 Blair, Perry M.Ed., LPCC; *A Brief Overview Of Mixed-Scanning Decision Theory*; Paper presented September 2015 at University of the Cumberland; https://www.academia.edu/16338530/Mixed_Scanning_Approach_To_Decision_Making пристапено на 20.04.2021.

200 Ibid.

201 Ibid.

тие симптоми по што ќе започне најдобар можен третман за овие симптоми. Доколку третманот не успее, тој ќе собере повеќе информации и ќе направи дополнителни испитувања по што ќе преземе друг курс на дејствување. Така исто функционира и теоријата на комбиниран пристап, бидејќи одлуките работат на остварување на крајните цели, а истовремено дозволуваат простор за креирање алтернативни стратегии кога ќе се појават проблеми.²⁰²

3.3 Критериуми на одлучување при донесување одлуки

Донесувањето одлуки може да се проучува како индивидуален или како колективен процес. Во првиот случај акцентот на проучувањето е ставен на критериумите што ги користат поединците кога прават избор и донесуваат одлука. Во вториот случај акцентот на проучување е ставен на процесите со кои се гради мнозинство или со кои се стекнува одобрување. Индивидуата може да биде предмет на разни фактори на влијание кога одлучува како да гласа или да реши одредено прашање. Што најмногу ќе влијае кај поединецот во овој случај е тешко да се одреди и да се специфицира. Официјалните лица често даваат изјави преку кои ги објаснуваат нивните одлуки донесени во Конгресот или во другите официјални институции. Тоа го прават преку социјалните мрежи, во политичките говори, на прес-конференции, во издвоени судски мислења, мемоари и на други места.

Како критериуми што влијаат врз политичкиот избор можат да се посочат следните:

- » Вредностите (лични, организациски, професионални, политички, идеолошки);
- » Партиската припадност;
- » Интересите на оние во чие има настапува;
- » Јавното мислење;
- » Приклонување, односно повикување на авторитети или преседани;
- » Правилата на одлучување.²⁰³

3.3.1 Вредности

Вредностите ја формираат рамката од која индивидуата или групата се мотивирани да дејствуваат, со која ја согледуваат реалноста и преку која комуницираат со околината. Системот на вредности ги насочува изборите и ги обезбедува критериумите според кои групата или поединецот одлучува, односно

202 Ibid.

203 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.126).

проценува. Јавните вредности не се рационални затоа што тие претставуваат длабоко всадени убедувања, и како такви се втемелени во чувства и емоции.²⁰⁴

Постојат пет категории на вредности кои може да влијаат на носителите на одлуки: организациски вредности, лични вредности, политички вредности, професионални вредности и идеолошки вредности.

3.3.2 Организациски вредности

Вредностите на една организација се запишани во целите за нејзиното постоење, во нејзината мисија, во донесените стратегии, во организационата структура, во политиките на организацијата и нејзините процедури и буџет. Организациските вредности ги имаат повеќето исти функции како и вредностите општо, а тоа е обезбедување рамка и структура од која ќе дејствува и ќе комуницира организацијата.

Тука е важно да се истакне дека вредностите на јавната агенција се одделени и се разликуваат од вредностите на поединците кои ги сочинуваат јавните агенции, што ги прави фундаментално да се разликува од вредностите на поединци.²⁰⁵

Вредностите на јавната организација се создадени од страната на јавниот орган или институцијата која надлежна за неа. Овие вредности треба да се разликуваат од вредностите кои се создаваат како резултат на тоа што поединци решаваат да создадат интересовна група со цел осварување нивни заеднички вредности и цели, бидејќи постои разлика. Индивидуите кои работат во јавната организација не се емотивно поврзани со вредностите на јавната организација. Бидејќи членовите на организацијата не се емотивно поврзани со заедничка вредност, (доволно важна за нив да ја бранат), на јавната организација ѝ недостига ирационалната, но енергична компонента.²⁰⁶

3.3.3 Професионални вредности

Може да се каже дека професионалните вредности на вработените во организацијата имаат одредено влијание кога станува збор за носењето одлука. Тоа е

204 Firth, Linda J; „Role of values in public decision-making: where is the fit?"; Impact Assessment and Project Appraisal; volume 16, number4, December 1998, (p 327), Beech Tree Publishing, 10 Watford Close, Guildford, Surrey GU1 2EP, UK. ISSN: 1461-5517 (Print) 1471-5465 (Online) Journal homepage: <https://www.tandfonline.com/loi/tiap20>; пристапено на 23.4.2021.

205 Ibid.

206 Ibid.

така бидејќи кај професиите постои тенденција да формираат карактеристични преференции за тоа како треба да се постапува кон проблемите. Професионално обучените вработени ги носат овие преференции или вредности со себе кога се вработуваат во организациите. Таков пример е важноста која инженерите во националната Администрација за безбедност на сообраќајот на патиштата и индустриски хигиеничари во Администрација за безбедност и здравје при работа им ја придаваат на безбедноста и здравјето при работа. Така, вработените во Администрацијата за безбедност и здравје при работа ги одредуваат стандардите за дизајн и употребата на одредена опрема, системите за вентилација и безбедносни уреди до детали. Додека, пак, стандардите за изведба, кои ги одредува Администрацијата за безбедност на сообраќајот на патиштата ги поставува целите за здравје или безбедност, но методите за постигнување на овие цели се оставени на дискреција на секоја компанија одделно.²⁰⁷

3.3.4 Лични вредности

Постојат повеќе различни дефиниции за тоа што претставуваат личните вредности. Така, некои автори ги дефинираат личните вредности како трансинтуитивни цели кои служат како водечки принципи во животот на една личност и играат значајна улога во разбирањето на социјалните феномени од разни видови, и на микро и на макрониво. Други автори сметаат дека вредностите се релативно стабилни и трајни и ги држат поединците, но претставуваат и култури кога се споделуваат со други луѓе.²⁰⁸ Личните вредности се важни, но некои автори сметаат дека теоретичарите за рационален избор одат предалеку кога однесувањето на владините службеници го објаснуваат како целосно водено од личниот интерес.²⁰⁹

3.3.5 Политички вредности

Вредностите на политиката, исто така, се значајни кога станува збор за критериуми на одлучување. Не треба да се претпоставува погрешно дека врз носителите на одлуки влијаат само личните, професионалните и организациските размислувања. Носителите на одлуки при одлучувањето можат да бидат водени и од јавниот интерес или од нивните убедувања за тоа што е правилна, неопходна или морално исправна јавна политика. Така, пратениците во

207 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.127).

208 Nilsson, Jens; Lundmark, Carina; „The Effect Of Personal Values And The Roles On Representational Principles In Natural Resource Management Decision-Making“; Heliyon Volume 6, Issue 5, May 2020, e04032; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844020308768#bib39>

209 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.127).

Собранието можат да гласаат во прилог на донесувањето на законодавството за граѓански права, затоа што тие веруваат дека тоа е морално исправно и дека еднаквоста на можностите е пожелна цел на политиката, иако нивниот глас може да ги доведе во политичка опасност.²¹⁰

3.3.6 Идеолошки вредности

На крајот на 18 век, францускиот филозоф Деат де Трејси ја дефинирал идеологијата како „наука за идеите“. Оттогаш, многу автори ја преработиле неговата концепција на идеологијата во различни тврдења. Така, на пример, некои автори тврдат дека „идеологиите се релативно кохерентни групи на верувања кои врзуваат некои луѓе заедно и ги објаснуваат нивните светови во услови на причинско-последичните односи“. Други теоретичари тврдат дека „идеологиите се заеднички верувања што ги рефлектираат социјалните искуства во одреден контекст и во одредено време“. Она што е заедничко за сите идеологии е што нивната главна функција е да стекнат што е поголем број на приврзаници. Како што тврдел познатиот теоретичар Деут де Трејси, целокупното постоење на универзумот е концептуализирано преку различни идеологии. Личната идеологија е само-субјективна свест или перцепција, а додека, пак, јавната идеологија е јавно-објективно признаено спознание. Лична идеологија и јавна идеологија можат да се поврзат и да конструираат нова идеологија. Призната специфична идеологија може да се наведе и да се изгради јавна идеологија.²¹¹

Носителите на одлуки во процесот на одлучување најчесто се под влијание на некоја идеологија која е јавна и според која се водат. Така, некои носители на одлуки може да бидат под влијание на конзервативната идеологија. Доколку е тоа случај, тогаш тие носители на одлуки ќе сметаат дека владата треба да биде мала, да работи главно на државно или на локално ниво. Тие ќе се залагаат за минимално мешање на владата во економијата и ќе претпочитаат решенија за проблемите засновани врз приватниот сектор. Доколку носителот на одлука е под влијание на „социјалниот конзервативизам“, тогаш тој ќе биде под влијание на идејата дека владата треба да го почитува традиционалниот морал и затоа треба да воведо ограничувања на контрацепција, абортусот и истополови бракови. Од друга страна, пак, доколку носителите на одлуки се под влијание на современата либерална идеологија тие ќе веруваат дека вла-

210 Ibid.

211 Chen, Sea-Shon; The Relation between Ideology and Decision-making; <http://www.jgbm.org/page/20%20Dr.%20Sea-Shon%20Chen.pdf>; пристапено на 3.5.2021.

дата треба да интервенира во економијата и да обезбеди широк спектар на социјални услуги за да се обезбеди благосостојба и еднаквост меѓу општеството. Овие носители на одлуки ќе бидат под влијание на идеологијата која смета дека владата не треба да регулира сексуално или социјално однесување. Тука е потребно да се истакне дека постои и прогресивна либерална идеологија. Така, либералите веруваат во заштита на претходно загрозените групи од дискриминација, додека прогресивците сметаат дека работата на владата е да ги реши минатите грешки и да ги реформира системските проблеми што ги предизвикале тие непогодности.

3.3.7 Интереси на гласачите од изборна единица

Во Конгресот на САД постои едно правило а тоа е секогаш кога интересите на избирачите кои живеат во една изборна единица се во спротивност со интересите на политичката партија, претставникот во Конгресот треба да гласа во интерес на граѓаните кои живеат во неговата изборна единица. Тоа е така бидејќи претставникот во Конгресот е одговорен пред неговите избирачи кои доколку не се задоволни од неговото работење можат да не го гласаат за повторен мандат.

Гледајќи ги интересите на неговите избирачи, претставникот во Конгресот може да дејствува како делегат, извршувајќи ги нивните упатства, или може да дејствува како доверител и да ја примени својата најдобра процена, при гласање за прашања од политиката. Се разбира, претставникот во Конгресот може да се обиде да ги комбинира овие два стила, дејствувајќи како делегат за некои прашања и како доверител на другите.²¹²

Така, на пример, во минатото, членови на Конгресот кои доаѓаа од јужните држави беа добро свесни за силното спротивставување меѓу нивните бели избирачи на законодавството за граѓански права и гласаа соодветно на тоа. Претставникот во Конгресот кој е избран од изборна единица каде голем број од избирачите се од работничка класа ќе го поддржува законодавството веројатно за минимална плата и право на работа.

Но, за многу прашања претставниците на Конгресот тешко можат да се информираат за интересите на своите избирачи. Голем дел од гласачкото тело има малку познавање на повеќето прашања. Тогаш се поставува прашањето како претставниците во Конгресот да ги дознаат преференциите на своите изби-

212 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.128).

рачи? Во тој случај, тие треба да ги донесуваат одлуките основани на сопствените вредности или други критериуми, како што се препораките од партиски лидери или од извршните директори. Тие, исто така, можат да бараат мислење и од своите избирачи како да постапуваат по однос на одредена политика.²¹³

3.3.8 Јавно мислење

Разбирањето на јавното мислење и неговиот однос со јавната политика стана централен дел од дискусиите за демократијата во Северна Америка во дваесет и првиот век. Се чини дека јавното мислење, без разлика дали под тоа се подразбираат резултати од анкети и фокус групи, писма до уредникот, писма до избрани службеници, комуникации за интересовни групи или комуникацијата со медиумите (како што се ток-радиоemisии и колумни), стана дел од процес на креирање јавни политики на различни начини.

Припадници на масовната јавност, како и политички актери (претставници на интересовни групи, бирократи, избрани службеници и други), се бомбардирани со дискусии за јавното мислење. Резултатите од најновите анкети се присутни во сите весници и на телевизија, а технолошките иновации ја зголемија способноста за мерење на мислењето и со тоа ја направија индустријата за мерење на јавното мислење сè повеќе видлива.²¹⁴

Најпрво, важно е да се каже дека од значење е како политичките актери го разбираат јавното мислење (што го формира тоа мислење, како се мери и која е неговата потенцијална корисност), ќе влијае на тоа дали тие ќе го земат предвид воопшто кога донесува одлуки за одредени политики. Постојат голем број на истражувања во академската литература кои даваат објаснувања кои може влијаат врз ставот на политичките актери за јавното мислење. Разбирањето кој го изразува мислењето и во каква форма може да биде јавното мислење се важни размислувања за разбирањето на перцепцијата на актерите за јавното мислење. Разбирање на контекстот околу политичкиот актер е клучен за разбирањето на тоа каков ќе биде неговиот став кон јавното мислење. И изборниот циклус и политичките и идеолошките цели на политичките актери се важни кога станува збор за градење на нивниот став кон јавното мислење. Процена на видливоста на одредени политички прашања за јавноста и видот на политиката за која се дискутира се, исто така, важни за да се изгради разби-

213 Ibid.

214 Rounce, Andrea.D; Political Actors' Perceptions of Public Opinion: Assessing the Impact of Opinion on Decision Making; Prepared for the Canadian Political Science Association's Annual Meeting, Winnipeg, Manitoba, June 3 to 5, 2004; <https://cpsa-acsp.ca/papers-2004/Rounce.pdf>; пристапено на 18.5.2021.

рање на факторите што можат да влијаат на ставовите на политичките актери за јавното мислење и начинот на кој тие може да го искористат тоа.²¹⁵

Дефинирањето на јавноста е многу комплексно прашање, бидејќи самата јавност како поим е хетероген. Иако терминот „јавно мислење“ честопати се користи за да се имплицира заедничко гледиште, јасно е дека членовите на јавноста имаат многу различни ставови за кое било прашање. Имено, постојат различни облици на јавност, односно публика за кои може да се дискутира:

„... Постои „гласачко тело“ (тоа се оние кои активно излегуваат на гласање), „внимателна јавност“ (се карактеризира со интерес за политика и барем повремено учество во дебати за политички теми), „активна јавност“ (што ја претставува елитата на т.н. „внимателна јавност“) и „специјална јавност“, кои само по бројот на членови многу се разликуваат едни од други.“²¹⁶

За политичарите, секако, најважно е мислењето на т.н. гласачко тело, односно мислењето на оние кои редовно излегуваат на гласања. Нивното мислење политичарите го дознаваат преку политичките анкети и интервјуа кои се спроведуваат. Сепак, тука е важно да се нагласи дека при испитувањето на јавното мислење со помош на анкети, истражувачите не секогаш можат да го одвојат мислењето на т.н. активни гласачи од мислењето на т.н. пасивна јавност, па затоа и често може да дојде до резултати кои целосно не кореспондираат на општествената реалност.

Но, не е само јавноста поим кој е комплексен за разбирање. Така, и поимот мислење, исто така, е предмет на разгледување и дискусија во академските кругови. И додека постојат теоретичари кои тврдат дека „Граѓаните ретко се заинтересирани или доволно образовани за да артикулираат информирани мислења“ постојат и теоретичари кои тврдат дека јавното мислење често се менува и не е константно, па дури дека е можно луѓето да кажуваат различно мислење во различно опкружување.²¹⁷

Така, докажано е дека поединци може да изразат различни мислења во различна публика што сè е тешко разбирливо за истражувачите на јавно мислење, но има смисла за поединците. Теоретичарите тоа го објаснуваат на начин што

215 Ibid.

216 Rounce, Andrea.D; *Political Actors' Perceptions of Public Opinion: Assessing the Impact of Opinion on Decision Making*; Prepared for the Canadian Political Science Association's Annual Meeting, Winnipeg, Manitoba, June 3 to 5, 2004; <https://cpsa-acsp.ca/papers-2004/Rounce.pdf>; пристапено на 18.5.2021.

217 Ibid.

сметаат дека постои долга историја на испитаници кои испраќаат мешани пораки за тоа што сакаат да видат дека прави владата. Од една страна, тие можат да изразат општи ставови за тоа што треба да преземе владата, а, од друга страна, тие може да обезбедат информации за специфични програми или активности кои се чини дека се противречни на нивните општи ставови.²¹⁸

Некои автори сметаат дека врз формирањето на јавното мислење влијаат низа фактори: „... социјалната клима, технолошкото опкружување и односот кон животната средина во која било демократска држава заедно го одредуваат начинот на размислување на јавноста, односно јавното мислење и начините на кои се обидуваме да го измериме“. Размислување за тоа како да се разбере јавното мислење се сведува на техничко прашање за тоа како да се измери. Едно од најгорливите прашања во тековната литература е навидум сведувањето на „јавното мислење“ на резултати од анкетите за јавното мислење.²¹⁹

Сепак, едно може да се каже со сигурност а тоа е дека анкетите за јавното мислење влијаат врз насоката и содржината на јавната политика. Врз основа на плуралистичката концепција на формирање на масовно мислење и дистрибуција на политичка моќ, демократските теории на одговорност сметаат дека јавното мислење „... се очекува да биде автономна сила способна да ги обликува агендите на политиките и да ги утврдува активностите на рецептивноста креатори на политики“. Освен обликувањето на агендите на политиките, јавното мислење може да влијае врз постапките на креаторите на политиките со дефинирање прифатливи и неприфатливи избори на политики, со обезбедување поддршка за поголеми трошења во одредени области и со обликување на политиката на исходи.²²⁰

3.4 Јавен интерес

Она што може да се заклучи без многу полемика за јавниот интерес во теоријата и правната литература е дека низ времето еволуирала, односно се развивала концепцијата за јавен интерес. Меѓутоа, современите автори и поголемиот број правни системи денес коренот на јавниот интерес го наоѓаат во погледот на класичните и старогрчките филозофи за благосостојбата на целата заедница и безбедноста и просперитетот на државното уредување во

218 Cantril, Albert H. Cantril, Susan Davis ; *Reading Mixed Signals-Ambivalence in American Public Opinion About Government*; Woodrow Wilson Center Press; ISBN 9780943875910; 1999; стр.10.

219 Rounce, Andrea.D; *Political Actors' Perceptions of Public Opinion: Assessing the Impact of Opinion on Decision Making*; Prepared for the Canadian Political Science Association's Annual Meeting, Winnipeg, Manitoba, June 3 to 5, 2004; <https://cpsa-acsp.ca/papers-2004/Rounce.pdf>; пристапено на 20.5.2021.

220 Ibid.

однос на благосостојбата и просперитетот на одделни членови на заедницата. Усвојувањето на *Magna Carta Libertatum* (Големата повелба за правата) во 1215 година е историски момент кој го ограничил монархот во вршењето на власта против имотот на (имотните) поединци, која подоцна прераснува во *Habeas Corpus Act* (Актот Хабеас корпус) (1679), кој обезбедува слобода од незаконско затворање на сите поединци. Други ренесансни автори како Макијавели придонеле за оправдување на дејствата кои гарантираат безбедност и просперитет на земјата (републиката, монархијата, градот-држава), концепт кој кардинал Ришеље ќе го популаризира како *Raisond'Etat* (Резон Д'Ета) (1622-1642) вкоренувајќи ги доктрините за државен интерес.²²¹

Русо пишувал за волјата на сите и општата волја, а Биерд тврди дека национален интерес и јавен интерес се фрази кои често се користеле во Англија до крајот на 17 век. До 1950 година јавниот интерес се сметал за премногу нормативен и теоретски за скептичните емпиричари и многумина го сметале за бесмислица, бидејќи немал емпириски референт. Кинг (King) ја спомнува и категоризацијата на Френк Сораф (Frank Sorauf) (1957) како една од првите структурирани категоризации со пет основни значења: реторичко, елитистичко, морално чисто, баланс помеѓу индивидуалните и социјални интереси и никакво значење.²²²

Можеби една од поприфатливите класификации на теории за јавен интерес доаѓа со Хелд (Held) (1970), во форма на теории на надмоќ, теории за заеднички интерес и унитарни теории. Јавниот интерес денес опфаќа мноштво аспекти на (квалитетот на) човековиот живот, почнувајќи од: човековите права, човековата безбедност, економскиот раст, среќата, просперитетот, животниот стандард и квалитетот на животот и благосостојбата, уставното наследство и религиозните вредности, но, сепак, тешко е да се најде негова исцрпна и конечна дефиниција.²²³

Според Персонс (Persons) (1990) идејата за јавен интерес служи како стандард за регулирање и оцена кој ги движи процедуралните процеси на владеење и следствено ѝ дава легитимитет на јавната политика како резултат од владеењето. Така, во една демократија учеството на јавноста во процесите на креирање политики е од витално значење за служењето на јавниот интерес. Голдстајн (Goldstein) тврди дека јадрото на законот за јавен интерес не е концентрирано на одлуките на индивидуалните практичари и што тие чувству-

221 Гоцевски, Драган; Илиевска, Фросина; *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија: (зло)употреба во име на граѓаните*; Институт за комуникациски студии Висока школа за новинарство и за односи со јавноста; Скопје, Македонија, 2015; стр.11.

222 Ibid.

223 Ibid.

ваат дека може да биде во најдобар интерес на јавноста, туку на концепти на праведност и правична застапеност.²²⁴

Од погоре наведното може да се заклучи следното:

1. јавниот и приватниот интерес не секојпат се спротивставени, а приватниот интерес не е по дефиниција неетичен, бидејќи вредносната основа на таквиот интерес може да води кон решенија што се во општа полза;
2. да се идентификува кои се тие најшироко распространети и постојани интереси што луѓето ги споделуваат, меѓу другото, значи да се одговори и на прашањето колку широко треба да биде распространет и колку да биде постојан за одреден интерес да се третира како јавен;
3. утврдувањето на јавниот интерес води кон потребата од организација и процедура што ќе ги одразува и балансира интересите, ќе ги разрешува прашањата, ќе овозможува постигнување компромиси при креирањето на политиките и ќе овозможува нивно ефективно спроведување. Или, накусо, јавниот интерес се состои во постоењето фер, регуларна и ефективна власт, при што акцентот е, пред сè, врз процесот, повеќе отколку врз содржината.

3.5 Стиливи на одлучување

Многубројни политички одлуки од различен карактер се донесуваат од страна на коалиции, кои често формираат бројно мнозинство. Дури и кога постоењето бројно мнозинство не претставува официјално барање како услов за донесување одлука, поддршката (или согласноста, што е повеќе или помалку исто) од другите е потребна за да се осигура имплементација на одлуката.

Во продолжение го пренасочуваме вниманието од индивидуално одлучување кон одлучувањето како социјален или колективен процес. Ќе бидат разгледаани три стилови на одлучување:

- » спогодување;
- » убедување;
- » командување.

Секој од посочените стилови има за цел да се постигне согласност и да се наведат другите да се однесуваат во согласност со донесената одлука.

224 Гоцевски, Драган; Илиевска, Фросина; *Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија: (зло)употреба во име на граѓаните*; Институт за комуникациски студии Висока школа за новинарство и за односи со јавноста; Скопје, Македонија, 2015; стр.12.

3.5.1 Спогодување

Кога станува збор за спогодувањето тука донесувањето одлуки се карактеризира со интеракција на актерите кои имаат заеднички интерес за постигнување договор (создавање вредност), но се трудат да ги зголемат своите индивидуални придобивки.

Спогодувањето е дефинирано како низа предлози и актерот прифаќа понуда само ако таа е подобра од најдобрата алтернатива на договорот (на пример, еднострана акција или статус кво ситуација). Така, дистрибутивните последици од спогодувањето се под влијание на релативната моќ на партнерите кои се спогодуваат.²²⁵

Актерите изведуваат моќ од фактори кои произлегуваат од самите околности и од институционални фактори. Актер кој е помалку спремен за постигнување договор е помоќен, затоа што мора да направи помалку (или никакви) отстапки.

Факторите кои зависат од околностите одредуваат колку е спремен актерот да постигне договор. Спремноста на актерот да одолговлекува прифаќање договор може да се должи на релативното ниво на задоволство од моменталната состојба или на атрактивните алтернативи. Институционалните фактори вклучуваат моќ на гласање и процедурални привилегии. На пример, во Советот на ЕУ поголема моќ на гласање, *ceteris paribus*, треба да им даде поголемо влијание на поголемите земји-членки кога се применува квалификувано мнозинство. Така, земјата членка која претседава со Советот несомнено има корист од приоритетот на првиот предлог. Земјите членки, исто така, можат да користат тактики за договарање за да ја зајакнат својата позиција и да извлечат непропорционални придобивки од зделката. На пример, земјите членки можат погрешно да ги претстават своите преференции или да упатат закани и ветувања за отстапки. Под некои околности, земјите членки, исто така, можат да ги ограничат достапните резултати во нивна корист со „врзување на нивните раце“, на пример, преку мандат од нивниот национален парламент.²²⁶

225 Warntjen, Andreas; *Mode(l)s of Decision-Making in the Council of the European Union; Paper being prepared for the 11th Biennial Conference European Union Studies Association Panel 'Negotiation Theory and the EU: The State of the Art' Los Angeles, April 2009*,(p.3); http://aei.pitt.edu/33158/1/warntjen_andreas.pdf; пристапено на 11.5.2021.

226 Ibid.

При спогодувањето, главно се препознатливи три приоди:

- » да се обезбеди поддршка од оние што не се најдиректно засегнати со проблемот и можните решенија за негово решавање, но имаат интерес за решавање на некој друг проблем за кој може да им се пружи поддршка за возврат на поддршката што тие би ја пружиле во конкретниот случај (иако за него немаат директен интерес);
- » да се вети награда за оние што би пружиле поддршка, иако не се директно засегнати со проблемот;
- » да се понуди компромис, вообичаен при експлицитно спогодување околу едно прашање, каде се прават заемни отстапки (што не е случај со претходните, каде не се прават отстапки на оние на кои за возврат им се дава поддршка во врска со друго прашање или, пак, им се дава конкретна награда за поддршката што фактички ја „продаваат“).²²⁷

3.5.2 Убедување

Убедувањето претставува обид да се доведат другите до заклучок за коректноста или вредноста на сопствената позиција и заради тоа да се предизвика прифаќање на таа позиција.

