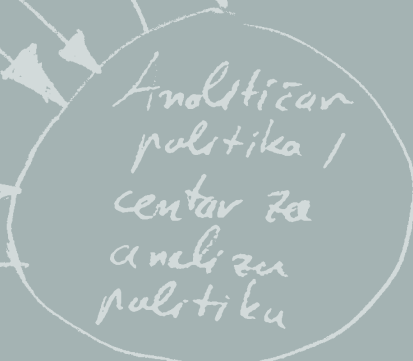




Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike

*Vodič za policy savjetnike u zemljama
Središnje i Istočne Europe*

Eóin Young i Lisa Quinn



LGI Documents

Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike

*Vodič za policy savjetnike u zemljama
Središnje i Istočne Europe*

Eóin Young i Lisa Quinn

Izdavač

DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj, Zagreb
www.dimonline.hr

Za izdavača

Martina Stažnik

Naslov izvornika

Writing Effective Public Policy Papers
Eoin Young and Lisa Quinn
by Local Government and Public Service Reform Initiative,
Open Society Institute Budapest
© OSI/LGI, 2002
Prvi put objavljeno 2002.

© za hrvatski jezik DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj
Zagreb, 2007.

Urednica

Martina Stažnik

Prijevod

Ivana Greenspan

Redaktura prijevoda

prof.dr.sc. Zdravko Petak, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu

Recenzija

prof.dr.sc. Ivan Grdešić, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu

Lektura

mr. sc. Milvia Gulešić Machata

Prijelom

Bestias

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 656096.
ISBN 978-953-98786-5-6

Objavljivanje ove knjige omogućio je
International Olof Palme Center

PREDGOVOR

Mi u Inicijativi za reformu lokalne samouprave i javnih službi (*Local Government and Public Service Reform Initiative - LGI*) iz Instituta otvoreno društvo u Budimpešti (*Open Society Institute*) počeli smo se tijekom posljednjih godina postupno okretati međunarodnomu razvoju. Uz tradicionalne aktivnosti orijentirane na praktično djelovanje, davanje potpora i programe obuke, sve se više aktivno uključujemo u oblikovanje i kreiranje javnih politika. Sve više, dakle, surađujemo s novim partnerima, što dovodi i do promjena u našim rezultatima: LGI naručuje sve više *policy* prijedloga, pruža potporu stručnjacima profesionalnih mreža u provedbi komparativnih i primijenjenih istraživanja politika i surađuje s međunarodnim organizacijama u formulaciji politika i provođenju programa obuke za pisanje prijedloga pojedinih politika.

U Središnjoj i Istočnoj Europi suočavamo se sa specifičnim problemima u vezi s takvim nastojanjima: engleski nije materinski jezik naših partnera i ciljnih kreatora politika, ali je raširen kao opći oblik komunikacije. Kad komuniciraju sa stranim ulagačima, donatorima i savjetnicima, autori *policy* prijedloga često su primorani predstavljati svoje ideje istodobno na svojim materinskim jezicima i na engleskom jeziku.

Naš je cilj da im ovim vodičem pružimo podršku za pisanje prijedloga iz javnih politika. Riječ je o priručniku kojim se jednako tako može koristiti i kao referentnom literaturom. No, budući da je zasnovan na opsežnoj literaturi o istraživanju, pisanju i objavljivanju prijedloga iz javnih politika, on isto tako može biti osnovom za programe obuke iz pisanja *policy* prijedloga.

Nadamo se da će ovaj vodič biti koristan analitičarima politika, kao i onima koji se bave primijenjenim i akademskim istraživanjima. Unapređivanje kvalitete budućih publikacija iz toga područja bitno je kako za LGI, tako i za moguće korisnike naših projekata. Studije, izvješća, članci i knjige trebaju biti predstavljeni u obliku koji je općeprihvaćen u *policy* zajednici i u ciljnoj publici savjetnika za javne politike.

Ovaj se vodič uklapa u LGI-jev program „Inicijative za javne politike“ (*Public Policy Initiative*), koji je oblikovan kao podrška *think* tankovima i kreatorima politika u regiji. Taj program pruža upravljačke savjete i profesionalnu podršku novoosnovanim *policy* institutima. Vjerujemo da će vodič za pisanje *policy* prijedloga pomoći tim centrima za javne politike, drugim partnerima, kao i našim kolegama u zemljama regije.

LGI je vrlo zahvalan Eóinu Youngu i Lisi Quinn na njihovu izuzetnom radu na pisanju i uređivanju ovoga vodiča. Dok smo ga pripremali, dobili smo dragocjene profesionalne savjete i primjedbe od Joséa de Barrosa, Petre Kovács, Pétera Radóa i Viole Zentai. Od velike nam je pomoći bio i prethodni rad Sarolte Kérészy i Éve Figder.

Gábor Péteri

LGI, direktor istraživanja

ZAHVALE

Izučavanje *policy* zajednice u zemljama Središnje i Istočne Europe te prirode *policy* tekstova bilo je ključno za pisanje ovoga vodiča. Zbog toga autori žele izraziti svoju zahvalnost suradnicima LGI-jeva programa, Gáboru Péteriju, Petri Kovács, Joséu de Barrosu, Violi Zentai i Tomu Bassu, koji su nam velikodušno posvetili svoje vrijeme i pomogli nam oblikovati njegov sadržaj. Želimo zahvaliti i Svjetskoj banci za dopuštenje da se za analizu u ovoj knjizi služimo dijelovima pojedinih oglednih *policy* prijedloga koje je izdala ta organizacija. Na kraju, želimo zahvaliti Judit Kovács za grafičko oblikovanje knjige.

Autori Eóin Young i Lisa Quinn

PREDGOVOR HRVATSKOM IZDANJU

Analiza javnih politika danas sve više dobiva na značenju, ne samo unutar rasprava o razvoju političke znanosti, već u stručnom i općem javnom prostoru kada je riječ o rješavanju kolektivnih problema zajednice. Znanje za političko djelovanje postaje sve traženije i veći broj društvenih aktera treba znanja o oblikovanju, odlučivanju, provedbi i vrednovanju javnih politika.

U svom prvom dijelu vodič „Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike“ govori kratko o načinu provođenja analize javne politike, a u drugom o načinu prezentacije analitičkih rezultata. Taj komunikacijsko-prezentacijski dio nije sveden samo na formu prezentacije informacije već i u tom dijelu postoje analitički naputci analize javne politike.

Vodič kreće od shvaćanja *policy* prijedloga kao sredstva koje *policy* zajednica rabi u procesu kreiranja politika, preko podrobnoga prikaza glavnih dijelova *policy* prijedloga, sve do procesa objavljivanja takvih prijedloga.

Pojam i termin *policy* koristi se izvorno, premda se u nekim kontekstualnim situacijama rabi pojam politika ili javna politika. Korištenjem izvornog termina želimo izbjeći niz mogućih zabuna te slijediti praksu korištenja specifičnog rječnika javnih politika. Izraz *policy*, kao tuđica posuđena iz engleskog jezika, konzekventno se piše u kurzivu, što je kao praksa primijenjeno i u prijevodu prvog udžbenika iz javnih politika na hrvatski jezik (Hal Colebatch, *Policy*. Zagreb, 2004.).

Vodič „Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike“ namijenjen je stručnoj publici te se nadamo da će biti koristan političkim akterima, upravnim stručnjacima i drugoj široj publici zainteresiranoj za procese političkog odlučivanja, analize javnih politika i upravnih procesa jer je napisan izuzetno pregledno i s jasnim primijenjenim napucima.

SADRŽAJ

1.	UVOD	9
2.	POLICY ZAJEDNICA	13
	2.1. Određenje javnih politika	13
	2.2. Članovi <i>policy</i> zajednice	14
	2.3. Od političke do <i>policy</i> znanosti	16
	2.4. <i>Policy</i> znanost kao primijenjena disciplina	18
3.	PROCES KREIRANJA POLITIKA	20
	3.1. <i>Policy</i> ciklus	20
	3.2. Uloga <i>policy</i> prijedloga u procesu kreiranja politika	24
	3.3. Širenje <i>policy</i> ideja	25
4.	POLICY PRIJEDLOG: OPĆI PREGLED	27
	4.1. Različite vrste <i>policy</i> prijedloga: <i>policy</i> studija i <i>policy</i> analiza	29
5.	POLICY PRIJEDLOG: STRUKTURNI I TEKSTUALNI DIJELOVI	31
	5.1. Skiciranje teksta	32
	5.2. Naslov	33
	5.3. Sadržaj	36
	5.3.1. Popis tablica i(li) slika	38
	5.4. Kratak sadržaj ili operativni sažetak	40
	5.5. Uvod	46
	5.6. Opis problema	51
	5.6.1. Konstruiranje opisa problema: struktura i argumentacija	52
	5.6.2. Konstruiranje opisa problema: tekst i argumentacija	58
	5.7. <i>Policy</i> opcije	67
	5.7.1. Konstruiranje <i>policy</i> opcija: struktura i argumentacija	68
	5.7.2. Konstruiranje <i>policy</i> opcija: tekst i argumentacija	76
	5.8. Zaključak i preporuke	79
	5.9. Bilješke	85
	5.10. Bibliografija	87
	5.11. Dodaci	88
	5.12. Indeks	90

6. OBJAVLJIVANJE <i>POLICY</i> PRIJEDLOGA	92
6.1. Usklađivanje rukopisa sa standardima izdavača	92
6.2. Priprema rukopisa za izdavača	93
6.3. Predaja rukopisa izdavaču	99
6.4. Rad s urednikom na objavljivanju rada	100
7. ZAKLJUČNE NAPOMENE	102
Dodaci	
Dodatak A: Primjeri uvoda	102
Dodatak B: Standardi citiranja APA	108
Dodatak C: Podsjetnik za jezičnu provjeru - engleski jezik	111
Popis literature	116
Slike	
Slika 1.1. Pregled strukture ovoga vodiča	10
Slika 2.1. <i>Policy</i> zajednica sa stajališta savjetnika za javne politike	15
Slika 2.2. Osnovna struktura discipline	17
Slika 3.1. <i>Policy</i> ciklus	21
Tablice	
Tablica 4.1. Razlike između <i>policy</i> prijedloga u okviru <i>policy</i> studija i <i>policy</i> analize	29

1. UVOD

Razvijanje znanja i vještina neophodnih za pisanje djelotvornih *policy* prijedloga koji će biti objavljeni na stranom jeziku podrazumijeva ne samo dobro poznavanje toga jezika, već također znači da trebate postati članom *policy* zajednice za koju pišete prijedlog politike. Članovi zajednice na koju se odnosi ovaj vodič savjetnici su za politike, tj. istraživači i analitičari javnih politika. Za savjetnike u području javnih politika članstvo u takvoj zajednici podrazumijeva jasno razumijevanje njezinih pristupa, ciljeva, konvencija i jezika, kao i oruđa komunikacije kojima se *policy* zajednica koristi u procesu kreiranja politika. Ipak, treba imati na umu da će vaše sudjelovanje u takvoj zajednici ovisiti i o specifičnim uvjetima lokalnoga konteksta.

*Članstvo u
policy zajednici
i razumijevanje
njezinih konvencija i
oruđa komunikacije
ključno je za pisanje
djelotvornih policy
prijedloga.*

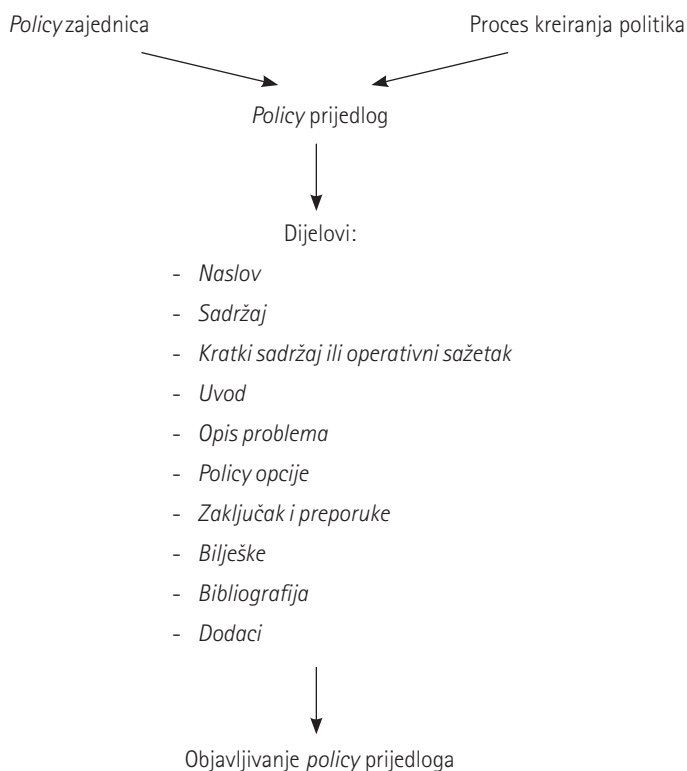
Polazeći od takvoga društvenoga pristupa¹, ova knjiga pruža mnogo podataka o *policy* zajednici, procesu kreiranja javnih politika i *policy* prijedlogu, premda ne treba očekivati da će se svi podaci moći neposredno primijeniti u vašoj sredini. Stoga će vam ova knjiga pružiti najveću moguću podršku u daljnjem razvoju kao autora *policy* prijedloga jedino ako sami odlučite koji je najbolji način da podatke koje ćete pronaći u njoj primijenite na vlastitu situaciju. Polazeći od takve društvene perspektive, vodič vas nastoji podržati u:

- razmišljanju o prirodni *policy* zajednice čiji ste član;
- istraživanju uloge *policy* prijedloga kao oruđa odlučivanja u procesu kreiranja politika;
- razvijanju znanja i vještina o strukturnim i tekstualnim dijelovima *policy* prijedloga;
- svim fazama procesa pisanja i objavljivanja *policy* prijedloga.

Vodič za pisanje djelotvornih *policy* prijedloga kreće od shvaćanja *policy* prijedloga kao sredstva koje *policy* zajednica rabi u procesu kreiranja politika, preko podrobnoga prikaza glavnih dijelova *policy* prijedloga, sve do procesa objavljivanja takvih prijedloga. Dijagram koji slijedi sažeto prikazuje sadržaj vodiča:

¹ Društveni pristup koji se primjenjuje u ovoj knjizi pod utjecajem je radova sljedećih autora: Berkenkotter i Huckin (1993), Hyland (2000), Johns (1997), Miller (1984), Prior (1998), Russell (1997) i Swales (1990).

Slika 1.1. Pregled strukture vodiča



Pozornost se usmjerava na policy prijedloge koji se izrađuju u području policy studija.

Kratka rasprava o temi i pristupu koji je primijenjen u pripremi ovoga vodiča može vam pomoći pri njegovoj djelotvornoj upotrebi. U njemu se detaljno opisuje posebna vrsta *policy* prijedloga kakav se izrađuje u području *policy* studija i usmjerava pozornost na njega. Taj izbor odražava potrebu da se pruži podrška brojnim pionirskim studijama koje se u okviru *policy* znanosti trenutačno provode u zemljama Središnje i Istočne Europe. Premda je ovaj vodič ponajprije namijenjen istraživačima politika, od njega mogu imati koristi i analitičari politika, kako zbog sličnosti koja postoji između *policy* studija i *policy* analize, tako i zbog toga što se na početku vodiča upućuje na razlike između tih dvaju područja.

Opis *policy* prijedloga koji se nudi u ovom priručniku zasniva se na detaljnoj analizi objavljenih *policy* studija, na razgovorima s regionalnim stručnjacima za javne politike

i odabranim opisima samoga žanra. Kako bi se stekao uvid u temeljne značajke *policy* prijedloga, analiziran je uzorak nedavno objavljenih prijedloga u regiji Središnje i Istočne Europe, na koje ćemo se ujedno pozivati u nastavku vodiča kao na primjere od 1. do 5.:

1. primjer „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995);
2. primjer „Slobodna konkurencija, transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga“ (Baar, 2001);
3. primjer „Između aktivnoga procjenjivanja, pasivnoga odobravanja i nepovjerljivoga povlačenja“ (Swianiewicz, 2001);
4. primjer „Od unitarnoga k pluralističkomu: fino podešavanje politike prema manjinama u Rumunjskoj“ (Horváth i Scacco, 2001);
5. primjer „Povezivanje politike konkurencije i trgovinske politike u zemljama Središnje i Istočne Europe“ (Hoekman i Mavroidis, 1994).

Kako biste što bolje iskoristili ovu knjigu, poželjno je da pročitate cjelovite tekstove navedenih primjera.²

Stjecanje dubljega uvida o ulozi koju ima svaki dio *policy* prijedloga, o njegovim zajedničkim strukturnim i tekstualnim značajkama, kao i o pristupima koje primjenjuju drugi autori u pisanju *policy* prijedloga, dat će vam čvrstu podlogu i usmjeravati vas u pisanju *policy* prijedloga. Zbog toga se u petom poglavlju u izdvojenim okvirima pod naslovom „Analiza objavljenih *policy* prijedloga“ kao primjeri rabe dijelovi spomenutih pet objavljenih *policy* prijedloga. Pritom je važno spomenuti da se navedeni primjeri upotrebljavaju kako bi se naglasilo i istražilo određena pitanja, a ne zato da bi se u njima pronašao „model“ za pisanje *policy* prijedloga. Štoviše, zbog složenosti kontekstualnih faktora koji utječu na pisanje i objavljivanje svakoga pojedinačnoga *policy* prijedloga, takav univerzalni model zapravo i ne može postojati.

Polazeći od uvjerenja da usvajanje znanja i vještina podrazumijeva aktivno sudjelovanje pojedinca i da se najbolje uči tijekom praktične primjene (eng. *learning by doing*),³ u vodiču su uvršteni i podsjetnici koji vam trebaju pomoći pri planiranju, pisanju i uređivanju *policy* prijedloga.

² Upute za preuzimanje svih pet primjera u izvornoj inačici s interneta nalaze se u dijelu vodiča pod naslovom Popis literature.

³ Ideje o samostalnom učenju i učenju kroz rješavanje problema razvijane su u sljedećim radovima: Breen (1987), Hutchinson and Waters (1987), Illich (1970), Knowles (1983), Nunan (1988) i Widdowson (1998).

Nadamo se da će ova knjiga poslužiti kao alat koji će vam pomoći u pisanju djelotvornih *policy* prijedloga i, što je najvažnije, da ćete na osnovi tih prijedloga ostvariti uspješne rezultate u politikama u kojima ćete biti angažirani.

2. POLICY ZAJEDNICA

Ovo poglavlje sadrži kratak prikaz *policy* zajednice i znanstvene discipline koja proučava kreiranje javnih politika. Za one koji se tek počinju baviti tim područjem ovaj dio knjige može poslužiti kao kratak uvod, a za one koji su već iskusni stručnjaci za javne politike on može biti prilika da još jednom razmotre osnovne pojmove kojima se rukovode u svojem radu. Zapravo, osnovni je razlog da se na samom početku pozabavimo *policy* zajednicom u tome da vi kao autor postanete svjesniji važnosti ključnih ideja, vrijednosti i kontekstualnih faktora koji oblikuju pisanje *policy* prijedloga u takvoj zajednici.

Na početku poglavlja razmotrit ćemo više definicija javne politike u okviru tako određene zajednice. Zatim ćemo promotriti tko su sve pripadnici *policy* zajednice i koje su njihove uloge. Sljedeće potpoglavlje daje pregled povijesti discipline koju nazivamo *policy* znanošću. Poglavlje završava razmatranjem pitanja što *policy* znanost čini primijenjenom znanošću.

2.1. Određenje javnih politika

Iz proučavanja javnih politika proizišlo je mnoštvo definicija samoga pojma, od vrlo širokih određenja da su javne politike „sve ono što je vlada odlučila učiniti ili propustila učiniti“ (Dye, 1992, navedeno prema Anderson, 1994, 4), do onih koje upućuju na određujuća obilježja, primjerice, „svrsishodni tijek djelovanja što ga poduzima jedan dionik ili skup dionika, a kojim se rješava neki problem ili značajno pitanje“ (Anderson, 1994, 5). Kako bi se stekla slika o razlikama u razmišljanjima koja postoje u tom području, bit će korisno izdvojiti one pojmove koji se javljaju u većem broju definicija. Polazeći od Andersona, može se reći da su sljedeći elementi ključni za pojam javnih politika:

Postoje različita određenja javnih politika, no sva sadrže iste ključne dijelove.

Javne su politike:

- *djelovanje zasnovano na ovlastima vlade*

Javne su politike svako djelovanje koje provodi neko vladino tijelo koje za to ima zakonske, političke i financijske ovlasti.

- *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.

- *usmjerene na ciljeve*

Javnim politikama nastoji se ostvariti određeni niz jasno definiranih ciljeva kojima se pokušavaju riješiti ili makar naznačiti konkretni problemi neke zajednice.

- *tijek aktivnosti*

Javne se politike u pravilu ne sastoje od neke pojedinačne odluke, akcije ili reakcije, već od razrađenoga pristupa ili strategije.

- *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 utvrđenoga *policy* okvira, te zbog toga i nije potrebno poduzimati nikakve aktivnosti.

- *aktivnosti koje poduzima jedan ili više dionika*

Pojedinu politiku može provesti zasebni predstavnik vlade ili vladino tijelo, ili pak više različitih dionika.

- *obrazložena aktivnost*

Javne politike u pravilu sadrže i političko obrazloženje (eng. *politics*), koje stoji usporedno s politikom shvaćenom kao *policy*.

- *zasnovane na već donesenim odlukama*

Javne politike sastoje se od odluka koje su već donesene, a ne od namjera ili obećanja.

2.2. Članovi *policy* zajednice

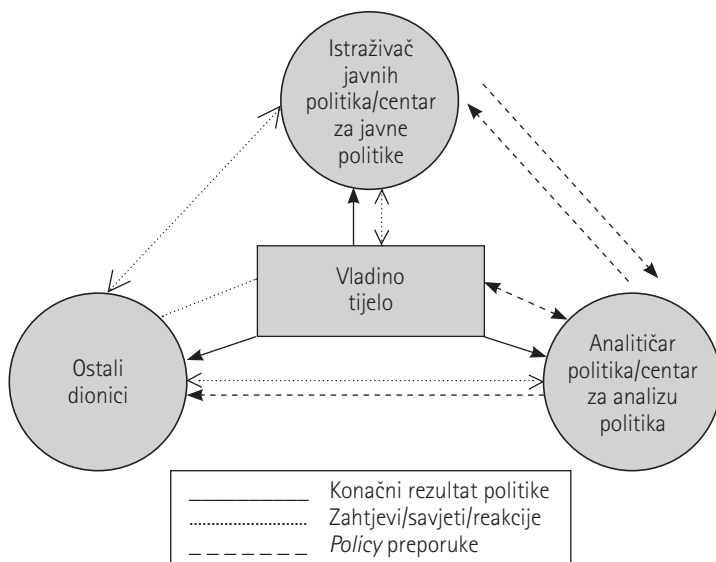
Policy zajednica skupina je različitih dionika.

Javne politike izravno utječu na društvo i stoga je broj ljudi koji je na različitim razinama uključen u njihovo stvaranje općenito velik, a oni se k tomu još i jako razlikuju jedni od drugih. Pojedinci ili skupine koje imaju izravan ili neizravan interes za rezultat neke politike, primjerice zainteresirani dionici (eng. *stakeholders*), mogu uključivati vladina tijela, savjetnike za javne politike i širok spektar nevladinih organizacija ili lokalnih skupina i pojedinaca. U središtu je te zajednice mjerodavno vladino tijelo, odnosno tijela koja su zadužena za rješavanje problema ili nekoga aktualnoga pitanja.

U nekim slučajevima analitičar politika, centar za analizu politika ili *think tank* mogu ući u izravan savjetnički odnos s nekim vladinim tijelom kao klijentom. U tom slučaju vladino tijelo očekuje od analitičara politika ili od centra za analizu politika da izradi podrobnu studiju određenoga problema ili pitanja, te da predloži *policy* preporuke (eng. *policy recommendations*) koje će činiti osnovu vladine politike. Empirijska je osnova tih podrobnih studija prethodni istraživački rad koji su o pojedinom pitanju proveli centri za proučavanje javnih politika. Iako u zemljama Središnje i Istočne Europe takav izravan odnos između analitičara i vlade nije uobičajen, neovisno o tome mnogi istraživači politika, analitičari i centri nastoje utjecati na *policy* raspravu o određenom pitanju. To se postiže objavljivanjem studija koje se zatim, korištenjem medija ili nekih drugih metoda, mogu učiniti dostupnima za širu *policy* zajednicu koja se zanima za neku javnu politiku.

Suvišno je reći da će u svakom demokratskom društvu svi zainteresirani dionici učiniti sve što mogu kako bi zagovarali *policy* opcije kojima daju prednost, koristeći se pritom sredstvima koja smatraju najdjelotvornijima, primjerice mjerodavnim vladinim tijelom, ostalim vladinim/parlamentarnim predstavnicima ili pak medijima. Zainteresirani dionici mogu uključivati nevladine organizacije, međunarodne vladine organizacije, druge savjetnike ili centre za javne politike, lokalne vlasti, političke stranke, udruge, sindikate ili zainteresirane građane. Na slici 2.1. predstavljena je ta široka zajednica i odnosi unutar nje sa stajališta savjetnika za javne politike.

Slika 2.1. *Policy* zajednica sa stajališta savjetnika za javne politike



2.3. Od političke do *policy* znanosti⁴

Peter DeLeon (1994, prema Howlett, Ramesh, 1995, 18) naglašava da „*policy* studije imaju dugu povijest i kratku prošlost, odnosno, da su vladine politike bile predmetom brojnih istraživanja tijekom posljednjega tisućljeća, premda je njihovo sustavno istraživanje započelo tek prije nekoliko desetljeća.“ U stvari, tek je krajem Drugoga svjetskoga rata došlo do razvoja *policy* znanosti, zasnovanoga na spoznaji da je uz predmet tradicionalne političke znanosti potrebno sustavno proučiti i ono što vlade stvarno čine. Polazne postavke novoga područja bile su pritom trojake:

Tri su ideala

policy znanosti:

multidisciplinarnost,
rješavanje problema,
normativnost.

- *multidisciplinarnost*

Policy znanost temelji se na uvidima, istraživanju i metodologiji društvenih znanosti, ali je tijekom evolucije discipline razvila i vlastite pristupe.

- *rješavanje problema*

U središtu je pozornosti *policy* znanosti rješavanje stvarnih problema koji postoje u određenom društvu.

- *normativnost*

Premda je tendencija utvrđivanja normativnoga okvira počela u zadnje vrijeme opadati, mnoge odluke koje se moraju donijeti unutar *policy* znanosti nužno su vrijednosno određene.

Dva su područja

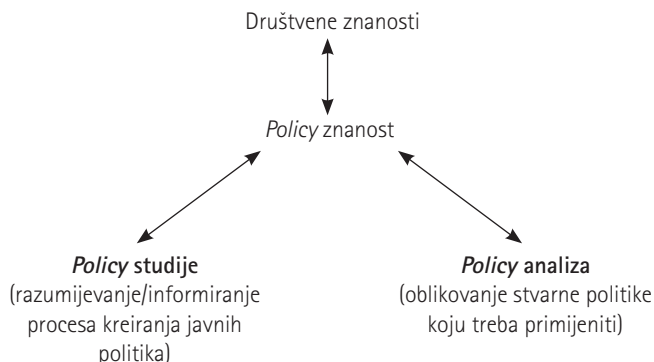
policy znanosti:

policy studije i policy
analiza.

Policy znanost kao disciplina s vremenom se podijelila na dva dijela. Prvi se dio odnosi na *policy* studije koje nastoje razumjeti proces kreiranja politika i istodobno osigurati podatke koji su za njega važni, na osnovi temeljnih istraživanja određenoga *policy* pitanja. Područje *policy* studija obično je predmet interesa istraživača politika ili znanstvenika. Drugi dio odnosi se na *policy* analizu. To je područje u mnogo većoj mjeri politički motivirano te nastoji, oblikujući politike za vladina tijela, izvršiti izravan utjecaj na konkretne ishode politika. *Policy* analizu obično provode analitičari politika i centri za javne politike/*think tankovi*. Na sljedećoj slici predstavljena je osnovna struktura *policy* znanosti:

⁴ Taj sažetak zasnovan je na knjizi Howletta i Ramesha (Howlett i Ramesh, 1995).

Slika 2.2. Osnovna struktura discipline



Takvi pristupi, sa stajališta *policy* znanosti, tek su onedavna prihvaćeni u zemljama Središnje i Istočne Europe. To drugim riječima znači da je ta disciplina u ovoj regiji tek u ranoj fazi razvoja i da podjela uloga glede toga što tko radi, kako to radi i za koga to radi još uvijek nije u potpunosti određena. Uz to, činjenica da su prava empirijska istraživanja javnih politika u regiji tek započela znači da je veći dio onoga što je tijekom posljednjih godina učinjeno bio usmjeren na početni oblik proučavanja unutar *policy* znanosti. Drugim riječima, težište je bilo uglavnom na *policy* studijama, odnosno studijama politika. Ipak, osobito od početka 90-ih godina dvadesetoga stoljeća, mnogi *think tankovi* uspostavili su tradicionalni odnos savjetnika i klijenta, u kojemu su analitičari politika kao savjetnici dobili svoje vlade za klijente. Na osnovi toga su zagovarali politike svojih međunarodnih partnera, primjerice Svjetske banke i Međunarodnog monetarnog fonda (Krastev, 2001). Doista, treba imati na umu da se u visokopolitiziranom svijetu javnih politika u bilo kojoj regiji ili kontekstu promjene politika ne trebaju nužno oslanjati na empirijsku analizu. U agresivnom i dinamičnom svijetu politike (eng. politics) mnogo je uobičajenije da katalizatorima promjene postaju čisti politički motivi, kao što je ispunjavanje predizbornih obećanja.

Policy znanost u zemljama Središnje i Istočne Europe u ranoj je fazi razvoja.

Podsjetnik za planiranje

Tijekom pripreme za pisanje *policy* prijedloga razmotrite sljedeća pitanja:

- Biste li svoje sadašnje djelovanje vezano uz pojedine politike svrstali u *policy* studije ili u *policy* analizu?
- Koji zainteresirani dionici, u okviru *policy* zajednice, imaju poseban interes za pitanje o politici na koju se odnosi vaš prijedlog?
- S kim želite izravno ili neizravno komunicirati pomoću svojega *policy* prijedloga?

2.4. *Policy* znanost kao primijenjena disciplina

Kad sažmemo ideale i vrijednosti područja *policy* znanosti, može se reći da je upravo njezina primijenjena priroda glavna značajka toga pristupa. Postoje dva važna čimbenika koji razlikuju *policy* znanost od tradicionalnih pristupa u društvenim znanostima:

Odnos problema i rješenja ključan je.

- *Oblikovanje rješenja za stvarne probleme*

Za razliku od tradicionalnih pristupa koji svoju pozornost usmjeravaju na izgradnju znanja unutar uske akademske zajednice, *policy* znanost nastoji istaknuti brigu za stvarne probleme, te samim time nudi prijedloge i okvir njihove primjene u društvu. Primjerice, za *policy* studije nije dovoljno samo da se razmotre uzroci i oblici nezaposlenosti u određenom društvu kako bi se pridonijelo razumijevanju toga društvenoga fenomena. Polazi se od toga da one moraju i primijeniti stečeno znanje o uzrocima nezaposlenosti na stvarnu situaciju u određenoj zajednici, tako što će na osnovi razumijevanja uzroka nezaposlenosti predložiti način na koji je moguće prevladati taj problem. Dakle, mora se shvatiti da ishodište same discipline predstavlja odnos: problem - rješenje, što znači da svaka analiza koja se poduzima mora biti vođena traženjem praktičnih, primjenjivih i obuhvatnih rezultata određene politike i usmjerena prema njemu.

Iznošenje vrijednosne argumentacije na temelju analize podataka.

- *Iznošenje vrijednosne argumentacije*

Potruga za takvim praktičnim rezultatom ne zahtijeva samo dobro razrađenu i sveobuhvatnu analizu svih raspoloživih podataka već se, s obzirom na to da su pitanja koja se razmatraju društveno uvjetovana, od istraživača i analitičara politika traži da se upuste i u određenu vrstu vrijednosnih razmatranja o tome koji bi rezultat predstavljao najbolje rješenje nekoga problema. Stoga predlaganje određenih rješenja u visokopolitiziranom okruženju unutar kojega se kreiraju javne politike, te širok opseg publike na koju se to odnosi, dovode do toga da ključna stvar koju treba slijediti stručnjak za neku politiku nije hladni empirizam i analiza podataka, već je vjerojatno važnija sposobnost da uvjeri publiku u to da su njegove *policy* preporuke ujedno i najprikladnije rješenje problema. Drugim riječima, vrlo je vjerojatno da samo predstavljanje rezultata analize neće biti dovoljno da ostvarite utjecaj na raspravu o nekom *policy* problemu, već ćete tek upotrebom tih podataka kao temelja za obuhvatno

i koherentno argumentiranje vlastitoga stajališta svojemu radu dati najbolju moguću priliku da ostvari takav utjecaj. Majone (1989) na izvrstan način sažima tu ideju:

„Kreiranje politika i davanje *policy* savjeta, slično kirurgiji, izrazi su vještina, te se u procjenjivanju toga koliko je netko vješt nećemo oslanjati na to koliko podataka posjeduje ili koliko je vremena posvetio formalnomu planiranju. Prije ćemo ga procijeniti na temelju kriterija koji se odnose na vremensko planiranje i na pozornost spram detaljnosti, na sposobnost da se uoče granice mogućega, sposobnost da se kreativno iskoriste ograničenja, sposobnost da se uči iz tuđih grešaka, te na sposobnost ne da se pokaže što treba učiniti, već da se druge uvjere da učine ono za što i oni sami već znaju da treba uraditi.“ (Majone, 1989, 20).

3. PROCES KREIRANJA POLITIKA

Nakon što smo se u drugom poglavlju ukratko osvrnuli na *policy* zajednicu, u ovom poglavlju usmjerit ćemo pozornost na proces kreiranja politika i na ulogu komunikacijskih sredstava koja se upotrebljavaju u tom procesu. Poglavlje započinje pregledom procesa kreiranja politika, odnosno, upotrijebimo li uobičajeni izraz - *policy* ciklusom. Budući da cilj ovoga vodiča nije da se brojnim i složenim već postojećim studijama⁵ o metodologiji same discipline doda još jedna, u poglavlju se daje samo kratak pregled *policy* ciklusa. To bi vam trebalo pomoći da steknete uvid u komunikacijsko sredstvo koje se rabi za izvještavanje i bilježenje rezultata spomenutoga procesa - u *policy* prijedlog, što je ujedno i osnovna tema ove knjige.

U drugom potpoglavlju istražuju se različite namjene koje *policy* prijedlog može imati u procesu kreiranja politika. Na kraju poglavlja izložit će se strategija kojom se možete služiti pri odlučivanju o tome koja se još komunikacijska sredstva mogu upotrijebiti kako bi se ideje i prijedlozi o nekoj javnoj politici prenijeli široj publici. U završnom dijelu poglavlja bavit ćemo se stoga odnosom *policy* prijedloga i tih drugih komunikacijskih sredstava kojima se možete koristiti.

3.1. *Policy* ciklus⁶

Iako postoje različiti pristupi procesu kreiranja politika koji uglavnom ovise o kontekstu i cilju (ciljevima) koji se žele postići, model koji je široko usvojen u području *policy* znanosti naziva se *policy* ciklusom (prikazan je na slici 3.1.).

⁵ Kao što su primjerice Anderson (1984), Bardach (1996), Dye (1992) te Howlett i Ramesh (1996).

