

# Kako se u svetu obrazuju za javne politike

U uređenim državama, prilikom donošenja i usvajanja odluka o javnim politikama, insistira se da one budu zasnovane na činjenicama (engl. *evidence based public policy*). Pravilno definisanje problema, željenih promena i ciljeva, prikupljanje podataka, konsultacije, razmatranje opcija i poređenje njihovih efekata, uobičajeni su koraci koji prethode donošenju političke odluke o smeru i merama javne politike. Rezultat ovog procesa je da se sa određenim nivoom pouzdanosti može tvrditi da bi određena mera javne politike dovela do određenog ishoda. Time se, pored izbegavanja donošenja (pogrešnih) odluka zasnovanih na percepcijama, površnim procenama ili anegdotalnim dokazima, omogućava zainteresovanim stranama da razumeju logiku državne intervencije i da prate ostvarivanje rezultata mera javne politike.

Za države poput Srbije, uvođenje sistematičnog pristupa javnim politikama je od posebnog značaja. Time bi se sprečila nepotrebna državna intervencija, omogućila bolja raspodela oskudnih resursa i brži privredni rast. Takav pristup podrazumeva da je ispunjeno nekoliko preduslova.

1. Prvi se odnosi na pravni i politički kontekst. Srbija je u tom pogledu učinila prvi korak donošenjem Zakona o planskom sistemu, po prvi put detaljno uređujući proces odlučivanja o javnim politikama.
2. Drugi preduslov je da postoje ljudski resursi koji mogu takav okvir da primenjuju, ili u slučaju Srbije da koriste barem elementarne oblike analize. U prvom periodu svakako se ne može očekivati od državne uprave da sprovodi sofisticirane analize javnih politika. Uostalom i u znatno razvijenim državama ili na nivou Evropske unije, uobičajeno se za kompleksne oblasti i javne politike angažuju akademske institucije, civilni ili privatni sektor. Ono što je moguće i poželjno je da se insistira na primeni jednostavnih koncepata i poštovanju osnovnih koraka prilikom formulisanja javnih politika. Isuviše kompleksna pravila i rigorozni zahtevi povodom sprovođenja analize mogu dovesti do toga da novi pravni okvir bude mrtvo slovo na papiru.
3. Treći preduslov je da postoje obrazovni programi u oblasti analize javnih politika. Skorašnja istraživanja o implementaciji naučnih rezultata u oblasti društvenih nauka u procesima kreiranja **javnih politika**, kao i o sistemu istraživanja u **društvenim naukama**, ukazuju na značajan jaz između istraživanja i procesa kreiranja javnih politika. Sličan jaz postoji i u oblasti obrazovnih programa u oblasti kreiranja javnih politika.

Izgradnja analitičkih kapaciteta u državnoj upravi je dugotrajan proces. Bez obzira na to da li se analiza javnih politika sprovodi unutar ili van državne uprave, za navedenu analizu potrebni su adekvatni ljudski resursi, kako u samoj državnoj upravi, tako i u istraživačkoj (akademske) zajednici i civilnom društvu. Već smo napomenuli da se u Srbiji ne poklanja dovoljno pažnje ovoj oblasti kako u istraživanjima, tako i u samom obrazovanju. Trenutno na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu postoji master program Javna uprava, lokalna samouprava i javne politike na kojem se Analiza javnih politika izučava kao neobavezan predmet, dok se na Fakultetu organizacionih

nauka sprovodi master Menadžment u upravi na kome se izučava oblast Metode istraživanja u upravi. Oba programa sadrže i niz predmeta (na primer, sektorske politike na prvom, odnosno istraživački seminar i kvantitativne metode u javnoj upravi, na drugom masteru) koji su povezani sa analizom javnih politika. Pored toga na Ekonomskom i Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu izučava se niz disciplina koje sadrže elemente analize javnih politika. Iako svi pomenuti programi i predmeti doprinose razvijanju analitičkih kapaciteta studenata, nedostaje program koji je posvećen analizi javnih politika. Postavlja se pitanje kako takav program treba da izgleda.

Analiza javnih politika je relativno mlada disciplina čija je osnovna karakteristika interdisciplinarnost. Kao posebna oblast počela je da se izučava tokom sedamdesetih godina prošlog veka, kada je na Rand Graduate School uveden **poslediplomski program**. U Evropu su ovi programi počeli da se razvijaju kasnih osamdesetih kao posledica razvoja paradigme „**nove javne uprave**“ (engl. *new public management*).