Во науката постојат неколку теории кои даваат објаснување за убедувањето како стил на одлучување:

1. Првата теорија која е наречена „теорија на куршум“ или „теорија на магичен куршум“, тргнува од претпоставката дека е идентичен, т.е. ист начинот на кој луѓето се однесуваат кога биле публика на еден ист настан. Во овој случај, убедливата комуникација влијае на одлуките на група лица кои се перципираат како слаби и беспомошни. Според оваа теорија; „секоја индивидуа е изолиран атом кој реагира само со наредби и предлози преку средствата за масовна комуникација.“²²⁸

Довербата во моќта на масовните медиуми потекнува од податоците и истражувањата направени за влијанието на мас-медиумите во времето на Големата војна. Тогаш се сметало дека медиумите можат да го обликуваат јавното мислење и да влијаат врз широките народни маси по однос на кое било прашање.²²⁹

227 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.139).

228 Francesco G. The Rule of Persuasion in the Marketing Process. Psychol Behav Sci Int J. 2018; 9(5): 555775. DOI: 10.19080/PBSIJ.2018.09.555775.

229 Ibid.

2. Втората теорија е наречена теорија на ограничен ефект. Според теоријата на ограничен ефект на медиумите „...членовите на публиката имаат тенденција да се изложуваат на информации слични на нивните ставови да ги избегнат пораките кои се различни од нивните“. Во овој случај кампањите за убедување имаат успех особено со поединци кои веќе се согласуваат со презентираниите ставови или кои се веќе сензибилизирани на предложените теми. Овие се токму поединците кои се најмногу заинтересирани за темата што е изложена и на самата порака, додека, пак, сите останати најмногу ќе бидат изложени на ризик или ќе бидат отпорни на таквото изложување.

Според оваа теорија, „луѓето имаат тенденција да вклучат или да исклучат од своето знаење тоа што медиумите вклучуваат или исклучуваат од нивната содржина.“²³⁰

Методите користени за да се направат вестите позначајни и да влијаат на мислењето на слушателот за одредено прашање се следните: често повторување на вестите; често повторување на временскиот континуитет на презентацијата; просторот даден на вестите и редоследот во однос на другите вести; важноста на заглавието и специфичните комуникатори кои даваат вести; обиди за емотивно вклучување на публиката, употреба на коментари кои ја генерализираат содржината на некој факт или епизода.²³¹

Едно од најголемите ограничувања на оваа теорија се смета дека е тоа што таа не ги зема предвид сопствените пораки за семантичките компоненти и постојните структури на знаење на индивидуалниот слушател.

3. Последната теорија која дава објаснување за убедувањето како стил на одлучување е теорија на култивирање. Според оваа теорија, масовните медиуми имаат улога во социјализацијата способна да ги обликува перцепциите и ставовите, вредностите, одлуките и однесувањето на гледачите, односно гледањето на телевизија и другите мас-медиуми доведува до хомогенизација во концепциите за светот.²³²

До овој заклучок се дошло споредувајќи ги социјалните претстави и визији на луѓето кои често гледаат телевизија и од оние кои гледаат ретко телевизија. Една од главните критики што се препишуваат на оваа теорија се однесува на немањето точни податоци на кои таа ќе се основа.

230 Ibid.

231 Francesco G. The Rule of Persuasion in the Marketing Process. *Psychol Behav Sci Int J*. 2018; 9(5): 555775. DOI: 10.19080/PBSIJ.2018.09.555775.

232 Ibid.

Значи, може да се заклучи следното: Убедувањето вклучува разменување факти, податоци и информации, вешта конструкција на аргументите и употреба на разум и логика за да убеди друга личност во мудроста или во исправноста на сопствената позиција. За разлика од спогодувањето, оние кои сакаат некого да убедат сакаат да градат поддршка за она што тие го фаворизираат без да треба да ги менуваат сопствените позиции.²³³

3.5.3 Командување

Командувањето (наредувањето) подразбира хиерархиски однос на субординација. Наредбата овозможува претпоставените да донесуваат одлуки што потчинетите ги обврзуваат на извршување под закана од санкции, при што совесното извршување и посветеноста и лојалноста можат да бидат пат кон промоција или награда.

Сè заедно, за сите три може да се каже дека при спогодувањето се користат комбинирани, зависно од ситуацијата во која се наоѓа процесот на одлучување.

3.6 Донесување одлуки во Република Северна Македонија

3.6.1. Донесување одлуки

Законите и подзаконските акти се најупотребувани инструменти за креирање политики. Владата на Република Северна Македонија (PCM) има пракса да носи и стратегии, методологии и информации со кои креира политика, регулира постапка/процедура и/или сака да влијае на однесувањето и вредностите на граѓаните. Додека примарното законодавство (законите) го усвојува Собранието, подзаконските акти, стратегиите, методологиите и информациите ги усвојува Владата или независните регулаторни тела (на пример, Дирекцијата за заштита на податоци, Агенција за пошти и слично).²³⁴

3.6.1.1 Постапка за донесување закони во Собранието на РСМ: овластени предлагачи

Овластени предлагачи за донесување или за изменување и дополнување на закон се:

233 Anderson, James.E; Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York 2003 (p.139).

234 Ристеска, Марија; *Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност*; Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија; Скопје, 2017, стр.85.

1. секој пратеник во Собранието,
2. владата и
3. најмалку 10 000 избирачи.²³⁵

Овластениот предлагач може да поднесе нов предлог на закон, или предлог за измена или дополнување на постоен закон врз основа на претходно доставена иницијатива од страна на секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија, или врз основа на сопствена иницијатива.

Ако предлагач на закон е група пратеници, еден пратеник се определува како претставник на предлагачот, а доколку тој не е определен, тогаш се смета дека претставник на предлагачот е првиот потпишан пратеник.²³⁶

Секој предлог на закон мора да ги содржи следниве елементи:

1. Прво, назив на законот,
2. Второ, вовед на законот,
3. Трето, текст на одредбите на законот и
4. Четврто, образложение.

Во воведот се содржани:

1. Прво, оцената на состојбите во областа што треба да се уреди со законот и причините за негово донесување,
2. Второ, целите, начелата и основните решенија на предлогот на закон,
3. Трето, оценка на финансиските последици од предлогот на закон врз Буџетот и другите јавни финансиски средства и
4. Четврто, процена на финансиските средства потребни за спроведување на законот и начинот на нивното обезбедување, како и податоци за тоа дали спроведувањето на законот повлекува материјални обврски за одделни субјекти.²³⁷

3.6.1.2 Постапка за поднесување предлог на закон

Предлогот за донесување закон сè уште не е докрај оформен законски текст. Фактот дека предлогот за донесување закон содржи членови чија конечна фор-

235 Член 71 од Уставот на РСМ, „Службен весник на РСМ“, бр. 52, <https://www.slvesnik.com.mk/issues/19D704B29EC040A1968D7996AA0F1A56.pdf> пристапено на 16.5.2021.

236 Силјановска-Давкова, Каракамишева-Јовановска и Спасеновски; *Парламентарно право*; Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија и Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2019, стр.293.

237 Ibid.

мулација допрва треба да се утврди, само ја потврдува улогата на претстојната собраниска расправа: разгледување на клучните проблеми зафатени со таа законска материја. Заедно со предлогот за донесување закон е можно да се дадат и алтернативно формулирани членови. Целта е евидентна – да се слушне и да се уважи мислењето на парламентарниот состав. Предлогот за донесување закон не оди директно на седница на Собранието, туку претседателот на Собранието, доколку предлогот ги исполнува формалните услови, го упатува кон надлежните собраниски тела. Тоа е, фактички, фаза на претпарламентарна расправа во која се вклучуваат пратениците и расправаат за неговата содржина.²³⁸

Бидејќи секој законски текст ѝ припаѓа на одредена област, предлогот за донесување закон се упатува до соодветната собраниска комисија. За таква се смета онаа комисија во чиј делокруг во целост или во поголем дел се опфатени прашањата што се уредуваат со предложениот законски текст. Покрај надлежната комисија, предлогот задолжително се доставува до Законодавно-правната комисија која ја разгледува неговата содржина од гледна точка на потребата за донесување на таков закон во смисла на пополнување на правниот систем, како и од аспект на неговата усогласеност со Уставот. Покрај овие две комисији, ако законскиот проект со еден свој дел опфаќа и област во надлежност на некоја друга комисија, тој се упатува и до неа, како и до Комисијата за прашања на буџетот и финансиите, доколку тој создава финансиски обврски за државата.²³⁹

Оваа фаза од разгледувањето на предлогот за донесување закон се вика уште и прво читање. Најчесто законите во РСМ се донесуваат после третата фаза, односно по третото читање на предлогот за донесување закон. Исклучок претставуваат законите кои се донесуваат во итна и во скратена постапка.

Матичното работно тело го разгледува предлогот на законот од гледна точка на потребата од неговото донесување, начелата врз кои треба да се засновува законот, основните односи што се уредуваат со законот и начинот на кој се предлага нивното уредување.

Законодавно-правната комисија го разгледува предлогот на законот од гледна точка на потребата од неговото донесување, како и неговата усогласеност со Уставот.

238 Чокревски, Томислав; Китаноски, Лазар; *Социологија на правото*; Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје; 2001; стр.251.

239 Ibid.

По разгледувањето на предлогот на законот, работните тела доставуваат извештаи со мислење за тоа дали предлогот на законот е прифатлив и дали треба да се даде на натамошно читање.

Извештаите на работните тела се доставуваат до претседателот на Собранието, кој ги доставува до сите пратеници, до предлагачот на законот и до Владата, ако таа не е предлагач.²⁴⁰

Понатаму, следува разгледување на предлог на закон на седница на Собранието. Според член 143 од Деловникот за работа на Собранието, Седница на Собранието за прво читање на предлог на закон се одржува во рок од десет работни дена од денот на донесувањето на решението за свикнување на седницата, но не подолго од 20 работни дена од денот на доставувањето на предлогот на законот до пратениците.

По општата расправа Собранието одлучува дали предлогот на законот може да се даде на второ читање. Ако Собранието одлучи дека предлогот на законот е прифатлив и може да се даде на натамошно читање, се продолжува со законодавната постапка. Доколку Собранието одлучи дека предлогот на законот не е прифатлив и не може да се даде на натамошно читање, законодавната постапка се прекинува. Истиот предлог на закон не може повторно да се поднесе во рок од три месеци.²⁴¹

3.6.1.3 Постапка за донесување предлог-закон

Сета претходна процедура е подготовка за главната расправа на која овластениот предлагач ја изнесува според своето мислење конечната верзија на законот. Тоа се прави во форма на предлог на закон, кој повторно најнапред оди на проверка во собраниските тела според истите принципи на надлежност. Но, расправата во оваа завршна фаза се разликува од претходните по еден нов битен белег. Расправата во оваа фаза приминува во строго правно формулирање на мислењата. Сега, имено, секоја измена мора строго правно да биде изнесена во вид на амандмани. Амандманот е во форма на предлог со кој се поднесува секоја измена или дополнување на предлогот на законот. Амандманите можат да се изнесат во текот на рас-

240 Силјановска-Давкова, Каракамишева-Јовановска и Спасеновски; *Парламентарно право*; Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија и Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2019, стр.295.

241 Член 144 од Деловникот за работа на Собранието на РСМ, <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> пристапено на 18.5.2021.

правата на комисиите. Во тој случај се можни три ситуации: амандаманот да не предизвика интерес кај останатите членови на комисијата или да биде прифатен од нејзиниот помал дел, амандаманот да биде прифатен и од поголемиот дел на комисијата и во таков случај тој се изнесува како став на комисијата на седницата на Собранието или може амандаманот да биде прифатен од страна на овластениот предлагач и во тој случај тој станува дел на текстот на предлогот на законот.²⁴²

3.6.1.4 Разгледување предлог на закон на седница на Собрание

На второто читање на седница на Собрание се води претрес само по оние членови од предлог на закон што се изменети со амандмани на работните тела и само на тие членови може да се поднесат амандмани.²⁴³

Амандмани може да поднесат пратеничка група, секој (еден) пратеник и предлагачот, најдоцна во рок од три дена пред денот определен за одржување на седницата на Собранието. Ако предлогот на законот се предлага да биде донесен во скратена постапка, амандман може да се поднесе до почетокот на седницата за второто читање на предлогот на законот. По исклучок, амандман може да се поднесе до крајот на претресот по предлогот на законот, ако со него се врши усогласување на одредбите во текстот што се измениле поради претходно усвојување на еден или повеќе амандмани. Кога законот се носи по итна постапка амандман може да се поднесе до завршување на претресот.²⁴⁴

Амандманот се усвојува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, без оглед на мнозинството гласови потребно за донесување на законот, утврдено со Уставот.

Амандманот на подносителот на предлогот на законот и амандманот со кој тој се согласил се смета за составен дел на предлогот на законот.²⁴⁵

Трето читање на законот во Собранието има по исклучок само кога се усвоени амандмани на повеќе од една третина од членовите на дополнетиот предлог

242 Чокревски, Томислав; Китаноски, Лазар; *Социологија на правото*; Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје; 2001; стр.252.

243 Член 156 од Деловникот за работа на Собранието на РСМ, <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> пристапено на 18.5.2021.

244 Ibid.

245 Член 158 од Деловникот за работа на Собранието на РСМ, <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> пристапено на 18.5.2021.

на закон, по завршеното второ читање се подготвува и правно-технички се уредува текстот на законот за трето читање.²⁴⁶

Третото читање на предлогот на законот по правило се одржува на првата наредна седница по второто читање на седница на Собранието. Во оваа фаза работните тела не расправаат.²⁴⁷

Во текот на третото читање Собранието расправа и одлучува само по членовите на дополнетиот предлог на закон за кои се поднесени амандмани и одлучува за предлогот на законот во целина.²⁴⁸

По изгласувањето на законот на седницата на Собранието со потребното мнозинство на гласови кое е предвидено во Уставот завршува фазната расправа и усвојувањето на законот. Уставот на РСМ тука предвидува една кочница, а тоа е правото на вето на Претседателот на државата. Имено, тој има право да не го потпише указот за прогласување на законот, по што законот повторно се враќа во Собранието. Собранието повторно го разгледува законот во фаза на трето читање, во рок од 30 дена од денот на донесувањето на законот, при што на повторното разгледување на законот амандмани можат да се поднесуваат само во врска со укажувањето на претседателот на Републиката. Законите, пред да стапат на сила, се објавуваат во „Службен весник“.

Во Деловникот за работа на Собранието се предвидени ситуации и услови под кои може да се предвиди отстапување на роковите што се предвидени за извршување на овие дејства во фазната расправа за законите. Тоа се случаите за кои е предвидена можност за носење на законот во итна или во скратена постапка.

3.6.1.5 Постапка за донесување подзаконски акти

Во принцип, законите ја овластуваат Владата и министерствата да подготвуваат регулатива, односно подзаконски прописи кои ќе помогнат во спроведување на усвоеното законско решение. Сепак, постојат ограничувања на она што може да се направи преку подзаконски прописи/регулатива. Впрочем, подзаконските акти не може да се користат за да се утврдат со нив правата и обврските на прав-

246 Член 160 од *Деловникот за работа на Собранието на РСМ*, <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> пристапено на 18.5.2021.

247 Член 163 од *Деловникот за работа на Собранието на РСМ*, <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> пристапено на 18.5.2021.

248 Член 164 од *Деловникот за работа на Собранието на РСМ*, <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf> пристапено на 18.5.2021

ните и физичките лица или за да ги дефинираат надлежностите на другите тела. Ова, пак, има повратно влијание врз деталноста на самите закони.²⁴⁹

Подзаконските прописи се усвојуваат по пат на релативно едноставна процедура со одлука или со уредба на Владата или на министер во едно од министерствата во чија надлежност спаѓа спроведувањето на дадениот закон. Пред да се подготват подзаконските акти од страна на Владата или министерствата, мора да се добие мислење од страна на Министерството за финансии (доколку актот има фискални импликации), а, исто така, мора да се добие и мислење од страна на Секретаријатот за законодавство – во врска со усогласеноста на предлог-актот со Уставот, законите усвоени од страна на Собранието, меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот, и законодавството на Европската Унија, онаму каде што регулативите транспонираат одредби од правото на ЕУ. Во секој случај, методологијата за процена на влијанието не предвидува подзаконските акти да бидат предмет на анализа за процена на влијанието. Сепак, со оглед на значењето на подзаконските акти во понатамошното спроведување на законите, анализата на влијанијата на подзаконските акти станува неопходна. Дотолку повеќе, Деловникот за работа на Владата предвидува обврска за изработка на т.н. тези на подзаконските акти, кои се задолжителен елемент на меморандумот кој го придружува предлог-законот во владините процедури. Притоа, треба да се има предвид дека тезите на подзаконски акти не треба да бидат само просто набројување на подзаконските акти кои се предвидени со предлог-законското решение, туку треба да бидат поткрепени барем со прелиминарна анализа на влијанијата.²⁵⁰

249 Ристеска, Марија; *Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност*; Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија; Скопје, 2017, стр.87.

250 Ристеска, Марија; *Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност*; Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија; Скопје, 2017, стр.88.



4

Имплементација на политиките



Глава 4

Имплементација на политиките

Фазата на имплементација следува после веќе донесените одлуки за соодветната политика – усвоена легислативна рамка, распределени надлежности меѓу соодветните институции, определен буџет и конкретен план за спроведување на политиката. Имплементацијата во суштина ја означува фазата во којашто планираните активности практично се спроведуваат во реалноста, и се настојува да се постигнат целите кои биле планирани. Без имплементација политиката би останала само нереализиран план, а резултатите предвидени со неа не би се постигнале. Крајниот исход, секако, е отсуство на придобивки за граѓаните на една држава, што во суштина е и целта на државните политики.

Спроведувањето на политиките е продолжение на претходните фази, и овој процес претставува комплетирање на целата замисла на власта за нејзините активности во одредена област. Од имплементацијата зависи дали ќе бидат постигнати предвидените резултати, како граѓаните ќе реагираат на соодветната политика, и какви промени таа ќе предизвика во општественото живеење.

Повеќе аспекти се значајни за процесот на имплементација: субјектите кои се одговорни за спроведувањето, нивната меѓусебна соработка, начините на кои се одвива процесот, можните ризици при реализацијата, потребните ресурси итн.

4.1 Надлежности

При имплементацијата на политиките посебно внимание треба да се обрне на јасно определените надлежности, со цел да се избегнат судири меѓу институциите и органите во соодветната област, што може да го доведе во прашање целиот процес на спроведување на политиката. Надлежностите се оние кои ја дефинираат конкретната улога на секоја институција, преку нив се избегнуваат судири на различните институции при преземање на нивните активности, и тие ја формулираат рамката за соработка на различните ентитети во целокупниот процес.

Имајќи ја предвид целта на различни актери да влијаат врз имплементацијата, доколку нема јасна поделба на надлежностите, самата политика може да остане во фаза на планирање, без успешна имплементација, односно без постигну-

вање на целите што требало да бидат постигнати со неа. Неопходна е соработка меѓу институциите, при што е потребно да се оневозможат влијанија од политички, идеолошки, или друг вид на карактер, кои не се компатибилни со претходно усогласениот правец на имплементација на политиката.

Самата имплементација е дел од надлежностите на јавната и државната администрација, која како дел од егзекутивната гранка на власта го претставува нејзиниот оперативен дел. Додека при планирањето на политиките доминираат политичките одлуки, суштината на нивното спроведување е со административен карактер, каде што институциите составени од јавни и државни службеници преку конкретни одлуки и чекори ги спроведуваат политиките.

Начинот на регрутација и напредок на административните кадри е од особено значење при создавањето на една институција, и влијае и врз спроведувањето на политиките. Имено, доколку човечките капацитети со кои располага една институција не се доволни за успешна реализација, имплементацијата на политиките ќе биде загрошена. Значајни се и останатите ресурси, но клучни се знаењето, искуството и мотивацијата кај поединците вработени во административната структура.

Континуираната надградба на знаењата на административците значи и повисок квалитет во извршувањето на услугите, поради што е потребно постојано да се организираат обуки за вработените, кои ќе ги вклучат современите методи при пружање услуги на граѓаните.

Спроведувањето од страна на администрацијата е мост меѓу политичката власт и граѓаните на државата, односно спроведува активности што непосредно влијаат врз граѓаните, а по насока на политичкото раководство. Иако фазата на имплементација на прв поглед може да личи на чисто техничко спроведување, администрацијата има можност да изврши свое влијание, преку нијансирање на одлуките кои се дел од процесот на имплементацијата на политиките.

Имено, формулирањето на последното, најниско ниво на чекорите, конкретната содржина на правните акти, како и начинот на интеракција со граѓаните е задача токму на администрацијата. Перцепцијата што населението ја има за државните политики се создава токму преку сликата што ја оддава администрацијата. Честопати администрацијата и нејзината работа се ставаат во негативна конотација, поради бавноста во работата, недоволната ефикасност, ограничените ресурси, како и личниот однос на службениците. Сите овие аспекти имаат удел во конкретните активности на институциите, поради што е

потребно да се вложуваат напори за постојано зголемување на квалитетот и модернизација на администрацијата.

Покрај пониските нивоа на администрацијата, во фазата на имплементација се вклучени и други субјекти: државните органи преку нивните механизми за следење на имплементацијата, медиумите, субјектите во невладиниот сектор, а во повеќе области можно е и влијание од страна на субјекти од меѓународната заедница (при имплементација на политики поврзани со исполнување на стандарди на Европската Унија, меѓународни конвенции, или билатерални договори со други држави). Сите овие субјекти можат да бидат дел од поддршката на администрацијата за спроведување на политиките, но истовремено имаат можност да вршат и контрола врз неа.

Министерствата, агенциите, дирекциите, бироата, институциите на локалната власт и другите јавни институции ја носат одговорноста за имплементацијата на своите политики. И во оваа фаза, тие, заедно со административците, остануваат да бидат вклучени со соодветни насоки, објаснувања, толкувања на политичките аспекти на политиките, кои им се потребни на пониските структури.

Правилната распределба на надлежностите значи идентификација на конкретни активности кои треба да бидат спроведени од сите институции одговорни во една област. Уште при самата фаза на формулирање на политиките се оцртуваат надлежностите на институциите, при што доколку се работи за нова политика, или, пак, за суштинска измена на состојбите во една област – може да се предвиди и формирање нова административна структура, во рамките на веќе постоечка институција, или, пак, да се основа сосема нов административен субјект.

Доколку се донесе одлука за основање нова институција, потребно е да се внимава да не дојде до преклопување на надлежностите во веќе постоечките институции, да се предвиди соодветен буџет за функционирање на институцијата, да се обезбеди доволна експертиза кај нејзините вработени, како и да се адаптира легислативната рамка која се однесува на нејзиното работење. Една од замките во кои може да се западне при формирање на нови институции е тој процес да запре само со задоволување на формата (основањето на институцијата), без да се постигне бараниот ефект (успешно спроведување одредена политика).

Честопати при формирање нова институција владата или собранието можат да одлучат дел од вработените во новата институција да бидат од редот на веќе вработените во постоечки институции, кои дотогаш извршувале иста или

слична дејност. На тој начин се постигнува рационално користење на ресурсите, и се избегнуваат нови трошоци за државниот буџет, што е најголема критика при формирањето на нови институции.

Исто така, можни се и ситуации во кои политичките калкулации не се во согласност со напорите за успешно основање на нов субјект и извршување на неговите надлежности, бидејќи ги загрозуваат веќе воспоставените политички влијанија во постоечката административна структура. Сепак, доколку се работи за потреба за спроведување на нова политика, чиешто активности не можат да бидат извршени од постоечката структура, формирањето на нова институција е најефективниот начин за постигнување на целта.

4.2 Политичкото раководство и администрацијата

Односот на политиката и администрацијата е од посебно значење за имплементацијата на политиките. Имено, оваа нивна релација вклучува повеќе аспекти, кои можат да имаат позитивно или негативно влијание врз процесот на имплементација. И политичките актери, исто како и административниот апарат, имаат легитимна улога во процесот, при што отсуството на нивна соработка може сериозно да го загрози постигнувањето на резултатите предвидени при формулирањето на политиките.

Меѓусебниот однос на политичкиот и професионалниот дел на државниот апарат може да се опише како однос на конкуренција, соработка, но и конфликт. Намерата на доминација на едниот врз другиот дел често води кон судири, но доколку конкурентноста се преточи во натпревар на идеи, тоа може да предизвика и позитивни последици за политиките. Имено, секој сегмент од власта поседува знаење што е специјализирано во една област, и заедно со останатите сегменти може да се постигне своевиден консензус за правецот во кој треба да се одвива имплементацијата.

Начинот на именување на раководните позиции во администрацијата е еден од аспектите кој влијае врз имплементациониот процес. Доколку именувањето на високите раководни позиции во администрацијата е под влијание на политичките фактори, самите активности преземени од тие раководители можат да бидат синхронизирани со власта и според нивната политичка истоветност. Според некои сфаќања, политичката лојалност на администрацијата кон власта значи и нејзина зголемена мотивација за извршување на задачите. Според други, пак, овој концепт води кон политизација на делот од администрацијата што треба да остане без влијание од политичката структура.

Во случај, пак, на различна политичка ориентација, можни се конфликти на политичка основа, кои нема да придонесат за поголема ефикасност на институциите. Отсуството на политичкото влијание овозможува висок степен на професионалност, а го оневозможува и негативното влијание врз политиките при промена на раководните позиции, или, пак, при промена на власта во државата.

Професионалните службеници се лојални на државата, без разлика на политичката гарнитура што е на власт, и нивната работа е насочена кон исполнување на приоритетите зададени од секоја власт. Притоа, не може да се избегне фактот дека самите политики се креирани и од ентитети кои се со чисто политички карактер, што наведува на заклучок дека професионалната служба на некој начин дејствува под политички насоки.

