

Данијела Ненадић*

Институт за политичке студије, Београд

УТИЦАЈ АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У РАЗВОЈУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ОБРАЗОВАЊУ

Сажетак

Рад разматра улогу и значај аналитичких центара у развоју националних политика, с посебним освртом на област образовања у Републици Србији. За боље разумевање предочене су дефиниције појма, као и кратак историјат аналитичких центара. Део рада посвећен је указивању на значај и улогу аналитичких центара у процесу дефинисања јавних политика, са посебним освртом на област образовних политика. Укратко је представљен развој ових организација у Републици Србији. С обзиром да је Србија вишенационална држава, у тексту је предочена важност аналитичких центара у том контексту. На крају, кратко су представљена два примера добре праксе који илустративно указују на улогу коју су аналитички центри имали у формулисању нових јавних политика у образовању.

Кључне речи: *јавне политике, образовање, аналитички центар, образовне политике.*

* E-mail: danijela.nenadic@gmail.com, <https://orcid.org/0009-0009-4269-0517>

УВОД

Током последњих година јавне политике као релативно нов појам добијају на значају приликом дефинисања стратешких приоритета и циљева влада и државних институција. Држава креира јавне политике у различитим областима – економија, здравство, образовање, култура, заштита животне средине и другим, а са циљем унапређења стања у одређеној области и у друштву у целисти, односно у обезбеђивању јавног интереса грађана. Главни носиоци израде јавних политика остају државни органи. Мноштво и разноврсност тема утицале су на то да се у обликовање јавних политика све више укључују *think tank* организације, нудећи стручност и свеобухватно сагледавање проблема који се настоји решити. Због тога је утицај ових организација све већи, а њихов допринос се често наглашава.

ПОЈАМ И ИСТОРИЈАТ АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА

Аналитички центри постали су важан фактор у креирању јавних политика у свету, нарочито у државама у којима ови центри имају релативно дугу историју. То се, пре свега, односи на Сједињене Америчке Државе, Велику Британију, Немачку и Аустрију у Европи. Утицај аналитичких центара на другим континентима је разнолик. Најјешће се као пример утицаја и броја аналитичких центара наводе Кина и Јапан, док се на афричком континенту углавном говори о аналитичким центрима чија је улога подршка властима у креирању нових јавних политика. Аналитички центри представљају англосаксонски феномен, а „настали тамо где доминира рационално расуђивање, ове организације траже управо такво окружење како би могли да функционишу пуним капацитетом“ (Buldioski 2009).

За потребе овог чланка, неопходно је најпре понудити неколико дефиниција аналитичких центара, као и образложити разлику између њих и других облика организовања који имају сличне циљеве. Такође, важно је разумети да аналитички центри нису свуда једнообразни, те да се разликују по многим карактеристикама, укључујући величину, теме које обрађују, осниваче и циљеве.

Појам и дефиниција аналитичких центара

Најпре је важно расветлити термилошке дилеме у вези са појмом *think tank*. Овај термин се не користи од оснивања првих оваквих организација. Бојовић (2010) наводи да у ширу употребу назив *think tank* улази у постратном периоду као синоним за самосталне истраживачке установе у области одбране и националне безбедности и то тек тек педесетих година прошлог века од почетка рада Ранд корпорације (RAND Corporation).² Термин *think tank* је англо саксонског порекла и у многим језицима се не преводи. Управо превод ове синтагме често уноси забуне у теоријским и практичним расправама. У покушају проналаска најбољег превода синтагме *think tank* на српски језик користе се бројни термини: аналитички центар, независна истраживачка установа, експертска организација, експертска група, труст мозга, организација јавне политике, институт за интелектуалне услуге и друге. Управо разноврстан спектар могућих превода говори о врло широкој области деловања ових организација, њиховој улози и значају у друштвено политичком животу. *Think tank* је термин који се уобичајено користи за независне организације које проучавају политичке, социјалне, економске и друге практичне политике, предлажу идеје за њихово унапређење, заговарају потребу за променама и информишу јавност у вези са предлозима. Ипак, за потребе овог рада биће коришћен термин аналитички центри и то најпре због улоге које ове организације имају у анализи значајних друштвених проблема и феномена и осмишљавању нових јавних политика како би уочени проблеми били превазиђени.

Друга велика дилема у вези са аналитичким центрима тиче се покушаја њиховог што прецизнијег дефинисања. Најчешће се за разумевање појма аналитичких центара каже да су то „непорфитне, непартијске (што не треба изједначити са недостатком идеологије), независне (у смислу управљања) организације које се баве студијом националних или међународних политика“ (Abelson 2002). Друга широко прихваћена дефиниција наводи да су „аналитички центри независни (и најчешће приватни) институти за истраживање политика који окупљају људе ангазоване на истраживању специфичних области политика или широког спектра политичког деловања који активно теже да образују/упуте или посаветују креаторе

² Ранд корпорација је била препозната по давању савета из области војне политике.

политика и јавност кроз многобројне канале које користе“ (Stone 2000). Аналитички центри су „организације или институције за истраживање и анализу јавних политика које генеришу истраживања политика, анализе и савете о националним и интернационалним питањима у напору да омогуће креаторима јавних политика и јавности да доносе информисане одлуке о важним политичким питањима. Ангазоване на истраживањима и заступању, оне представљају мост између знања и моћи модерних демократија“ (Stone 2007). Аналитички центар је институт, организација или компанија која путем истраживања, давања савета, предлога или едукацијом интересних група покушава да истакне и формулише важне политичке, економске и друге теме и на тај начин утиче на процес доношења одлука у друштву. Даскаловски (2009) наводи да се независни истраживачки центри (аналитички центри) разликују од истраживачких одсека на универзитетима и од разних државних института по томе што се не баве истраживањем које ће бити само себи сврха. Повезница за све дефиниције јесте да аналитички центри имају значајну улогу у креирању јавних политика.

За разумевање улоге аналитичких центара важно је нагласити разлику између њих и других облика организовања, пре свега разлику у односу на организације цивилног друштва. Абелсон (2006) наводи да се разлика највише огледа у „кључној тежњи аналитичких центара да утичу на креирање јавног мњења и јавне политике, док би приоритети организација цивилног друштва ангажованих у области креирања политика и јавног заступања били заступање интереса (дела) јавности, својих циљних група, насупрот поменутом вршењу утицаја на креирање схватања јавности о политикама“. Наводи се и да је разлику могуће пронаћи у специфичној експертизи истраживача и других ангажованих особа у *think tank* организацијама за самостално обављање активности истраживања, анализе, креирања политика, заступања, и друго, односно самостално промишљање политичких околности и вршење утицаја на њихово унапређивање кроз успостављање веза с доносиоцима одлука који за овом експертизом препознају потребу (Vodič kroz evropske think tank organizacije 2012).

Мада у стручној јавности нема сагласности ни у вези са разврставањем аналитичких центара, обично се за класификацију користи неколико критеријума:

- Теме: уско специјализовани за једну област или вишедисциплинарни.
- Независност: непрофитне, непартијске организације, организације при универзитетима или блиске универзитетима, владине организације или организације блиске владама, профитне или профитно оријентисане организације, организације политичких партија или организације блиске политичким партијама.
- Обухват деловања: локалне, националне, међународне и глобалне, односно регионалне.

Историјат аналитичких центара

Аналитички центри релативно су нов феномен у политиколошким и друштвеним студијама, иако су прве овакве организације основане у Великој Британији средином 19. века. У периоду првог светског рата долази до оснивања неколико аналитичких центара. Карнеги фондација (Carnegi Endowment for International Peace, 1910) се најчешће наводи као прва *think tank* организација у САД. Појам *think tank* почиње да се користи знатно касније, средином педесетих година 20. века и потиче из назива организација које су пружале савете у области војне политике.

Прве организације овог типа разликују се од данашњих аналитичких центара. На почетку, то су углавном биле нестраначке организације које се нису директно укључивале у политичке процесе. Њихов примарни циљ је био да утичу на процесе кроз образовање и ширење информација. Стога су њихове активности биле усмерене првенствено на организовање предавања, држање лекција, објављивање истраживачких радова и успостављање контакта између научника и доносилаца одлука (Willis, 2023).³

Повећање броја аналитичких центара доводи се у везу са потребом обнављања организација цивилног друштва и то нарочито након завршетка Другог светског рата. Кључни утицај на даљи развој и ширење утицаја аналитичких центара имале су урбанизација и глобализација. Када се говори о развоју аналитичких центара наводе се три таласа: први талас траје до 1945. године, други талас почиње након завршетка Другог светског рата и завршава се читавим

³ Према наводима Чатам хауса (Chatam House), почетком 20. века забележено је релативно мало аналитичких центара у свету, средином прошлог века говорило се о неколико стотина организација, а по сада доступним информацијама регистровано је нешто мало мање од 8 хиљада организација.

низом догађаја од којих је први ОПЕЦ криза 1974. године, док трећи талас започиње деловањем независних центара за истраживање јавних политика у условима глобализације, европеизације и транснационализације. Ови глобални процеси утицали су на стварање нових политика у националним оквирима (Stone 2000).

По подацима из извештаја Директоријума аналитичких центара (Open think tank directory) за 2022. годину, аналитички центри настављају да расту и поред великих криза. Њихова анализа обухвата 3140 организација које су уписане у директоријум. Државе са највише аналитичких центара су Сједињене Америчке Државе (453), Кина (187), Немачка (184) и Велика Британија (149). Најчешће теме које су биле у фокусу рада аналитичких центара су: међународни односи (због утицаја рата у Украјини), заштита животне средине, мир и безбедност, економија, владавина права и добра управа. Када се сагледа број аналитичких центара по континентима, највише их је у Европи, затим у Азији. У Европи доминирају теме заштите животне средине и енергетика, климатске промене, међународни односи (и то највише европске интеграције и геополитичке последице рата у Украјини). И у оквиру континента постоје бројне разлике, па су тако аналитички центри врло утицајни у САД, док је у Канади њихова улога и број знатно мањи. У Европи, као што је наведено, предњаче Немачка и Велика Британија. У земљама источне Европе такође су приметне разлике. Највише је аналитичких центара у Русији, затим у Румунији, Пољској, Мађарској, итд. Поједини аналитичари сматрају да не постоји директна веза између успеха реформи практичних политика и постојања јаког сектора аналитичких центара у централној и источној Европи (Krastev 2003). Иако је тип конститутивног режима и партијског система, након слома комунизма, био сличан у земљама источне Европе, аналитички центри су у појединим државама имали значајну улогу у промени јавних политика и наратива (Бугарска, Румунија, Пољска, Словачка), док су у другима реформе (успешно или мање успешно) спроведене без или уз врло мало учешће ових организација (Естонија, Литванија, Чешка, Словенија). За Србију се најчешће наводи број од око 30 аналитичких центара. Међутим, у стварности организација специјализованих за израду анализа, истраживања, креирања политика и заступања нема у броју о којем се говори.

УЛОГА АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У КРЕИРАЊУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Доналд Емерсон је рекао да се аналитички центри изразито разликују по величини, изворима финансирања, областима специјализације и слично, али оно што имају заједничко је настојање да врше утицај на јавно мњење и политике. То је њихов *raison d'être*. Јавне политике, било оне локалне, националне или регионалне, примарно за циљ имају унапређење ситуације у различитим областима као и побољшање квалитета живота грађана. Носиоци јавних политика уобичајено су државни органи и институције које својим интервенцијама настоје да обезбеде промене у циљу побољшања квалитета у датој области. Но, већ дуго је јасно да државе, односно државне институције то нису у могућности да ураде увек и самостално, нарочито у контексту нових проблема (као што су били мигрантска криза или пандемија COVID 19), па и различитих криза кроз које пролазе друштва. Стога не изненађује све значајнија улога аналитичких центара у свету. Тако у САД, која има релативно отворене процесе дефинисања практичних (националних) политика, јасно подељену законодавну и извршну власт, слабе политичке партије и јако политичко предузетништво, ове организације цветају већ двадесет година (Buldioski 2009).

Аналитички центри су организације које се баве истраживањима, анализом и саветодавним радом у области практичне политике и јавности омогућавају да донесу квалификоване одлуке о питањима из ове области (McGann and Weaver 2000). Они имају и улогу медијатора између власти и јавности, трансформишући идеје и проблеме у питања практичне политике, идентификују, артикулишу и оцењују актуелна и нова питања, проблеме и предлоге и стварају конструктивно окружење за размену идеја (Ibid).

Најважнија област рада аналитичких центара огледа се у изради квалитетних докумената који анализирају проблем и предлажу конкретне начине унапређења јавне политике и решавање уоченог проблема. То значи да аналитички центри најпре препознају проблем у одређеној области. Ово могу да ураде самостално или да им други актери (доносиоци одлука, приватне компаније и др.) укажу на потребу за унапређење одређених политика, те да их ангажују како би поменути анализу сачинили. Разлог за деловање аналитичких центара често је недостатак капацитета државних

институција или других организација да израде анализе, као и због разноврсних и бројних тема које је важно укључити како би секторске и/или међусекторске политике одговарале потребама времена и конкретног друштва. Други значајан разлог за поверавање посла аналитичким центрима је њихова способност да ангажују стручњаке из различитих области који могу да, на свеобухватан начин, сагледају проблем и понуде решења.

Након препознавања и дефинисања проблема, аналитички центри приступају изради анализе, укључујући и избор најбољих метода за разумевање питања. Предлог практичне политике који изради аналитички центар не може бити ефикасан уколико не садржи препоруке за унапређење постојећег стања. Те су препоруке кључне за успех практичне политике која се жели променити и применити. Уколико доносици одлука прихвате препоруке и понуђена решења аналитичког центра, ове организације могу да наставе да надгледају спровођење политика, а у појединим случајевима и да процењују успешност истих.

УЛОГА АНАЛИТИЧКИХ ЦЕНТАРА У КРЕИРАЊУ ОБРАЗОВНИХ ПОЛИТИКА

Аналитички центри могу да имају велику улогу у обликовању јавних политика, па тиме и појединачних јавних политика које се односе на једну конкретну област.⁴ Истраживања показују да се мали број аналитичких центара бави темама у уској вези са образовањем, иако се ова област убраја у теме дефинисане добрим управљањем. Ипак, и поред релативно малог броја образовних аналитичких центара, њихова се важност често наглашава. Разлоге за ово треба, између осталог, тражити и у нарастајућој потреби за квалификованом „радном снагом“, специјализованом да одговори на нове потребе и феномене у друштву, па и због све веће мобилности. Образовни системи су често троми и тешко се прилагођавају променама, па стога доносиоцима одлука предлози аналитичких центара могу бити од велике користи.

Јаковлевски (2016) је идентификовао 133 организације које спроводе истраживања и заговарање са циљем да директно или индиректно обликују образовне политике. Највећи број ових

⁴ Као што је наведено, на глобалном нивоу теме којима се најчешће баве аналитички центри су из области безбедности, заштите животне средине, доброг управљања, економије.

аналитичких центара је у САД (39%), у Европи их је 24%, Јужној Америци 15%, Африци 14% и Азији 8%.

Када се говори о важности унапређења образовног система, треба навести да образовање може имати кључни трансформативни ефекат на животне шансе младих (и не само младих) људи. Осим што има позитиван ефекат на појединце, образовање је од највеће важности за развој друштва. Квалитетно образовање такође промовише економску продуктивност и кохезивно друштво.

Образовни системи широм планете оптерећени су различитим проблемима, а и даље много људи нема приступ образовању. Образовни системи су често застарели и не одговарају потребама времена. Такође, најчешће нису усмерени на развој појединца и личности, не подстичу критичко и другачије мишљење и суспрежу иновативност. Државе и друштва не препознају у довољној мери значај образовања, а предност се даје инфраструктури, безбедности, енергетском сектору и другим питањима, односно оним областима у којима су побољшања одмах видљива или оним питањима која су „политички популарна“.образовање није улагање у данас, а резултати се могу видети тек након извесног времена. Но, управо су ти резултати пресудни за напредак било којег друштва. Ово се најбоље види у државним буџетима у којима се за образовање и науку, по правилу, одвајају релативно мала средства. По извештају ОЕЦД за 2020. годину, држава која највише улаже у образовање (основно, средњошколско и универзитетско) је Луксембург, следе Норвешка, Исланд и Сједињене Америчке Државе, Данска, Аустрија, Шведска⁵.

Идентификовање и провомисање добрих образовних политика од највеће је важности за развој друштва. У том смислу, образовне политике су део јавних политика које једна држава спроводи, а које се односе на креирање стратешких праваца образовања, креирање и константно унапређивање законске регулативе из дате области, образовне праксе које се реализују, начин на који се образовање повезује са другим секторима јавних политика (Ђорђевић 2008). Образовне политике нераскидивно су повезане са друштвеним, социјалним, економским и културолошким контекстом друштва у којем и за које се дефинишу.

Традиционално разумевање образовања наглашава улогу државних органа, најчешће министарстава у чијој је надлежности

⁵ Највише се у образовање улаже у Европи, а у првих десет држава је још једино Јужна Кореја са азијског континента.

питање образовања. Но, последњих деценија долази до јасне промене у разумевању начина на који би образовна политика, на националном и међународном нивоу, требало да буде креирана да би на адекватан начин одговарала потребама друштва и времена. У том смислу, ефикасне образовне политике могу да буду само оне које укључују три кључна актера: државне органе, практичаре, односно образовне институције и просветне раднике и на крају, али не мање важно, аналитичке центре. На међународној конференцији о образовној политици - Knowledge for Action: Strategies for An Evidence Based Education Policy - закључено је да је улога државе у креирању образовних политика пренаглашена, образовна пракса се премало пита и истражује, а резултати истраживања образовања се премало искоришћавају (Коваћ 2007).

Још је 2007. године препозната важност овог питања и потврђено да се образовна политика мора заснивати на уважавању спознаја стечених из истраживачке перспективе. Но, и даље се често занемарују истраживања и препоруке аналитичких центара. Као једна од мањкавости образовних система наводи се и да се образовне политике најчешће доносе „одозго“, односно да их креира ресорно министарство (некад и у сарадњи са другим државним органима), без консултација са просветним радницима који би те промене требало да остваре у пракси и без (довољних) консултација и уважавања резултата истраживања аналитичких центара и стручњака. Такве реформе су најчешће осуђене на неуспех. Стога образовне политике, да би биле ефикасне и одговарајуће, морају да укључе нове налазе и истраживања и да, кључно, буду засноване на интеракцији најважнијих актера.

За разумевање процеса стварања образовних политика неопходно је размотрити и најважније фазе у овом процесу. С обзиром да у научној заједници нема јасне и једне дефиниције образовних политика, те да се ова област стално изучава, то су и фазе настанка образовних политика предмет различитих интерпретација. За потребе овог рада биће коришћено одређење фаза у настанку образовних политика које су понудили Weimer и Vining (1998) и Colebatch (2002). Према њиховој подели фазе у формулисању образовних политика су: а) фаза одређивања циљева и приоритета, б) фаза одлучивања, в) фаза имплементације, г) фаза евалуације и д) фаза ревизије. Практика указује да се у фазу одређивања циљева и приоритета ретко укључују други актери и/или организације осим државних органа, а

ту је улога аналитичких центара изузетно значајна. Такође, стручна јавност и аналитички центри нису довољно укључени ни у фазу имплементације. Овакав начин креирања и спровођења образовних политика доводи до недовољно добрих резултата у пракси. Зато се, нарочито у недовољно развијеним друштвима, па тиме и образовним системима, дешава да се образовне политике мењају често, углавном стихијски и да их није могуће спровести у пракси на начин на који је доносилац политике замислио.

У контексту образовних политика и улоге аналитичких центара важно је разликовати истраживања образовних политика и истраживања за образовне политике (Коваћ 2007). Док прва истраживања имају за циљ да разумеју постојеће образовне политике и укажу на предности и евентуалне мањкавости, истраживања за образовне политике би требало да укажу на правце у којима би требало да буду креиране образовне политике. Тренд истраживања образовних политика почиње у САД шездесетих година прошлог века, када су државни органи признали и прихватили да немају довољно капацитета, ресурса за израду анализа и базе података за доношење квалитетних одлука о правцима развоја образовања (McCarthy 1990). Стога су ова истраживања поверена најпре универзитетима у оквирима којих су настајали аналитички центри, а онда и другим аналитичким центрима који се најчешће дефинишу као независни и непартијски. Сличан тренд забележен је и у другим деловима света, а најчешће се наводе примери из Европе у којима аналитички центри иницирају и предлажу дефинисање приоритета и побољшање одређених сегмента образовања. Ове интервенције нису увек истог домета и истих ефеката, па се зато континуирано указује на потребу за још значајнијим ослањањем на налазе аналитичких центара у процесу настајања и/или(ре)дефинисања образовних политика.

На овом месту је важно поменути још један проблем. Након што аналитички центри ураде анализу и понуде препоруке за унапређење ситуације у области образовања, то не доводи нужно до укључивања резултата истраживања и поменутих препорука у конкретне јавне политике. Kirst (2002) наводи да постоји пет кључних димензија од којих зависи учинковитост дисеминације резултата истраживања: извори комуникације, канали дисеминације, облик комуникације, порука дисеминације и карактеристике примаоца поруке. Овим се указује на могуће разлоге због којих аналитички центри некада не могу да „наметну“ резултате својих истраживања и анализа

доносиоцима одлука, чак и када постоје јасни и недвосмислени докази засновани на теоријском и емпиријском истраживању. Проблем, како је идентификовано, лежи у превођењу резултата анализе и истраживања у конкретне информације које су од значаја за доносиоце одлука. Аналитички центри, уобичајено, у анализама препознају проблем и нуде могућа решења, али се, по правилу, не одређују које би решење било најбоље или најефикасније. Доносиоци одлука, са друге стране, углавном бирају решења која ће бити политички прихватљива, нарочито имајући у виду бираче и њихове ставове и која ће донети, по њиховој процени, највећу политичку, а не нужно и увек, друштвену подршку.

Из свега досада наведеног произилази да су образовне политике изузетно важне за свако друштво, али и на глобалном нивоу. Такође је јасно да државни органи којима је у мандату дефинисање оквира образовања нису у могућности да одговоре сами на овај изазовни задатак. Стога је оправдана и неопходна све већа укљученост аналитичких центара и то у свим фазама уобличавања образовних политика.

На крају овог дела, указујемо на улогу аналитичких центара у стварању образовних политика у национално мешовитим друштвима. Дефинисање ефикасних, увремењених образовних политика сложен је процес и у друштвима (мада је њих врло мало) у којима нису у великом броју заступљене различите националне или етничке заједнице. Формулисање образовних политика у друштвима која су вишенационална (као што је Србија) додатно су изазовна. Како наводи Бабић-Керкез (2016) полазиште је да образовне политике, као последица друштвеног контекста у ком се формирају, треба да допринесу превладавању етноцентризма и осигурају услове за дијалог различитих култура, у циљу педагошког деловања и остваривања хуманизације као основе развоја демократичности у друштву.

Један од основних проблема у дефинисању образовних политика у вишенационалним (тима и вишекултурним) друштвима је повлачење танке линије између задржавања културног и језичког идентитета заједнице и дефинисања образовних политика за читаву популацију. То се често види као сукоб два процеса - интеграције и асимилације. У том смислу, циљ образовних политика у вишенационалним друштвима мора да буде интеграција мањинских заједница, а да би се то постигло, потребно је уложити много напора и истраживања, сарадње са стручном јавношћу (укључујући и

аналитичке центре) и припадницима мањинске популације, да образовне политике не би биле доживљене или да не би довеле до асимилације мањинских група. Крајњи циљ образовних политика у мултикултурним друштвима би требало да буде стварање друштва у којем различите културе и етницитети не живе једни поред других, већ једни са другима, комуницирају и заједно доприносе побољшању услова живота. У оваквим друштвима важно је, нарочито кроз образовање, подвлачити да културне разлике нису проблем, већ напротив, богатство на којем друштво може само да просперира. Бабић-Кекез наводи да су инкорпорација или партиципација чланова културно различитих група у шири друштвени контекст, без губитка своје посебности, услов социјалног јединства и развоја демократије. Да би се то постигло неопходно је да темељне друштвене институције, али и образовне политике уваже захтеве за признавањем културним различитости, односно у том процесу велику улогу има поставка образовне политике и свакако њена реализација (Babić-Kekez 2016).

Пракса показује да је управо у дефинисању образовних политика у вишенационалним друштвима и државама улога аналитичких центара од немерљивог значаја, о чему сведочанства постоје у многим државама, нарочито у Европи.

У наставку следи кратак преглед утицаја и улоге аналитичких центара у дефинисању и унапређењу образовних политика у Републици Србији, уз два примера која се уобрајају у примере добре праксе.

Као што је већ речено, Србија „није богата“ аналитичким центрима. Према подацима доступним у анализи Think tank организација у Србији у потрази за утицајем, коју је сачинио Истраживачки форум 2016. године, аналитички центри су у нашој држави још били у повоју. У контексту поменуте анализе, аналитички центри су одређени као удружења чија је централна делатност усмерена на истраживање политика с циљем да се на основу указивања на недостатке правног оквира и праксе, као и формулисањем предлога и препорука, доносиоцима одлука и самој јавности представе могући правци унапређења. Анализом је установљено да, у том тренутку, у Србији делује 26 организација које испуњавају критеријуме из наведеног одређења.⁶ Анализа је

⁶ Највише аналитичких центара је основано у области европских интеграција, међународних и спољних односа, социјалне политике, а најмање у области заштите животне средине и економије.

нашла неколико кључних карактеристика: аналитички центри су производили много идеја, неадекватно су користили капацитете за њихово заступање, није било системског праћења и вредновања резултата, нису имали системско, већ пројектно финансирање, имали су мало стално запослених те су ангажовали стручњаке за различите анализе и недостајало им је стратешко усмерење целокупног рада.

Србију карактерише и својеврсна дистанца између доносилаца одлука и аналитичких центара и та се дистанца (па и неповерење) често уочава у пракси. Поменуто неповерење проистиче из застарелог схватања да су државне институције једине које могу да дефинишу јавне политике, те да су аналитички центри (и организације цивилног друштва у целини) противници а не сарадници државе и институција. Најчешће се наводе, добрим делом параноични разлози, у које се убраја и да аналитички центри добијају новац из иностранства па тиме и служе неким другим интересима а не интересима друштва. Имајући у виду да су у Србији институције политизоване и служе политичким партијама на власти, не чуди овакав однос према стручним аналитичким центрима који могу битно да допринесу креирању ефикаснијих образовних политика, па тиме и није необично што постоји мали број аналитичких центара који у оваквим условима тешко могу да обезбеде утицај и стабилно финансирање за остваривање својих циљева. Такође, државне институције не разликују у довољној мери аналитичке центре од других организација цивилног друштва, па то представља још једну препреку већем ангажовању аналитичких центара у креирању јавних политика.

Корак у добром правцу држава је направила оснивањем Републичког секретаријата за јавне политике у чијој је надлежности, између осталог да „обавља стручне послове који се односе на анализу, идентификовање потреба и достављање иницијатива за израду докумената јавне политике; обезбеђивање усклађености предлога докумената јавних политика и нацрта закона са усвојеним документима јавних политика у поступку њиховог доношења. Такође, секретаријат даје мишљење на садржај и квалитет спроведене анализе јавних политика, пружа методолошку подршку министарствима при изради јавних политика. Секретаријат редовно објављује анализе и студије, настојећи да укључи питања из свих области надлежности Владе Републике Србије. У области образовања, Секретаријат је израдио неколико докумената који су од важности

за овај рад.⁷ Постојање једног оваквог државног органа указује на важност циљаних јавних политика у сваком сектору и његово оснивање и рад могу допринети изради квалитетних јавних политика. Но, за ефикасне јавне политике то није довољно, јер је немогуће обухватити све важне елементе у појединачним, па и укупним јавним политикама у одређеној области. У прилог томе говори и да је поменути Секретаријат урадио свега неколико анализа које се тичу образовања. Зато се и државни органи обраћају, ангажују и сарађују са независним аналитичким центрима у изради својих јавних политика.

Када је реч о аналитичким центрима у Србији поменућемо неколико који се издвајају или по дужини постојања, капацитету да препознају проблеме и предложе решења и, коначно, по могућности да утичу на доносиоце одлука. Међу таквима најчешће се препознају Центар за либерално демократске студије, Београдски центар за безбедносну политику, Центар за европске политике, Центар модерних вештина и други.

Као што је наведено, мало је аналитичких центара у Србији који се фокусирају на образовна питања и образовне политике. Први такав аналитички центар је била Алтернативна академска образовна мрежа која је одиграла велику улогу у последњој деценији 20. века и увела иновативне начине промишљања образовних политика.

Управо је у оквиру Алтернативне академске образовне мреже почео да ради и Центар за образовне политике чија је основна сврха побољшање квалитета образовања (како формалног тако и неформалног) и то пре свега кроз формулисање нових и ефикаснијих јавних политика.⁸ Како стоји на њиховој интернет презентацији Центар за образовне политике (ЦОП) је независни мултидисциплинарни истраживачки центар који пружа стручну подршку доносиоцима одлука и практичарима у развоју, примени и евалуацији политика у области образовања. При том, ЦОП стално настоји да препозна и укаже на области којима, како доносиоци одлука, тако и научна заједница треба да се баве, при том снажно се залажући за информисање образовних политика и пракси доказима произведеним кроз рад у друштвеним наукама (www.sop.edu.rs). ЦОП је врло активан у изради различитих анализа, али

⁷ „Упоредна анализа начина финансирања научне делатности од стране државе“ 2019 године, „Жене као носитељке промена у образовању и науци“ 2019. године.

⁸ Центар за образовне политике самостално функционише од 2008. године.

и препознат у институцијама, нарочито у Министарству просвете, као један од аналитичких центара на чија се истраживања и анализе може ослонити. Тако је, на пример, у светлу мигрантске кризе и последица које је та криза имала и на образовни систем у Србији, ЦОП учествовао, заједно са Министарством просвете, науке и технолошког развоја (које је било издавач) у изради публикације „Приручник за школе у реализацији стручног упутства за укључивање ученика избеглица/тражилаца азила у систем образовања и васпитања – различитост у школи 21. века“. Друга таква публикација је приручник за планирање, спровођење и праћење мера за спречавање осипања ученика која је такође урађена заједно са ресорним министарством. Управо су ове анализе и у њима садржане препоруке добар начин да аналитички центри, специјализовани за једну област, помогну државним органима у изради нових јавних политика, нарочито имајући у виду више пута поновљену тезу да државни органи за то немају ни довољно капацитета, а ни довољан буџет који би обезбедио да се правовремено детектују и одреде нови приоритети и дефинишу циљане политике.

Примери улоге аналитичких центара у креирању образовних политика на југу Србије

На овом месту, пажња ће бити усмерена на конкретан пример учешћа аналитичког центра у креирању јавне политике у области образовања. Као што је речено, Србија је вишенационална држава која Уставом и законима припадницима националних мањина гарантује право на образовање на језику националне мањине и то у предшколском, основношколском и средњошколском образовању. Закон о основама система образовања и васпитања (члан 5.) предвиђа да се образовно-васпитни рад остварује на српском језику и ћириличком писму, а да се за припаднике националне мањине образовно-васпитни рад остварује на језику, односно говору и писму националне мањине. Када је реч о студијама, закон предвиђа да високошколска установа организује и изводи наставу на српском језику (Закон о *visokom obrazovanju* 2023, члан 95).⁹

⁹ У ставу два и три овог члана Закона наводи се да високошколска установа може организовати полагање испита и изводити поједине делове студија, као и организовати израду и одбрану завршног, мастер и специјалистичког рада и доктроске дисертације, на језику националне мањине и страном језику у складу са статутом, те да високошколска установа може остваривати студијски програм на језику националне мањине и страном језику, уколико

Због специфичности ситуације са албанском националном мањином и политичког контекста који корене вуче из безбедносне кризе на југу Србије из 2000. године, питање образовања на албанском језику и на високошколским установама постало је једно од централних, нарочито након 2007. године. Наиме, представници Албанаца са југа Србије (општине Прешево, Бујановац и Медвеђа), нарочито њихови политички представници, али и представници цивилног друштва, захтевали су отварање универзитета на албанском језику у овим општинама. Влада Републике Србије, нарочито кроз рад Министарства просвете, али и Службе Координационог тела Владе Републике Србије за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, у чијој су надлежности ове три општине покренула је разговоре са политичким представницима Албанаца са југа Србије. Како није било сагласности у вези са конкретним корацима, Служба Координационог тела је ангажовала Центар за образовне политике у циљу израде анализе која би на свеобухватан начин сагледала могућности за превазилажење проблема и то на начин да закони Републике Србије не буду прекршени, да буду пронађена најбоља решења која ће прихватити и мањинска заједница која промену настоји да оствари. Центар за образовне политике је сачинио „Студију изводљивости о могућностима развоја високог образовања на југу Србије“.¹⁰

Креирање јавних политика захтева одлично познавање система, процеса и механизма доношења одлука, али и одређени ниво разумевања односа међу актерима, односно заинтересованим странама укљученим у процес. Када су у питању вишенационална, а нарочито друштва која су у прошлости имала неке врсте конфликта, овај задатак је још компликованији због вероватноће да различите стране имају различите политичке циљеве, као и због одсуства поверења међу заједницама. Стога, јавне политике у таквом контексту морају да се ослањају на емпиријско и теоријско знање о области у којој се одређена активност развија (у овом случају, образовање), али и да буду формулисана на основу консултација са што више актера – институција, група и појединаца заинтересованих за тај процес (Баћевић 2010). У анализи се наводи и да није примењен приступ одозго на доле, већ обрнуто, да су узете у обзир потребе

је такав програм одобрен, односно акредитован (Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja 2023).

¹⁰ Анализа садржи истраживање које је обухватило испитивање потреба, потенцијала и ресурса и на основу тога су формулисана препоруке за будуће планирање политика у домену високог образовања на југу Србије.

локалне заједнице. Спроведено је истраживање које је укључивало разговоре са широким циљним групама – представници државних органа, представници општинских органа, представници локалних политичких партија, јавних служби, организација цивилног друштва, међународних организација, школа. У разговоре су укључени ученици и родитељи, привредници, запослени на универзитету (Универзитет у Нишу који је организовао наставу у Медвеђи на српском језику на одељењима Правног и Економског факултета). Израђене су студије случаја са компаративном анализом које су укључиле АП Војводину (у којој важи исти законски и институционални оквир, уз узимање у обзир посебних овлашћења АП Војводине), Црну Гору и Македонију (које такође одликује вишенационални састав становништва). Резултат студије су предочени у закључцима и сценаријима за могућа решења. Анализа је предочена свим заинтересованим странама које су је и прихватиле као производ рада независног и стручног аналитичког центра. Прва препорука анализе је била формирање радне групе која ће понудити најбољи модел за развој високошколског образовања на југу Србије, што је и учињено, а радну групу формално је водила Служба Координационог тела. Друга препорука је била да процес развоја високог образовања у Прешеви и Бујановцу треба да се одвија у институционалном оквиру Републике Србије, те да развој високог образовања буде у оквиру неке од постојећих високошколских установа чији је оснивач Република Србија. На основу истраживања и анализе Центра за образовне политике Влада Републике Србије је, уз најшире консултације, донела одлуку о оснивању Одељења Економског факултета из Суботице (Универзитет у Новом Саду) у Бујановцу. Одељење је основано 2011. године и до данас успешно функционише, са студентима из свих заједница које живе на југу Србије. Настава је организована у складу са законима Републике Србије, који дозвољава да део наставе буде на матерњем језику мањине, док се велика већина предмета слуша и полаже на српском језику. Предавачи су са суботичког Економског факултета који је, за потребе извођења дела наставе на албанском језику, склопио споразум о сарадњи са државним Универзитетом у Тетову, Северна Македонија. Министарство просвете и науке, као и Влада Републике Србије овим су увели нову образовну политику намењену, пре свега, припадницима једне националне мањине, а на основу истраживања аналитичког центра. Ово је, такође,

илустративан пример доброг резултата који настаје у синергији аналитичких центара и државних институција.

У кратким цртама наводим и други пример када је државни орган затражио помоћ стручне заједнице и аналитичког центра у изради документа под називом „Студија о могућностима унапређења наставе и учења српског као нематерњег језика у општинама Прешево и Бујановац“ (2014). Као што је наведено, закон припадницима националних мањина гарантује образовање на матерњем језику. Овакав приступ не искључује учење српског као нематерњег језика у школама у којима је настава организована на матерњем језику националне мањине. Напротив, учење српског као нематерњег обавезно је и саставни је део наставног плана и програма. Но, у пракси се показало да припадници националних мањина, нарочито они чији је матерњи битно другачији од српског, као што су Мађари и Албанци, врло слабо говоре српски језик. Ако се зна да је један од циљева државе да омогући успешну интеграцију припадницима националних мањина, онда бива јасно да је врло тешко, ако не и немогуће, обезбедити адекватну заступљеност припадника националне мањине у државним органима. Додатно, припадници националних мањина који не говоре (или недовољно добро говоре) српски језик не могу да приступе високошколском образовању на универзитетима у Републици Србији. Циљ анализе је био да доносиоцима одлука и заинтересованим странама понуди низ истраживачких налаза и на њима заснованих препорука за унапређење наставе и учења Српског као нематерњег језика у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа. На крају анализе препоруке су разврстане у кратокрочне, средњорочне и дугорочне, а праћењем резултата установљено је да су многе од тих препорука имплементиране. Као пример наводим увођење асистената у настави српског као нематерњег у једном броју одељења, што је допринело унапређењу знања српског код тих ученика. Но, највећи резултат овог истраживања огледа се томе што је Министарство просвете, науке и технолошког развоја почело реформу предмета Српски као нематерњи језик, уз уважавање потребе за различитим приступом за ученике чији је матерњи језик битно другачији.

ЗАКЉУЧАК

Решавање проблема и дефинисање приоритета све се више ослања на јавне политике, како на локалном, државном, тако и на глобалном нивоу. Добре јавне политике су оне које правремено препознају проблем и пронађу адекватне начине за постизање најбољих резултата у одређеној области. Државе и јавни апарат све више своје одлуке заснивају на претходним анализама и на њима заснованим политикама. С временом је природа и обим послова управе превазишла њене капацитете, па се многе јавне политике ослањају и на налазе аналитичких центара. Образовање, како једна од најважнијих области у сваком друштву, може бити значајно унапређено уколико се уважавају знања, искуства и резултати аналитичких центара чија је предност у могућности ангажовања стручњака за свако појединачно питање.

ЛИТЕРАТУРА

Abelson, E. Donald. 2002. „Do think tanks matter?“ Assessing the Impact of Public Policy Institutes, McGill Quen's University Press. https://books.google.rs/books?id=4Tp0Od OkbmgC&pg=PA17&hl=sr&source=gbs_toc_r&cad=1#v=onepage&q&f=false.

Abelson, E. Donald. 2006. „A Capital Idea: Think Tanks and US Foreign Policy“, у: *Vodič kroz evropske think tank organizacije*. Tim за социјално укључивање и смањенје сиромаштва Владе Републике Србије. <https://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/014/06/ThinkTankVodic-LowResfinal.pdf>.

Babić-Kerkez, Snežana. 2016. *Prilozi za obrazovne politike*. Vršac: Visoka škola струковних studija „Mihailo Pavlov“.

Baćević, Jana. 2010. „Opis istraživanja i teorijsko-metodološki okvir“. U: *Razvoj visokog obrazovanja u Preševu, Bujanovcu i Medveđi*, str. 61-66. Beograd: Centar za obrazovne politike i Centar za nenasilni otpor.

Bojović, Iztok, 2009. „Независни истраживачки центри у САД“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Независни истраживачки центри и политика безбедности), 68-77. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.

- Buldioski, Goran, 2009. „Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu?“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti), 53-65. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.
- Colebatch, K. Hal. 2002. U: Kovač, Vesna, 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2), 255-267.
- Daskaloski, Židas. 2009. „Šta je dobar nezavisni istraživački centar na Zapadnom Balkanu? – Stanje stvari i izgledi za budućnost“. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti), 38-52. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.
- Đorđević, Snežana. 2008. *Vlasti u akciji – Svet javnih usluga*. Beograd: Čigoja štampa.
- Jakovlevski, Velibor. 2016. „Thinking about Education Think Tank Phenomenon“. Geneva graduate institute, Norrag global education centre. <https://www.norrag.org/thinking-about-the-education-think-tank-phenomenon>.
- Kirst, W. Michael. 2000. U: Kovač, Vesna, 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2), 255-267.
- Kovač, Vesna. 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2): 255-267.
- Krastev, Ivan. 2003. „The Influence of Think Tanks: The case of Bulgaria“. U: Buldioski, Goran, 2009. „Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu? “. *Bezbednost Zapadnog Balkana* (tema broja: Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti), 56. Beograd: Centar za civilno vojne odnose.
- McCarthy, M. Marta. 1990. U: Kovač, Vesna. 2007. „Pristupi analizi obrazovne politike“. *Pedagoška istraživanja* 4(2), 255-267.
- McGann, J.G. and Weaver, R.K. 2000. U: Daskaloski, Židas, „Think tanks and civil societies: catalysts for ideas and actions“. New Brunswick: Transaction publishers.
- Open think tank directory. <https://www.openthinktanks.org>.

Stone, Diane. 2000. Think Tank Transnationalisation and Non-Profit Analysis, Advice and Advocacy. <https://www.scholar.archive.org>.

Stone, Diane, 2007. Recycling Bins, Garbage Cans or think tanks? Three myths regarding policy analysis institute. https://www.wrap.warwick.ac.uk/1798/1/WRAP_Stone_PA_Garbage_Bins_2.pdf.

Studija izvodljivosti o mogućnostima razvoja visokog obrazovanja na jugu Srbije (ur. Ivošević Vanja, Luković Ana). 2010. Beograd: Centar za obrazovne politike.

Studija o mogućnostima unapređenja nastave i učenja srpskog kao nematernjeg jezika u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa (ur. Bošković Nataša, Nenadić Danijela, Rodić Milica, Marjanović Jelena). 2014. Služba Koordinacionog tela Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa.

Vodič kroz evropske integracije. 2012. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva Vlade Republike Srbije. <https://socijalnouklucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2014/06/ThinkTankVodic-LowResfinal.pdf>.

Weimer L., David, Vining R. Aidan. 1998. „Policy analysis, concepts and practice” (sixth edition). Taylor & Francis group. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315442129/policy-analysis-david-weimer-aidan-vining>.

Willis, Jeffrey. 2023. „Think tank features, Types and Examples”. www.chatamhouse.org.

www.cop.edu.rs.

www.rsjp.gov.rs.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. 2023. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2017, 27/2018, 10/2019, 27/2018, 6/2020, 129/2020, 129/2022 i 92/2023.

Zakon o visokom obrazovanju. 2023. „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 88/2017, 27/2018, 67/2019, 6/2020, 11/2021 – autentično tumačenje, 67/2021, 67/2021 i 76/2023.

Danijela Nenadić*Institute for Political Studies, Belgrade*

THE INFLUENCE OF THINK TANKS IN THE DEVELOPMENT OF PUBLIC POLICIES IN EDUCATION

Resume

Public policy is relatively new concept in political theory and practice that gained their importance in the second half of 20th century. Defining clear, objective and achievable public policies becomes extremely important when setting strategic priorities and goals of governments and state institutions. The state creates public policies in all important areas – economy, health care, education, culture, defense, environment, to name just several, with the main goal to improve the situation in the given area and in the society as a whole. The main aim is to provide best public interest of citizens. Although state institutions remain the main bearers of public policies, the multitude and variety of problems require the involvement of other actors. It is in this context that think tank organizations appear, since they can offer expertise in certain areas, have more time and are able to mobilize knowledge from different areas. The importance and influence of think tanks is growing from year to year. Just as public policies are a new phenomenon, think tank organizations in their current form gain importance only at the end of 20th century.

The paper offers several definitions of the term think tank and it summarizes brief history of these organizations. The importance of think tanks in the process of definition or redefinition of policies is stressed. The article looks with some more depth at the role of think tanks in the

creation of educational policies. Final parts of the article tackle the role and development of think tanks in Republic of Serbia. Special focus of the paper has been given to the role of think tanks in definition of education policies in Serbia, which is a multiethnic country.

The two examples of good practice conclude the paper. The first example refers to higher education and gives short summary of how one think tank was involved in a creation of a new policy. It gives important insight into cooperation established between all key actors, Ministry of Education as state institution and think tank (which included other interested parties into research), which resulted in a policy paper prepared by think tank and accepted by the state authorities. The second examples sheds light on another important aspect of education policy in multiethnic societies, that can be summarized as a „language dilemma“. Serbia provides primary and secondary school education in the languages of national minorities, with Serbian as non-mother tongue being taught as compulsory subject. However, practice shows that members of national minorities whose language is significantly different from Serbian language are very weak or unable to speak Serbian. This situation in turn leads to impossibility of integration, which is one of the most important request of all national minorities. Bearing that in mind, the article briefly referred to the improvement of learning Serbian as non-mother tongue for the Albanian national minority, by giving the example of the involvement of think tank organization in research and policy paper that helped the Ministry of Education, Science and Technological Development to not only understand the problem, but also to find short term solutions while preparing the ground for long term and sustainable solution.

Key words: *public policy, think tank, education, education policy.*
