

# Zar javne politike ne kreiraju političari? Gde je mesto za stručnjake i ko sve može da učestvuje u kreiranju javnih politika?

Odluke o državnoj intervenciji (ili njenom odsustvu) u rešavanju problema u domenu javnog interesa donose se u okviru političkih tela – vlade, skupštine, lokalnih organa vlasti. One su po svojoj prirodi političke. Iako su političke odluke, interes samih donosilaca odluka (eng. *policy makers*) trebalo bi da bude da se upotrebi što objektivniji analitički instrumentarijum. U praksi su odluke na kraju u domenu političke odgovornosti i jesu političke, ali jednom kada postoji političko opredeljenje, pravac ili načelna rešenost da se određeni problem reši, političari imaju na raspolaganju niz aktera koji formulišu i realizuju datu javnu politiku. To su, pre svega, državni aparat koji uključuje i stručne službe, ali i mreža instituta i think tankova (koji su vrlo često okrenuti manje ili više određenim političkim idejama). Njihova uloga je da konkretnu odluku sprovedu u praksi, da obezbede da ona daje željene efekte (tj. minimizira negativne posledice na one društvene grupe koje su pogođene) i da ima legitimitet.

Strateške odluke (tj. javne politike) donose se, prirodno, u uslovima neizvesnosti i tiču se planiranja promena u ekonomiji i društvu koje su složene i na koje vlast svojim instrumentima može samo indirektno uticati. U takvim okolnostima, analiza podataka, predviđanja i ocene efekata pomažu da se donese što kvalitetnija odluka i smanji neizvesnost i rizici. Oko većine odluka u društvu obično postoje tenzije različitih grupa. Javnim politikama se po pravilu menja *status quo*. Nekim grupama više odgovara *status quo*, a drugima više odgovara promena. Zato je analiza javne politike korisna iz ugla donosioca odluka i da bi se sagledale posledice, razumeli eventualni otpori i odluka učinila mogućom i primenjivom.

Na primer, zvanična politika izražena u ekspozeu premijera Skupštini može biti da se aktivnim merama zapošljavanja pomogne smanjenje nezaposlenosti. Ipak, političari nemaju jasnu sliku koje su to mere, koja znanja i veštine i kakvi profili nedostaju na tržištu rada. Koje nedostatke je moguće korigovati organizovanjem savetovanja i obuka i za koje grupe tj. profile na tržištu rada? Da li nedostaju radnici u nekim opštinama, da li u susednim postoje viškovi tražene radne snage? Za sve to postoje stručne službe u ministarstvu rada, u ministarstvu prosvete i ministarstvu privrede. Postoje i delovi Nacionalne službe za zapošljavanje koji sprovode trenutno važeće mere i imaju podatke sa tržišta rada na osnovu kojih se mogu bolje razumeti potrebe.

Većina ljudi ima predrasude o državnoj administraciji kao o bezličnoj birokratiji. Ona ima brojne poslove: administrativne funkcije tj. vođenje upravnih postupaka (izdavanja različitih rešenja, upisa i izvoda iz registara, dodele prava i sl.); inspeksijske funkcije (osiguranja da se propisi dosledno primenjuju putem raznih vidova provere i kontrole); normativne funkcije (pripreme propisa da bi se regulisale pojedine oblasti), te razne pomoćne poslove. No, pored svega toga, kao veoma bitnu a možda i najvažniju funkciju u svojoj strukturi, javna uprava ima ulogu u kreiranju javnih politika. Moderne uprave

često u svom sastavu imaju i posebne jedinice za analizu, planiranje, procenu ekonomskih efekata propisa kojima se uvodi regulacija, izradu strategija u različitim oblastima javne uprave.

Planiranje javnih politika je neraskidivo povezano sa samim upravljanjem u državnoj administraciji. Upravljanje ili menadžment predstavlja neophodnu funkciju u svakoj organizaciji koja je odgovorna za ostvarenje ciljeva organizacije. Već krajem dvadesetog veka stara hijerarhijski organizovana birokratska uprava (tzv. veberijanska država) menja se sa napretkom informacionih tehnologija, jačanjem civilnog sektora i sve većim nepoverenjem u državu. U to vreme, agenda pred kreatorima javnih politika postaje sve složenija. U takvim okolnostima, rađa se ideja o novom načinu upravljanja uokvirenom u konceptu „nove javne uprave“ (engl. *new public management* ili NPM).