Доколку ја прифатиме тезата дека вертикалната усогласеност по политичка ориентација оди во прилог на зголемена ефикасност на институциите, тогаш системската политизација на администрацијата на прв поглед може да се претстави и како позитивна придобивка. Сепак, самата поделба на политички и административни нивоа во процесот на имплементација значи дека мора да постои граница која политичарите не смеат да ја преминат при раководењето со одреден сектор.

При организацијата на работниот процес во една институција треба да доминираат аспектите на експертизата на вработените, нивното искуство, мотивација и посветеност, а не нивната политичка определба. Политизацијата го загрозува нивото на професионалност, етичките стандарди, дури и самата организациска поставеност и хиерархија. Во крајна линија, доколку влијанието на политиката во една институција е доминантно, тоа ќе се преслика и во комуникацијата и односот кон граѓаните, што води кон политичка дискриминација при пружањето на административните услуги.

Покрај носителите на политичка функција, и самите административни службеници носат одговорност за заштита на процесот од политички влијанија, и треба одлучно да ги отфрлаат сите политички влијанија, закани и притисоци. Правната заштита која им стои на располагање значи и заштита на примателите на нивните услуги, и конечно на целиот систем на професионална и независна административна служба.

Независноста на администрацијата од политиката не треба да се сфати како овозможување неограничени овластувања на самата администрација, со што, пак, се загрозуваат и надлежностите на самата политичка власт. Отсуството

на политичка контрола може да овозможи и злоупотреби од самата пониска структура, којашто поседува моќ да го проблематизира спроведувањето на јавните политики. Одредени влијанија врз администрацијата кои доаѓаат од надворешни групи на интерес можат да создадат ситуација во која ќе биде доведено во опасност спроведувањето на легитимните одлуки на политичката власт.

Системот на унапредување во администрацијата заснован на заслуги треба да доминира, со главна цел целосно ослободување од политичките влијанија. Процесот на вработување, унапредување, како и именување на раководни позиции треба да биде ослободен од товарот на политиката, што е еден од главните предизвици на државите во процес на демократизација. Истовремено, оваа област е една од областите кои се важни за процесот на приближување кон Европската Унија.

Политичката контрола не секогаш значи и политизација на администрацијата. Секој систем на политичко уредување има воспоставено механизми за спречување на злоупотребите, нивоата до кои е овозможено влијание на политички избраните функционери, како и одговорноста на страната на службениците. Почитувањето на тие норми е суштинско за непречено функционирање на административните служби. Оттука, нужен е процес на формирање синергичен однос меѓу политичката власт и административниот апарат, со нагласување на заедничките интереси на двата ентитети – успешно спроведување на политиките во корист на граѓаните.

Ограничувањето на работата на администрацијата е воспоставено со системот на контрола, но, сепак, влијанието на политичкото раководство е (или би требало да биде) минимизирано. Експертизата, познавањето на рамковните легислативни акти, како и ситуациите кои не се покриени со легислативни акти (т.н. „дупки во законите“) го зголемуваат влијанието на администрацијата во оваа фаза на имплементација, но истовремено ја зголемуваат и нејзината одговорност.

Успешноста на една политика зависи и од односот на администрацијата кон неа, односно почитувањето на нејзината автономија, отсуството на политички притисоци, прифаќањето на нејзините забелешки при имплементацијата, како и ставањето на располагање на доволно ресурси потребни за финализирање на процесот.

Оттаму, администрацијата мора да ужива соодветна заштита при исполнување на нејзината улога во спроведувањето на политиките, и истовремено да се обезбедат контролни механизми кои ќе спречат истата таа администрација да се впушти во адаптација на суштината на политиките утврдени од поли-

тичкото раководство. Поради својата моќ да влијае врз политичките процеси, бирократската структура понекогаш се опишува и како „држава во држава“.

Меѓу позначајните аспекти кои влијаат врз спроведувањето на политиките се и познавањето на материјата од страна на службениците, организациската поставеност во соодветната институција, распоредот на приоритети во нејзините активности, како и соработката со останатите субјекти во соодветната област. Внатрешната организација се утврдува во согласност со обемот на работните задачи, потребниот квалитет на процесот, а се вклучуваат службеници во согласност со нивната стручна подготовка, искуство и прикажани знаења.

Постојаното надградување на експертизата со која располага институцијата е потребно со цел службите да бидат оспособени за поефикасна имплементација на постоечките или на нови политики. Можно е да се воспостави и соработка со сродни институции во државата и странство, со цел да се разменат искуствата во соодветната област.

Начинот на раководење со институцијата, исто така, е значаен фактор, особено доколку се работи за политички именувани раководители, кои можат да го искористат своето политичко влијание со цел да обезбедат поголема поддршка од повисоките нивоа на власта, или, пак, повеќе ресурси потребни за реализација на конкретните активности. Раководителот со институцијата е одговорен за начинот на кој се одвиваат внатрешните процеси, распределбата на конкретните задачи, меѓучовечките односи, како и тимскиот дух во институцијата.

Хиерархиската поставеност во една институција несомнено влијае врз работниот процес кој се одвива во нејзините рамки. Самата организациона распределба е определена од законската рамка, како и од подзаконските акти во кои се прецизираат организационите единици, бројот на вработените, хиерархиската структура, како и основниот опис на секое работно место. Во согласност со текот на работните процеси, доколку се покаже дека одредена структура треба да се промени заради поефикасно спроведување на политиките, можни се адаптации преку процедура утврдена во важечката легислатива.

Притоа, степенот на професионалност и деполитизација е еден од најважните аспекти. Разбирливо е да постојат политички влијанија при формулирањето на политиките и определувањето на правецот во кој ќе се движи државата во една област. Сепак, при извршувањето на административните задачи, службениците мора да бидат ослободени од политички диктат, без разлика на нивната определба.

Злоупотребата на хиерархијата со цел да се врши политички притисок не е во согласност со напорите за деполитизација на администрацијата, како и со потребата таа да биде непристрасна во извршувањето на нејзините надлежности. Одделите за човечки ресурси имаат важна улога во превенцијата на овој тип на злоупотреби, како и за спречување конфликти меѓу вработените на различни хиерархиски позиции, или, пак, кршење на законите и подзаконските акти од областа на работните односи. Покрај нив, почитувањето на легислативата за заштита на административците е дел од надлежностите и на соодветните инспекторати, како и на синдикалните организации во институциите.

Работата на администрацијата во спроведување на политиките е надгледувана од хиерархиски повисоките структури, но и од медиумите, невладиниот сектор, како и од самите корисници на нејзините услуги – граѓаните. Покрај внатрешната експертиза и знаење, една институција може да користи и надворешни експерти и организации, чијашто специјализираност во одредена област е на повисоко ниво од институционалната.

На тој начин, самата имплементација на политиките добива во квалитет, а институцијата којашто ги користи овие надворешни експерти акумулира дополнително знаење и вештини. Потребно е и да постои волја кај политичкото раководство, но и кај административците да го прифатат надворешното знаење, и да го искористат во сопствена полза.

Честопати се можни ситуации во кои администрацијата се чувствува неприкосновена во однос на знаењето на останатите субјекти, што може да доведе до бавност при реализацијата на активностите, или, пак, целосно запирање на нивното спроведување. Препорачливо е воспоставување еден партнерски однос со субјектите надвор од администрацијата, имајќи предвид дека одговорноста на администрацијата е далеку поголема од онаа на останатите ентитети.

Истовремено, успешната имплементација на една политика ќе создаде перцепција за ефикасност на самата администрација и оправдување на нејзината улога во општеството. Градењето на партнерства со останатите општествени сегменти може да ги зајакне институционалните капацитети, и истовремено да го прошири кругот на поддржувачи на определена политика, со што се олеснува и нејзината имплементација.

Администрацијата најчесто тежнее кон зголемување на сопственото влијание при имплементацијата на политиките, користејќи ги сите правни механизми,

како и контролата што ја има врз нивоата на власта кои се далеку од политичкото раководство. Недоволното искуство во раководењето со администрацијата од страна на политичарите, фокусираноста на други приоритети, како и понискиот степен на познавање на легислативата се аспекти кои овозможуваат административците да го зголемат своето влијание во одредувањето на правецот во кој ќе се движи процесот на имплементација.

Ограниченото времетраење на мандатот на политичкото раководство, исто така, е фактор што влијае пониските нивоа на администрацијата да имаат поголема контрола врз протокот на информациите, одржливоста на одредени одлуки, како и адаптирањето на политиките во фазата на нивна имплементација.

Доколку администрацијата формира своевидна „брана“ на пониските нивоа на имплементација, самата политика може да остане само во фаза на планирање, имајќи предвид дека попречувањето на активностите од страна на административците може сериозно да го загрози нејзиното спроведување.

Дури и без формален штрајк или бојкот на работата, политичкото раководство е немоќно да се спротивстави на администрацијата, затоа што конкретизацијата на стратешките одлуки зависи токму од последните нивоа на одлучување. Оттаму, препорачливо е вклучување на административците во раните фази на планирање на политиките, со цел да се постигне согласност за елементите на политиките, како и да се земат предвид искуството и знаењето на сите нивоа на власта, политички и неполитички.

4.3 Форми на имплементација

Самото спроведување на политиката има за цел да создаде рамка за однесување на граѓаните, односно да го пропише нивниот начин на однесување. Клучно е граѓаните да се согласат со соодветната политика, односно да не се спротивставуваат на нејзиното спроведување, односно интересот на спроведувачите на политиката, и на оние на кои се однесува, да биде истоветен.

Физичките и правните лица со својот однос на однесување во рамките предвидени со одредена политика ја манифестираат почитта кон државата, се согласуваат со предвидените цели, или барем не преземаат активности кои се спротивни на целите. Крајната цел на политиките би требало да биде во функција на интересите на граѓаните, кои се согласни администрацијата да спроведува активности во таа насока.

Покрај доброволното однесување во согласност со одредена политика, можно е тоа однесување да биде и поради заканата со санкции поради непостапување во тие рамки. Постои и ситуација во која одредени граѓани не се однесуваат во согласност со предвидените рамки, протестирајќи поради различните ставови за одредена област, кои можат да се должат на поинаква идеолошка определба, спротивно мислење за целите кои треба да се постигнат, или, пак, различна замисла за начинот на кој треба да се постигнат тие исти цели.

Сепак, воспоставената правна рамка вклучува и санкции за оваа категорија на граѓани, со цел државата да ја реализира предвидената политика. Овде стапуваат на сцена санкциите предвидени во законодавството, а во крајна линија и монополот на физичката принуда, како една од основните карактеристики на државата.

Постојат повеќе форми преку кои државата ги имплементира своите политики, некои од нив вклучуваат придобивки, додека други содржат санкции или закана за санкции. Доколку кај граѓаните не постои волја самостојно да соработуваат со органите на власта, можно е да се примени формата на проверка на однесувањето, т.е. да се спроведе инспекција. Проверувајќи ги различните аспекти на општењето на поединецот или правното лице со државата, инспекцијата обезбедува нивно усогласување со политиката која се однесува на нивното работење.

Инспекциите се организирани во различни области, нивната активност е заснована на законски и подзаконски акти, и тие се најчесто форма на интеракција со граѓаните која може да вклучува и санкции, или, пак, закана за санкции. Посебно прашање што треба да се регулира е можноста за злоупотреба на овластувањата кои ги имаат инспекциите, имајќи предвид дека нивното дејствување е во името на државата, во насока на заштита на законите во одредена област.

Активностите на инспекциските служби содржат висок ризик за злоупотреба на нивните надлежности, знаејќи дека честопати исходот од една инспекциска активност зависи од процената на поединечниот инспектор, неговото толкување на правните норми, како и за целта што треба да се оствари со конкретниот инспекциски надзор. Ангажман за имплементација на одредена политика не смее да се претвори во самоволие на инспекциите, туку целата нивна активност треба да биде насочена кон исполнување на целите на политиките. Заканите за санкции во форма на опомена и разни предупредувања некогаш можат да имаат поголем ефект од самите санкции. Истовремено, потребна е и прецизна контрола на работата на инспекторите, кои неретко можат да бидат под влијание и на ентитети од секторот што е предмет на надзорот.

Вршењето одредена дејност може да биде предмет на одобрување од страна на државата, односно субјектот што ја врши треба да добие соодветна дозвола за таа дејност. Притоа, оној што има намера да врши одредена дејност треба да исполни определени услови, да ги исполни пропишаните критериуми, и да ја докаже својата подготвеност за законски пропишаната форма на дејствување.

Овој процес на проверка од страна на државата и издавањето дозвола за вршење на дејноста е лиценцирање, односно издавање лиценца на вршителот на дејноста. Самиот документ може да има ограничување во поглед на времетраењето, условите под кои лиценцата се применува, околностите во кои таа важи, како и нејзиното приспособување при промена на околностите во кои била издадена.

Лиценцирањето во суштина е контрола која државата ја врши во поглед на субјектите кои можат да изведуваат одредени активности, односно контрола на нивната подготвеност да се занимаваат со одредена дејност. На тој начин државата оневозможува неконтролирано вршење на дејноста, во области во кои е потребно исполнување соодветни критериуми. Истовремено, преку лиценцирањето државата го контролира и бројот на субјектите, што има свое влијание врз степенот на конкурентност, што, пак, влијае врз постигнувањето на резултатите предвидени во одредена политика.

Однесувањето на субјектите е предмет на регулирање и во процесот на одобрување одредена финансиска поддршка, со цел да се постигнат одредени цели при имплементацијата на политиката. Можат да бидат во форма на субвенции, финансиски заеми, давање соодветни повластени позиции, и друг тип на погодности, со кои на субјектите им се овозможува да добијат придобивка доколку се дел од имплементацијата на политиките. Најчесто се применуваат во областа на земјоделската политика, социјалната политика, политиките кои се во надлежност на локалната самоуправа итн.

Субвенциите како форма на финансиска стимулација во одреден сектор понекогаш се предмет на критика од субјектите во другите сектори, укажувајќи на своевидната дискриминација во поглед на помошта што ја пружа државата. Сепак, одредени политики, поради нивните особености, бројот на вклучени вработени, како и влијанието врз севкупната економска активност на државата имаат приоритет пред останатите, кога се работи за поддршка од страна на државата. Постигнувањето на предвидените резултати би било многу тешко без поддршка од државата, па оттаму некои сектори се поддржани во поголема мера од останатите.

Меѓу позначајните начини на контрола од страна на државата е договарањето со приватни субјекти да извршуваат работи за државата, во форма на јавни набавки. Самите набавки се дел од имплементацијата на политиките, бидејќи стоките и услугите се набавуваат во функција на реализација на активностите предвидени во политиките.

Притоа, од клучно значење е обезбедувањето законитост во овој процес, знаејќи дека токму трошењето на јавните финансии е област каде што постои можност за злоупотреба на надлежностите од страна на администрацијата.

Остварувањето на основните дејности на државата е условено од приливи на финансиски средства во нејзината каса, преку системот на оданочување, односно пропишување јавни давачки. Државата може преку овој систем да стимулира одредено однесување кај субјектите, односно да овозможи привилегии за оние што ја исполнуваат обврската кон државата, и да предвиди санкции за оние што не ја исполнуваат.

Во повеќе држави, вклучително и кај нас, познати се наградни игри и лотарии поврзани со даночните политики, конкретно преку поголема свесност за издавање фискални сметки, кои во суштина се дел од даночната политика. На тој начин, преку стимулација граѓаните се поттикнуваат да бидат сојузници на власта во спроведувањето на даночната политика.

Комуникацијата со физичките и правните лица од страна на администрацијата вклучува и широка листа на активности кои се од неформален карактер – објаснувања, совети, доставување информации итн. – кои се дел од општењето во процесот на имплементација на политиките. Не сите граѓани се во можност детално да ги разберат правните акти со кои се уредуваат нивните права и обврски, па административните службеници ја имаат и таа улога – да ги приближат нормите до обичните граѓани, да им укажат на нивните задолженија, но и можности што им стојат на располагање за заштита на нивните интереси.

Меѓу целите на политиките е да го регулираат однесувањето на граѓаните во одредена област, да го пропишат начинот на кој се извршува одредена дејност, или, пак, да извршат промена на некоја постоечка состојба во општеството. Ефикасноста на политиките е условена од почитувањето на рамките кои таа ги воспоставува, односно од постигнување резултати предвидени при нејзиното формулирање.

Доколку однесувањето е неусогласено со политиките поради непознавање на легислативата, или, пак, конфликтни информации за политиката, може да

стане збор и за недостиг на соодветна промоција на политиките од страна на државата, или, пак, за нејасно пропишување на однесувањето во одредена област. Оттаму, потребно е постојано навраќање на овие аспекти на легислативата, информативните кампањи, објаснувањата кои се даваат на граѓаните, и други аспекти кои треба да оневозможат неспроведување на одредена политика поради пропусти направени од државата.

Самата администрација треба да биде соодветно обучена за информирање на јавноста, претставување на сите аргументи кои се неопходни да ги убедат граѓаните во правилноста на политиките, и да се обезбеди доброволно прифаќање на пропишаното однесување. Секоја власт треба да избегнува присилно спроведување на нејзините политики, имајќи предвид дека тоа бара вклучување механизми кои ги трошат нејзините ресурси, и притоа не оди во прилог на обезбедување прифатливост и легитимитет на нејзините потези кај населението.

Во овој процес свое влијание можат да имаат политичките уверувања, системот на морални вредности, општествените традиции, видот на политичкото уредување и други околности. Сепак, државата треба постојано да биде во потрага по начини на спроведување на политиките кои се прифатливи за нејзините граѓани, да соработува со нив при спроведувањето, како и да ги прифаќа конструктивните забелешки кои можат да придонесат за зголемена ефикасност на тие политики.

Неспроведувањето на политиката на крајот се одразува негативно на самата држава, знаејќи дека не се исполнети зацртаните цели. Истовремено, потребата за имплементација на политика во функција на интересите на граѓаните нема да биде остварена. Односно, ќе се создаде ситуација во која самата држава не исполнила одреден дел од нејзините функции.

4.4 Реформа на администрацијата

Ефикасноста, стручноста, транспарентноста, деполитизираноста и други карактеристики на администрацијата се суштински за спроведување на јавните политики. Овие цели се постигнуваат преку континуирани напори за нејзина модернизација, што е цел на сите држави, а особено на државите кои се демократизираа кон крајот на 20 век.

И меѓу позначајните области потребни за напредок кон полноправното членство во Европската Унија е реформата на администрацијата. Како дел од критериумите потребни да се исполнат при евроинтеграцискиот пат, државите

од регионот на југоисточна Европа се упатени на модернизација на нивните администрации, со цел оспособување на службениците за исполнување на останатите критериуми, учество во процесот на преговори за членство, и конечно за идно функционирање на администрациите во рамките на ЕУ.

При анализата на состојбата на администрацијата во нашата држава, Европската Унија во континуитет констатира потреба за напредок во повеќе области: поголема транспарентност, вклученост на граѓанскиот сектор во формулирањето на политиките, спречување на политизацијата, воспоставување цврст систем заснован на заслуги, успешно управување со човечките ресурси, обезбедување доволна политичка поддршка за процесот на реформа, подобра ориентација кон корисниците на услугите итн.

Власта, од своја страна, приоритетите за реформа ги има определено во својата Стратегија за реформа на јавната администрација, каде што се вклучени приоритетите во оваа област, поврзани со креирањето на политиките, управувањето со човечките ресурси, одговорноста и отчетноста, ИКТ поддршката итн.

Постигнувањето на целите на реформата на администрацијата се во насока и на поуспешна имплементација на политиките, кои треба да придонесат за остварување на целите предвидени во нив. Ефикасна и деполитизирана администрација која ќе биде ориентирана кон постигнување поголем степен на задоволство на корисниците на нејзините услуги е меѓу најзначајните приоритети во севкупниот процес на функционирање на државата.

Осовременувајќи ја администрацијата се модернизира и процесот на имплементација на јавните политики, и во крајна линија се постигнуваат целите што државата сака да ги оствари со соодветната политика. Степенот на задоволство кај граѓаните расте, со што индиректно се зголемува и поддршката за политиките кои се успешно спроведени.

4.5 Имплементација на политиките на локално ниво

Локалната самоуправа како гранка на власта има сопствени надлежности во креирањето и спроведувањето на политиките. Ќе се осврнеме на некои аспекти од оваа област, што ќе овозможи запознавање со процесот на имплементација на локално ниво.

Единиците на локалната самоуправа имаат свои приоритети кои треба да бидат реализирани преку локалните политики. За разлика од централната власт,

надлежностите на локалните власти, во согласност со Законот за локална самоуправа, се следните:

1. Урбанистичкото (урбано и рурално) планирање, издавањето на одобрение за градење објекти од локално значење утврдени со закон, уредувањето на просторот и уредувањето на градежното земјиште;
2. Заштитата на животната средина и природата – мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење ;
3. Локалниот економски развој – планирање на локалниот економски развој; утврдување на развојните и структурните приоритети; водење локална економска политика; поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и во тој контекст, учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство;
4. Комуналните дејности – снабдувањето со вода за пиење; испораката на технолошката вода; одведувањето и пречистувањето на отпадните води; јавното осветлување; одведувањето и третманот на атмосферските води; одржувањето на јавна чистота; собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; уредувањето и организирањето на јавниот локален превоз на патници; снабдувањето со природен гас и топлинска енергија; одржувањето на гробовите, гробиштата, крематориумите и давањето погребални услуги; изградбата, одржувањето, реконструкцијата и заштитата на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; регулирање на режимот на сообраќајот; изградбата и одржувањето на уличната сообраќајна сигнализација; изградбата и одржувањето на јавниот простор за паркирање; отстранувањето на непрописно паркираните возила; отстранување на хаварисаните возила од јавните површини; изградбата и одржувањето на пазарите; чистењето на оџаците; одржувањето и користењето на парковите, зеленилото, парк-шумите и рекреативните површини; регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбанизираните делови; определувањето имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти;
5. Културата – институционалната и финансиската поддршка на културните установи и проекти; негувањето на фолклорот, обичаите, старите занаети и слични културни вредности; организирањето

- културни манифестации; поттикнувањето на разновидни специфични форми на творештво;
6. Спортот и рекреацијата – развојот на масовниот спорт и рекреативните активности; организирањето спортски приредби и манифестации; одржувањето и изградбата на објекти за спорт; поддршка на спортски сојузи;
 7. Социјалната заштита и заштита на децата – детски градинки и домови за стари (сопственост, финансирање, инвестиции и одржување); остварување на социјална грижа за инвалидните лица; децата без родители и родителска грижа; деца со воспитно-социјални проблеми; деца со посебни потреби; децата од еднородителски семејства; децата на улица; лицата изложени на социјален ризик; лицата зазегнати со злоупотреба на дрога и алкохол; подигање на свеста на населението; домување на лица со социјален ризик; остварување на право и воспитување на децата од предучилишна возраст. Вршењето на овие надлежности е во согласност со Националната програма за развој на социјалната заштита;
 8. Образование – основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт, во согласност со закон, организирање на превоз и исхрана на ученици и нивно сместување во ученички домови;
 9. Здравствената заштита – управување со мрежата на јавни здравствени организации и објекти од примарна здравствена заштита кои треба да вклучат застапеност на локалната самоуправа во сите одбори на сите здравствени организации во јавна сопственост, здравственото воспитување; унапредување на здравјето; превентивни активности; заштита на здравјето на работниците и заштита при работа; здравствен надзор над животната средина; надзор над заразните болести; помош на пациенти со специјални потреби (на пример, ментално здравје, злоупотреба на деца итн.) и други области кои ќе бидат утврдени со закон;
 10. Спроведување подготовки и преземање мерки за заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од воени разурнувања, природни непогоди и други несреќи и од последиците предизвикани од нив;
 11. Противпожарна заштита што ја вршат територијалните противпожарни единици;
 12. Надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност и
 13. Други работи определени со закон.

Како што може да се забележи, законодавецот на локалната власт ѝ доделил надлежности кои се разликуваат од оние на централната власт, и следствено постои разлика и меѓу политиките што се спроведуваат од страна на локалната власт. Пред сè, зборуваме за работи од јавен интерес од локално значење, како и за прецизно утврдени мноштво конкретни активности.

На локалните власти им се препуштено да ги спроведуваат политиките во области кои допираат многу поблиску до граѓаните, и со тоа е поголемо и нивно влијание врз секојдневието на населението. Политиките на урбанистичко планирање, здравствена и социјална заштита, образование, заштита на животната средина, култура, спорт, социјална заштита, како и комуналните дејности се, секако, области за кои граѓаните имаат директен интерес. Иако во сите овие области општините се надлежни само за локалните аспекти, сепак, спроведувањето на политиките има особено влијание врз средината.

Влијанието на граѓаните во носењето на одлуките може да се одвива преку неколку облици на непосредно учество:

- » граѓанска иницијатива;
- » собири на граѓаните; и
- » референдум.

Овие форми даваат можност граѓаните да влијаат врз локалните политики, и преку нив граѓаните стануваат дел од одлучувањето. Покрај тоа, граѓаните можат да доставуваат разни претставки и предлози, како и да одржуваат јавни трибини, и да спроведуваат анкети.

Слично како и кај централната власт, спроведувањето на локалните политики е во надлежност на локална административна структура, која што има ингеренции во горенаведените области. И овде ги сретнуваме начините на имплементација кои ги разгледаваме кај централната власт – инспекции, лиценцирање, оданочување, јавни набавки итн.

Кога се работи за политики од локално значење, можноста за вклучување на граѓанскиот сектор, локални иницијативи, како и локалната деловна заедница е поширока отколку кај централната власт. Директно избраните претставници на граѓаните во советите на општините, како и градоначалниците, се поблиски до граѓаните. Односно, процесот на донесување одлуки е спуштен пониско до обичните граѓани, со што можноста за нивно влијание врз креирањето и спроведувањето на политиките е поголемо.

Резултатите од локалните политики се побрзо видливи отколку кај централната власт – најчесто се работи за пократко времетраење на целиот процес, но и за побрза реализација на самите политики.

Посебно внимание треба да се посвети на соработката меѓу централната и локалната власт, особено во области во кои таквата соработка е нужна заради успешно спроведување на политиките на централната власт, но на локално ниво. Во повеќето области структурите од двете нивоа на власта се упатени на соработка, но постојат и ситуации во кои се развива конкурентност, па дури и конфликти.