Za razliku od niza drugih disciplina u oblasti društvenih nauka u kojima postoji ustanovljena lista ključnih oblasti koje se izučavaju na takvim programima, u slučaju analize javnih politika to nije slučaj. Sličnosti i razlike i prilikom formiranja ovih **programa** i danas posledica su više faktora.

Na osnovu detaljne analize više od 25 različitih master programa u oblasti javnih politika i državne uprave koji se nude na vodećim univerzitetima članica Evropske unije identifikovano je više od 80 različitih naziva predmeta. Iza različitih naziva često se izučava istovetna materija, i obrnuto, iza istih naziva, kurikulumi često otkrivaju značajne razlike između tema koje se obrađuju i kompetencija koje studenti stiču. To naravno nisu i jedine razlike. Status obaveznih predmeta u pogledu broja i oblasti se značajno razlikuje u zavisnosti od upravljačkog ili analitičkog usmerenja programa.

Obavezni predmeti, s jedne strane, pružaju uvod u ključne teorijske koncepte, dok s druge strane koriste studije slučajeva i primenu teorijskih znanja i metoda u praksi. Kako bi se utvrdio najmanji zajednički sadržatelj obaveznih predmeta, prilikom analize pomenutih predmeta na osnovu kurikuluma izvršena je njihova klasifikacija na četiri oblasti: (1) kreiranje i analiza javnih politika; (2) istraživačke metode; (3) ekonomska analiza; (4) upravljanje državnom upravom.

Prva oblast, kreiranje i analiza politika uvodi studente u disciplinu i pruža kontekst. Predmeti daju pregled procesa donošenja odluka, aktera i njihovih uloga u tom procesu, implementacije javnih politika, uticaja institucionalnog okruženja, itd. Time studenti stiču opšti uvid i znanje o pripremanju, kreiranju i izboru javnih politika. Komparativna analiza je takođe bitna komponenta velikog broja kurseva i predmeta u ovoj oblasti. Pristupi se razlikuju od univerziteta do univerziteta. Zgodna ilustracija ove šarenolikosti je „oblak“ ključnih termina korišćenih u nazivima predmeta prikazan na Slici 1, tako da veličina termina zavisi od učestalosti njegovog korišćenja u nazivu predmeta iz ove oblasti.

Slika 1. Oblak termina korišćenih u nazivima predmeta prve grupe



Praktično usmerenje analitičkih programa ima za posledicu uključivanje predmeta kojima se razvijaju specifične analitičke veštine. Programi stoga često nude posebne kurseve koji su posvećeni pisanju dokumenata javnih politika i analitičkih dokumenata, veštinama prezentacije ili pregovaranja.

Druga oblast, istraživačke metode, koristi metode i okvire drugih disciplina – statistike, ekonomije itd. koje su korisne u analizi javnih politika. *Nomen est omen*. Studenti se u okviru ovog dela obaveznog programa upoznaju sa istraživačkim metodama i osmišljavanjem istraživanja. Uobičajeno ovaj deo programa je svobuhvatan i uvodi studente kako u kvantitativne empirijske pristupe analiziranju javnih politika, tako i kvalitativnim metodama. Naglasak na kvantitativnom ili kvalitativnom pristupu često zavisi od prethodnog obrazovanja studenata. Bez obzira na sadržaj, predmeti uobičajeno insistiraju na ishodu učenja koji podrazumeva da su studenti u mogućnosti da kritički sagledaju rešenja pitanja i da izaberu adekvatan način analize konkretnog slučaja.

