

ЕФЕКТИ ПАРАДОКСА ДЕЛОВАЊА УЛИЧНИХ БИРОКРАТА И ЕВАЛУАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Сажетак: Евалуација јавних политика, као процес који обухвата процену жељених али и ненамераваних ефеката, у многоме зависи од претходне имплементације. Сложеност имплементације отежава процену ефеката што је случај са јавним политикама у чије спровођење је укључена улична бирократија. Карактеристике уличне бирократије које произилазе из дискреционог права којим располажу при доношењу одлука чине њихов рад у многоме парадоксалним. Ови парадокси се огледају у њиховој одговорности према грађанима иако им та одговорност није дата у изборном процесу. Затим, у потреби да рад уличне бирократије буде контролисан од стране виших државних органа уз истовремени императив слободе њиховог деловања. Напослетку парадоксално је очекивање од уличних бирократа да буду привржени циљевима које треба да модификују како би испунили „стварне“ интересе грађана. Након прегледа парадоксалних карактеристика рада уличне бирократије у расположивој литератури и анализе тих карактеристика у оквиру узлазног и силазног модела имплементације, у раду се сугерише да се на основу резултата рада уличне бирократије не могу донети закључци о ефектима јавних политика без примене комплексних истраживања.

Кључне речи: Улична бирократија, евалуација јавних политика, имплементација, дискреција

Увод

Процена ефеката јавних политика постоји од када постоје и саме јавне политике. Без обзира на модел креирања јавних политика, у неком тренутку је потребно осврнути се и проценити ефекте дотадашњег деловања. Мора постојати систематска евалуација и повратна информација која пружа сазнања из претходног искуства (Bogason, 2006:99). Јавне политике нису предвиђене да трају вечно, већ се мењају и адаптирају у бескрајном и непрекидном процесу. Тој промени и адаптацији претходи процена остварености очекиваних ефеката коју уобичајено називамо евалуација. Овај важан процес подразумева и сагле-

* bozidar.dakic@gmail.com; 063 334 293

давање ефеката који нису намеравани а до којих је дошло током имплементације. Ипак не може се очекивати да ће се свакој евалуацији приступити систематски а још мање да ће се спроводити евалуативна истраживања. Напротив, многе евалуације су несистематичне и импресионистичке што свакако не треба занемарити.

Евалуацији јавних политика, наравно, претходи њихово формулисање и доношење одлуке о примени. Следи прелазак у мање видљиву арену имплементације јавних политика насељену мрежом бирократских и невладиних актера који су инволвирани у претварање јавних политика у сврсисходна дела (Bovens, 2006:320). Значајан, ако не и, по обиму, доминантан део јавне администрације располаже дискреционим правом које примењује у свакодневном деловању. Дискреција или дискреционо право јавне администрације је један од контроверзи која непрестано проналази место у научним, друштвеним и политичким сферама. Имати дискреционо право, у најширем смислу, подразумева обим аутономије у чијем оквиру нечије одлуке, у одређеној мери, представљају питање личног расуђивања и процене (Galligan 1990:9). Разумљиво је да примена дискреционог права у раду јавне администрације изазива бројне дилеме, како код оних на које се односи рад јавне администрације тако и код самих јавних службеника. Инспирисан управо индивидуалним дилемама са којима се суочавају ови јавни службеници Мајкл Липски (Lipsky) је развио концепт “Уличне бирократије” (eng. Street – Level Bureaucracy) (Lipsky, 1980). Провокативним називом, “Уличне бирократе”, Липски обухвата јавне службенике који су у директној интеракцији са грађанима, располажу значајном дискрецијом у обављању свог посла и аутономијом у односу на организационе целине којима припадају. Под типичне уличне бирократе овај аутор убраја наставнике, полицајце, социјалне раднике, судије, јавне браниоце и остале судске службенике, здравствене раднике и остале јавне службенике који одобравају приступ државним програмима и у оквиру њих пружају услуге. Липски је у свом раду посебно истакао утицај уличних бирократа на јавне политике. Шта више, он тврди да уличне бирократе, услед дискреције коју примењују и аутономије којом располажу, заправо креирају јавне политике. Аутори каснијих радова нису оспорили значај улоге уличних бирократа на развој јавних политика. Ипак, закључци који се могу наћи у расположивој литератури о позитивном односно негативном утицају дискреције на демократију и достигнућа јавних политика фундаментално се разликују (Meyers, 2003:254). Ова неслагања преваходно произилазе из различитих темељних приступа између аутора који заступају прескриптивно креирање јавних политика по “узлазном” моделу (eng. Top down) и оних који сматрају да је убедљивија аргументација у корист, дескриптивног, “силазног” модела (eng. Bottom up). Док једни препознају утицај уличних бирократа на доношење одлуке о примени одређених решења, потоњи истичу значај околности у којима уличне бирократе модификују јавне политике и, током имплементације их прилагођавају “стварним потребама”. Као део јавне администрације који је најистакнутији према грађанима, уличне бирократе имају специфичан увид у њихове потребе што даје стратешки значај иницијативама које долазе (Sabatier, 1986:30) из тог дела јавне управе. Хапе