⁶ Ovo se poglavlje oslanja na sljedeće studije: Anderson (1984), Bardach (1996), Dye (1992), Howlett i Ramesh (1996), Sveučilište Ohio (1998), Institut otvoreno društvo (1999), Pal (2000) i Smith (2000).



Kao i kod drugih modela, snaga ovoga modela leži u njegovoj moći usmjeravanja, a njegova se slabost očituje u nedostatku fleksibilnosti. Drugim riječima, takav model nikad neće precizno propisati konkretne aktivnosti koje stručnjak za neku politiku treba poduzeti u svakoj pojedinoj situaciji, ali se njime određuje kontekst unutar kojega on treba djelovati želi li slijediti primjere dobre prakse. Uz to, važna je značajka prirode samoga procesa kreiranja politika to da svaka faza može utjecati kako na prethodne, tako i na sljedeće korake unutar ciklusa. Primjerice, evaluacija *policy* opcija s kojima ste suočeni često vam može pomoći da produbite i proširite definiciju problema. Stoga se, kao što naglašava Bardach (1996), proces treba smatrati iterativnim, što znači da ćete tijekom procesa više puta prolaziti kroz iste dijelove svake od tih faza, sve dok ne dođete do zadovoljavajućega rezultata.

Policy ciklus ne propisuje, on se temelji na ponavljanju i suradnji.

Važno je također naglasiti da sâm model podrazumijeva suradnju i međuovisnost svih faza procesa. Najdjelotvornija istraživanja i analize politika obavljaju se timskim radom i tijekom procesa uključuju različite razine interakcije sa zainteresiranim dionicima. Primjerice, te se interakcije mogu kretati od rasprava s istraživačima određene politike u fazi definiranja problema, preko razmatranja raspoloživih *policy* opcija u pogledu troškova i koristi s pojedinim ciljnim skupinama, pa do sastanaka s predstavnicima vlade kako biste promovirali svoje *policy* prijedloge. Slijedi kratak prikaz svih koraka kako bi se pokazala ključna obilježja svakoga od njih pojedinačno.

- **1. korak: Definiranje problema/Utvrdjivanje dnevnoga reda**

Problem, kao početnu točku procesa kreiranja politika, u pravilu utvrđuje skupina ljudi unutar određenoga društva. Ako ste i vi, kao *policy* stručnjak, zainteresirani za pronalaženje rješenja za određeni problem, pokušat ćete ga uvrstiti na dnevni red vlade. Drugim riječima, nastojat ćete taj problem predstaviti kao važno pitanje, odnosno, ako je problem već uvršten na dnevni red, nastojat ćete da dobije visoki

Ukažite na postojanje problema koji zahtijeva vladino djelovanje.

prioritet. Kako biste to ostvarili, potrebno je uvjeriti mjerodavno vladino tijelo i širu *policy* zajednicu u to da postoji stvaran problem koji zahtijeva vladino djelovanje. Kako biste u visokopolitiziranom svijetu javnih politika to uspjeli postići, potrebno je iznijeti uvjerljivu i sustavnu argumentaciju o uzrocima, posljedicama i važnosti problema, koja će biti zasnovana na različitim izvorima podataka.

Razmotrite sva
moguća rješenja.

▪ 2. korak: *Konstruiranje policy rješenja/Formulacija politika*

Kad se neki problem odredi na zadovoljavajući način i dode na dnevni red vlade, sljedeći korak sastoji se od razrade raspoloživih načina na koje se problem može riješiti, odnosno od određivanja *policy* opcija. Kako biste osmislili odgovarajuća rješenja, prvo trebate razmotriti što je do sada učinjeno u vezi s problemom, koje su opcije drugi već predložili, kao i to koje biste opcije vi htjeli predložiti. Pri formuliranju opcija bitno je da se one međusobno isključuju, to jest treba izbjeći opcije koje su samo inačice jedne te iste ideje. Imajte također na umu da će biti teško pronaći idealno rješenje pa trebate tragati za *policy* rješenjima koja će biti najizvedivija i najrealističnija s obzirom na kontekst u kojemu se trebaju primijeniti.

Ocijenite sve opcije i
odaberite onu kojoj
ćete dati prednost.

▪ 3. korak: *Izbor rješenja/Odabir policy opcija kojima se daje prednost*

Nakon elaboracije rješenja na osnovi niza evaluacijskih kriterija odabire se *policy* opcija kojoj se daje prednost, odnosno koju smatrate najboljom u pristupanju određenom problemu. Evaluacija zasnovana na kriterijima ne omogućava samo izbor odgovarajućega rješenja, već vam pruža i argumente koji će vam omogućiti da navedete razloge koji daju legitimnost vašoj *policy* opciji. Iako će problem i okolnosti u kojima se on rješava odrediti specifičnosti evaluacijskih kriterija, općeprihvaćeni su kriteriji sljedeći:

- *Djelotvornost*: U kojoj mjeri dano rješenje može dovesti do željenih rezultata, tj. riješiti sadašnji problem?
- *Efikasnost*: Polazeći od analize troškova i koristi, koja uzima u obzir kako novčane resurse tako i utjecaj na društvo, utvrdite koje bi posljedice dano rješenje imalo na ciljne skupine?
- *Pravičnost*: Postoji li poštena raspodjela troškova i koristi?
- *Izvedivost/Mogućnost implementacije*: Postoji li odgovarajući politički, administrativni i pravni okvir koji će omogućiti djelotvornu i efikasnu provedbu toga rješenja?

- *Fleksibilnost/Mogućnost poboljšavanja*: Je li rješenje dovoljno fleksibilno da se može promijeniti kako bi odgovaralo drugim mogućim situacijama ili dopustilo daljnja poboljšanja?

Bardach (1996) daje korisne savjete o tom koraku u kojima predlaže kvantifikaciju (u smislu novčanih i društvenih troškova) što je moguće više aspekata odabranih opcija i projekcija, uporabu pristupa koji se temelje na uzročnom modeliranju te realističan, a ne optimističan pristup u pogledu mogućih rezultata do kojih će dovesti različita moguća rješenja. Nakon što obavite evaluaciju svih mogućih opcija, usporedite njihove ishode i odredite razlike među njima, trebate odlučiti koje rješenje daje najbolji mogući ishod.

- *4. korak: Oblikovanje politike*

Nakon što odaberete *policy* opciju koja vam najviše odgovara i predstavite je odgovarajućemu vladinu tijelu, naravno pod pretpostavkom da to tijelo može prihvatiti ili izmijeniti vaš prijedlog, taj prijedlog postaje javnom politikom (kao što je prikazano u poglavlju 2.1.). Vladina tijela moraju sad odlučiti kako najdjelotvornije provesti predloženu politiku. Kako bi se osmislilo djelotvorno oblikovanje politike, vladino tijelo mora odabrati skup *policy* instrumenata (primjerice, pravnih, organizacijskih ili mrežnih ovlaštenja) i skup organizacijskih struktura za isporuku usluge (primjerice, vladine ili nevladine, javne ili privatne) da bi se pribavile usluge ili proizvodi koji su naznačeni u spomenutoj politici.

- *5. korak: Provedba i monitoring politike*

Nakon što je politika oblikovana, odnosno kad je uspostavljen odgovarajući *policy* dizajn, ona se u skladu s time provodi. Najbolji rezultati obično se postižu ako se ostvari ravnoteža između dobrog *policy* dizajna i djelotvorne provedbe neke politike. Uz to, neophodan je neprekidan proces praćenja, odnosno *monitoring* provedbe, koji će predstavljati osnovu za sveobuhvatnu procjenu na temelju različitih izvora podataka. Prema Andersonu (1994) i Howlettu i Rameshu (1995), nakon što su uočili da strategije provedbe imaju izravan učinak na kvalitetu postignutih rezultata, mnogi *policy* stručnjaci pokazali su velik interes za njih, a pojedini su i pisali o toj temi.

Vlada odabire policy instrumente i skup organizacijskih struktura za isporuku usluge.

Vlada provodi i prati provedbu politike.

Vlada i organizacija koja provodi politiku evaluiraju djelatnost politike.

▪ 6. korak: *Evaluacija*

Svaki dobro osmišljen *policy* dizajn i plan provedbe politike uključuju i sveobuhvatni postupak evaluacije, koja je ključna u utvrđivanju djelatnosti politike koja se provodi i koja služi kao osnova za donošenje budućih odluka. Pri izradi plana evaluacije politika vladina tijela i organizacije koje provode politike trebaju razmotriti na koji se način mogu točno i djelotvorno izmjeriti ciljevi politika te kako će se podacima prikupljenima u evaluaciji koristiti kao osnovom za buduće odluke. Proces evaluacije sastoji se od razmatranja ciljeva i sredstava primijenjenih za njihovo ostvarivanje u nekoj konkretnoj politici. Taj proces obuhvaća širok krug ljudi, uključujući birokrate, političare, nevladine organizacije i druge zainteresirane dionike.

Kao što se moglo vidjeti iz kružne i iterativne prirode *policy* ciklusa, svaki pojedini korak može se, na osnovi rezultata evaluacije, ponovno razmotriti: sâm problem, odabrana *policy* opcija, *policy* dizajn ili pak provedba. To znači da ta pitanja mogu ponovno biti stavljena na dnevni red ili premještena u drugu fazu, ili se provedba može nastaviti na isti način.

3.2. Uloga *policy* prijedloga u procesu kreiranja politika

Policy prijedlog može utjecati na jednu ili više faza unutar policy procesa.

Policy prijedlog izuzetno je snažno sredstvo i može se rabiti za različite namjene u procesu kreiranja politika. Na području *policy* studija objavljeni su mnogi prijedlozi politika koji su bili namijenjeni drugim *policy* stručnjacima ili *think tankovima*, s namjerom da se oni bolje informiraju i da se na njih izvrši utjecaj. Kao što je prije spomenuto, u zemljama Središnje i Istočne Europe trenutačno se objavljuje mnogo takvih studija, koje predstavljaju prve primjere dokumenata zasnovanih na pristupu *policy* znanosti. Ti prijedlozi mogu pružiti opće podatke i uvid u proces, koji se može upotrijebiti u svakoj fazi procesa kreiranja politika, ali se također mogu usmjeriti na jednu ili više pojedinačnih faza unutar procesa. Primjerice, pojedinačni prijedlozi mogu varirati od onih koji pružaju *policy* rješenje i predlažu *policy* opciju, do onih koji se zalažu za konkretno oblikovanje provedbe neke politike ili pak evaluiraju odabranu *policy* opciju. Općenito, budući da istraživači politika u svojem radu ne ovise o donositeljima odluka, njihovi su prijedlozi uvjetovani pitanjima kojima se bave.

Takve studije o politikama obično se veoma razlikuju od *policy* prijedloga koje pišu analitičari politika, čiji su radovi namijenjeni donositeljima odluka i oblikovanju konkretnih politika koje se trebaju provesti u ciljnoj zajednici. Razlike ponajviše proistječu iz specifične prirode suradnje u okviru koje nastaju ti prijedlozi: ako je riječ o odnosu klijenta i savjetnika, koji je posve uobičajen u vladinim tijelima, klijent će snažno utjecati na karakter i sadržaj prijedloga. Postoji, međutim, snažna veza između *policy* studija i prijedloga koji nastaju u području *policy* analize, u tom smislu što se analitičari politika koriste prvom vrstom radova kao osnovom za pisanje vlastitih prijedloga. Treba također primijetiti da u postojećoj fazi razvoja *policy* znanosti u regiji postoji visok stupanj preklapanja između tih dviju vrsta prijedloga.

Policy studije uvjetovane su problemima, a policy analize klijentima.

Podsjetnik za planiranje

Tijekom priprema za pisanje *policy* prijedloga razmislite proces kreiranja politike u koji ste uključeni te što ste vi (i vaši kolege) učinili kako biste odgovorili na sljedeća pitanja:

- Na koju fazu ili faze u procesu kreiranja politike želite utjecati svojim prijedlogom?
- Koji su zainteresirani dionici uključeni u svaku od pojedinih faza procesa kreiranja politike?
- Jeste li jasno utvrdili problem kojim se bavite? Možete li ga sažeti u dvije rečenice?
- Raspoložete li sustavnom građom kojom ćete dokazati da određeni problem uistinu postoji?
- Jeste li prikazali i procijenili moguće *policy* opcije koje mogu riješiti problem? Kojim ste se evaluacijskim kriterijima pritom koristili?
- Jeste li odlučili kojemu ćete rješenju dati prednost?
- Imate li dovoljno argumenata na osnovi kojih ćete zastupati odabrano *policy* rješenje u odnosu na ostale opcije?

3.3. Širenje *policy* ideja

Neovisno o tome pišete li *policy* studiju ili *policy* analizu, možda će biti potrebno informirati širu publiku o pitanjima koja ste iznijeli u *policy* prijedlogu, kako bi vaše ideje o konkretnoj politici mogle izvršiti snažniji utjecaj na javnu raspravu o tim pitanjima. Kako biste ostvarili taj cilj, „nije dovoljno da se vaš *policy* prijedlog samo čita, već je potrebno da ga ljudi shvate i o njemu raspravljaju.“ (Bartle, 2001). Problem je u tome što mnogi unutar te šire publike u pravilu nemaju pristup objavljenim *policy*

Odaberite komunikacijsku strategiju koja najbolje odgovara ciljevima i publici.

prijedlozima. Stoga im morate omogućiti pristup svojim idejama o određenoj politici u nekom pristupačnijem obliku, kako bi u potpunosti mogli razumjeti vaše prijedloge i raspravljati o njima. Polazeći od poruka koje svojim *policy* prijedlogom želite priopćiti nekoj ciljnoj publici, trebate odlučiti koje je od mnoštva komunikacijskih sredstava najprimjerenije za tu svrhu - primjerice javni skupovi ili mediji. Često ćete se odlučiti za metodu komunikacije koja je usmjerena na raznoliku publiku. U takvim slučajevima dobro je svoje poruke predstaviti u kratkom obliku, rabeći jednostavan jezik, bez stručnih izraza.

Podsjetnik za planiranje

Kako biste osmislili djelotvornu strategiju promocije *policy* projekta kojim se trenutačno bavite, razmotrite pitanja koja slijede:

- Komu se obraćate (političarima, nevladinim organizacijama, građanima)?
- Zašto želite s njima komunicirati o *policy* problemu?
- Na koji su način oni uključeni u taj problem?
- Što oni već znaju o tom problemu?
- O kojim ključnim dijelovima svojega prijedloga želite komunicirati s njima?
- Što oni trebaju znati o tom problemu da bi mogli razumjeti i prihvatiti vašu poruku?
- Koji je najdjelotvorniji način priopćavanja poruke ciljnoj skupini (osobni brifinzi, grupna predstavljanja, izjave za medije/konferencije za tisak, rasprave za okruglim stolovima)?

4. POLICY PRIJEDLOG: OPĆI PREGLED

U četvrtom i petom poglavlju bavit ćemo se podrobnije *policy* prijedlogom. Ovo će vam poglavlje omogućiti da steknete uvid u temeljne značajke *policy* prijedloga, uključujući njegovu svrhu i kontekst. Uvodi vas u glavni predmet ove knjige, pisanje *policy* studija, i daje vam temeljni uvid u njih stalnim uspoređivanjem prijedloga javnih politika u okviru *policy* studija i *policy* analize. U petom poglavlju bit će podrobno prikazane strukturne i tekstualne značajke koje su zajedničke *policy* prijedlozima koji nastaju u okviru studija o politikama. Premda su četvrto i peto poglavlje razdvojeni da bi izlaganje bilo jasnije, treba ih smatrati dvama nerazdvojitivim dijelovima cjelovitoga *policy* prijedloga.

U općem pregledu *policy* prijedloga treba naglasiti dva opća elementa:

- *Policy prijedlog kao sredstvo odlučivanja*

Neovisno o tome je li napisan kao studija o politikama (*policy* studija) ili kao analiza politika (*policy* analiza), *policy* prijedlog uvijek je usredotočen na problem i počiva na određenom sustavu vrijednosti. Tako mu je, neovisno o tom je li namijenjen ponajprije stručnjacima za određene politike ili donositeljima odluka, osnovni cilj: *osigurati sveobuhvatnu i uvjerljivu argumentaciju kojom se obrazlažu preporuke iznijete u samom policy prijedlogu, da bi na taj način, djelujući kao sredstvo odlučivanja, utjecao na ciljnu publiku.*

*Policy prijedlog
sredstvo je
odlučivanja.*

Ukratko, ostvarivanje takvoga cilja u pravilu uključuje sljedeći pristup:

- određivanje i podrobno obrazlaganje hitnoga *policy* problema unutar trenutnoga okvira neke javne politike na čije rješavanje treba prionuti;
- skiciranje mogućih opcija (*policy* rješenja) pomoću kojih se taj problem može riješiti;
- evaluaciju vjerojatnih ishoda tih opcija, zasnovanu na prethodno skiciranom okviru analize i podacima koji se mogu dobiti iz postojećega konteksta politike o kojoj je riječ;
- odabir rješenja kojemu se daje prednost (*policy* preporuke) i iznošenje argumentacije o tome zašto je vaš izbor najbolja moguća *policy* opcija.

- *Policy prijedlog: praktičan, a ne akademski dokument*

Kao što se može zaključiti iz pristupa i same njegove svrhe, *policy* se prijedlog mnogome razlikuje od tradicionalnoga akademskoga teksta jer se rezultati istraživanja moraju primijeniti na rješavanje problema i rabiti kao argumenti za posve određeni niz preporuka kojima se želi pristupiti tom problemu. Stoga je za *policy* prijedlog ključan odnos: problem – rješenje, te je taj odnos neka vrsta pokretačke snage u pisanju samoga prijedloga, usmjerenoga na posve određene preporuke politika.

Policy prijedlog

zalaže se za

primjenu

praktičnoga rješenja

policy problema.

U poduzimanju tako usmjerenoga pristupa autor treba pronaći ravnotežu između dvaju suprotstavljenih čimbenika:

- potrebe da se izlože sveobuhvatni opis problema i rasprava o raspoloživim *policy* opcijama trenutačne politike, što može uključivati i rezultate autorovih temeljnih istraživanja, kako bi se osigurala vjerodostojnost izloženoga stajališta i omogućila kvalitetna evaluacija;
- potrebe da se problem predstavi tako da se uključe samo relevantne spoznaje i podaci, neophodni za dokazivanje iznesenih argumenata.

U stvari, Bardach (1996) naglašava da je jedna od najčešćih grešaka koju čine autori *policy* prijedloga ta što pokušavaju uključiti sve podatke i spoznaje do kojih su došli u procesu istraživanja.

Druga bitna razlika između *policy* prijedloga i tradicionalnih akademskih tekstova leži u tome što je prijedlog po svojoj temeljnoj ideji zasnovan na vrijednosnoj argumentaciji, a ne na hladnoj objektivnosti. Svojim prijedlogom morate širokoj i visokopolitiziranoj publici predložiti praktična rješenja stvarnih problema. Budući da se vaš rad zasniva na strogoj analizi, neophodno je da kao *policy* stručnjak zauzmete jasan stav o tome koje će rješenje problema o kojem se raspravlja dovesti do najboljega rezultata. Stoga je normativni aspekt procesa odlučivanja i evaluacije također jedan od ključnih elemenata *policy* prijedloga.

4.1. Različite vrste *policy* prijedloga: *policy* studija i *policy* analiza

Kao što smo već objasnili u 3. poglavlju, *policy* prijedlog glavno je komunikacijsko sredstvo kojim se koriste stručnjaci za javne politike kako bi s rezultatima svojih istraživanja pojedinih politika upoznali *policy* zajednicu. Za one koji se ponajprije bave *policy* studijama, primarna su ciljna publika stručnjaci za posebne politike, neovisno o tome bave li se ti stručnjaci studijama politika ili analizom politika. Izravna veza tih dvaju područja očituje se u tome što analitičari politika većinu svojih radova zasnivaju na prijedlozima koje su napisali istraživači politika (eng. *policy researchers*). Međutim, *policy* prijedlozi koje napišu analitičari politika bitno su drukčiji jer su izravno namijenjeni donositeljima odluka i pod snažnim su utjecajem bliske veze analitičara s donositeljima odluka kao klijentima. U tablici koja slijedi ilustriraju se te i druge razlike:

Područje razlika	Vrsta <i>policy</i> prijedloga	
	<i>Policy</i> studija	<i>Policy</i> analiza
Ciljna skupina	Drugi stručnjaci za pojedine politike	Donositelji odluka
Usmjerenost	Na problem: opće preporuke i podaci o <i>policy</i> problemima	Na klijenta: oblikovanje posebnih politika koje treba provesti u određenom slučaju
Metodologija	Može uključivati značajnu količinu temeljnih istraživanja	Rijetko sadrži temeljna istraživanja
Ideje/Jezik koji se rabi	Može biti u potpunosti jezik struke (discipline)/tehnički jezik	Mora biti vrlo jasan i jednostavan
Duljina	Do 20 000 riječi	U pravilu nije duži od 5 000 riječi

Tablica 4.1. Razlike između *policy* prijedloga u okviru *policy* studija i *policy* analize

Uz razlike koje se odnose na ciljnu skupinu, usmjerenost i metodologiju, vrlo su važna i pitanja koja se odnose na duljinu, oblik i jezik koji se rabi u pisanju. *Policy* prijedlog treba biti onoliko dugačak koliko je potrebno da bi se iznijela obuhvatna i uvjerljiva argumentacija. *Policy* prijedlog u području *policy* studija u pravilu je znatno duži nego u području *policy* analize. Uzimajući u obzir samu usmjerenost *policy* studije i potrebu za uključivanjem mnogih istraživača kako bi se pribavila opsežna dokumentacija, nije neuobičajeno da takav prijedlog javne politike sadrži i do 20 000 riječi. Ipak, među objavljenim prijedlozima postoje značajne razlike u duljini: *policy* prijedlozi koji se rabe kao primjeri u ovoj knjizi variraju od 9 000 do 25 000 riječi, odnosno u prosjeku imaju oko 15 000 riječi. Uz to, najveći broj izdavača ima detaljne smjernice o duljini teksta, koje također morate uzeti u obzir.

Policy prijedlozi iz područja *policy* studija i *policy* analize bitno se razlikuju.

Policy prijedlog treba biti dovoljno dugačak da bi se ponudila djelotvorna argumentacija.

*Policy prijedlog
obično rabi oblik
izvješća.*

Kao drugo, uzimajući u obzir činjenicu da su *policy* prijedlozi opsežni dokumenti i da ih čitaju različiti čitatelji, kojima je cilj da steknu opći uvid ili pronađu neke osobite pojedinosti, ne iznenađuje to što se mnogo *policy* prijedloga koristi oblikom izvješća: sadržajem s popisom odjeljaka, kratkim sadržajem rada, mnogim pododjeljcima i podnaslovima u samom tekstu, numeriranim dijelovima teksta, podacima predstavljenim u tablicama i(li) dijagramima, posebnim grafičkim prikazom popisa. Te značajke pomažu svim čitateljima da pristupe čitanju samih prijedloga onako kako odgovara njihovim potrebama. U pogledu oblikovanja izgleda *policy* prijedloga u pravilu će postojati jasne smjernice izdavača koje jednostavno treba slijediti.

*Koristite se
jednostavnim
jezikom bez stručnih*

Na kraju, budući da su temeljna publika *policy* prijedloga nastalih u okviru *policy* studija drugi stručnjaci za javnu politiku o kojoj je riječ, priroda tih prijedloga u znatno većoj mjeri tehnička no što je to slučaj s prijedlozima koji nastaju u okviru *policy* analize. Ipak, uzimajući u obzir mogućnost da vaš prijedlog dopre i do šire publike, te još i u većoj mjeri činjenicu da je u zemljama Središnje i Istočne Europe ta disciplina u početnim stadijima razvoja (kao što je naglašeno u poglavlju 2.2), preporučamo vam da rabite jednostavan jezik bez stručnih izraza.

Podsjetnik za planiranje

U okviru priprema za pisanje *policy* prijedloga razmotrite sljedeća pitanja:

Svrha i publika

- Koja je svrha vašega prijedloga?
- Što vi ili vaša institucija želite postići pisanjem i objavljivanjem toga *policy* prijedloga?
- Tko je osnovna publika kojoj je namijenjen vaš prijedlog?
- Tko je dodatna publika kojoj je namijenjen vaš prijedlog/*policy* ideje?

Pisanje i objavljivanje policy prijedloga

- Jeste li vi jedini autor *policy* prijedloga? Ako niste, jeste li odlučili na koji ćete način zajednički pisati prijedlog sa suautorom (suautorima)?
- Razumijete li vi i vaš suradnik (suradnici) *policy* prijedlog na isti način?
- Tko će biti izdavač vašega *policy* prijedloga?
- Znete li što izdavač očekuje od prijedloga?

Sažmite svoje ideje

- Na kraju, zamislite da razgovarate s nekim taksistom koji vas pita o projektu na kojemu trenutačno radite. Sažmite svoje ideje u tri rečenice. Prema mišljenju mnogih autora, ako ne možete jasno i kratko sažeti temeljnu ideju, trebali biste dodatno o njoj promisliti.

5. POLICY PRIJEDLOG: STRUKTURNI I TEKSTUALNI DIJELOVI

Dosad je u vodiču naglasak bio pretežito na temeljitom ispitivanju društvenoga konteksta *policy* prijedloga u okviru zajednice koju čine oni koji se bave *policy* znanošću. U ovom poglavlju naša pozornost usmjerit će se na način na koji se ta vrsta teksta najčešće strukturira, kao i na pristupe pisanju teksta *policy* prijedloga. Poglavlje započinje pregledom strukturnih dijelova *policy* prijedloga i kratkom vježbom za strukturiranje teksta. Nakon toga slijedi podrobno bavljenje svakim od dijelova, s naglaskom na strukturnim i na tekstualnim značajkama koje tvore svaki od tih dijelova.

Kako bismo vam objasnili blisku vezu *policy* studije i *policy* analize, u prethodnim trima poglavljima usporedili smo te dvije vrste dokumenata. Međutim, naša pozornost u ovom poglavlju bit će isključivo usmjerena na *policy* prijedloge pisane za područje *policy* studija, tako da su svi primjeri koji se navode u poglavlju isključivo iz toga područja.

Procesom tekstualne analize velikoga broja primjera i evaluacijom sadržaja brojnih radova, koji govore o tome što je zapravo *policy* prijedlog,⁷ utvrđeni su sljedeći strukturni dijelovi, zajednički svim prijedlozima:

- Policy* prijedlog
- Naslov
 - Sadržaj
 - Kratki sadržaj/Operativni sažetak
 - Uvod
 - Opis problema
 - *Policy* opcije
 - Zaključak i preporuke
 - Dodaci
 - Bibliografija
 - Bilješke

⁷ Izvori se navode prema Bardachu (1996), Bartleu (2002), Sveučilištu u Bostonu (Boston University, 2002), Caetiju (2002), Sveučilištu u Ohiou (Ohio University, 1998), Pacifičkom luteranskom sveučilištu (n.d.), Scottu i Garrisonu (1995) i Sveučilištu u Washingtonu (University of Washington, 2001).

Odaberite pristup koji najbolje odgovara temi, namjeni i publici.

U tom se popisu navode zajednički dijelovi kojima se u pisanju *policy* prijedloga služi većina autora u području *policy* studija. To je ujedno i pristup koji će izdavači i čitatelji u okviru *policy* zajednice očekivati od takvoga dokumenta. No, neovisno o tome, navedeni popis dijelova treba poslužiti samo kao vodič, a ne kao obvezno pravilo, te nije potrebno uključivati sve navedene dijelove u sve *policy* prijedloge. Najvažnije je shvatiti da nam takav popis može pomoći da razumijemo što se općenito očekuje od nekoga *policy* prijedloga, ali je isključivo na vama da odlučite koji će pristup najviše služiti vašoj zadaći autora, prirodi samoga predmeta kojim se bavite te očekivanjima izdavača i publike kojoj se obraćate. Kako biste između svih tih zahtjeva pronašli ravnotežu, najbolje je početi skiciranjem prijedloga.

5.1. Skiciranje teksta⁸

Upotrijebite skicu kako biste isplanirali usmjerenje i logiku prijedloga.

Smatramo da je prije pisanja samoga teksta korisno ukratko skicirati *policy* prijedlog. Skiciranje će vam pomoći da isplanirate opće usmjerenje i logiku prijedloga. Drugim riječima, taj će vam proces omogućiti da se odlučite za to koja je ključna poruka prijedloga i koji je pristup najdjelotvorniji u njegovu oblikovanju, kako biste na uvjerljiv način prenijeli poruku.

Jedan od načina na koji možete pristupiti pisanju prijedloga jest da najprije izradite radnu inačicu očitovanja o njegovoj svrsi/namjeni.⁹ Nakon toga možete nastaviti razmišljati o načinu na koji ćete pristupiti odjeljku u kojem trebate dati opis problema. To možete učiniti tako da pobrojite ključna pitanja koja se tiču pozadine problema i okoline koja utječe na politiku o kojoj je riječ, a koja morate raspraviti želite li temeljito prikazati sâm problem. Sljedeći je korak utvrđivanje točaka unutar svakoga od tih problema, na koje ćete se poslije osvrnuti, i odabir argumenata kojima ćete ih poduprijeti. Na isti način skicirajte odjeljke koji se odnose na *policy* opcije i zaključke.

Brojni su načini, od vrlo neformalnih do vrlo formalnih, na koje se može uobličiti skica, upotrebom sustava brojeva i uvlačka, što se može vidjeti u priručnicima poput Gibaldijeva (1995). Trebate odlučiti što vam najviše odgovara, ali ipak imajte na umu i druge koji trebaju pročitati ili upotrijebiti tu skicu.

⁸ Ovo se poglavlje zasniva se na: Bazerman (1985), Gibaldi (1995) i Sigismund Huff (1999).

⁹ Radna inačica očitovanja predstavlja dio rada koji je u tijeku, ona označava početak za koji možete očekivati da ćete ga u daljnjem radu mijenjati i dotjerivati.

Takvo je skiciranje, čini se, napose korisno u situacijama kad na istraživanju materijala i pisanju teksta jedne *policy* studije surađuje nekoliko osoba. U tom kontekstu skica se može upotrijebiti za promišljanje ideja koje će se razviti u prijedlogu, a njezin prikaz i redefiniranje mogu poslužiti kao osnova za postizanje dogovora o zajedničkoj viziji samoga dokumenta. Skica je tako savršeno sredstvo za prelazak iz faze istraživanja u fazu pisanja.

Skica je napose korisna u slučajevima grupnoga rada na prijedlogu.

Proces skiciranja neće vam pomoći samo u organizaciji prijedloga, ponajprije u početnim fazama, već će vas i uputiti na dijelove prijedloga za koje trebate iznijeti dodatne argumente. Uz to, taj je proces napose koristan u usmjeravanju pozornosti na prijedlog kao na neku vrstu argumenta jer vam istodobno pomaže u odabiru podataka koji će imati ulogu dokaza koji podupiru vaše tvrdnje, kao i podataka koje ne treba uključiti u dokument.

5.2. Naslov

Prvi je dio *policy* prijedloga koji ćemo podrobno obraditi – naslov. Značenje upečatljivih, djelotvornih naslova često se zanemaruje, no vrlo je važno da naslov bude ipak mnogo više od prve stranice prijedloga koju čitatelji primijete i da se njime otvara proces prenošenja poruke koja je sadržana u samom *policy* dokumentu. Djelotvoran naslov prijedloga treba čitateljima pružiti trenutačni uvid u temu, usmjerenje i problem kojim se dokument bavi. Djelotvornost naslova može uz to biti i jedno od mjerila na osnovi kojega će čitatelj odlučiti hoće li uopće pročitati prijedlog. Stoga je posvećivanje odgovarajućega vremena i pozornosti pisanju djelotvornoga naslova *policy* prijedloga presudno za privlačenje čitatelja i održavanje njihova zanimanja za čitanje.

Naslov treba zainteresirati čitatelja.

Kako je pisanje naslova vrlo subjektivna stvar, koja odražava osobni stil autora i namjenu dokumenta, ne postoje jednostavna pravila koja će vam pomoći da dođete do upečatljiva naslova za svaki dokument. Uzimajući u obzir važnost uloge koju ima naslov, možda bi vam ipak nekoliko općih uputa o pisanju naslova i kratka analiza nekoliko primjera naslova mogli pomoći da unaprijedite svoju vještinu u tome.

Djelotvoran naslov treba biti:

- opisan, to jest određivati temu i problem o kojem se govori u dokumentu;
- što razumljiviji;
- što sažetiji i jezgrovitiji;
- zanimljiv čitateljima.

Djelotvorni su naslovi opisni, razumljivi, sažeti i zanimljivi.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pogledajte naslove četiriju objavljenih *policy* prijedloga u nastavku i razmislite o:

- jasnoći teme, odnosno o tome koliko je već iz samoga naslova jasno čime se dokument bavi;
- djelotvornosti naslova (čitanje uvodnih dijelova dokumenta čiji se naslovi navode, a koji se nalaze u Dodatku A, pomoći će vam da procijenite djelotvornost naslova);
- razlikama u pristupima koji se primjenjuju u pisanju naslova.

1. primjer: „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije” (Bird, Ebel i Wallich, 1995);
2. primjer: „Slobodna konkurencija, transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga” (Baar, 2001);
3. primjer: „Između aktivnoga procjenjivanja, pasivnoga odobravanja i nepovjerljivoga povlačenja” (Swianiewicz, 2001);
4. primjer: „Od unitarnoga k pluralističkomu: fino podešavanje politike prema manjinama u Rumunjskoj” (Horváth i Scacco, 2001).

Neovisno o tome što je određivanje djelotvornosti naslova subjektivno pitanje, niz činjenica koje se odnose na značajke, oblik i pristupe pisanju naslova proizlazi iz samih primjera:

- *Većina naslova nisu cjelovite rečenice.*

To pomaže da se privuče pozornost čitatelja i osigurava da naslovi budu razmjerno kratki. Neke bismo naslove, međutim, mogli smatrati dosta dugačkima, primjerice drugi, što upućuje na teškoću uspostavljanja ravnoteže između potrebe da se naslovom pruži dovoljno podataka da bi bio opisan, ali opet ne toliko da se pritom izgubi čitateljeva pozornost.

- *Ključne riječi često su ugrađene u naslov.*

Prve riječi u naslovu često sasvim jasno govore o glavnim pitanjima ili problemima kojima se bavi tekst, kako bi se odmah pobudio interes čitatelja. Primjerice, autor 2. naslova odlučio je na samom početku naslova navesti tri posve određena pitanja koja su srž prijedloga, a zatim i opće usmjerenje dokumenta i problem kojim se on bavi.

- *Pojedini autori dijele naslov na dva dijela upotrebom dvotočke.*

1. i 2. primjer predstavljaju takav pristup pisanju naslova koji autoru omogućuje

oblikovanje naslova od dvaju dijelova. Takvim se pristupom čitatelju može dati više podataka nego naslovom koji se sastoji od samo jednoga dijela. To osigurava i jasnoću naslova jer se dijeli naslov koji je možda (pre)dugačak. Upotreba dvotočke često upozorava na to da se u određenom tekstu prelazi s općega usmjerenja na specifičnija pitanja (1. primjer) ili na to da se, uz navođenje pitanja kojima se dokument bavi, u naslovu dodatno iskazuje i autorov stav prema problemu o kojemu je riječ u dokumentu (4. primjer).

- *Pojedini autori u naslovu navode najznačajnija otkrića do kojih su došli.*

Taj je pristup sredstvo za buđenje radoznalosti i zanimanja čitatelja da sazna kako je autor došao do svojih rezultata. Autor 3. primjera primijenio je takav pristup pa prema naslovu čitatelj ne dobiva naznaku o čemu je u dokumentu zapravo riječ, već o tome do kakvih je rezultata došao sâm autor. Valja primijetiti da je taj primjer naslova preuzet iz knjige koja je zbirka tekstova i da autor navedenoga primjera vjerojatno smatra da opći naslov knjige, „Javna percepcija lokalnih samouprava: kako građani percipiraju reforme lokalne samouprave u Središnjoj i Istočnoj Europi“, služi kao temelj za naslov njegova teksta.