Причините за судирите можат да бидат од политички карактер – во случај кога носителите на власта на централно и локално ниво се од различна политичка ориентација, или, пак, од материјален карактер – кога конфликтот е производ на различни ставови во однос на одредена политика. Без разлика на политичката ориентација, локалните власти честопати влегуваат во конфликт со централната власт заради заштита на локалните интереси. Примената на одредена политика на локално ниво зависи од нивото на соработка меѓу двете власти, кои секогаш мора да го имаат предвид интересот на граѓаните.



5

Анализа и евалуација на применети политики



Глава 5

Анализа и евалуација на применети политики

Евалуација на применети политики е последен сегмент, односно финален чекор во процесот на креирање и имплементација на применетите политики. За разлика од другите фази во процесот, чија основна цел е да го антиципираат влијанието кое би го имала одредена политика во насока на унапредување одреден општествен процес и нејзината функционалност во јавниот сектор за кој таа, всушност, е креирана, евалуацијата се користи за анализа на ефектите и ефикасноста на политиките, односно за оценување на нивната успешност.

Сепак, евалуацијата на политики е последна фаза само доколку на процесот на креирање политики се гледа хронолошки, односно како последователен и праволиниски процес. Ако на процесот на креирање политики се гледа циклично, што во пракса е многу поверојатно, со оглед на потребата од постојано ажурирање но и креирање целосно нови политики во согласност со развојот на современото општество, тогаш фазата на евалуација која била последна во процесот на креирање одредена политика, ќе биде, всушност, прва во креирањето на новата видоизменета политика која ќе ја замени претходната, со оглед дека „лекциите научени во минатото претставуваат основа при изборот на идните решенија или, со други зборови, креирањето политики е повеќе континуиран процес отколку што е конечен производ.“²⁵¹

5.1 Дистинкција помеѓу анализа и евалуација на применети политики

Самата природа на креирање политики која подразбира континуиран процес и негова цикличност создава одредена конфузија при дефинирање на концептите *евалуација* и *анализа* на применетите политики. Концептуалното преклопување на улогите на евалуацијата и анализата на политики најверојатно произлегуваат од трите извори кои ги дефинираат, „имено и двете продуцираат информации за политиките и за самиот процес во креирањето на политики, исто така, и двете се ориентирани кон клиентите и кон процесот на носење

251 Cairney, Paul, "Understanding Public Policy Theories and Issues" New York: Palgrave MacMillan, 2012. стр 7.

одлуки. Заедно помагаат во систематизирање на ориентација на клиентот кон суштината на проблемот, но, сепак, додека анализата на политики вклучува широк спектар на можни идни алтернативи на применетите политики, евалуацијата најчесто ги истражува карактеристиките на тековната политика и на нејзината имплементација.²⁵²

Меј (*Iris Geva-May*) и Пал (*Leslie Pal*) даваат дополнителна аргументација во однос на разликата помеѓу анализа и евалуација, односно „додека анализата на политики се обидува да детерминира која од различните алтернативи на политиките во најголема мера ќе биде најсоодветна во остварување на зададените цели на политиката како сооднос меѓу целите и политиката, евалуацијата оценува до кој степен се остварени целите на политиката која се евалуира.“²⁵³ Тие дополнуваат и дека анализата може да се дефинира како *перспективна*, додека евалуацијата е *ретроспективна*, односно кај анализата се потенцираат можните ефекти, претпоставки, проекции и потенцијал за одредена политика, а евалуацијата се фокусира на ефектите од политиката која веќе се применува. Со други зборови, анализата го поставува прашањето „*Кои би биле ефектите доколку се имплементира одредена политика?*“, додека евалуацијата се обидува да одговори на прашањето „*Кои се ефектите од одредена политика која била имплементирана или се имплементира во моментов?*“

Во обидите да се направи дистинкција преку конкретни дефиниции на анализата и евалуацијата во процесот на креирање политики Бардач (*Eugene Bardach*) го дава следното објаснување: „Улогата на евалуаторот е да продуцира оригинални податоци, додека улогата на аналитичарот е да открие, собере, интерпретира, критикува и синтетизира идеи и податоци кои другите веќе ги презентирале.“²⁵⁴ Со други зборови, податоците кои се презентираат во евалуациите се оригинални и насочени кон одреден проблем, а во анализата на политики податоците се веќе достапни, односно постојат преку некои други истражувања. Политичката анализа ги користи тие податоци подоцна со цел да предвиди какви резултати ќе даде одредена идна политика.

Во моделот за носење одлуки (*decision-making model*) во однос на некоја од применетите политики Брејбрук (*David Braybrook*) и Линдблум (*Charles*

252 Geva-May, Iris, and Leslie A. Pal. "Good Fences Make Good Neighbours: Policy Evaluation and Policy Analysis – Exploring the Differences." *Evaluation* 5, no. 3 (July 1999): 259–77 <https://doi.org/10.1177/13563899922208986>. стр. 264.

253 Ibid.

254 Ibid, стр. 267.

Lindblom) ја сметаат евалуацијата како „процес на толкување, пронаоѓање и собирање корисни информации со цел да се донесат одлуки за алтернативите во процесот на одлучување.“²⁵⁵ Според Меј и Пал, ова имплицира дека оние кои носат одлуки мора да ги детерминираат релативните вредности на две или повеќе алтернативи и дека податоците од евалуацијата ќе ги обезбедат овој тип на информации со кои ќе се вреднува политиката. Доколку пронаоѓање, собирање и толкување информации се основни чекори во методологијата за евалуирање кои им служат потоа на оние кои носат одлуки, а тие, исто така, се дел и од анализата на политики, тогаш реално постои основа за конфузија во јасно определување на целите и методологијата кај анализата и евалуацијата на политики. Меј и Пал додаваат и дека „желбата за поголема релевантност на евалуацијата, како и зголемување на степенот на корисност (утилизација) на евалуацијата, водела кон нејзина поексплицитна политизација, со што ефективно ја изедначиле со она што вообичаено е дефиниција за анализа на политиките.“²⁵⁶

Во друг понов текст, Пал ја дефинира анализата на политиките како „дисциплинирано користење на интелектот кон проблемите од сферата на јавната политика, вклучувајќи се помеѓу читање весник до научно истражување, но во пракса сето она што поминува како професионална анализа на политики се нарекува евалуација на политиките. Сепак, во скоро секој напис за анализа на политиките може да се најдат делови каде се глорифицира синонимизацијата на поимите евалуација на политики и евалуација на програма (платформа),“²⁵⁷ каде евалуација на програмата за одредена политика е начин преку кој се оценува успешноста на таа применета политика во целина.

Боланд (*John Bolland*) и Боланд (*Kathleen Bolland*) прават јасна дистинкција меѓу евалуација и анализа.²⁵⁸ Евалуацијата се користи кај одредена програма во применетите политики (во тек или завршена) со цел да ја одреди нејзината ефективност, дефинирана како емпириска истражувачка техника за која се потребни податоци кои ќе ја одредат нејзината ефективност. Наспроти евалуацијата, анализата на политики има интенција да проучува повеќе опции за односната применета политика со цел да утврди која од нив треба да се

255 Ibid, стр. 265-266.

256 Ibid, стр. 272.

257 Pal, Leslie, *Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times*, Toronto: Nelson Education, 2014. Стр. 271.

258 John M. Bolland and Kathleen A. Bolland, *Program Evaluation and Policy Analysis: Toward a New Synthesis*, Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 6, No. 4 (Winter, 1984), pp. 333-340 <http://www.jstor.org/stable/1163973> стр. 334-335.

прифати и потоа да се имплементира, дефинирана како техника на моделирање за која се потребни проекции за идната ефективност за секоја од можните варијации на некоја одредена програма (применета политика). Сумирно, критериумите кај евалуацијата секогаш се аплицираат во ретроспектива (*ex post*), а за анализата се во перспектива (*ex ante*). Вилијамс (*Walter Williams*) ја прави следната дистинкција помеѓу двете техники, „генерално евалуацијата е заинтересирана за развивање информации околу специфични области кои се однесуваат на функционирање на програмата, додека анализата ја вклучува синтезата и анализата на овие информации од аспект на создавање посакуван ред за структурирање на можностите при креирање на применетите политики.“²⁵⁹

Кај апликативните истражувања на применети политики постојат два тренда. Имено, кај едниот тренд „дистинкцијата помеѓу анализа и евалуација на применети политики е целосна и тие може да се набљудуваат како два посебни ентитети, додека кај другиот анализата и евалуацијата се меѓусебно поврзани и овде евалуацијата е перципирана само како еден од повеќе методи кои можат да се употребат за анализа на применетите политики.“²⁶⁰ Сепак, во современата наука за применети политики поприватлив е трендот кој прави дистинкција помеѓу анализа и евалуација и каде обете имаат своја улога во процесот на креирање применети политики. Евалуацијата може да биде перципирана како дел од циклусот на креирање политики, потоа како составен дел од самата анализа во цикличниот процес на создавање и адаптација, но и како дел од методологијата која се користи при анализата, иако кај повеќето автори нема целосна усогласеност на опсегот и интеракцијата помеѓу анализата и евалуацијата на применети политики.

Генерално може да се направи дистинкција помеѓу анализа и евалуација, каде анализата подразбира користење истражувања спроведени преку евалуација на политиката со цел да се унапреди одредена политика или да се потврдат импликациите кои таа политика ги има врз општеството и таа секогаш се спроведува додека политиката е во процес на усвојување или во текот на имплементацијата, односно кога може да се направат промени во самата односна политика. Евалуацијата, од друга страна, претставува комплексно истражување кое ја оценува веќе имплементираната политика со цел да се утврдат ефектите и да се направи компарација помеѓу очекувањата (утврдени преку анализа) и реализацијата на односната политика.

259 Ibid, стр. 334.

260 Ibid, стр. 335.

Евалуацијата има позитивно влијание врз целиот процес на анализа на политики, бидејќи сè почестата употреба на евалуацијата се должи, пред сè, на „проширување на нејзината задача над обично мерење на резултати во однос на зацртани цели, со што се задржува и приоритетот во користење на анализата на политики како форма која обезбедува информации за да се добие одредена смисла околу тоа што се случува во применетите политики.“²⁶¹

5.2 Анализа на применети политики

Даи (*Thomas Dye*) ја дефинира анализата како „пронаоѓање одговор за тоа што прави владата, зошто го прави тоа и каква е разликата, доколку и има некаква разлика.“²⁶² Со слична едноставна дефиниција се користи и Вајмер (*David L. Weimer*), каде анализата на политики претставува „совет насочен кон клиентите, кој е релевантен во однос на јавните одлуки и кој нуди информации за општествените вредности.“²⁶³

Како што беше и претходно напоменато, не постои унифицирана дефиниција за анализа на применети политики, како и на улогата и опсегот која таа ја има во циклусот на креирање на политиките. Во текстот што следува ќе бидат претставени моделите за политичка анализа на Вилијам Дан (*William N. Dunn*) и на Крафт (*Michael Craft*) и Фурлонг (*Scott Furlong*).

5.2.1 Моделот на анализа на применети политики на Вилијам Дан

Дан смета дека едно од наједноставните објаснувања за анализа на политики, дефинирана како *методологија за решавање проблеми* е нецелосна, односно процесот на анализа вклучува и дополнителни елементи. Тој истакнува дека дефиницијата како „методологија за решавање проблеми, погрешно претпоставува дека анализата може успешно да ги идентификува, да евалуира и да ги препорача решенијата за некој проблем без притоа да се посвети значаен труд за формулација на самиот проблем.“²⁶⁴ Дан сугерира дека анализа на применети политики може да се дефинира како динамичен и многуслоен процес во кој методите за структурирање на проблемот се од есенцијално значење за успехот на методологијата за решавање на проблемот во целина. Според него, анализата на политики во суштина е и *нормативна и дескриптивна*.²⁶⁵

261 Laws, David and Hajer, Maarten во Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin eds. *“The Oxford Handbook of Public Policy.”* Oxford: Oxford University Press, 2006. стр. 410.

262 Dye, Thomas R. *“Understanding public policy”* New York: Pearson Education, Inc., 2013. стр. 4.

263 Weimer, David L. and Vining, Aidan R. *“Policy Analysis”* New York: Pearson Education, Inc., 2011. стр. 24.

264 Dunn, William N. *“Public Policy Analysis”* New York: Routledge, 2018. стр. 69.

265 Ibid, стр. 5

Нормативна затоа што претпоставува и ги вреднува мислењата за тоа како една применета политика треба да биде поставена и изведена со цел да се добие максимален учинок во остварување на нејзината предвидена цел (и) и дескриптивна затоа што ги констатира, односно ги опишува и ги објаснува причините и последиците на политиките.

Анализата на политиките е дизајнирана со цел да обезбеди информации за одредена политика, односно да одговори на пет типа на релевантни прашања, кои, всушност, претставуваат и пет фази во анализата на политики. Информациите, односно стекнатите знаења кои се добиваат преку одговарање на овие прашања се продуцираат и трансформираат со користење на соодветно исто толку аналитички методи за анализа на политиката.²⁶⁶

5.2.1.1 Мултидисциплинарна анализа на политики

Моделот на Дан за анализа на политиките е цикличен (*т.н. мултидисциплинарна анализа на политики*), односно постои меѓузависност помеѓу петте типа на потребни информации (фази во процесот на анализа) или *релевантно знаење кое треба да се добие за одредена политика*, заедно со *петте аналитички методи за применети политики* кои се користат за добивање на потребното знаење, што е во согласност со идејата за креирање на применетите политики како континуиран процес, а не финален производ.

Добиеното знаење од петте типа прашања се трансформира меѓусебно, каде еден тип на добиено знаење се менува во друг тип на знаење, односно креирањето знаење за еден тип на прашања зависи, т.е. е претпоставено од знаењето продуцирано во претходната фаза.

Со оглед на меѓусебната поврзаност на фазите, следната фаза на една политика или програма која се имплементира може да биде претходна фаза на друга програма која треба да се примени со цел да се унапредат ефектите на политиките во дадениот општествен сегмент.

Во шематскиот приказ на мултидисциплинарната анализа на политики на Дан, претставен на слика 5.1, фазите и методите се претставени сферично и меѓусебно поврзано и секоја фаза претпоставува и употреба на одреден метод. Со цел да биде појасен процесот на анализа на политики, овој приказ може да се прикаже и спирално (слика 5.2) наместо сферично, со цел да се

266 Види кај Dunn, William N., 2018. стр. 7-8.

потенцира континуитетот на анализата на политики, односно постојаното унапредување базирано на претходните искуства, бидејќи не се многу чести случаите каде има конечно решение за одреден секторски проблем од општествен интерес, кој е причина за креирање одредена политика или како што Расел Аков (*Russell Ackoff*) потенцира: „Проблемите се ретко *решени*, кај нив најчесто е постигнат одреден консензус за напредок кон решението или се преформулирани или, пак, воопшто не се решени.“²⁶⁷ Затоа преку сферичниот приказ би бил појасен и процесот на анализа на политики, кој асоцира на надградување на одредена програма или нејзина замена со друга програма со цел да се унапреди ефикасноста на јавната политика и да се дојде поблиску до решение на проблемот.

Во центарот на цикличниот приказ на слика 5.1²⁶⁸ (исто како и на спиралниот приказ на слика 5.2) е *проблемот кој треба да биде основа за анализа на политиката (policy problems)* и околу кој, односно за чие решавање, се креира политиката. Оваа фаза е специјален случај во цикличниот модел. Со оглед дека се наоѓа во неговиот центар и знаењето кое се добива за проблемот на односната политика (кој треба да биде анализиран) е колаж од повеќе типови знаења преку кој се дефинира самата суштина на проблемот и затоа претставува основа за сите останати фази од процесот и е поврзан со нив, со оглед дека погрешна дефиниција на проблемот целосно ќе ја промаши и суштината на анализата која треба да се спроведе, вклучувајќи ги останатите фази, но и анализата на политиката во целина.

Во однос на овие проблеми во политиките основна цел на анализата е тие да се препознаат и да се дефинираат. Не е непознаница само одговорот на прашањето како тие да се решат, со оглед дека за тоа се другите фази и методи на анализа на политиките, туку и тоа како тие да се препознаат, да се одговори на основното прашање, кои се проблемите во односната политика и што тие треба да решат. Затоа се потребни и предзнаења околу последиците на одредени состојби во општеството, со цел да се најдат причините за нивната појава и преку тоа да се дојде до препознавање на проблемот или проблемите. Следно е да се размислува за решенијата кои се на располагање и алтернативите кои можат да вклучат во решавање на проблемот откако тој веќе е препознаен.

267 *Russell Ackoff* во Dunn, William N., 2018. стр. 7.

268 За *policy relevant knowledge* и за *policy-analytical methods* види повеќе во *multidisciplinary policy analysis* кај Dunn, William N., 2018. стр. 5-10.

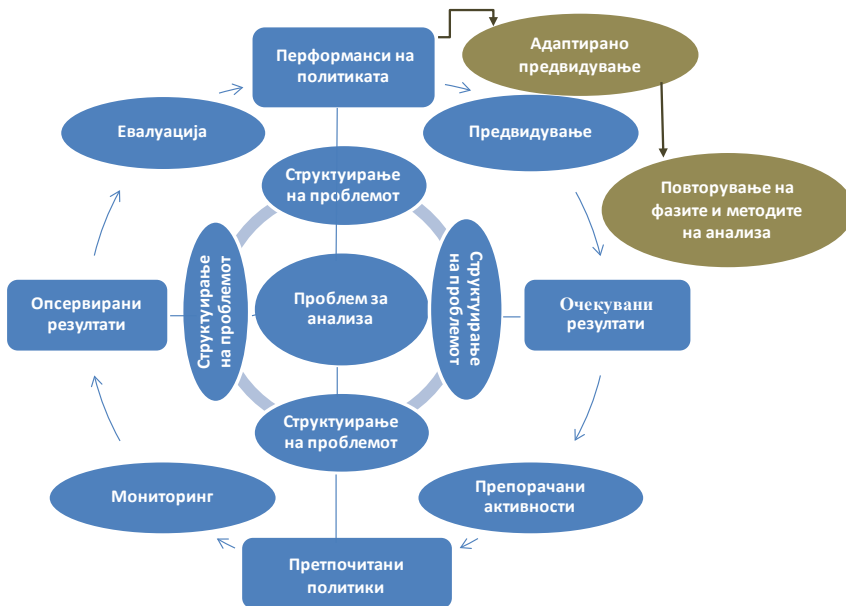
Слика 5.1 Мултидисциплинарна анализа на политики на Вилијам Дан



За таа цел и се користи *методот за структурирање на проблемот (problem structuring method)*, кој според Дан претставува *метаметод*²⁶⁹ или метод на методите. Структурирање на проблемот е, всушност, препознавање на одредени состојби во општеството низ призмата на нивната корисност или штета преку перцепциите на луѓето кои ја спроведуваат анализата, притоа користејќи различни перспективи, во зависност од преференциите за одредени сегменти од општествениот развој, како, на пример, дали напорите во сектор од типот на труд и социјала треба да се насочат кон зголемување на социјалната помош или кон поголем опфат на категории кои ќе бидат вклучени во таа помош или дали финансирање за отворање нови работни места преку субвенции и обуки треба да биде приоритет пред финансирање социјална помош.

269 Dunn, William N., 2018. стр. 9.

Слика 5.2 Сферичен приказ на цикличната мултидисциплинарна анализа на политики



Затоа методологијата на *структурирање на проблемот* е создадена како начин да се дојде до одредено знаење за пронаоѓање на проблемот кој треба да се реши (*проблемот за анализа*) и е, всушност, процес за тестирање на повеќе формулации на проблем како предуслов, основа и насока за создавање и трансформација на знаењето, кое ќе биде добиено при анализата на сите останати фази.

Следниот метод кој се користи во анализата е *предвидување* или *прогноза* (*forecasting*) и служи за добивање знаење со кое ќе можат да се предвидат *очекуваните резултати од политиката* (*expected policy outcomes*), кои претставуваат и одредена почетна фаза на анализата, се разбира, кога веќе е пронајден проблемот (или проблемите) кој треба да се реши како цел на анализата на политики. *Очекуваните резултати од политиката* се претпоставените резултати кои би се добиле доколку се употребат различни алтернативи на применети политики дизајнирани за да решат одреден проблем. Овие резултати не се фиксни, бидејќи се базираат на знаење добиено преку *предвидувањата* кои како метод користат одредени претходни податоци, но, сепак, не можат да бидат земени како фиксни во време и простор, со оглед на уникатноста на секоја претпоставена ситуација во одреден сегмент на општеството, која зависи и од временската, но и од просторната динамика на случувања.

Преку методот на *препорачани активности (prescription)* се добиваат познавања за *претпочитаните политики (preferred policies)*, која е следна фаза во анализата. Претпочитани или преферирани политики претставуваат потенцијал преку чиј избор и примена би се решил проблемот кој е предмет на анализата. Изборот на применета политика која би се имплементирала со цел да се реши проблемот е во тесна врска со претходната *фаза на очекувани резултати*, односно претставува обид да се изнајде политика која би имала најголем степен на корисност, односно утилизација во однос на исполнување на очекуваните резултати од нејзината примена.

По изборот на преферирана политика или политики кои ќе се имплементираат, се употребува следниот метод за *мониторинг* на политиката, кој се користи за да се добијат знаења за *опсервирани резултати од политиката (observed policy outcomes)*. Овие резултати претставуваат консеквенции кои се појавуваат за времетраење на применетата политика, добиени преку мониторинг за време на имплементацијата, но не секогаш се директни ефекти од политиката, исто како што честопати се добиваат и резултати кои претходно не биле антиципирани или планирани. По стекнатите знаења околу добиените резултати од политиките се имплементираат методите за *евалуација на политиките (evaluation methods)*, кои треба да продуцираат знаења околу вредноста или утилизацијата на опсервираните резултати од политиките и нивниот придонес за *постигнувањата, односно перформансот на политиката (policy performance)*, кој претставува следна и последна фаза од циклусот. Перформансите на политиката се, всушност, степенот до кој опсервираните резултати на политиката придонеле кон решавање на проблемот кој се одредува по спроведената евалуација. Со оглед дека, како што беше напоменато претходно, проблемите ретко имаат финално решение, циклусот на анализа најчесто се повторува користејќи ги знаењата од претходните циклуси преку *адаптација на предвидувањата* со што би се унапредил перформансот на некои идни применети политики.

5.2.1.2 Форми на анализа на политики

Меѓусебните односи и поврзаноста на типовите на знаење (добиено преку фазите на анализа) и аналитичките методи преку кое тие информации се добиени претставуваат основа за споредување на различните форми на анализа на политики. Дан прави две основни поделби на анализи на политики, каде првата е според временската рамка кога е спроведена анализата и тука разликува *перспективна анализа или анализа на потенцијал (prospective analysis)* и *ретроспективна анализа (retrospective analysis)*.²⁷⁰ Втората поделба е според типот на

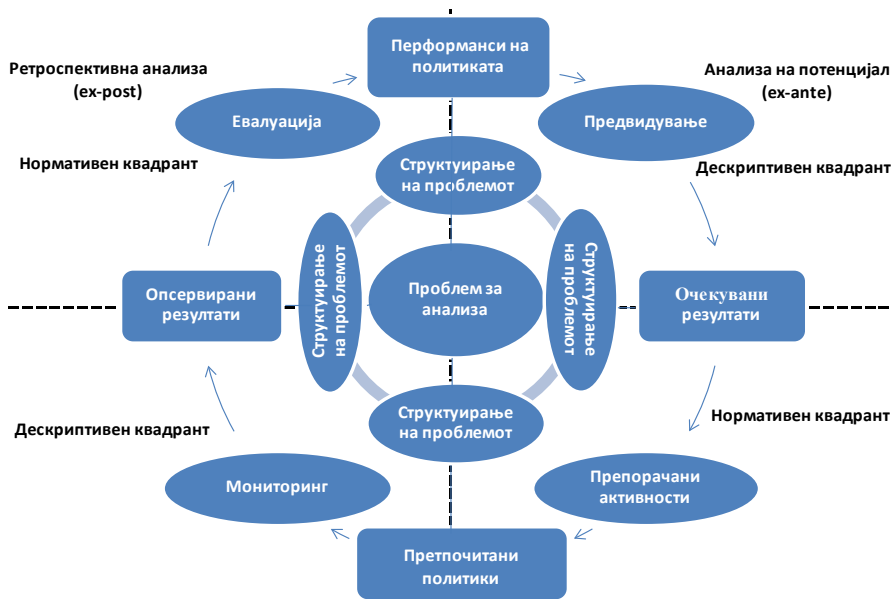
270 Dunn, William N., 2018. стр. 10-12.

знаење кое се добива со анализата, односно дали се базира на добиено знаење за претпоставен учинок на анализата т.н. *дескриптивна анализа (descriptive analysis)* или на знаење кое според добиените параметри го констатира учинокот од анализата т.н. *нормативна анализа (normative analysis)*.²⁷¹ Постои и трета поделба која се базира на поврзувањето или неповрзувањето на сите сегменти на анализата на политики и според тоа се дели на *интегрирана (integrated policy analysis)* и *сегментирана анализа на политику (segmented policy analysis)*.²⁷²

Перспективната и ретроспективната анализа, како што беше и претходно напоменато, се разликуваат според типот на добиено знаење и претставуваат составни делови од мултидисциплинарната анализа, прикажано на слика 5.3.

Перспективната анализа претставува, всушност, *ex ante* анализа која се спроведува пред имплементација на политиките. Суштината на оваа анализа е да создаде знаење кое ќе помогне во дизајнирање на политиката со цел да има поголеми ефекти од нејзината имплементација и се базира на претпоставки и предвидувања извлечени, односно развиени врз база на претходни искуства.