(Hure) и Хил (Hill) констатују да уличне бирократе нису само актери у креирању јавних политика већ их донекле формулишу више него што их имплементирају (Hure, Hill, 2007:283). Постоје убедљиви аргументи који указују на то да је значајно већи утицај уличних бирократа на остваривање циљева јавних политика у односу на утицај који остварују доносиоци одлука (May, Winter, 2007:1).

Критикујући узлазни модел креирања јавних политика Сабатиер тврди да се на тај начин отежава разликовање утицаја који остварују изабрани званичници и оног који имају јавни службеници (Sabatier, 1986:30). Са друге стране у корист узлазног модела може се приписати констатација да формулисана јавна политика води ка имплементацији али не нужно и ка жељеном исходу. Имплементација је та која води ка очекиваном исходу (Bennan, 1978:8). У покушају да се заузме другачије становиште, у овом раду се полазна основа заснива на чињеници да одређена јавна политика не мора бити формулисана а самим тиме ни имплементирана. Насупрот томе, јавна политика која је формулисана мора доћи пред евалуативни суд, чак и у екстремном случају када није имплементирана.

Сврха овог текста је да расветли улогу резултата рада уличне бирократије у евалуацији јавних политика. Наиме, расположива средства често не омогућавају комплексна евалуативна истраживања. Алтернатива овоме је сагледавање резултата рада уличне бирократије и коришћење административних података, који произилазе из спроведених поступака, при процени ефеката јавних политика. Изазов коришћења резултата деловања уличне бирократије садржан је у парадоксима који произилазе из дискреционог права којим располажу ови јавни службеници. Може се претпоставити да поменути парадокси чине резултате рада мало корисним или бескорисним за евалуацију јавних политика.

Рад је подељен у три поглавља. Прво поглавље нуди теоријски оквир дискреције као извора парадокса у деловање уличне бирократије. Друго поглавље почиње аксиоматским изоловањем фактора који рад уличних бирократа чине парадоксалним. То поглавље се наставља се аналитичким освртом на изоловане парадоксе, коришћењем узлазног и силазног модела као аналитичког оквира. Треће поглавље садржи дискусију о утицају парадокса деловања уличних бирократа на евалуацију јавних политика, користећи силазни и узлазни модел али уз задржавање у институционалном оквиру.