- *Ako pišete na engleskom jeziku, sve se riječi pišu velikim početnim slovom, osim veznika (npr. but), prijedloga (npr. from) i zamjenica (npr. our).*

Taj običaj olakšava čitatelju uočavanje najznačajnijih riječi u naslovu. Ipak, ukoliko riječ koja bi se uobičajeno pisala malim početnim slovom dolazi na početak naslova (3. i 4. primjer) ili poslije dvotočke (1. primjer), onda se i ona piše velikim početnim slovom. 1. primjer zanimljiv je stoga što je autor ili izdavač (u engleskom tekstu) odlučio velikim početnim slovom napisati samo početnu riječ naslova i prvu riječ koja dolazi poslije dvotočke.

Podsjetnik za pisanje

Sljedeća pitanja mogu vam služiti kao smjernice pri pisanju ili ponovnom sastavljanju naslova:

- Koji od pristupa naslovu najbolje služi vašem cilju?
- Je li vaš naslov djelotvoran (dovoljno opisan, jasan, sažet i zanimljiv)?
- U kojoj mjeri naslov odgovara vašem *policy* prijedlogu, odnosno odražava njegovu bit?
- Zahtijeva li vaš izdavač posebnu stranicu na kojoj se navodi samo naslov?

*Sadržaj prikazuje
organizaciju
prijedloga.*

5.3. Sadržaj

Kao što je već naglašeno u općem pregledu *policy* prijedloga (4. poglavlje), oblik takvih dokumenata ima mnoge značajke izvještaja, a takav je i njegov sadržaj. Sadržaj predstavlja kostur ili pregled strukture *policy* prijedloga, a sastoji se od sustava naslova i podnaslova koji ne upućuju samo na opću organizaciju prijedloga, već navode i njegove glavne odjeljke i pododjeljke. Sustav numeričkoga označavanja naslova i podnaslova općeprihvaćen je način strukturiranja sadržaja i predstavlja dodatno sredstvo upućivanja na strukturu teksta i na odnose između odjeljaka u tekstu. Posljednja je važna značajka sadržaja navođenje stranica na kojima se nalaze pojedini dijelovi teksta.

Uvrštavanje sadržaja u *policy* prijedlog pomaže čitateljima na više načina:

- *Sadržaj igra ulogu vodiča, vodeći čitatelja kroz cjelinu dokumenta.*

Ako se čitatelj treba jako namučiti da bi razumio strukturu dokumenta, mogao bi zbog toga biti obeshrabren pa se ne bi ni upustio u njegovo čitanje. Sadržaj stoga pomaže čitateljima da shvate logiku koju su autori slijedili u organiziranju i strukturiranju dokumenta. To je napose značajno kad se radi o tekstovima takve dužine i složenosti kao što su *policy* prijedlozi.

- *Sadržaj olakšava različite pristupe čitanju.*

Označavanjem većih i manjih cjelina u dokumentu i navođenjem stranica na kojima se ti dijelovi teksta nalaze, sadržaj usmjerava čitatelja na posve određene dijelove dokumenta s podacima za koje on može biti posebno zainteresiran. Sadržaj omogućava i shematsko čitanje jer pruža čitateljima kratak prikaz temeljnoga usmjerenja i glavnih pitanja o kojima se govori u dokumentu.

Struktura, oblik i grafički izgled sadržaja *policy* prijedloga mogu značajno varirati, ovisno o zahtjevima izdavača. Ipak, na primjerima koji slijede posebno ćemo istaknuti neke od općeprihvaćenih i ključnih značajki sadržaja .

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pročitajte navedeni sadržaj iz primjera *policy* prijedloga (2): „Slobodna konkurencija, transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga” (Baar, 2001) i razmislite o:

- djelotvornosti sadržaja u prikazivanju organizacije teksta.
- sustavu za označavanje razlika između odjeljaka i pododjeljaka u tekstu;
- djelotvornosti naslova i podnaslova.

Sadržaj

1.	Uvod	103
2.	Zakoni kojima se reguliraju postupci konkurentnoga nadmetanja	106
2.1.	Direktive EU-a	106
2.2.	Nedavni propisi EU-a	107
2.3.	Zakoni o javnoj nabavi u zemljama Središnje i Istočne Europe	107
3.	Pristup javnim ugovorima (transparentnost)	110
3.1.	Transparentnost u zapadnim zemljama	114
3.2.	Transparentnost i sudjelovanje javnosti u pripremi ugovora	118
4.	Zakoni o sukobu interesa	119
4.1.	Zakon o sukobu interesa u zemljama Središnje i Istočne Europe	119
4.2.	Zakon o sukobu interesa u Europskoj uniji i SAD-u	121
5.	Zaključak	124
	Dodatak A	126
	Dodatak B	130

Iz navedenoga primjera sadržaja čitatelj dobiva jasan uvid u to da je dokument podijeljen na tri osnovna pitanja o kojima se u njemu govori. Središte interesa i točke o kojima se raspravlja u svakom od glavnih odjeljaka dodatno se raščlanjuju na pododjeljke. Autor je upotrijebio standardni grafički izgled teksta u cijelom sadržaju, što je od presudnoga značenja jer pomaže čitateljima da lakše prate cjelinu dokumenta i uoče veze između pojedinih odjeljaka, uspostavljajući na taj način koherentnost samoga dokumenta. Za postizanje koherentnosti dokumenta obično se rabe sljedeća dva sredstva:

- *Sustav numeracije koji služi za razlikovanje odjeljaka i pododjeljaka*

U primjeru koji se razmatra jednostruki su redni brojevi upotrijebljeni za označavanje odjeljaka, a dvostruki za označavanje pododjeljaka (npr. 2.1.). Da je autor upotrijebio i treću razinu pri oblikovanju pododjeljaka, ona bi bila označena brojevima s trima točkama. Taj široko prihvaćeni sustav rabi se i za označavanje poglavlja u cijeloj ovoj knjizi. (U engleskom se jeziku ne stavlja točka iza posljednje znamenke u oznaci odjeljka ili poglavlja, (npr. 2. 1). *Napom. prev.*)

Sadržaj uspostavlja koherentnost prijedloga.

- *Funkcija uvučenoga reda u označavanju pododjeljaka*

Dok se u navedenom primjeru autor služi kombinacijom uvučenoga reda i sustava numeracije, ponekad i isključiva upotreba uvučenoga reda može poslužiti za označavanje podjele između odjeljaka i pododjeljaka. U slučaju da autor upotrijebi i treću razinu odjeljaka, upotrebljava se dvostruki uvučeni red, primjerice:

2. Zakoni kojima se reguliraju natječaji

2.1. Direktive EU-a

2.1.1 Njemačko zakonodavstvo

Kao što ni izbor naslova *policy* prijedloga (o kojemu je bilo riječi u potpoglavlju 5.2.) nije egzaktna znanost, tako to nije ni pisanje djelotvornih naslova i podnaslova u sadržaju, ali upute koje su iznesene u prethodnom poglavlju mogu pomoći. Poglavitno je važno da su naslovi određeni i da već sami po sebi nešto objašnjavaju, čime se na djelotvoran način pomaže čitateljima da dobiju pregled nad dokumentom.

Pojedini autori sastavljaju sadržaj nakon što završe rukopis cjelokupnoga prijedloga, dok drugi prvo nastoje skicirati sadržaj jer im to pomaže u boljoj organizaciji dokumenta tijekom procesa pisanja. U tom smislu ne postoji izravan odnos između sadržaja i skice *policy* prijedloga (o kojoj smo govorili u potpoglavlju 5.1.). Skica koju se razvije u fazi planiranja dokumenta u pravilu je podrobnija od samoga sadržaja, ali to ipak ovisi o vašem pojedinačnom pristupu skiciranju. Međutim, kad se iz skice izdvoje različite razine pojedinosti i zadrže naslovi i podnaslovi, taj reducirani oblik skice može poslužiti kao radna inačica sadržaja.

5.3.1. Popis tablica i(li) slika

Popis tablica i slika upućuje čitatelja na podatke koji se navode u dokumentu.

Poslije sadržaja obično slijedi popis podataka koji se iznose u *policy* prijedlogu, primjerice popis tablica i(li) slika. Taj popis služi za brzo upućivanje i usmjeravanje čitatelja na vrstu i izvore podataka koji se navode u dokumentu. Taj dio može biti osobito važan u *policy* studijama u kojima se daje mnogo novih podataka iz istraživanja, kao sredstvo koje treba pomoći onima koji žele steći brz uvid u dokument.

Budući da se pitanja predstavljanja podataka i rasprave o njima opsežno razmatraju u poglavlju o opisu problema (potpoglavlje 5.6.2.), analiza koja slijedi odnosi se na neka pitanja oblikovanja i davanja naslova podacima.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pogledajte popis tablica i slika iz 3. primjera objavljenoga *policy* prijedloga, „Između aktivnoga procjenjivanja, pasivnoga odobravanja i nepovjerljivoga povlačenja” (Swianiewicz, 2001) i razmislite o:

- oblikovanju (sustavu numeriranja i grafičkom izgledu teksta) toga dijela *policy* dokumenta;
- djelotvornosti naslova tablica i slika.

TABLICE

Tablica 1.1.: Veličina lokalnih samouprava u analiziranim zemljama	20
Tablica 1.2.: Kako gradonačelnici vide ciljeve lokalnih vlasti	24
Tablica 1.3.: Mislite li da lokalne vlasti u vašem gradu (selu) aktivno zastupaju interese gotovo svih građana, većine građana, maloga broja građana ili samo vrlo malih skupina?	25
Tablica 1.4.: Odaziv na lokalne i vremenski najbliže parlamentarne izbore (samo izbori za donji dom parlamenta)	26

SLIKE

Slika 1.1.: Model koji objašnjava varijacije među zemljama u modelu komunikacije između lokalnih vlasti i građana	22
Slika 1.2.: Trendovi u upravljanju javnim službama	31

Neki aspekti grafičkoga izgleda popisa tablica/slika jednaki su onima koji se odnose na sadržaj, primjerice, navođenje stranica kako bi se lakše pronašle tablice i slike. Analizirani primjer otkriva, međutim, da se sustav numeracije koji se upotrebljava za popise tablica i slika razlikuje od onoga koji se odnosi na sadržaj. Numeracija brojevima s dvije decimale, uz navođenje oznake „tablica” ili „slika”, uobičajeni je oblik označavanja na koji nailazimo pri uređivanju radova. Prvi se broj pritom, odnosi na redni broj odjeljka, a drugi na redno mjesto tablice ili slike u tome odjeljku. Drugi je uobičajeni način navođenja tablica i slika uz pomoć običnih brojeva, čime se pokazuje redoslijed pojavljivanja tablica ili slika u cjelokupnom dokumentu.

5.4 Kratak sadržaj ili operativni sažetak

Slijedeći dio *policy* prijedloga sastoji se od kratkoga sadržaja ili operativnoga sažetka (koji se jednostavno naziva „sažetak“). Izdavači te termine rabe kao istoznačnice, no između kratkih sadržaja i operativnih sažetaka ipak postoji razlika. Analiza primjera koji slijede dat će nam opći uvid u svaki od njih i razlike među njima.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pročitajte primjer kratkoga sadržaja *policy* prijedloga (4. primjer): „Od unitarnoga k pluralističkomu: fino podešavanje politike prema manjinama u Rumunjskoj“ (Horváth i Scacco, 2001) i primjer operativnoga sažetka *policy* prijedloga (5. primjer): „Povezivanje konkurencije i trgovinske politike u zemljama Središnje i Istočne Europe“ (Hoekman i Mavroidis, 1994).

Razmislite o:

- razlikama u duljini dvaju primjera;
- vrsti podataka koje sadrže.

4. primjer:

Kratak sadržaj

U ovom poglavlju izrađuje se tipologija glavnih manjinskih skupina u Rumunjskoj prema kojoj se mogu razlikovati tri tipa: mađarska manjina, romska manjina i „manje“ manjinske skupine (koje imaju manje od 100 000 pripadnika). Svrha je te tipologije da se naglasi činjenica da razne manjinske skupine u Rumunjskoj ne valja jednostavno promatrati kao „hrpu“, kao monolitnu kategoriju. Ta se tri tipa manjinskih skupina u Rumunjskoj međusobno bitno razlikuju i odlikuju se različitim stupnjevima društvene, političke i ekonomske integracije. Nadalje, te tri skupine imaju različite potrebe i nisu u jednakoj mjeri politički mobilizirane. U poglavlju se zagovara stajalište da kreatori i provoditelji politika u Rumunjskoj moraju uzeti u obzir pluralitet manjinskih skupina koje žive u zemlji kad se bave izazovima i problemima koji se tiču tih triju različitih tipova manjinskih skupina. Ta vrsta tipologije može biti korisna kreatorima politika i na lokalnoj i na državnoj razini te informativna odgovornima za upravljanje multinacionalnim zajednicama u Rumunjskoj. U poglavlju se analizira i ocjenjuje i manjinska politika koju provodi državna vlast, kao i politike koje su od 1989. godine pokrenute na lokalnoj razini, uz poseban naglasak na posebnim problemskim područjima i političkim izazovima u granama zakonodavstva bitnima za manjinske zajednice, pravima manjina, institucionalnom okviru za zaštitu manjina, manjinskim pitanjima o reformi javne uprave poslije 1989. i obrazovanju na jezicima manjina. Studija završava nizom *policy* preporuka za svako od tih područja.

5. primjer:

[Brojevi odlomaka u uglatim zagradama dodani su radi kasnijega upućivanja na njih.]

(Operativni) sažetak

[1] Šest zemalja Središnje i Istočne Europe (Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka) vode pregovore o zaključivanju sporazuma o pridruživanju Europskoj uniji (EU-u), takozvanih Europskih sporazuma, koji imaju dalekosežne posljedice. Ti sporazumi dovest će do uspostavljanja slobodne trgovine robom, a s druge će strane obvezati zemlje Središnje i Istočne Europe da preuzmu mnoge obveze iz Rinskoga ugovora. Taj se prijedlog usredotočuje na jedan aspekt Europskih sporazuma: politiku konkurencije, i čini to sa stajališta zemalja Središnje i Istočne Europe. Prijedlog razmatra moguće institucionalne mehanizme koje vlade u zemljama Središnje i Istočne Europe mogu primijeniti kako bi povećale razinu osjetljivosti provedbe zakona o konkurenciji na području trgovinske i investicijske politike.

[2] Cilj politike konkurencije u većini sfera obično je učinkovita raspodjela sredstava te maksimalizacija državnoga blagostanja koja iz nje proizlazi. Vlade provode razne trgovinske politike zbog nekoliko razloga, no učinkovitost obično nije jedan od njih. Aktivna trgovinska politika dovodi do preraspodjele prihoda na različite segmente populacije zaštitom pojedinih industrija i proizvodnih grana koje su u njima zastupljene, no obično to čini na neučinkovit način. Trgovinska je politika stoga često neusklađena s ciljevima na kojima se temelji politika konkurencije. Ta se nedosljednost najčešće izražava činjenicom da zakoni o konkurenciji štite konkurenciju (i pritom ekonomsku učinkovitost), dok trgovinska politika štiti konkurente (ili proizvodne grane). Problem s kojim se susreću vlade jest kako osigurati prevlast konkurencije. Ostvarenje toga cilja zahtijeva institucionalne mehanizme koji dopuštaju vladi da otvoreno razmotri utjecaj određene trgovinske ili investicijske politike na konkurenciju.

[3] Europski sporazumi zahtijevaju od zemalja Središnje i Istočne Europe da usvoje temeljna pravila konkurencije Europske unije i primjenjuju ih u trgovinskim odnosima s EU-om. Ta se pravila odnose na ugovore između tvrtki koji ograničavaju konkurenciju, zloupotrebu dominantnoga položaja, pravila ponašanja javnih poduzeća (tvrtki u državnom vlasništvu) i na državnu pomoć koja utječe na konkurenciju (članci 85, 86, 90 i 92 Sporazuma o osnivanju EEZ-a). Dakle, politika konkurencije široko je definirana i uključuje pravila o ponašanju vlade, a ne samo tvrtki. Gotovo sve zemlje Središnje i Istočne Europe usvojile su zakone o konkurenciji i raspodijelile ovlasti za provedbu pravila konkurencije. U tim zakonima postoje odstupanja od jezika EU-a i kriterija/smjernica provedbe zakona, od kojih su neka značajna, no duh postojećih pravnih odredbi u svakom je slučaju u korist konkurencije.

[4] Tijela mjerodavna za konkurenciju u zemljama Središnje i Istočne Europe dobila su razmjerno široka ovlaštenja pri ocjeni posljedica vladinih politika i djelovanja kojima se ograničava konkurencija. Trgovinska politika očigledno je područje kojemu se treba dati prednost u vezi s time. Tijela mjerodavna za konkurenciju imaju dva načina za "internalizaciju" trgovinske politike. Prvi je da se suprotstavljaju trgovinskim

politikama koje previše štete konkurenciji na domaćem tržištu, a drugi da uravnotežuju antikurentski učinak trgovinske politike na ex post osnovi. Prvi, "izravan" pristup aktivno primjenjuje niz tijela mjerodavnih za konkurenciju u zemljama Središnje i Istočne Europe, po čemu su slična tijelima mjerodavnima za konkurenciju u zemljama OECD-a. Tijela mjerodavna za konkurenciju brinu se da se posljedice sektorskih politika i lobiranja za cjelokupno gospodarstvo prepoznaju i da se o njima raspravlja tako što komentiraju predložene ili postojeće trgovinske politike ili im se suprotstavljaju. Međutim, glavna snaga tijela mjerodavnih za konkurenciju leži u djelovanju ex post facto. Aktivna provedba zakona o konkurenciji, uz smjernice koje jasno naznačuju da će trgovinska politika biti važan čimbenik u tom procesu, može pomoći u povećanju učinkovitosti suprotstavljanja ex ante prijedlozima politika koji ograničavaju pristup tržištima.

[5] Navodimo niz djelovanja pomoću kojih se može ojačati provedba zakona o konkurenciji i povećati njihova osjetljivost na trgovinsku politiku. Čini se da zakonodavna mogućnost da agencije za sprečavanje monopola djeluju ex officio nije u potpunosti iskorištena u zemljama Središnje i Istočne Europe, iako to može velikim dijelom biti posljedica procesa prelaska na privatno vlasništvo i tržišnu ekonomiju. Razrada detaljnih smjernica umanjila bi nejasnoće u vezi s tim koji tip prakse protiv konkurencije valja prvi ukloniti te razjasnila koje se prakse neće sprečavati. Jedno je od zajedničkih obilježja zakona u svim zemljama Središnje i Istočne Europe davanje širokih diskrecijskih ovlasti tijelima mjerodavnima za konkurenciju. To može imati i svoju negativnu stranu, jer niz zabrana koje su poželjne same po sebi jednostavno ne postoji. Pozitivna je protuteža tomu činjenica da, ako se diskrecija upotrebljava u korist konkurencije, pravna načela izražena na tom polju mogu još više promicati ciljeve zakona o konkurenciji. Pri definiranju tržišta za koje je bitno sprečavanje monopola eksplicitno treba uzeti u obzir stajalište trgovinske politike o određenoj industriji. Smjernice koje se odnose na ostvarivanje toga cilja trebale bi biti objavljene. Kad god je tržište podijeljeno na pragove (odnosno pri definiranju dominantnih stajališta), trebalo bi stvoriti mogućnost da oni budu osporeni, odnosno da se javno prizna da najveće značenje ima snaga tržišta. To bi bilo vrlo korisno za razvoj filozofije konkurencije u zemljama Središnje i Istočne Europe, a objavljivanje obrazloženja za odluke tijela mjerodavnih za konkurenciju istodobno bi unaprijedilo i transparentnost.

[6] Unatoč suglasnosti o prihvaćanju disciplinskih mjera za osiguranje konkurencije koje su u skladu s onima u EU-u, i unatoč činjenici da će slobodna trgovina i sloboda ulaganja biti postignuta u sljedećih deset godina, u Europskim ugovorima nema odredaba o postepenom ukidanju antidampinga. Stalna opasnost od zaštite putem kontingenata od strane EU-a znači da će tvrtke iz zemalja Središnje i Istočne Europe biti suočene sa standardima drugačijim od onih koji se odnose na njihove konkurente iz EU-a. Tvrtkama iz EU-a bit će dopuštena praksa diskriminacije cijena ili prodaje ispod cijene na tržištu EU-a, dok će antidamping procedure spriječiti tvrtke iz zemalja Središnje i Istočne Europe da primijene takvu strategiju. Pregled iskustava koja su stečena u

pokušajima da se ukine antidamping u kontekstu sporazuma o regionalnoj integraciji upućuje na barem tri neophodna uvjeta za ukidanje zaštite putem kontingenata: (1) slobodna trgovina i sloboda ulaganja; (2) ograničavanje mogućnosti vlade da pomažu tvrtkama i industrijama koje se nalaze na njihovu teritoriju; i (3) postojanje i provedba zakona o konkurenciji (zakona za sprečavanje monopola). Iako će ti uvjeti u velikoj mjeri biti zadovoljeni u odnosima između EU-a i zemalja Središnje i Istočne Europe, opcija antidampinga ipak je zadržana.

[7] Prava koji se može više ispitati tijekom faze prelaska k punoj provedbi Europskih sporazuma uspostava je veze između antidampinga i sprečavanja monopola u slučajevima u kojima se zemlje Središnje i Istočne Europe suočavaju s prijetnjom antidampinskih postupaka od strane EU-a. Od Europske komisije moglo bi se zatražiti da primjenjuje kriterije politike konkurencije u istragama antidampinga protiv proizvoda porijeklom iz zemalja Središnje i Istočne Europe, kako bi bilo sigurno da postoji opasnost za konkurenciju općenito, a ne samo za određenoga konkurenta iz EU-a. To bi se tijekom prijelaznoga razdoblja moglo zatražiti na neformalnoj razini. Naravno, najbolja strategija za zemlje Središnje i Istočne Europe bila bi da ponajprije zahtijevaju eliminaciju antidampinga u trenutku kad Europski sporazumi uđu u fazu pune provedbe. Druga je mogućnost da se formalizira veza između provedbe zakona o konkurenciji i antidampinskih istraga. Općenito rečeno, budući da su zemlje Središnje i Istočne Europe usvojile zakone slične onima u EU-u, možemo pretpostaviti da one te zakone strogo provode, te tako poštuju barem minimalne standarde EU-a. To u praksi može dovesti do podizanja praga za industriju iz EU-a kojoj konkuriraju uvozni proizvodi jer ona može zahtijevati antidampinski postupak. Stroga provedba disciplinskih mjera za zaštitu konkurencije u uslužnim djelatnostima, posebice u djelatnostima povezanim s distribucijom, može također pomoći smanjenju mogućnosti tvrtki iz EU-a da traže zaštitu putem kontingenata.

Čak i na temelju brzoga pregleda tih primjera jasno je da postoje značajne razlike između kratkoga sadržaja i operativnoga sažetka u pogledu duljine i vrste podataka koje sadrže, što odražava razlike u njihovim funkcijama u *policy* prijedlogu. Dva glavna obilježja upućuju na sličnosti i razlike između kratkoga sadržaja i operativnoga sažetka u pogledu njihove svrhe i osobina:

- *Kratak sadržaj daje kratak pregled policy prijedloga, dok operativni sažetak pruža podroban sinopsis cijeloga policy prijedloga.*

Kratak sadržaj ili operativni sažetak nalazi se u objavljenom *policy* prijedlogu ispred uvoda, a činjenica da se on smatra samostalnim dijelom prijedloga (nije uključen u numeraciju koja se primjenjuje na tekst *policy* prijedloga) upućuje na njegovu ulogu. Taj dio *policy* prijedloga predstavlja prvu priliku za širu komunikaciju s čitateljem (nakon naslova i sadržaja), no čitatelji imaju različite interese i načine čitanja. Kao

*Kratak sadržaj
kratak je pregled
prijedloga.
Operativni je
sažetak sinopsis
cijeloga prijedloga.*

što je očito iz 4. primjera, kratak sadržaj želi privući pozornost time što daje sažeti pregled osnovne teme i pitanja kojima se prijedlog bavi. On podržava prijedlog i autori 4. primjera uvode čitatelja u prijedlog izravno se pozivajući na njega u cijelom kratkom sadržaju, od početka („U ovom poglavlju izrađuje se tipologija...“) do kraja („Studija završava nizom policy preporuka...“).

Preklapanje u toj funkciji postoji utoliko što i operativni sažetak također želi pridobiti čitatelja da pročita cijeli *policy* prijedlog. Međutim, glavna je funkcija operativnoga sažetka zadovoljavanje potrebe onih čitatelja koji neće pročitati cijeli prijedlog i čitatelja koje u prvom redu zanimaju nalazi studije i *policy* preporuke, a to su ponajprije donositelji odluka. Kako bi postigao taj cilj, operativni sažetak predstavlja cijeli *policy* prijedlog i sadrži sinopsis svih glavnih dijelova i nalaza, kao što je slučaj u 5. primjeru.

- *Imaju slična obilježja, ali su im usmjerenje i opseg različiti.*

Analiza tih i drugih primjera otkriva da se sljedeće četiri značajke najčešće pojavljuju i u kratkom sadržaju i u operativnom sažetku te odgovaraju strukturi teksta *policy* prijedloga:

Kratki sadržaj/Operativni sažetak: {

- Svrha *policy* prijedloga
- Definicija i opis *policy* problema
- Evaluacija *policy* rješenja
- Zaključak i preporuke

*Operativni sažetak
sadrži mnogo više
pojediniosti od
kratkoga sadržaja.*

Međutim, širina opisa i naglasak koji se stavlja na svaku od tih značajki otkrivaju značajne razlike pa je, iako obje vrste prikaza predstavljaju skraćenu inačicu cjelokupnoga *policy* prijedloga, količina pojedinosti i duljina svakoga od njih određena njihovim različitim namjenama. Razlika u količini pojedinosti sadržanih u svakom od njih vidljiva je u analiziranim primjerima: 5. primjer prikazuje operativni sažetak koji se sastoji od sedam odlomaka i otprilike 1200 riječi, dok je 4. primjer kratak sadržaj od jednoga odlomka i ima otprilike 220 riječi. Kratak sadržaj treba biti sažet jer potencijalni čitatelj cijeloga prijedloga želi brzo steći uvid u sadržaj dokumenta prije nego ga počne čitati u cijelosti. Stoga se pitanja samo spominju kako bi se dao pregled cijeloga prijedloga bez ulaženja u pojedinosti. To se jasno vidi u 4. primjeru, u kojem su svrha, problem i glavna pitanja *policy* prijedloga predstavljeni u vrlo kratkim crtama. Suprotno tomu, autori 5. primjera predstavljaju i podrobnije razlažu svaku

točku: pozadinu i svrhu *policy* prijedloga (odlomak [1]), detaljnu raspravu o problemu (odlomci [2], [3] i [4]), *policy* opcije (odlomci [5] i [6]), te zaključak i *policy* preporuke (odlomak [7]). Toliko mnogo pojedinosti osigurava da čitatelj koji namjerava pročitati samo taj dio prijedloga dobije sve potrebne podatke.

Mišljenja autora o tome treba li u taj dio uključiti i zaključak i preporuke razilaze se. Neki autori više vole dati jasan pregled rezultata studije i svojih preporuka; to je učinio autor 5. primjera u posljednjem odlomku. Kad se uzme u obzir svrha operativnoga sažetka, čini se da je takav pristup opravdan. Međutim, neki autori ne iznose zaključke i preporuke do kojih su došli tijekom studije jer žele potaknuti čitatelja da pročita cijeli *policy* prijedlog kako bi saznao specifične rezultate. Primjer je takvoga pristupa posljednja rečenica sažetka u 4. primjeru: „Studija završava nizom *policy* preporuka za svako od tih područja.“ Pri pisanju toga dijela *policy* prijedloga trebete utvrditi koji će pristup bolje odgovarati vašoj studiji i ciljnoj publici.

Prvi korak pri pisanju toga dijela *policy* prijedloga jest da utvrdite želi li izdavač kratak sadržaj ili operativni sažetak prijedloga. Kao što smo već napomenuli, ti se termini često upotrebljavaju kao istoznačnice, no iz opisa i smjernica o duljini shvatit ćete što izdavač želi. Smjernice koje slijede mogu vam pomoći u pisanju toga važnoga dijela *policy* prijedloga:

- Redovito analizirajte objavljene kratke sadržaje i operativne sažetke kako biste bolje shvatili što ih čini djelotvornima, koje dijelove sadrže i kojim se stilom pišu.
- Kratak sadržaj ili operativni sažetak ne smije biti samo skup odlomaka kopiranih iz teksta *policy* prijedloga. Uobičajena je pogreška odlagati pisanje toga dijela do posljednjega trenutka i uložiti u njega vrlo malo truda. Kad se uzme u obzir vrlo važna uloga toga dijela u uspješnom prenošenju poruke ciljnoj publici, bitno je u rasporedu rada na prijedlogu ostaviti dovoljno vremena za pisanje kratkoga sadržaja ili operativnoga sažetka.
- Tijekom pripreme za pisanje toga dijela može vam pomoći ako ponovno pročitate cijeli *policy* prijedlog, osobito očitovanje o namjeni, glavne odlomke i važne argumente. Pregledajte skicu prijedloga i njegov sadržaj jer vam i to može biti vrlo korisno u pisanju kratkoga sadržaja ili operativnoga sažetka.

5.5. Uvod

Uvod priprema čitatelja opisom konteksta policy problema.

Uvod u *policy* prijedlog uspostavlja i određuje glavninu sadržaja onoga što slijedi u tekstu prijedloga. Dakle, uvod otvara *policy* prijedlog i jača zanimanje čitatelja tako što predstavlja kontekst i prirodu *policy* problema te pruža temeljnu pozadinu provedenoga istraživanja. Time se čitatelj priprema za podrobnu poruku koja se prenosi u studiji, a posebno za razumijevanje autorova pristupa i glavnih pitanja u argumentaciji koja se gradi tijekom cijeloga prijedloga. Neophodno je pružiti dostatan uvid u pozadinu problema, uzimajući u obzir način na koji čitatelji pristupaju čitanju *policy* prijedloga. Naime, kao početni korak prije čitanja cijeloga teksta prijedloga, mnogi čitatelji prvo pročitaju dijelove koji pružaju pregled dokumenta: kratki sadržaj ili operativni sažetak, uvod i zaključak. Ako su ti dijelovi dokumenta dobro napisani, čitatelj će steći jasnu sliku o usmjerenju, težištu i glavnim idejama razvijenim u tekstu *policy* prijedloga.

Kako bi se taj cilj zaista i ostvario, uvod treba sadržavati niz strukturnih osobina. Razmatranje tih osobina započet ćemo analizom primjera uvoda.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pročitajte uvode iz sljedećih *policy* prijedloga koji se nalaze u Dodatku A:

2. primjer „Slobodna konkurencija, transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga“ (Baar, 2001);
4. primjer „Od unitarnoga k pluralističkomu: fino podešavanje politike prema manjinama u Rumunjskoj“ (Horváth i Scacco, 2001).

Pri čitanju razmislite o:

- vrsti podataka uključenih u oba uvoda;
- djelotvornosti uvoda u pripremi čitatelja za čitanje cijeloga *policy* prijedloga.

Iz analize je jasno da postoje razlike u pristupu pisanju toga dijela *policy* prijedloga, jer pri pisanju uvoda autori pokušavaju ostvariti ravnotežu između sažetosti i pružanja podataka koji su potrebni za pripremu čitatelja za studiju. Ipak, pornija analiza primjera uvoda otkriva sljedeće zajedničke strukturne značajke:

- Uvod: {
- *Kontekst policy problema*
 - *Definicija policy problema*
 - *Očitovanje o namjeni*
 - *Metodologija studije i njezina ograničenja*
 - *Karta dokumenta*

Podroban opis svake od tih osobina pomoći će vam da steknete dublji uvid u taj dio dokumenta.

▪ *Kontekst policy problema*

Uvod obično počinje „opisom scene“, odnosno smještanjem problema kojim se *policy* prijedlog bavi u širi kontekst. To čitatelja uvodi u prijedlog i pruža mu općeniti okvir na temelju kojega može razumjeti ono što slijedi. Međutim, važno je da taj dio prijedloga bude usredotočen na problem i kratak, jer bi čitatelj mogao izgubiti zanimanje ako prijedlog počne vrlo općenitim ili previše detaljnim opisom konteksta. Stoga mnogi autori vrlo kratko opisu okvirnu situaciju i odmah uvode središnja pitanja studije. To su učinili i autori dvaju razmatranih primjera. Na primjer, u 4. primjeru taj dio zauzima približno trećinu uvoda i vidljivo je kretanje prvoga odlomka od prve rečenice koja predstavlja općenito pitanje multietničkih zajednica u Rumunjskoj do posljednje rečenice koja predstavlja čitatelju specifični aspekt toga problema (analizu raznolikosti), čime se *policy* prijedlog bavi. Prva rečenica prvoga odlomka: „Rumunjska je fascinantan primjer za proučavanje upravljanja multinacionalnim zajednicama.“, vrlo je snažan uvod i mogućnost da će pročitati *policy* prijedlog u kojem se obrađuje „fascinantan primjer“ odmah privlači pozornost čitatelja. Dakle, pri pisanju uvoda vrlo je važno da taj dio ima snažan početak.

Kratko i usredotočeno opišite kontekst policy problema sa snažnim uvodom koji će privući pozornost čitatelja.

Kad budete pisali ovaj dio uvoda, važno je upamtiti da pozornost ne treba usmjeriti na općeniti kontekst (npr. zemlju ili regiju), već se valja usredotočiti na kontekst problema (npr. manjine u Rumunjskoj). Takav pristup treba primijeniti u cijelom prijedlogu jer kontekst problema utječe na sadržaj *policy* prijedloga. Također vrijedi naglasiti da stavljanje težišta na praktični pristup – problem i rješenje – te sâm cilj *policy* prijedloga zahtijevaju da se uvod u *policy* prijedlog uvelike razlikuje od uvoda u tradicionalne akademske radove. Dakle, autor ne mora nužno pružiti pregled literature o temi niti pozicionirati istraživanje u odnos prema toj literaturi, već može brzo prijeći na *policy* problem kao središnju temu svojega teksta.

Jasno definirajte problem na početku argumentacije.

- *Definicija policy problema*

Taj dio uvoda predstavlja prijelaz od opisa konteksta na specifična pitanja kojima se bavi *policy* prijedlog. Ključan je u uvjeravanju čitatelja da se složi s vama da postoji hitan problem te da se isplati pročitati vaš prijedlog jer se u njemu predstavljaju moguća rješenja problema. Također je važno da taj dio jasno izriče vaš stav prema problemu kako bi čitatelji razumjeli *policy* rješenja i preporuke koje ćete u prijedlogu iznijeti.

Razlike u tom dijelu dvaju primjera uvoda otvaraju neka zanimljiva pitanja. U prvom redu, neki autori uspostavljaju vrlo usku vezu između definicije problema i očitovanja o namjeni. To se događa zato što se očitovanje o namjeni obično odnosi na predloženo rješenje problema, i prirodno je da u dokumentu koji traži rješenje problema ta dva dijela idu zajedno. Na primjer, u 4. primjeru ta dva dijela isprepliću se u drugom odlomku uvoda. Također je zanimljivo da su autori prijedloga odlučili uključiti definiciju problema nakon očitovanja o namjeni. To upućuje na različite pristupe i sklonosti autora u uobličavanju toga dijela dokumenta.