Слика 5.3 Форми на анализа на политики



271 Ibid, стр. 13-14.
272 Ibid, стр. 14-15.

Перспективна анализа е, всушност, дефиниција за анализа на политики на Валтер Вилијамс (*Walter Williams*), односно „да се анализира знаењето кое се извлекува од алтернативите на политиките и преференциите, изразено во предвидени квантитативни и квалитативни форми и кое не вклучува собирање знаење.“²⁷³ Овој тип на анализа се двата сегменти на десната половина од слика 5.3, односно знаење кое се добива преку *предвидување (прогнозирање)* и *препорачани активности*. Кај ретроспективната или *ex-post* анализа, знаењето се создава и се трансформира по имплементација на политиките. Ова знаење се базира на знаење добиено преку аналитичките методи на *мониторинг* и *евалуација*. Тука се анализираат податоците од самата политика и преку нив се извлекуваат заклучоците за нејзините резултати, како и вкупниот нејзин перформанс. Овој тип на анализа се двата сегменти на левата половина од слика 5.3.

Дескриптивната и нормативната анализа на политики се базираат на теориите за дескриптивно и нормативно знаење. Кај дескриптивните теории основната функција е да ги објасни, да ги разбере и да ги предвиди политиките преку принципот на каузалност, односно пронаоѓање и идентификување на каузални или причинско-последични врски во анализата. Дескриптивната анализа се врши со користење на методот на *мониторинг* и *предвидување* (слика 5.3). Нормативните теории се базираат на логички конзистентни предлози кои евалуираат или препорачуваат одредена активност (слика 5.3) и во согласност со тоа и овие методи се користат за стекнување со знаење во нормативната анализа на политики.

Интегрираната анализа, всушност, ги поврзува нормативната и дескриптивната, како и *ex-ante* и *ex-post* анализата, односно во суштина ја претставува *мултидисциплинарната анализа на политики* каде се користат повеќе типови на знаења и методи од повеќе области во општествените науки. *Сегментираната анализа* на политики напротив се користи со поединечни сегменти од цикличниот циклус на мултидисциплинарната анализа и користи само дел од методите на интегрираната анализа, но и дел од знаењата кои произлегуваат од различни научни дисциплини, на пример, само од политички или само од економски науки.

273 Walter Williams kaj Dunn, William N., 2018. стр. 10.

5.2.2 Моделот на анализа на применети политики на Крафт и Фурлонг

Крафт и Фурлонг ја дефинираат анализата на политики како процес на „собирање и интерпретирање информации кои ги појаснуваат причините и ефектите на јавните проблеми, како и можните последици (ефекти) од користење на една или друга применета политика за нивно надминување.“²⁷⁴ Во однос на целта на анализата на политики, Крафт и Фурлонг посочуваат дека тоа не е обид за да се влијае на одлуките во однос на политиките, односно да се детерминираат политички одлуки, туку целта на анализата е да обезбеди информации за процесот и да иницира дебата околу одлуките во однос на применување на тие политики. Слично како и кај Дан, според нив анализата на политики вклучува дескриптивни или емпириски студии со цел да се детерминираат фактите за одредена состојба или ситуација, но и нормативни или вредносни алтернативи за опциите во однос на политиките. Тие потенцираат дека иако анализата на политики „не може да биде сведена на формула за решавање на јавните проблеми, сепак, таа може да обезбеди вредни информации како за политичарите, така и за јавноста.“²⁷⁵

5.2.2.1 Фази во анализата на политики

Крафт и Фурлонг разликуваат пет фази или пет чекори во анализата на политики²⁷⁶ кои ќе бидат претставени подолу.

1. Првиот чекор во анализата е да се идентификува, односно да се дефинира и потоа да се анализира проблемот, каде освен основните информации ќе биде потребно да се идентификуваат и самите причини за постоење на проблемот кој е од интерес на анализата.
2. Вториот чекор е да се конструираат повеќе алтернативи на политики преку кои ќе може да се надмине проблемот. Според Крафт и Фурлонг, ова е можеби најважниот чекор во анализата на политики, затоа што ако не можат да се развијат нови инвентивни и креативни пристапи со цел да се реши проблемот, тогаш ќе продолжат да се користат старите решенија кои очигледно дотогаш не успеале да го решат проблемот во дадениот општествен сегмент.
3. Третиот чекор е да се донесе одлука за соодветните критериуми за евалуација на применетата политика, со цел да се добијат квалитетни

274 Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R. *“Public Policy-Politics, Analysis, Alternatives”* London: Sage Publications Ltd. 2018. стр. 199.

275 Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 199.

276 За подетално види во Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 204-210.

податоци околу ефектите и успешноста по имплементацијата на применетата политика.

4. Четвртиот чекор е процена и оцена на можните алтернативи кои би биле најсоодветни за да се применат со цел решавање на проблемот. Преку користење на аналитички методи треба да се направи процена околу тоа кои од предложените алтернативи од вториот чекор би биле најсоодветни да се применат во соодветниот случај.
5. Петтиот и финален чекор е изведување заклучоци околу прашањето која и каков вид на политика е препорачлива да се примени за решавање на односното прашање, со оглед дека во повеќето случаи е потребна примена на комбинација од повеќе политики. Преку овој чекор аналитичарите ги изложуваат своите заклучоци и препораки и им оставаат на одговорните во администрацијата, односно на властите да одлучат дали и која политика или политики би ги примениле со цел да се надмине проблемот.

5.2.2.2 Типови на анализа на политики

Крафт и Фурлонг ги класификуваат анализите на политики во три широки категории, односно *научни, професионални и политички*.²⁷⁷ Оваа поделба е направена според целта на анализата, т.е. дали анализата се прави за научни потреби, за професионални или, пак, за помош во политичките агенди на политичките актери или ентитети. Дел од научниците како членови на академската заедница ја проучуваат применетата политика за чисто научни цели, односно за да изградат перцепција базирана на научна основа за одредени проблеми од јавната сфера, како и за самиот процес на креирање политики. Нивниот поттик е „да го продлабочат, да го прошират и да го продолжат капацитетот на креаторите на јавни политики, а не за да им обезбедат одговори“²⁷⁸ на проблемите. Од друга страна, одредени аналитичари ја проучуваат јавната политика од чисто професионален аспект, со цел да спроведат најквалитетна анализа за потребите на државата или на невладиниот сектор. Во третиот сегмент, исто така, се вклучени професионалци кои ги користат истите методи како и аналитичарите од вториот сегмент, со таа разлика „што тие се посветени на одредени специфични политички вредности и цели, како и на идеолошки и партиски агенди. Затоа тие се обидуваат да ги поттикнат студиите и резултатите кои се во согласност со таквите вредности и цели.“²⁷⁹

277 За подетално види во Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 213-222.

278 Ibid, стр. 217.

279 Ibid, стр. 222.

Според Крафт и Фурлонг, анализите на применетите политики може да се типизираат и како *сеопфатни* и *краткорочни анализи*, како и *консензуални* и *конфликтни* анализи. Сеопфатните анализи се широки и ригорозни анализи кои ги користат сите расположливи методи со цел да обезбедат врвен кредибилитет на добиените резултати, додека краткорочните анализи се помалку ригорозни студии кои можат да обезбедат задоволителни резултати за пократко време и за многу пониски цени. Генерално *научните* анализи се почесто и сеопфатни анализи, со оглед дека времето за да се спроведат и цената на чинење се второстепени во однос на методолошката прецизност и довербата, односно кредибилитетот на добиените резултати. Од друга страна, потребата за брза одлука и финансиските ограничувања на професионалните и политичките анализи на политики вообичаено се одлучувачки фактори за да се спроведе краткорочна анализа на политики. Кај консензуалните анализи се користат општоприфатени методи преку кои се прави обид да се надградат претходните познавања во однос на одредена проблематика и тие најчесто не предизвикуваат посериозни несогласувања кај креаторите на политики, администрацијата и јавноста. Конфликтните анализи предизвикуваат дебати, тие се најчесто контроверзни и користат неортодоксни методи. Консензуалните анализи се многу почести од конфликтите, но, од друга страна, токму конфликтните анализи овозможуваат најголем пробив и успех при соочување со нови и големи предизвици во јавната сфера. Според Реин (*Martin Rein*), „аналитичарот мора да биде и морален критичар кој ќе ги предизвика вредностите и убедувањата кои стојат зад секое истражување на политиките, особено што многу од современите применети политики имаат потреба за храбро ново размислување и радикални промени.“²⁸⁰

5.2.2.3 Методи на анализа на политики

Аналитичарите ги користат методите за истражување во социјалните науки за да ги проучат, да ги вреднуваат и да помогнат да се унапредат општествените програми (политики), вклучувајќи го и квалитетот на програмата во однос на идентификување на проблемите на кои тие се однесуваат, потоа начинот на концептуализација и имплементација на програмата, како и постигнатите резултати од програмата и нивната ефикасност.²⁸¹

Во однос на методологијата за анализа на политики, Крафт и Фурлонг ги делат методите во четири категории. Првата категорија се методите од т.н. економ-

280 Ibid, стр. 228.

281 Rossi, Peter H, Lipsey, Mark W. and Freeman, Howard E. "Evaluation-a systematic approach" London: Sage Publications Ltd. 2004. стр. 14.

ски приод кон анализа на политики. Тука припаѓаат *cost-benefit* или *анализата на трошоци и придобивки*, *cost-effectiveness* или *анализа на трошоци и ефективност* и *risk-assesment* или *методот за процена на ризици*. Во втората група се аналитичките методи за носење одлуки и влијание на политиката каде се вклучени *предвидувањето (прогнозирање)* и *импакт анализата (процена на влијание)*. Третата група вклучува методи потребни за политичка и институционална анализа, каде припаѓаат методите за *процена на политичка физибилност*, *анализата на имплементација на политики* и *евалуација на политики*. Во четвртата група е *етичката анализа*, односно процена на влијанието на политиките од етички аспект.²⁸²

5.2.2.4 Cost-benefit анализа

Економскиот пристап е првата категорија на методите за анализа на политики и во неа се опфатени повеќе методи кои имаат широка примена. Еден од најчесто применуваните методи од оваа група е анализа на трошоци и придобивки или *cost-benefit* анализата. Доколку треба да се донесе решение дали да се спроведе одредена политика или не, основната премиса на оваа анализа е: „спроведи ја политиката доколку нејзините придобивки ги надминуваат оние на следната најдобра алтернатива,²⁸³ односно доколку придобивките од нејзиното спроведување ги надминуваат трошоците за нејзиното имплементирање. Проблемот настанува кога треба да се монетаризира вредноста, односно да се претстават придобивките и трошоците со парична вредност со цел да може да се споредат, што е многу релативна категорија со оглед дека вообичаено целта на одредена политика е да овозможи корисност за одредена категорија луѓе, а перцепцијата за „корисност“ во многу случаи не е екзактна категорија која може веднаш да се процени од монетарен аспект. На пример, изградба на некој станбен комплекс во некој градски квартал ќе донесе повеќе нови живеалишта и комерцијални објекти, но, исто така, и ќе го зголеми сообраќајот, бучавата, густината на население и урбанизацијата генерално. Дали за жителите на тој квартал поголема „вредност“ има новиот простор за живеење и нови комерцијални и објекти за забава или поголема вредност има релативното спокојство во нивниот квартал? И самиот „квалитет на живот“ е релативна категорија и има параметри кои зависат исклучиво од перцепцијата на населението. Сепак, кај *cost-benefit* анализата процената на вредноста е задолжителна постапка, бидејќи без монетаризација на вредностите не може

282 Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 296.

283 Layard, Richard and Glaister, Stephen, "Cost-Benefit Analysis" Cambridge: Cambridge University Press, 1994. стр.1.

да се аргументира дека првата политика е подобра од втората политика и врз база на тоа да се донесе одлука. Затоа е многу значајно кои фактори ќе се монетаризираат при изработката на *cost-benefit* анализата, со цел да се добијат кредибилни резултати од неа. Ова е можеби и најзначајната претпоставка пред да се пристапи кон спроведување на анализата и воедно лимитирачки фактор, бидејќи доколку тоа е невозможно да се направи тогаш ќе треба да биде користен друг економски или некономски метод на анализа на политиките. Лејард (*Richard Layard*) и Глеистер (*Stephen Glaister*) сметаат дека секоја монетаризација, односно процена на вредноста кај *cost-benefit* анализата генерално треба да ги земе предвид следните параметри:²⁸⁴

1. Релативна процена на трошоците и придобивките во моментот кога се појавуваат;
2. Релативна процена на трошоци и придобивки кои се појавуваат во различни временски интервали, односно проблемот на временска преференција и трошоците на опортунитет на капиталот;
3. Процена на ризичен исход;
4. Процена на трошоци и придобивки кои се акумулираат кај луѓето со различни приходи.

По утврдување на параметрите за процената на вредностите кои се предмет на анализата, од методолошки аспект *cost-benefit* анализата може да се спроведе користејќи ги погоре наведените чекори.

Прво се проценуваат краткорочните и долгорочните трошоци и придобивки според утврдената вредност, а потоа се користи дисконтна стапка за процена на вредност во согласност со временскиот интервал, односно се проценува идната вредност на придобивките и трошоците, на пример, преку користење стапка на инфлација за одреден временски интервал, но и процена на *трошоците на опортунитет* или трошокот на алтернативата. Овој трошок се базира на лимитираните ресурси кои ни се на располагање и претставува „евалуација на највредната алтернатива и можност која била отфрлена, односно вредноста од која сме се откажале во моментот кога сме направиле друг избор со цел да се обезбеди поголема вредност... антиципирана вредност на „тоа што можело да биде“ доколку изборот бил поинаков.“²⁸⁵ Трошок на опортунитет може да биде изборот меѓу изградба на нов водовод или нов пат доколку

284 Ibid, стр.3.

285 Buchanan J.M. "Opportunity Cost." In: Eatwell J., Milgate M., Newman P. (eds) *The World of Economics*. (1991) The New Palgrave. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-21315-3_69 стр. 520.

има средства само за едното или изборот да се оди во кино наместо да се чита книга во ист временски интервал. Ваков тип на трошок е и времето поминато за патување до подалечно работно место, а кое можело да се искористи за друга активност или одмор.

Следен чекор е предвидување на можните ризици од квалитативен и нематеријален аспект кои можат да произлезат од примената на политиката, а потоа и процената на трошоци и корист кај разни категории население врз кои би имала влијание примената на политиката.

5.2.2.5 *Cost-effectiveness* анализа

Доколку е премногу комплексно, неизводливо или постојат спорни моменти околу поставување неопходни параметри неопходни за *cost-benefit* анализа, односно монетаризација на вредноста, тогаш се губи користа која може да се добие со спроведување ваква анализа и се бара алтернативен метод, како што е анализата на *трошоци и ефективност* (*cost-effectiveness analysis*). Овој тип на анализа ги „евалуира алтернативите според нивните трошоци и ефекти во однос на очекуваниот резултат“²⁸⁶ од програмата, односно примената на одредена политика. *Cost-effectiveness* анализата се спроведува во случаи кога има потреба од „споредба на програми кои имаат слични или еднакви цели и кога може да се користи униформна мерка за ефективност на програмите за да може да се направи проценка на алтернативите кои се на располагање.“²⁸⁷ Поинаку кажано, доколку има одредена цел која треба да се постигне, на пример, зголемување на просечната оцена на учениците од основното образование на меѓународни тестирања, преку *cost-effectiveness* анализата може да се проценат трошоците за примена на алтернативни програми кои би ја постигнале, но и ефектите врз зголемување на просечните оценки од секоја алтернатива. Врз база на потребниот трошок и постигнатите ефекти ќе може да се избере алтернативата која ќе даде најдобар резултат, односно сооднос меѓу очекуваниот ефект и потребните трошоци за имплементација. Предноста на оваа анализа се релативно ниските трошоци и можноста да се добие квалитетна проценка на алтернативни политики кои имаат слична цел, но најголемата предност е можноста да се споредат резултати кои имаат нематеријална корист и на кои е тешко да се одреди монетарна валоризација, како, на пример, вредноста на човечкиот живот или едукацијата на населението. Затоа и нејзината примена е најчесто за програми во образовниот или здравствениот сектор. Во

286 Levin, Henry M. and McEwan, Patrick J. “*Cost-Effectiveness Analysis: Methods and Applications*” London: Sage publications ltd. 2001. стр. 10.

287 Ibid стр. 11.

здравствениот сектор се спроведува посебен поттип на оваа анализа позната како *cost-utility* или анализа на трошоци и корисност (утилизација). Недостаток на *cost-effectiveness* анализата е што не може да се евалуираат образовни програми наспроти програми во јавното здравство, на пример, односно нејзината намена е да се споредуваат само алтернативи на политики во еден сегмент, односно програми кои имаат иста цел.

5.2.2.6 Методот за процена на ризици (*Risk assessment*)

Анализата за процена на ризици се употребува во случаи кога е потребно да се антиципираат одредени ризици како што се: елементарните непогоди, загадувањето, безбедносни ризици и слично, а со цел да се имплементираат одредени програми чија цел е да се намалат ризиците врз населението. Преку процена на ризикот се идентификуваат можните закани и се спроведува анализа за алокација на средства на програми кои би имале најголема ефективност во спречување ризици со висок приоритет, односно намалување или спречување на ризикот во согласност со потенцијалната опасност која може да ја претставува за одредена популација. Потенцијалот на ризикот претставува, всушност, процена на неговата зачестеност, штетата која може да ја направи и колкав е степенот на потенцијална опасност за граѓаните и нивното здравје. На пример, многу повеќе средства се алоцираат за заштита на животната средина откако во изминатите години е утврдена потенцијалната штета од загадувањето врз здравјето на луѓето и генерално врз квалитетот на живот особено во урбаните центри. Врз база на процената на ризик, подоцна се изготвува и евалуација на ризиците. „Доколку процената на ризик е користење различни методи за идентификување на ризикот и процена на неговата веројатност, како и сериозноста на штетата, евалуацијата на ризикот претставува утврдување на прифатливоста на ризикот или одлука за потребниот степен на безбедност. Вообичаено, постигнување повисоко ниво на безбедност или понизок ризик чини многу повеќе,²⁸⁸ изразено од финансиски аспект.

5.2.2.7 Предвидување (*Forecasting*)

Во втората група на методи за носење одлуки и влијание (импакт) кај анализа на политики се вклучени *предвидување* или *прогнозирање* и *импакт анализата* (*процена на влијание*).

288 Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 306.

Предвидувањето според Вилијам Дан може да се дефинира како „постапка за добивање реалистични информации за идната состојба на општеството, врз база на сегашни и претходни информации.“²⁸⁹

Преку овој метод, всушност, се предвидува, т.е. се прогнозира идниот развој во одредена област и врз база на тие информации може да се антиципираат промените кои би настанале во однос на актуелната состојба во одреден сегмент на општеството. На тој начин може да се предвиди потребата од креирање применети политики кои би можеле да им одговорат на предизвиците од тие идни промени. Дан разликува три принципиелни форми на овој метод²⁹⁰, односно *екстраполација*, *предвидувања* и *експертска оцена*. Екстраполација е, всушност, проектирање минати трендови во иднина, базирано на временска серија на податоци од минатото и проектирање на промените, односно трендовите во иднина врз база на овие податоци. Предвидувања е форма на прогнозирање која утврдува причинско-последични врски помеѓу одредени промени кои се случиле во минатото и врз база на тоа го проектира идниот развој, односно претпоставува дека овие промени ќе се повторуваат при еднакви услови и променливи и во иднина. Експертски оцени се предвидувања, односно прогнози базирани на професионалното искуство на луѓе кои се ангажирани во одредена област и врз база на нивното искуство се во можност да го предвидат идниот развој во областа. Генерално различните техники кои се користат кај методот за предвидување (прогнозата) се делат во две групи, *квалитативни* и *квантитативни*. Квантитативните техники се користат „во случај кога се достапни доволно квантитативни информации, додека квалитативните се користат кога нема или има многу малку квантитативни информации, но има доволно квалитативно знаење.“²⁹¹

5.2.2.8 Импакт анализа (*Impact assessment*)

Импакт анализата претставува антиципација на одредено влијание, односно „претставува стратегија за влијание врз одлуките и дејствијата преку *a priori* анализа на предвидливиот импакт. Слично како и кај прогнозата, целта на импакт анализата е да се види дали аналитичарите можат системски да ги проучат ефектите кои можат да произлезат од преземање одредено дејство.“²⁹² Постојат повеќе типови на импакт анализа дефинирани во зависност од јавниот сектор

289 Dunn, William N., 2018. стр. 119.

290 Ibid.

291 Makridakis, S., Wheelwright, S., & Hyndman, R. J. „*Forecasting: Methods and Applications*“ New York: John Wiley & Sons, 1997. стр. 8.

292 Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 316.

за кој се наменети, на пример, импакт анализи во здравството, бизнис-секторот или екологијата. Целта на импакт анализата е да се направи процена на можното влијание на одредена политика или можните последици од примената на политиката врз одредени сегменти на образованието, здравството, екологијата, бизнисот или некој друг сектор за кого е наменета. Идејата зад спроведување на импакт анализата, како дел од *ex-ante* методите, е, всушност, во потребата за процена на влијанието кое може да го има одредена политика пред да биде имплементирана. Ова се однесува како на влијанието врз секторот за кој е наменета, така и на влијанијата кои одредена политика може да ги има и во другите сегменти на јавната сфера, а кои без соодветна претходна процена не можат да бидат перципирани во процесот на носење одлуки околу влијанието на односната политика. Концептот на импакт анализата е потребен за да може да се „рационализира“ процесот на креирање политики. „Импакт анализата постои за да се им се посочат научните докази на носителите на одлуки кои би биле спротивставени на креирањето политики зановани само на интерес, потоа да ги интегрира темите кои се значајни од секој аспект за имплементација на политиката, но и да ја зголеми соработката помеѓу различните сектори кои се вклучени во процената на јавната политика.“²⁹³

5.2.2.9 Политички и институционални пристапи и етичка анализа

Од методите кои се потребни за политичка и институционална анализа, Крафт и Фурлонг ги посочуваат *процена на политичка физибилност, анализа на имплементација на политики и евалуација на политики*²⁹⁴. Политичката физибилност може да се дефинира како критериум за евалуација на претпоставена промена и унапредување на одредена политика од аспект на нејзината прифатливост или неприфатливост во однос на поддршката од страна на политичарите. Во демократските општества, без разлика на научната или професионалната потврда за ефикасноста, ефективноста или неопходноста од одредена политика, нејзината имплементација, пред сè, зависи од поддршката на политичарите како избрани претставници на народот кои ја носат финалната одлука, но ја имаат и главната одговорност од последиците на нејзината примена. Политичкиот аспект за имплементација на одредена политика е непредвидлив и без одредени закономерности, односно зависи од актуелните политички околности, сооднос на сили и генералниот политички амбиент.

293 Adelle, Camilla and Weiland, Sabine (2012) „*Policy assessment: the state of the art*“, Impact Assessment and Project Appraisal, 30:1, 25-33, <http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2012.663256> стр. 26.

294 Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 318-322.

Анализата на имплементација на политики претставува обид да се детектираат предизвиците кои можат да се појават при спроведување одредена политика во подготвителната фаза, односно пред да почне нејзината примена или по започнување на нејзината имплементација. Доколку се спроведува во подготвителната фаза, потребно е да се утврдат сите можни недостатоци кои би можеле да влијаат на нејзина имплементација, додека во случај да се спроведува во тек на имплементација, потребно е да се набљудува влијанието на политиката од секој аспект, за да може подоцна да се посочат сите предности и слабости и да се утврди можноста (доколку е потребно) за нејзина модификација или терминирање.

Евалуацијата на политики или евалуацијата на програми се фокусира на резултатите и целокупниот исход од политиката по нејзината имплементација.

Етичкиот аспект на политиките е составен дел од дебатата за примена или терминација на одредена политика и сè повеќе добива на значење, но, сепак, е инфериорен во однос на економските или политичките аспекти во примената на политиките. Сепак, во одредени сегменти од јавната сфера за кои е неопходно да се унапредуваат преку креирање и имплементација на нови политики, етичките аспекти на политиките можат да се покажат и одлучувачки во процесот на креирање политики. Ова особено може да се однесува на одредени социјални, безбедносни или здравствени прашања од јавен интерес, како, на пример, политиките за планирање семејство, политиките поврзани со абортус, политиките за поттик на наталитетот и останатите демографски политики, потоа одредени безбедносни политики, заштита на приватноста итн. Етичките аспекти во анализа на политиките се значајни и од аспект на вклучување и на т.н. *суштински вредности* како љубов, почит или чест во анализата, иако многу често тие не можат да бидат вклучени како дел од варијаблите во нематеријалната вредност на одредена политика со оглед дека суштинска вредност, особено на индивидуално ниво, многу е тешко да биде вреднувана или споредувана. „Суштинските вредности не можат да бидат рангирани на ординална скала на некој релевантен начин и затоа не можат да бидат вклучени во кој и да било тип на евалуација. Затоа креаторите на политики имаат две опции, првата е да ги игнорираат суштинските вредности и втората, да ги прифатат како ограничувачки и со тоа да ја отфрлат препораката за примена на дадената политика.“²⁹⁵

295 Wolff, Jonathan and Haubrich, Dirk во Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin eds. *The Oxford Handbook of Public Policy.* Oxford: Oxford University Press, 2006. стр. 764.

5.3 Евалуација на применети политики

Евалуација на политики е методологија преку која треба да се истражи „степенот на потреба за одредени општествени услуги и дали тие услуги би се користеле, потоа дали услугата е доволна за да ги исполни потребите кои биле предвидени, како и проверка на степенот до кој услугата се исполнува според зацртаниот план, но и дали навистина им помага на луѓето во потреба и тоа за разумна цена и без неприфатливи ризици.“²⁹⁶

Постојат повеќе дефиниции на евалуацијата на применети политики кои се базираат на слична методолошка матрица, иако кај некои од нив евалуацијата има пошироко, а кај други поспецифично толкување за нејзината улога во процесот на креирање применети политики. Преширокото толкување на евалуацијата доведува и до конфузија каде таа се поистоветува со анализата на политики, за што беше дискутирано и во почетниот дел на главата. Наједноставната дефиниција ја даваат Нил (*Christoph Knill*) и Тусан (*Jale Tosun*) кои сметаат дека „евалуацијата на политики е за ефектите од применетите политики“²⁹⁷ или според Герстон (*Larry Gerston*) евалуацијата „прави процена на ефективноста на применетата политика врз база на нејзините претпоставени намери и постигнатите резултати.“²⁹⁸ Пол Кернеј (*Paul Cairney*) ја дефинира евалуацијата како „процена на степенот до кој одредена политика била успешна или решенијата употребени во политиката биле исправни, но исто и дали тие биле имплементирани на вистински начин, како и дали политиката го имала посакуваниот ефект.“²⁹⁹

Процесот на евалуација е начин за да се детерминира во колкав степен одредена политика, односно програма ги исполнила зацртаните цели, односно кои се ефектите и користа од програмата. „Евалуацијата на постигнувањата на применетите политики се спроведува со цел да се сугерираат начини како таа да се унапреди или да се обезбедат докази зошто таа не треба повеќе да се имплементира. Сепак, иако евалуацијата е влијателен инструмент, не е секогаш ефективна во обидите за промена на правецот на одредена применета политика.“³⁰⁰

296 Linfield, Kenneth J. and Posavac, Emil J. *“Program Evaluation-Methods and Case Studies.”* London: Routledge, 2019. стр. 17.