Дискрециони оквир уличне бирократије

У државама са континенталном правном традицијом, у које се убраја већина европских земаља, деловање јавне управе је превасходно условљено правилима која су обухваћена позитивним прописима. Одакле онда дискреција у деловању јавних службеника? У конкретном случају уличне бирократе располажу дискреционим правом јер природа услуга које пружају захтева људско

расуђивање које не може бити програмирано и за које машине не могу да буду адекватна замена (Lipsky, 1980:161). Право уличних бирократа на дискреционо одлучивање није нити може бити стечено у неком спонтаном развоју администрације. Напротив, дискреција је јасно делегирана у склопу доношења одлуке о примени одређене јавне политике. Свесни бројних различитих околности у којима се налазе корисници услуга, које пружа улична бирократија, доносиоци одлука остављају професионалном суду јавних службеника да, у складу са тим околностима, одаберу начин и средство пружања услуге како би конкретна јавна политика деловала на грађане у складу са постављеним циљевима.

Структура дискреције која је поверена јавним службеницима у многоне карактерише домете рада уличних бирократа. Дворкин разликује две слабе и једну снажну форму дискреције (Dworkin, 1977:32). Снажна форма се односи на опуномоћење јавног службеника да донесе одлуку заснивајући је претежно на личном расуђивању уз минималне смернице од стране виших органа власти. Насупрот томе, слаба форма дискреције се примењује уз примену детаљнијих стандарда који су унапред формулисани. Други вид слабе форме дискреције обухвата доношење одлуке које виши ауторитет у хијерархији не може да оповргне. У случају уличне бирократије снажна форма би се односила на наставника који је дужан да оцени знање ученика оценом од један до пет али без стандарда за предвиђени обим знања које је потребно демонстрирати како би ученик био оцењен одређеном оценом. Првим видом слабе форме би могла да се опише одлука судије за прекршаје који изриче мандатну казну за кретање улицом у супротном смеру од дозвољеног. Запређена казна за овај прекршај је одређена у новчаном распону а одлуку о тачном износу судија доноси на основу личних и материјалних прилика окривљеног, претходно учињених прекршаја, склоности ка понављању преступа и сличних околности које судија процењује а утврђене су законом. Пример другог вида слабе дискреције је процена корисника од стране водитеља случаја у центрима за социјални рад. Водитељ случаја процењује снаге и слабости корисника на основу чега се планира даља подршка а процену која је обављена не може да оповргне хијерархијски надређени ауторитет. Дакле, дискреција се јавља у контексту стандарда, мада у најјачим случајевима ови стандарди могу понудити мало смерница, обично постоје неке норме које воде, ограничавају, и утичу на дискреционо доношења одлуке (Galligan, 1990:22).

Дискрециони оквир рада уличних бирократа се може кретати у распону од благо усмереног, од стране креатора јавних политика, до стандардима пре-засићеног. Мање нормиран оквир захтева јасно дефинисане циљеве који су прихваћени од стране службеника који теже ка њиховом остварењу. Супротно томе, смањен ниво дискреције налаже детаљније стандарде а тиме и контролу њихове примене. Из овог распона дискреционог оквира проистиче неколико парадокса који карактеришу рад уличне бирократије.

Парадокси деловања уличних бирократа при имплементацији јавних политика

Уличне бирократе креирају јавне политике на два међусобно повезана начина. Они примењују широко дискреционо право у односу на грађане са којима су у интеракцији. Затим, њихове укупно обухваћене индивидуалне активности доприносе понашању организације којој припадају (Lipsky, 1980:13). У демократски уређеном друштву одговорност за креирање јавних политика сносне званичници који су на изборима за то стекли легитимитет односно они којима су изабрани званичници поверили мандата одговорности за одређену област чији је интерес од јавног значаја. Уличне бирократе свакако не одговарају претходном критеријуму, стога, доносиоци одлука полажу право да контролишу њихов рад. Међутим, ови једноставни нормативни принципи нису или барем нису у потпуности применљиви.

Као што је раније речено, право дискреционог одлучивања је дато уличним бирократама од стране оних који су одлучили о примени одређене јавне политике. То наравно не значи да су тиме ослобођени примене стандарда смисла и поштења, већ да њихово поступање није контролисано посебним стандардима који су уређени од стране виших органа управе (Dworkin, 1977:33). Независно од разумљиве тежње доносиоца одлука да држе под контролом све оно за шта су преузели одговорност, поверавање права на дискреционо одлучивање и истовремено оповргавање тих одлука било би контрадикторно и организационо неизводљиво. Следи да доносиоцима одлука, остаје могућност детаљнијег нормирања како би се контролисала дискреција уличних бирократа. Међутим, тежња политичара да контролишу дискрецију путем детаљних прописа често има супротан ефекат који приморава службенике да селективно примењују правила која су преобимна да би се применила у целини (Simon, 1983:1126). Такође, претварање рада јавних службеника у својеврсан алгоритам стандарда, предвиђених околности и жељених исхода, обесмишљава постојање дискреције и води ка примени информационих технологија у обављању послова уличних бирократа, како сугеришу Бовенс (Bovens) и Зоуридис (Zouridis) (Bovens, Zouridis, 2002). Уместо презасићења јавних политика правилима и процедурама, доносиоцима одлука је на располагању уоквиравање рада уличних бирократа путем јасно дефинисаних циљева. Истина је да се на овај начин неће постићи висок ниво контроле али ће се јавни службеници усмерити у свом раду ка ефектима које су доносиоци одлука поставили као жељене и очекиване. На послетку, где год је неки посао делегиран, онај који га је делегирао губи део контроле (Hure, Hill, 2007:281).

Треба имати у виду да циљеви јавних политика нису нужно довољно јасни онима који их имплементирају. Двосмислени и нејасни циљеви као и недоступност одговарајућег мерења перформанси уличне бирократије су од фундаменталног значаја, не само за рад службеника, већ и за способност менаџмента да врши контролу над јавним политикама (Lipsky, 1980:161). За овакве околности се у литератури најчешће проналази решење у примени широк

друштвених норми и вредности (Matland, 1995:155) при дискреционом одлучивању. Последица отклона од формалних циљева јавне политике ка ширем друштвеном контексту неминовно повећава дискрецију уличних бирократа изван оквира задатог од стране виших органа власти.

Наведени низ парадоксалних околности при имплементацији јавних политика од стране уличних бирократа отежава касније сагледавање ефеката. Решења имплементационих дилема је, у литератури, понуђено кроз примену два темељна модела: узлазног и силазног. Након дуготрајног сучељавања, може се рећи да не постоји ништа што имплицира искључивање једног од ова два модела. Напротив, све указује да оба модела у одређеним околностима могу применити на одговарајући начин (Hure, Hill, 2007:9).

Парадокси деловања уличне бирократије из перспективе силазног модела

Од самог почетка изучавања јавних политика као научне дисциплине постоји изражена тежња за сагледавањем ове области као целовитог процеса који има свој логички низ међусобно повезаних активности усмерених ка очекиваном исходу. Почевши са Харолдом Ласвелом, развијани су модели циклуса јавних политика који су подразумевали (Lasswell, 1956)

Процес јавних политика, у свом темељном смислу, представља снажан силазни приступ који примењују доносиоци одлука. У начелу, као заједнички именилац свих развијених циклуса, овај модел подразумева одлучивање о јавним политикама у оквиру политичког деловања, затим имплементације од стране јавне администрације и на крају евалуације јавних политика, превасходно у смислу остварења постављених циљева (Sabatier, 1999:3). Предности силазног приступа уобичајено обухватају: могућност фундаменталног реструктурирања путем реформских пројеката, контролу процеса и темељну евалуацију која омогућава даља унапређења. Можда је највеће достигнуће процесног модела то што је њиме омогућено структурирано размишљање о јавним политикама. Такође, не треба занемарити да је ретко који модел тако уопштено прихваћен у пракси као што је то случај са моделом процеса јавних политика (Hure, Hill, 2006:26).