Drugo, postoji jasna razlika u načinu na koji autori tih dvaju primjera pristupaju predstavljanju problema. U 4. primjeru problem je eksplicitno i snažno naveden u drugoj i trećoj rečenici drugoga odlomka, na što upućuju riječi kao što je „nije uspjela“ i „nije u skladu“ za opis politike rumunjske vlade prema manjinskim skupinama. Treći odlomak 2. primjera služi za iskaz *policy* problema na vrlo implicitan i neizravan način, naglasak se stavlja na buduće utjecaje odluka o tome kako treba ugovarati pružanje javnih usluga, a ne na trenutačne probleme u vezi s tim pitanjem.

Iako ne postoji samo jedan pravilan pristup pisanju toga dijela, veza između problema i rješenja koja je središnja za *policy* prijedlog naglašava njegovu važnost u uvjeravanju čitatelja da postoji *policy* problem koji je potrebno hitno riješiti. Zato, što snažnije i jasnije autor definira i prenese vrstu i glavne aspekte problema koji analizira, lakše će uvjeriti čitatelje. Taj dio, dakle, izriče osnovni razlog za postojanje studije.

Sljedeća pitanja mogu vam biti korisna pri radu na tom dijelu dokumenta:

- Što je problem kojim se bavite?
- Kako taj problem utječe na društvo?
- Na koje se dionike taj problem izravno ili neizravno odnosi?
- Koji su sastavni dijelovi toga problema?
- Koje biste pridjeve upotrijebili za opis toga problema?
- Koja su ključna pitanja ili kontroverze koje se tiču toga problema?

- *Očitovanje o namjeni*

Taj se dio obično sastoji od jedne ili dviju rečenica u kojima se iznosi svrha *policy* prijedloga. Očitovanje o namjeni vrlo je bitan dio jer se njime započinje izgradnja argumentacije koja zauzima središnje mjesto u *policy* prijedlogu. Stoga se u očitovanju o namjeni često otkriva stajalište autora prema *policy* problemu i ono je usko povezano s prethodnim dijelom u kojemu je dana definicija problema. Međutim, pristupi kojima su se služili autori dvaju primjera otkrivaju da ti autori različito shvaćaju taj dio. Očitovanje o namjeni u 4. primjeru sadržano je u prvoj rečenici odlomka [2], odnosno: „U ovom poglavlju nastojimo razviti argumentaciju da, u svojem bavljenju manjinskim pitanjima, rumunjski kreatori politika moraju poštovati značajne kulturne, političke i demografske razlike koje postoje među različitim manjinskim skupinama.“ Autori vrlo jasno i snažno izriču svoj stav o problemu i čitatelj može očekivati da cijeli *policy* prijedlog bude u ulozi podrške toj tvrdnji.

Očitovanje o namjeni ključno je za izgradnju djelotvorne argumentacije.

S druge strane, očitovanje o namjeni u odlomku [4] 2. primjera ponajprije je činjenično i obavještava čitatelja o čemu se govori u *policy* prijedlogu: „Cilj je ovoga poglavlja pozabaviti se osnovnim pitanjima o upotrebi procesa konkurentnoga nadmetanja, transparentnosti i nepristranosti u ugovaranju javnih usluga u zemljama Središnje i Istočne Europe, te prikazati komparativnu raspravu o praksama na tom polju u zemljama EU-a i drugdje.“ Autorov stav nije u ovoj fazi pojašnjen i čitatelj mora pričekati da započne postupak argumentacije. Ta dva primjera ostavljaju različit utisak na čitatelja glede razine zanimanja koju bude i osjećaju hitnosti problema. Kad budete odlučivali koji ćete pristup usvojiti kako biste napisali djelotvorno očitovanje o namjeni, trebete uzeti u obzir njegovu svrhu, vrstu problema i snagu osjećaja u vezi s njime.

- *Metodologija studije i njezina ograničenja*

U uvodu autori obično daju kratak prikaz metodologije korištene u izradi *policy* studije, odnosno okvira za analizu koji je korišten ili varijabli koje su se ocjenjivale. Uz to što priprema čitatelja za taj aspekt prijedloga, taj je dio bitan jer uspostavlja vjerodostojnost autora kao istraživača i pokazuje da se njegova analiza i argumenti temelje na dobroj praksi. U oba primjera uvoda autori daju kratak uvod u metodologiju kojom su se koristili. U posljednjem odlomku 4. primjera čitatelji saznaju da je u studiji izrađena klasifikacija vrsta te im se predstavlja popis ključnih varijabli. Uz to što daje uvod u metodološki okvir studije kao komparativne analize, autor 2. primjera iznosi i pojedinih koje se tiču zemljopisnoga opsega studije i istraživačkih metoda kojima se koristio (u odlomku [4]).

Ukratko prikažite okvir analize i opseg studije.

Neki autori u tom dijelu odluče iznijeti i opseg i ograničenja studije. Ako priznate da jedna studija ne može u potpunosti obraditi sve aspekte *policy* problema kojim ste se bavili, te da su moguća ograničenja u istraživačkoj metodologiji, na primjer, u vezi s vrstom i količinom podataka koja vam je bila dostupna za analizu, povećat ćete svoju vjerodostojnost kao istraživača. Autor 2. primjera obavještava čitatelja na kraju četvrtoga odlomka o problemima u vezi s podacima prikupljenim za studiju: „Pritom je podložno prigovorima da su, premda je pribavljeno ponešto preciznih podataka o zakonodavnom okviru u zemljama Središnje i Istočne Europe, o prevladavajućim praksama u tom pitanju iznesena posve oprečna razmišljanja, te da podaci o postojećim praksama nisu sustavno prikupljeni.“ Tako što je uključio to ograničenje, autor je čitatelju prikazao složenost problema te ga obavijestio da bi *policy* preporuke koje proizlaze iz istraživanja trebalo razmotriti uzimajući u obzir ta ograničenja.

Iznesite pregled organizacije prijedloga.

▪ *Karta dokumenta*

Posljednji je dio koji se obično uključuje u uvod karta koja daje pregled organizacije *policy* prijedloga. To je vrlo važno jer pomaže čitatelju da se pripremi za čitanje dugačkoga i potencijalno složenoga *policy* prijedloga. U uvodu u 2. primjeru autor u posljednjem odlomku izričito nabraja tri ključna pitanja kojima se prijedlog bavi te ih čak i numerira kako bi pomogao čitatelju da shvati usmjerenje i glavne dijelove problema koji analizira. (Taj dio služi i kao početak predstavljanja okvira za analizu, o kojemu se posebno govori u potpoglavlju 5.7.1.).

Podsjetnik za pisanje

Sljedeća pitanja mogu vam pomoći pri pisanju djelotvornoga uvoda za *policy* prijedlog:

- Jeste li uključili sve dijelove (kontekst i definiciju *policy* problema, očitovanje o namjeni, metodologiju studije i njezina ograničenja, kartu dokumenta)?
- Je li kontekst kratak i povezan s problemom?
- Jeste li jasno prenijeli vrstu i hitnost *policy* problema?
- Je li svrha prijedloga jasno iskazana?
- Jeste li objasnili metodologiju kojom ste se koristili i ograničenja u opsegu studije?
- Je li organizacija *policy* prijedloga jasno predstavljena?

5.6. Opis problema

Nakon što smo se pozabavili uvodom, krećemo na prvi dio samoga teksta, opis problema. Uzimajući u obzir vezu između toga dijela *policy* prijedloga i faze definiranja problema u *policy* ciklusu (opisane u 3.1.), sljedeće četiri točke daju pregled opisa problema:

- *Opis problema identificira, definira i razrađuje vrstu problema kojim se policy prijedlog bavi.*

Budući da mu je cilj dati uvid u vrstu problema, opis problema obično sadrži opis više aspekata problema: dionika, uvjeta, uzroka, ograničenja, sukoba, interesa i vrijednosti, uloga i dužnosti, ishoda i učinka.

- *Opis problema treba uvjeriti čitatelja da problem kojim se policy prijedlog bavi zahtijeva djelovanje vlasti.*

U politiziranom svijetu javnih politika mnogi se ljudi možda neće složiti da opisani problema zaista postoji. Stoga taj dio, uz opisne i činjenične podatke, svakako mora predstaviti i temeljitu i uvjerljivu argumentaciju da problem zahtijeva djelovanje vlasti.

- *Opis problema trebao bi se usredotočiti na smještanje problema u njegov vlastiti, a ne u općenit kontekst.*

Taj dio *policy* prijedloga treba se odmah usredotočiti na ciljni opis problema u njegovoj prošloj i sadašnjoj okolini ili kontekstu, umjesto da počne raspravom o kontekstu i zatim prijeđe na problem. Na primjer, autor koji počne ovaj dio rečenicom „Prvi sveobuhvatan zakon koji se bavio pitanjem rasne diskriminacije donijet je u Moldaviji godine...” umjesto „Republika Moldavija osnovana je godine...” ima jasniji ciljni pristup. S druge strane, drugi pristup obično vodi do gubitka usredotočenosti na problem i uključivanja mnogo nepotrebnih pojedinosti.

- *Opis problema treba izgraditi okvir unutar kojega će se argumentirati policy opcije.*

Opis problema dio je *policy* prijedloga u kojem se daje podroban uvid u vrstu problema. Stoga on treba biti dovoljno temeljit da uspostavi čvrste osnove na kojima će se iscrpno raspravljati o *policy* opcijama.

Dva potpoglavlja koja slijede ispitat će podrobno strukturne i tekstualne značajke koje čine djelotvoran opis problema. Iako je jasno da se ta dva dijela moraju spojiti kako bi se stvorio dobar opis problema, podijelili smo ih radi jasnije ilustracije i objašnjenja.

Opis problema predstavlja tvrdnju da postoji problem koji je potrebno hitno riješiti.

Opis problema prikazuje problem u kontekstu.

Opis problema izgrađuje okvir unutar kojega se argumentiraju policy opcije.

5.6.1. Konstruiranje opisa problema: struktura i argumentacija

Poznavanje uobičajenih strukturnih obilježja opisa problema ključno je za izgradnju snažne i uvjerljive argumentacije. Primjer koji slijedi predstavlja osnovu za analizu i opis strukturnih obilježja.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Razmotrite isječak iz opisa problema 1. primjera *policy* prijedloga: „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995). Kako biste se pobliže u poznali s temom toga *policy* prijedloga, trebali biste pročitati i njegov uvod (u Dodatku A), što vam može pomoći u analizi.

Tijekom čitanja razmislite o:

- aspektima opisa problema o kojima smo govorili.

[Brojevi u uglatim zagradama dodani su radi naknadnoga upućivanja na njih.]

Makroekonomski kontekst decentralizacije

[1] Ekonomije zemalja u tranziciji moraju se istodobno baviti pitanjima stabilizacije i liberalizacije. Reforme fiskalnih odnosa između različitih razina vlasti odvijaju se u slabom makroekonomskom kontekstu, što je često praćeno i slabim fiskalnim položajem središnje vlasti (tablica 1.5.). U Mađarskoj je 1990. godine, kad je uveden novi sustav lokalne samouprave, konsolidirani deficit iznosio 4 posto BDP-a, s inflacijom od 32 posto. Godine 1992. deficit je iznosio 7 posto, a do 1994. godine porastao je na procijenjenih 9 posto BDP-a, pri čemu su lokalne i središnje potrebe u naglašeno neprijateljskom fiskalnom okruženju bile u međusobno konkurentskom odnosu. U Ruskoj Federaciji fiskalni deficit prelazio je 1991. i 1992. 15 posto BDP-a, 1993. je i dalje bio visok, gotovo 8 posto BDP-a, a za 1994. godinu procijenjen je deficit od više od 10 posto, uz visoku stopu inflacije [11]. Bugarski deficit iznosio je 1993. gotovo 10 posto BDP-a, dok je u Albaniji bio čak i viši, 16 posto. U Rumunjskoj, unatoč niskomu deficitu, visoka stopa inflacije odražava temeljnu nestabilnost, i moguće je da fiskalni računi iskazuju preneseni deficit [12]. Takva sveprisutna fiskalna ograničenja izvršila su velik utjecaj na oblikovanje sustava fiskalnih odnosa između različitih razina vlasti.

[2] Prijelaz na privatno poduzetništvo pridonio je vitalnosti ekonomije, no smanjio je i prihode središnje vlasti. Mnoga manja privatna poduzeća izbjegavaju poreze, a cvjetanje neformalne ekonomije predstavlja glavni izazov oporezivanju. Poduzeća u vlasništvu države više nisu siguran izvor prihoda. Radi postizanja učinkovitosti tržišta potrebna je reforma poreznoga sustava, no poreznoj administraciji bit će potrebno još neko vrijeme da se prilagodi radikalno drugačijoj okolini. Uravnoteženost budžeta otežana je i činjenicom da je u većini zemalja budžet opterećen trošenjem na subvencije, velikodušnim programima poticaja u gotovini te novom i ponekad velikom podrškom restrukturiranju i dokapitalizaciji poduzeća i banaka.

[3] Reforme odnosa između različitih razina vlasti odvijaju se u kontekstu koncentriranih pokušaja za smanjenje veličine upravljačkoga aparata. U Mađarskoj su troškovi pali sa 62 posto BDP-a u 1988. na oko 57 posto u 1993. U Rusiji je opći budžet krajem 80-ih godina prošloga stoljeća iznosio više od 60 posto BDP-a, a 1993. bio je 40 posto. Cilj je za 1994. samo 20 posto. U Albaniji su troškovi opali sa 62 posto BDP-a u 1991. godini na 44 posto u 1993. (vidi tablicu 1.1.) [13].

Tablica 1.5. Fiskalna ravnoteža u odabranim zemljama u tranziciji, 1993.
(deficit/suficit izražen u potocima BDP-a)

Zemlja	Opća državna uprava	Središnja uprava	Subnacionalna uprava
Albanija	-16.0	-16.0	—
Bugarska	-9.2	-9.2	0.0
Mađarska	-6.0	-5.1	-0.3
Poljska	-2.5	-2.9	0.0
Rumunjska	-0.4	-1.5	-1.7
Rusija	-7.9	-6.7	0.6
Ukrajina	-6.2	-6.2	—

-- Podaci nisu raspoloživi.

Primjedba: Opća državna uprava može sadržavati i budžete agencija i autonomnih entiteta te stoga nije u svim slučajevima jednaka zbroju udjela središnje i subnacionalne uprave.

Izvor: Svjetska banka i razni izvori unutar zemalja (vidi bilješke o tablicama).

[4] Ne iznenađuje činjenica da su pitanja stabilizacije često najvažnija i za središnju vlast i za njezine odnose sa subnacionalnim vlastima. Smanjivanje fiskalne neuravnoteženosti, na središnjoj i subnacionalnoj razini, ključno je za programe prilagodbe u mnogim zemljama u tranziciji. Trenutačna situacija u suprotnosti su s razdobljem prije reformi, kad je stroga središnja kontrola osiguravala da financiranje na lokalnoj razini ne utječe na makroekonomsku situaciju (Blejer i Szapary, 1989; Bahl i Wallich, 1992). Dioba prihoda u starom je sustavu služila jedino kao administrativno sredstvo koje je trebalo pojednostaviti sustav isporuke sredstava iz središnjih sredstava, a raspodjela rashoda temeljila se na normama središnjega plana. To je dovelo do toga da je budžet subnacionalnih vlasti uvijek bio uravnotežen, bar u računovodstvenom smislu, a potrebne prilagodbe izvršavale su se jednostavno transferom iz središnjega budžeta.

[5] Nova briga za makroekonomsku stabilizaciju navela je središnju vlast da fiskalnu decentralizaciju smatra prilikom za smanjenje središnjih rashoda na dva načina. Prvo, prenošenje odgovornosti za određene rashode na subnacionalnu razinu smanjuje središnji deficit. Drugo, smanjenje fiskalnih transfera, s prividnom namjerom da se subnacionalne vlasti učine nezavisnijima, također smanjuje središnje izdatke.

[6] *Prenošenje odgovornosti za rashode.* U nekim zemljama budžetska odgovornost za troškove socijalne zaštite i održavanje mreže socijalne zaštite prenosi se na subnacionalne vlasti. U Mađarskoj je, na primjer, odgovornost za socijalnu zaštitu prenesena na lokalnu upravu Zakonom o socijalnoj pomoći 1993. godine. U Ukrajini je mreža socijalne zaštite također u djelokrugu subnacionalnih vlasti. U Rusiji je središnja vlast prenijela troškove socijalne zaštite u iznosu 6 posto BDP-a na lokalne vlasti u budžetu za 1992. godinu te time smanjila deficit. Izgleda da se središnja uprava nadala da će lokalne vlasti izvesti politički štetna smanjenja troškova koja su bila potrebna, iako će potreba za tim uslugama vjerojatno porasti s pogoršanjem ekonomske situacije. Godine 1993, ponovno u Rusiji, odgovornost za ključna državna ulaganja koja su se protezala kroz mnoge oblasti (na primjer promet) prenesena je na subnacionalni sektor.

[7] Čini se da je čak i transfer vlasništva nad imovinom na subnacionalne vlasti djelomično bio motiviran budžetskim brigama. Neka od prenesenih dobara (ponajprije stambeni objekti i neka poduzeća) predstavljala su opterećenje zbog visokih troškova održavanja i rada, kao i činjenice da prihod od najamnina (čije su cijene prilagođene u Rusiji 1993. prvi put nakon 1928) ne pokriva ni malen dio njihovih troškova (Alm i Buckley, 1994).

Opis problema prikazuje prijašnji i sadašnji kontekst problema.

Iz navedenoga primjera potpuno je jasno da se opis problema bavi i prošlim i sadašnjim stanjem problema. Taj dio daje prikaz povijesnoga konteksta problema kojim se bavi te opisuju vrstu problema unutar trenutačnoga konteksta u kojem se provodi ta politika. Na primjer, u odlomku [1] prikazani su i prošli i sadašnji (u ovom slučaju za 1995. godinu) makroekonomski indikatori za zemlje u regiji. U odlomcima [2] i [5] opisuju se prijašnji i sadašnji kontekst. Rasprava o politici koja se trenutačno primjenjuje za rješavanje problema nalazi se u pododjeljku „Prenošenje odgovornosti za rashode“ (odlomci [6] i [7]). Ako pogledamo taj primjer s općenitoga gledišta, možemo reći da opis problema sadrži dva dijela:

Opis problema: $\left\{ \begin{array}{l} - \text{Pozadina problema} \\ - \text{Problem u trenutačnom policy kontekstu} \end{array} \right.$

Ta dva dijela opisa problema mogu se pojasniti na sljedeći način:

- *Pozadina problema*

Taj dio obično govori o povijesti problema: njegovim uzrocima, skupinama ljudi na koje

utječe, zakonskoj, političkoj, gospodarskoj i društvenoj prošlosti problema, politikama koje su se u prošlosti primjenjivale za rješavanje problema i njihove rezultate.

▪ *Problem u trenutačnom policy kontekstu*

Taj dio obično pokriva sadašnje stanje problema: trenutačni zakonski, društveni, gospodarski i politički kontekst te učinak problema, trenutačni opseg problema, skupine na koje utječe, politiku koja se trenutačno primjenjuje i rezultate te politike, uspjehe i promašaje trenutačnoga pristupa.

Iako su te općenite smjernice korisne, one ne pružaju uvid u pristupe koje autori usvajaju pri pisanju temeljitoga i ciljnoga opisa problema u *policy* prijedlozima. Sljedeća analiza pomoći će vam da počnete razmišljati o mogućim pristupima.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pročitajte isječke iz sadržaja 1. i 2. primjera *policy* prijedloga. U njima je naveden sadržaj opisa problema. Kako biste se pobliže upoznali s temama tih *policy* prijedloga, trebali biste pročitati i njihove uvode (u Dodatku A), što vam može pomoći u analizi.

Tijekom čitanja razmislite o:

- opsegu pitanja uključenih u opis problema;
- tome zašto 1. primjer raspravlja o više pitanja od 2. primjera.

1.primjer:

Skraćeni isječak iz sadržaja *policy* prijedloga „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije” (Bird, Ebel i Wallich, 1995)

Zašto su lokalne financije bitne

Povezivanje sustava

Potreba za širim okvirom

Noviji trendovi u decentralizaciji

Vrijeme za transformaciju

Reorganizacija vlasti

Struktura vlasti

Uloga za srednju razinu?

Je li veličina jedinica vlasti učinkovita?

Promjena uloge vlasti: od vlasništva do pružanja usluga

Makroekonomska dimenzija međuvladinih financija

Istodobnost porezne reforme i reforme odnosa između različitih razina vlasti

Makroekonomski kontekst decentralizacije

Unapređivanje ukupnih budžetskih ishoda

Privatizacija i subnacionalne vlasti

Odgovornost za rashode

2. primjer:

Skraćeni isječak iz sadržaja *policy* prijedloga „Slobodna konkurencija, transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga“ (Baar, 2001)

2.	Zakoni kojima se reguliraju postupci konkurentnoga nadmetanja	106
2.1.	Direktive EU-a	106
2.2.	Nedavni propisi EU-a	107
2.3.	Zakoni o javnoj nabavi u zemljama Središnje i Istočne Europe	107
3.	Pristup javnim ugovorima (transparentnost)	110
3.1.	Transparentnost u zapadnim zemljama	114
3.2.	Transparentnost i sudjelovanje javnosti u pripremi ugovora	118
4.	Zakoni o sukobu interesa	119
4.1.	Zakon o sukobu interesa u zemljama Središnje i Istočne Europe	119
4.2.	Zakon o sukobu interesa u Europskoj uniji i SAD-u	121

Teško je uopćiti pristupe pisanju opisa problema. Međutim, iz analize primjera proizlaze sljedeći zaključci:

- *Broj pitanja koja su uključena u opis problema ovisi o vrsti problema i svrsi policy prijedloga.*

Dva analizirana primjera dobro ilustriraju tu tvrdnju: 2. primjer bavi se isključivo zakonodavnim okvirom, dok se 1. primjer bavi širim problemom te stoga opis problema uključuje i zakonodavni okvir i administrativni pristup, te gospodarski kontekst i strukturnu organizaciju lokalne i središnje uprave.

- *Autori imaju različite pristupe pri pokušaju da uvjerljivo iznesu opis problema.*

U nekim slučajevima možda bi bilo korisno odvojiti pozadinu problema od samoga opisa problema u trenutačnom političkom kontekstu te ih organizirati u dva posebna pododjeljka. Ipak, autori obaju primjera odlučili su da će *policy* prijedlozi biti djelotvorniji ako pozadina i trenutačna politička rasprava budu u istom pododjeljku. Zapravo, treba primijetiti da su oba autora odlučila u opis problema uključiti i raspravu o *policy* opcijama. To možemo ilustrirati isječkom iz sadržaja 1. primjera :

Organizirajte opis problema tako da odgovara temi, namjeni i publici.

Makroekonomska dimenzija međuvladinih financija

Istodobnost porezne reforme i reforme odnosa između različitih razina vlasti

Makroekonomski kontekst decentralizacije

Unapređivanje ukupnih budžetskih ishoda

Kad raspravljaju o makroekonomskim pitanjima u vezi s problemom, autori u prva dva pododjeljka iznose opis problema, a u trećem pododjeljku daju raspravu o *policy* opcijama za ta pitanja.

Kao što je jasno iz navedenih primjera, pri planiranju rada i pisanja opisa problema potrebno je pažljivo razmotriti koji će organizacijski pristup najbolje odgovarati vašoj temi, namjeni *policy* prijedloga i publici.

Podsjetnik za pisanje

Sljedeća pitanja mogu vam pomoći pri pisanju opisa problema:

- *Izgradnja opisa problema*

Pozadina problema

- o Kad je i kako problem nastao?
- o Koji su uzroci problema?
- o Koji je povijesni, zakonski, politički, društveni i gospodarski kontekst problema?
- o Kako je problem privukao pozornost javnosti?
- o Na koga problem utječe?
- o Koje su se politike primijenile u prošlosti u pokušaju da se riješi problem?
- o Koji su bili rezultati tih politika?

Problem u okviru trenutačne političke situacije:

- o Koji su trenutačni pravni, društveni, gospodarski, politički konteksti i posljedice problema?
- o Koji je trenutačni opseg problema?
- o Koja se politika trenutačno primjenjuje u pokušaju da se riješi problem?
- o Koja sve različita mišljenja postoje o problemu i trenutačnom pristupu problemu?
- o U kojem je pogledu trenutačna politika uspješna/neuspješna?
- o Što ne valja u trenutačnom pristupu?

- *Organizacija opisa problema*

- o Koje aspekte problema trebate uključiti u pododjeljak s opisom problema kako biste predstavili sveobuhvatnu i uvjerljivu sliku problema?
- o Kako ćete organizirati ovaj odjeljak i učiniti ga što razumljivijim i čitljivijim?

5.6.2. Konstruiranje opisa problema: tekst i argumentacija

Za pisanje dobroga opisa problema nisu potrebni samo znanje o tome što u njega valja uključiti i kako to logički organizirati, već i duboko razumijevanje konvencija o upotrebi teksta za izgradnju uvjerljive argumentacije u takvim situacijama. Kako bismo vam pružili uvid u te konvencije, u ovom ćemo se potpoglavlju usredotočiti na sljedeća ključna područja: koherentnost, konstruiranje djelotvorne argumentacije i upotrebu primarnih i sekundarnih izvora.

Analiza primjera i rasprava u ovom potpoglavlju temelje se na isječku *policy* prijedloga 1. primjera: „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995) koji je naveden na 43. stranici. Odlomci u tom isječku numerirani su, a njihovi brojevi rabeće se radi lakšega upućivanja na primjere u ovom potpoglavlju.

- *Izgradnja koherentne argumentacije koja je uvjerljiva i razumljiva*

Koherentnost je jedna od temeljnih odlika dobre argumentacije, a ona podrazumijeva jasne veze između svih argumenata koje stvaraju čistu sliku cjelokupne argumentacije. Analiza koja slijedi proučava pojam koherentnosti u kontekstu.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite isječak iz opisa problema (str. 43) i isječak iz sadržaja (str. 46) primjera *policy* prijedloga „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995).

Pri čitanju razmislite o:

- načinu na koji je u primjeru postignuta koherentnost.

Ukoliko to još niste učinili, trebali biste pročitati i uvod u ovaj *policy* prijedlog (u Dodatku A) kako biste se upoznali s njegovom osnovnom temom, što će vam pomoći u analizi.

Izradite jasne veze između svih elemenata argumentacije i unutar njih.

Kao što je jasno iz sadržaja, opis problema dugačak je i složen postupak argumentacije sastavljen od niza međusobno povezanih odjeljaka i pododjeljaka. Kako biste čitatelju olakšali posao, trebate se potruditi da povežete sve te dijelove u koherentnu cjelinu. Odjeljke i pododjeljke potrebno je povezati ne samo pomoću dobre organizacije i jasnih, opisnih naslova odjeljaka i numeracije, već i koherentnošću teksta. Na primjer, u pododjeljak „Makroekonomska dimenzija međuvladinih financija“ autor je odlučio uključiti uvodni odlomak:

Reforme međuvladinih financija odvijaju se u ograničenom fiskalnom kontekstu, u vrijeme kad u državnom sustavu ostvarivanja prihoda dolazi do reforme poreza i značajnih promjena. Trenutačna pitanja u vezi sa stabilizacijom mogu ponekad neopravdano utjecati na mogućnost čvrstoga, dugoročnoga sustava odnosa između različitih razina vlasti.

Taj uvod daje kratak prikaz pododjeljka i objašnjava njegovu ulogu u argumentaciji. Takvi su uvodi svojstveni pododjeljcima *policy* prijedloga zbog koherentnosti.

Uz povezivanje pododjeljaka s cjelinom argumentacije autor mora stvoriti jasne veze i unutar samih pododjeljaka. U isječku iz primjera opisa problema, uvodna rečenica „Ekonomije zemalja u tranziciji moraju se istodobno baviti pitanjima stabilizacije i liberalizacije“ tema je pododjeljka „Makroekonomski kontekst decentralizacije“. Svi ostali dijelovi pododjeljka razvijaju temu iznesenu u toj rečenici. Na kraju pododjeljka nabrajaju se politike koje se trenutačno provode kako bi se riješio problem, odnosno „prenošenje odgovornosti za rashode“ i „smanjivanje međuvladinih transfera“. Tako se stvara izravna veza sa sljedećim dvama pododjeljcima u kojima se podrobno opisuju te politike. Ako na više razina *policy* prijedloga uspostavite takve jasne veze, čitatelju će biti lako pratiti putanju argumentacije u opisu problema.

▪ *Koherentna i ciljna izgradnja svakog argumenta u pododjeljku*

Pri razmatranju načina na koji se gradi svaki argument korisno je upotrijebiti model argumentacije koji je predložio filozof Stephen Toulmin (u: Karbach, 1987). Toulmin kaže da se svaki argument sastoji od triju osnovnih dijelova: tvrdnje, podrške i jamstva. Ti dijelovi mogu se objasniti ovako:

- Tvrdnja je iskaz o stajalištu/argumentu.
- Podrška su dokazi koje iznosite kako biste podržali tvrdnju.
- Jamstvo objašnjava vezu između tvrdnje i podrške. Jamstvo ne mora biti eksplicitno navedeno ako autor smatra da je veza publici očita.

*Svaki argument
sastoji se od tvrdnje,
podrške i jamstva.*

Ta tri dijela vidljiva su u odlomku [6] iz 1. primjera:

[6] <i>Prenošenje odgovornosti za rashode.</i> U nekim zemljama budžetska odgovornost za troškove socijalne zaštite i održavanje mreže socijalne zaštite prenosi se na subnacionalne vlasti. U Mađarskoj, na primjer, odgovornost za socijalnu zaštitu prenesena je na lokalnu upravu Zakonom o socijalnoj pomoći 1993. godine. U Ukrajini je mreža socijalne zaštite također u djelokrugu subnacionalnih vlasti. U Rusiji je središnja vlast prenijela troškove	tvrdnja
	podrška
	jamstvo

socijalne zaštite u iznosu 6 posto BDP-a na lokalne vlasti u budžetu za 1992. godinu te time smanjila deficit. Izgleda da se središnja uprava nadala da će lokalne vlasti izvesti politički štetna smanjenja troškova koja su bila potrebna, iako će potreba za tim uslugama vjerojatno porasti s pogoršanjem ekonomske situacije. Godine 1993., ponovno u Rusiji, odgovornost za ključna državna ulaganja koja su se protezala kroz mnoge ovlasti (na primjer promet) prenesena je na subnacionalni sektor.

Ključno je uzeti u obzir ta tri osnovna dijela argumentacije kako biste djelotvorno razvili pojedinačne argumente koji zajedno čine opis problema te pridonose izgradnji uvjerljive argumentacije.

Djelotvorna podjela na odlomke upućuje na logičke jedinice argumentacije.

- *Djelotvorna podjela na odlomke pomoći će vama da izgradite argumentaciju, a čitatelju da je prati.*

Svrha je odlomaka da naznače logičke i fizičke prekide u tekstu. Kao takvi, oni vama pomažu da organizirate argumentaciju, a čitatelju da je s lakoćom prati. Dobra podjela na odlomke pomoći će i čitateljima koji letimično čitaju *policy* prijedlog kako bi stekli opći pregled, što se često događa s tako dugačkim i složenim prijedlozima.

U svakom odlomku obično se gradi jedan argument koji je iskazan u tezi odlomka. Teza je iskaz o stajalištu koje se zagovara u odlomku, odnosno prema Toulminovoj terminologiji, tvrdnja (vidi iznad). Teza odlomka 1. „Reforme međuvladinih financija odvijaju se...” jasno to ilustrira. Teza odlomka može predstavljati početak novoga argumenta ili daljnji razvoj određenoga dijela širega argumenta. Uz to, izgradnja jednoga argumenta po odlomku ključna je za razumijevanje načina na koji odlomci osiguravaju djelotvorne logičke prekide za autora i čitatelja. Analiza koja slijedi bavi se tim zamislama detaljnije.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite pododjeljak „Makroekonomski kontekst decentralizacije“ 1. primjera na stranici 43.

Pri čitanju razmislite o:

- položaju teza u svakome od odlomaka.

Ako to već niste učinili, trebali biste pročitati uvodnu analizu u ovom potpoglavlju kako biste bolje razumjeli kontekst argumenta.

U svim odlomcima osim u prvom, teza je uvodna rečenica u odlomku. To je uobičajen pristup pisanju podrobnih i složenih argumenata koji omogućava čitateljima najlakši mogući pristup argumentima.

Drugo ključno pitanje djelotvorne podjele na odlomke tiče se koherentnosti. Na razini odlomka to podrazumijeva uspostavu jasnih veza između rečenica u odlomku. Načini koji se obično rabe za stvaranje koherentnih veza jesu:

- ponavljanje ključnih riječi;
- upotreba paralelnih struktura, odnosno sličnih izraza i rečeničnih konstrukcija;
- upotreba konektora, na primjer: onda, zatim, na primjer, uz to, također, međutim.

*Djelotvorni
su odlomci su
koherentni.*

Te tehnike vidljive su na odlomku [6] iz 1. primjera:

[6] *Prenošenje odgovornosti za rashode.* U nekim zemljama budžetska odgovornost za troškove socijalne zaštite i održavanje mreže socijalne zaštite prenosi se na subnacionalne vlasti. U Mađarskoj, na primjer, odgovornost za socijalnu zaštitu prenesena je na lokalnu upravu Zakonom o socijalnoj pomoći 1993. godine. U Ukrajini je mreža socijalne zaštite također u djelokrugu subnacionalnih vlasti. U Rusiji je središnja vlast prenijela troškove socijalne zaštite u iznosu 6 posto BDP-a na lokalne vlasti u budžetu za 1992. godinu te time smanjila deficit. Izgleda da se središnja uprava nadala da će lokalne vlasti izvesti politički štetna smanjenja troškova koja su bila potrebna, iako će potreba za tim uslugama vjerojatno porasti s pogoršanjem ekonomske situacije. Godine 1993., ponovno u Rusiji, odgovornost za ključna državna ulaganja koja su se protezala kroz mnoge ovlasti (na primjer promet prenesena je na subnacionalni sektor.

tvrdnja

podrška

jamstvo

U drugoj, trećoj i četvrtoj rečenici, autor upotrebljava paralelne strukture koje započinje frazom „U (zemlji)“, a sličnu strukturu rabi i u posljednjoj rečenici u odlomku. Uz to, dodatna koherentnost postiže se upotrebom konektora, „na primjer“ u drugoj rečenici i „također“ u trećoj. Koherentnost unutar odlomaka te logički i fizički prekidi između njih bit će ključni dio djelotvornoga izlaganja argumentacije u opisu problema.

Djelotvoran opis problema temelji se na velikom broju raznolikih izvora.

- *Djelotvorna upotreba izvora za izgradnju vjerodostojne i uvjerljive argumentacije*
Podržavanje argumenata različitim izvorima ključno je za izgradnju djelotvornoga opisa problema. Kad uključujete izvore u tekst, izgrađujete vjerodostojnost argumenata, pomažete čitatelju da smjesti vašu raspravu o *policy* problemu u širi kontekst te obavještavate čitatelja o tome na čemu ste temeljili svoju argumentaciju. Sljedeća analiza istaknut će relevantna pitanja o djelotvornoj upotrebi izvora.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite upotrebu izvora u pododjeljku „Makroekonomski kontekst decentralizacije“ na stranici 43.

Pri čitanju razmislite o:

- vrsti izvora koji su uključeni u pododjeljak. Bitni dijelovi bilježaka i bibliografije navedeni su niže.

Isječak iz bilježaka

[Bilješke 11 i 12 ne sadrže reference]

Bilješka 13: Izvori su za rashode državnih budžeta ministarstva Mađarske, Rusije i Albanije

Isječak iz bibliografije

Alm, James and Robert M. Buckley. 1994. "Decentralization, Privatization, and Solvency of Local Governments in Reforming Economies: The Case of Budapest." *Environment and Planning, C: Government and Policy* 12(3): 337-47.

