

UVOD U JAVNE I MEDIJSKE POLITIKE

INTRODUCTION TO PUBLIC AND MEDIA POLICIES

Pregledni znanstveni članak

*Doc. dr. Amer Džihana**

Sažetak

U ovom radu predstavljaju se osnovni pojmovi neophodni za razumijevanje procesa pravljenja javnih politika, kao i glavni principi koji vode procese kreiranja medijskih i komunikacijskih politika. Predstavljene su najvažnije faze ciklusa kreiranja javnih politika, te su na odgovarajućim mjestima iznijete neke od osnovnih kritika ovog modela koje se mogu naći u akademskoj literaturi. Model policy ciklusa ima značajnu heurističku vrijednost i uz uključenje drugih analitičkih perspektiva omogućuje adekvatno razumijevanje osnovnih elemenata procesa javnih politika. Medijske i komunikacijske politike predstavljene su kroz paradigmu konvergencije, te je ukazano na procese redefiniranja osnovnih principa ovih politika. Najsnažniji poticaji za promjene dolaze od aktera koji promoviraju neoliberalne vrijednosti.

Ključne riječi: javne politike, medijske i komunikacijske politike, policy ciklus, konvergencija.

Abstract

This paper presents the basic concepts necessary for understanding the policy-making process, as well as the main principles that guide the processes of creating media and communication policies. The most important phases of the policy-making cycle have been presented and some of the basic criticisms of this model that can be found in the academic literature have been presented in appropriate places. In essence, the policy cycle model has significant heuristic value and, with the inclusion of other analytical perspectives, provides an adequate understanding of the basic elements of the public policy process. Media and communication policies are presented through the paradigm of convergence, and the processes of redefining the basic principles of these policies are pointed out. The

** International Burch University Sarajevo. E-mail: amer.dzihana@ibu.edu.ba*

strongest incentives for change come from actors who promote neoliberal values.

Key words: public policy, media and communication policy, policy cycle, convergence.

1. UVOD

Proučavanje javnih politika sve je važnije, kako u akademskim debatama tako i u okviru rasprava stručnih zajednica i opće javnosti kada se suočavaju s rješavanjem problema zajednice. Takva vrsta znanja omogućuje različitim akterima uključenost u procese oblikovanja, primjene i procjenjivanja javnih politika.

U postratnoj Bosni i Hercegovini (BiH) proces kreiranja javnih politika bio je pod snažnim utjecajem međunarodne zajednice koja je oblikovala i provodila javne politike u gotovo svim sektorima kako bi osigurala održiv mir i omogućila funkcioniranje ratom razorene države. Slabljenjem utjecaja međunarodne zajednice, sve više je rasla potreba kod domaćih aktera da kreiraju javne politike koje će omogućiti stvaranje pozitivnih društvenih promjena. Otuda je poznavanje procesa kreiranja javnih politika postalo izuzetno značajno kako za bosanskohercegovačke vlasti, tako i za različite aktere iz sektora civilnog društva koji žele da imaju aktivniju ulogu u ovom procesu.

Tipičan slučaj kada je međunarodna zajednica kreirala i implementirala javne politike odnosi se na medijski sektor. Međunarodna zajednica je od kraja rata reformskim inicijativama transformirala kompletan medijski sektor. Po uzoru na zakone u razvijenim zapadnim zemljama kreiran je zakonodavni medijski okvir, uspostavljene su nove institucije i organizacije sa značajnim ulogama u funkcioniranju medijskog sistema, podržavani su različiti programi obuke i proizvodnje sadržaja u medijima. Jusić i Ahmetašević (2013) podijelili su djelovanje međunarodne zajednice na reformi medija u BiH u tri faze. Prva faza odnosi se na izgradnju mira, liberalizaciju i izgradnje pluralizma (od 1996. do 1998. godine.); druga uključuje strukturalne reforme sektora (od 1998. do 2002. godine); a u trećoj fazi napravljen je pokušaj ka stabilizaciji medijskog sektora (2002.-2013.). U svim ovim reformama, domaći donositelji odluka nisu vodili glavnu riječ, ali su svojim djelovanjima, a naročito otporima prema reformama, utjecali na oblikovanje pojedinih rješenja. Najočitiiji primjer takvog djelovanja lokalnih političara jeste uspostava javnog RTV sistema BiH, u kojoj je ideja vodilja bila da reforma ostane u okvirima dominantnih etničkih i entitetskih podjela (Džihana, 2012). Nakon gotovo potpunog povlačenja međunarodne

zajednice iz procesa kreiranja medijskih politika u BiH, dolazi do potpunog kolapsa u procesu kreiranja medijskih politika.