Практична примена процесног модела показала је низ недостатка у пракси, пре свега услед окружења које неминовно утиче на прескриптивне јавне политике. Линдблом (Lindblom) указује на карактер доношења политичких одлука који је дијаметралан у односу на уређен процес као што је то случај са циклусом јавних политика (Lindblom, 1979:80). Такође наглашава границе између појединачних фаза често нејасне. Заједно са Вудхаусом (Woodhouse), он тврди да је, насупрот процесном приступу, развој јавних политика комплексно интерактиван процес без јасног почетка и краја (Lindblom, Woodhouse, 1993).

У контексту рада уличних бирократа успех јавних политика, чији се развој темељи на процесном оквиру, зависи од адекватно одмерене дискреције,

јасно дефинисаних и одрживих циљева, затим оданости јавних службеника тим циљевима, као и капацитета администрације да спроведе планиране активности.

Обим дискреције који онемогућава прилагођавање јавних политика индивидуалним потребама грађана води ка развоју рутине која уместо исхода тежи ка детаљно спроведеном поступку и избегавању одговорности. Са друге стране, преизражена слобода у деловању јавне администрације ставља исходе јавних политика изван фокуса а до изражаја долази индивидуални однос јавног службеника и грађана. Овај однос, у одсуству јасно постављених оквира, ствара непривратљив простор за злоупотребу.

Доносиоци одлука често постижу политички консензус усвајањем двосмислених или чак контрадикторних директива (Meyers, Vorsanger, 2003:254). Разумљиво је да је овакве одлуке, тешко ако не и немогуће спроводити. У датим околностима уличним бирократама преостаје избор између избегавања послова који су им поверени и адаптације јавних политика које превазилазе дискрецију. Наиме, узимајући у обзир Дророву дефиницију, дискреција је слобода у одлучивању која је званично дата од стране виших органа власти и релативно прецизно ограничена. Јасно је да овде то није случај.

Дискреција уличних бирократа им омогућава селективан допринос остваривању прескриптивно постављених циљева. Приврженост циљевима јавних службеника одређује доследност у спровођења одлука виших органа власти. Иако ово представља својеврсну злоупотребу дискреционог права коју је тешко контролисати и сузбијати, не може се пренебрегнути да се ради о значајним недостатку силазног модела.

Подразумева се да имплементација јавних политика захтева одговарајућу стручност оних који је имплементирају. Када јавне политике обухватају реформске заокрете који се фундаментално разликују од дотадашње праксе јавне администрације, потреба за новим компетенцијама, којима је условљено достизање циљева, може представљати слабост. Достизање тих компетенција се по правилу обухвата формулисањем јавних политика што наизглед нуди решење. Међутим, време које је потребно за стицање нових знања као и трошкови који произилазе, могу да створе утисак неуспешне јавне политике.

Парадокси деловања уличне бирократије из перспективе узлазног модела

Узлазни модел је развијан као одговор на недостатке процесног формулисања јавних политика. Из перспективе узлазног модела тражи се одговор на питање да ли је кључно да се осмисле нови начини доношења одлука или постоје институционалне и структуралне модификације које би требало извршити (Hure, Hill, 2006:19). Узлазни модел полази са становишта да је адекватан поглед на јавне политике онај који долази са стране уличних бирократа и грађана који користе услуге и бенефиције државе. Из такве перспективе циљеви нису

нужно јасни, чак супротно формирану су у интеракцији јавних бирократа и доносиоца одлука. У овом односу доносиоци одлука формирају начелне циљеве који се модификују додатним уличних бирократа на темељу њихове стручности и искуства. Дискреција којом располажу јавни службеници губи на свом традиционалном значењу унапред поверене слободе при одлучивању. У узлазном моделу дискреција има знатно шири значај и постаје извор сазнања о потребама грађана и могућим алтернативама при испуњавању тих потреба. Приврженост уличних бирократа циљевима јавних политика се, у оваквим околностима, не сматра посебним изазовом јер учествују у њиховом креирању и модификовању. Такође тежња је да се очекивања при остваривању циљева ускладе са капацитетима уличне бирократије и реалним могућностима за њихово унапређење.