297 Knill, Christoph and Tosun, Jale *“Public Policy.”* London: Palgrave MacMillan, 2012. стр. 12.

298 Howlett, Michael and Ramesh, M. *“Studying Public Policy-Policy Cycles and Policy Subsystems”* Oxford: Oxford University Press, 2003. стр. 207.

299 Cairney, Paul, 2012. стр. 33.

300 Birkland, Thomas A. *“An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making”*, New York: Routledge, 2011, стр. 54.

Употребата на методот на евалуацијата за оценување на одредена политика се зголемува со тек на времето и таа се користи особено од поддржувачите на реформи во јавната сфера како „политичко-симболички инструмент за брендирање на повеќето реформи како успешни, но и за потенцирање на потребата од континуирани реформи.“³⁰¹ Томас Даи ја дефинира евалуацијата како „учење за последиците на применетата политика, односно процена на влијанието на политиката на целните и контролните групи, идниот и моменталниот импакт, како и директните и индиректни трошоци.“³⁰² Воли (Joseph S. Wholey) смета дека евалуацијата на политики е „процена на генералната ефективност на одредена национална програма во исполнување на нејзините цели или процена на релативната ефективност на две или повеќе програми во исполнување на заедничките цели.“³⁰³ Евалуацијата може да се дефинира и како „одредување на резултатите од одредена интервенција, преку користење квантитативни и квалитативни податоци кои се однесуваат на таа политика“³⁰⁴ наменета за одреден општествен сегмент. Евалуацијата ја вреднува имплементираната политика како финална фаза на анализа на политики, но како што беше напоменато и претходно, во цикличниот процес на применетите политики евалуацијата претставува и некој вид на предфаза на новиот циклус на модификација или вовед во нова алтернативна применета политика. Треба да се напомене дека „евалуативните критериуми не се користат за процена на алтернативите, барем не за директна процена, туку повеќе за компарација на добиените со проектираните резултати.“³⁰⁵ Сепак, посредно, преку вреднување на резултатите од политиката, евалуацијата има клучно влијание на одлуката дали политиката ќе се терминира или ќе се замени со алтернативна, ќе има потреба да се модифицира или ќе продолжи да се имплементира непроменета.

Слично како кај анализата на политики и за евалуацијата има повеќе пристапи кои ги дефинираат методологијата, улогата и целта. Во понатамошниот текст евалуацијата ќе се разгледа според пристапот на Вилијам Дан, на Нил и Тусан и на Џејмс Андерсон (*James E. Anderson*).

5.3.1 Пристапот на Вилијам Дан

За почеток е неопходно да се направи основна термилошка дистинкција помеѓу вредности (*values*), вреднување (*valuation*) и евалуација (*evaluation*).³⁰⁶ Пои-

301 Christensen, Tom во Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin eds. 2006. стр. 455.

302 Dye, Thomas R. 2013. стр. 53.

303 Ibid.

304 Patton, Michael Quinn, "Qualitative Research and Evaluation Methods," London: Sage publications Ltd. 2015. стр. 278.

305 Bardach, Eugene "A Practical Guide for Policy Analysis," London: Sage publications Ltd. 2012. стр. 32.

306 За повеќе кај Dunn, William N., 2018. стр. 322-323.

мот *вредности* кај применети политики концептуално може да се дефинира на два начина, каде првиот концепт кој има пошироко толкување е *вредности како објекти (values-as-objects)* и вториот посспецифициран концепт е *вредности како критериуми (values-as-criteria)*. Вредности како објект вклучува преференции преку избор, односно „повеќе сакам леб отколку ориз“, каде личниот избор ја одредува и вредноста која се користи за евалуација. На тој начин *вредноста* е сè што е од интерес на евалуаторот, односно се одредува според преференциите на евалуаторот (во погоре споменатиот случај лебот ќе има поголема вредност од оризот). Во ова пошироко поимање на *вредност* при изборот на политики се инволвира т.н. „авторитарна алокација на вредности.“³⁰⁷ Во вториот посспецифичен концепт за вредности, покрај определување на *вредност како објект* како што беше погоре посочено е донекаде субјективен концепт, се вклучува и дополнителна варијабла односно променлива, а тоа е критериум според кој ќе се одреди вредноста и затоа е и концепт на *вредност како критериум*. За определување *вредност* не е доволна само преференција кон одреден производ или услуга, туку е потребно и вметнување одредени правила и критериуми според кои ќе се определи начинот на кој се врши валоризацијата. На овој начин се создава сет на правила кои создаваат пообјективно *вреднување*, односно определување одредена вредност. Во однос на некоја политика вреднувањето нема да биде само врз база на воопштеното „потребна е поефикасна политика,“ туку на посспецифичното толкување од типот „потребна е поефикасна политика чија ефикасност ќе се одреди преку создавањето поголема корист споредено со нејзините алтернативи,“ каде критериумот при избор е јасно одреден.

Во однос на *вреднувањето* наспроти *евалуацијата* потребно е да се потенцираат разликите помеѓу овие два поима. Евалуацијата претпоставува повеќе форми на процена, додека вреднувањето е процес кој ја етаблира основата врз која процената е направена. Вреднувањето претпоставува создавање критериуми, односно спецификации врз база на кои се одредува вредноста на некој производ или услуга. Евалуацијата на политики ја проценува вредноста на две или повеќе алтернативи во смисла на нето користа која би се добила со аплицирање на едната или другата, преку добиените резултати од применетата политика.

„Евалуацијата е создавање информации за вредноста на резултатите од политиката. Кога резултатите од политиката имаат вредност, тоа е затоа што придонеле кон исполнување на задачите и целите на политиката. Само на тој

307 Ibid стр. 323.

начин може да се тврди дека политиката или програмата успеала да оствари некое значајно ниво на постигнувања, односно перформанси.³⁰⁸

5.3.1.1 Критериуми и функции на евалуација

Евалуацијата е основниот метод (според мултидисциплинарната анализа) кој се користи за да се оцени перформансот, односно постигнувањата на одредена применета политика. Преку неа се оценува колку од задачите и целите на одредена политика биле постигнати и дали се во согласност со проектираните очекувања, односно „евалуацијата обезбедува сигурни и валидни информации за постигнувањата на политиката, во насока на одредување на обемот во кој потребите, вредностите и можностите биле реализирани преку јавната акција,³⁰⁹ како нејзина основна функција.

При дефинирање на поимот *вредност*, кој беше дискутиран во погорниот текст, како основна задача за негово десубјективизирање (односно негово толкување на посспецифичен начин и во пофокусирана форма), се поставува потребата да се создадат критериуми според кои ќе се направи процена на вредноста (вредности како критериуми). Критериумите за вредност во применетите политики се создаваат преку дефинирање на задачите и целите на политиката. Токму затоа една од функциите на евалуацијата е да ги појасни и да даде критички осврт на вредностите, кои се определени преку изборот на цели и задачи на политиката. „Критичкиот осврт на вредностите се врши преку систематско преиспитување на соодветноста на целите и задачите во однос на посочениот проблем.³¹⁰

Како трета функција на евалуацијата може да биде наведена нејзината интеракција со останатите фази и методи на анализата на политики, во согласност со цикличниот модел на мултидисциплинарната анализа. Евалуацијата освен што е основен метод за перформансот на политиката, таа може да влијае и врз *метаметодот* на анализата, односно структурирање на самиот проблем, кој, всушност, претставува основна причина за креирање одредена политика. Евалуацијата индиректно помага и за редефинирање на политиката, дефинирање на сосема нови алтернативни политики или едноставно терминирање одредена политика.

308 Dunn, William N. 2018. стр. 331.

309 Ibid стр. 332.

310 Ibid.

Основна цел на критериумите за евалуација на политики е преку нивно дефинирање да се создадат потребните информации за одредување на придонесот (перформансот) на одредена политика. Типологијата на критериумите за евалуација е слична со критериумите за *препорачани активности*, со оглед дека и двата метода се дел од нормативната анализа на политики, а тие се, всушност, логичките конзистентни предлози, кои ја дефинираат нормативната анализа на политики. Основна разликата меѓу двата метода е временската рамка, со оглед дека препораките се *ex-ante*, додека евалуацијата е *ex-post* метода. За разлика од, на пример, Крафт и Фурлонг кои ги делат типовите на критериуми во три групи и тоа ефективност, ефикасност и правичност,³¹¹ Дан разликува 6 категории. Типовите на критериуми за евалуација се прикажани во табела 1.³¹²

Табела 1

тип на критериум	критериум (примери)
Ефективност	единица услуга
Ефикасност	единица трошок нето корист
Адекватност	фиксен трошок фиксна ефективност
Правичност	критериум на парето критериум на ролс
Респонзивност	конзистентност со анкети
Соодветност	ефикасност и правичност на јавните програми

5.3.1.2 Приоди кон евалуација на политики

Постојат три основни пристапи за евалуација на применети политики и тоа *псевдоевалуација*, *формална евалуација* и *евалуација преку теорија на одлучување (decision-theoretic evaluation)*, кои треба да ги опфатат двата главни аспекти на евалуацијата: набљудување на резултатите од јавните политики и програми и апликација на одреден сет од вредности.

311 Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R, 2018. стр. 717-718.

312 Dunn, William N., 2018. стр. 333.

Псевдоевалуацијата користи повеќе методи како (квазиекспериментален дизајн, анкети или статистички техники) со цел да обезбеди релевантни информации околу резултатите на политиката. Кај оваа евалуација основната претпоставка е дека *вредностите* кои се предмет на евалуација се самообјаснувачки, односно немаат потреба од дополнителни критериуми кои би ги вреднувале. Со евалуација на вредности кои не се контроверзни се избегнува преиспитување на резултатите, односно нивната вредност за групите во општеството кон кои е насочена политиката.

Кај *формалната евалуација*, исто така, се користат методи со цел да се обезбедат валидни информации за резултатите од одредена политика, со тоа разлика што се евалуираат исклучиво оние исходи од политиката кои биле претходно формално предвидени како нејзини цели, пред почетокот на имплементирања на програмата, односно политиката. На овој начин, за целите и исходот од политиката кои биле формално предвидени пред нејзината имплементација се претпоставува дека се соодветни мерки за *вредноста* на односната политика. Методите кои се користат се слични со псевдоевалуативниот приод, со оглед дека и целта на формалната евалуација е иста, односно прибирање релевантни и валидни информации за исходот на политиката.

Основни *типови* на формална евалуација се *сумативната* и *формативната* евалуација, типологија за првпат воведена од Скривен (*Michael Scriven*). Формативната евалуација е набљудување на степенот на исполнување на целите и задачите на политиката во континуитет, а сумативната евалуација е набљудување на исполнување на целите и задачите по одреден временски период на имплементација на политиката. Формативната евалуација има за цел да ја евалуира формата, односно начинот на кој политиката се имплементира со цел да се анулираат одредени недостатоци и да се зголеми нејзината ефективност, додека сумативна евалуација го сумира исходот од политиката, односно исполнувањето на нејзините проектирани цели и задачи. Според Скривен, „не постојат суштински разлики меѓу двата типа на евалуација, туку тие ги илустрираат двете различни улоги на евалуацијата... формативната евалуација е дизајнирана за да помогне во процесот на унапредување на политиката, а сумативната е останатиот дел од евалуацијата или добивање евалуативни заклучоци кои имаат секаква друга намена освен за развој и унапредување на политиката.“³¹³

313 Scriven, Michael "Beyond formative and summative evaluation" во M. W. McLaughlin & D. C. Phillips (Eds.), "Evaluation and education at quarter century" (pp. 19–64). Chicago: National Society for the Study of Education, 1991. стр. 20.

Постојат неколку вида на формална евалуација, односно *развојна евалуација*, *ретроспективна евалуација на процес*, *експериментална евалуација* и *ретроспективна евалуација на резултати* (табела 2).³¹⁴

Табела 2

ВИДОВИ НА ФОРМАЛНА ЕВАЛУАЦИЈА		
ТИПОВИ НА ЕВАЛУАЦИЈА		
НАЧИН НА КОНТРОЛА ВРЗ АКТИВНОСТИ НА ПОЛИТИКАТА	формативна	сумативна
Директна	<i>развојна евалуација</i>	<i>експериментална евалуација</i>
Индиректна	<i>ретроспективна евалуација на процесот</i>	<i>ретроспективна евалуација на резултатите</i>

Развојната евалуација и ретроспективната евалуација на процесот се формативни евалуации. Првата е дизајнирана за да се откријат одредени грешки или недоследности на програмата со цел да се обезбеди непречена имплементација на одредена политика. Ретроспективната евалуација на процесот има за цел да ги евалуира активностите на програмата по извесно време од нејзината имплементација без да влијае на самиот процес, туку повеќе да даде оценка за неговата имплементација. Експерименталната и ретроспективната евалуација на резултати се сумативни евалуации. Првата е евалуација во контролирана околина, каде сите варијабли освен онаа од интерес се контролирани и со оглед дека се неопходни многу строги методолошки предуслови за да се спроведе, честопати се заменува со *квазиекспериментална евалуација*. За овие две методолошки техники поопширно ќе стане збор нешто подоцна. Ретроспективната евалуација на резултатите ги евалуира резултатите од политиката по нејзината имплементација, без да влијае врз процесот, при што се обидува да ги изолира поединечно ефектите кои произлегуваат од повеќе различни фактори. Постојат две варијации на оваа евалуација и тоа *вкрстени* и *лонгитудинални студии*. Лонгитудиналните студии ги евалуираат промените на резултатите од одредена политика или програма во два или повеќе временски интервали, односно по одредена временска дистанца. Вкрстените студии прават евалуација на повеќе политики во иста временска рамка, со цел да се види дали резултатите, односно ефектите од повеќе слични програми ќе се разликуваат меѓусебе и ако е тоа случај да се откријат причините поради кои се јавуваат тие разлики.

314 Dunn, William N., 2018. стр. 334.

Евалуација преку теорија на одлучување е пристап кој користи дескриптивни методи за собирање валидни информации во однос на резултати и исходи кои имаат одредена вредност за повеќе заинтересирани, односно инволвирани страни. Разликата со останатите два пристапи е дека освен формално најавените и предвидени цели на политиката, со овој пристап се прави обид да се евалуираат и латентните цели и задачи на сите непосредно или посредно инволвирани субјекти (покрај официјалните креатори на политиката) во креирањето и имплементација на програмата, со тоа што и тие цели ќе бидат вреднувани, односно ќе им се даде определена вредност при евалуацијата. Со ова се надминуваат неколку недостатоци на формалната и псевдоевалуацијата, како што се недоволна искористеност или неискористеност на информациите за постигнувања на политиката, нејасни или двосмислени цели за постигнувања (перформанси) на политиката, како и повеќекратни конфликтни цели. Основни форми на евалуацијата преку теорија на одлучување се *процена на можности за евалуација* и *повеќестраната анализа на утилизација*.

Основната цел на *процената на можноста за евалуација* е утврдување дали одредена програма или политика воопшто може да биде евалуирана, преку анализа на системот за носење одлуки и појаснување на претпоставките, целите и задачите кои треба да го одредат перформансот на политиката. За да може да се евалуира одредена политика, потребно е да се исполнат три претпоставки, односно програмата да биде јасно артикулирана, да има јасни задачи и цели, како и да постојат експлицитни претпоставки кои се поврзани со целите. Втората форма, односно *повеќестраната анализа на утилизација* претставува сет од процедури кои се наменети да симулираат мислења на повеќе субјекти инволвирани во програмата, околу можноста за појава на одредени резултати или исходи, како и определување на нивната вредност. На овој начин може да се вреднува мислењето на повеќе инволвирани страни, да се детектира појавата на повеќекратни конфликтни цели при евалуација на програмата и да се добијат информации за постигнувањата кои се покорисни од аспект на предвидените корисници. За квалитетна *повеќестрана анализа на утилизација* на одредена политика е потребно „инволвираниите субјекти кои влијаат или врз кои одредена политика има влијание да бидат активни учесници во евалуацијата на постигнувањата на политиката.“³¹⁵

5.3.2 Пристапот за евалуација на применети политики на Нил и Тусан

Во согласност со нивната кратка дефиниција дека евалуацијата е наменета за ефектите од политиката, Нил и Тусан даваат пошироко објаснување за евалуа-

315 Dunn, William N., 2018. стр. 341.

ција на применети политики, како „споредба на претпоставените со реалните ефекти на јавните политики и се однесува на перцепциите во, односно на резултатите и импактот на политиките... или во основа генерирање информации кои потоа можат да се користат за различни намени, како унапредување на политиките, аргументација на критичарите и пропонентите на политиката или како одговор на политички притисок.“³¹⁶

Во однос на типовите на евалуација, Нил и Тусан разликуваат *формативна* и *сумативна* евалуација, односно истите основни типови како и Вилијам Дан, а кои беа разгледани погоре во текстот. Дополнително, се прави разлика и помеѓу *евалуација на резултати* и *евалуација на импакт*, односно влијание. „Евалуацијата на влијание ја испитува каузалноста помеѓу политиката и добиените ефекти, а кои може да бидат резултати и/или импакт. Евалуацијата на резултати е процена на ефектите од политиката без притоа да е неопходно да се врзуваат со нејзините продукти.“³¹⁷ Постојат повеќе субјекти со различна професионална позадина кои спроведуваат евалуација во согласност со нивните професионални предиспозиции и аспирации или едноставно имаат поинаков контекст во однос на евалуацијата и во согласност со тоа евалуациите може да се типизираат и врз база на професионалната позадина и/или врз база на контекстот на евалуаторите. Така може да се разликуваат *административна*, *јудикативна*, *политичка* и *научна* евалуација.

Во однос на неопходните чекори кај процесот на евалуација, Нил и Тусан разликуваат неколку фази.³¹⁸ Првата фаза е идентификување на целните групи за кои е наменета политиката, односно корисниците на програмата која се имплементира. Во зависност од политиката, овие групи може да опфатат широки слоеви од општеството, но и да бидат многу специфични, опфаќајќи мали демографски сегменти, кои се бројат во десетици или стотици лица. Вториот чекор е развивање индикатори и дефинирање јасни критериуми за евалуацијата. Ова е можеби и најзначајниот чекор, со оглед дека критериумите за евалуација го определуваат и нејзиниот фокус, односно резултатите кои ќе се добијат по нејзино завршување. Третиот чекор е процена на ресурсите кои се на располагање за спроведување на евалуацијата, а кои имаат значајно влијание при определување на активностите од евалуативниот процес. Четвртиот чекор е подготовка на анализа за предвидените и посакуваните ефекти од евалуацијата на политиката. Следно е избор на најсоодветен евалуативен метод или методи.

316 Knill, Christoph and Tosun, Jale, 2012. стр. 175.

317 Ibid.

318 Ibid, стр. 185-186.

Потоа се врши имплементација на истражувачката работа, при што се собираат неопходните податоци со користење на претходно избраниот метод и се прави анализа на тие податоци. По завршување на евалуативниот процес се сумираат резултатите и се презентираат препораките и заклучоците од евалуацијата.

Во однос на предизвиците кои можат да ги усложнат евалуативните активности, односно кои бараат особено внимание со цел да се избегне некавалитетна евалуација или погрешно интерпретирање на резултатите се недвосмислено и јасно *идентификување на целите на политиката, соодветно дефинирање и мерење на индикаторите за постигнувања (перформанси), изолирање на ефектите од политиката од други фактори, како и политичкиот контекст*. Првите три предизвици може да се разрешат со внимателно развиен истражувачки дизајн, додека политичкиот контекст претставува варијабла која не може да се контролира во процесот на евалуација.

Влијанието на политиката кај евалуацијата на применетите политики најдобро го отсликува Кинг (*Gary King*) кој вели дека „сите евалуации на применетите политики се проекти и на *политичката* наука и на политичката *наука*,“³¹⁹ во контекст дека влијанието на одредени неочекувани или политички одлуки со лош тајминг некогаш може да има значајно, па дури и пресудно влијание врз квалитетот на евалуациите на одредени политики.

5.3.3 Влијанието на политиката³²⁰ (*politics*) во евалуација на применети политики

„Резултатите од евалуацијата на политики може да бидат искористени за се постигнат одредени политички цели. Дополнително, одлуката за почеток на нов процес на јавна политика со цел да се замени постојната применета политика со нова е предусловена со политичка одлука.“³²¹

Во основа, исходот од дебатата за имплементација или продолжување на одредена применета политика е под влијание на политички одлуки. Имајќи го ова предвид и резултатите од евалуацијата може да бидат толкувани на различни начини, доколку тоа е за афирмација или е во колизија со одредени политички ставови. Уште при самата дефиниција на целите и посакуваните

319 King, Gary et. all “A “politically robust” experimental design for public policy evaluation, with application to the Mexican Universal Health Insurance program” *Journal of Policy Analysis and Management* 26, no. 3 (Summer 2007):479-506. <https://doi.org/10.1002/pam.20279> стр. 480.

320 Во англискиот јазик политика е *politics*, додека применета или јавна политика е *policy*.

321 Knill, Christoph and Tosun, Jale, 2012. стр. 191.

ефекти од одредена политика тие можат да бидат под влијание на одговорните од администрацијата, која, пак, е раководена од политичките елити кои имаат свои агенди или идеолошки премиси. Според Тејлор (*David Taylor*) и Балоч (*Susan Baloch*), евалуацијата „освен што се изведува во рамки на одредени политички ограничувања, таа самата е општествен конструкт и политички артикулирана.“³²² Во продолжение, тие сметаат дека според повеќе гледишта праксата да се евалуира е политичка, а нивниот став оди и чекор понатаму, односно „евалуацијата се изведува во рамките на одреден систем на дискурси и општественото значење е предефинирано во рамките на пошироки релации на моќ, независно од некоја специфична употреба или корисност.“³²³

Во контекст на претходните размислувања, очигледно е дека фокусот кон одредени јавни политики е дефиниран преку политичката волја и приоритети на политичките елити. Затоа и успехот или неуспехот на одредени применети политики има директно влијание врз самите политички елити, со оглед дека тие се носители на одлуките за правецот кон кој се стреми државата и средствата кои треба да се алоцираат кон еден или друг општествен сегмент. Преку евалуацијата се определува дали една политика е успешна или неуспешна, што значи дека резултатите од евалуацијата, освен што се основа за одредување на степенот на „успешност на политиките“, тие се основа и за мерење на „политичкиот успех.“ Овие два поими иако слични и иако се базираат на резултатите од евалуацијата на политиката, имаат сосема различни дефиниции. Основната разлика меѓу овие два типа на „успех“ е во крајната цел на луѓето одговорни за имплементација на одредена јавна политика и луѓето кои донеле одлука и обезбедиле средства за неа, односно политичарите. Крајната цел за првите е преку инструментите на евалуација да се процени успехот на политиката, додека за другите е да се потенцира успехот на политиката како дел од нивните заложби да останат на власт, односно да бидат повторно избрани од електоратот.

Според Нил и Тусан, *успешноста на политиките* може да биде проценета врз основа на четири одредници.³²⁴ Првата е постигнување на зацртаните цели, а втората дали продуктите од политиката се во рамки на посакуваните резултати и импакт. Третата одредница е користа која политиката ја овозможува на таргет групите, а четвртата димензија е исполнување на критериумите за односниот сектор на кој политиката се однесува.

322 Taylor, David and Balloch, Susan Eds. *The Politics of Evaluation: Participation and Policy Implementation*, Bristol: The Policy Press, 2005. стр. 1.

323 Ibid стр. 2.

324 Knill, Christoph and Tosun, Jale, 2012. стр. 192.

Политичкиот успех, на одредена применета политика, од друга страна, како што беше напоменато и погоре, е во директна корелација со поддршката од електоратот која би се обезбедила поради одредената политика, односно се мери во освоени гласови на следните избори. Мекконел (*Allen McConnell*) наведува три предуслови во евалуацијата, за да може една политика да се прогласи за *политички успешна*³²⁵. Првиот е дефинирање на проблемот во потесна рамка за да може полесно да се менаџира, вториот е јавноста да се здобие со перцепција „дека нешто се работи“ во однос на проблемот, без разлика кои се ефектите од таа „работа“ и третиот е да овозможи аргументација со која би се спротивставиле на критичарите од политичката конкуренција, како и добивање поддршка од лоби групи или граѓани кои се заинтересирани за специфичната област, преку ветувања за нови концесии кон нив или навестување на дополнителни реформи. Со оглед на овие предуслови преку чии резултати се мери и *политичкиот успех* на една политика или програма, јасно е дека разликата со индикаторите за објективно мерење на *успешноста на една политика* ги прави споредбите на овие две дефиниции за „успех“ целосно инкомпатибилни една со друга.

Преку дефинирањето на *успех на политиката* и *политичка успешност*, одредена евалуација може да се трансформира во политичка доколку фокусот на нејзините резултати и ефекти се насочи кон индикаторите за *политичката успешност*. Друг начин за *политичко евалуирање* е доколку не се чекаат резултати кои би се толкувале според овие индикатори, туку од старт и директно се насочува евалуаторот околу тоа на што треба да се фокусира при евалуација на одредена програма.³²⁶ Преку овој тип на т.н. *евалуација според договор*, каде договорниот орган, односно државата ги поставува параметрите кои се бараат од евалуацијата, а изведувачот на договорот, односно евалуаторот се обврзува дека ќе ги следи овие претходно поставени параметри во евалуативниот процес, неопходните индикатори за *политичка евалуација* се веќе однапред поставени. Се разбира, ова не претпоставува дека резултатите се договорени или по желба на нарачателот, но евалуативниот фокус и индикаторите се во согласност со потребите на административниот орган кој е во случајот нарачател.