Tako, naprimjer, dugi niz godina postoje različite inicijative za izmjenu zakonodavstva koje tretira pitanje pristupa informacijama koje su u posjedu organa javne vlasti. S jedne strane, inicijative koje dolaze od organa vlasti redovno idu ka umanjenju već stečenih prava i produženju rokova za dostavljanje informacija. Na drugoj strani, organizacije civilnog društva zahtijevaju da se zakoni usklade s međunarodnim standardima u ovoj oblasti. To se posebno odnosi na proaktivan pristup vlasti u objavljivanju informacija. Ured Ombudsmena BiH je u 2019. godine izdao „Specijalni izvještaj o iskustvima u primjeni zakona o slobodi pristupa informacijama u Bosni i Hercegovini“, podržavajući inicijativu organizacija civilnog društva (Zašto Ne, 2021), kojom se traži da se u zakon uvede princip proaktivne transparentnosti gdje bi se uspostavili jasni standardi koji uključuju i katalog informacija koje će sve javne institucije morati objavljivati na svojim internet stranicama. (Analiziraj, 2021). Međutim, ova inicijativa civilnog sektora, kao i mnoge druge, nije daleko odmakla. Sličan je slučaj s inicijativom za reguliranje transparentnosti medijskog vlasništva, pluralizma informacija i oglašivačkog tržišta u BiH. Nekoliko domaćih organizacija civilnog društva uz pomoć Evropske unije, izradilo je nacрте zakona, ali oni još uvijek nisu razmatrani u bilo kojoj parlamentarnoj proceduri unatoč činjenici da ne postoji zakon niti druga pravila kojima se regulira pitanje transparentnosti medijskog vlasništva u BiH. (BH novinari, 2019). Postoje i drugi primjeri u medijskom sektoru kada se jasno ukaže na određeni problem, pa se zatim formuliraju i potencijalna rješenja, ali nakon toga dolazi do zastoja u procesu kreiranja javnih politika.

U ovom radu predstavljaju se osnovni koncepti javnih politika, a na osnovu kojih je moguće započeti razgovor o procesu kreiranja javnih politika u bosanskohercegovačkom kontekstu. Pored toga, u radu su skicirani i osnovni principi i trendovi medijskih i komunikacijskih politika. Namjera je bila da se ukratko predstavi okvir unutar kojeg se promišljaju osnovne teme medijske i komunikacijske politike.

2. POJAŠNJENJE POJMOVA

S obzirom da se radi o novoj naučnoj disciplini na našim prostorima, ali i novim praksama unutar samog procesa donošenja i primjene odluka vlasti u BiH, još uvijek postoji i određena pojmovna zbrka kada se govori o javnim politikama.

Javna politika je termin koji polako postaje općeprihvaćen kao prijevod engleske fraze *public policy*. U ovom radu se podvlači razlika između politike kao aktivnosti zasnovane na “moći i interesima političkih aktera,

koje proizilazi iz izbornih rezultata, ali koje karakterizira određen stepen poborničtva i iracionalnosti u donošenju odluka” (UNDP, 2010: 7) i onoga što zovemo *policy* – sadržaj političkog odlučivanja koji je usmjeren na racionalno rješavanje problema, i to izborom jednog između nekoliko alternativnih rješenja za jedan te isti problem (UNDP, 2010: 7). U tom smislu, u radu se najčešće koristi pojam javna politika kako bi se preciziralo na šta se konkretno misli, ali se isto tako koristi i izvorni termin *policy* koji je praktičniji, i to kako bi se taj pojam što više odomačio u raspravama o javnim politikama na bosanskom jeziku. Također, ne treba zaboraviti da se prilikom označavanja sektorskih politika misli na *policy*, a ne na politiku u tradicionalnom značenju te riječi. Naprimjer, medijska, obrazovna i ekonomska politika označavaju javne politike koje se odnose na područja medija, obrazovanja i ekonomije.

3. NAUKA O JAVNIM POLITIKAMA

Rješavanje problema društvene zajednice obično zahtijeva djelovanje vlasti, pogotovo ako se radi o problemima koji dotiču cjelokupno društvo ili njegov značajan dio. Kako iskorijeniti siromaštvo, na koji način smanjiti nezaposlenost, kako sačuvati prirodnu okolinu... sve su to pitanja koja se ne mogu efikasno adresirati bez onih koji imaju političku moć odlučivanja. Onih koji raspolažu javnim budžetima i koji su dobili povjerenje da brinu o ovim pitanjima. Kada imamo ta dva elementa – probleme zajednice i djelovanje vlasti – dolazimo na teren javnih politika (eng. Public Policy).

Historijski gledano, vlasti su se oduvijek na ovaj ili onaj način bavile pitanjima zajednice. Međutim, od Drugog svjetskog rata polako se pojavljuje nauka o javnim politikama (eng. Public Policy Science) koja pokušava na inovativan način da produbi razumijevanje o vezama između vlasti i građana. Ove studije razlikovala su se od tadašnjih političkih nauka koje su imale fokus na normativnim ili moralnim dimenzijama vladavine ili su detaljno opisivale djelovanja specifičnih političkih institucija, po tome što su nastojale da iznjedre pristup koji će pomiriti političku teoriju i praksu kroz empirijsku analizu problema (Howlett i Ramesh, 1995, str.3). U osnovi ovog pristupa leži okrenutost ka racionalnom donošenju odluka koje su bazirane na činjenicama.

Zametak koji karakterizira studije javnih politika obilježen je, prije svega, težnjom ka *relevantnosti*. Policy studije predstavljaju akademske radove koji nastoje raditi stvarni politički posao – doprinositi životnom boljitku nudeći nešto što politički akteri mogu uzeti i iskoristiti. Ove su studije eksplicitno *normativne*, u njima se prepoznaju vrijednosne premise prilikom odabiranja između različitih opcija, a često i u odbrani osnovnih vrijednosnih pretpostavki iz kojih proizlaze koncepti javnih politika. One se

razlikuju od drugih disciplina političkih nauka po tome što imaju *orijentaciju prema akciji*. Osnovno pitanje oko kojeg su organizirane studije javnih politika jest šta možemo kao politička zajednica uraditi, a ne kako nešto treba biti. Dok političke nauke često propisuju dizajn političkih institucija, kao instrumenata kolektivnih vrijednosti, studije javnih politika fokusiraju se na to šta možemo uraditi unutar institucija i kroz postojeće institucionalne oblike. (Moran, Rein i Goodin 2006, str. 5-6).