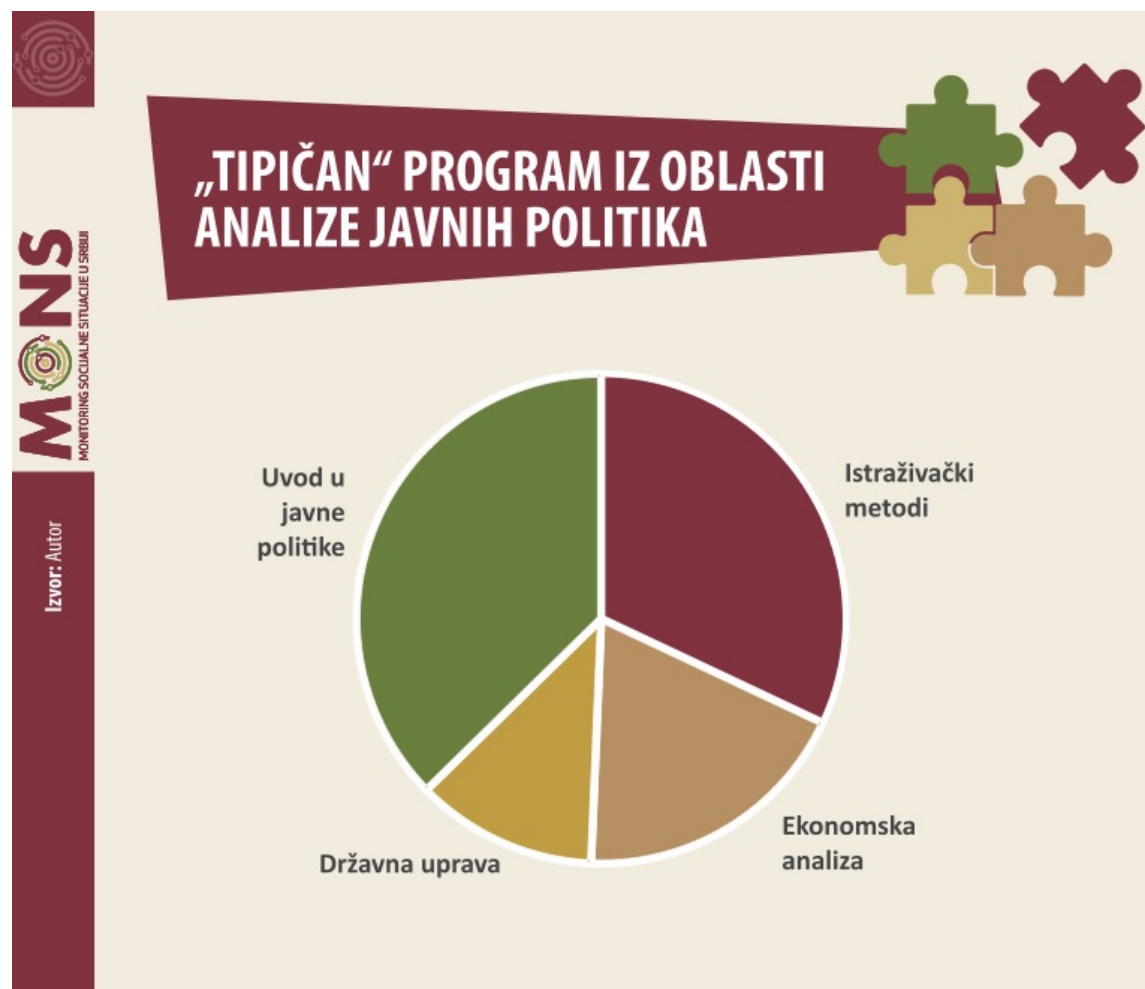
Treća oblast su ekonomski predmeti, koji često zauzimaju dominantno mesto u određenim analitički usmerenim programima. Pored razloga i nedostataka državne intervencije i obrade niza mikroekonomskih fenomena, oni predstavljaju i osnov za izučavanje niza predmeta koji su fokusirani na primenu specifičnih tehnika ekonomske analize (cost-benefit analiza, analiza efektivnosti troškova, i sl.). Prisustvo predmeta iz druge i treće oblasti dominantno je na programima gde je većina upisanih studenata bez prethodnog radnog iskustva, gde postoji interes nevladinog sektora ili postoji specifična potreba državne uprave za unapređenjem analitičkih kapaciteta.

Konačno, četvrta grupa predmeta obuhvata oblast upravljanja državnom upravom. Prisustvo i obuhvat predmeta ove oblasti je veći ako je program bliži masteru državne uprave (eng. master of public administration) ili je struktura studenata takva da su to mahom zaposleni u državnoj ili lokalnoj upravi. Ipak, prisustvo predmeta iz ove oblasti je

neophodno i analitički orijentisanim programima. Prvo, njima se omogućava bolje razumevanje konteksta u kome se sprovode javne politike, načina organizacije i upravljanja **državnom upravom**. Drugo, analiza radi analize neće doneti boljitak ako se ne spozna način njihovog sprovođenja. Nedostatak ovih predmeta na sličnim programima koje nude univerziteti u SAD bio je predmet kritika. Drugim rečima, ova grupa predmeta bavi se pristupima definisanja problema, određivanjem opcija, i drugim ključnim koracima u procesu donošenja javnih politika. U suprotnom, u praksi bi se često ishod javnih politika mogao opisati ekonomskom poštapalicom „da je put u pakao popločan dobrim namerama“, odnosno, sprovodiće se sofisticirana ekonomska analiza za rešenja koja za date okolnosti nemaju mnogo smisla i mogu biti kontraproduktivna.