Интерактивно постављање циљева подразумева пре свега шири друштвени оквир без прецизно одређених исхода што отежава фокусирање на њихово достизање и постављање приоритета. Узлазни модел полази од претпоставке да уличне бирократе у интеракцији са доносиоцима одлука преносе “стварне” потребе грађана али не постоји ништа што указује да је то заиста тако. Коначно, тешко је постићи консензус око привржености истим циљевима у тако широком обухвату комуникације.

Начин на који се доживљава дискреција, према узлазном моделу, онемогућава било какву контролу од стране изабраних званичника. Колико год избегавали ригидне ставове о очувању демократских принципа, тешко је не изразити забринутост над сазнањем да се не може очекивати одговорност од оних који су за то добили мандат од грађана.

Узлазни модел има тенденцију неумереног разумевања према слабостима капацитета уличне бирократије. Кретање у границама постојећих капацитета искључује њихово значајније проширивање.

Имплементациони изазови евалуације јавних политика

Евалуација јавних политика је превасходно условљена њиховом имплементацијом. Присталице силазног модела стоје на становишту да је тај приступ адекватнији за сагледавање ефеката јавних политика. Сабатиер чак тврди да виђење процеса јавних политика као континуиране мреже токова без одлуке и закључка онемогућава евалуацију јавних политика и анализу постигнутих промена (Sabatier 1986:30). Међутим, узлазни приступ подразумева сагледавање шире слике одбацујући прескриптивне циљеве јавних политика као евалуативни стандард.

Детаљно нормирана јавна политика, испуњена низом правила и процедура, у евалуативном процесу може понудити низ индикатора који указују на доследност спровођења тих политика. Такође, на овај начин постају доступна бројни излазни изрази поступака који воде уличне бирократе у интеракцији са грађанима. Ризик ослањања на излазне изразе поступака лежи у дискрецији

која је сужена презасићеним прописима чиме је минимизирана улога позитивна улога уличне бирократије као структуре која прилагођава јавне политике стварним потребама грађана. Њихово надгледање може бити контрапродуктивно јер службенике удаљава од решавања проблема (Jones, Boushey, Workman, 2006:49) који су у фокусу уличних бирократа. Наиме, инсистирањем на структурираном, силазном моделу у коме виши ауторитети доносе одлуке о јавним политикама које се имплементирају кроз јавну администрацију, пропушта се увид у све оно што се догађа, управо, унутар дискреционог простора уличних бирократа.

У идеалним имплементационим околностима када су циљеви јасни, усклађени са капацитетима имплементационих структура и прихваћени од стране јавних службеника, резултати рада уличне бирократије граде снажне индикаторе остваривања ефеката одређене јавне политике. Ипак ради се о сувише сложеним околностима које се ретко догађају. Селективна испуњеност наведених фактора не указује јасно на оствареност очекиваних ефеката. Када циљеви нису јасно формулисани или их јавни службеници тако не доживљавају онда је достизање очекиваних ефеката у основи угрожено. Изостанак имплементационих капацитета, сасвим погрешно, саме циљеве јавних политика може приказати као неоствариве. До истих последица може доћи и уколико уличне бирократе нису прихватиле циљеве јавних политика као релевантне.

Одсуство наведених идеалних околности, као што је раније наведено, воде ка ширењу дискреције уличних бирократа која је тада уоквирена ширим друштвеним контекстом уместо прописаних циљева. При имплементацији, ово води ка доминантној улози фактора који нису садржани у одлукама виших ауторитета што за последицу има адаптацију јавних политика од стране имплементационих структура. Примена ширег друштвеног контекста у имплементацији даје низ корисних дескриптивних, информација о неочекиваним ефектима примене јавних политика. Ипак, задржавајући се у прескриптивном оквиру, једино што може у оваквим околностима да се закључи је изостанак очекиваних исхода.