Pioniri u polju znanosti o javnim politikama bili su Lerner i Lasswell (1951), a ovaj drugi je na samom početku zacrtao da ove studije trebaju biti multidisciplinarne, okrenute ka rješavanju problema i eksplicitno normativne. Howlett i Ramesh (1995) podsjećaju da je ova orijentacija policy studija u najvećem dijelu ostala i danas prisutna, ali da je došlo do promjena u svakoj od komponenti koje je Lasswell spomenuo. Multidisciplinarnost je već neko vrijeme karakteristična za većinu naučnih disciplina, i naučnici danas ne brinu toliko o tome da li moraju nešto posuditi iz drugih disciplina, već je osnovni izazov taj da onaj ko proučava javne politike mora biti stručnjak u najmanje dva polja – u području javnih politika i u polju koje je predmet javne politike. Rješavanje stvarnih društvenih problema svakako je jedna od osnovnih premisa studija javne politike, ali u praksi vlasti su se pokazale itekako otpornim na savjete koje su im davali policy analitičari i odluke su često bazirale na nekim drugim potrebama i prioritetima. Normativna orijentacija doživjela je najmanje promjena, i većinom su policy analitičari procjenjivali ciljeve, sredstva i procese javnih politika. Međutim, nastojanja da se propisuju ciljevi vremenom su oslabila, stoga se javne politike sve više evaluiraju unutar ciljeva koje je vlast već odredila.

4. ŠTA SU JAVNE POLITIKE?

Jedna od najpamtljivijih definicija javne politike glasi “javne politike su sve ono što vlasti odluče učiniti ili ne učiniti“ (Dye, 1972, str. 2). Howlett i Cashore (2014, str.17-18) uočavaju nekoliko bitnih elementa u ovoj definiciji. Prvi je da se njome naglašava da su vlasti primarni agent pravljenja javnih politika, a da to nisu odluke poslovne zajednice, nevladinih organizacija ili bilo kojih drugih interesnih skupina i društvenih grupa. Drugo, javne politike u najjednostavnijoj formi predstavljaju izbor koji su napravile vlasti da nešto učine ili ne učine. U oba slučaja radi se o svjesnom izboru vlasti. Povezano s ovim, potrebno je primjetiti da javne politike često imaju neželjene posljedice. Međutim, ove posljedice se smatraju javnim politikama samo ako su unaprijed predviđene i namjeravane. U suprotnom, smatraju se nus-produktima koji su ponekad korisni, a ponekad štetni.

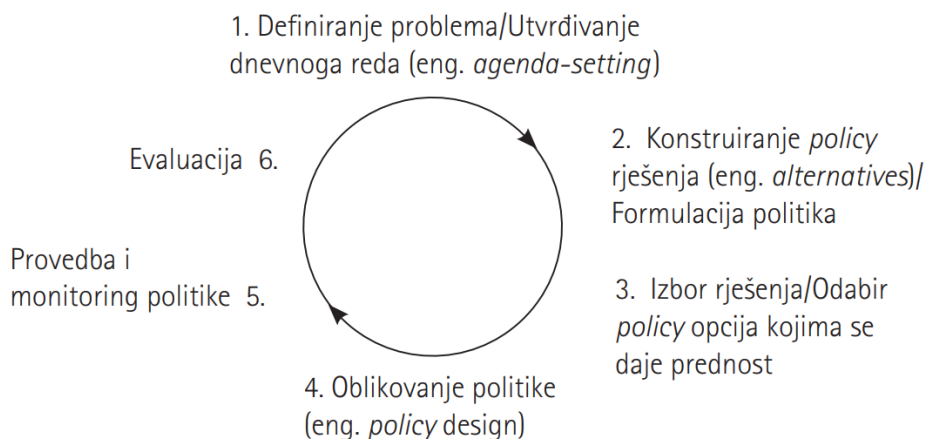
Za razliku od ove definicije, u kojoj je akcent stavljen na svjesni izbor vlasti, drugi smjer definicija ide za tim da kreiranje javnih politika definira kao proces u kojima se javne politike javljaju kao niz međupovezanih odluka (Howlett i Ramesh, 1995, str.5). U većini ovih definicija naglašava se mreža odluka i djelovanja kojim se rješavaju neki problemi važni za građane (Žiljak, 2014, str.9).

U suštini, ne postoji konsenzus o tome šta su javne politike. Pojam se definira na različite načine u zavisnosti od perspektive samih autora. Eoin and Quinn (2002, str.13-14) izdvojili su nekoliko ključnih elemenata definicija javne politike koji omogućuju prilično široko shvatanje ovog pojma, a to su:

- a) *djelovanje zasnovano na ovlastima vlade*: javne su politike svako djelovanje koje provodi neko vladino tijelo koje za to ima zakonske, političke i financijske ovlasti.
- b) *odgovor na stvarne potrebe ili probleme*: javne politike nastoje odgovoriti na praktične potrebe ili probleme društva ili neke skupine unutar društva, primjerice građana, nevladinih organizacija ili vladinih tijela. Ipak, potrebno je imati u vidu da problemi ne postaju prepoznati kao takvi samo od sebe, već da je i definiranje pitanja koja se tretiraju kao problemi društvena aktivnost u kojoj se natječu različiti diskursi i interesi.
- c) *usmjerene na ciljeve*: javnim politikama nastoji se ostvariti određeni niz jasno definiranih ciljeva kojima se pokušavaju riješiti ili makar naznačiti konkretni problemi neke zajednice.
- d) *niz aktivnosti*: javne se politike u pravilu ne sastoje od neke pojedinačne odluke, akcije ili reakcije, već od razrađenoga pristupa ili strategije.
- e) *odluka da se nešto učini ili ne učini*: Naznačena politika može krenuti u smjeru rješavanja problema ili pak može biti zasnovana na uvjerenju da će problem biti riješen u okviru već utvrđene javne politike, te zbog toga i nije potrebno preduzimati nikakve aktivnosti. U svakom slučaju, odnos prema problemu i njegovom rješenju prisutan je i u situaciji kad vlasti odluče da ne djeluju po određenom pitanju. (Žiljak, 2014, str.9)
- f) *aktivnosti koje preduzimaju jedan ili više aktera*: Pojedinu politiku može provesti zasebni predstavnik vlade ili vladino tijelo, ili pak više različitih aktera.
- g) *obrazložena aktivnost*: Javna politika u pravilu sadrži i obrazloženje koje stoji iza javne politike.
- h) *zasnovane na već donesenim odlukama*: Javne politike sastoje se od odluka koje su već donesene, a ne od namjera ili obećanja.

5. PROCES JAVNE POLITIKE

U oviru nauke o javnim politikama razvili su se različiti pravci koji su iznjedrili ponekad suprotstavljene zaključke o prirodi *policy* procesa. Ove škole mišljenja razlikovale su se ne samo u metodama koje su primjenjivale, već i u fokusu – šta su smatratrale važnim da se istražuje. Neke od tradicija usmjerile su se na objašnjenja na makro-nivou, druge su se fokusirale na sadržaje javnih politike, treće na instrumente koje vlasti imaju na raspolaganju kako bi implementirale javne politike, a četvrte su akcent stavile na ispitivanje utjecaja koje imaju određene javne politike (Howlett i Ramesh, 1995, str.8). U ovakvim okolnostima razumljivo je da postoji i mnoštvo perspektiva o samoj prirodi pravljenja javnih politika. Ipak, jedan od najpopularnijih alata za pojednostavljanje ovog procesa ogleda se u razdvajanju procesa u seriju odvojenih faza i podfaza – model *policy* ciklusa. Radi se o idealnom tipu pravljenja javnih politika i rijetko se, kao takav, može pronaći u praksi.



Slika 1: *Policy* ciklus; Izvor: Eoin i Quin, 2002:21

1. Definiranje problema

Prva faza tiče se prepoznavanja i izbora problema. Prepoznavanje podrazumijeva da se određeno društveno pitanje definira kao problem i da se iskaže neophodnost državne intervencije. Nakon toga, potrebno je da se taj problem postavi na dnevni red kod nadležnih vladinih tijela kako bi se ozbiljno razmotrila moguća akcija. Ako se pođe od pretpostavke da svi postojeći problemi ne mogu zadobiti jednak nivo pažnje postavlja se pitanje mehanizama *agenda settinga*. Šta se smatra kao *policy* problem? Kako i kada određeni društveni problem dolazi na vladinu agendu? Zašto su neki drugi problemi isključeni iz vladine agende? (Werner i Wegrich, 2007).

Definiranje problema ostvaruje se u natjecateljskom okruženju. Samo prepoznavanje i definiranje problema najčešće se obavljaju u javnom prostoru, putem medija, a ponekad unutar posebnih profesionalnih zajednica. U suštini, radi se o političkom procesu u koji je uključen veliki broj aktera – vladinih i nevladinih – koji konstantno nastoje utjecati na vladinu agendu, a u kojem se iz velikog broja mogućih problema odabiru samo specifični.

Presudni korak u prvoj fazi policy ciklusa jest prelazak s prepoznavanja problema na formalni vladin dnevni red. Obrasci po kojima problemi bivaju stavljeni na vladinu agendu su različiti. Werner i Wegrich (2007) navode četiri najrasprostanjenija. Obrazac *spoljne inicijacije* u kojem društveni akteri putem javne podrške prisiljavaju vlasti da postave neko pitanje na dnevni red, svakako je najpoznatiji. U modernim društvima značajna je uloga medija, a u novije vrijeme i društvenih medija, pa su vlasti često suočene s prinudnim izborom jer ne mogu jednostavno ignorirati javni sentiment bez rizikovanja gubljenja legitimnosti ili kredibilitnosti, te moraju pitanju koje je u javnosti prepoznato kao značajan problem dati određeni prioritet na agendi (npr. pitanje vodosnabdijevanja u Sarajevu, psi lualice u mnogim bh. gradovima itd). Drugi obrazac podrazumijeva postavljanje pitanja na vladin dnevni red bez značajnog učešća javnosti. Najčešće se radi o tome da određene interesne skupine imaju direktan pristup vladinim tijelima, te imaju dovoljno moći da direktno s vladom određena pitanja postave visoko na listi prioriteta. Treći obrazac ogleda se u mobilizaciji javne podrške. Nakon što su vlasti inicijalno postavile dnevni red bez ikakvog učešća nevladinih aktera, one posežu za javnom podrškom kako bi dale legitimitet određenom pitanju. Konačno, četvrti obrazac podrazumijeva da vladini akteri iniciraju određeno pitanje kada uvide da postoji snažna javna podrška da se taj problem rješava. Ovaj se obrazac označava kao konsolidacija.