Kako smo već pomenuli, programi se značajno razlikuju. Ipak na osnovu analize, mogli bismo da kažemo da „tipični“ program sadrži četiri obavezna predmeta od čega je 1.5 predmeta iz oblasti uvoda u javne politike, 1.3 predmeta koje pokrivaju istraživačke metode, 0.7, odnosno 0.5 predmeta koji se odnose na ekonomsku analizu, odnosno državnu upravu. Navedeni ponderi ukazuju i na moguću distribuciju broja časova i ESP bodova programa u oblasti analize javnih politika.

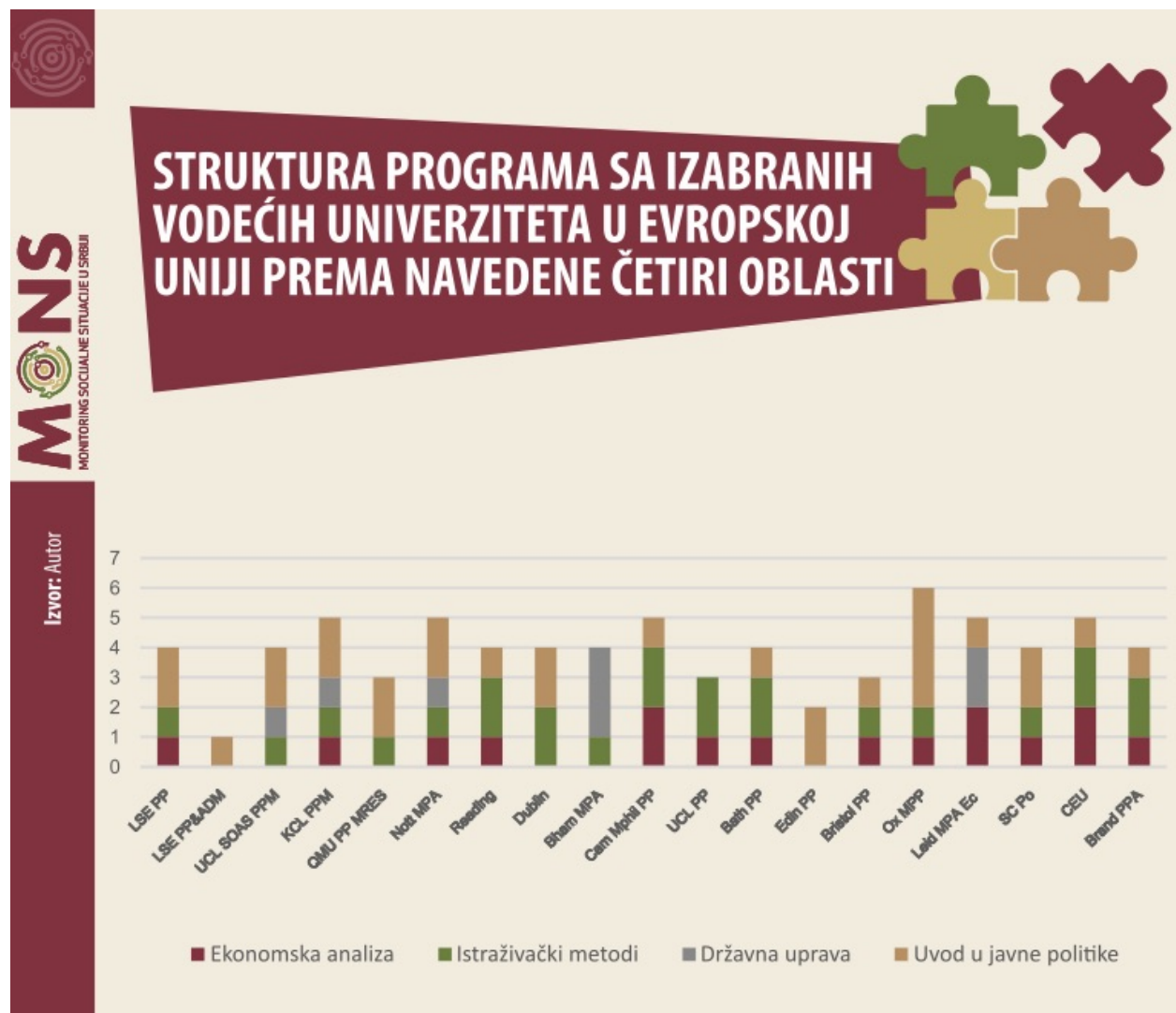
Slika 2. „Tipičan“ program iz oblasti analize javnih politika



Pored ova četiri predmeta, programi sadrže veliki broj raznorodnih opcionih kurseva povezanih sa određenim područjima javne politike – zdravstvom, obrazovanjem, životnom sredinom ili bezbednošću. Liste dostupnih opcionih kurseva se prilagođavaju često na godišnjem nivou i zavise najčešće od raspoloživosti predavača.