5.3.4 Пристапот за евалуација на применети политики на Џејмс Андерсон

Андерсон смета дека евалуацијата на политики е „повеќе уметност отколку наука и која вклучува предвидување, процена или оцена на политиката, вклучу-

325 McConnell, Allen *Understanding Policy Success*, New York: Palgrave Macmillan, 2010. стр. 51.

326 Wollmann, Hellmut *„Policy Evaluation and Evaluation Research“* во Fischer, Frank, Miller, Gerald J. and Sidney, Mara S. Eds. *„Handbook of Public Policy Analysis-Theory, Politics, and Methods“* New York: CRC Press, 2007. стр. 399.

вајќи ја нејзината содржина, имплементација, постигнување на целта, како и други ефекти. Евалуацијата, исто така, може да се обиде да ги идентификува и факторите кои придонесуваат за успехот или неуспехот на една политика.³²⁷

Кај современата евалуација на политики основна цел е да се постигне објективна процена на одредена политика, пред сè, преку употреба на методите и инструментите на современите општествени науки, а со цел да се измерат општествените ефекти од политиката. Андерсон овој тип на евалуација го нарекува *систематска евалуација*.³²⁸

Во однос на процена на влијанието, односно импактот кој го има одредена политика, а кој е основна задача на евалуацијата на политики, потребно е да се дефинираат, но и да се направи јасна дистинкција помеѓу продуктите, односно остварувањата на политиката (*policy outputs*) и резултатите или исходот од политиката (*policy outcomes*).

Продуктите од политиката претставуваат директен производ од активностите на одредена политика и тие релативно лесно може да се утврдат, како, на пример, изградба на одредена инфраструктура, собирање даноци, поставена сообраќајна сигнализација, спроведени обуки или доделена помош на социјално загрозуени лица итн. Овие видливи активности се производ на политиката и најчесто се употребуваат од страна на промоторите на политиката со цел да се демонстрираат резултати. Гомли (*William T. Gormley, Jr*) смета дека „агенциите, под притисок на законодавците, интересовните групи и останати може да се фокусираат на продуктите наместо на резултатите од политиката, со цел да генерираат статистика која креира илузија на напредок.“³²⁹

Резултатите од политиката се, всушност, „последниците на политиката врз општеството без разлика дали се намерни или ненамерни, а кои произлегуваат од ангажманот или недостиг на ангажираност од страна на државата.“³³⁰ Пример според кој може да се направи јасна дистинкција помеѓу продукти (*outputs*) и резултати (*outcomes*) од политиките се субвенциите за самовработување или обуки за преквалификација на невработените. Продукти во овој случај би биле бројот на лица кои добиле субвенции или кои посетувале обуки, додека резултати од политиката се бројот на лица кои развиле сопствен бизнис со помош на субвенциите или се вработиле по завршување на обуките.

327 Anderson, James E. "Public Policymaking," Boston: Houghton Mifflin Company, 2003. стр. 245.

328 Ibid, стр. 246.

329 Gormley, William T. цитирано во Anderson, James E. 2003. стр. 249.

330 Anderson, James E. 2003. стр. 249.

Самиот импакт или влијание кој го имаат политиките (*Policy Impact*) може да се подели во неколку сегменти. Според Даи, влијанието на политиките може да биде многустрано и при евалуацијата сите аспекти треба да бидат земени предвид. Импактот, кој тој го дефинира како сите ефекти од политиката во реално време и реални услови, може да се групира во пет поткатегории:³³¹

1. Импактот врз таргет групата или состојба;
2. Импактот на состојба или групи кои не се таргет;
3. Влијание на сегашни и идни околности;
4. Директни трошоци, односно ресурси посветени на програмата;
5. Индиректни трошоци, во кои се вклучени и пропуштените можности за други активности или трошоци на опортунитет.

На оваа категоризација Андерсон додава уште еден фактор кој треба да се земе предвид, а тоа е дека ефектите од политиките, односно програмите можат да бидат *материјални* или *симболички*. Симболичките консеквенции од политика-та се воедно и значајни и многу тешко мерливи, каде под симболички ефекти се подразбираат промоција на заеднички општествени вредности, одржување манифестации, воени паради, организирани прослави на спортски екипи и сл.³³²

5.3.5 Најчести проблеми во процесот на евалуација на политики

Евалуацијата на политики се спроведува како од државни институции, така и од невладини агенции, односно од НВО-а, тинк-тенови, универзитетски или приватни истражувачки центри или професионални агенции специјализирани за одредени типови на евалуација. Целта на спроведување евалуации од агенции и професионалци кои не се директно под контрола на државата е да се спроведе процес на евалуација кој би бил независен и објективен, ослободен од одредени политички притисоци. Сепак, притисоците се понекогаш присутни и во ваквиот систем, со оглед дека државата во многу случаи има одредена контрола врз изборот на агенциите за евалуација, особено кај евалуацијата според договор, за која се дискутираше погоре во текстот.

Кај процесот на евалуацијата на политики можат да се појават повеќе проблеми од кои како позначајни може да бидат издвоени следните:³³³

- » Нејасни цели на политиката;

331 Dye, Thomas R., 2013. стр. 64.

332 Anderson, James E. 2003. стр. 252.

333 Ibid, стр. 260-264.

- » Потешкотии при одредување каузалност, односно причинско-последични односи;
- » Дифузен импакт на политиката;
- » Потешкотии при собирање статистички податоци;
- » Отпор, одбивање или недостиг на соработка од страна на државните органи;
- » Лимитирана временска рамка;
- » Мало или никакво влијание од евалуацијата доколку заклучоците се нејасни или има методолошки пропусти.

5.3.6 Методи на евалуација

Постојат мноштво методи кои се користат во евалуацијата на применети политики, а кои Нил и Тусан ги групираат во неколку сегменти како: *експериментални модели, квалитативна евалуација, економска евалуација и мерење постигнувања.*

5.3.6.1 Експериментален и квазиекспериментален дизајн

Експерименталните модели генерално се користат со цел да се утврди одредена причинско-последична врска помеѓу политиката и резултатите кои произлегуваат од нејзината имплементација, а која би помогнала во етаблирање на закономерности при трансформација, унапредување или креирање нова политика. Утврдувањето на каузалност помеѓу одредени активности и резултатот по нивно имплементирање е значајно, бидејќи постои одредена веројатност некои дополнителни фактори, надвор од предвидените активности, да имаат влијание врз резултатите. Во општествените науки, каде врз промената на одредена состојба може да влијаат безброј фактори, со можност тие да не можат да бидат репродуцирани, да не бидат воопшто забележани или едноставно да бидат занемарени, исклучително е значајно да се утврди директната каузалност помеѓу преземените активности како причини и добиените резултати како последици.

Кај експерименталните дизајни најчесто се употребува методот на *рандомизиран преттест-посттест дизајн со контролна група* или варијација на дизајнот само со посттест со цел да се избегнат можните влијанија врз партиципанти-те кој би ги имал преттестот.³³⁴ Овој метод предвидува создавање две групи од целната популација на одредена политика по случаен избор и во контролирана средина. Едната група ќе биде опфатена со одредени мерки предвидени со по-

334 Rubin, Allen and Babbie, Earl, "Essential Research Methods for Social Work," Boston: Cengage Learning, 2016. стр. 238.

литиката (*експериментална група*), додека другата група нема да биде опфатена со одредени мерки (*контролна група*). По извесен период на имплементација се прави тестирање кај двете групи со цел да се детектираат промените кои се случиле во меѓувреме. Од разликата кај оние промени или степен на влијание кои ќе бидат забележани помеѓу групите (доколку бидат забележани), може да се извлече валидна претпоставка дека се резултат на политиката која е цел на експериментот. На овој начин, со избор на иста популација, поделена во две групи од кои само кај едната ќе се аплицираат мерките предвидени со политиката, преку компарација може да се изолираат промените кои би настанале исклучиво како ефект од примената на одредена политика. Сепак, иако квалитетен и релевантен, користењето на овој метод е ограничено, со оглед дека изискува значителни финансиски средства и екстензивна временска рамка и затоа сè повеќе се употребува и *квазиэксперименталниот дизајн*.

Кај *квазиэксперименталниот* метод повторно имаме две групи, но нема рандомизација при селекција на групите. Во овој случај се определува *експериментална група* врз која се аплицираат одредени активности на политиката, додека втората е *компаративна група* која има слични карактеристики со првата, иако во овој случај и двете групи не се во контролирана средина како кај експерименталниот дизајн. Кај двете групи се прават преттест и посттест и повторно доколку има одредени промени кај експерименталната група може да се даде валидна претпоставка дека тие произлегуваат благодарение на политиката која се тестира. Недостатокот е што експериментот не се врши во контролирана средина и постои поголема можност за други надворешни влијанија врз групите.

Постојат повеќе типови на квазиэкспериментален дизајн, од кои најчесто се користат *дизајн на нееквивалентна компаративна група и временска серија*.³³⁵

Кај дизајнот со *нееквивалентна компаративна група* се избираат две групи со слични карактеристики од кои едната експериментална група ќе биде цел на одредена активност на политиката и втора дополнителна група од неконтролирана средина која ќе служи како компарација. Врз двете групи во иста временска рамка ќе се извршат пред и посттестови врз база на кои може да се утврдат одредени ефекти од политиката. Со оглед дека постои одредена можност за дополнителни влијанија врз групите со оглед дека се во неконтролирана средина, со цел да се зголеми веродостојноста на добиените вредности, може да се користи инструментот на *репликација со промена* каде се повторува експе-

335 Ibid стр. 244-246.

риментот, но само со компаративната група. Доколку се појават слични ефекти како претходно кај експерименталната група, тогаш се зголемува и валидноста на квазиекспериментот.

Кај моделот на *временска серија* се користи само една група, врз која се спроведуваат повеќе преттестови и посттестови во различни временски интервали. Временските интервали во кои се мерат променливите се слични. После мерењата во неколку интервали каде не се аплицираат активности поврзани со одредена политика, се започнува со имплементација на предвидените инструменти на политиката и потоа повторно во неколку интервали се прават тестови со цел да се утврди отстапување од стандардните промени кои биле детектирани со претходните тестови. Доколку се појави овој тип на промени кои отстапуваат од стандардните промени кај групата кои биле детектирани пред имплементација на инструментите од програмата, логично е да се претпостави дека тие се резултат од политиката.

5.3.6.2 Квалитативни и квантитативни методи

Квалитативната евалуација се базира на користење на квалитативната истражувачка методологија која опфаќа *фокус групи* и *длабински интервјуа*. За разлика од квантитативната методологија која се користи екстензивно во сите типови на евалуативни дизајни, квалитативните методи се честопати дополнување на квантитативната анализа, особено кога се потребни поекстензивни податоци кои не се ексклузивно поврзани само со одреден број на испитаници или, пак, обработуваат теми кои се помалку познати за општата популација, односно потребен е индивидуален приод. За квалитативната евалуација вообичаено се користат полуструктурирани или неструктурирани прашалници кои или ги обработуваат темите подлабински или се однесуваат на одредена поспецифична тема.

Квантитативните методи, од друга страна, се базирани на постигнување неопходен *квантум* од интервјуа, кои се целосно структурирани, најчесто со подготвени опции за можни одговори и направени на ниво да бидат јасни и разбирливи за општата популација која е таргет на одредена политика. Најчести квантитативни методи се *теренската* и *телефонската анкета*. Постојат и *анкети по пошта*, но нивното користење е многу намалено во изминатата деценија, пред сè, поради малата веројатност да се добијат доволно одговори, односно да се пополнат доволно број на прашалници за исполнување на квантумот. Во последно време се прават обиди за *онлајн анкети*, иако нивната веродостојност е секогаш под знак прашалник поради малата или немањето контрола врз самиот процес на спроведување на анкетата.

5.3.6.3 Економски методи

Економската евалуација се базира на мерење, вреднување и идентификација на трошоците и користа од неколку алтернативни политики и нивна основна цел е да обезбедат најдобра алокација на достапните фондови во однос на некоја политика. Методите кои се користат се истите кои беа подетално објаснети во делот за анализа на политики, односно *cost-benefit* или *анализата на трошоци и придобивки* и *cost-effectiveness* или *анализа на трошоци и ефективност*, како и специфичниот случај на *cost-effectiveness* анализата кој се користи најмногу во здравството, *cost-utility* или *анализата на трошоци и утилизација (корисност)*.

5.3.6.4 *Baseline* и *Follow up* студии

Студијата пред и потоа (*before-and-after study*) или *baseline* и *follow up* студија е вид на компаративна студија која користи податоци од евалуација на состојбата пред и по имплементација на одредена програма, односно политика. За разлика од *временската серија* каде се спроведуваат повеќе преттест и посттест евалуации во одредени временски рамки, оваа студија се состои од една претходна и една постевалуација. Овој метод овозможува релативно лесно и со ниски трошоци да се споредат повеќе индикатори пред и по имплементација на активностите, но не може со сигурност да одреди дали промените се појавуваат исклучиво како ефекти од политиката или има и дополнителни влијанија независно од неа. Сепак, овој метод често се користи за евалуација на програми во многу општествени сектори поради наведените предности.

5.3.6.5 Мерење постигнувања

Мерењето постигнувања (Performance measurement) како метод често се користи во локалните и националните администрации и затоа е еден од најупотребуваните методи на административната евалуација.³³⁶ Основни индикатори кај овој метод може да бидат и *ефективноста* и *ефикасноста*. Овој метод се карактеризира со континуирани мерења на индикаторите во единица време и врз база на средствата кои се трошат или капацитетите кои се ангажираат во даден временски период. Промените во постигнувањата може на крај да се сумираат преку постигнатите резултати и врз база на тоа да се одреди ефективноста на потрошените средства или ефикасноста на употребените капацитети.

336 Knill, Christoph and Tosun, Jale, 2012. стр. 185.

5.3.7 Евалуацијата и креирање политики втемелени на факти

Евалуацијата како последна фаза од процесот на креирање и анализа на политики, како што беше напоменато и при нејзиното дефинирање, има за цел да ја процени успешноста на една политика, но, сепак, одлуката околу примената на заклучоците и препораките од евалуацијата е политичка. Во последно време постојат заложби процесот на одлучување околу успешноста на политиките да се унапреди и да се создадат предуслови за креирање применети политики кои ќе бидат втемелени на факти, односно „да се реформира и реструктурира процесот на применети политики со давање приоритет на критериумите за носење одлуки кои ќе бидат втемелени на факти. Ова се прави во обид да се надмине или да се минимизира неуспехот на политиката предизвикан поради несовпаѓање на очекувањата на властите и реалната состојба.“³³⁷ Во однос на „фактите“ Хед (*Brian W. Head*) разликува три типа на знаење³³⁸ кои генерираат докази или факти околу одредена политика или програма. Според него, прво е *политичкото знаење* преку кое се прави процена на расположението на политичките актери и моменталната политичка состојба во однос на некоја политика или програма, потоа е *знаењето*, односно *познавањата произлезени од менаџмент на политики* кое претставува практично знаење на луѓето инволвирани во процесот и третото е *научното знаење* од кое, всушност, произлегува и евалуацијата на политики. „Овие три типа на знаење претставуваат основа за дизајнирање, имплементација и евалуација на политиките и програмите. Не постои една туку три бази на факти. Овие диспаритетни бази кои го продуцираат знаењето претставуваат повеќестрани сетови на факти кои повеќе служат да дадат информации и да влијаат врз политиката, отколку да ја детерминираат.“³³⁹

Во однос на процесот на креирање политики втемелени на факти, Нил и Тусан³⁴⁰ препознаваат неколку практични ограничувања, од кои најзначајни се постојаниот притисок врз властите да ги решат проблемите и поради тоа времето кое го имаат на располагање за решавање на одреден проблем често многу е лимитирано. Поради ова честопати одлуките мораат да се носат на брзина и врз база на претпоставки без притоа доволно да се анализира проблемот. Исто така, многу иницијативи за креирање политики се базираат на

337 Howlett, Michael, „*Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada.*“ Canadian Public Administration, 52 (2009): 153-175. https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2009.00070_1.x стр. 154.

338 Head, Brian.W. „*Three Lenses of Evidence-Based Policy.*“ Australian Journal of Public Administration, 67 (2008): 1-11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x> стр. 5-7.

339 Ibid, стр. 7.

340 Knill, Christoph and Tosun, Jale, 2012. стр. 195.

претпоставки за идниот развој и не може да бидат тестирани. Затоа повторно мора да се направат предвидувања за идниот импакт на политиката базиран на сооднос помеѓу изворот на информации и здравата логика на законодавецот. Токму затоа и примената на *креирањето на политики втемелени на факти* сè уште е лимитирана и систематски се применува само во одредени сектори како здравството.

Резимеа

Резиме

Креирањето политики претставува сложен процес, кој често пати зависи од политичкиот систем во кој е креиран, а исходот на една политика во одреден политички систем не значи дека ќе биде идентичен со исходот на иста таква политика во друг политички систем. Затоа, анализата на креирање политики вообичаено се фокусира на единечни фази на целокупниот процес на креирање политики. Од претходно наведеното можеме да констатираме дека можноста за влијание врз агендата, заедно со дефинирање на природата на социјалниот проблем е круцијален извор на моќ, давајќи им предност на институциите кои го решаваат проблемот, односно предлагаат решение за него. Дополнително, евидентно е присуството на групи на актери (политичари, бирократија, масовни медиуми, интересовни групи, меѓународни организации итн.) кои се натпреваруваат едни со други со цел да издејствуваат поставување агенда која би била во согласност со нивните преференции.

Во однос на формулацијата на политиката, главен примат во повеќето политички системи има извршната власт, односно бирократијата, додека, пак, со усвојувањето на политиката доаѓаат до израз извршно-законодавните односи. Покажавме дека преку фрагментацијата на моќта може драстично да се влијае врз усвојување на политиката, која може да се постигне само преку преговори и потрага по компромис. Доколку политичкиот систем покажува концентрација на моќ, усвојувањето на политиката е помалку предизвикувачко.

Откако владата ќе донесе одлука во циклусот на применетата политика, на сила стапуваат прописите од истата политика со цел да се дојде до посакуваната промена наменета од страна на креаторите. Може да кажеме дека на прв поглед фазата на спроведување на политиката се чини дека е автоматско продолжување на процесот на донесување одлуки, но често пати во практиката може да постои значителен јаз помеѓу усвојувањето на новото законодавство и неговата имплементација.

Можеме да констатираме дека анализата на применетите политики се развива како една од најперспективните гранки на политичките науки. И покрај забележителниот напредок во емпириска и теоретска смисла, сепак, постојат предизвици. Оваа научна гранка е речиси невозможно да напредува само со обелоденување нови емпириски истражувања на национално или меѓународно ниво. Потребен

е пристап кон нови, добро утврдени клучни концепти. Ова вклучува преиспитување на класичните типологии и таксономии, развој на поинтегрирани теоретски модели, комбинација на различни истражувачки методологии, како и систематско поврзување на применетите мерки, односно акции (*policy outputs*), резултатите од политиките (*policy outcomes*) и влијанијата од политиките (*policy impacts*).

Учебникот „Применета политика“ претставува колективен труд и е резултат на одлична академска соработка на група професори при Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје, кои преку него сакаат да го поттикнат интересот и знаењата на читателите во областа на применетата политика.

Применетата политика е од исклучително значење за развојот на едно општество, особено за државите кои се во постојан процес на демократизација и усвојување на европските стандарди. Со проучување на применетата политика се доаѓа до резултати кои можат да бидат вклучени во активностите на академскиот кадар, студентите, администрацијата, но и пошироката јавност, во функција на анализа на општествено-политичкиот систем, како и реформските процеси во државата воопшто.

Анализата на различните концепти на примената политика, теориските и практични аспекти, како и нејзината имплементација можат да бидат корисни за ентитетите вклучени во процесот на формулирање и спроведување на политиките, вклучително и носителите на одлуки во државните институции, административните структури, политичките партии, граѓанскиот сектор итн.

Државите кои сè уште поминуваат низ процесот на стабилизација на своите политички системи, дефинирање на правците на иден развој, како и структурирање на различните општествени сегменти, посветуваат должно внимание на процесот на поставување на приоритетите, определување на носителите на имплементација на политиките, како и на оцената на резултатите од нивното спроведување. Оттаму, проучувањето на сите овие аспекти е нужно за развојниот пат на општеството и државата, а овој универзитетски учебник има за цел да го даде својот придонес кон остварување на оваа цел.

Посветено е внимание на дефиницијата и природата на применетата политика, нејзините елементи, типологии и димензии, како и различните модели на креирање на политиките. Начинот на креирање и формулирање на политиките, нивните официјални и неофицијални креатори, и различните нивоа во овој процес, исто така, се предмет на анализа. Се разгледува и усвојувањето

на политиките, анализата и евалуацијата на политиките, а посебен дел е посветен на имплементацијата на политиките.

Опфаќајќи ги сите овие димензии, учебникот ги доближува основните знаења од оваа област до читателите, овозможувајќи им да ја создадат основата за натамошно проучување и спроведување на истражувања на применетите политики.

Студентите добиваат можност за систематизирана претстава на применетата политика, а на пошироката јавност ѝ се дава можност да се запознае со концептите кои влијаат врз севкупниот општествен живот. Овој придонес кон истражувањата во областа на политичките науки дава дополнителна вредност на литературата во оваа област, и претставува основа за натамошни проучувања на применетите политики и нивна надградба во иднина.

Përmbledhje

Bërja e politikave është një proces kompleks, i cili shpesh varet nga sistemi politik në të cilin është krijuar, dhe rezultati i një politike në një sistem të veçantë politik nuk do të thotë se do të jetë identik me rezultatin e së njëjtës politikë në një sistem politik tjetër. Prandaj, analiza e politikëbërjes zakonisht përqendrohet në faza të vetme të procesit të përgjithshëm të politikë-bërjes. Nga sa më sipër mund të konkludojmë se mundësia e ndikimit në rendin e ditës, së bashku me përcaktimin e natyrës së problemit shoqëror është një burim thelbësor i fuqisë, duke u dhënë përparësi institucioneve që zgjidhin problemin, respektivisht të propozojnë një zgjidhje për të. Për më tepër, prania e grupeve të aktorëve (politikanë, burokraci, media masive, grupe interesi, organizata ndërkombëtare, etj.) Të cilët garojnë me njëri-tjetrin në mënyrë që të përcaktojnë një agjendë që do të ishte në përputhje me preferencat e tyre është e dukshme.

Lidhur me formulimin e politikës, përparësia kryesore në shumicën e sistemeve politike është pushteti ekzekutiv, respektivisht burokracia, ndërsa me miratimin e politikës dalin në pah marrëdhëniet ekzekutiv-legjislativ. Ne kemi treguar se copëzimi i pushtetit mund të ndikojë në mënyrë drastike në miratimin e politikave, të cilat mund të arrihen vetëm përmes negociatave dhe kërkimit të kompromisit. Nëse sistemi politik tregon një përqendrim të pushtetit, adoptimi i politikës është më pak sfidues.

Pasi qeveria ka marrë një vendim në ciklin e politikave, rregulloret e së njëjtës politikë hyjnë në fuqi për të arritur ndryshimin e dëshiruar të synuar nga krijuesit. Mund të themi se në shikim të parë faza e zbatimit të politikës duket të jetë një vazhdim automatik i procesit të vendimmarrjes, por shpesh në praktikë mund të ketë një hendek të konsiderueshëm midis miratimit të legjislativitetit të ri dhe zbatimit të tij.

Mund të konkludojmë se analiza e politikave të aplikuara po zhvillohet si një nga degët më premtuese të shkencës politike. Përkundër progresit të dukshëm në aspektin empirik dhe teorik, ka ende sfida. Kjo degë e shkencës është pothuajse e pamundur të përparohet vetëm duke zbuluar kërkime të reja empirike në shkallë kombëtare ose ndërkombëtare. Duhet të trajtohen koncepte të reja, të themeluara mirë. Kjo përfshin rishikimin e tipologjive dhe taksonomive klasike, zhvillimin e modeleve më të integruara teorike, kombinimin e metodologjive të ndryshme të hulumtimit si dhe lidhjen sistematike të masave të zbatuara, respektivisht veprimeve (policy outputs) rezultateve të politikave, (policy outcomes) dhe ndikimet e politikave.

Libri shkollor "Politika e zbatuar" është një përpjekje kolektive dhe është rezultat i bashkëpunimit të shkëlqyeshëm akademik të një grupi profesorësh në Fakultetin Juridik "Justinian Prima" në Shkup, të cilët përmes tij duan të stimulojnë interesin dhe njohuritë e lexuesve në këtë fushë të politikës së aplikuar.

Politika e aplikuar është jashtëzakonisht e rëndësishme për zhvillimin e një shoqërie, veçanërisht për vendet që janë në një proces të vazhdueshëm të demokratizimit dhe miratimit të standardeve evropiane. Duke studiuar politikën e aplikuar, merren rezultate që mund të përfshihen në aktivitetet e stafit akademik, studentëve, administratës, por edhe publikut të gjerë, për të analizuar sistemin socio-politik, si dhe proceset e reformave në vend. në përgjithësi.

Analiza e koncepteve të ndryshme të zbatimit të politikave, aspektet teorike dhe praktike, si dhe zbatimi i saj mund të jenë të dobishme për subjektet e përfshira në procesin e formulimit dhe zbatimit të politikave, duke përfshirë vendimmarrësit në institucionet shtetërore, strukturat administrative, partitë politike, shoqërinë civile etj.

Shtetet që ende po kalojnë procesin e stabilizimit të sistemeve të tyre politike, përcaktimin e drejtimeve të zhvillimit në të ardhmen, si dhe strukturimin e segmenteve të ndryshme shoqërore, i kushtojnë vëmendjen e duhur procesit të vendosjes së përparësive, përcaktimit të politikëbërësve, si dhe vlerësimit të rezultateve të zbatimit të tyre. Prandaj, studimi i të gjitha këtyre aspekteve është i nevojshëm për rrugën e zhvillimit të shoqërisë dhe shtetit, dhe ky libër shkollor universitar synon të kontribuojë në arritjen e këtij qëllimi.