Potrebno je, dakle, prepoznati da različiti akteri, institucije, ideje međusobno djeluju kako bi se određeno pitanje prepoznalo kao problem i postavilo na vladinu agendu. Odnos snaga između tih aktera, kao i specifičnosti okruženja u kojem djeluju, zapravo imaju veću snagu od pretpostavljene racionalnosti ovog procesa u pogledu važnosti određenog pitanja za širu društvenu zajednicu.

2. *Formulacija politika*

Nakon što su određena pitanja prepoznata kao problemi i poslije izražavanja zahtijeva da se oni riješe, potrebno je unutar vladinih tijela napraviti odgovarajuće programe. U ovoj fazi se definiraju ciljevi koje je potrebno ostvariti i razmatraju se različita alternativna rješenja za postizanje tih ciljeva. Prilikom formuliranja različitih rješenja potrebno je razmotriti šta je već učinjeno u vezi s problemom, koja su rješenja predlagana ranije jer

postoji velika vjerovatnoća da je problem postojao i prije, kao i da su ga vlasti na određeni način pokušale adresirati. Također, bitno je imati na umu da je idealno rješenje teško pronaći, stoga treba razmišljati o rješenjima koja su realistična i izvediva u kontekstu u kojem se trebaju primjeniti (Eoin i Quinn, 2002).

3. Izbor rješenja

Odnosi se na proces putem kojeg vlasti odlučuju da zauzmu specifično stajalište da pristupe problemu na određeni način ili da odluče da ne djeluju. Ova faza policy ciklusa podrazumijeva da se najbolje rješenje izabere na osnovu utvrđenih evaluacijskih kriterija. Eoin i Quin (2002) izdvojili su kriterije evaluacije koji se najčešće koriste:

- 2) *Djelotvornost*: U kojoj mjeri dato rješenje može dovesti do željenih rezultata, tj. riješiti sadašnji problem?
- 3) *Efikasnost*: Polazeći od analize troškova i koristi, uzimajući u obzir kako finansijske resurse tako i utjecaj na društvo, kako će ovo rješenje utjecati na ciljne skupine?
- 4) *Pravičnost*: Postoji li pravična raspodjela troškova i koristi?
- 5) *Izvedivost/mogućnost implementacije*: Postoji li odgovarajući politički, administrativni i pravni okvir koji omogućuje djelotvorno i efikasno provođenje tog rješenja?
- 6) *Fleksibilnost/mogućnost poboljšanja*: Da li je rješenje fleksibilno da se može prilagoditi drugim mogućim situacijama ili da omogući poboljšanja?

4. Oblikovanje politike

Sljedeći korak podrazumijeva dizajniranje javne politike nakon što je određeni prijedlog zvanično usvojen kao javna politika. U ovom procesu neophodno je da vlasti odluče kako najdjelotvornije provesti politiku, osmišljavajući policy instrumente i organizacijske strukture neophodne za njeno sprovođenje (Eoin i Quinn, 2002).

Iako su ove tri faza policy ciklusa pod dominantnim utjecajem vladinih službenika, oni nisu isključeni iz šireg društvenog okruženja kada formuliraju javne politike. Suprotno, vladini službenici su u stalnoj interakciji s različitim društvenim akterima i oblikuju dosta stabilan obrazac veza – policy mreže, čija su osnovne karakteristike nehijerarhijske, horizontalne veze između uključenih aktera. Dva su osnovna obrasca ovih policy mreža. Takozvane mreže „željeznog trokuta“ koje sačinjavaju akteri koji dijele zajedničke ciljeve i ideje – državna administracija, parlamentarne komisije i organizirane interesne grupe. Drugi tip mreža nastaju oko određenih policy pitanja (issue networks) i one imaju otvorenije granice, a u

njih su uključeni različiti akteri koji imaju slabije međusobne veze (Werner i Wegrich, 2007). Od tipa policy mreža koje su uspostavljene kod rješavanja određenog problema zavisi i izbor mogućih policy alternativa. Što je policy mreža homogenija, ponuđena rješenja su uniformnija i ima manje prostora za istinski alternativna rješenja.

Unatoč tome što je finalna odluka na odgovornim institucijama, njoj prethodi manje-više neformalni proces pregovaranja o formulaciji javne politike. Veliki broj studija dosta uvjerljivo je pokazao da ovaj proces u preliminarnim fazama donošenja odluka snažno utječe na finalni oblik javne politike i često oblikuje javne politike više nego parlamentarno usaglašavanje i donošenje odluka. Ove su studije podcrtale da formulacije javnih politika proizlaze iz pregovaranja i cjenkanja između različitih aktera, a da je finalni rezultat tih pregovora određen konstelacijom odnosa između uključenih aktera (Werner i Wegrich, 2007). Ovakav model formulacije javnih politike ne ide u prilog tvrdnji da su procesi konstruiranja politika i izbora rješenja racionalno vođeni procesi bazirani na odabiru najboljeg rješenja iz ponuđenih alternativa.

5. *Provođenje i monitoring javne politike*

Provođenje javne politike odnosi se na ono šta se zbiva od iskazivanja očigledne namjere vlasti da uradi nešto, ili da prestane nešto raditi, do krajnjeg utjecaja koji ta politika ostvaruje u stvarnom svijetu. Proces javne politike ne završava se kada se usvoje određeni zakoni, odluke, programi i slično. S pokušajima sprovođenja javnih politika dolazimo na važan teren na kojem te javne politike, kao i njihovi ciljevi, mogu biti promijenjene, odložene, iskrivljene ili čak u potpunosti blokirane.