Ovaj koncept podrazumeva veću transparentnost rada državne uprave, participativnost i njenu veću odgovornost (za trošenje zajedničkih budžetskih sredstava). U rad državne uprave uvodi se merenje rezultata po ugledu na velike korporacije. Za razliku od korporacija, gde se indikatori uspeha definišu u odnosu na doprinos ciljevima kompanije od kojih je najvažniji profit, u javnom sektoru se pokazatelji izvode iz ciljeva javnih politika. Tako se, na primer, u oblasti politike unapređenja javnog zdravlja meri broj bolničkih kreveta ili pacijenata po doktoru, broj pregleda i sl, broj uspešnih operacija, procenat dijagnostifikovanih bolesti sa izlečenjem od ukupne incidence neke bolesti. U sledećem koraku, to se sve poredi sa imputima tj. potrošenim novcem na celoj teritoriji, delu teritorije ili na nivou pojedinačne zdravstvene ustanove. Na taj način je upravljanje tj. mehanizmi koji se koriste da bi se obezbedilo efikasno ispunjavanje same svrhe državne administracije – direktno oslonjeno na sistem planiranja tj. kreiranja javnih politika. Taj sistem planiranja služi da se postave ciljevi, osmisle instrumenti, te razviju pokazatelji koji bi obezbedili praćenje efekata i kasnije evaluaciju tj. vrednovanje konkretne državne intervencije.

Poslednjih godina, opet u duhu sveopštih promena u društvu – deregulacije, daljeg napretka tehnologije, jačanje uloga velikih globalnih korporacija i civilnog sektora – dodatno se menja viđenje uloge države. Neki ljudi zagovaraju i tzv. direktnu demokratiju (engl. *deliberative democracy*), a sama administracija menja se u pravcu još participativnije i fleksibilnije strukture sa većim učešćem nevladinog sektora i u kreiranju javnih politika i u sprovođenju pojedinih javnih usluga.

Sve pomenute promene u organizaciji državne uprave prate sve veći zahtevi u pogledu kvalifikacija zaposlenih, kao i trend da se sa kulture neprikosnovenih pravila i bezlične birokratije, države transformišu ka kreativnim otvorenim organizacijama koje se, nalik privatnim korporacijama, daleko više oslanjaju na pojedince, njihova znanja i sudove o konkretnim pitanjima koja su važna za građane. Građanin je sve više u fokusu i vodi se računa o kvalitetu usluge za građanina. Umesto javne uprave, sve više se koristi termin "javni servis" (eng. *service* – usluga). Odlučivanje je sve manje proceduralno definisano, a sve više se oslanja na ocenu komisija, potkrepljenu stručnim izveštajem, objektivnim pokazateljima i tome slično. Adekvatno obrazovani kadrovi potrebni da bi se primenjivao „novi“, sve fleksibilniji okvir za planiranje javnih politika, predstavljaju, dakle, ključni

resurs. Na vodećim svetskim univerzitetima uveliko bujaju obrazovni programi iz javne uprave i javnih politika (engl. *public administration i public policy*) koji privlače talentovane pojedince, ne zaostajući u atraktivnosti za sličnim programima namenjenim radu u privatnom biznisu (engl. *business administration*).

U svetlu ovakvih trendova, kako bi se iznalazila što efikasnija rešenja za javne politike, istražuju se novi načini i pozajmljuju metode iz drugih disciplina. Neke od njih su dizajn (da bi se prema korisniku osmislile javne usluge) ili psihologija (da bi se upotreбили psihološki poznati mehanizmi donošenja odluka pojedinaca za efikasnije postizanje zajedničkog cilja – kao alternativa rigidnim tradicionalnim metodama na kojima se zasniva regulacija – zabrane i kažnjavanja).