Bahl, Roy and Christine I. Wallich. 1992. "Intergovernmental Fiscal Relations in China." PRE Working Paper 863. World Bank, *Policy* Research Department, Washington, D.C.

Blejer, Mario I. and Gyorgy Szapary. 1989. "The Evolving Role of Fiscal *Policy* in Centrally Planned Economies under Reform: The Case of China." IMF (International Monetary Fund) Working Paper WP/89/26. Washington, D.C.

- svrsi izvora u pododjeljku. Razmislite o svrsi kojoj služe s aspekta tvrdnje, podrške i jamstva.
- razlozima zbog kojih se za neke tvrdnje korištene u isječku navode izvori, a za druge ne.

Ukoliko to već niste učinili, trebali biste pročitati uvodnu analizu u ovom potpoglavlju kako biste bolje razumjeli kontekst argumenta.

U sljedećih šest točaka detaljno ćemo razmotriti pitanja koja smo istaknuli u analizi.

- *Djelotvoran odabir vrste izvora koje ćete navesti kao dokaze*

Kako biste uvjerali čitatelja da je vaš argument uvjerljiv, morate navesti dokaze iz brojnih mjerodavnih primarnih i sekundarnih izvora.¹⁰ To će prikazati dubinu vašega razumijevanja teme i vrstu istraživanja koje ste proveli. Budući da su u javne politike uključeni dionici na svim razinama zajednice, nije neobično da izvori koji su uključeni u *policy* prijedlog budu vrlo raznoliki, na primjer zakoni i vladine političke izjave, vladini izvještaji, izvještaji nevladinih i međuvladinih organizacija, druge *policy* studije, akademski časopisi, izlaganja s konferencija i novine. Uz to, u studiju možete uključiti i podatke ili rezultate iz vlastitoga temeljnoga istraživanja. Analizirani primjer ne sadrži temeljno istraživanje pa ne iznenađuje da su najvjerodostojniji izvori koji su autorima bili na raspolaganju vlade samih zemalja te međuvladine organizacije aktivne u regiji, kao što su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka. Jasno je da se pri izboru izvora koje ćete uključiti morate voditi temom, zemljopisnim usmjerenjem, vrstom raspoloživih podataka i ciljnom publikom.

Uključite raznovrsne mjerodavne primarne i sekundarne izvore.

- *Djelotvorno unošenje izvora u argumentaciju*

Pri upotrebi izvora bitno je razmotriti i njihovu ulogu u izgradnji argumentacije. Iz analize primjera jasno je da se izvori upotrebljavaju kao dokaz za podršku autorovim tvrdnjama, što je vidljivo na primjer u odlomku [3], u kojem se svi podaci rabe na taj način. To je pristup koji biste trebali usvojiti u izgradnji argumenata. Uobičajena je pogreška autora da dopuste izvorima da dominiraju pa njihova stajališta nisu istaknuta u argumentaciji, a obvezno bi trebala biti. Toga valja biti svjestan jer to često može dovesti do gubitka usredotočenosti argumentacije na cilj. U zajednici koju zaista zanima autorovo mišljenje to može imati vrlo štetne posljedice za *policy* prijedlog.

Koristite se izvorima kao podrškom argumentima.

- *Odlučivanje o tome kad je potrebno navesti reference za sekundarne izvore*

Kad se služite podacima iz sekundarnih izvora u *policy* prijedlogu, obično trebate navesti i izvor, na primjer (Crilly, 1997), no to ponekad ne mora biti nužno. Opće je pravilo da je za sve što se ne smatra općepoznatom činjenicom u *policy* zajednici

Uključite reference za sve izvore, osim za podatke koji se smatraju općepoznatima.

¹⁰ Primarni su podaci oni koje ste sami prikupili u istraživanju (upitnicima, intervjuima ili oblikovanjem podataka). Sekundarni su podaci oni iz istraživanja ili publikacija ostalih autora koji se bave vašim područjem rada.

potrebno navesti izvor. Kao što se vidi u primjeru, podaci za trenutačni deficit budžeta u odnosu na BDP u odlomku [1] smatraju se općepoznatima, dok se za podatke o rashodima vlada u odnosu na BDP u odlomku [3] navodi puni izvor. Sve reference na tablice jasne su veze s izvorima navedenima u napomenama uz tablicu. Također, za podatke koji se ne smatraju općepoznatima navodi se puna referenca, na primjer u odlomku [4] o bivšem komunističkom sustavu i odlomku [7] o specifičnom primjeru politike u određenoj zemlji.

Nije uvijek jasno što se smatra općepoznatom činjenicom, a što ne. Ako uključite neki podatak iz izvora koji se ne smatra općepoznatom činjenicom, a taj izvor ne navedete, mogli bi vas optužiti za plagijat. Upamtite, to se ne odnosi samo na navođenje tuđih riječi bez upozorenja, već i na navođenje tuđih zamisli i pristupa. Toga ćete postati svjesni tijekom rasprave s kolegama i drugim članovima *policy* zajednice i čitanja literature. U svakom slučaju, ako budete u nedoumici, navedite izvor.

Slijedite standarde citiranja koje zahtijeva izdavač.

- *Slijedeće standarde citiranja koji se rabe u vašoj disciplini, odnosno one koje upotrebljava vaš izdavač*

Različite znanstvene discipline obično se služe različitim standardima citiranja, te se svi koji se bave tom disciplinom nauče rabiti te standarde. U području *policy* studija obično se upotrebljava stil u kojem se navodi prezime autora i godina izdanja, na primjer: (Doyle, 1994). Taj stil rabi se u cijelom primjeru koji analiziramo u ovom potpoglavlju, kao i u ovom vodiču. Međutim, standardi citiranja ne određuju samo oblik reference na izvor u tekstu, već i oblik stavaka u bibliografiji i dodavanja bilježaka (za daljnju raspravu o toj temi vidi potpoglavlja 5.9. i 5.10.). Te skupine standarda, kao što su American Psychological Association (APA) (2001), Modern Language Association (MLA) (Gibaldi, 1995) i Chicago (University of Chicago, 1993), postale su standardnim alatima, pa i izdavači i čitatelji očekuju da ih rabe. Kako bismo vam pružili kratak pregled uobičajenoga stila koji se rabi u *policy* studijama, u Dodatku B uključili smo skraćenu inačicu standarda citiranja APA. U njemu se nalaze upute o tome kako uključiti reference u tekst i kako oblikovati stavke u bibliografiji. Na kraju, iako postoje standardi unutar svake discipline, prva publika koju trebate zadovoljiti vaš je izdavač, pa biste stoga trebali saznati kojemu standardu citiranja on daje prednost i slijediti taj standard.

- *Odlučivanje o načinu na koji ćete djelotvorno uključiti sekundarne izvore u opis problema*

Sekundarne izvore možete uključiti u tekst na četiri načina: citiranjem, parafraziranjem, sažimanjem ili uopćavanjem. Autor će odabrati citat ako želi biti vjeran originalu, kako bi prenio slikovit i zanimljiv jezik, ili kako bi se distancirao od citata ili od autora. Autori odabiru sažimanje ili parafraziranje, to jest izricanje onoga što je određeni autor rekao, no vlastitim riječima, ako zamisli drugoga autora žele glatko uvesti u vlastitu argumentaciju. Uopćavanje se vodi istim načelom, no sastoji se od sažetka zamisli više autora. Izbor strategije uključivanja izvora obično je određen konvencijama znanstvene discipline.

Kao što se vidi u primjeru, svi su sekundarni izvori uključeni kao parafraze, sažeci ili uopćavanja, što odražava potrebu za argumentacijom u kojoj je dominantan autorov glas.

- *Pozivanje na uključene tablice/slike i komentiranje njihova značenja*

Slike, tablice i grafovi koji su uključeni u sam tekst ili dodatke uobičajen su način za uključivanje velike količine podataka u opis problema. Tablice se mogu rabiti za navođenje podataka i iz primarnih i iz sekundarnih izvora. Ponovno pogledajte primjer i razmislite o načinu na koji se tablice rabe te kako se autor na njih poziva u opisu problema.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite pododjeljak „Makroekonomski kontekst decentralizacije“ primjera na stranici 43.

Pri čitanju razmislite o:

- načinu na koji se u tekstu upućuje na tablice;
- ulozi upućivanja na tablice u argumentaciji.

Ukoliko to već niste učinili, trebali biste pročitati uvodnu analizu u ovom potpoglavlju kako biste bolje razumjeli kontekst argumenta.

U primjeru se dvaput upućuje na tablice: u drugoj rečenici odlomka [1] i u posljednjoj rečenici odlomka [3]. U oba slučaja na tablice se upućuje u zagradi, na primjer: (tablica 1.5.), i u oba slučaja tablice služe kao dokaz koji podržava tvrdnje iznesene u odlomku. U oba slučaja rečenice koje tablice podržavaju upućuju na važnost podataka u tablicama, odnosno govore nam koji su podaci u tablici važni i zašto. Zapravo, kako bi upotreba tablica bila djelotvorna, neophodno je jasno uputiti čitatelja na smještaj podataka i istaknuti zašto su podaci bitni. Mnogi autori pogriješe tako da uključe u

U policy studiji uobičajeno je uključivanje izvora u obliku parafraza, sažetaka ili uopćavanja.

U tekstu izravno uputite čitatelja na značajne podatke u obliku tablica i grafova.

svoje prijedloge tablice ili grafove na koje se nikad izravno ne pozivaju. Valja upamtiti da je autorova dužnost objasniti zašto je uključio te podatke, a nije na čitatelju da pogađa zašto su oni bitni.

Navedeni primjeri upućuju na slučaj u kojem podaci u tablici podržavaju određene tvrdnje u argumentaciji. No tablicama ili slikama možemo se koristiti i za pružanje širih, općenitijih podataka koji ne moraju izravno podržavati određeni argument, no mogu pomoći čitatelju da shvati *policy* problem. Ta vrsta podataka često se u tekstu uvodi uputama kao što je „za više podataka vidi Dodatak F“. Međutim, trebate pripaziti da ne uključite previše takvih podataka jer to može stvoriti dojam da dokument nije usredotočen na glavni problem. Takve biste tablice mogli uključiti samo kad podaci podržavaju određene tvrdnje, no pružaju i opću podršku ostalim dijelovima argumentacije.

Podsjetnik za pisanje

U pisanju djelotvorne argumentacije u opisu problema mogu vam pomoći sljedeća pitanja:

Koherentnost

- Jeste li djelotvorno povezali sve dijelove opisa problema?
- Postoje li unutar svakoga pododjeljka opisa problema također jasne veze?

Argumentacija

- Sadrži li svaki dio argumentacije tvrdnju, podršku i jamstvo?

Podjela na odlomke

- Je li opis problema podijeljen na odlomke tako da čitatelju pruži dovoljno fizičkih prekida u tekstu?
- Jeste li svaku logičku jedinicu argumentacije razradili u zasebnom odlomku?
- Jesu li odlomci koherentni?

Upotreba izvora

- Jeste li temeljili opis problema na upotrebi raznih izvora?
- Jeste li uključili izvore koji su dovoljno mjerodavni da podrže vaše argumente?
- Jeste li se služili izvorima kao dokazima za podršku vlastitim argumentima?
- Jeste li naveli izvore za podatke za koje smatrate da nisu općepoznate činjenice?
- Jeste li slijedili standarde citiranja koje zahtijeva vaš izdavač/znanstvena disciplina?

5.7. Policy opcije

Nakon što ste u *policy* prijedlogu temeljito obradili pozadinu problema i njegov sadašnji *policy* kontekst, na redu je dio prijedloga u kojem se raspravlja o mogućim načinima rješavanja problema. Uzimajući u obzir vezu između toga dijela *policy* prijedloga i faze *policy* ciklusa u kojoj se formulira javna politika (opisane u poglavlju 3.1.), sljedećih pet natuknica daje pregled dijela u kojem se opisuju *policy* opcije:

Dio prijedloga u kojem se opisuju *policy* opcije:

- *daje pregled mogućih policy rješenja, evaluira ih i uspoređuje.*

Sve moguće *policy* opcije, bez obzira na to je li ih osmislio autor ili netko drugi, moraju se predstaviti kako bi se izgradio obuhvatan i uvjerljiv prijedlog. Pri prikazu svake od opcija u pravilu se valja usredotočiti na rezultate vrednovanja svake opcije kao rješenja određenoga problema te na međusobnu usporedbu pojedinih opcija u vezi s time.

- *pruža uvjerljive argumente u korist policy rješenja kojemu autor daje prednost.*

Autor predstavlja *policy* opcije s ciljem da upotrijebi rezultate evaluacije i usporedbe kako bi jasno pokazao da će odabrano *policy* rješenje najdjelotvornije pristupiti problemu te tako opravdao svoju odluku. Naravno, to znači i da se autor treba služiti građom kako bi objasnio zašto je odbacio ostala *policy* rješenja.

- *izvještava o donesenoj odluci.*

Taj dio prijedloga ne treba korak po korak objašnjavati kako je tekla faza formulacije politike, već izvijestiti o odlukama koje ste donijeli u vezi sa svakom od opcija te objasniti razloge za svaku odluku.

- *gradi jasnu i koherentnu vezu s dijelom policy prijedloga u kojem se prikazuju zaključak i preporuke.*

Argumenti koje iznesete u korist opcije kojoj dajete prednost moraju biti temelj i opravdanje za vaše završne preporuke. Stoga oni moraju biti jasno povezani s odjeljkom s preporukama u zaključku *policy* prijedloga.

Sljedeći podroban opis strukturnih i tekstualnih značajki dijela prijedloga u kojem se opisuju *policy* opcije. Iako smo svjesni da se strukturne i tekstualne značajke moraju međusobno nadopunjavati kako bi se izgradio djelotvoran pristup pisanju ovoga odjeljka *policy* prijedloga, podijelili smo ih radi jasne ilustracije i objašnjenja.

Odjeljak posvećen policy opcijama pruža argumente u korist policy rješenja kojemu autor daje prednost na temelju evaluacije svih mogućih rješenja.

5.7.1. Konstruiranje *policy* opcija: struktura i argumentacija

Razlog je za posvećivanje posebne pozornosti strukturnim značajkama ovoga dijela pretpostavka da autor djelotvornoga *policy* prijedloga mora imati uvid u njegove opće strukturne i organizacijske značajke kako bi izgradio uvjerljivu argumentaciju.

Dio u kojem se obrađuju *policy* opcije sastoji se od dviju glavnih strukturnih značajki:

Policy opcije { - Okvir analize
- Evaluacija *policy* rješenja

Okvir analize izraz je ideala i vrijednosti koje autor slijedi pri evaluaciji.

- *Okvir analize*

Kao što smo već objasnili, *policy* prijedlog argumentiranje je mišljenja o tome kako riješiti problem opisan u njemu i temelji se na strogoj analizi svih raspoloživih podataka. Temelj je te analize okvir načela po kojima se autor usmjerava u procesu evaluacije opcija. Drugim riječima, taj je okvir izraz ideala i vrijednosti koje autor slijedi pri zauzimanju određenoga stava o pitanjima koja iznosi. Okvir analize izravno utječe na evaluaciju iznesenih *policy* opcija. Postojanje toga okvira ključno je kako bi bila moguća utemeljena evaluacija argumenata. Analiza koja slijedi ističe pristupe konstruiranju te značajke.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pročitajte isječke iz okvira analize oglednih *policy* prijedloga (1. i 2. primjer).

Trebali biste pročitati i uvode u te prijedloge (u Dodatku A) kako biste se upoznali s njihovim općim područjem zanimanja, što će vam pomoći u analizi.

Tijekom čitanja razmislite o:

- razlikama u pristupu koji se rabi za konstruiranje i predstavljanje okvira analize.

1. primjer:

Isječak iz *policy* prijedloga „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995). U tom isječku daje se skraćena inačica (samo početni i završni odlomci) okvira analize koji je izvorno imao četiri stranice.

Potreba za širim okvirom

[početni odlomak] Fiskalni odnosi između različitih razina vlasti, koji nikako nisu samo lokalno pitanje, stoga su ključni za ciljeve reformi u ekonomiji gotovo svih zemalja

u tranziciji. Tradicionalna analiza fiskalnoga federalizma proučava fiskalne funkcije subnacionalnih i središnjih vlasti s obzirom na njihove pojedinačne (i uvelike zasebne) uloge i odgovornosti u stabilizaciji, raspodjeli prihoda (kao što je mreža socijalne zaštite) i alokaciji resursa (Oates 1972; Musgrave 1983). Taj pristup nije dovoljno širok za analizu važnih aspekata lokalnih i međuvladinih financija u ekonomijama zemalja u tranziciji zbog barem dvaju razloga. Prvi je, kao što ova literatura objašnjava, to što takav pristup zanemaruje ulogu subnacionalnih vlasti s obzirom na stabilizaciju, mrežu socijalne zaštite i privatizaciju. Drugi je to što se ne bavi dubinski ostacima komandne ekonomije koji su zajednički ekonomijama zemalja u tranziciji.

[završni odlomak] Fiskalna decentralizacija u svakom je sustavu dinamičan proces koji se nastavlja. Međutim, provoditelji reformi u zemljama Središnje i Istočne Europe te bivšega Sovjetskoga Saveza suočavaju se s posebnim izazovom: moraju razlikovati strukturne probleme od problema koji se pojavljuju zbog tranzicije u tržišnu ekonomiju. Oni moraju kreirati okvir suradnje između različitih razina vlasti koji je dovoljno čvrst da služi kao osnova za djelovanje, na primjer tako da ustale protok transfera i poreza no ostave ga dovoljno fleksibilnim da može supostojati s daljnjim strukturnim prilagodbama u ekonomiji koje su u vezi sa stabilizacijom, redistribucijom i privatizacijom.

2. primjer:

Isječak iz *policy* prijedloga „Slobodna komunikacija: transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga“ (Baar, 2001)

Obrađuju se sljedeća pitanja:

- (a) Primjenjivost zakona o javnoj nabavi i drugih propisa koji nalažu obvezu nadmetanja pri odabiru ugovaratelja usluge;
- (b) Javni pristup ugovorima i podacima koji su se uzimali u obzir u postupku određivanja cijena (pravo na pristup informacijama);
- (c) Zahtjevi nepristranosti i sprečavanja sukoba interesa pri odabiru ugovaratelja.

Svako od navedenih pitanja može se smatrati osnovnim uvjetom za provedbu ugovaranja javnih usluga tako da najbolje štiti interes javnosti. Ako se dopusti postojanje sukoba interesa, onda nadmetanje nije konkurentno. Bez konkurentnoga nadmetanja za ugovore nema jamstva da javnost dobiva najpovoljnije uvjete za nabavu usluga. Ako nema transparentnosti, više je vjerojatno da će doći do korupcije i povjerenje javnosti u pravednost procesa odabira nestaje. Nadalje, ako nema transparentnosti, šira javnost isključena je iz procesa ugovaranja javnih usluga. Kao posljedica, gube se potencijalne prednosti neovisne javne revizije, kritike i stručnosti.

Autori tih dvaju primjera koriste se različitim pristupima u razvoju i prezentaciji okvira analize. Kao što je jasno iz početnoga odlomka, autori 1. primjera odlučili su ponajprije prikazati teorijsko stajalište (odnosno stajalište utemeljeno na literaturi) koje zauzimaju, dok autor 2. primjera to ne čini. Uz to postoje razlike u širini i dubini između primjera. Isječak iz 2. primjera cjelovit je okvir analize toga *policy* prijedloga, dok je okvir analize iz 1. primjera mnogo duži od isječka koji donosimo u ovom vodiču. Štoviše, unutar pododjeljka naslovljenoga „Potreba za širim okvirom“ autori skiciraju svoje stavove o sljedećem širokom spektru pitanja: Sustavi upravljanja javnim prihodima, Cijene javnoga sektora, Rashodi, Transferi, Posuđivanje i Državna imovina. Ta razlika u širini i dubini očigledno je odraz širine tema odabranih za svaki od *policy* prijedloga.

Međutim, između primjera postoje i sličnosti. I jedan i drugi jasno formuliraju svoje stajalište o pitanju kojim se bave:

1. primjer: Oni moraju kreirati okvir suradnje između različitih razina vlasti koji je dovoljno čvrst da služi kao osnova za djelovanje, na primjer tako da ustale protok transfera i poreza no ostave ga dovoljno fleksibilnim da može supostojati s daljnjim strukturnim prilagodbama u ekonomiji koje su u vezi sa stabilizacijom, redistribucijom i privatizacijom.

2. primjer: Svako od navedenih pitanja može se smatrati osnovnim uvjetom za provedbu ugovaranja javnih usluga tako da najbolje štiti interes javnosti.

Uz to i jedan i drugi pokušavaju opravdati stajališta koja su zauzeli:

1. primjer: Međutim, provoditelji reformi u zemljama Središnje i Istočne Europe te bivšega Sovjetskoga Saveza suočavaju se s posebnim izazovom: moraju razlikovati strukturne probleme od problema koji se pojavljuju zbog tranzicije u tržišnu ekonomiju.

2. primjer: Ako nema transparentnosti, vjerojatnije je da će doći do korupcije i povjerenje javnosti u pravednost procesa odabira nestaje.

Okvir analize obično uključuje jasno očitovanje o idealima i vrijednostima koji su usvojeni te opravdanje tih stajališta na temelju njihove relevantnosti za određeni problem, i(li) konkretno teorijsko ili normativno stajalište koje se zauzima. Opravdanje je obično popraćeno pozivanjem na druge koji su usvojili ista ili slična stajališta.

*Okvir analize
pruža očitovanje
o stajalištima koja
autor zauzima i
opravdanje za njih.*

Još jedna zanimljivost koja se javlja pri analizi oglednih primjera jest položaj okvira analize u *policy* prijedlogu. Iako je ta značajka izravno povezana s evaluacijom *policy* rješenja, oba su autora odlučila skicirati okvir prije opisa središnjega problema. Kako bi prijedlog bio logičan i smislen, okvir analize mora doći prije rasprave o *policy* rješenjima da bi evaluacija opcija bila razumljiva. No ni u jednom od primjera nema razgraničenja između opisa problema i *policy* opcija, to jest autori su odlučili zajedno predstaviti problem i *policy* opcije za određeno pitanje u istom pododjeljku. To vjerojatno objašnjava neobičan položaj okvira analize u tim primjerima. Smještanje okvira analize ovako rano prije opisa središnjega problema u *policy* prijedlogu može biti korisno jer pomaže čitatelju da shvati stajališta skicirana u opisu problema. Kad budete planirali svoj *policy* prijedlog, bilo bi korisno razmotriti bi li taj pristup odgovarao temi i svrsi vašega prijedloga.

Podsjetnik za pisanje

Za pomoć pri planiranju i pisanju okvira analize razmislite o sljedećim pitanjima:

- Kojim ćete se načelima, vrijednostima i idealima voditi u izgradnji okvira analize za svoj *policy* prijedlog?
- Kako se ta načela odnose na problem kojim se bavite?
- Što je teorijski temelj vašega iskazanoga stajališta?
- Koji su drugi razlozi odabira toga stajališta?
- Je li vaše stajalište općeprihvaćeno?
- U koji ćete dio *policy* prijedloga staviti okvir analize?

▪ *Evaluacija policy rješenja*

Nakon što prikazete okvir analize, slijedi rasprava o *policy* opcijama i njihova evaluacija. Analiza koja slijedi prikazuje primjere evaluacije *policy* rješenja u kontekstu i dotiče se mnogih važnih pitanja.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite isječak iz *policy* prijedloga (1. primjer): „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995). U njemu je predstavljena evaluacija *policy* rješenja za jedan od problema kojima se taj *policy* prijedlog bavi. Isječak kojim smo se koristili u analizi opisa središnjega problema također je uzet iz toga pododjeljka. Ako ste izvršili analizu u pododjeljku o opisu problema, odnos između opisa problema i evaluacije *policy* rješenja bit će vam jasan i pomoći će vam pri shvaćanju toga odjeljka. Trebali biste pročitati i uvode u taj *policy* prijedlog (u Dodatku A) kako biste se upoznali s njim i konkretnim problemima kojima se bavi, što će vam pomoći u analizi.

Pri čitanju razmislite o:

- razlikama u pristupima kojima se autori koriste za predstavljanje dviju *policy* opcija (Kontrola deficita i Ograničeno zaduživanje) i raspravu o njima;
- pokušajte prepoznati nekoliko primjera vodećih vrijednosti/načela koja su utjecala na evaluaciju tih opcija, odnosno koja su bili dijelom okvira analize.

[Brojevi odlomaka u uglatim zagradama dodani su radi kasnije analize.]

Unapređivanje ukupnih budžetskih ishoda

[1] Iako je sasvim jasno da je fleksibilnost budžeta poželjna iz kratkoročne perspektive središnje vlasti, transferi se ne bi trebali smatrati dijelom državnoga budžeta koji je podložan smanjivanju, kako je to u nekim zemljama. Mnoge usluge koje pružaju subnacionalne vlasti ključne su za političku stabilnost i ekonomski razvoj. Mnoge lokalne vlasti ne mogu osigurati zadovoljavajuću razinu tih usluga iz vlastitih sredstava. Čak i iz kratkoročne perspektive stabilizacije, smanjivanje transfera nije preporučljivo. Nedovoljno financirane subnacionalne vlasti mogu se nositi s pritiscima budžeta pomoću ekonomski nepoželjnih izvora prihoda, kao što su zarade od eksploatacije dobara koja donose prihod i od izravnoga javnoga vlasništva lokalnih poslovnih objekata. Uz to, u pojedinim zemljama stalna odgovornost subnacionalnih vlasti za socijalnu pomoć može dovesti do toga da se one često obraćaju središnjoj vlasti za dobivanje dodatnih sredstava, da pribjegnu neodrživom povećanju zaostajanja u plaćanjima ili nepoželjnom kratkoročnom zaduživanju. Zaostajanje u plaćanjima trenutačno je velik problem u Bugarskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini. Budimpešta se zadužuje da bi mogla plaćati tekuće troškove (vidi treće poglavlje). Ruske oblasti ponekad zaostaju u plaćanju obveznih korekcija mirovina i plaća nastavnicima i po nekoliko mjeseci. Jedini način da se takav nepoželjni razvoj događaja obuzda u nadolazećim godinama u većini zemalja u tranziciji vjerojatno će biti neki oblik međuvladinih transfera.

[2] *Kontrola deficita*. Izravna kontrola subnacionalnih deficita jedan je od načina kako središnja vlast može spriječiti stvaranje makroekonomskih pritisaka od strane subnacionalnih vlasti. Takva se ograničenja primjenjuju, na primjer, u Rusiji. Ona imaju smisla u okviru

„tvrdoaga“ ograničenja budžeta, no kombinacija kontrole deficita i mekih ograničenja budžeta u industrijskom sektoru može dovesti do suprotnoga učinka. U Rusiji i Bugarskoj, na primjer, središnja je vlast, kao odgovor na prividan suficit u ukupnim subnacionalnim budžetima, prenijela odgovornost za rashode na subnacionalnu razinu, prilagodila stopu udjela u porezima i umanjila transfere. No budući da bugarske subnacionalne vlasti po zakonu ne smiju imati deficit niti se zaduživati, čak niti radi održavanja likvidnosti, a u Rusiji su mogućnosti zaduživanja lokalnih vlasti ograničene, njihovi budžeti po definiciji moraju sadržavati suficit dovoljan da pokrije mjesečne izdatke na lokalnoj razini. Smanjivanje udjela u prihodu ili transfera neće eliminirati taj suficit; a budući da subnacionalni budžeti ne mogu biti u deficitu, takve će mjere samo dovesti troškove ispod „normalne“ razine i povećati kumulativno zaostajanje u plaćanjima. U takvu okruženju nije dovoljno samo zahtijevati od subnacionalnih vlasti da uravnoteže budžet.

Tablica 1.7. Zaduživanje lokalnih vlasti u odabranim gospodarstvima zemalja u tranziciji

<i>Zemlja</i>	<i>Pravo lokalne vlasti na zaduživanje</i>	<i>Korištenje prava na zaduživanje</i>
Albanija	Neograničeno pravo na zaduživanje isključivo u svrhu ulaganja	Nema podataka
Bugarska	Ograničeno pravo na zaduživanje, no dopuštena akumulacija zaostataka u plaćanjima	Od Ministarstva financija
Mađarska	Neograničeno pravo na zaduživanje	Neke općine imaju dug otprije. Novo zaduživanje minimalno
Poljska	Ograničeno pravo na zaduživanje	Servisiranje dugova ne prelazi 15 posto prihoda
Rumunjska	Bez prava na zaduživanje, no lokalne vlasti akumuliraju zaostatke u plaćanjima	Praktički nema nikakve aktivnosti
Rusija	Ograničeno pravo na zaduživanje, ograničeno uredbom iz 1993.	Minimalno novo zaduživanje (radi održavanja likvidnosti)
Ukrajina	Ograničeno pravo na zaduživanje iz domaćih izvora	Minimalno novo zaduživanje (radi održavanja likvidnosti)

Napomena: Za navedene fusnote vidi bilješke iz tablica.

Izvor: Procjene Svjetske banke.

[3] *Ograničeno zaduživanje.* Postoji dovoljno argumenata da se lokalnim vlastima dopusti zaduživanje u svrhu određenih kapitalnih investicija. Međutim, zapanjujuće je obilježje trenutačnoga uređenja subnacionalnih finacija u nekim zemljama dopuštenje praktički neograničenoga zaduživanja, u nekim slučajevima čak i u inozemstvu (tablica

1.7.). U Mađarskoj, na primjer, Zakon o lokalnoj samoupravi dopušta svim lokalnim vlastima neograničeno zaduživanje na domaćem tržištu za tekuće i kapitalne troškove. Lokalne vlasti u Albaniji također se mogu zaduživati bez ograničenja u svrhu kapitalnih ulaganja. Ipak, u većini ostalih zemalja postoje ograničenja. U Poljskoj se, na primjer, lokalne vlasti ne smiju zadužiti u iznosu većem od 5 posto tekućih rashoda.

[4] U razdoblju komandne ekonomije obujam zaduživanja subnacionalnih vlada bio je određen sveobuhvatnim kreditnim planom, a središnja vlada jamčila je bankama vraćanje dugova, kao i za javna poduzeća. U sadašnjim okolnostima, međutim, tako velikodušno otvaranje pristupa kreditima za lokalne vlasti čini se neumjesnim. Ograničeni vlastiti prihodi mogli bi dovesti lokalne vlasti u iskušenje da prekorače poželjnu razinu zaduživanja. Nesigurna makroekonomska situacija u ekonomijama mnogih zemalja u tranziciji predstavljaju dodatni argument u korist ograničavanja pristupa lokalnih vlasti kreditima. Zaduzivanje u svrhu podmirivanja tekućih troškova i slobodan pristup kreditima uz pomoć instrumenata kao što su banke u vlasništvu lokalnih vlasti čini se potpuno nepoželjnim. Samo malen broj novih subnacionalnih vlasti ima iskustva s investicijskim financiranjem, i većina još nije u stanju pripremiti cjelovite i smislene projekte. U većini zemalja fiskalni tijekovi među različitim razinama vlasti još nisu stabilizirani, a vlasti na subnacionalnim razinama raspolazu samo ograničenom samostalnošću pri zadavanju korisničkih doprinosa te malim iskustvom (i ovlastima) u samostalnom oprezivanju. Stoga je teško procijeniti njihovu kreditnu sposobnost. Većina financijskih ustanova u ekonomijama zemalja u tranziciji još nije u stanju ocijeniti dugoročne rizike niti rukovati dugoročnim financijskim instrumentima. Svi ti faktori upućuju na potrebu za oprezom u dopuštanju lokalnim vlastima da se zadužuju. Ipak, zaduzivanje u svrhu lokalnih projekata za razvoj infrastrukture ima čvrstu teorijsku osnovu jer se korist od takvih projekata očekuje u budućnosti. Financiranje kapitalnih troškova iz tekućih prihoda nepotrebno bi ograničilo ritam i djelotvornost ulaganja na lokalnoj razini. Izazov je u definiranju prikladnih mehanizama za financiranje koji ne ugrožavaju makroekonomsku stabilnost. No u većini zemalja ta zadaća, iako je važna, mora pričekati rješavanje hitnijega izazova, razvoja čvrste strukture za financiranje subnacionalnih tekućih rashoda.

U tom primjeru prikazane su sve *policy* opcije s argumentacijom za ili protiv njih koja se temelji na prethodno prikazanom okviru analize. To je uobičajen pristup strukturiranju toga dijela. Iako je teško izdvojiti pojedini primijenjenoga okvira analize, u cijelom 1. primjeru naglasak se stavlja na izgradnju stabilnoga i održivoga sustava fiskalne interakcije između tijela središnje i lokalnih vlasti. Zapravo, to je jasan odraz stajališta usvojenoga u okviru analize koji smo upotrijebili kao primjer na stranici 60.:

Oni moraju kreirati okvir suradnje između različitih razina vlasti koji je dovoljno čvrst da služi kao osnova za djelovanje, na primjer tako da ustale protok transfera i poreza, no

ostave ga dovoljno fleksibilnim da može supostojati s daljnjim strukturnim prilagodbama u ekonomiji koje su u vezi sa stabilizacijom, redistribucijom i privatizacijom.

U tom primjeru uvodni odlomak sažima trenutačne makroekonomske probleme i uvodi u raspravu o mogućim rješenjima, odnosno kontroli deficita i ograničenom zaduživanju. Koherentnost odjeljka ojačana je pomoću podnaslova koji čitatelju pokazuju različite *policy* opcije. Nadalje, jasno je da taj uvodni odlomak uspostavlja vezu s prethodno prikazanim okvirom analize. Kao što smo već spomenuli, taj primjer upućuje na potrebu da postojano uspostavljamo veze unutar pododjeljka te između pododjeljka i cjelokupnoga *policy* prijedloga radi postizanja maksimalne koherentnosti.

Zanimljivo je da u tom primjeru autori započinju raspravu o *policy* opcijama osporavanjem prve opcije (kontrole deficita), a završavaju zalaganjem za odabranu opciju (ograničeno zaduživanje). Zapravo, autori se u cijelom prijedlogu služe istim pristupom: najprije iznose argumente protiv niza opcija, a na kraju navode onu kojoj daju prednost. Taj pristup jasno naglašava opciju koju su autori odabrali tako što gradi snažnu poredbenu osnovu na temelju koje se opravdava odabrano rješenje. On je i primjer djelotvornoga i ciljnoga izvještavanja o donesenoj odluci: umjesto da čitatelju objašnjava postupak odlučivanja o svakoj opciji, on se usredotočuje na odgovore na pitanja „Zašto ne?” i „Zašto da?” za svaku od njih. Stavljanjem odabrane opcije na kraj, taj pristup uspostavlja i prirodnu vezu s preporukama u završnom dijelu prijedloga. Ipak, taj pristup ne odgovara svim kontekstima i na vama je da odaberete koji pristup najbolje odgovara vašim potrebama.

Iznesite i opravdajte svoju evaluaciju policy opcija na temelju okvira analize.

Općenito, kad raspravljate o *policy* opciji, uobičajeno je predstaviti i opravdati evaluaciju opcije. Opravdanje bi se trebalo temeljiti na prije prikazanom okviru analize i obično pokazuje i pozitivne i negativne strane svake opcije. Na kraju, uobičajeno je dati usporedbu opcije s ostalim prikazanim rješenjima te navesti je li riječ o opciji kojoj dajete prednost.

Taj primjer pokreće još jedno pitanje o načinu na koji se predstavlja odabrana *policy* opcija. Iako autori predstavljaju „ograničeno zaduživanje” kao opciju kojoj daju prednost u sadašnjim uvjetima, oni predstavljaju i uvjete u kojima bi trebalo primijeniti manje ograničeno zaduživanje, odnosno promijeniti politiku:

Iznesite ograničenja odabrane policy opcije.

Ipak, zaduživanje u svrhu lokalnih projekata za razvoj infrastrukture ima čvrstu teorijsku osnovu, jer se korist od takvih projekata očekuje u budućnosti. Financiranje kapitalnih troškova iz tekućih prihoda nepotrebno bi ograničilo ritam i djelotvornost ulaganja na lokalnoj razini. Izazov je u definiranju prikladnih mehanizama za financiranje koji ne ugrožavaju makroekonomsku stabilnost. No u većini zemalja ta zadaća, iako je važna, mora pričekati rješavanje hitnijega izazova, razvoja čvrste strukture za financiranje subnacionalnih tekućih rashoda.

Odluka autora da na opciju stave takvo ograničenje odraz je teškoća s kojima se susreću svi *policy* stručnjaci kad trebaju odabrati jednu opciju za rješenje vrlo složenih problema koji se stalno mijenjaju, a nalaze se u društvima koja se također neprestano mijenjaju. Stoga bi svi autori *policy* prijedloga trebali razmotriti mogućnost da svoju odabranu *policy* opciju prikažu zajedno s njezinim ograničenjima.

Podsjetnik za pisanje

Pri planiranju i pisanju evaluacije *policy* rješenja razmislite o sljedećim pitanjima:

- Koje ćete *policy* opcije predstaviti u prijedlogu?
- Kojoj ste *policy* opciji dali prednost?
- Na koji ćete način iznijeti argumente za odabrano rješenje?
- Koja su ograničenja opcije kojoj ste dali prednost?

Za svaku policy opciju

- Kakva je vaša ukupna ocjena te opcije?
- Zašto ste dali prednost toj opciji?/Zašto niste dali prednost onoj opciji?
- Koji su kriteriji iz okvira analize bili ključni za vašu odluku?
- Koje su pozitivne i negativne strane te opcije?
- Kakva je ta opcija u usporedbi s drugim prikazanim rješenjima?

5.7.2. Konstruiranje *policy* opcija: tekst i argumentacija

Rasprava o tekstu i argumentaciji u ovom potpoglavlju temelji se na pretpostavci da uspješnom autoru *policy* prijedloga nije dovoljno samo poznavanje strukture i organizacije toga dijela, već mu je potreban uvid i u tekstualne konvencije argumentacije *policy* prijedloga. Time smo se bavili i u poglavlju o tekstu i argumentaciji za dio u kojem

se opisuje problem (5.6.2.). Mnoga pitanja o kojima je ondje bilo riječi izravno se mogu primijeniti i na pisanje ovoga dijela: koherentnost, izgradnja dijelova argumentacije i podjela na odlomke. Stoga će se ovo poglavlje baviti isključivo razlikama između tih dvaju elemenata, koje se javljaju ponajprije u području upotrebe izvora. Ako još niste pročitali odgovarajuće potpoglavlje o opisu problema, preporučujemo da to učinite kako biste u potpunosti razumjeli raspravu koja slijedi.

Iako primjer kojim se služimo u sljedećoj analizi sadrži samo isječak evaluacije *policy* rješenja, načini izgradnje argumentacije koji se ovdje navode izravno se odnose i na okvir analize koji se iznosi u tom dijelu.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite isječak iz odjeljka o *policy* opcijama 1. primjera: „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995) na stranici 64. Trebali biste pročitati i uvod u taj prijedlog (u Dodatku A), kao i opis problema (str. 47), kako biste se upoznali s njegovim općim područjem zanimanja te određenim problemom kojim se bavi, što će vam pomoći u analizi.

Pri čitanju razmislite o:

- usporedbi uloge autora u tom dijelu s ulogom autora u opisu problema;
- razlikama u načinu na koji se u tom dijelu rabe izvori u usporedbi s načinom na koji se njima koristi u dijelu posvećenom opisu problema.

Analiza toga isječka daje nam uvid u dvije osnovne razlike u pristupu argumentaciji između dijela posvećenoga *policy* opcijama i dijela posvećenoga opisu problema:

- *Veći utjecaj autora u argumentaciji*

Već površan pregled isječka otkriva da ovdje ima manje činjenica i opisa, a više argumenata koji odražavaju stav autora nego što to obično biva u opisu problema. Na primjer, argument u četvrtom odlomku isječka temelji se isključivo na mišljenjima, zaključivanju i odlukama autora:

U razdoblju komandne ekonomije obujam zaduživanja subnacionalnih vlada bio je određen sveobuhvatnim kreditnim planom, a središnja vlada jamčila je bankama vraćanje dugova, kao i za javna poduzeća. U sadašnjim okolnostima, međutim, tako velikodušno otvaranje pristupa kreditima za lokalne vlasti čini se neumjesnim. Ograničeni vlastiti prihodi mogli bi dovesti lokalne vlasti u iskušenje da prekorače poželjnu razinu zaduživanja. Nesigurna makroekonomska situacija u ekonomijama mnogih zemalja u tranziciji predstavljaju dodatni argument u korist ograničavanja pristupa lokalnih vlasti kreditima. Zaduzivanje u svrhu podmirivanja tekućih troškova i slobodan pristup kreditima uz pomoć instrumenata kao što

*U odjeljku
posvećenomu policy
opcijama autorov
glas treba biti
dominantan.*

su banke u vlasništvu lokalnih vlasti čini se potpuno nepoželjnim. Samo malen broj novih subnacionalnih vlasti ima iskustva s investicijskim financiranjem, i većina još nije u stanju pripremiti cjelovite i smislene projekte.

Navedeni primjer jasno pokazuje da autori zauzimaju vrlo čvrsto stajalište pri izvještavanju o odlukama koje su donijeli u vezi s odabranom *policy* opcijom. Zaista, pristup u kojem autor dominira jasan je u cijelom primjeru. Takav pristup izravno utječe na to kako se u tom dijelu upotrebljavaju izvori.

▪ *Manje uočljiva upotreba primarnih ili sekundarnih izvora u argumentaciji*

Analiza otkriva da se u tom dijelu izvori rabe manje nego u opisu problema. Kao prvo, budući da autor ima dominantnu ulogu u tom dijelu, znatno je manji broj primarnih i sekundarnih izvora kojima se koristi kao dokazima. Kao drugo, budući da argumentacija i stavovi koji su iskazani u tom dijelu izražavaju vrlo snažna i definitivna stajališta, umjesto opisnih izvora koristi se izvorima u kojima drugi autori iznose svoja mišljenja. Kao treće, iako se izvori u oba dijela rabe na isti način, za podršku autorovim tvrdnjama, činjenica da se oni uključuju kao bilješke, a ne citiraju u tekstu, čini njihovu ulogu još manje naglašenom. To je još jedan način da se jače naglasi stajalište samoga autora.

U dijelu koji sadrži *policy* opcije *policy* savjetnik treba pokazati vlastitu stručnost i snažno zagovarati opciju kojoj daje prednost. Uzimajući u obzir da *policy* znanost treba biti usmjerena na problem, to je vaša prilika da dokažete da je vaše odabrano rješenje problema praktično i da je tako vrijedan doprinos *policy* raspravi i *policy* zajednici.

Evaluacijom opcija autor pokazuje svoju stručnost i kreativnost.

Podsjetnik za pisanje

Pitanja koja slijede pomoći će vam u izgradnji djelotvorne argumentacije u dijelu posvećenom *policy* opcijama:

Koherentnost

- Postoje li jasne veze između opisa problema i *policy* opcija?
- Jeste li djelotvorno povezali sve pododjeljke dijela u kojem se iznose *policy* opcije?
- Postoje li jasne veze i unutar svakog pododjeljka?

Argumentacija

- Sadrži li svaki dio argumentacije tvrdnju, podršku i jamstvo?

Podjela na odlomke

- Je li dio u kojem se opisuju *policy* opcije podijeljen na odlomke tako da čitatelju

pruži dovoljno fizičkih prekida u tekstu?

- Jeste li svaku logičku jedinicu argumentacije razradili u zasebnom odlomku?
- Jesu li odlomci koherentni?

Autorov glas i upotreba izvora

- Jesu li vaši stavovi i zaključci dominantni u tom dijelu?
- Jeste li u ovaj dio uključili manje izvora nego u opis problema?
- Jeste li se služili izvorima kao dokazima za podršku vlastitim argumentima?
- Jeste li slijedili standarde citiranja koje zahtijeva vaš izdavač/znanstvena disciplina?

5.8. Zaključak i preporuke

Taj posljednji od glavnih dijelova privodi *policy* prijedlog kraju tako što predstavlja sintezu najvažnijih rezultata istraživanja i iznosi plan djelovanja koji autor predlaže da bi se riješio problem analiziran u prijedlogu. Svrha *policy* prijedloga kao alata za donošenje odluka u tom je dijelu u potpunosti ispunjena. Činjenica da je to posljednji od glavnih dijelova *policy* prijedloga znači i da o njemu ovisi hoće li prijedlog na čitatelja ostaviti trajan utisak. Ako uzmemo u obzir način na koji neki čitatelji čitaju, otkrivamo još jednu ulogu toga dijela: mnogi čitatelji pročitaju ga zajedno s uvodom te kratkim sadržajem ili operativnim sažetkom prije nego krenu na čitanje glavnoga dijela prijedloga u kojem se iznose pojedinosti. Neke čitatelje pak posebno zanimaju *policy* preporuke koje se daju u prijedlogu, pa počinju čitanjem preporuka, a zatim prelaze na ostatak dokumenta.

Zaključak ispunjava ulogu policy prijedloga kao alata za donošenje odluka.

Postupak podrobnijega proučavanja toga dijela počinjemo analizom dvaju primjera.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pročitajte zaključke i preporuke iz 2. i 3. primjera *policy* prijedloga. Kako biste bolje razumjeli njihov kontekst, trebali biste pročitati uvode u svaki od *policy* prijedloga koji se nalaze u Dodatku A.

Pri čitanju razmislite o:

- strukturi i sadržaju toga dijela;
- djelotvornosti obaju primjera kao alata za donošenje odluka.

2. primjer

„Slobodna konkurencija, transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga“ (Baar, 2001)

Zaključak

U zemljama Središnje i Istočne Europe koje su proučavane u ovoj studiji javne politike i uredbe koje se odnose na postupak ugovaranja javnih usluga karakteriziraju veliki nedostaci. Značajan dio ugovaranja javnih usluga izuzet je od zahtjeva konkurencije, ugovori se često označavaju kao tajni, a sukobi interesa uglavnom nisu regulirani. U tim okolnostima javnost nema razloga da vjeruje postupku ugovaranja usluga niti ga poštuje pa se gube ključni elementi sudjelovanja javnosti i javne kontrole.

Reforma u tom području trebala bi obuhvatiti sljedeće:

1. Svi ugovori za javne usluge (osim u slučaju ugovora vrlo niske vrijednosti) trebali bi biti podvrgnuti postupku javnoga nadmetanja.
2. Prodaja i najam javnih dobara i prodaja vlasničkih udjela u javnim dobrima trebali bi se također podvrgnuti istim zahtjevima konkurencije kao i ugovaranje javnih usluga.
3. Svi javni ugovori s privatnim tvrtkama za pružanje javnih usluga trebali bi biti dostupni javnosti (uz vrlo mali broj iznimaka za određene dijelove ugovora na temelju iznimnih okolnosti).
4. Pisanje javnih ugovora trebao bi biti otvoren postupak u kojem javnost može sudjelovati.
5. Podaci koji se tiču postupka utvrđivanja cijena trebali bi biti dostupni javnosti.
6. Zakon o sukobu interesa trebao bi sadržavati:
 - a. Široke definicije sukoba interesa;
 - b. Zahtjeve da državni službenici prijave imovinu i da njihove imovinske kartice budu dostupne javnosti;
 - c. Zabrane bivšim državnim službenicima da zastupaju privatne tvrtke određeno vrijeme nakon napuštanja državne službe;
 - d. Zaštitu doušnika;
 - e. Kazne za kršenje zakona;
 - f. Nezavisne nacionalne odbore odgovorne za provođenje zakona o sukobu interesa.

Može se dogoditi da do prijeko potrebnih ulaganja u pružanje javnih usluga uopće ne dođe ili se one prepuste privatnim tvrtkama, jer bi inače bile izvan financijskih mogućnosti države. Međutim, reforme koje se ovdje predlažu ne iziskuju dodatne javne troškove, a pružaju mogućnost za znatno unapređivanje ulaganja u javne usluge do kojih dođe.

3. primjer:

„Između aktivnoga procjenjivanja, pasivnoga odobravanja i nepovjerljivoga povlačenja" (Swianiewicz, 2001)

Zaključci

Kao što je navedeno na početku ovoga poglavlja, svaka od pojedinačnih zemalja koje smo analizirali više je pozornosti pri izgradnji sustava lokalne samouprave posvetila različitim vrijednostima lokalne demokracije. Češka i Slovačka usmjerile su pozornost na vrijednosti u vezi s demokratskim zastupanjem u lokalnim zajednicama, dok je u reformi u Poljskoj više pozornosti pridano pitanjima učinkovitosti u pružanju usluga. Te

razlike, kao i različite organizacije teritorija (s razmjerno velikim općinama u Poljskoj i snažnom fragmentacijom u ostalim zemljama), donekle se odražavaju u odnosu između lokalne samouprave i javnosti.

Kao što je i predviđeno modelom predstavljenim na početku ovoga poglavlja, prosječna razina povjerenja i interesa za lokalna pitanja, izmjerena postotkom izlaska na lokalne izbore, viša je u Češkoj i Slovačkoj, dok je promjena gradonačelnika najbrža u Poljskoj. S druge strane, poljski sustav lokalne samouprave mogao bi biti najučinkovitiji po pitanju decentralizacije širokoga opsega usluga. No to pitanje ne ulazi u temu ovoga poglavlja. Razlike među zemljama opisane u ovom odlomku mogle bi biti povezane s razlikama u „filozofskim pretpostavkama“, te s teritorijalnom organizacijom analiziranih zemalja.

No unatoč brojnim razlikama u navedenim pojedinostima, opća slika odnosa između lokalne samouprave i građana prilično je slična u svim četirima analiziranim zemljama. Istodobno, ta slika nikako nije vrlo jednostavna. Bilo bi pogrešno pretpostaviti da javnom mnijenju nije stalo da postojanja lokalne samouprave. Većina je stanovnika zadovoljnija djelovanjem lokalnih vlasti nego djelovanjem središnje vlasti. Smatraju da općinska uprava radi prilično dobro. I smatraju da se lokalne vlasti trude zastupati interese cijele zajednice, a ne samo malenih, odabranih skupina.

No također bi bilo pojednostavnjivanje vjerovati u idealnu sliku lokalne samouprave kao ustanove koju svi vole i kojoj svi vjeruju, ustanove koja mobilizira lokalne zajednice na zajedničke aktivnosti od javnoga interesa. Kao prvo, pozitivna mišljenja citirana u prethodnom odlomku nisu jednoglasna. Brojni građani odluče se ne uključivati i nisu u stanju stvoriti vlastito mišljenje o radu lokalne samouprave. Prilično je raširen strah od korupcije na lokalnoj razini, iako valja zamijetiti da barem u Mađarskoj (no ne i u Poljskoj) postoji opće uvjerenje da je lokalna samouprava mnogo poštenija od središnje vlasti. Odaziv na lokalnim izborima obično je znatno niži nego na parlamentarnim i posebice niži nego na predsjedničkim izborima u Slovačkoj i Poljskoj. To je samo još jedan primjer općenito niskoga stupnja uključenosti i percepcije razmjerno niske važnosti lokalne politike.

Vrijedi naglasiti da opći trend u percepciji lokalne samouprave nije negativan. Štoviše, u nekim aspektima (kao što je razina povjerenja), prilično je pozitivan i u velikoj mjeri stabilan. Nasuprot tomu, podrška središnjim političkim ustanovama (vladi, parlamentu i predsjedniku) pokazuje značajne fluktuacije čak i u razmjerno kratkom razdoblju. U nekim slučajevima primijetili smo vrlo visoka očekivanja od lokalnih samouprava na početku tranzicijskoga razdoblja, a razočaranje ubrzo nakon toga. Ali poslije se razina povjerenja, zadovoljstva i zanimanja za lokalnu samoupravu ustalila na razini koja je možda daleko od poželjne, no svakako nije jako loša.

Posljednje, ali ne i najmanje važno: stavovi pojedinih građana vrlo su različiti i kreću se u rasponu od onoga što bismo mogli opisati kao „aktivno procjenjivanje“, preko „pasivnoga odobravanja“, sve do „nepovjerljivoga povlačenja“ iz lokalnih poslova. Svaka od tih triju skupina dovoljno je velika da bude uočljiva i da nas zaštiti od olakih pojednostavnjivanja. Praktične preporuke

Proizlaze li iz te studije neke praktične preporuke? Možemo ih sažeti u sljedećim točkama:

- *Lokalne samouprave u analiziranim su zemljama afirmirane i prepoznate demokratske ustanove.* To vrijedi unatoč brojnim navedenim nedostacima lokalne demokracije. Stoga se daljnje jačanje položaja lokalnih samouprava čini mudrom metodom za jačanje cjelovitoga sustava demokracije.
- Potrebno je više podataka o reformama s ciljem decentralizacije. U većini opisanih slučajeva većina ljudi podržavala je provođenje decentralizacije. No ta podrška ponegdje bi s vremenom nestala. Postoje pokazatelji da je razlog tomu barem djelomično bila nedovoljna razina informiranosti o ciljevima i praktičnim posljedicama uvedenih promjena.
- *Potrebne su daljnje studije.* Znamo mnogo o tehnikama koje se rabe za unapređivanje komunikacije između lokalne samouprave i građana, no nedostaju nam sustavni podaci o rezultatima praktične provedbe i upotrebe tih tehnika. Stoga je prva preporuka da se izradi još studija o tim pitanjima. Štoviše, poznato nam je kojim se tehnikama služe lokalne samouprave. Ali budući da se bavimo pojedinačnim slučajevima umjesto sustavnom analizom, ne znamo koliko su te tehnike rasprostranjene. To svakako zahtijeva još istraživanja.
- *Potrebno je više konzultacija, no one nikako ne bi smjele uzimati u obzir samo mišljenje najaktivnijih skupina.* Lokalne samouprave svakako bi trebalo poticati da provode više aktivnosti kojima bi saznale koji su prioriteti građana, te da to uzimaju u obzir pri oblikovanju lokalnih politika. Međutim, valja zamijetiti da i proces konzultacija ima svoje zamke koje je potrebno izbjeći. Budući da obično postoje razmjerno malene skupine koje su najaktivnije u izražavanju svojega mišljenja, potrebno je biti oprezan kako različite tehnike komunikacije s javnošću ne bi dovele do politika koje su oblikovane prema prioritetima najglasnijih skupina.
- *Prvo valja razmotriti kvalitetu lokalnih usluga.* Ako se uzme u obzir razmjerno rijetka zainteresiranost građana da budu izravno uključeni u oblikovanje politika, poboljšanje lokalnih usluga ponekad bi mogla biti najbolja strategija za poboljšanje razine zadovoljstva građana, i to ne samo radom lokalne samouprave, već i kvalitetom lokalne demokracije. To često može biti važnije od primjene različitih oblika komunikacije i interaktivnoga upravljanja. Analiza u poglavlju o Mađarskoj navodi na zaključak da građani u općinama koje pružaju bolje usluge često smatraju da su u oblikovanju politika u obzir uzeti njihovi prioriteti. S druge strane, u općinama s uslugama slabije kvalitete građani često smatraju da se njihov glas nije čuo.

Analiza tih i drugih primjera otkriva tri strukturne značajke koje se često uključuju u zaključak i preporuke:

Zaključak i preporuke {

- *Sinteza najvažnijih nalaza istraživanja*
- *Skup policy preporuka*
- *Završne napomene*

Ostatak ovoga poglavlja bavi se svakim od tih obilježja, kako bi pružio uvid i smjernice koje će vam koristiti u pisanju toga dijela *policy* prijedloga.

- *Sažeta sinteza najvažnijih nalaza istraživanja*

Dio u kojem se navode zaključak i preporuke obično počinje sintezom najvažnijih nalaza dvaju prethodnih dijelova studije (opisa problema i *policy* opcija). Budući da *policy* studija može biti dugačka, složena i detaljna, izvlačenje zaključaka i pružanje pregleda i sinteze glavnih nalaza važan je korak prije opisa specifičnih preporuka. Međutim, ta se značajka ne bi smjela sastojati samo od sažetka ili ponavljanja najvažnijih nalaza. To bi trebala biti sinteza koja povezuje i naglašava samo značajne rezultate analize te pruža podršku i opravdanje za *policy* preporuke koje slijede.

Sinteza naglašava najvažnije točke iz opisa problema i odjeljka o policy opcijama.

U oba primjera zaključka i preporuka koji su upravo analizirani jasno je da su autori vrlo samopouzdana i određeni u sintetiziranju i izvlačenju zaključaka iz istraživanja. To je vrlo važno pri djelotvornom pisanju toga dijela. Međutim, među primjerima postoje značajne razlike u duljini i razini uključenih pojedinosti. Sinteza u 1. primjeru sastoji se od jednoga kratkoga odlomka, dok je ta značajka u 3. primjeru duža od jedne stranice. Nemoguće je dati stroge smjernice jer na duljinu sinteze utječu složenost studije, korištena metodologija i podaci te broj analiziranih problema. Kad budete pisali sintezu svojega *policy* prijedloga, trebali biste vrlo pažljivo razmotriti koje ćete najvažnije nalaze istraživanja uključiti i koliko ćete pojedinosti navesti kako bi *policy* preporuke koje predložite logički iz njih proizlazile. Međutim, trebali biste imati u vidu da je svrha te značajke pružanje sažetoga pregleda najvažnijih nalaza i da se što je prije moguće prijeđe na predstavljanje preporuka.

- *Skup policy preporuka*

Ta značajka daje pregled praktičnih koraka koje valja poduzeti kako bi se provela odabrana *policy* opcija koju ste zagovarali u prethodnom dijelu prijedloga, u kojem ste dali prikaz *policy* opcija. Ona je okosnica cijeloga *policy* prijedloga, jer konačni cilj studije nije prikupljanje i analiza podataka o *policy* problemu, već razvijanje skupa preporuka na temelju obavljena istraživanja.

Izložite mjere koje predlažete za rješavanje problema.

Kako biste uvjerali čitatelja da su preporuke koje predlažete najbolji način rješavanja *policy* problema kojim ste se bavili u studiji, ključno je da one budu jasne, praktične, uvjerljive, logične i temeljite. Pri pisanju djelotvornih preporuka može vam pomoći proučavanje različitih pristupa koje autori usvajaju. Na primjer, autor 3. primjera naziva taj odjeljak „Praktične preporuke“, što jasno daje čitatelju do znanja da su mjere koje se u njemu predlažu praktično rješenje *policy* problema. Isti autor pruža i kratak i jasan

pregled svake od preporuka u jednoj rečenici, nakon koje slijedi daljnje objašnjenje i razlog za svaku preporuku, npr.:

Potrebno je više podataka o reformama s ciljem decentralizacije. U većini opisanih slučajeva, većina ljudi podržavala je provođenje decentralizacije. No ta podrška ponegdje bi s vremenom nestala. Postoje pokazatelji da je razlog tomu barem djelomično bila nedovoljna razina informiranosti o ciljevima i praktičnim posljedicama uvedenih promjena.

Nasuprot tomu, preporuke predstavljene u 2. primjeru vrlo su sažete i određene, svaka se sastoji samo od jedne rečenice, npr. „5. Podaci koji se tiču postupka utvrđivanja cijena trebali bi biti dostupni javnosti.“ Pri odlučivanju o tome koji ćete pristup usvojiti u pisanju *policy* preporuka, trebate razmisliti o tome koji pristup najbolje odgovara temi i nalazima studije te o vrstama rješenja koje predlažete.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Pregledajte kratko primjere zaključka i *policy* preporuka u prethodnom okviru za analizu i razmislite o:

- rasporedu i oblikovanju teksta koji sadrži zaključke i preporuke.

Razdjelite predloženo rješenje i prikazite ga kao skup zasebnih mjera.

Praktično rješenje *policy* problema obično je strategija, pa ne postoji samo jedna preporuka koja će pružiti rješenje cjelovitoga problema. Stoga autori obično dijele preporuke na zasebne prijedloge, od kojih se svaki odnosi na jedan aspekt problema i rješenja, što je vidljivo i u analiziranim primjerima. Tako 2. primjer predstavlja šest različitih aspekata predložene politike o ugovaranju javnih usluga. To upućuje na činjenicu da su preporuke praktični skup prijedloga koje valja provesti i čini skup preporuka jasnima i uvjerljivima. Pri dijeljenju i predstavljanju skupa preporuka autori rabe različite pristupe i oblikovanje kako bi osigurali da čitatelji mogu jasno i odmah uvidjeti preporuke. Preporuke mogu biti:

- izdvojene u poseban odjeljak s naslovom, što pokazuje njihovu važnost (3. primjer);
- numerirane i uvučene (2. primjer);
- izdvojene pomoću grafičkih oznaka (3. primjer);
- napisane kurzivom, kako bi se naglasio ključni dio ili središnja misao (2. primjer).

Pri pisanju skupa preporuka razmislite o tome kako ih možete logično podijeliti u zasebne preporuke i koji ćete pristup upotrijebiti kako biste ih učinili uočljivima.

- *Završne napomene*

Autori ponekad odluče uključiti i kratke završne napomene kako bi zaključili argumentaciju koju su razvijali tijekom cijeloga *policy* prijedloga. Ta značajka daje čitatelju i neke završne misli o temi prijedloga. Uobičajen je pristup koji autori usvajaju pri pisanju te značajke zaokruživanje teme rasprave, odnosno vraćanje pozornost na širi kontekst problema, kojim se obično počinje uvod u prijedlog. To prijedlogu daje osjećaj završenosti i cjelovitosti, te djelotvorno zatvara argumentaciju tako što pokazuje čitatelju kako će provedba predloženih rješenja za problem pozitivno utjecati na cijelo društvo. Iako te značajke nema ni u jednom od analiziranih primjera, trebali biste razmisliti o tome je li ona prikladna za vašu studiju.

Završne napomene zaključuju policy prijedlog.

Podsjetnik za pisanje

Sljedeća pitanja mogu vam služiti kao vodič pri pisanju toga dijela *policy* prijedloga:

- Jeste li sintetizirali samo najvažnije nalaze studije?
- Jesu li preporuke logički podijeljene u zasebne mjere i jasno predstavljene?
- Jesu li sve preporuke djelotvorno napisane?
- Pruža li zaključak prijedlogu osjećaj završenosti?

5.9. Bilješke

Objavljeni *policy* prijedlozi često nakon odjeljka sa zaključkom i preporukama sadrže zasebnu stranicu pod naslovom „Bilješke“. Taj se dio sastoji od numeriranoga popisa s bilješkama koje odgovaraju istim tim brojevima stavljenima u sam tekst. U nekim publikacijama daje se prednost fusnotama, odnosno uključivanju takvih bilježaka na dnu stranice na koju se odnose. Bilješkama ili fusnotama koristi se u nekim disciplinama za navođenje svih izvora, no to nije uobičajeno u *policy* studijama. U sustavima navođenja izvora pomoću prezimena autora i godine izdanja, koji se obično rabe u *policy* prijedlozima, dopuštene su i bilješke i fusnote, a većina izdavača daje prednost jednima od njih. Iako su takve bilješke dopuštene, preporučamo autorima da se njima služe što je manje moguće. Analiza koja slijedi naglašava funkcije toga dijela *policy* prijedloga.

U policy studijama bilješke su uobičajenije od fusnota.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite bilješke iz 3. primjera *policy* prijedloga: „Između aktivnoga procjenjivanja, pasivnoga odobravanja i nepovjerljivoga povlačenja” (Swianiewicz, 2001) i razmislite o:

- funkcijama kojima služi šest bilježaka.

Bilješke

1. Za više podataka o usporedbi decentralizacije u četirima analiziranim zemljama vidi npr. Baldersheim et al. (1996).
2. Projekt LDI financijski je poduprla norveška vlada, a koordinirao ga je Harald Baldersheim sa Sveučilišta u Bergenu, u Norveškoj.
3. Mnogo je teže formulirati konačne zaključke o Mađarskoj, za koju nemamo slične podatke o vrijednostima lokalnih političara. Uzimajući u obzir teritorijalnu fragmentaciju, mogli bismo očekivati da će Mađarska biti sličnija Češkoj i Slovačkoj nego Poljskoj. No nakon promatranja mađarskih rasprava o lokalnoj samoupravi tijekom posljednjega desetljeća, može se primijetiti da se mnogo pozornosti pridaje decentralizaciji usluga i djelotvornosti njihova pružanja.
4. Anketu su na reprezentativnom uzorku lokalnoga stanovništva u travnju 2000. godine proveli IVVM u Češkoj, TARKI u Mađarskoj, VILMORUS u Litvi i CBOS u Poljskoj. Nažalost, Slovačka, četvrta zemlja analizirana u ovoj knjizi, nije bila uključena u navedeno istraživanje.
5. Valja dodati da su neki gradonačelnici nakon reforme iz 1988. godine odabrali političke karijere na višim lokalnim razinama. Međutim, taj razmjerno malen broj ne mijenja opću sliku visokoga udjela gradonačelnika koji su na kasnijim izborima izgubili položaje.
6. Podaci o Češkoj nedostaju, no nema razloga da se smatra da se situacija tamo znatno razlikuje od situacije u ostalim trima zemljama.

Iz analize je jasno da bilješke imaju dvije funkcije:

Bilješke pružaju dodatne podatke i upućuju na dodatne izvore.

- *pružiti dodatnu raspravu, objašnjenje ili definiciju termina*

U tom slučaju dodatni su podaci bitni za sam tekst i podržavaju ga, no nisu uključeni u njega jer nisu neophodni za podršku glavnim argumentima u prijedlogu pa bi prekinuli tijek rasprave. U 3. primjeru autor se služi svim bilješkama osim jednom za tu svrhu. Ponekad autori odluče jasno naglasiti da se u bilješci daju dodatni podaci, kao što je slučaj s petom bilješkom koja počinje riječima: „Valja dodati da...”

- *uputiti čitatelje koje zanima na izvore u kojima mogu pronaći više podataka o pitanjima o kojima se govori u samom tekstu*

Očito je da autor ne može u *policy* prijedlog uključiti temeljitu raspravu o svakom vidu svih spomenutih pitanja, no barem bilješke mogu uputiti zainteresirane čitatelje na daljnje izvore. Prva bilješka u 3. primjeru služi upravo tomu, što se jasno vidi iz početka rečenice: „Za više podataka o...”

5.10. Bibliografija

Bibliografija ili popis rabljenih izvora ključan je dio *policy* prijedloga jer omogućava čitateljima lak pristup temeljima vaše argumentacije. Uključivanjem popisa literature omogućit ćete čitatelju da ocijeni temelje na kojima ste gradili argumentaciju te mu pružiti temeljit vodič kroz trenutačno dostupne izvore o temi i regiji kojima se bavi *policy* prijedlog, čime se može služiti u vlastitom radu. Zapravo, bibliografija može biti posebno važna za stručnjake u području *policy* studija koji žele utjecati na analitičare politika. Ovo potpoglavlje razmatra dva važna pitanja u vezi s bibliografijom.

- *Pridržavanje standarda citiranja koji se upotrebljavaju u disciplini ili koje zahtijeva izdavač*

Većina disciplina usvaja skup standarda za citiranje kako bi svima bilo jasno kako valja navoditi i čitati navedene izvore. U području *policy* studija usvojen je standard u kojem se navodi prezime autora i godina izdanja, npr. (Hackett, 2001). Kao što smo spomenuli u potpoglavlju 5.6.2., postoje mnogi različiti priznati standardi s prezimenom autora i godinom izdanja, npr. APA i Chicago. Iako se ti standardi obično dijele po tome kako se izvori navode unutar teksta, na primjer pomoću prezimena i godine ili kao bilješka, oni daju upute i o tome kako se sastavljaju popisi literature/bibliografije. Sljedeći primjer prikazuje bibliografski navod u sustavu APA:

Dornbusch, Rudiger and Stanley Fisher (1987) *Macroeconomics*. (4th ed). New York: McGraw-Hill.

U Dodatku B daje se pregled standarda citiranja APA, koji uključuje smjernice o umetanju referenci u tekst i oblikovanju referenci za izvore kao što su knjige, članci u časopisima, novine/časopisi i vladine publikacije u bibliografiji. Standard citiranja APA slijedili smo i u ovoj publikaciji pa ćete pregledom popisa literature dobiti uvid u cjeloviti primjer bibliografije u stilu APA.

Iako su sustavi citiranja kao APA i Chicago ustaljeni, ne slijede ih svi izdavači. Stoga je važno da saznate koji stil citiranja želi rabiti vaš izdavač te da se njega dosljedno

Bibliografija omogućava čitateljima pristup temeljima argumentacije.

U policy studijama obično se rabi standard u kojem se navodi prezime autora i godina izdanja.

Saznajte koji standard citiranja želi upotrijebiti izdavač.

pridržavate. Zapravo, ako imate sreće, neki će izdavači sastaviti smjernice za pisanje u kojima će objasniti i standarde citiranja koje žele da slijedite. Drugi će možda samo naznačiti da je prihvatljiv bilo koji stil s prezimenom autora i godinom izdanja. U tom slučaju jednostavno odaberite jedan stil i pridržavajte ga se. Upamtite: iako se to na početku čini napornim, pridržavanje tih pravila pružit će čitateljima lak pristup vašemu djelu, pridonijet će vašoj vjerodostojnosti kao *policy* stručnjaku i pomoći vam da steknete dobre istraživačke navike, jer se tijekom takvoga rada zahtijeva pomna evidencija pojedinosti.

- *Posebnosti u vezi s policy studijama*

U okviru ustaljenih standarda citiranja postoje mnoge posebnosti u vezi s konkretnom situacijom, od kojih su dvije posebno važne za *policy* stručnjake iz Središnje i Istočne Europe. Kao prvo, zbog vrste tema koje se obrađuju u *policy* studijama, možda ćete morati uključiti širok krug izvora, uključujući knjige, časopise, izvještaje, novine, zakone, vladine dokumente i intervjuje. Zbog raznolikosti izvora možda će biti potrebno da ih u bibliografiji svrstate u zasebne kategorije prema vrsti izvora, a ne da ih samo napišete abecednim redoslijedom prema prezimenu autora. Kao drugo, pri pisanju *policy* prijedloga možda ćete morati uključiti izvore koji nisu objavljeni na engleskom jeziku. Kad ih budete navodili u bibliografiji, preporučamo vam da prevedete ključne dijelove na engleski kako biste svojoj međunarodnoj publici omogućili najveći mogući uvid. Sljedeći primjer ilustrira uobičajeni pristup:

Office of National and Ethnic Minorities (1999). *Kisebbségék Magyarországon (Minorities in Hungary)*. Budapest: Author.

5.11. Dodaci

Nakon samoga teksta *policy* prijedloga autori obično odluče uključiti dodatne podatke koji se nalaze u dodacima. Ovo se potpoglavlje bavi četirima pitanjima u vezi s dodacima *policy* prijedlogu.

- *Dodaci podržavaju i nadopunjuju najvažnije argumente iznesene u prijedlogu.*

Funkcija podrške služi onim čitateljima koji žele dobiti dodatni uvid u pitanja iznesena u prijedlogu. To se postiže tako da se čitateljima omogući pristup dodatnim podacima, uz one navedene u samom tekstu. U 2. primjeru, „Slobodna konkurencija, transparentnost

Dodaci podržavaju najvažnije argumente iznesene u prijedlogu.

i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga" (Baar, 2001), autor je uključio dva dodatka: „Dodatak A: Tekst ustavnih i zakonskih odredaba koje se odnose na pravo na pristup informacijama i iznimke u pravu na pristup informacijama (uključujući zakone koji se odnose na poslovnu tajnu) u zemljama Središnje i Istočne Europe“ i „Dodatak B: Odluka mađarskoga pravobranitelja - javnost ugovora o koncesiji za izgradnju autoceste“. Ti dodaci pružaju vrlo detaljne podatke iz pravne struke koji podržavaju glavnu temu prijedloga, ugovaranje javnih usluga. Na primjer, Dodatak A sadrži isječke iz ustava trinaest zemalja Središnje i Istočne Europe. Ako nekoga čitatelja posebno zanimaju takva zakonodavna ili ugovorna pitanja, može ih proučiti u dodatku.

Kako bi djelotvorno obavljali funkciju podrške, dodaci bi se trebali jasno upotrebljavati, to jest, autor bi u odgovarajućim dijelovima samoga teksta trebao uputiti čitatelja na dodatak. U 2. primjeru autor izravno upućuje čitatelja na drugi dodatak tijekom rasprave o pitanju transparentnosti, u kojoj se Mađarska koristi kao primjer: „Dodatak B sadrži cjelokupan tekst pravobraniteljeve odluke.“ Tako čitatelji razumiju relevantnost dodatka i koji dio prijedloga on podržava pa ne moraju sami pokušati pogoditi zašto je autor uključio dodatne podatke.

- *Dodaci nisu obvezni i ne treba ih uključivati ako to nije potrebno.*

Mnogi od primjera *policy* prijedloga koje smo analizirali pri pripremi za pisanje ovoga vodiča nisu sadržavali dodatke. Dakle, autori moraju ocijeniti kolika bi bila korist od uključivanja dodatnih podataka u dodacima. Razmatranje pitanja navedenih u podsjetniku za pisanje pomoći će vam pri odlučivanju i opravdavanju uključivanja predloženih podataka.

- *Uobičajeni su kriteriji za odlučivanje o tome što uključiti u dodatke vrsta, duljina i podrobnost podataka.*

Nemoguće je propisati što bi trebalo biti uključeno u dodatke jer se *policy* studije razlikuju prema *policy* problemu i pitanjima koja obrađuju, te prema metodologiji i izvorima podataka kojima se koriste. Pri odlučivanju o tome što uključiti važno je ocijeniti koja bi vrsta podataka mogla služiti kao podrška za raspravu. U 2. primjeru autor se u *policy* prijedlogu uglavnom bavi pravnim pitanjima pa su relevantni dijelovi uredaba i zakona za trinaest zemalja uključeni u Dodatak A kao podrška. Kad bi se takvi podrobni podaci uključili u sam tekst, prekinuo bi se tijekom rasprave, zato ih je bolje smjestiti u dodatak. Pri donošenju odluka o podacima za podršku uzmite u obzir i metodologiju i vrstu podataka kojima ste se koristili u studiji. Na primjer, ako ste za studiju proveli temeljno istraživanje, u dodatke biste mogli uključiti kopije istraživačkih instrumenata ili podrobnu analizu podataka.

- *Dodaci su obično podijeljeni i označeni slovima i naslovima.*

U 2. primjeru dodaci su obilježeni slovima A i B. Redoslijed dodataka na kraju dokumenta odgovara redoslijedu prema kojem se na njih upućuje u samom tekstu. Također je važno da dodaci imaju opisne naslove koji obavještavaju čitatelja o njihovoj temi i sadržaju. Naslove dodataka možete uključiti i u sadržaj, što čitatelju olakšava snalaženje u *policy* prijedlogu.

Podsjetnik za pisanje

Sljedeća pitanja pomoći će vam da ocijenite jesu li vašem prijedlogu potrebni dodaci za podršku:

- Je li uključivanje dodatnih podataka u dodatku nužno ili bi bilo dovoljno uputiti čitatelja u samom tekstu (ili bilješci) na izvor koji sadrži te podatke?
- Jesu li podaci sadržani u dodacima ključni za podršku određenim dijelovima argumentacije?

5.12. Indeks

Indeks je korisno sredstvo za pronalaženje specifičnih tema.

Indeks je uobičajeni dio publikacija, pogotovo u zbornicima koji se sastoje od niza *policy* prijedloga. Uobičajeni su naslovi za njega „Indeks pojmova“ ili „Indeks tema“ budući da oni služe kao alat za istraživanje i pružaju brz pristup pitanjima kojima se publikacija bavi. Čitatelji koji nemaju mnogo vremena željet će brzo pronaći pitanja koja ih zanimaju, a kako bi to učinili prvo će posegnuti za abecednim indeksom. Stoga indeks služi kao pregled ključnih riječi u knjizi i važno je da dobro predstavlja knjigu te da bude lak za upotrebu. Kako biste stekli uvid u sastavljanje indeksa, korisno je proučiti primjer.

Analiza objavljenih *policy* prijedloga

Proučite primjer indeksa objavljene publikacije pod naslovom „Decentralizacija socijalističke države: međuvladine financije u gospodarstvima zemalja u tranziciji“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995).

Tijekom čitanja razmislite o:

- vrsti pojmova uključenih u indeks;
- oblikovanju i izgledu indeksa.

Europska banka za obnovu i razvoj, 179

Europska povelja o lokalnoj samoupravi (Vijeće Europe), 156

Europska unija, 41, 304
 Fond za zaštitu okoliša (Poljska), 163
 Nacionalne manjine: zahtjevi za autonomijom i, 380, 381, 384, 385, 403; zemljopisna koncentracija, 325
 Poduzeća: eksploatacija prirodnih bogatstava, 392, 396; moguća zloupotreba na lokalnoj razini, 9, 42; nejasnoće oko vlasništva u Rumunjskoj, 232, 233; odgovornost za troškove, 36, 62, n20; oporezivanje na lokalnoj razini, 42, 43, 304, 305; otpor privatizaciji, x, 5, 296, 297, 311, 318 n8; prodaja na lokalnoj razini, 30, 31, 62 n18, 103, 106, 133, 134, 351; pružanje javnih i socijalnih usluga, 12, 198, 199, 287, 288, 289, 291, 318 n5, 352, 353; u vlasništvu lokalne samouprave, 19, 27, 28, 198, 217, 218, 232, 233, 274, 288; u vlasništvu općina, 167, 198, 217, 218, 288; zarada od prodaje, 31, 62 n18, 106, 133, 134;
 Poduzetništvo: sa strane lokalne samouprave, 28-30, 62 n17, 106, 274, 351, 352
 Porezi na dobit za tvrtke, 160, 162, 300, 304, 305
 Porezi za zaštitu okoliša, 163, 392
 Pravednost: dodjela prihoda i, 212; i oporezivanje prirodnih bogatstava, 45; normativna davanja i, 92; prihod od prirodnih bogatstava i, 396, 400; utvrđivanje troškova i, 28, 29
 Prošireni porezi na lokalnoj razini, 367, 368
 Ujednačavanje: ciljna davanja i, 108; dioba poreza i, 270, 271, 358-361; dioba prema formuli i, 47, 363-365; dioba prihoda i, 270, 271; dodjeljivanje sredstava, 161; formule za dodjeljivanje sredstava i, 53, 89, 96, 99, 101, 102, 161, 215; kao pitanje prihoda unutar i između oblasti, 369-371, 387, 388; međuvladini transferi i, 51, 273, 274, 313, 360, 361; mjerenje ruskoga sustava, 358-361; mobilizacija prihoda i, 370; porezi na imovinu i, 268; regulacija prihoda i, 298, utvrđivanje poreza i, 212

Kao što je jasno iz primjera, indeks se sastoji od kombinacije širokih pojmova u obliku naslova koji predstavljaju glavno načelo organizacije i detaljnijih opisnih pojmova unutar svakoga širega pojma. Detaljni su pojmovi uvučeni kako bi se naznačila hijerarhija, a brojevi stranica upućuju na relevantna mjesta na kojima se oni pojavljuju u tekstu.

6. OBJAVLJIVANJE *POLICY* PRIJEDLOGA

Objavljivanje *policy* prijedloga središnja je metoda širenja ideja i *policy* preporuka koje proizlaze iz *policy* studije. Upravo se objavljivanjem može ispuniti funkcija *policy* prijedloga kao poziva na praktično djelovanje, pod uvjetom da širok krug dionika dobije priliku pročitati *policy* prijedlog i djelovati u skladu s njegovim preporukama. Objavljivanje *policy* prijedloga ima važnu ulogu u širenju *policy* rasprave o pojedinim pitanjima i unapređivanju *policy* zajednice u Središnjoj i Istočnoj Europi.

U postupku objavljivanja stvara se partnerstvo autora i izdavača.

U postupku objavljivanja *policy* prijedloga autor stvara partnerski odnos s izdavačem. Taj je odnos po svojoj prirodi obostrano koristan jer su izdavači *policy* prijedloga često i sami članovi *policy* zajednice pa tako imaju određenu misiju koju žele postići objavljujući radove koji se odnose na pojedine politike. Sukladno tomu, oni će za objavljivanje odabrati *policy* prijedloge za koje smatraju da pridonose ostvarivanju njihova cilja. Partnerstvo se može izgraditi na niz načina: autori mogu preuzeti inicijativu i obratiti se izdavaču; mnogi izdavači objavljuju pozive za predaju *policy* prijedloga; autori također mogu biti članovi ili suradnici ustanova koje se bave izdavaštvom u *policy* zajednici pa je objavljivanje dio njihova posla. Bez obzira na vrstu odnosa, kad odabiru izdavača ili kad im se obrati izdavač, autori se trebaju uvjeriti da su ciljevi koje obje strane žele postići objavljivanjem *policy* prijedloga kompatibilni.

Proces objavljivanja *policy* prijedloga može biti dugotrajan i složen, stoga vam u ovom poglavlju nastojimo pružiti uvide i savjete o njemu. Svaki korak razmatra se zasebno, iako su oni, naravno, povezani.

6.1. Usklađivanje rukopisa sa standardima izdavača

Slijedite izdavačeve smjernice za pisanje policy prijedloga.

Zbog opisane prirode odnosa između autora i izdavača, autor mora uzeti u obzir da je, iako je šira *policy* zajednica glavna ciljna publika *policy* prijedloga, njegova prva publika upravo odabrani izdavač. Svaki izdavač ima vlastito shvaćanje o strukturi, oblikovanju i pravilima citiranja u *policy* prijedlogu. Dobro se upoznajete s tim zahtjevima kako biste bili sigurni da ih *policy* prijedlog koji ćete izraditi i predati zadovoljava.

Mnogi izdavači pomažu autorima u procesu prilagodbe tekstova njihovim zahtjevima tako da pripreme smjernice. Takve smjernice često se mogu naći na internetskim stranicama izdavača ili u njegovim prijašnjim publikacijama. Primjeri su takvih smjernica "Call for Papers" za Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe¹¹ (NISPAcee) i "Instructions for Contributions" za Journal of Social Policy¹². Smjernice za *policy* prijedloge za NISPAcee razmjerno su kratke, dok su smjernice za Journal of Social Policy znatno opširnije i podrobnije. One su podijeljene na nekoliko odjeljaka: Izjava urednika, Predaja rukopisa, Priprema rukopisa, Priprema teksta, Lektura i korektura, Separati.

Općenito gledano, smjernice se odnose na očekivanu strukturu, stil, duljinu, oblikovanje, standard citiranja, autorska prava i teme kojima se trebaju baviti *policy* studije, kao i na postupak uređivanja i revizije. Vrlo je važno da smjernice za predaju proučite još u fazi planiranja, prije nego počnete pisati *policy* prijedlog, jer će one utjecati na organizaciju *policy* prijedloga i proces pisanja. Također je važno slijediti navedene smjernice jer u suprotnom izdavač može odbiti tekst. Ako izdavač nije objavio smjernice ili imate dodatnih pitanja, prije nego počnete pisati *policy* prijedlog kontaktirajte urednika publikacije radi dodatnih smjernica i objašnjenja. Kako biste stekli uvid u očekivanja izdavača i njegove običaje, korisno je pregledati i prijašnja i novija izdanja istoga izdavača.

6.2. Priprema rukopisa za izdavača

U ovom vodiču govorili smo o skiciranju prijedloga polazeći od pretpostavke da je skica *policy* prijedloga radni dokument koji još nije završen. Stoga, nakon što završite prvu skicu svih dijelova *policy* prijedloga, trebate provesti reviziju. To je ključno za unapređivanje djelotvornosti prijedloga. Jednim od ključnih značajki odnosa između autora i izdavača smatra se dužnost autora da revidira nacrt koliko god puta to bude potrebno te ga preda izdavaču tek kad bude završen. Nekoliko je negativnih posljedica predaje rukopisa koji nije adekvatno revidiran: urednik može potpuno odbaciti tekst; proces revidiranja rukopisa zajedno s urednikom bit će znatno duži i složeniji; urednik će steći negativan dojam o autoru kao znanstveniku ako mu on preda nedovršen i neuređan dokument. Dakle, proces revizije sastavni je dio cijeloga procesa pisanja i vrlo je ga je korisno pozorno pripremiti kako bi bio djelotvoran.

*Autor izdavaču
treba predati
najbolju moguću
inačicu prijedloga.*

¹¹ Dostupne na internetskoj stranici <http://www.ecn.cz/aic/NEWAIC/publadmi.htm>

¹² Dostupne na internetskoj stranici <http://uk.cambridge.org/journals/jsp/jspifc.htm>

Podsjetnik za planiranje

Sljedeća pitanja mogu vam pomoći pri planiranju djelotvornoga procesa revizije:

- Kako ćete pristupiti procesu revizije?
- Od kojih će se koraka sastojati revizija?
- Koliko vremena namjeravate provesti u revidiranju prijedloga?
- Koga ćete još uključiti u proces revizije?

Svaki autor pristupa reviziji radne inačice *policy* prijedloga drugačije i ne postoji postupak koji se jedini može smatrati ispravnim. Ipak, sljedeći primjer procesa revizije u šest faza¹³ može vam služiti kao smjernica za taj važni korak koji prethodi objavljivanju:

Primjer procesa revizije:

- *Ponovno provjerite sadržaj svih dijelova policy prijedloga;*
- *Pregledajte stil prijedloga;*
- *Revidirajte jezik kojim se služite u prijedlogu;*
- *Razmotrite ton koji se rabi u prijedlogu;*
- *Ponovno pročitajte cijeli prijedlog nekoliko puta i pritom ga revidirajte;*
- *Zamolite suradnike da pregledaju prijedlog.*

Ocijenite ukupnu djelotvornost prijedloga i djelotvornost svih strukturnih i tekstualnih dijelova.

- *Ponovno provjerite sadržaj svih dijelova policy prijedloga.*

Za početak je korisno ponovno pročitati izdavačeve smjernice i provjeriti jeste li uvrstili sve tražene strukturne dijelove. Zatim je potrebno ocijeniti djelotvornost i cjelovitost svakoga dijela s gledišta strukturnih i tekstualnih značajki te njihove funkcije. Uobičajeno je sredstvo procjene djelotvornosti podsjetnik za uređivanje. Priprema vlastitoga podsjetnika ili prilagodba već postojećega mogu vam služiti kao vodič kroz proces revizije i osiguranje da nećete zaboraviti revidirati neke važne točke. Podsjetnik koji prikazujemo pripremljen je tako da obuhvati sve dijelove *policy* prijedloga opisane u ovom vodiču.

¹³ Preuzeto u prilagođenom obliku od Sigismunda Huffa (1999).

Podsjetnik za uređivanje

Upotrijebite podsjetnik koji slijedi kako biste ocijenili i revidirali sadržaj svog *policy* prijedloga. Ako vam neko pitanje ili dio nisu jasni, ponovno pročitajte odgovarajuće poglavlje ovoga vodiča.

Ukupna djelotvornost

- Predstavlja li vaš prijedlog djelotvorno argumente za *policy* opciju kojoj dajete prednost?
- Jeste li iznijeli argumente tako da budu uvjerljivi za primarnu ciljnu publiku?
- Jeste li ispunili očitovanje o namjeni, odnosno, jeste li ostvarili namjenu svojega *policy* prijedloga?

Djelotvornost naslova

- Je li naslov zanimljiv, jasan, jezgrovit i informativan?
- Sadrži li naslov ključne riječi koje jasno upućuju na glavnu temu i problem kojim se *policy* prijedlog bavi?

Djelotvornost sadržaja

- Daje li sadržaj jasan pregled prijedloga?
- Je li sadržaj jasno razdijeljen i oblikovan?
- Jesu li naslovi odjeljaka i pododjeljaka djelotvorni?

Djelotvornost kratkoga sadržaja ili operativnoga sažetka

- Predstavlja li kratki sadržaj/operativni sažetak dobro sadržaj prijedloga?
- Sadrži li sve potrebne dijelove?
- Pobuđuje li interes čitatelja da pročita cijeli prijedlog?

Djelotvornost uvoda

- Uvjerava li uvod čitatelja i priprema ga za čitanje cijeloga prijedloga?
- Je li *policy* problem jasno i uvjerljivo definiran?
- Je li očitovanje o namjeni djelotvorno?

Djelotvornost opisa problema

- Uvjerava li opis problema čitatelje da je riječ o vrlo važnom problemu koji je potrebno hitno riješiti?
- Jeste li uključili sažet opis pozadine i trenutačnog *policy* konteksta u kojem se problem nalazi?
- Rabe li se izvori za podršku argumentaciji?
- Jeste li sve sekundarne izvore citirali prikladno i dosljedno (prema standardima citiranja koje preporučuje izdavač)?
- Jesu li podaci jasno prikazani u tablicama ili grafičkim prikazima?

Djelotvornost odjeljka u kojem se opisuju policy opcije

- Dokazuje li odjeljak koji opisuje *policy* opcije da je rješenje kojemu dajete prednost najbolje rješenje problema?
- Je li temelj za evaluaciju opcija, to jest okvir analize, jasno prikazan?

- Jesu li prikazana i ocijenjena sva *policy* rješenja?
- Je li vaše stajalište o svim rješenjima jasno iskazano i dobro potkrijepljeno?
- Jeste li sve sekundarne izvore citirali prikladno i dosljedno (prema standardima citiranja koje preporučuje izdavač)?

Djelotvornost zaključka i preporuka

- Daje li taj dio jasan prikaz tijeka djelovanja za rješavanje *policy* problema?
- Daje li taj odjeljak prijedlogu dojam cjelovitosti?
- Jesu li preporuke jasno napisane i praktične po svojoj prirodi?
- Jesu li preporuke jasno uočljive u tekstu?
- Kad bi čitatelj pročitao samo uvod i zaključak, bi li stekao jasan uvid u prijedlog?

Djelotvornost bilježaka

- Jeste li slijedili običaje glede bilježaka koje preporučuje vaš izdavač, odnosno bilješke na kraju ili fusnote?
- Služe li sve bilješke kao podrška glavnomu dijelu teksta?

Djelotvornost bibliografije

- Jeste li u bibliografiji naveli sve izvore na koje se pozivate?
- Jeste li dosljedno poštovali standarde citiranja koje preporuča izdavač?

Djelotvornost dodataka

- Jesu li svi dodaci značajni i prikladni za podršku prijedlogu?
- Upotrebljavaju li se dodaci pravilno, odnosno postoji li izravna uputa na svaki dodatak u samom prijedlogu?

Razmotrite jasnoću, koherentnost i sažetost prijedloga.

- *Pregledajte stil prijedloga.*

Ta faza uključuje poboljšanje jasnoće, koherentnosti i sažetosti u prenošenju poruke čitateljima. Važnost tih pitanja očituje se u činjenici da čitatelji neće razumjeti poruku ako ona nije prenesena jasno i sažeto, bez obzira na to koliko je ona važna. To bi ozbiljno umanjilo djelotvornost *policy* prijedloga kao sredstva za donošenje odluka. U toj fazi revizije korisno je razmisliti o širokom krugu potencijalnih čitatelja prijedloga te razmotriti hoće li im biti jasni i razumljivi argumenti i termini. Također je ključno uspostaviti povezanost unutar i između dijelova *policy* prijedloga. Posljednja točka tiče se duljine *policy* prijedloga: uobičajeno je da prva inačica bude poduža, no potrebno je odvojiti vremena kako biste preradili prijedlog tako da bude jezgrovitiji. To će vam olakšati komunikaciju s čitateljima i pomoći da zadovoljite ograničenja duljine koja zadaje većina izdavača.

Podsjetnik za pisanje

Pri analizi i reviziji stila poslušite se ovim podsjetnikom:

- Iznosite li argumente izravno i logički, tako da ih širok krug čitatelja (stručnjaka i laika) može lako pratiti i razumjeti?
- Je li struktura prijedloga jasna i je li ju lako pratiti?
- Slijede li odjeljci i odlomci logički jedan za drugim?
- Je li lako pronaći tražene podatke u tekstu?
- Vodi li sustav naslova i podnaslova čitatelja kroz tekst jasno i djelotvorno?
- Hoće li svi čitatelji razumjeti jezik i termine kojima se služite u prijedlogu?
- Možete li pronaći i izostaviti suvišne riječi koje ne pridonose značenju?

- *Revidirajte jezik koji se rabi u prijedlogu.*

Kad pišu prvu inačicu prijedloga, autori ponekad ne razmišljaju eksplicitno o tome odgovara li jezik kojim se služe ciljnoj publici i temi kojom se bave. Kad su usredotočeni na značajna pitanja koja se tiču sadržaja, često im se potkradu jezične pogreške koje je potrebno ispraviti. Iako vam pritom mogu pomoći stilski i gramatički priručnici, oni često propisuju stroga pravila (na primjer, da treba izbjegavati pasiv) koja imaju ograničenu vrijednost jer ne uzimaju u obzir svrhu i kontekst u kojem upotrebljavate određene jezične konstrukcije, na primjer, radi naglašavanja. (Primjer se odnosi na eng. jezik. *Napom. prev*)

U svakom slučaju, morate pažljivo provjeriti upotrebu jezika u *policy* prijedlogu, imajući na umu prikladnost za kontekst. Ako se u prijedlogu pojavi previše jezičnih pogrešaka, to će utjecati na djelotvornost i jasnoću željene poruke. Uz to, ako izdavaču predate rukopis pun jezičnih pogrešaka, on će zaključiti da niste ispunili svoj dio zadatka jer niste valjano pripremili prijedlog za objavljivanje. Štoviše, kad dođete do faze u kojoj zajedno s urednikom revidirate prijedlog, za obje strane bit će korisnije da se mogu usredotočiti na važna pitanja u vezi sa sadržajem, a ne na osnovne jezične pogreške.

Svaki autor ima vlastite slabe točke koje se tiču upotrebe jezika pa biste trebali razmisliti koje su vaše kako biste na njih posebno obratili pozornost pri revidiranju *policy* prijedloga. Nekoliko najčešćih problema koji se tiču jezične prakse opisano je u Dodatku C, koji vam može poslužiti kao početna točka te faze revizije. Za više podataka o pravilnoj upotrebi jezika korisno je imati pri ruci dobar jezični priručnik.¹⁴

*Revidirajte jezik
prijedloga.*

¹⁴ Na primjer Murphy (1994), Swan (1996) i Vince (1994).

Razmotrite ton prijedloga.

- *Razmotrite ton koji se rabi u prijedlogu.*

To je važno pitanje u uređivanju rukopisa i usko je povezano s prethodnom fazom. Važnost je toga pitanja u činjenici da vaš *policy* prijedlog predstavlja vaš glas i želi pokrenuti dijalog između vas i čitatelja o pitanjima kojima se bavite u prijedlogu. Stoga u prijedlogu morate uspostaviti i ostvariti željeni ton kako biste djelotvorno prenijeli svoju poruku. Morate odlučiti koji ton želite postići, npr. neformalan, formalan ili profesionalan.

Uz prikladnosti tona publici i publikaciji morate provjeriti i dosljednost tona, odnosno održava li se isti ton tijekom cijeloga prijedloga. To je težak dio procesa revizije, no pitanja i savjeti koji slijede mogu vam u njemu pomoći.

Podsjetnik za pisanje

- Kakav ton želite uspostaviti u prijedlogu?
- Koje ključne riječi opisuju taj ton?
- Kad čitate svoj prijedlog, kako vam on zvuči? Čujete li svoj glas?¹⁵

Ponovno revidirajte prijedlog sve dok ne bude spreman za predaju izdavaču.

- *Ponovno pročitajte cijeli prijedlog nekoliko puta i pritom ga revidirajte.*

Nakon što izvrše reviziju teksta s obzirom na konkretna pitanja, mnogi autori nastavljaju s procesom revizije prijedloga u cjelini sve dok ne dobiju osjećaj da su učinili sve što je u njihovoj moći kako bi prijedlog bio cjelovit. U toj fazi različiti autori imaju različite metode: neki preporučaju da se prestanete baviti prijedlogom nekoliko dana i zatim mu se vratite odmorni, što može pomoći pri poboljšanju nekih aspekata prijedloga koje ste previdjeli u prijašnjim revizijama. Kako biste si jasnije predočili cijeli prijedlog, preporučljivo je ispisati jedan primjerak i dalje raditi na papiru umjesto na računalo. Tako ćete dobiti priliku da na određenim dijelovima prijedloga zapišete bilješke, a neki autori kažu da, kad naglas čitaju tekst s papira, lakše uočavaju stilske i jezične pogreške koje bi previdjeli na zaslonu računala.

- *Zamolite suradnike da pregledaju prijedlog.*

Nakon što završite reviziju prijedloga, potražite reakcije i savjete od drugih. To vam može biti vrlo korisno jer vam oni mogu skrenuti pozornost na neka nova pitanja i dati korisne prijedloge. Ako je *policy* studiju istražio i(li) napisao tim, onda biste

Zatražite konstruktivnu kritiku od drugih članova policy zajednice.

¹⁵ Sigismund Huff (1999).

za komentare trebali zamoliti druge članove tima. Ako ste pak sami izradili *policy* prijedlog, ključno je da pomno odaberete osobe koje će ga pročitati, no svakako uzmite u obzir da je *policy* prijedlog dugačak dokument čije čitanje oduzima mnogo vremena. Ako je to moguće, obratite se za savjet članu *policy* zajednice s iskustvom u objavljivanju prijedloga.

Kako bi ta faza procesa objavljivanja bila korisna, ne trebate od suradnika tražiti samo pohvale. Ona će biti korisna ako zatražite konstruktivnu kritiku i konkretne prijedloge o tome kako da poboljšate prijedlog. Kad budete slušali reakcije na prijedlog, ne trebate shvatiti kritiku osobno, već biste trebali imati u vidu da vam recenzenti daju svoje mišljenje o tekstu i ozbiljno razmisliti o njihovim komentarima te procijeniti kako će njihovi prijedlozi utjecati na djelotvornost *policy* prijedloga i revidirati ga sukladno tomu.

Ciklus revizije mogao bi se nastaviti unedogled, no važno je znati kada treba završiti nacrt i predati ga uredniku. Iako je teško procijeniti kada točno treba stati, ako ste obavili temeljitu reviziju u nekoliko faza i sigurni ste da je vaš nacrt u najvećoj mogućoj mjeri dovršen, onda ste spremni za predaju rukopisa. Odgovor na sljedeće pitanje može vam pomoći da procijenite je li vrijeme za tu odluku: smatrate li da ste adekvatno ispunili svoj dio partnerskoga odnosa s izdavačem glede dovođenja teksta u dovršen oblik?

6.3. Predaja rukopisa izdavaču

Nakon što autor završi višefazni i temeljit proces revizije i zadovoljan je svojim *policy* prijedlogom, vrijeme je za predaju rukopisa uredniku. Kao i kod strukturiranja i oblikovanja *policy* prijedloga, i u toj je fazi autor dužan slijediti upute izdavača glede predaje rukopisa. Na primjer, ako izdavač traži da se rukopis preda elektronski u formatu A4, ključno je da to i učinite. To vam se može činiti nevažnim, no urednici istodobno rade s mnogo rukopisa i posao im je lakši ako rade s jednim standardnim formatom.

Iako svaki izdavač ima drugačije zahtjeve za predaju rukopisa, oni se obično odnose na broj primjeraka rukopisa, metodu predaje (običnom ili elektronskom poštom), ime i adresu primatelja, rok za predaju, oblikovanje dokumenta (veličinu papira, prored, pismo). Ako vam izdavač nije dao izričite smjernice, važno je da za savjet upitate urednika. Iako se to obično ne spominje u smjernicama, dobra je zamisao uz rukopis

Predajte rukopis izdavaču onako kako je on to tražio.

priložiti i kratko pismo, koje ne samo da upotpunjava rukopis, već i unapređuje odnos između autora i izdavača.

6.4. Rad s urednikom na objavljivanju rada

Do ove faze u procesu objavljivanja dolazi ako je izdavač odlučio prihvatiti rukopis. Ako je rukopis odbijen, autor bi od urednika trebao zatražiti objašnjenje kako bi razumio razloge za tu odluku. Na taj način autori mogu učiti iz iskustva i možda preraditi rukopis prije nego ga predaju nekom drugom izdavaču. Također je važno da odbijanje ne shvaćate osobno: mnogi faktori mogu dovesti do odbacivanja rukopisa i nije uvijek moguće ostvariti funkcionalno partnerstvo između autora i mogućega izdavača.

Ako je vaš rukopis prihvaćen, vrijeme je za posljednju fazu u objavljivanju *policy* prijedloga. Sljedeće točke bave se tim postupkom s gledišta obaju partnera.

Uređivanje je proces suradnje i pregovaranja kojem je cilj da zadovolji i autore i urednike.

- *Uređivanje rukopisa proces je suradnje.*

Predaja rukopisa ne znači da je uloga autora u procesu objavljivanja završena. Ta se faza sastoji od zajedničkoga uređivanja rukopisa za objavljivanje, u kojem obično sudjeluje niz pojedinaca, npr. urednik, lektori, korektori, recenzenti i, naravno, autor. Uloge i polje zanimanja svakoga od njih značajno se razlikuju. Na primjer, recenzenti su obično stručnjaci za dotično područje i daju vam komentare o sadržaju, dok se lektor obično usredotočuje na pitanja jezične prakse, stila i tona. Proces uređivanja može biti prilično dugačak, ovisno o broju osoba uključenih u njega, vremenu posvećenom revidiranju rukopisa, doživljenoj kvaliteti prijedloga te obujmu rasprave i revizije koje su potrebne kako bi i urednik i autor bili zadovoljni. Urednikova je odgovornost da svi *policy* prijedlozi koje objavi njegova organizacija budu najviše moguće kvalitete te zanimljivi čitateljima. Zadaća je autora da radi s urednikom kako bi se pobrinuo da izrade *policy* prijedlog koji zadovoljava i potrebe urednika i predstavlja autora kao dionika koji pridonosi *policy* zajednici.

- *Uređivanje je proces pregovaranja.*

Nakon što niz pojedinaca završi revizije rukopisa, slijedi proces komunikacije i pregovaranja sve dok se ne ocijeni da je *policy* prijedlog spreman za objavljivanje. Kao i kod primanja komentara od kolega o nacrtu *policy* prijedloga, autor bi i proces revidiranja i uređivanja trebao smatrati prilikom za daljnji razvoj. Procedura uređivanja u toj fazi razlikuje se od izdavača do izdavača; neki taj proces opisuju u

smjernicama za predaju rukopisa. Ako to nije slučaj, autor bi trebao zatražiti kratak opis procedure. Može se dogoditi da urednici ili lektori unesu izmjene izravno u rukopis i(li) daju komentare i prijedloge za sve aspekte *policy* prijedloga. Ako budete unaprijed upoznati s procedurom lakše ćete se nositi s osjećajem gubitka kontrole i vlasništva nad prijedlogom koje autori ponekad doživljavaju. Autor nije obavezan prihvatiti sve predložene promjene niti u potpunosti slijediti sve savjete koje su mu dali urednici ili recenzenti. Ipak, recenzenti vam daju svjež pogled na vaš rad, obično dobro poznaju temu koju obrađujete i odvajaju značajnu količinu vremena i truda za pregled rukopisa. Stoga je korisno pažljivo razmotriti razloge njihovih prijedloga i ocijeniti bi li ti prijedlozi poboljšali djelotvornost *policy* prijedloga. Ako autor smatra da prijedlozi nisu primjereni, važno je da to objasni uredniku i obrazloži mu svoju odluku čvrstim argumenatima. Dijalog se treba nastaviti do kraja te faze, sve dok oba partnera ne budu zadovoljna. Tad *policy* prijedlog odlazi u tisak.

7. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Pisanje i objavljivanje *policy* prijedloga značajno je postignuće. Kao prvo, ako vaš prijedlog postigne svoj cilj, ostvarit ćete zadovoljstvo što ste značajno pridonijeli rješavanju problema u lokalnoj sredini. Kao drugo, aktivno sudjelujući u *policy* zajednici, ne razvijate se samo u osobnom i profesionalnom smislu, već pridonosite i razvoju zajednice unutar regije, dijeleći s drugima svoj rad i iskustvo.

Svaki put kad prolazite dugotrajan proces pisanja i objavljivanja *policy* prijedloga imate na raspolaganju odličnu priliku za unapređivanje svojih znanja i vještina u svim aspektima toga procesa. Iskorištavanje najvećega dijela tih mogućnosti učenja pomoći će vam kao istraživaču i autoru i može se vjerovati da će vaše iduće iskustvo s objavljivanjem biti djelotvornije i učinkovitije.

Podsjetnik za pisanje

Kada budete planirali proces pisanja novoga *policy* prijedloga, razmislite o svojem prethodnom iskustvu s pisanjem i objavljivanjem:

- U kojim ste aspektima procesa istraživanja, pisanja i objavljivanja *policy* prijedloga bili najuspješniji?
- S kojim ste se poteškoćama susreli tijekom procesa?
- U kojim ste aspektima procesa osjećali najviše samopouzdanja?
- Što biste sljedeći put promijenili kako biste povećali djelotvornost procesa razrade *policy* prijedloga?

DODATAK A

Primjeri uvoda

- *Uvod u 1. primjeru:* „Fiskalna decentralizacija: od komandne do tržišne ekonomije“ (Bird, Ebel i Wallich, 1995)

Promjena vlade nije promjena sustava, već samo jedan od preduvjeta za to. Promjena sustava dugotrajan je povijesni proces.

Janos Kornai, *The Socialist System*

U Središnjoj i Istočnoj Europi odvijaju se drastične promjene. Stvaraju se nove ustanove i ekonomska infrastruktura kako bi se stvorili temelji za pluralističko, demokratsko društvo i tržišnu ekonomiju koja će funkcionirati. Aspekt je tih promjena o kojem se najviše raspravlja privatizacija - prijelaz s komandne ekonomije na liberalizirana tržišta i slobodne ekonomske dionike. Drugi je aspekt, jednako presudan za prijelaz na tržišnu ekonomiju, decentralizacija same vlasti.

U većini zemalja u tranziciji postojao je u vrijeme socijalističkoga poretka neki tip subnacionalnih struktura vlasti. No, fiskalni sustavi bili su visoko centralizirani, pri čemu je subnacionalna razina vlasti djelovala tek kao administrativna jedinica ili ispostava središnje vlasti, bez vlastitih fiskalnih i zakonodavnih ovlasti. Kornai (1992) vrlo je detaljno opisao socijalističke sustave. Vrlo je znakovito da se njegova opsežna studija jedva i osvrće na postojanje državne administracije na subnacionalnoj razini, navodeći tek da se ta razina vlasti u svim aspektima nalazila pod čvrstom kontrolom središnje državne uprave. Subnacionalne vlasti bile su u stvari dekoncentrirane jedinice (ili ogranci) središnje državne vlasti i imale su malu ili nikakvu financijsku autonomiju. To je vrijedilo i za zemlje poput SSSR-a i Čehoslovačke, koje se u formalnom smislu nazivalo „federacijama“. Kreiranje politika bilo je strogo kontrolirano i centralizirano pa lokalne samouprave nisu imale praktično nikakvu neovisna ovlaštenja u oporezivanju i javnim rashodima. Njihov proračun smatrao se naprosto slugom središnjega plana.