Uporedo s provođenjem javne politike neophodno je pratiti proces njene implementacije kako bi se na osnovu dobijenih podataka mogla napraviti procjena uspješnosti date politike. Monitoring javnih politika usko je povezan s evaluacijom koja se odvija u narednoj fazi policy ciklusa. Da bi se moglo govoriti o smislenoj procjeni neophodno je još prije početka projekta imati informacije kakvo je stanje prije početka intervencije, zatim odrediti ciljeve i rezultate projekta, te specificirati indikatore koji će se prikupljati.

Dva su osnovna pristupa u studijama izučavanja policy implementacije. Takozvana *top-down* perspektiva iznjedrila je studije koje su hijerarhijski i hronološki slijedile put specifične javne politike i nastojale procijeniti u kojoj mjeri su centralno definirani ciljevi postignuti. Na pravljenje javnih politika gleda se kao na svrhovitu aktivnost koja zahtijeva evaluaciju rezultata u svjetlu postavljenih ciljeva (Scharpf, 1978, navedeno prema Hill i Huppe, 2002, str.59). Većina ovih studija usmjerila se na one faktore koji su predstavljali devijacije od postavljenih ciljeva. Koordinacija

između različitih agencija zaduženih za implementaciju bila je u vrhu faktora koji su objašnjavali propuste. Pored toga, prepoznato je da loša implementacija može biti posljedica lošeg dizajna javne politike u kojem nije adekvatno postavljena veza između uzroka i posljedica (Werner i Wegrich, 2007).

Kao odgovor na ovaj *top-down* pristup, vremenom se razvila takozvana *bottom-up* perspektiva s određenim analitičkim preorijentacijama koje su vremenom postale široko prihvaćene u literaturi o javnim politikama. Prema ovom gledištu, pravljenje javnih politika je empirijski proces koji sam po sebi zahtijeva objašnjenje u pogledu njegovih uzroka i stanja (Scharpf, 1978, navedeno prema Hill i Huppe, 2002, str.59). Ove su studije akcent stavile na centralnost uloge aktera koji su zaduženi za implementaciju javnih politika u pogledu oblikovanja stvarnog rezultata javne politike, a na sam policy proces je gledano kroz prizmu interakcije različitih aktera i različitih programa. Prepoznata je važnost veza i mreža između velikog broja aktera (vladinih i društvenih) unutar specifičnih policy područja a koje presijecaju linije između implementacije i formulacije javne politike (Werner i Wegrich, 2007).

6. Evaluacija

Rezultati koji se žele ostvariti javnim politikama u centru su pažnje ove faze ciklusa javnih politika. Osnovna je pretpostavka da se pravljenje javnih politika treba ocjenjivati prema namjeranim ciljevima, a utjecaj koji se ostvaruje javnim politikama predstavlja polaznu tačku evaluacije. Proces evaluacije uključuje razmatranje ciljeva, kao i sredstava primijenjenih za njihovo ostvarivanje u nekoj konkretnoj politici, obuhvaćajući širok krug ljudi – birokrate, političare, nevladine organizacije i druge zainteresirane aktere (Eoin i Quinn, 2002).

Već smo kazali da je evaluaciju usko povezana s monitoringom i da se naslanja u najvećem dijelu na podatke koji su prikupljeni u ovoj fazi ciklusa javne politike. Ipak, kada se govori o evaluaciji ne misli se isključivo na aktivnosti koje se obavljaju na kraju sprovođenja javnih politika već evaluacija često uključuje i periodične procjene sprovođenja javnih politika, kako bi se i prije završetka policy ciklusa kurs sprovođenja javnih politika mogao prilagoditi datim okolnostima.

Evaluacija može voditi prilagođavanju, sukcesiji ili prekidu javnih politika. Prilagođavanje podrazumijeva donošenje mjera za prevazilaženje slabih tačaka javnih politika i njihove primjene poput neadekvatnih odredbi, nedovoljnih resura, neobučenosti kadra itd. Sukcesija se javlja kada prevlada mišljenje da određena javna politika više nije potrebna, ali ne nužno zato što je neuspješna. Moguća je i situacija da je određena politika ostvarila postavljene rezultate pa se umjesto prekida njene implementacije javna

politika preusmjerava prema novom problemu i ciljevima. Do prekida javnih politika dolazi kada se uvidi da javna politika više nije potrebna, a često ni različiti akteri koji je implementiraju (Agencija za lokalne razvojne inicijative, 2007, str.12).

Istraživanja javnih politika fokusirana na evaluaciju nastojala su afirmirati evaluaciju kao centralni dio racionalnog, na činjenicama zasnovanog, procesa pravljenja javnih politika. Ipak, evaluacijske aktivnosti naročito su izložene utjecajima koji dolaze iz svakodnevne politike. Evaluacija koja ukazuje na loše performanse javne politike otvara otvoren prostor za svaljivanje krivnje na različite aktere, a to jeste ono što je sastavni dio političkog života, otuda i proces evaluacije često mora da uvaži ove partikularne političke interese. Na drugoj strani, procjenjivanje uspješnosti određenih politika otežano je zbog toga što sami ciljevi tih politika nisu jasno definirani. Vlasti imaju snažnu motivaciju da izbjegnu precizno definiranje ciljeva javnih politika jer bi time preuzeli rizik za njihov eventualni neuspjeh (Werner i Wegrich, 2007).