Приврженост јавних бирократа постављеним циљевима се често наводи као значајан индикатор (Wilensky 2006:214). На овај начин се нуди сазнање које указује на потребу за истрајношћу у достизању циљева. Ипак, ово не може да буде значајан индикатор јер готово да не нуди никакве информације о постизању како очекиваних тако и неочекиваних ефеката.

При реформским јавним политикама које захтевају значајно унапређење капацитета, евалуација на основу деловања уличних бирократа може прецизније да укаже на обим недостатака у компетенцијама. Ипак, како недостаје прилагођавање током имплементације овакво сазнање може, пре свега, подстаћи одустајање од постављених циљева због њихове неусклађености са капацитетима.

Са друге стране достигнутошћу шире постављених циљева, како се сугерише узлазним моделом, могуће је сагледати на основу рада уличних бирократа пре свега као достизање одређених друштвених вредности. Ипак, конкретни

проблеми који се могу груписати у одређене јавне политике остају замагљени у динамичној интеракцији. По природи овог модела, нуди се низ података који се могу користити као индикатори потребе за прилагођавањем активности док се резултати могу посматрати како конструкт унапређења друштва у временској одредници.

Свеукупно, може се закључити да евалуација јавних политика које у себи садрже деловање уличне бирократије не даје значајан обим информација који се могу користити без спровођења комплексних друштвених истраживања. Шта више коришћење ових резултата као замена за систематску евалуацију и евалуативна истраживања не може поуздано допринети унапређењу јавних политика али може довести до погрешних закључака.

Литература:

1. Bennis, Paul (1978): *The Study of Macro- and Micro- Implementation*, Rand Corporation, Santa Monica.
2. Bogason Peter, (2006): *Networks and Bargaining in Policy Analysis*, Handbook of Public Policy, Guy Peters and Jon Pierre, SAGE Publications, London.
3. Bovens, Mark; Zouridis, Stavros, (2002): *From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology Is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control*, Public Administration Review, Vol. 62, No 2.
4. Brewer, Garry D.(1974): *The policy sciences emerge: To nurture and structure a discipline*. Policy Sciences,5 (3), The Rand Corporation, Santa Monica.
5. Carrington, Keith, (2005): *Is there a Need for Control*, Public Administration Quarterly, Vol. 29, No. 1/2, SPAEF, Towson, MD.
6. Dror, Yehezkel (1989): *Public Policymaking Reexamined*, Transaction Publishers. New Brunswick.
7. Dworkin Ronald (1977): *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge.
8. Galligan, Denis J. (1990): *Discretionary Powers: A Legal Study of Official Discretion*, Clarendon Paperbacks, Oxford.
9. Hogwood, Brian W., Gunn, Lewis (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press. Oxford,
10. Hupe, Peter L., Hill, Michael J. (2006): *The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process Beyond the Stages Model*, Handbook of Public Policy, (Guy Peters and Jon Pierre), SAGE Publications, London
11. Hupe, Peter L., Hill, Michael J, (2007): *Street-Level Bureaucracy and Public Accountability*, Public Administration Vol. 85, No. 2, Blackwell Publishing, Oxford.
12. Jenkins, William I., (1978): *Policy Analysis: A Political and Organisational Perspective*, Martin Robertson., London.
13. Jones, Bryan D., Graeme, Boushey, Samuel, Workman, (2006): *Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward A New Model of Organizational Information Processing*, Handbook of Public Policy, Guy Peters and Jon Pierre, SAGE Publications, London.
14. Lasswell, Harold D., (1956): *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press, Maryland.