Danas se u mnogim zemljama Središnje i Istočne Europe i bivšega Sovjetskoga Saveza provodi opsežna politička i fiskalna decentralizacija. U političkom smislu ona je izraz reakcije odozdo na sveobuhvatnu kontrolu iz jednoga centra i ujedno pokušaj središnjih vlasti da odozgo nastave privatizaciju i olakšaju svoju tešku fiskalnu situaciju. U ekonomskom smislu decentralizacija je jednim dijelom motivirana spoznajom da se javni resursi moraju rabiti na efikasniji način no što je to bio slučaj u prošlosti. Prekomjerna centralizacija karakterizirala je javne uprave tih zemalja, kao i ostatak ekonomskih aktivnosti. Decentralizacija, ako se valjano osmisli i provede, može dovesti do poboljšanja u pribavljanju javnih usluga.

Decentralizacija je stoga ključna dimenzija nacionalne tranzicije od komandne k tržišnoj ekonomiji. Kao i ekonomska tranzicija u širem smislu riječi, ona zahtijeva mnogo, često i opasnih, reformi. Ne samo što se mora ponovno razmotriti mehanizam oporezivanja i transfera, a ovlasti u pogledu rashoda ponovno raspodijeliti među različitim razinama vlasti, već se moraju promijeniti i gledišta o tome što vlada uopće može i treba raditi. Ukupna razina aktivnosti javnoga sektora mora se drastično smanjiti, no istodobno se novim subnacionalnim vlastima mora dopustiti da izgrade kadrovske i institucionalne kapacitete, tako da ih čini odgovornima za njihove fiskalne odluke.

Tekuće reforme subnacionalnih financija i financija između različitih razina vlasti od velikoga su značenja. Reforma odnosa između različitih razina vlasti i istodobno jačanje subnacionalnih vlasti (srednje razine, kao i lokalnih) presudni su za podršku razvoju javnoga i privatnoga sektora. U većini zemalja, usporedno sa smanjivanjem opće uloge države u ekonomiji, vlasti na subnacionalnoj razini sve više preuzimaju odgovornost za mnoge usluge koje je prije pružala središnja vlast. U Rusiji su proračunski rashodi na subnacionalnoj razini obuhvaćali 38,6 posto konsolidiranoga nacionalnoga proračuna 1992, odnosno 42,9 posto 1993. U Mađarskoj je udio rashoda lokalnih samouprava u konsolidiranom proračunu porastao s 22,3 posto 1988. na 30,4 posto 1993. (tablica 1.1.). Struktura odnosa među različitim razinama vlasti usko je povezana s takvim važnim pitanjima javnih politika kao što su efikasna upotreba resursa, privatizacija, mreža socijalne zaštite i stabilizacija. U fiskalnoj su sferi, primjerice, porezna reforma, kontrola deficita i međuvladine financije međusobno isprepletene: ukoliko reforma u nekoj od tih oblasti nije dovoljno dobro osmišljena, to može ugroziti cjelokupnu fiskalnu strukturu. Slično tomu, ako su poticaji ugrađeni u aranžmane koji postoje između različitih razina vlasti naopako postavljeni, tako da održavaju dominaciju središnje vlasti ili pak potkopavaju razvoj privatnih tržišta, može doći do razočaranja procesom reformi, što dovodi u opasnost i demokraciju i tržišno gospodarstvo.

- *Uvod u 2. primjeru:* „Slobodna konkurencija, transparentnost i nepristranost lokalnih vlasti u postupku ugovaranja javnih usluga “ (Baar, 2001)

Uvod

U zemljama Središnje i Istočne Europe ugovaranje i privatizacija osnovnih javnih službi, uključujući funkcioniranje sustava grijanja u okrugu, usluga opskrbe vodom i kanalizacije, sakupljanja smeća te održavanja parkova i cesta, posve je raširena praksa koja se sve više širi. Takva privatizacija u pružanju usluga odvija se putem kratkoročnih ugovora, ugovora o dugoročnim koncesijama i(li) prodajom sredstava za pružanje javnih usluga.

U zemljama Središnje i Istočne Europe lokalne su samouprave još ovisnije o procesima ugovaranja i privatizacije nego u zemljama Zapadne Europe. Dok vlasti u Zapadnoj Europi za unapređivanje svojih sustava mogu uglavnom osigurati kapital po nižoj kamatnoj stopi nego privatne kompanije, u zemljama Središnje i Istočne Europe vrijedi upravo suprotno - da bi poduzele bilo koju vrstu poboljšanja kapitalne infrastrukture, lokalne samouprave ovisne su o vanjskom kapitalu. Uz to, lokalne su samouprave u zemljama Središnje i Istočne Europe pod stalnim pritiskom da unaprijede kanalizacijsku i vodovodnu mrežu kako bi zadovoljile

standarde pridruživanja EU-u. Pod pritiskom su i da unaprijede komunalne sustave grijanja da bi smanjile značajan financijski teret njihova funkcioniranja.

Način na koji se obavlja ugovaranje i privatizacija tih usluga odredit će njihove buduće troškove, što će imati znatan utjecaj na proračune kućanstava, a odredit će i buduće vlasništvo i kontrolu nad temeljnom javnom imovinom.

Cilj je ovoga poglavlja pozabaviti se osnovnim pitanjima o upotrebi procesa konkurentnoga nadmetanja, transparentnosti i nepristranosti u ugovaranju javnih usluga u zemljama Središnje i Istočne Europe, te prikazati komparativnu raspravu o praksama na tom polju u zemljama EU-a i drugdje. U poglavlju se istražuju prakse ugovaranja usluga u četirima zemljama Središnje i Istočne Europe (Češkoj, Mađarskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj) i razmatraju usporedne prakse u Zapadnoj Europi i SAD-u. Ono se zasniva na kombinaciji intervjua i istraživanja. Pritom se može prigovoriti da su, premda je pribavljeno ponešto preciznih podataka o zakonodavnom okviru u zemljama Središnje i Istočne Europe, o prevladavajućim praksama glede toga pitanja iznesena posve oprečna razmišljanja te da podaci o postojećim praksama nisu sustavno prikupljeni.

Obrađuju se sljedeća pitanja:

- (a) Primjenjivost zakona o javnoj nabavi i drugih propisa koji nalažu obvezu nadmetanja pri odabiru ugovaratelja usluge;
 - (b) Javni pristup ugovorima i podacima koji su se uzimali u obzir u postupku određivanja cijena. (pravo na pristup informacijama);
 - (c) Zahtjevi nepristranosti i sprečavanja sukoba interesa pri odabiru ugovaratelja.
- *Uvod u 3. primjeru:* „Između aktivnoga procjenjivanja, pasivnoga odobravanja i nepovjerljivoga povlačenja” (Swianiewicz, 2001)

Čini se da je uspoređivanje stavova građana i njihove uključenosti u reforme lokalne samouprave u Češkoj Republici, Mađarskoj, Poljskoj i Slovačkoj poduhvat vrijedan truda. To je uglavnom stoga što je decentralizacija u tim zemljama počela gotovo istodobno i u sličnoj atmosferi. U Poljskoj je parlament u ožujku 1990. usvojio novi Zakon o lokalnoj samoupravi, nakon čega su, u svibnju iste godine, održani lokalni izbori. Prvi demokratski izbori na lokalnoj razini u preostalim trima zemljama organizirani su nedugo nakon toga - u listopadu i studenom 1990.

Nakon što je od političke tranzicije prošlo cijelo desetljeće, vrijedi analizirati koliko su duboko takve reforme izmijenile društveno-političko ustrojstvo tih zemalja. Je li lokalno

stanovništvo prepoznalo i odobrilo te promjene, ili pak većina građana smatra nove lokalne vlasti beznačajnima i(li) nekompetentnima? Reforma lokalne samouprave imala je u svim četirima zemljama, očigledno, mnoge sličnosti, ali je pokazala i značajne razlike.¹⁶

Sa stajališta ove knjige dvije najznačajnije razlike odnosile su se na metode političke podjele teritorija te na opću filozofiju kojom su se rukovodile lokalne samouprave spram novoga statusa izazvanoga tom podjelom.

U svim su četirima zemlje tijekom 60-ih i 70-ih godina 20 stoljeća tradicionalne male jedinice lokalne samouprave objedinjene u šire cjeline. Spomenuto objedinjavanje, koje se rukovalo u to vrijeme široko rasprostranjenim uvjerenjem u ekonomije opsega u upravi i pružanju usluga, poduzeli su prethodni komunistički režimi, bez ikakvoga stvarnoga savjetovanja s građanima. Stoga ne iznenađuje to što su građani takve promjene doživjeli kao nešto što se radi na silu i često na arbitraran način.

Nakon sloma komunističkoga sustava, taj se trend se brzo promijenio u Češkoj, Mađarskoj i Slovačkoj, no ne i u Poljskoj. Posljednja je zemlja odlučila, bez obzira na neznatno povećanje broja jedinica lokalne samouprave, zadržati teritorijalno objedinjeni sustav na najnižoj (to jest općinskoj razini). U preostalim trima zemljama gotovo svaka zajednica, neovisno o svojoj veličini, odlučila je proglasiti vlastitu lokalnu samoupravu. Premda nije postojala službena, svjesna politika podržavanja fragmentacije, češki i mađarski političari dopustili su da se takva spontana tendencija s vremenom razvije. Pritisci s dna usmjereni na to da se postojeće općinske jedinice dodatno dijele u Poljskoj nisu bili tako snažni. Ishod procesa ukratko je predstavljen u Tablici 1.

Tablica 1 - Veličina lokalnih samouprava u analiziranim zemljama

	Prosječan broj stanovnika	Postotak lokalnih samouprava s manje od 1000 stanovnika
Poljska	15 500	0
Mađarska	3300	55
Slovačka	1850	68
Češka	1700	80

Izvor: T. Horváth (2000), G. Péteri (1991)

¹⁶ Za više podataka o usporedbama decentralizacije u četirima spomenutim zemljama vidi primjerice Baldersheim i drugi (1996).

Moglo bi se tvrditi da tako izravne razlike u teritorijalnoj organizaciji lokalnih samouprava u velikoj mjeri proizlaze iz dubljih, gotovo filozofskih razlika u shvaćanju uloge lokalne samouprave u suvremenoj državi. Te razlike, jednako kao i model koji objašnjava njihov utjecaj na oblike komunikacije između lokalnih vlasti i građana, opisuju se dalje u tekstu.

- *Uvod u 4. primjeru:* „Od unitarnoga k pluralističkomu: fino podešavanje politike prema manjinama u Rumunjskoj“ (Horváth i Scacco, 2001).

1. Uvod

Rumunjska je fascinantan primjer za proučavanje upravljanja multinacionalnim zajednicama. Nacionalne manjine obuhvaćaju preko 10 posto ukupnoga stanovništva Rumunjske. Može se utvrditi najmanje šesnaest manjinskih skupina, koje imaju vrlo različite kulturne, političke i demografske značajke. Manjine u Rumunjskoj ostvarile su različite stupnjeve društvene, političke i ekonomske integracije. Te različite skupine pribjegle su i različitim političkim strategijama, a u postkomunističkome razdoblju slijedile su posve oprečne *policy* ciljeve. Analiza tih različitosti može nam pomoći da uočimo posebne probleme s kojima se suočavaju rumunjske manjine u nastojanju da očuvaju svoje kulturne i nacionalne identitete.

U ovom poglavlju nastojimo razviti argumentaciju da, u svojem bavljenju manjinskim pitanjima, rumunjski kreatori politika moraju poštovati značajne kulturne, političke i demografske razlike koje postoje među različitim manjinskim skupinama. U oblikovanju politike prema manjinama i u samoj praksi središnja vlast zasad nije uspjela u značajnijoj mjeri poštovati spomenute razlike, već je umjesto toga nastojala pitanja i probleme koje su postavljale različite skupine strpati u isti koš. Kao što ćemo nastojati pokazati u ovoj analizi, takav unitaristički *policy* pristup nije u skladu sa složenošću rumunjskih etno-kulturnih odnosa. Potreban je osjetljiviji pristup - pristup koji polazi od pluraliteta zahtjeva i potreba rumunjskih manjina.

Smatramo da bi u Rumunjskoj bilo korisno razlikovati barem tri zasebna tipa manjina, polazeći od sljedećih kriterija: veličine, teritorijalne koncentracije, stupnja političke mobilizacije, političkih ciljeva te povijesnoga i društveno-ekonomskoga statusa. Tri su skupine koje možemo razlučiti temeljem takve analize: (1) mađarska manjina, (2) „manje“ manjinske skupine (s manje od 100 000 pripadnika), uključujući Nijemce, Ukrajince, Lipovane i druge, te (3) Romi. Nastojat ćemo pokazati da uobličavanje takve vrste tipologije može biti jednako korisno kreatorima politika na lokalnoj i nacionalnoj razini u pitanjima upravljanja multinacionalnim zajednicama u Rumunjskoj.

DODATAK B

Standardi citiranja APA¹⁷

(Standardi citiranja odnose se na engleski jezik. *Napom. prev.*)

Smjernice za navođenje referenci u zagradama (u samom tekstu)

Pozicioniranje

Postoje tri mogućnosti za pozicioniranje reference u odnosu na tekst.

- *Navedite autora (autore) i godinu izdanja u zagradama koje su smještene na odgovarajuće mjesto unutar rečenice ili na njezinu kraju:*

Primjer: Istraživači naglašavaju da manjak obučenoga osoblja predstavlja uobičajenu prepreku za ostvarivanje adekvatnoga zdravstvenoga obrazovanja (Fisher, 1999) i pružanje usluga (Weist i Christodulu, 2000).

- *U zagradama navedite samo godinu izdanja:*

Primjer: Fisher (1999) predložio je da zdravstveno obrazovanje postane uvjetom za stjecanje srednjoškolske diplome u Kaliforniji.

- *Uklonite i ime autora i godinu izdanja u samu rečenicu::*

Primjer: Weist je 2001. predložio shemu planiranja zdravlja djece i adolescenata, prema kojoj bi se u lokalnim zajednicama analizirali i razvijali programi očuvanja mentalnoga zdravlja za mlade.

Navedite reference u okviru rečenica i odlomaka tako da bude jasno koji materijal potiče iz kojega izvora.

Više podataka o citiranju po stilu APA možete naći na stranici:

<http://www.wisc.edu/writing/Handbook/DocAPA.html>

¹⁷ Preuzeto i prilagođeno iz djela The University of Wisconsin–Madison Writing Center Writer’s Handbook, koje je dostupno na internetskoj stranici <http://www.wisc.edu/writing/Handbook/DocAPA.html>, i iz APA Style Guide, dostupnoga na stranici <http://www.lib.usm.edu/instruc/guides/apa.html>

Primjeri referenci u popisu literature**Članci u časopisima****Jedan autor**

Roy, A. (1982). Suicide in chronic schizophrenia. *British Journal of Child and Family Studies*, 141, 171-177.

Dva autora

Adkins, A., and Singh, N. N. (2001). Reading level and readability of patient education materials in mental health. *Journal of Child and Family Studies*, 10, 1-8.

Tri do šest autora

Baldwin, C. M., Bevan, C., and Beshalske, A. (2000). At risk minority populations in a church-based clinic: Communicating basic needs. *Journal of Multicultural Nursing and Health*, 6(2), 26-28.

Cjelokupni broj

Conover, T. N. (Ed.). (1986). Testing concepts: Measurements of health [Special Issue]. *American Psychologist*, 42(18).

Elektronsko izdanje časopisa koji postoji u tiskanom obliku

Hackett, E. J. (Ed.). (1994). Perspectives on scientific misconduct [Special issue, electronic version]. *Journal of Higher Education*, 65(3).

Knjige**Knjiga koja ima samo jednog autora**

Baxter, C. (1997). *Race equality in health care and education*. Philadelphia: Balliere Tindall.

Urednici kao autori

Stock, G., and Campbell, J. (Eds.). (2000). *Engineering the human genome: An exploration of the science and ethics of altering the genes we pass to our children*. New York: Oxford University Press.

Članak ili poglavlje u zborniku radova

Eiser, S., Redpath, A., and Rogers, N. (1987). Outcomes of early parenting: Knowns and unknowns. In A. P. Kern and L. S. Maze (Eds.), *Logical thinking in children* (pp. 58-87). New York: Springer.

Institucionalni autor kao izdavač

National Institute of Mental Health. (1989). *Manual of cognitive learning*. Washington, DC: Author.

Članak u revijalnim izdanjima

Greenberg, G. (2001, August 13). As good as dead: Is there really such a thing as brain death? *New Yorker*, 36-41.

Članak u dnevnim novinama**Tekst na više stranica koje ne slijede jedna iza druge**

Reichenbach, M. (1988, May 10). Mind and body of a child. *Christian Science Monitor*, pp. 4, 16.

Ime autora nije navedeno

Understanding early years as a prerequisite to development. (1986, May 4). *The Wall Street Journal*, p. 8.

Elektronska inačica članka u dnevnim novinama, ime autora nije navedeno

Mad-cow may tighten blood-donor curbs. (2001, April 19). *The Gazette* [Montreal], p. A13. Retrieved August 25, 2001, from Lexis-Nexis database.

Publikacija privatne organizacije

Swift, A. C. (1985). *Determining our childrens future* (Report no. 12). Milwaukee: Child Care of Wisconsin.

Vladina izvješća**Jedan autor**

Williamson, F. J. (1983). *Child psychology in the public schools* (Contract No. 100-4-62). Washington, DC: National Institute of Education.

Izvješće vladina tijela

National Institute of Mental Health. (1998). *Priorities for prevention research* (NIH Publication No. 98-4321). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

Elektronska inačica vladina izvješća

U.S. Public Health Service. (2000). *Report of the surgeon generals conference on childrens mental health: A national action agenda*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services. Retrieved on August 25, 2001, from <http://www.surgeongeneral.gov/cmh/chilreport.htm>

Intervjui

Archer, N. (1993). [Interview with Helen Burns, author of *Sense and Perception*]. *Journal of Sensory Studies*, 21, 211-216.

Neobjavljeni intervjui ne zahtijevaju nikakve reference jer oni predstavljaju ono što se u Priručniku APA naziva "osobnom komunikacijom" pa zbog toga "ne predstavljaju izvor dostupnih podataka". U tom slučaju u referencu unutar teksta treba staviti početno slovo imena i prezime intervjuirane osobe te podatke o vrsti komunikacije i datumu intervjua.

(N. Archer, osobni intervju, 11. listopada 1993)

Elektronički podaci

Pojedinosti o tome na koji se način navode različiti elektronički izvori i primjere možete pronaći na internetskoj stranici:

<http://www.apastyle.org/elecref.html>

Daljnje podatke o sastavljanju bibliografskih referenci u stilu APA možete pronaći na internetskoj stranici:

<http://www.wisc.edu/writing/Handbook/DocAPA.html>

DODATAK C

Podsjetnik za jezičnu provjeru – engleski jezik¹⁸

Podsjetnik za jezičnu provjeru koji slijedi temelji se na jezičnim pogreškama koje najčešće prave autori naprednoga znanja jezika. Dakako, u njemu se obrađuju samo neka od pitanja upotrebe jezika na koja ćete morati obratiti pozornost pri uređivanju radne inačice teksta. Stoga je dobro započeti proces uređivanja teksta tako da napravite popis pogrešaka koje sami često radite. Nakon toga pogledajte odrednice koje se ovdje navode, kako biste provjerili treba li neku od njih dodati na vaš popis.

- *Slaganje subjekta i predikata*

Sláže li se glavni glagol u svakoj rečenici u broju s imenicom?

Subjekt

Predikat

The leaders of the postal workers union have (NE: has) proposed a wage increase.

¹⁸ Podsjetnik se temelji na PSU Writing Center Online, Three Levels of Revision, dostupnom na adresi <http://www.writingcenter.pdx.edu/resources/revision.html> i The Purdue University Online Writing Lab, Editing and Proofreading Strategies for Revision, na adresi http://www.english.purdue.edu/handouts/general/gl_edit.html

- *Slaganje imenice i zamjenice*

Slažu li se sve zamjenice (npr. I, he, they, us, him, it, this) u broju i licu s imenicom koju zamjenjuju?

Imenica

Zamjenica

If the current policy continues to be implemented, it (NE: they (neslaganje u broju) niti he (neslaganje u rodu)) will change the nature of public participation.

- *Odnos imenice i zamjenice*

Je li jasno što svaka pojedina zamjenica zamjenjuje, odnosno, na što se odnosi?

NIJE JASNO: The instrument mix in this *policy* design has proved very costly. This has impacted negatively on the success of the *policy*. (nije jasno odnosi li se „This“ na „instrument mix“ ili na cijelu rečenicu)

JASNO: The instrument mix in this *policy* design has proved very costly. This financial overhead has impacted negatively on the success of the *policy*.

- *Glagolska vremena*

Jeste li u čitavu tekst dosljedno rabili glagolska vremena?

Uobičajena je praksa da autori upotrebljavaju jedno gramatičko vrijeme za glavnu raspravu, a promjene u vremenskom okviru naznačavaju uporabom nekoga drugoga glagolskoga vremena. U *policy* prijedlogu obično postoji jasan prijelaz u primarnom glagolskom vremenu, s prošloga na sadašnje vrijeme u uvodu i opisu problema, a sa sadašnjega na buduće u odjeljcima o *policy* opcijama te zaključku i preporukama.

Jeste li upotrijebili odgovarajuća prošla vremena u odnosu na primarno vrijeme?

- Primarna naracija u prošlosti za događaje koji su se dogodili prije rabi Past Perfect (had + past participle)

By the time the Senator finished (past) his speech, the audience had lost (past perfect) interest.

- Primarna naracija u sadašnjosti za događaje koji su se dogodili prije ili za trajnu radnju ili radnju koja se ponavlja rabi Present Perfect (has ili have + past participle)

By the time the Senator finishes (present: radnja koja se ponavlja) his speech, the audience has lost (present perfect) interest.

- Primarna naracija u budućnosti za događaje koji su se dogodili prije rabi Future Perfect (will have + past participle)

By the time the Senator finishes (present: sugerira buduće vrijeme) his speech, the audience will have lost (future perfect) interest.

- *Članovi*

Jeste li pravilno upotrijebili određene (the) i neodređene (a, an) članove?

Uobičajena upotreba članova¹⁹

- *A(n)* označava da je imenica *bilo koji*, a ne neki određeni predmet. Zato se *a(n)* nikad ne može upotrebljavati s imenicama u množini (npr. *democracies*) ili s nebrotivim imenicama (npr. *life*).
- *A(n)* se obično upotrebljava kad se neka brojiva imenica, u jednini, spominje prvi put; ali to nije uvijek tako.
- *The* se upotrebljava kad se imenica spomene drugi put (bilo eksplicitno ili implicitno).

The authority proposed an alteration to the current policy. The alteration included the expansion of...

- *The* se upotrebljava s posvojnim konstrukcijama s prijedlogom *of* i ostalim oblicima postmodifikacije (ali ne i pri prvoj upotrebi partitivne konstrukcije²⁰ s prijedlogom *of* kao što su *a molecule of oxygen, a layer of silicon, a piece of information*).

The behavior of the target group was studied.

The results of the investigation were inconclusive.

The information that was required was collected from the community.

- *Prijedlozi*

Jeste li upotrijebili odgovarajući prijedlog uz glagol?

The proposal was submitted to (NE: for) the local government official.

Jeste li upotrijebili odgovarajući prijedlog uz frazni glagol ili idiom?

The social security think tank came up with (=thought of) the idea.

¹⁹ Odjelci pod naslovom Uobičajena upotreba u ovom podsjetniku sadrže samo najosnovnije smjernice u vezi s određenim pitanjem. Za više podataka poslužite se nekim dobrim gramatičkim priručnikom.

²⁰ Partitivne konstrukcije koriste se za označavanje količine predmeta izraženoga nebrotivom imenicom.

- *Interpunkcija*

Jeste li pravilno upotrijebili zarez (,)?

Uobičajena upotreba zareza

- Upotrijebite zarez za razdvajanje dviju nezavisnih rečenica koje su povezane nekim od sljedećih šest veznika: and, but, for, or, nor, so, yet.

The proposed policy option was accepted, yet only in modified form.

- Upotrijebite zarez iza a) zavisne rečenice, b) sintagme ili c) riječi koje se nalaze ispred glavne rečenice.

Because of the high unemployment, the cost of social security benefits was a great burden.

Having finished the evaluation, the choice of policy alternative was placed back on the agenda.

Međutim, nemojte stavljati zarez iza glavne rečenice poslije koje slijedi zavisna rečenica, osim u slučaju ekstremnoga kontrasta.

NEISPRAVNO: The process stalled, because they couldnt get a license from the local authority.

Jeste li ispravno upotrijebili točku zarez (;)?

Uobičajena upotreba točke zareza

- Upotrijebite točku zarez kad želite povezati dvije nezavisne rečenice bez veznika.
- They couldnt enforce the rule of law; there was little in the way of government infrastructure.
- Točku zarez možete upotrijebiti i kad želite povezati dvije nezavisne rečenice jednim od sljedećih veznika: however, moreover, therefore, consequently, otherwise, nevertheless, thus itd.

The process of evaluation was very arduous; however, it was completed on time.

Provjerite jeste li neke dvije rečenice nepravilno povezali, bez točke, veznika ili točke zareza?

NEISPRAVNO: They couldnt effectively fund the local government, the budget deficit was too large.

ISPRAVNO: They couldnt effectively fund the local government; the budget deficit was too large.

Ima li svaka rečenica subjekt, predikat i predstavlja li zaokruženu misao?

NEISPRAVNO: Whenever citizens apply to register their vote. (To nije nezavisna rečenica; na mjesto gdje bi trebao stajati zarez stavljena je točka.)

ISPRAVNO: Whenever citizens apply to register their vote, they have to go through a very bureaucratic process.

POPIS LITERATURE

- American Psychological Association (2001). *Publication manual of the American Psychological Association*. (5th ed.). NY: Author.
- Anderson, James E. (1994). *Public policymaking*. 2nd ed. Princeton, NJ: Houghton Mifflin.
- Baar, Kenneth K. (2001). Open competition, transparency and impartiality in local government contracting out of public services. In Péteri, Gábor and Tamás M Horváth (Eds.). *Navigation to the market: Regulation and competition in local utilities in Central and Eastern Europe*. (pp. 103-139). Budapest: LGI/OSI.
[Dostupno na internetskoj stranici: <http://lgi.osi.hu/publications/2001/76/Reg-Ch2.PDF>]
- Bardach, Eugene (1996). *The eight step path of policy analysis: A handbook for practice*. Berkeley: Berkeley Academic Press.
- Bartle, Phil (2002). *Preparing a community development policy paper: Guidelines for ministry leaders*. Preuzeto 9. travnja 2002. s internetske stranice: <http://www.scn.org/ip/cds/cmp/modules/en-pol.htm>.
- Bazerman, Charles (1985). *The informed writer: Using sources in the disciplines*. (2nd ed). Boston: Houghton Mifflin.
- Berkenkotter, Carol i Thomas N. Huckin (1993). Rethinking genre from a sociocognitive perspective. *Written Communication*, 10:4, 475-509.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich (1995). Fiscal decentralisation: From command to market. In Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich (Eds.). *Decentralization of the socialist state: Inter-governmental finance in transition economies*. (pp.1-69). Washington, DC: The World Bank.
[Dostupno na internetskoj stranici: <http://www-wds.worldbank.org/>
Upišite naziv knjige u tražilicu na stranici i pronaći ćete knjigu.]
- Boston University (2002). *International relations Master's paper guidelines*. Preuzeto 9. travnja 2002. s internetske stranice: <http://www.bu.edu/ir/paperguide.html>
- Breen, Michael P. (1987). Contemporary paradigms in syllabus design. Part II. *Language Teaching*, 20:3, 157-174.
- Caeti (2002). *Policy research paper: Points to ponder*. Preuzeto 9. travnja 2002. s internetske stranice: <http://www.unt.edu/cjus/ponderp.htm>
- De Leon, Peter (1994). Reinventing the *policy sciences*: Three steps back to the future. *Policy Sciences*, 27; 77-95.

- Dye, Thomas (1992). *Understanding public policy*. (7th ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Gibaldi, Joseph (1995). *MLA handbook for writers of research papers*. (4th ed.). NY: The Modern Language Association of America.
- Hoekman, Bernard M. and Petros C. Mavroidis (1994). Linking competition and trade policies in Central and Eastern European countries. *Policy Research Working Paper 1346*. Washington, DC: The World Bank.
[Dostupno na internetskoj stranici: <http://www-wds.worldbank.org>
Upišite naziv knjige u tražilicu na stranici i pronaći ćete knjigu.]
- Horváth, István i Alexandra Scacco (2001). From the unitary to the pluralistic: Fine-tuning minority *policy* in Romania. In Bíró, Anna-Mária and Petra Kovács (Eds.). *Diversity in action: Local public management of multi-ethnic communities in Central and Eastern Europe*. (pp.243-271). Budapest: LGI/OSI.
[Dostupno na internetskoj stranici: <http://lgi.osi.hu/publications/2001/18/2-5.PDF>]
- Howlett, Michael i M. Ramesh (1995). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems*. Toronto: Oxford University Press.
- Hutchinson, Tom i Alan Waters (1987). *English for specific purposes: A learning-centred approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hyland, Ken (2000). *Disciplinary discourses: Social interactions in academic writing*. London: Longman.
- Illich, I. (1971). *Deschooling Society*. New York: Harper and Row.
- Johns, Ann M. (1997). *Text, role and context*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karbach, Joan (1987). Using Toulmin's model of argumentation. *Journal of Teaching Writing*, 6:1, 81-91.
- Knowles, M. (1983). *The adult learner: A neglected species*. Houston: Gulf Publishing Company.
- Krastev, Ivan (2001). *Think tanks: Making and faking influence*. Unpublished Paper in Open Society Institute Policy Fellows Seminar Notes.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press.
- Miller, Carolyn R. (1984). Genre as social action. *Quarterly Journal of Speech*, 70, 151-167.
- Murphy, Raymond (1994). *English grammar in use*. (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Nunan, David (1988). *The learner-centred curriculum*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohio University (1998). *Components of a technology policy paper*. Preuzeto 9. travnja 2002. s internetske stranice: <http://oak.cats.ohiou.edu/~hill/polpap.htm>
- Open Society Institute (1999). *The Professional work of policy analysis*. Unpublished

- OSI *Policy Fellows Seminar Notes*.
- Pacific Lutheran University (n.d.). *Writing your policy papers*. Preuzeto 9. travnja 2002. s internetske stranice: <http://www.plu.edu/~olufsdw/polpapers.html>
- Pal, Leslie A. (2000). *Context for policy analysis*. Unpublished Open Society Institute Seminar Notes.
- Prior, Paul (1998). *Writing/disciplinarity: A sociohistoric account of literate activity in the academy*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Russell, David R. (1997). Rethinking genre in school and society: An activity theory analysis. *Written Communication*, 14:4, 504-554.
- Scott, Gregory M. i Stephen M. Garrison (1995). *The political science student writer's manual*. NJ: Prentice Hall.
- Sigmund Huff, Anne (1999). *Writing for scholarly publication*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Smith, Catherine F. (2000). Writing public policy: A practicum. *Technical Communication Quarterly*, 9:1, 77-92.
- Swianiewicz, Pavel (2001). Between active appreciation, passive approval and distrustful withdrawal. U Swianiewicz, Pavel (Ed.). *Public perception of local governments: Citizens' perception of local government reform and local democracy in Central and Eastern Europe*. (pp.19-40). Budapest: LGI/OSI.
[Dostupno na internetskoj stranici: <http://lgi.osi.hu/publications/2001/75/PP-Ch1.PDF>]
- Swales, John M. (1990). *Genre analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swan, Michael (1996). *Practical English usage*. (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- The University of Washington (2001). *Requirements for BLS 421 (Fall 2001) Prof Collins*. Preuzeto 9. travnja 2002. s internetske stranice: <http://faculty.washington.edu/swcollin/courses/bls421/requirements.htm>
- University of Chicago (1993). *The Chicago manual of style*. (14th ed.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Vince, Michael (1994). *Advanced language practice*. Oxford: Heinemann English Language Teaching.
- Widdowson, H.G. (1998). Communication and community: The pragmatics of ESP. *English for Specific Purposes*, 17:1, 3-14.

Local Government and Public Service Reform Initiative

Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike vodič je koji treba služiti savjetnicima za javne politike tijekom procesa planiranja, pisanja i objavljivanja prijedloga javnih politika. Analize i uvidi izneseni u ovom vodiču temelje se na shvaćanju prijedloga javnih politika kao komunikacijskoga instrumenta *policy* zajednice. Stoga ovaj vodič ne opisuje samo prirodu prijedloga javnih politika, već i njegov kontekst i ulogu u zajednici. Za početnike predstavlja koristan početak u postupku postajanja autorom djelotvornih prijedloga javnih politika. Za iskusne *policy* savjetnike predstavlja priliku za daljnji razvoj, razmišljanjem o raznim pristupima pisanju prijedloga javnih politika.

Kako bi vam što više pomogao u pisanju prijedloga javnih politika, vodič sadrži niz praktičnih značajki kojima se lako služiti, kao što su podsjetnici za pisanje i planiranje nakon važnih poglavlja i okviri s ključnim riječima u marginama. Uz to, kako bi vam omogućio da razmotrite različite pristupe pisanju prijedloga javnih politika, vodič sadrži primjere objavljenih prijedloga javnih politika.

Iako je ponajprije namijenjen samostalnomu učenju, vodičem se može koristiti i za poučavanje pisanja prijedloga javnih politika u učionici. Stoga se nadamo da će on znatno pridonijeti razvoju *policy* zajednice u Središnjoj i Istočnoj Europi.



Local Government
and Public Service
Reform Initiative

Nádor u. 11., H-1051 Budapest, Hungary

lgprog@osi.hu • <http://lgi.osi.hu> • Tel: (36-1) 327-3104 • Fax: (36-1) 327-3105

Pisanje djelotvornih prijedloga za javne politike vodič je koji treba služiti savjetnicima za javne politike tijekom procesa planiranja, pisanja i objavljivanja prijedloga javnih politika. Analize i uvidi izneseni u ovom vodiču temelje se na shvaćanju prijedloga javnih politika kao komunikacijskoga instrumenta *policy* zajednice. Stoga ovaj vodič ne opisuje samo prirodu prijedloga javnih politika, već i njegov kontekst i ulogu u zajednici. Za početnike predstavlja koristan početak u postupku postajanja autorom djelotvornih prijedloga javnih politika. Za iskusne *policy* savjetnike predstavlja priliku za daljnji razvoj, razmišljanjem o raznim pristupima pisanju prijedloga javnih politika.

Kako bi vam što više pomogao u pisanju prijedloga javnih politika, vodič sadrži niz praktičnih značajki kojima se lako služiti, kao što su podsjetnici za pisanje i planiranje nakon važnih poglavlja i okviri s ključnim riječima u marginama. Uz to, kako bi vam omogućio da razmotrite različite pristupe pisanju prijedloga javnih politika, vodič sadrži primjere objavljenih prijedloga javnih politika.

Iako je ponajprije namijenjen samostalnomu učenju, vodičem se može koristiti i za poučavanje pisanja prijedloga javnih politika u učionici. Stoga se nadamo da će on znatno pridonijeti razvoju *policy* zajednice u Središnjoj i Istočnoj Europi.



Open Society Institute

TM and Copyright © 2002 Open Society Institute

ISBN 978-953-98786-5-6



9 789539 878656



DIM - UDRUGA ZA GRAĐANSKO
OBRAZOVANJE I DRUŠTVENI RAZVOJ
DIM - ASSOCIATION FOR CIVIC
EDUCATION AND SOCIAL DEVELOPMENT