6. MEDIJSKE I KOMUNIKACIJSKE POLITIKE

Od kraja 90-ih godina prošlog stoljeća medijske i komunikacijske politike intenzivno se kreiraju pod okriljem paradigme *konvergencije*. Osnovni faktori koji su utjecali na ovaj smjer su globalizirano okruženje karakterizirano neprestanim i brzim promjenama, tehnološki razvoj, konvergenjski trend audiovizuelnih platformi, te horizontalna regulacija audiovizuelnih medijskih usluga (Hans Bredow Institute for Media Research i dr., 2011). U sferi medijske regulacije, u kojoj se najočitije vide učinci primjene medijske politike, umjesto dotadašnjeg reguliranja medija po osnovi platformi za prijenos sadržaja, fokus je stavljen na sam sadržaj.

Cuilnburg i McQuail (2003) skiciraju osnovne karakteristike nove, konvergenjske paradigme. Opći cilj je kao i u prethodnim razdobljima, služenje javnom interesu. Međutim, kada se javni interes razloži na političku, ekonomsku i društvenu dobrobit, primjećuje se da su ekonomski aspekti dobili na većoj važnosti u odnosu na političke, a da je društvena dobrobit redefinjirana. Prijašnje vrijednosti koje su vodile medijske politike u mnogim evropskim zemljama uključivale su ideje slobode, jednakosti i solidarnosti. U novim okolnostima, javne politike općenito trebaju slijediti ideje tržiša, tehnologije i želja korisnika i građana umjesto nametanja ciljeva *odozgo prema dolje*. Također, primjetna je promjena u prioritetima koji se pridružuju ovim vrijednostima, dok neke starije vrijednosti gube snagu. Javni interes je značajno redefinjiran da uključi ekonomske i potrošačke vrijednosti, a manji je naglasak stavljen na vrijednost jednakosti. Iako postoji namjera da se uključi veliki dio populacije u nove komunikacijske usluge, motivi su više

povezani s profitom i kontrolom negoli društvenom jednakošću kao vrijednosti samoj po sebi. (Cuilnburg i McQuail, 2003).

Osnovna područja i vrijednosti unutar političke dimenzije javnog interesa uključuju: slobodu, pristup, različitost, informacije, kontrolu/odgovornosti. Unutar ekonomske dimenzije vrijednosti su: konkurencija, razvoj, zapošljavanje, konzumerizam i inovacije, dok društveni aspekt novih medijskih i komunikacijskih politika podrazumijeva: izbor, identitet, interakciju, kvalitet i koheziju. (Cuilnburg i McQuail, 2003).

I drugi autori govore o principima koji vode medijske i komunikacijske politike. Za Napolija (2001) konkurencija, univerzalna usluga i lokalizam bile ključne karakteristike komunikacijskih politike u SAD-u. Freedman (2008) drži da su četiri najotpornija principa koji karakteriziraju medijske politike: sloboda, javni interes, pluralizam i različitost. Christians i dr. (2009) smatraju da pitanja slobode, različitosti, pristupa, odgovornosti i kvalitete predstavljaju osnovna pitanja koja se tiču odnosa demokratskih društava prema medijima, dok Gibsona (1998) izdvaja pitanja nezavisnosti i odgovornosti kao centralna za vezu između medija i demokracije.

Prema Freedmanu (2008), za razumijevanje savremenih medijskih policy trendova u Velikoj Britaniji i Sjedinjenim Američkim Državama, a koje imaju utjecaj i na trendove u ostatku svijeta, potrebno je razumijeti zajedničke i posebne karakteristike liberalno-pluralističkih i neoliberalnih principa koji karakteriziraju te javne politike. Normativni principi liberalno pluralističke medijske politike uključuju:

- osiguranje cirkulacije širokog spektra glasova i mišljenja, bez obzira koliko su marginalni ili nepopularni
- olakšavanje kompetitivnog okruženja u kojem su mnogobrojni mediji, glasovi i predstavljanja dostupni građanima bez diskriminacije po različitim osnovama
- poticanje kreiranja javnog mnijenja koje djeluje kao komunikacijski kanal između individua i države
- Kreiranje klime u kojoj su građani informirani o pitanjima koja se percipiraju kao važnja za njihove svakodnevne aktivnosti
- zaštita slobode individua od države kao i sposobnost države da zaštiti građane od štete
- stabiliziranje društva kroz maksimiziranje izražajnih i kulturnih prava svih društvenih grupa (Freedman, 2008:31).

Na drugoj strani, glavne karakteristike neoliberalne medijske politike ogledaju se u promoviranju deregulacije, liberalizacije, privatizacije i marketizacije. Deregulacijom se omogućuje tržištu da umjesto države osigura najbolje rezultate za sve učesnike. Uloga države se, dakle, umanjuje ili potpuno ukida u pogledu regulacije medija. Privatizacijom se pretvara

državno u privatno vlasništvo, a liberalizacijom se omogućuje ulazak na tržište onim akterima kojima je to prije zbog postojanja različitih tipova monopola bilo onemogućeno. Konačno, marketizacija znači uvođenje novog pristupa prema uslugama i dobrima. Njih je potrebno transformirati tako da se mogu prodavati, a zatim se kreira potražnja za njima. Na kraju se očekuje podrška države u smanjenju rizika. U suštini, postoji uvjerenje da ovakva razmjena dobara na tržištu predstavlja najefikasniji odnos između proizvođača i korisnika medijskih i komunikacijskih usluga i proizvoda. (Freedman, 2008). Ovo je neki osnovni okvir koji nam omogućuje da vidimo neke od pozadinskih vrijednosti i principa koji su ugrađeni i u medijske i komunikacijske politike u BiH.

7. ZAKLJUČAK

U ovom radu pokriveno je dosta široko područje. Počinje se s definicijama nauke o javnim politikama, a potom se daju različite definicije javnih politika i ukazuje na neke suštinske elemente javnih politika. Zatim se razmatra proces pravljenja javnih politika. Unatoč brojnim kritikama predloženog modela pravljenja javnih politika, *policy* ciklus još uvijek nudi veliku vrijednost u razumijevanju procesa kreiranja javnih politika, pogotovo ako se njegovoj interpretaciji pristupa uzimajući u obzir i druge relevantne pristupe, koji ponekad proširuju perspektivu *policy* ciklusa, a ponekad ukazuju na važnost drugih faktora koji modelom *policy* ciklusa nisu obuhvaćeni, a koji mogu ukazivati na zaključke o prirodi *policy* procesa koji su suprotni onima koje implicira model *policy* ciklusa.

Neke od kritika ovog modela, kao naprimjer zamjerka da model predstavlja proces suviše pojednostavljeno i nerealistično putem faznog ciklusa, dok je sam *policy* proces dosta komplikovaniji i ne slijedi ovu kružnu logiku, su u određenoj mjeri amortizirane time što je kroz naprednu verziju ovog modela naglašeno da se radi o procesu koji se ponavlja i u kojem se neprestano vraća iz faze u fazu kako bi se cjelokupni proces poboljšao. Druge vrste kritika, poput one da ovaj model implicira hijerarhijsku *top-down* perspektivu primjene javnih politika, su zapravo u velikom dijelu akademske zajednice prihvaćene. Stoga je prilikom objašnjavanja ovog modela nužno ukazati da moderni način oblikovanja i primjene javnih politika uključuje i nehijerarhijske modele upravljanja koje karakteriziraju specifični obrasci interakcije između državnih aktera i članova civilnog društva.

Konačno, ukazuje se na neke od osnovnih karakteristika nove medijske i komunikacijske paradigme kako bi se u javnu i stručnu raspravu uveli pojmovi koji se obično uzimaju zdravo za gotovo, a u suštini tek kroz praktičnu primjenu dobijaju svoja značenja.

LITERATURA

1. Agencija za lokalne razvojne inicijative. 2007. Priručnik za analizu javnih politika: Uvod u proces kreiranja javnih politika na lokalnom nivou. Goražde: Aldi.
2. Analiziraj (2021) <https://analiziraj.ba/ombudsmeni-podrzali-inicijativu-za-izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama-u-bih/>.
3. BH novinari (2018) <https://bhnovinari.ba/bs/2018/12/17/u-sarajevu-predstavljani-nacrti-zakona-o-transparentnosti-medijskog-vlasnistva-i-oglasavanja/>.
4. Cuilenburg, J. i McQuail, D., 2003. Media Policy Paradigm Shifts: Towards a New Communications Policy Paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2):181-207.
5. Dye, T. R., 1972. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
6. Džihana, A., 2012. 'Zakoni o Javnom RTV sistemu i servisima' u Halilović, M i Džihana, A. (ur.) *Medijsko pravo u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Internews, str. 261-270.
7. Džihana, A., 2012. *Implementation of media policy in post-war Bosnia and Herzegovina: Case studies of the Communication Regulatory Agency, the Press Council and the Public Service Broadcasting System*. Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken.
8. Freedman, D., 2008. *The Politics of Media Policy*. Cambridge i Malden: Polity.
9. Gibson, T., 1998. *Regulating the Media*. UK: Sweet i Maxwell.
10. Hans Bredow Institute for Media Research i dr., 2011. Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001). Dostupno na: https://ec.europa.eu/archives/information_society/avpolicy/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf.
11. Hill, M i Huppe, P., 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
12. Howlett, M. i Cashore, B., 2014. Conceptualizing Public Policy u: Engeli, I. i Allison, C.R. (ur.) *Comparative Policy Studies: conceptual and methodological challenges*. (str. 17-34). New York: MacMillian.
13. Howlett, M. i Ramesh, M. (ur.), 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. UK: Oxford University Press.

14. Jusić, T. i Ahmetašević, N., 2013. Media Reforms through Intervention: International Media Assistance in Bosnia and Herzegovina. Sarajevo: Analitika.
15. Lerner, D. i Lasswell, H. D. (ur)., 1951. The Policy Sciences. Stanford, Calif.: Stanford University Press.
16. Moran, M., Rein, M. i Goodin, E.R. (ur)., 2006. The Oxford Handbook of Public Policy. UK: Oxford University Press.
17. Napoli, P., 2001. Foundations of Communication Policy. Cresskill: Hampton Press.
18. UNDP., 2010. Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH. Sarajevo: UNDP.
19. Werner, J. i Wegrich, K., 2007. Theories of the Policy Cycle u: Fischer, F., Miller, G. i Sidney, M. S. (ur). Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods. (str. 43-62). USA: CRC Press, Taylor & Francis Group.
20. Young, E. i Quinn, L., 2002. Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike: Vodič za policy savjetnike u zemljama Središnje i Istočne Europe. Zagreb: DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj.
21. Young, E. i Quinn, L., 2002. Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe. Budimpešta: Open Society Institute.
22. Zašto Ne, 2021. <https://zastone.ba/organizacije-civilnog-drustva-pisale-ministarstvu-pravde-bih-traze-izmjene-zakona-o-slobodi-pristupa-informacijama/>.
23. Žiljak, T., 2014. Javne politike u Muk, S. (ur). Javne politike. (str. 7-19). Podgorica: Institutut Alternativa.