Zbog napretka tehnologije, sve su više dostupne velike administrativne baze podataka za alternativnu upotrebu, ali i razni drugi podaci koji se kreiraju ne nužno za potrebe javnih politika, ali se mogu kreativno upotrebiti za razumevanje volje građana ili dobijanje povratne informacije ili popravljjanja kvaliteta javnih usluga. Tako se, na primer, podaci o upotrebi mobilnih telefona koriste, uz pomoć novih analitičkih metoda u oblasti Big data (uključujući mašinsko učenje i veštačku inteligenciju), za optimizaciju javnog transporta, jer se mogu pratiti opterećenosti pojedinih zona i pravaca i prilagođavati prema tome učestalost vozila javnog prevoza. Još jedan vid upotrebe novih tehnologija za demokratičnije i sigurnije zadovoljenje zajedničkih potreba jeste i upotreba blokčejn tehnologije koja se već ogledno u nekim gradovima koristi za glasanje na lokalnim izborima, a u nekim zemljama (Estonija) koristi za javni registar vlasništva nad imovinom – katastar.

Jasno je da će tehnološki napredak menjati postojeću ulogu države, nudeći nove mogućnosti participacije i pružanja javnih usluga. U tom smislu je važno da se razume uloga države u kreiranju i sprovođenju javnih politika tj. da se vodi računa na metodološki uokviren način o javnom interesu, ciljevima politika koji treba da budu u okvirima raspoloživih resursa (pre svega budžetskih sredstava) i paleti mera kojima se može uticati na željene društvene promene. Inovacije služe kao nadogradnja na dobro osmišljenu javnu politiku i pružaju mogućnost efikasnijih ishoda, s jedne strane, ili podstiču na promenu postojećeg načina vođenja javne politike, ako su se uslovi promenili i tehnologija rešila neke probleme za koje je nekada bila potrebna javna intervencija.

Na primer, danas se razvijaju digitalne platforme za javni prevoz na kojima građani ocenjuju vozače koji zahvaljujući GPS sistemima mogu lako da se snalaze po gradskim ulicama. One se ispostavljaju kao efikasna zamena za nekadašnju javnu politiku regulisanja javnog taksi prevoza tako što su taksisti u obavezi da polože (i plate polaganje) ispit iz poznavanja grada. Na osnovu toga bi dobili licencu za bavljenje taksi prevozom. Time se stvarao veštački monopol (ograničenjem ukupnog broja taksi vozača), a samim tim i ekstra prihod za one sa licencom kako bi isplatili ulaganje u učenje i odgovarajuće vozilo i opremu (koji su u međuvremenu postali daleko pristupačniji). Ove tehnološke promene danas izazivaju brojne tenzije postojećih taksi

vozača i novopridošlih radnika na „digitalnim platformama“ i nameću gradskim, a i državnim vlastima, da preispitaju javnu politiku u oblasti javnog prevoza građana.

Iz prethodnog je jasno da je za efikasan sistem upravljanja u javnom sektoru zasnovanom na konceptu javnih politika potrebno veće oslanjanje na ljude, njihova znanja, sudove, komunikaciju, a manje na detaljno definisane procedure kojima se predviđa svaki korak u postupanju administracije. Ovo podrazumeva veći nivo stručnosti u samoj upravi, ali i u široj javnosti koja ima interesa da prati efekte javnih politika na sopstveno blagostanje. U pitanju je stručnost, kako za određene oblasti javnih politika (domensko znanje iz obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, bezbednosti i sl.), tako i poznavanje metoda za ocenu efekata pojedinih faktora i posedovanje analitičkih veština za prosuđivanje i izolovanje uticaja faktora koji su relevantni od npr. viših sila, iznenadnih događaja i tome slično. Iz ovog razloga, posebno je važno da se unaprede veze između stručnjaka i donosilaca odluka, kao i da se unaprede obrazovni kurikulumi na onim programima gde se obrazuju budući učesnici u procesu kreiranja javnih politika.

Autor: dr Jasna Atanasijević, docent na Departmanu za matematiku i informatiku Prirodno-matematičkog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu