
ПРИМЕНА ТЕОРИЈЕ УСМЕРАВАЊА У ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА

УДК 321.01

Оригинални научни рад

Тамара М. Вуков*

Сажетак

У овом раду бавићемо се једним новијим приступом који се може користити у јавним практичним политикама, а то је теорија усмеравања (Nudge theory). У тексту ћемо објаснити шта су то јавне практичне политике и циклус јавних практичних политика. Затим, изложићемо шта се подразумева под теоријом усмеравања, које врсте усмеравања постоје и на који начин их можемо применити у јавним практичним политикама. Све ово илустроваћемо примерима из праксе, како бисмо добили јаснију слику како теорија усмеравања функционише и како се може применити у пракси. Циљ рада јесте да укажемо на предности (и мане) коришћења теорије усмеравања, који се може проименити као инструмент јавних практичних политика који не изискује велике трошкове, али значајно унапређује ефикасност јавних практичних политика.

Кључне речи: јавне практичне политике, циклус јавних практичних политика, теорија усмеравања, усмеравање, политике.

Јавне практичне политике – одређивање појма

На почетку, морамо одредити значење појма “јавне политике” (енг. Public Policy) и да дефинишемо сам појам. Термин “*Public Policy*” се у нашој земљи преводи као јавне политике, што је опште прихваћен термин. Међутим, проблем са овим преводом

* Докторанкиња на Факултету политичких наука, Универзитет у Београду

је што је термин недовољно прецизан и често доводи у заблуду о каквим се то политикама ради. Наиме, термин “*Policy*” на енглеском језику означава политику као конкретну, секторску политику¹. Реч је о садржајној страни политике, тј. о претпоставкама, садржају и последицама јавног одлучивања. У центру пажње су начини спровођења јавних активности, решавање проблема и инструменти. Дакле, “*Policy*” обухвата пре свега функционалну страну политике. Зато „*policy*” не треба преводити као “политика”, јер се у том случају не зна када се мисли о политици као процесу (на енгл. *politics*), а када о политици као садржају. Када термину „*policy*” додамо термин “*public*” који значи “јавно”, долазимо до буквалног превода “јавне политике”, што није одговарајући превод, јер као што смо већ поменули, доводи до многих нејасноћа и забуна. Зато је боље да, ради научне прецизности, “*Public Policy*” односно садржајни аспект политике преводимо као **јавна практична политика**.

У Републици Србији, јавне практичне политике полако добијају на значају иако се у свету проучавају деценијама. Систематско истраживање јавних практичних политика започето је крајем Другог светског рата, када се јавила потреба да се развије наука о практичној политици (*Public policy science*) и да се стекне бољи увид у практичну политику влада, као и да се та политика систематски проучава².

Јавне практичне политике имају три карактеристике, а то су мултидисциплинарност, решавање проблема и нормативност. Мултидисциплинарност подразумева да наука о јавним практичним политикама почива на сазнањима, истраживањима и методологији друштвених наука, али и да је током развоја формулисала и неке себи својствене методе и приступе. Решавање проблема је веома значајна карактеристика јавних политика и она означава усмереност на решавање практичних проблема грађана. Док нормативност подразумева да се многи избори који се морају направити у окиру науке о практичној политици нужно се заснивају на одређеним вредностима³.

Када говоримо о дефинисању јавних практичних политика, морамо напоменути да не постоји једна опште прихваћена дефи-

1 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

2 Видети: Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику*, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе, Београдска отворена школа, Београд, 2002.

3 Ибид.

ниција. Јавне практичне политике се дефинишу на више начина а ми ћемо навести неке.

Јавне практичне политике можемо да дефинишемо као „стратегије и оперативне методе које граде државе и њени органи у циљу уређења и развоја појединих области од јавног интереса и значај“⁴ или као “активност власти као одговор на друштвене проблеме”⁵. Под друштвеним проблемима подразумевамо стање које је неприхватљиво за јавност, и с тога тражи интервенцију,⁶ односно стање које неки или сви грађани (и креатори политика) сматрају непожељним⁷. Постоје и дефиниције које широко дефинишу јавне практичне политике, попут оне која каже да су “*јавне политике све оно што владе одлуче да ураде или да не ураде*”.⁸

Кључна карактеристика јавних практичних политика и оно што их разликује од традиционалне политичке науке јесте усмереност на решавање проблема. Иницијативу за решавање проблема могу покренути представници власти (на локалном или републичком нивоу) приватна лица и правна лица, (појединци, организације, удружења) или власт и приватна/правна лица у неком облику сарадње⁹. Чести су примери да су представници власти предузели неопходне кораке за решавање одређених проблема тек након гласних захтева грађана (петиција, протеста, иницијатива и др.). Поменућемо један пример, на који се ослањамо и касније у тексту, а то је оснивање Буџетског фонда за лечење обољења, стања или повреда које се не могу успешно лечити у Републици Србији. Овај фонд основан је након више јавних прикупљања средстава за лечење како деце тако и одраслих, и притиска јавности да државне институције ураде нешто по овом питању.¹⁰

4 Зоран Стојиљковић, „Изборна и постизборна реалност: јавне политике у изборној понуди у Србији“, у: *Јавне политике у изборној понуди: Избори и формирање власти у Србији у 2012. године*, Фондација Конрад Аденауер, 2012. Београд, стр. 13.

5 Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009. стр. 15.

6 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

7 Видети: Guy Peters, *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2015.

8 Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002. стр. 5.

9 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

10 Видети: Јелена Петровић, „Фонд послао девет малишана на лечење у иностранство“, Интернет, <http://rs.n1info.com/a71953/Vesti/Fond-poslao-devet-malisana-na-ecenje-u-inostranstvo.html>, 08.04.2016.

Јавна практична политика представља активност коју спроводи неко владино тело које има законска, политичка и финансијска овлашћења да то чини. Као што смо раније поменули, она настоји да одговори на практичне потребе и проблеме друштва. Јавна практична политика се не састоји од неке појединачне одлуке, акције, или реакције, већ од добро осмишљених, међусобно повезаних активности, због чега је боље да се о јавној практичној политици размишља у терминима “приступа” или “стратегија”.¹¹ Који ниво власти ће преузети на себе решавање датог друштвеног проблема зависи од политичкој уређења земље али и од природе проблема.

Циклус јавне практичне политике

Јавна практична политика није строго стандардизована научна област, управо због тога што је у константном развијању и унапређењу, али и због своје фокусираности на решавање проблема. Управо усмерење на решавање проблема омогућава јавним практичним политикама велику флексибилност и стално увођење нових инструмената и механизма, јер сваки проблем је специфичан на свој начин и самим тим стално захтева иновативност и креативност у примени инструмената. Ипак, и поред своје флексибилности, јавне практичне политике су развиле неколико процедура које треба да се прате приликом креирања јавних практичних политика.

За креирање јавне практичне политике најзначајније је пратити циклус јавне практичне политике. Овај циклус ћемо укратко представити како би нам било лакше да схватимо на који начин се теорија усмеравања уклапа у јавне практичне политике.

Циклус јавних практичних политика има 6 корака. Први корак у процесу креирања јавних практичних политика јесте идентификација друштвеног проблема (дефинисање проблема) који постоји у заједници. У овој фази се идентификује проблем, слабости и објашњавају узроци настанка проблема. Одређивање узрока проблема може бити веома тешко и захтева дубљу анализу. У овој фази ваља бити опрезан јер приликом дефинисања

11 Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002. стр. 5.

проблема тешко је бити вредносно неутралан и објективан. Ова фаза подразумева да се јасно дефинише проблем, али и да креатори политике увере јавност и надлежне органе да проблем је дефинисан захтева решавање. Да би се ово постигло, неопходно је да је изнета аргументација уверљива и заснована на различитим изворима података¹².

Након што је проблем дефинисан, следећи корак је формулисање расположивих начина решавања проблема, односно формулисање опција јавних практичних политика. Да би се осмислиле одговарајуће опције, неопходно је предходно истражити шта је до сада урађено по том питању, као и која су до сада понуђена решења. Приликом формулисања расположивих опција потребно је да се оне међусобно искључују, дакле треба избећи опције које су варијације једне исте идеје¹³. Овде је важно знати да је тешко наћи идеално решење, што значи да треба трагати за опцијом која би била најприхватљивија и најреалистичнија у датим околностим.

Формулисање политике је наредни корак и уједно политички и технички процес. При формулисању се мора водити рачуна о многим карактеристикама датог проблема које јавна практична политика настоји да реши. Битно је водити рачуна о економској цени спровођења практичне политике, видљивости датог проблема, социјалној и политичкој прихватљивости, конфликтности, ефективности реализације датог програма¹⁴.

У четвртој фази врши се одабир најбоље опције. Одлука о најбољем решењу треба да се заснива на одређеним критеријумима. Коришћење евалуације засноване на критеријумима је корисно, јер олакшава избор опције, али вам уједно пружа аргументе који ће вам омогућити да меродавно заступате решење које предлагете. Постоји неколико критеријума који су опште прихваћени и могу се увек применити приликом одабира опције: *делотворност, ефикасност, праведност, изводљивост и флексибилност*¹⁵.

12 Ибид, стр. 14.

13 Видети: *Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007.

14 Видети: Снежана Ђорђевић: *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

15 *Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007, стр. 11.

На крају значајан утицај на одабир опције практичне политике, нарочито када су политичари ти који имају пресудну реч, има економска изводљивост и политичка прихватљивост јавне практичне политике. За представнике власти најважније је да изабере ону политику (и/или инструмент) који ће пробудити најмање негативних реакција, а постићи велику видљивост, односно да се резултати виде што је пре могуће.¹⁶

Политичка легитимизација представља следећи корак и подразумева формално прихватање политика од стране политичких институција. Да би се осмислила делотворна концепција практичне политике надлежни владин орган треба да одабере скуп инструмената и организациону структуру за његово спровођење¹⁷.

Спровођење политике је веома важна фаза јер представља почетак процеса реализације јавне практичне политике. У овој фази неопходно је непрекидно праћење процеса спровођења практичне политике, евентуалну корекцију слабости.

Свака добро осмишљена практична политика, као и план спровођења, подразумева и евалуацију која је неопходна како би се установила ефикасност спровођења јавне политике. Приликом израде плана евалуације треба водити рачуна како најбоље измерити да ли су остварени планирани циљеви и како ће се тако прикупљени подаци користити у будуће. Процес процене састоји се од праћења спровођења јавне политике, и то у погледу остварених циљева и у погледу средстава помоћу којих се спроводи.¹⁸ Подаци до којих се долази вредновање политика показују нам да ли треба наставити са спровођењем политике, или је потребно нешто изменити. Резултат вредновања је идентификација нових потреба, проблема, или стварање нових програма и пројеката. Такође, евалуацијом не само да утврђујемо које фазе спровођења јавне практичне политике су успешне а које не, већ и ко је за то одговоран, што додатно подиже одговорност и професионалност у раду.¹⁹

16 Видети: Guy Peters, *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. 2015.

17 Видети: Оин Јанг, Лиса Квин, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002.

18 Видети: *Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу*, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007.

19 Видети: Guy Peters, *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA. 2015.

Предност циклуса јавних практичних политика је што он има кружну, понављајућу природу, што значи да сваки корак можемо поново размотрити. Сва питања могу бити поново стављена на дневни ред, премештана у други корак и сл. Приликом креирања и одабира јавних политика битно је имати на уму да јавне политике мењају квалитет живота људи. С тога су могући конфликти између различитих социјалних група у погледу идентификовања проблема, оправданости интервенције власти, као и садржине понуђених решења. Зато треба имати у виду да су јавне политике сталан процес који се мора одвијати јавно, транспарентно, и који мора да укључује грађане, подстичући партиципацију, толеранцију и компромис.

Теорија усмеравања (Nudge Theory)

Теорија усмеравања је релативно нова у друштвеним наукама. Произошла је из бихејвиоралне економије и представља облик меког патернализма. Највећу заслугу за формулисање теорије усмеравања као појма и теорије имају Ричард Талер и Кас Санстајн (Richard Thaler, Cass Sunstein), који су 2008. године објавили књигу “Усмеравање: Унапређење доношења одлука о здрављу, богатству и срећи” (“Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness”). Буквалан превод термина “nudge” био би “зуркање” и можемо схватити “nudge” као гуркање људи ка правом избору. С обзиром да у Србији још не постоји опште прихваћени превод, ми ћемо за ову прилику “nudge” превести као „теорија усмеравања“ односно „усмеравање“.

Иако је усмеравање као теорија релативно млада, само усмеравање као појава одувек је постојао у међуљудским односима. Обични грађани, трговци, политичари одувек су користили неки облик усмеравања како би утицали на изборе људи. Данас, теорија усмеравања представља модеран приступ у разумевању и утицају на људско понашање, кроз анализу, креирање и остављање слободног избора људима али тако да они изаберу оне опције које су најбоље за њих али и за друштво. Такође, теорија усмеравања се може користити да се истраже, разумеју и објасне утицаји на понашање људи, а затим да се они отклоне уколико су негативни. Ових утицаја има пуно, рецимо путем маркетинга или кроз спровођење политике владе. Неки од ових утицаја могу бити случајни, док су неки намерни.

Усмеравање нам показује како разумевање психологије људи омогућава да креирамо изборе који ће олакшати људима да изаберу оно што је за њих добро, али остављајући им слободу да изаберу и нешто друго. Овде долазимо до јавних политика. Усмеравању као и јавним политикама циљ јесте да учине живот људи лакшим и квалитетнијим. Велика пажња коју усмеравање посвећује разумевању понашања људи може бити од велике користи приликом креирања јавних практичних политика. Такође, применом усмеравања, јавне практичне политике уз мале трошкове могу бити много успешније. Како се теорија усмеравања уклапа у јавне политике показаћемо кроз неколико примера у наставку текста.

Многи владини програми и политике често, како би довеле до резултата, у себи садрже забране и санкције. Забране можда дају краткорочне резултате али оне трајно не утичу на промену понашања људи, а често могу да доведу до супротних ефеката. Теорија усмеравања представља „супротан“ приступ, јер подразумева суздржавање од наредби и забрана, и инсистира на суптилним методама којима ви остављате појединцима слободу избора. Принципи који Талер и Санстајн нуде може се схватити као „лагани додир“ где нико није присиљен да уради нешто, али где су ти појединци на крају задовољни јер су „усмерени“ ка исправној ствари која је најбоља за њих и друштво²⁰. Усмеравање представља приступ који утиче на изборе људи и сугерише који избор би био пожељан да начине, али и даље остављајући слободу да изаберу други правац²¹. Последњих година и приватни и јавни сектор показује интересовање за теорију усмеравања, пре свега јер не изискује велике трошкове, релативно брзо даје резултате и има потенцијал да промовише економске и друге циљеве (нпр. јавно здравље). Колико је усмеравање распрострањено и понекад једноставан најбоље говоре класични примери усмеравања као што су ГПС (навигација), апликације које нам рачунају унете или потрошене калорије, упозорење о штетности цигара на паклицама истих, ознаке за енергетску ефикасност и многи други.

Као што смо већ поменули, владе широм света се интересују за теорију усмеравања. Тако на пример, Велика Британија има тзв. Јединицу за усмеравање (*Nudge unit - Behavioral insight team*). У Америци, Бела кућа има свој Тим за друштвене науке (*Social and behavioral science team*). Задатак ових тела јесте да оно

20 Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, *Nudging: Improving decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Penguin Books, England, London, 2008.

21 Видети: Cass R. Sunstein, “Nudges.gov: Behaviour Economics and Reagulation”, in *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, (Eyal Zamir and Doron Teichman eds), 2013., Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022, 03.03.2016.

што знају о људском понашању искористе приликом креирања јавних практичних политика²².

Важно је да усмеравање, нарочито ако га власт примењује, буде транспарентан а не тајан, односно да се од јавности не крије да је у некој политици примењен неки од начина усмеравањ. Такође, увек је добро предходно тестирати усмеравање. Ове тестове није тешко спровести с обзиром да усмеравање најчешће подразумева мале промене у постојећим програмима. На пример, пореска управа може да пошаље различите врсте писма ограниченом броју људи, у којима их подсећа да је време да плате порез и потом да анализира који формат је имао највише ефеката²³.

Теорија усмеравања има велики распон и стално се јављају нове варијанте, подобласти и сазнања. Ми ћемо у наставку набројати десет начина усмеравања људског понашања који су најзначајнији за јавне практичне политике.

1) Унапред постављена опција (подразумевано). Овај облик усмеравања је најуспешнији. Ако се људи аутоматски уписују за пензионо или здравствено осигурање, то значајно увећава проценат људи са овом врстом уштеђевине, или здравственом негом. Овај механизам је успешан јер осим ако се особа не ангажује да изабере неку другу опцију, унапред постављена опција постаје “неизбежна”.

2) Поједностављење - свим земљама проблем представљају компликовани и сложени програми, јер доводе до конфузије а могу и да увећају трошкове. Многи програми су неуспешни, или недовољно успешни управо због своје комплексности. Програми требају бити једноставни за вођење, односно како то поједини аутори кажу “кретање кроз програм треба бити инитуитивно”²⁴. Међутим, поједностављење не треба подцењивати. У многим земљама важни програми попут здравствене неге, образовања и слично су у покушају да буду поједностављени заправо смањени тј редуковани.

3) Коришћење “друштвених норми” – ово је такође веома ефикасна врста усмеравања у којем ви заправо информишете друге да се већина људи понаша на одређен начин. Оваква врста

22 Видети: Cass R. Sunstein, “Nudges.gov: Behaviour Economics and Reagulation”, in *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, (Eyal Zamir and Doron Teichman eds), 2013., Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022, 03.03.2016.

23 Видети: Cass R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658, 03.03. 2016.

24 Видети: Cass R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658, 03.03. 2016.

усмеравања најефикаснија је када се користи у некој специфичној ситуацију и када се користи у локалној заједници. На пример, можете спровести кампању у којој истичете да већина људи у вашој заједници плаћа порез на време. Такође, поред наглашавања шта већина људи ради, корисно је нагласити шта већина људи мисли да треба радити. Тако на пример, можемо рећи “чак 90% људи у Србији сматра да се порез треба плаћати на време”.

4) Лаки избори – људи воле лаке изборе, с тога уколико желите да их усмеравате у одређеном правцу неопходно је да “праве изборе” учините лаким и видљивим. Уколико учините ове изборе забавним људи ће се још лакше определити за њих.

5) “Обелодањивање” - ово подразумева да се, рецимо, објаве тачни трошкови неког програма. На пример, економски трошкови енергетске политике, или чак трошкови (тачније утицај) те политике на окружење. Ова транспарентност је корисна јер постаје механизам за контролу рада, корупције, некомпетентности и слично

6) Упозорења – уколико је нека активност праћена ризиком најбољи начин усмеравања јесте јавно или приватно упозорење. Велика слова, подебљана, или јарке боје су најбољи начин да се привуче пажња људи. Добра ствар упозорење јесте да они могу неутралисати тенденцију људи да буду нереално оптимистични и истовремено да их мотивише да размишљају дугорочно. Класичан пример ове врсте усмеравања јесу упозорења на паклици цигарета о њиховој штетности.

7) Обавезивање у напред – ова врста усмеравања има за циљ да олакша људима да остваре своје циљеве. Људи често желе да ураде нешто за себе, рецимо да престану да пуше цигарете или да почну да штеде новац али у томе не успевају. Међутим, уколико се људи унапред обавежу на нешто, рецимо постану део програма за одвикавање од пушења, њихове шансе за успех се значајно повећавају. Када се човек обавезе на тачно одређену активност са прецизираним роковима, могућност и шансе да прокастинира су минималне.

8) Подсетници – с обзиром на количину обавеза и брига које просечан човек има, често се дешава да он не обави одређене активности, што због лењости, неодговорности али и због чињенице да је једноставно заборавио. Управо због овога подсетници су јако корисни. Слање електронске поште или смс-а да је време да се плати неки рачун, порез или да вам се приближава састанак олакшава људима да се понашају одговорније.

9) Изазивање активности – људи ће се лакше покренути на неку акцију ако их ми изазовемо. Нпр. једноставно питање

попут: “да ли планирате да се вакцинишете против грипа” или “да ли планирате да гласате”, мотивише људе на ту активност. Додатни утицај се може остварити ако им се обратите лично: “Ви сте гласач, да ли ћете и на овим изборима гласати?”.

10) Информисање људи о природи и последицама њихових ранијих избора – приватни и јавни сектор често има информације о последицама људских избора које грађанима нису доступни. То могу бити здравствени подаци или једноставно енергетска потрошња. Када се људима ови подаци представе они могу променити своје понашање ²⁵.

Када говоримо о институционализацији усмеравања можемо говорити о два различита приступа. Прва могућност јесте да се усмеравање примењује у већ постојећим институцијама. Ово би омогућило да се, на пример, резултати истраживања искористе за промовисање конкурентности, транспарентности, заштиту животне средине и слично. Овакав приступ је добар јер не захтева оснивање нових институција, већ је довољно да доносиоци одлука имају потребно знање, али и жељу и стварни ауторитет да учине ствари бољим. Овакав систем постоји у Сједињеним Америчким Државама (поменули смо тим који ради при Белој кући и део је председникове администрације) и показао се као веома ефикасан.

Други начин имплементације усмеравања јесте да се оснује посебно тело (агенција), као што је рецимо случај у Великој Британији са тзв. Једницицом за усмеравање (енг. *Nudge Unite*). Оваква тела могу бити различите величине и уређења, али би подразумевала да у њима раде људи који јако добро познају материју и који би покретали истраживања и стечена знања имплементирали у програме.

Теорија усмеравања и јавне практичне политике

Зашто нам је усмеравање важно када говоримо о јавним практичним политикама? Практичне политике усмерене су на решавање проблема грађана и за циљ имају да учине живот у заједници, већој или мањој, бољим и квалитетнијим. Теорија усмеравања за циљ има да људима омогући да лакше донесу исправну одлуку тј. направе прави избор и тиме учини живот

25 Видети: Cass R. Sunstein, *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658, 03.03. 2016.

лакшим. С обзиром да је усмеравање проистекао из бихејвиоралне економије, ослања се на понашање људи што креаторима политика може бити од велике помоћи приликом израде политика. Када креирамо програме и политике које утичу на животе људи не можемо да занемаримо то како људи доносе одлуке, како праве изборе, које формулације на њих утичу позитивно а које негативно и сл. Познавајући људско понашање можемо креирати политике које ће бити далеко успешније, јер ће бити у складу са људском природом.

Пример би могао да се односи на емпатију људи и колективне проблеме. Наиме, три главна фактора која покрећу људе на емпатично деловање су: блискост, сликовитост и “кап у мору”. Замислите да сте кренули на разговор за посао из снова, на путу до вашег одредишта видите да се у реци дави девојчица и да дозива помоћ. Шта ћете учинити? Уколико скочите да јој помогнете уништићете своје одело које сте сигурно пажљиво одабрали и вероватно скупо платили како би изгледали одлично за интервјуу. Такође, уколико скочите у реку, нећете стићи на разговор за свој посао из снова. Без обзира на ово, вероватно не бисте дуго размишљали и скочили бисте да спасите девојчицу. Ова одлука има везе са поменута три фактора. Прво, ви се налазите близу жртве и то је та блискост која је неопходна. Исто тако, спремни сте да жртвујете више (разговор за посао и ново одело) како би спасили девојчицу која се дави. Други фактор је сликовитост. Ако вам кажемо да се дневно десетини људи утапа у мору покушавајући илегално да се домогне земаља ЕУ, ваш емотивни апарат се неће покренути. Али уколико вам покажемо слике и сведочења људи који су тако нешто преживели, ваш емотивни апарат ће се покренути. Трећи фактор психолози називају ефектом “кап у мору” и односи се на веровање да сте способни да сами у потпуно помогнете жртви. Тренутно у земљама у развоју велики број људи умире због загађене воде. Да ли бисте одвојили време и новац да одете и помогнете им да ископају бунар или канализацију? Вероватно не би, јер би ваш рад помогао неколицини а стотине хиљада људи би остало и даље у тешком положају и то је нешто што би вас демотивисало. У примеру са девојчицом која се дави, ви сте директно у могућности да помогнете и „решите проблем“.

Узмимо пример који је вероватно свима добро познат а долази из Србије. Глумац Сергеј Трифуновић искористио своје гостовање у емисији како би позвао јавност да помогну да се прикупи невероватних милион евра за лечење тешко оболеле девојчице

Тијане Огњеновић²⁶. Иако је ово огромна сума новца, јавност се „подигла на ноге“ и убрзо је скупљена и већа сума од потребне. Зашто је ова акција била успешна иако је износ који је требао да се прикупи заиста велики? Једноставно, код грађана је покренут емотиван апарат. Сви смо чули за причу девојчице, видели њене слике, она је наша суграђанка и знали смо да ако сви дамо по неки динар, скупиће се довољна сума.

Уколико желимо да покренемо грађане на неку активност, морамо да стимулишемо њихову емотивну страну. Сада када знамо на који начин се људи покрећу на акцију, уколико желимо да подстакнемо грађане да донирају новац да се рецимо, уреди болница у нашем граду, бољи ефекат бисмо постигли уколико би поделили личну причу пацијента који се у тој болници, у врло лошим условима, лече.

Предност усмеравања је свакако што се он концентрише на исходе а не на намере, и ова карактеристика је нарочито важна када говоримо у контексту јавних практичних политика. Колико је то значајно, покушаћемо да илуструјемо кроз неколико примера. Крај Мртвог мора, 1947. године, откривени су есенски рукописи. Археолози су расписали награду за сваки донети пергамент. Резултат који је ова политика произвела био је да су пергаменти цепани како би се њихов број повећао²⁷. Слично се десило и у Кини у 19. веку, када су власти расписале награду за сваку донету кост диносауруса. То је довело до тога да су проналазачи савршено очуване кости ломили како би их било више и како би самим тим, више зарадили. Људи су у овом случају реаговали на стимуланс у виду награде.²⁸ Проблем код овако постављених политика јесте што су оне у фокусу имале намере, а намера је била да се прикупи што више пергамента односно костију. Људи реагују на подстреке и делају у складу са својим интересом. Они немају у виду циљ политике, чак и да имају, опет ће се, у већини случајева, водити својим личним циљевима и интересима. Стога је за креаторе политика важно да знају да ускладе подстрек и циљ те политике. Лош систем подстрекивања или промашује циљ или га изврће²⁹. С обзиром да се јавне практичне политике креирају како би се решили проблеми у друштву, јако је важно да креатори политика буду свесни људског понашања и начина на који људи

26 „Сергеј: Помозите Тијани“, Б92, Интернет: http://www.b92.net/velikibrat/vesti.php?uuu=2013&mm=04&dd=01&nav_id=700706, 7.4.2016.

27 Ролф Добели, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011, стр. 66.

28 Ибид, стр. 66.

29 Ибид, стр. 67.

доносе одлуке, и да у складу са тим умеју да креирају политике које ће остварити циљ, како се не би десило, као у поменутиим примерима, да се циљ потпуно изврне.

Још једна ствар о којој се мора водити рачуна када се примењује теорија усмеравања, поред саме формулације избора је и количина избора. Када се избори креирају, обично се води рачуна да формулација опција буде таква да кориснику олакша избор најбоље опције. Међутим, важно је водити рачуна о броју опција које корисници имају на располагању. Проблем се јавља када човек има превише избора што доводи до друштвене парализе, односно до ситуације када превелики број избора поништава квалитет живота³⁰. Овај феномен се још назива и парадокс избора. Психолози су ово објаснили једноставним експериментом. Наиме, у једној самопослузи првог дана изложили су двадесет четири врсте џема које су муштерије могле да пробају а затим да купе са попустом. Наредног дана поновили су експеримент али овог пута у понуди је било само шест врсти џема. Резултат је био тај да је другог дана продато десет пута више џема. Разлог је једноставан, када постоји велика понуда, купци не могу да се одлуче и на крају не купе ништа³¹. Овај експеримент је понављан више пута и увек је дао исте резултате.

Као што можемо да видимо из наведених примера, познавајући психологију и понашање људи можемо креирати програме који ће бити успешнији. Највећа предност коју усмеравање има јесте што најчешће не захтева велике трошкове, што је за креаторе политика веома важна карактеристика. Многим постојећим политикама како би биле успешније и постигле бољи ефекат недостаје та финеса коју представља усмеравање. Он прави ту разлику између “наредбе” и “избора”.

Критика теорије усмеравања

Иако теорија усмеравања има доста предности и у свету влада приметно одушевљење овом теоријом, критика није изостала. За креаторе политика, који примењују или ће примењивати теорију усмеравања јако је важно да знају и њене мане како би их избегли.

30 Видети: Ролф Добели, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011.

31 Видети: Ролф Добели, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011.

Међу критикама наводи се да је усмеравање заправо патернализам, да нарушава аутономију људи, као и да неки облици усмеравања нарушавају људско достојанство тиме што људе третира као децу. Такође, појединим облицима усмеравања се спочитава да су заправо облик манипулације³². Раније у тексту, нагласили смо да примена теорије усмеравања увек мора бити транспарента. Међутим, ово често није случај, нарочито када се усмеравање примењује у комерцијалне сврхе (у маркетингу, продаји и сл). Оно што је нарочито упитно код усмеравања јесте да ли он нарушава основне етичке принципе и у којој мери? Када говоримо о тастерима на семафорима који не раде, али нам стварају илузију да мењамо светло на семафору и тиме олакшавају чекање на пешачком прелазу, то није случај, али узмимо за пример здравствену политику. У Србији проблем представља мали број донатора органа. Држава овај проблем може да реши тако што ће применити “подразумевајућу” опцију усмеравања, односно да сви корисници здравственог осигурања аутоматски постају и добровољни донатори органа, а уколико то не желе морају да “учине напор” и да у здравственој установи то и промене. Поједине земље изабрале су овакав приступ и то, између осталог, објашњава разлику у стопи донатора органа у рецимо земљама Бенелукса.³³ Оваква примена усмеравања у јавној политици у Србији, би свакако донела резултате, односно повећала број донатора органа али и отворила многа питања о етичности овакве одлуке.

Још једна критика коју морамо узети у обзир када говоримо о теорији усмеравања свакако је критика коју упућује Насим Н. Талеб. Наиме, Талеб је сковао појам „црни лабуд“³⁴ (енг. black swan) који означава појаве за које се сматра да су крајње неочекиване, али се ипак дешавају и при том изазивају огромне промене и последице.³⁵ Талеб упозорава на чињеницу да ми заправо не знамо све могућности и домете усмеравања и да самим тим не можемо да предвидимо све исходе његове примене. Талеб за-

32 Видети: Cass R. Sunstein, *The ethics of nudging*, Harvard Law School, Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2526341, 3.3.2016.

33 IRODAT, Рангирање земаља према проценту донатора органа, преузето са: <http://www.irodat.org/?p=database>, приступљено дана 7.4.2016. године.

34 Црни лабуд је референца на мисаони експеримент из 17. века, када се у Европи знало само за беле лабудове, па се тврдња „сви лабудови су бели“ узимала као пример непобитне истине. Више о томе у: Насим Николас Талеб, *Црни лабуд, Утицај крајње невероватних збивања*, Хеликс, Смедерево, 2007.

35 Видети: Насим Николас Талеб, *Црни лабуд, Утицај крајње невероватних збивања*, Хеликс, Смедерево, 2007.

ступа становиште да је теорија усмеравања заправо једно веома моћно средство а с обзиром да, када га користе Владе, утиче на милионе људи, мора постојати максимална опрезност приликом његове употребе.

Закључак

У предходним редовима, објаснили смо шта су то јавне практичне политике, како тече процес креирања практичних политика од дефинисања проблема па све до спровођења политике. Јавне практичне политике представљају важну научну област како за доносиоце одлука тако и за грађане. За представнике власти (доносиоце одлука) оне су важне јер представљају начин решавања проблема у заједници, док су за грађане битне јер директно утичу на квалитет њихових живота. Уколико се јавним практичним политикама приступи професионално и стручно оне могу донети одличне резултате, чије бенефите уживају и грађани и политичари. Стога је питање интрументата јавних практичних политика веома значајно, јер они опредељују природу политике. Да ли ће јавна практична политика бити заснована на забранама и репресивним мерама, или суптилним, нерепресивним методама попут усмеравања управо зависи од одабира инструмента јавне практичне политике.

Ми смо у овом тексту представили теорију усмеравања, као један иновативан начин побољшања и унапређења јавних практичних политика. Уколико се стручно користи, усмеравање, може допринети да јавне практичне политике буду још ефикасније и успешније. Такође, може смањити употребу репресивних мера, што сваком демократском и развијеном друштву треба бити циљ коме тежи.

На крају можемо да закључимо да усмеравању можемо приступити као једном од инструмента јавних практичних политика. Усмеравање треба посматрати као механизам који је креаторима политика на располагању како би решили неки проблем у друштву или унапредили јавну политику и остварили постављени циљ. Он је та компонента која често фали политикама и програмима, а која их чини успешнијим јер води рачуна о људској природи. Наравно, усмеравање није магично решење које све политикама чини ефикасним без последица и грешака. Он има своје недостатке, о којима смо раније у тексту говорили и о којима треба водити рачуна када се теорија усмеравања примењује.

Литература:

Добели Ролф, *Вештина јасног мишљења – Педесет две грешке у мишљењу које је боље препустити другима*, Лагуна, Београд, 2011.

Јанг Оин, Квин Лиса, *Писање делотворних предлога за јавну практичну политику, Водич за саветнике за практичну политику у земљама Средње и Источне Европе*, Београдска отворена школа, Београд, 2002.

Peters Guy, *Public policy*, Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, MA, USA, 2015.

Стојиљковић, Зоран „Изборна и постизборна реалност: јавне политике у изборној понуди у Србији“, у: *Јавне политике у изборној понуди: Избори и формирање власти у Србији у 2012. године*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2012.

Талеб, Насим Николас, *Црни лабуд, Утицај крајње невероватних збивања*, Хеликс, Смедерево, 2010.

Ђорђевић, Снежана, *Анализа јавних политика*, Чигоја, Београд, 2009.

Приручник за анализу јавних политика, Увод у процес креирања јавних политика на локалном нивоу, Удружење грађана за локалне развојне иницијативе АЛДИ, Босна и Херцеговина, Горажде, 2007.

Веб текстови:

Sunstein, Cass R. *Nudging: A Very Short Guide*, Интернет: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2499658,

Sunstien, Cass R., *The ethics of nudging*, Harvard Law School, Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2526341,

Sunstein, Cass R., “Nudges.gov: Behavior Economics and Reagulation”, in *Oxford Handbook of Behavioral Economics and the Law*, (Eyal Zamir and Doron Teichman eds), 2013., Internet: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2220022

Други извори:

IRODAГ, Рангирање земаља према проценту донатора органа, преузето са: <http://www.irodat.org/?p=database>,

Петровић, Јелена „Фонд послао девет малишана на лечење у иностранство“, Интернет, <http://rs.n1info.com/a71953/Vesti/Fond-poslao-devet-malisana-na-lectenje-u-inostranstvo.html>,

„Сергеј: Помозите Тијани“, Б92, Интернет:

http://www.b92.net/velikibrat/vesti.php?yyyy=2013&mm=04&dd=01&nav_id=700706,

Тамара Вуков, М.А.

Use of Nudge Theory in Public Policy

Resume

Public policy is a significant area, as it has an enormous impact on the daily lives of many citizens. In Serbia, public policy is becoming more and more important, but still not as much as in the Western world. One of the problems is the fact that public policy creators in Serbia often rely on repressive measures when designing the program, such as prohibitions and strict sanctions. Selecting the instrument of public policy is the most important part when it comes to creating public policy, as it defines nature of given policy. The instrument determines whether a public policy is to be repressive or not. In this paper, we will present the Nudge Theory as a new instrument of public policy. Nudge Theory is a new mechanism through which in certain situations allows us to influence choices and behavior of individuals and groups, without resorting to repressive measures. It is also important because it contributes to the efficiency of public policy, with very low costs. Nudge Theory is a “light touch” that directs people’s behavior to the desired option, but at the same time preserving freedom of choice. Since the Nudge theory is gaining more and more popularity around the world, both in the private and public sector, we felt it was important to consider the possibility of applying the Nudge theory in the Republic of Serbia. This paper presents some of many examples, of how Nudge theory can be applied in public policy. Since each instrument has its negative sides, this paper will also discuss drawbacks of this approach. Application of the Nudge theory raises several ethical issues, and this is just one of many reasons why this mechanism should not be approached lightly and unprofessionally. Application of the Nudge theory could bring about many benefits but requires professionals and transparency in the process.

Key words: Public Policy, The Nudge Theory, nudge, Public Policy cycle.

* Овај рад је примљен 28. септембра 2015. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 2. новембра 2015. године.