Slika 3.

Struktura programa sa izabranih vodećih univerziteta u Evropskoj uniji prema navedene četiri oblasti.



Bitna odrednica obrazovanih programa u oblasti javnih politika je korišćenje različitih pristupa i metoda izvođenja nastave i prenošenja znanja. Po pravilu naglasak je na praktičnom pristupu, tako da je značajan oblik nastave kroz studije slučaja i rešavanje problema.

Postoje brojni izazovi formulisanja obrazovnih programa u oblasti javnih politika. Njihovo formiranje i održivost predstavljaće još teži poduhvat. Drugim rečima, potrebno je naći pravu meru (format i obuhvat programa) koji će dugoročno unaprediti oblast i stvoriti dovoljan broj kvalitetnih „analitičara“. Pomeranje klatna isključivo ka metodama i ekonomskoj analizi stvorilo bi tehnički potkovanu kastu analitičara koji ne razumeju logiku intervencije i koji bi sprovodili analize radi analize, a ne radi rešavanja problema. Nije dovoljno samo analizirati, već i osmisliti mere javne politike. Pomeranje klatna ka procesu i upravljanju proizvelo bi analitičare koji to zapravo nisu. Stoga je delimično ograničavanje slobode izbora i insistiranje na četiri oblasti kao „tvrdom“ jezgru ovakvih programa poželjno. Konačno, očigledno je da kompetencije budućih analitičara i kreatora javnih politika danas zahtevaju posebne veštine – komunikacije, kritičkog promišljanja, obrade velikog broja podataka. Program koji ne inkorporira ove veštine, neće stvoriti **zapošljive kadrove**.

Dodatni izazov predstavljaće izrada odgovarajuće literature sa domaćim primerima. Izbor udžbenika u oblasti javnih politika nije tako bogat, poput na primer ekonomije. Takođe, njihova univerzalnost je ograničena specifičnostima nacionalnih okvira (slično pravu), kulturom, predznanjima koje su prosečni studenti ili državni službenici stekli u prethodnim obrazovnim ciklusima.

Oba procesa trajaće u najboljem slučaju tri do pet godina. Veliki napor ulaže se na naša tri najveća univerziteta kroz Erasmus plus projekat PPMA – Interdisciplinary short cycle programs in policy making and analysis. U izuzetno interdisciplinarnom timu profesora sa Univerziteta u Novom Sadu, Univerziteta u Beogradu i Univerziteta u Nišu, od 2018. godine radi se na razvoju 20 predmeta koji će se kombinovati u kratke programe prilagođene različitim polaznicima i njihovim potrebama, ali u okvirima iskustava i prakse sa vodećih univerziteta u Evropi. Partneri u ovom trogodišnjem projektu na izgradnji kapaciteta su Univerzitet u Lajdenu, Kings koledž iz Londona i Univerzitet Est Kretej iz Pariza, kao i jedna francuska nevladina organizacija koja se bavi inovacijama u oblasti javnih politika – 27. region. U Srbiji, pored tri univerziteta, na ovom projektu učestvuju i Republički sekretarijat za javne politike i dve nevladine organizacije – SeConS i FREN. Ovi programi obuhvataju proces kreiranja javnih politika; teme iz oblasti političkih institucija, kako bi se razumeo politički kontekst za bavljenje javnim politikama; ekonomiju javnog sektora i ekonomske koncepte potrebne za ekonomske analize efekata i vrednovanje javnih politika; predmete iz oblasti upravljanja u javnom sektoru; praktične veštine za ocenu efekata i vrednovanje javnih politika; upravljanja međunarodnim razvojnim projektima; kao i različite oblasti javnih politika poput politike obrazovanja, javnog zdravlja, socijalne politike, poljoprivredne politike i bezbednosne politike i tema koje su relevantne za javne politike na nivou lokalnih samouprava.

Autor: dr Branko Radulović