Vëmendje i kushtohet përkufizimit dhe natyrës së politikës së aplikuar, elementeve, tipologjive dhe dimensioneve të saj, si dhe modeleve të ndryshme të politikëbërjes. Mënyra e krijimit dhe formulimit të politikave, krijuesit e tyre zyrtarë dhe joformalë, dhe nivelet e ndryshme në këtë proces janë gjithashtu subjekt i analizës. Janë marrë parasysh poashtu miratimi i politikave, analiza dhe vlerësimi i politikave, me një seksion të veçantë kushtuar zbatimit të politikave.

Duke mbuluar të gjitha këto dimensione, libri shkollor sjell më afër lexuesve njohuritë themelore në këtë fushë, duke u mundësuar atyre të krijojnë bazën për studime dhe hulumtime të mëtejshme të politikave të aplikuara.

Studentët fitojnë mundësinë për një prezantim sistematik të politikës së aplikuar, dhe publikut të gjerë i jepet mundësia të njihet me konceptet që ndikojnë në jetën e përgjithshme shoqërore. Ky kontribut për kërkimet në fushën e shkencave politike i shton vlerë literaturës në këtë fushë dhe është baza për studime të mëtejshme të politikave të aplikuara dhe azhurnimin e tyre në të ardhmen.

Nachwort

Politikkreierung ist ein komplexer Prozess, der häufig vom politischen System abhängt, in dessen Rahmen er entwickelt wird, wobei die Ergebnisse einer Politik in einem bestimmten politischen System nicht identisch mit den Ergebnissen der gleichen Politik in einem anderen politischen System sein müssen. Deshalb konzentriert sich die Analyse der Politikkreierung üblicherweise auf einzelne Phasen des Gesamtprozesses der Politikschöpfung. Aus dem bisher Erwähnten können wir feststellen, dass die Möglichkeit zur Beeinflussung der Agenda gemeinsam mit dem Definieren der Natur des sozialen Problems eine entscheidende Quelle der Macht darstellt, vorteilhaft für jene Institutionen, die das Problem lösen bzw. eine Problemlösung empfehlen. Gleichzeitig ist das Vorhandensein von Akteurengruppen (Politiker, Bürokratie, Massenmedien, Interessengruppen, internationale Organisationen usw.) offenkundig, die miteinander darum wetteifern, eine Agenda aufzustellen, die im Einklang mit ihren Präferenzen steht.

Im Hinblick auf die Formulierung der Politik hat die exekutive Macht bzw. die Bürokratie in den meisten politischen Systemen die Vorrangstellung, wohingegen durch die Verabschiedung der Politik die exekutiv-gesetzgebenden Verhältnisse zum Ausdruck kommen. Wir haben aufgezeigt, dass durch die Fragmentierung der Macht drastisch auf die Verabschiedung der Politik Einfluss genommen werden kann, erreichbar nur durch Verhandlungen und die Suche nach Kompromissen. Weist das politische System eine Machtkonzentration auf, ist die Verabschiedung der Politik weniger herausfordernd.

Nachdem die Regierung einen Beschluss im Rahmen der angewandten Politik verabschiedet, treten die Vorschriften eben dieser Politik mit dem Ziel in Kraft, zur gewünschten durch die Schöpfer aufgedrängte Veränderung zu gelangen. Auf den ersten Blick können wir sagen, dass die Phase der Politikumsetzung eine automatische Fortsetzung des Beschlussfassungsprozesses ist, in der Praxis jedoch kann es eine erhebliche Kluft zwischen der Verabschiedung der neuen Gesetzgebung und ihrer Implementierung geben.

Wir können feststellen, dass sich die Analyse der angewandten Politik zu einer der aussichtsreichsten Zweige der Politikwissenschaften entwickelt. Trotz des zu notierenden Fortschritts im empirischen und theoretischen Sinne, bestehen nach wie vor Herausforderungen. Dieser Wissenschaftszweig kann sich so gut wie nicht

nur anhand der Bloßlegung neuer empirischer Untersuchungen auf nationaler oder internationaler Ebene weiterentwickeln. Notwendig ist ein Ansatz für neue, gut festgelegte Schlüsselkonzepte. Dies schließt die Überprüfung der klassischen Typologien und Taxonomien ein, die Entwicklung von integrierteren Theoriemodellen, die Kombination aus unterschiedlichen Untersuchungsmethodologien sowie ein systematisches Zusammenführen der angewandten Maßnahmen bzw. Aktionen (policy outputs), der Politikergebnisse (policy outcomes) und der Politikeinflüsse (policy impacts).

Das Lehrbuch „Angewandte Politik“ ist eine Teamarbeit und das Ergebnis der ausgezeichneten akademischen Zusammenarbeit einer Gruppe von Professoren der Juristischen Fakultät „Justinian I“ in Skopje, die mit seiner Hilfe das Interesse und das Wissen der Leser im Bereich angewandte Politik wecken und erweitern wollen.

Angewandte Politik ist von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung einer Gesellschaft, besonders für jene Staaten, die sich in einem kontinuierlichen Prozess von Demokratisierung und Annahme der europäischen Standards befinden. Durch das Studieren der angewandten Politik werden Ergebnisse erreicht, die in die Aktivitäten des akademischen Lehrpersonals, der Studenten, der Verwaltung und auch der breiteren Öffentlichkeit eingebunden werden können, um eine Analyse des gesellschaftlich-politischen Systems sowie überhaupt der Reformprozesse im Staat anzustellen.

Die Analyse der unterschiedlichen Konzepte der angewandten Politik, die theoretischen und praktischen Aspekte sowie deren Implementierung können für die Entitäten, die in den Politikformulierungs- und Umsetzungsprozess eingebunden sind, einschließlich für die Träger von Beschlüssen in den staatlichen Institutionen, die Verwaltungsstrukturen, politische Parteien, die Zivilgesellschaft usw. von Nutzen sein.

Die Staaten, die immer noch den Prozess der Stabilisierung ihrer politischen Systeme, der Definierung der Richtung für eine künftige Entwicklung sowie der Strukturierung der verschiedenen gesellschaftlichen Segmente durchlaufen, widmen dem Prozess der Prioritätenfestlegung, der Bestimmung der Träger der Politikimplementierung sowie der Bewertung der Ergebnisse aus deren Umsetzung gebührende Aufmerksamkeit. Daher ist das Studieren all dieser Aspekte für den Entwicklungsweg von Gesellschaft und Staat unabdingbar. Dieses Lehrbuch möchte seinen Beitrag für das Erreichen dieses Ziels leisten.

Es schenkt der Definierung und der Natur der angewandten Politik, ihren Elementen, den Typologien und Dimensionen sowie den unterschiedlichen Modellen der

Politikkreierung Aufmerksamkeit. Ebenso sind die Art und Weise der Kreierung und der Formulierung von Politiken, ihre offiziellen und inoffiziellen Schöpfer sowie die unterschiedlichen Ebenen dieses Prozesses Gegenstand der Analyse. Die Verabschiedung, die Analyse und Evaluierung der Politiken werden beleuchtet und ein gesonderter Teil beschäftigt sich mit der Implementierung der Politiken.

All diese Dimensionen einschließend, bringt das Lehrbuch den Lesern das wesentliche Wissen zu diesem Bereich näher und ermöglicht es ihnen, eine Grundlage für das weitere Studieren und die Umsetzung von Untersuchungen der angewandten Politiken zu schaffen.

Die Studenten erhalten die Gelegenheit zu einer systematisierten Vorstellung über die angewandte Politik und der breiteren Öffentlichkeit wird die Möglichkeit gegeben, jene Konzepte kennenzulernen, die das gesamt-gesellschaftliche Leben beeinflussen. Dieser Beitrag zu Untersuchungen im Bereich der Politikwissenschaften verleiht der Literatur in diesem Bereich einen Mehrwert und stellt eine Grundlage für das weitere Studieren der angewandten Politiken und deren künftige Fortentwicklung dar.

Summary

Policy-making is a complex process, which often depends on the political system in which it is created, and the outcome of one policy in a particular political system does not imply that it will be identical to the outcome of the same policy in another political system. Therefore, policy-making analysis usually focuses on single phases of the overall policy-making process. From all of this, a conclusion can be drawn that the possibility to influence the agenda, as well as to define the nature of the social problem, is a crucial source of power, by giving preference to the institutions that solve the problem, i.e., propose a solution to it. In addition, the presence of groups of actors (politicians, bureaucracy, mass media, interest groups, international organizations, etc.), who compete with each other to set an agenda that would be in line with their preferences, is quite evident.

Regarding the formulation of the policy, the main primacy in most political systems is given to the executive power, i.e., the bureaucracy, while with the adoption of the policy the executive-legislative relations come to the fore. We have shown that the fragmentation of power can drastically influence the adoption of policies, which can only be achieved through negotiations and compromise. If the political system shows a concentration of power, the adoption of policies is less challenging.

Once the government has made a decision in the applied policy cycle, the regulations of the same policy come into force in order to achieve the desired change intended by the policymakers. We can say that at first glance the policy implementation phase seems to be an automatic continuation of the decision-making process, but, often in practice, there can be a significant gap between the adoption of new legislation and its implementation.

We can conclude that the analysis of applied politics is developing as one of the most promising branches of political science. Despite significant progress in an empirical and theoretical sense, there are still challenges ahead. This branch of science is almost impossible to advance only by disclosing new empirical research, both nationally and internationally. New, well-established key concepts need to be approached. This includes re-examining classical typologies and taxonomies, developing more integrated theoretical models, combining different research methodologies, and systematically linking policy outputs, policy outcomes, and policy impacts.

The textbook “Applied Politics” is a collective work and is the result of the excellent academic cooperation of a group of professors at the Faculty of Law “Iustinianus Primus” in Skopje, who, through it, would like to stimulate the interest and knowledge of the readers in the field of applied politics.

Applied politics is extremely important for the development of any society, especially for the countries that are in a constant process of democratization and adoption of European standards. By studying the applied policy, results are obtained that can be included in the activities of the academic staff, students, administration, but also the general public, in order to analyze the social and political system, as well as the reform process in the country in general.

The analysis of different applied policy concepts, theoretical and practical aspects, as well as its implementation, can be useful for the entities involved in the policy formulation and implementation process, including decision-makers in state institutions, administrative structures, political parties, civil society, etc.

States that are still going through the process of stabilization of their political systems, defining the directions of future development, as well as structuring the various social segments, pay due attention to the process of setting priorities, determining the policymakers, as well as to the evaluation of the results if their implementation. Therefore, the study of all these aspects is necessary for the developmental path of society and the state, and this university textbook aims to contribute towards achieving this goal.

Attention is given to the definition and nature of applied politics, its elements, typologies, and dimensions, as well as the different models of policymaking. The way policies are made and formulated, their formal and informal makers, and the different levels in this process are also subject to analysis. Policy adoption, policy analysis, and evaluation are also considered, with a separate section devoted to policy implementation.

Covering all these dimensions, the textbook brings the basic knowledge in this area to the readers, enabling them to create the foundation for further study and research of the applied policies.

Students are given an opportunity for a systematic presentation of applied politics, while the general public has the opportunity to get acquainted with the concepts that affect the overall social life. This contribution to research in the field of political science is an added value to the literature in this field, and is the basis for further studies of applied politics and their upgrading in the future.

Библиографија

Библиографија

- » Aberbach J, Rockman B. *Civil servants and policymakers: neutral or responsive competence?* Governance 1(1). 1994.
- » A. Etzioni. Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. Public Administration Review, (1967).
- » Albert H. Cantril, Susan Davis. Cantril; Reading Mixed Signals-Ambivalence in American Public Opinion About Government; Woodrow Wilson Center Press;(1999).
- » Almond, Gabriel Abraham, and Sidney Verba. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton university press, 2015.
- » Anderson, James E. "Public Policymaking," Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.
- » Andrea.D.Rounce; Political Actors' Perceptions of Public Opinion: Assessing the Impact of Opinion on Decision Making; Prepared for the Canadian Political Science Association's Annual Meeting, Winnipeg, Manitoba, June 3 to 5, 2004; <https://cpsa-acsp.ca/papers-2004/Rounce.pdf>
- » Andreas. Warntjen. Mode(l)s of Decision-Making in the Council of the European Union; Paper being prepared for the 11th Biennial Conference European Union Studies Association Panel 'Negotiation Theory and the EU: The State of the Art' Los Angeles, April 2009,(p.3); http://aei.pitt.edu/33158/1/warntjen_andreas.pdf
- » Araya J.P. *Bureaucratic Influence in Policy Formulation*. In: Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_3176-1
- » Bacchi, C.L. *Analysing Policy: What's the Problem Represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Education, 2009.
- » Bachrach, P. and M.S. Baratz. 'Two Faces of Power', American Political Science Review, 56(4), 1962.
- » Bardach, Eugene "A Practical Guide for Policy Analysis," London: Sage publications ltd. 2012.
- » Birkland, Thomas A. "An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making", New York: Routledge, 2011.

- » Bugaric, Bojan. "Courts as Policy-Makers: Lessons from Transition," *Harvard International Law Journal* 42, no. 1 (Winter 2001): 247-288.
- » Byers, Jason S. Carson, Jamie L. & Williamson, Ryan D. *Policymaking by the Executive: Examining the Fate of Presidential Agenda Items, Congress & the Presidency*, 2019., DOI: 10.1080/07343469.2019.1631905.
- » Cairney, Paul, *"Understanding Public Policy Theories and Issues"* New York: Palgrave MacMillan, 2012.
- » Charles E., Lindblom. The Science of "Muddling Through", *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2(Spring, 1959), Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public.
- » Cobb, R.W. and C.D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1983.
- » Daynard, R.A., Hash, L.E. and A. Robbins. 'Food Litigation: Lessons from the Tobacco Wars', *Journal of the American Medical Association*, 288(17): 2179, 2002.
- » Downs, A. 'Up and Down with Ecology: The "Issue Attention Cycle', *The Public Interest*, 28: 38-50, 1972.
- » Dunn, William N. *"Public Policy Analysis"* New York: Routledge, 2018.
- » Dye, Thomas R. *"Understanding public policy"* New York: Pearson Education, Inc., 2013.
- » Dye, Thomas R., and Carolyn Stewart Dyer. *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states*. Chicago: Rand McNally, 1966.
- » Elazar, Daniel J. *American Federalism: A View from the States* (New York: Harper & Row, 1984, chap. 4.
- » Erne, R. 'Interest associations', in D. Caramani (ed.), *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- » Fischer, Frank, Miller, Gerald J. and Sidney, Mara S. Eds. *„Handbook of Public Policy Analysis-Theory, Politics, and Methods,"* New York: CRC Press, 2007.
- » Jens, Nilsson. Carina, Lundmark; ``The Effect Of Personal Values And The Roles On Representational Principles In Natural Resource Management Decision-Making``; *Heliyon* Volume 6, Issue 5, May 2020, e04032; <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2405844020308768#bib39>;
- » Hague, Rod, and Martin Harrop. *Comparative government and politics*. Vol. 6. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004.
- » Hönnige, Christoph. *The Electoral Connection: How the Pivotal Judge Affects Oppositional Success at European Constitutional Courts*, *West European Politics*, 32:5, 2009.

- » Howell, William G. *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.
- » Howlett, Michael and Ramesh, M. *"Studying Public Policy-Policy Cycles and Policy Subsystems"* Oxford: Oxford University Press, 2003.
- » Howlett, Michael and Ramesh, M. *"Studying Public Policy-Policy Cycles and Policy Subsystems"* Oxford: Oxford University Press, 2003.
- » James.E; Anderson.Public Policymaking; Houghton Mifflin Company; New York (2003).
- » Jerit, J. 'Reform, Rescue, or Run Out of Money? Problem Definition in the Social Security Reform Debate', *Harvard International Journal of Press/Politics*, 11(1): 9–28, 2006.
- » Kavanagh, Dennis. *Political culture*. Macmillan International Higher Education, 1972.
- » Knill, Christoph & Tosun, Jale. *Public Policy, A New Introduction*, Palgrave MacMillan 2012.
- » Kraft, Michael E. and Furlong, Scott R. *"Public Policy-Politics, Analysis, Alternatives"* London: Sage Publications Ltd. 2018.
- » Kreppel, A. *'Legislatures'*, in D. Caramani (ed.), *Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- » Laws, David and Hajer, Maarten во Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin eds. *"The Oxford Handbook of Public Policy."* Oxford: Oxford University Press, 2006.
- » Layard, Richard and Glaister, Stephen, *"Cost-Benefit Analysis"* Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- » Levin, Henry M. and McEwan, Patrick J. *"Cost-Effectiveness Analysis: Methods and Applications"* London: Sage publications ltd. 2001.
- » Light, Paul. *The President's Agenda*, rev. ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991, chap. 3.
- » Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty- Six Countries*. New Haven, CT and London: Yale University Press, 1999.
- » Linda J; Firth; ``Role of values in public decision-making: where is the fit?``; *Impact Assessment and Project Appraisal*; volume 16, number4, December 1998, (p 327), Beech Tree Publishing. 10 Watford Close, Guildford, Sum:y GUI 2EP, UK. ISSN: 1461-5517 (Print) 1471-5465 (Online) Journal homepage: <https://www.tandfonline.com/loi/tiap20>

- » Lindblom, C.E. *'Still Muddling, Not Yet Through'*, Public Administration Review, 39(6), 1979.
- » Linfield, Kenneth J. and Posavac, Emil J. *"Program Evaluation-Methods and Case Studies."* London: Routledge, 2019.
- » Makridakis, S., Wheelwright, S., & Hyndman, R. J. „*Forecasting: Methods and Applications*“ New York: John Wiley & Sons, 1997.
- » McConnell, Allen *"Understanding Policy Success,"* New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- » McLaughlin, M. W. & Phillips, D. C. (Eds.), *"Evaluation and education at quarter century."* Chicago: National Society for the Study of Education, 1991.
- » Michal.E,Kraft. Scott.R,Furlong; Public policy : Politics, analysis, and alternatives; Sixt Edition;SAGE Publications, Inc.Thousand Oaks, California;(2018).
- » Moran, Michael, Martin Rein, and Robert E. Goodin eds. *"The Oxford Handbook of Public Policy."* Oxford: Oxford University Press, 2006.
- » Müller, W.C. *'Governments and Bureaucracies'*, in D. Caramani (ed.), Comparative Politics.Oxford: Oxford University Press, 2011.
- » Negi,Mohita. Essay on Legitimacy: Meaning, Sources and Types; <https://www.yourarticlelibrary.com/essay/essay-on-legitimacy-meaning-sources-and-types/24320>.
- » Newton, Kenneth, and Jan W. Van Deth. *Foundations of comparative politics: democracies of the modern world.* Cambridge University Press, 2016.
- » Olson, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- » Pal, Leslie, *Beyond Policy Analysis – Public Issue Management in Turbulent Times,* Toronto: Nelson Education, 2014.
- » Patton, Michael Quinn, *"Qualitative Research and Evaluation Methods,"* London: Sage publications ltd. 2015.
- » Perry M. Blair Ed., LPCC; A Brief Overview Of Mixed-Scanning Decision Theory; Paper presented September 2015 at University of the Cumberland; https://www.academia.edu/16338530/Mixed_Scanning_Approach_To_Decision_Making.
- » Peters B., *The politics of bureaucracy.* Longman, New York, 1995.
- » Rich, Andrew and Weaver, R. Kent. "Think Tanks and the Politicization of Expertise," in Allan J. Cigler and Burdett A. Loomis, eds., Interest Group Politics, 5th ed. Washington, D.C.: CQ Press, 1996.
- » Rochefort, David A. and Cobb, Roger W. eds., *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda.* Lawrence: University Press of Kansas, 1994.

- » Rogers, E.M., Dearing, J.W. and D. Bregman. 'The Anatomy of Agenda-Setting Research', *Journal of Communication*, 43(2): 68–84, 1993.
- » Role of Bureaucracy in Policy Formulation, Implementation and Analysis, IGNOU, 2017. Достапно на <http://www.igntu.ac.in/eContent/IGNTU-eContent-345860477706-MA-PoliticalScience-4-Dr.GeorgeT.Haokip-Paper401PublicPolicyandDevelopmentinIndia-Unit3.pdf>.
- » Rossi, Peter H, Lipsey, Mark W. and Freeman, Howard E. *"Evaluation-a systematic approach"* London: Sage Publications Ltd. 2004.
- » Rubin, Allen and Babbie, Earl, *"Essential Research Methods for Social Work,"* Boston: Cengage Learning, 2016.
- » Scharpf, F.W. *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press, 1997.
- » Schattschneider, E.E. *The Semi sovereign People*. Hinsdale, IL: The Dryden Press, 1975.
- » Schattschneider, E.E. *The Semi sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.
- » Sea-Shon.Chen;The Relation between Ideology and Decision-making; <http://www.jgbm.org/page/20%20Dr.%20Sea-Shon%20Chen.pdf>
- » Stone Sweet, A. 'The Politics of Constitutional Review in France and Europe', *International Journal of Constitutional Law*, 5(1): 69–92, 2007.
- » Stone Sweet, A. "Constitutions, rights and Judicial power" in Caramani, Daniele, ed. *Comparative politics*. Oxford University Press, 2020.
- » Stone Sweet, A. *The Birth of Judicial Politics in France – The Constitutional Council in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- » Stone, D.A. 'Causal Stories and the Formation of Policy Agendas', *Political Science Quarterly*, 104(2): 281–300, 1989.
- » Sweet, Stone, A. *Governing with judges: constitutional politics in Europe*. OUP Oxford, 2000.
- » Taylor, David and Balloch, Susan Eds. *"The Politics of Evaluation: Participation and Policy Implementation,"* Bristol: The Policy Press, 2005.
- » Tsebelis, George. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
- » Vanberg, G. 'Abstract Judicial Review, Legislative Bargaining, and Policy Compromise', *Journal of Theoretical Politics*, 10(3). 1998.
- » Volcansek, Mary L. 'Constitutional Courts as Veto Players: Divorce and Decrees in Italy', *European Journal of Political Research*, 39:3, 347–72, 2001.

- » Volcansek, Mary L., ed. *Judicial politics and policy-making in Western Europe*. Psychology Press, 1992.
- » Waldo, D. *Development of theory of democratic administration*. Am Polit Sci Rev 46(1), 1952.
- » Weber, M. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Free Press, 1947.
- » Weimer, David L. and Vining, Aidan R. *"Policy Analysis"* New York: Pearson Education, Inc., 2011.
- » Werner, T. and G.K. Wilson. 'Interest Groups', in D. Caramani (ed.), *Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2008.
- » Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston: Little, Brown, 1979.
- » Williams, Robin M. Jr., *American Society*, 3rd ed. (New York: Knopf, 1974), поглавје 11.
- » Wilson W. *The study of public administration*. Polit Sci Quart 2(2), 1887.
- » Wood, B.D. and A. Doan. *The Politics of Problem Definition: Applying and Testing Threshold Models*, American Journal of Political Science, 47(4):640–53, 2003.
- » Wu X, Ramesh M, Howlett M, Fritzen S. *The public policy primer: managing the policy process*. Routledge, London. 2010.
- » Zibuyile Nompumelelo; Dlamini. The Rational-Comprehensive Model; https://www.academia.edu/12921868/The_Rational_Comprehensive_Model
- » Деловникот за работа на Собранието на РСМ, <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>
- » Драган. Гоцевски. Фросина. Илиевска. Деконструирање на концептот на јавен интерес во Република Македонија: (зло)употреба во име на граѓаните; Институт за комуникациски студии Висока школа за новинарство и за односи со јавноста; Скопје, Македонија, 2015.
- » Климовски, С. Каракамишева-Јовановска, Т. Спасеновски, А. „Политички партии и интересовни групи“ Скопје: КАС, 2016.
- » Климовски, С., Каракамишева-Јовановска, Т., Спасеновски, А. *Современи политички системи*, Скопје: КАС, 2017.
- » Марија, Ристеска. Јавна политика, анализа на јавни политики и јавна вредност; Фондација Конрад Аденауер во Република Македонија; Скопје, 2017.
- » Силјановска-Давкова, Каракамишева-Јовановска и Спасеновски; Парламентарно право; Фондација Конрад Аденауер во Република Северна

Македонија и Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2019.

- » Томислав, Чокревски. Лазар, Китаноски. Социологија на правото; Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје; 2001;стр.251.

Есеи

- » Adelle, Camilla and Weiland, Sabine „*Policy assessment: the state of the art*“, Impact Assessment and Project Appraisal, 30:1, (2012) 25-33, <http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2012.663256>
- » Bolland, John M. and Bolland, Kathleen A. *Program Evaluation and Policy Analysis: Toward a New Synthesis*, Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 6, No. 4 (Winter, 1984), pp. 333-340.
- » <http://www.jstor.org/stable/1163973>
- » Buchanan J.M. “*Opportunity Cost.*” In: Eatwell J., Milgate M., Newman P. (eds) *The World of Economics.* (1991) The New Palgrave. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-21315-3_69
- » Geva-May, Iris, and Leslie A. Pal. “*Good Fences Make Good Neighbours: Policy Evaluation and Policy Analysis – Exploring the Differences.*” *Evaluation* 5, no. 3 (July 1999): 259–77. <https://doi.org/10.1177/13563899922208986>
- » Head, Brian.W. “*Three Lenses of Evidence-Based Policy.*” *Australian Journal of Public Administration*, 67 (2008): 1-11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2007.00564.x>
- » Howlett, Michael, „*Policy analytical capacity and evidence-based policy making: Lessons from Canada.*” *Canadian Public Administration*, 52 (2009): 153-175. https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2009.00070_1.x
- » King, Gary et. all “*A “politically robust” experimental design for public policy evaluation, with application to the Mexican Universal Health Insurance program*” *Journal of Policy Analysis and Management* 26, no. 3 (Summer 2007):479-506. <https://doi.org/10.1002/pam.20279>



ISBN 978-608-4648-66-6
ISBN 978-608-4655-85-5