15. Lindblom, Charles E., (1959): *The science of muddling through*, Public Administration Review, Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration 19, Hoboken.
16. Lindblom, Charles E., Woodhouse, Edward J. (1993): *The Policy-making Process*, third edition, Prentice-Hall, Upper-Saddle Hill.
17. Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th Anniversary Expanded Edition. Russell Sage Foundation, New York.
18. Mark, Bovens, Paul 't Hart i Sanneke. Kuipers (2006): *The Politics of Policy Evaluation*” The Oxford Handbooks of Public Policy, Michael Moran, Martin Rein, Robert E. Goodin, Oxford University Press, Oxford.
19. Matland, Richard E., (1995): *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation*, Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford University Press Oxford University Press Vol. 5, No. 2. New York.
20. May, Peter J., Winter, Soren C., (2007): *Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation*, Journal of Public Administration Research and Theory, Inc., Oxford University Press, Oxford.
21. Meyers, Marcia K., Susan, Vorsanger, (2003): *Street-level bureaucrats and the implementation of public policy*, Handbook of public administration, Guy B. Peters, John Pierre, Thousand Oaks, Sage.
22. Sabatier, Paul A. (1999): *The need for better theories*, Theories of the Policy Process (Paul A. Sabatier), Westview Press, Boulder.
23. Sabatier, Paul A., (1986): *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, Journal of Public Policy, Vol.6, No.1, Cambridge University Press.
24. Simon, William H., (1983): *Legality, Bureaucracy, and Class in the Welfare System*, Yale Law Journal Vol. 92, No. 7, New Haven.
25. Wilensky, Harold L., (2006): *Social Policy: Is There A Crisis of the Welfare State?*, Handbook of Public Policy, (Guy Peters and Jon Pierre), SAGE Publications, London.

EFFECTS OF STREET - LEVEL BUREAUCRATS PARADOX OPERATION AND EVALUATION OF PUBLIC POLICIES

Summary: The evaluation of public policies, as a process that involves assessing the desired but also unintended effects, largely depends on the previous implementation.

The complexity of the implementation makes it difficult to evaluate the effects, as it is the case with public policies in which enforcement involves street level bureaucracy. The characteristics of street level bureaucracy deriving from the discretion they have in making decisions make their work paradoxical in many ways. These paradoxes are reflected in their accountability to citizens, although this responsibility has not been given to them in the electoral process. Then, in the need for street level bureaucracy to be controlled by higher state authorities with the simultaneous imperative of the freedom of their action. Finally, it is paradoxical to expect street level bureaucrats to be committed to goals that need to be modified to fulfill the "real" interests of citizens.

The above set of paradoxical circumstances in the implementation of public policies by street level bureaucrats makes it difficult to analyze the effects later. Solutions to implementation dilemmas are, in the literature, offered through the application of two basic models: ascending and descending. After a long period of confrontation, it can be said that there

is nothing that implies the exclusion of one of these two models. On the contrary, everything indicates that both models can be applied in certain circumstances in appropriate way.

Evaluation of public policies is primarily conditioned by their implementation. Supporters of the downward model stand on the view that this approach is more appropriate for the consideration of the effects of public policies. However, the upward approach involves looking at a wider picture by rejecting prescriptive public policy objectives as an evaluation standard. By insisting on a structured, descending model in which senior authorities make decisions about public policies implemented through public administration, insights are missing about everything that happens, precisely within the discretionary space of street level bureaucrats. In terms of evaluation, while remaining in the prescriptive framework, the only thing that can be concluded in these circumstances is the absence of expected outcomes. On the other hand, the achievement of wider goals, as suggested by the upward model, can be seen on the basis of the work of street level bureaucrats above all as achieving certain social values. However, specific problems that can be grouped into specific public policies remain clouded in dynamic interaction. By the nature of this model, there is a series of data that can be used as indicators of the need for adjustment of the activities, while the results can be considered as a construct of improving society in a timeline.

Overall, it can be concluded that the evaluation of public policies that contain street level bureaucracy does not provide a significant amount of information that can be used without conducting complex social research. The more use of these results as a substitute for systematic evaluation and evaluation research can not reliably contribute to the improvement of public policies but can lead to wrong conclusions.

Key words: Street-level Bureaucracy, Evaluation of Public Policies, Implementation, Discretion