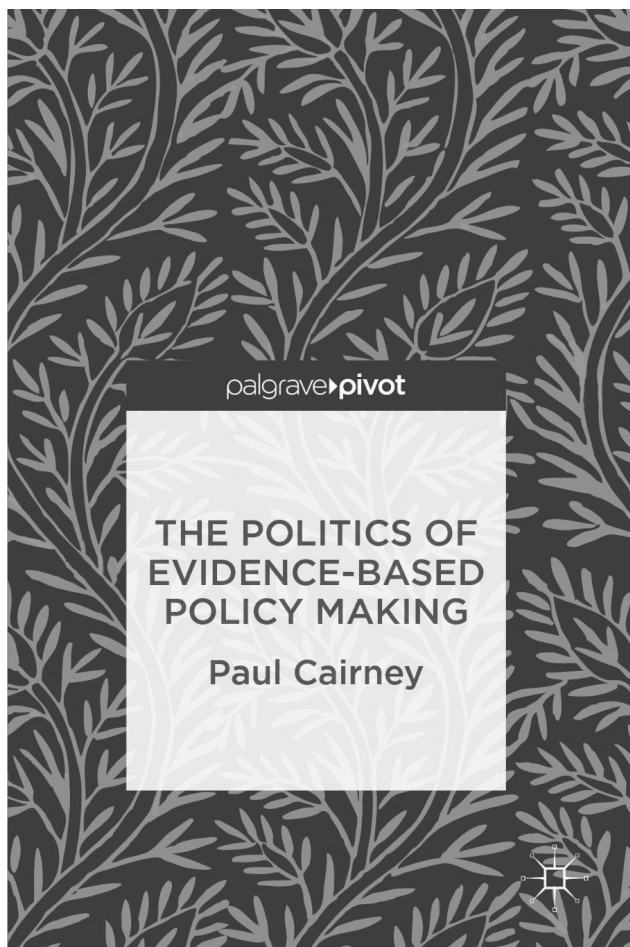


Paul Cairney

The Politics of Evidence-Based Policy Making

Palgrave Macmillan, London, 2016.

Mario Munta



Znanstvenici često, a u hrvatskom kontekstu sve učestalije, imaju tendenciju isticati nadređenost znanstvenih dokaza političkim procesima, nekritički se odnositi prema tim istim dokazima te kriviti političku elitu za manjak političke volje i znanstvenu neutemeljenost javnih politika. U knjizi *The Politics of Evidence-Based Policy Making*, Paul Cairney zadaje si cilj, na svega 133 stranice, ali vrlo jezgrovito i pragmatično, rasplnuti idealiziranu znanstvenu predodžbu o položaju znanstvenih dokaza u javnim politikama. Prema toj predodžbi, između znanstvenih spoznaja i intervencija u javnim politikama mora postojati izravna veza. Taj ugledni profesor javnih politika sa Sveučilišta u Stirlingu i autor udžbenika *Understanding Public Policy* (također za preporučiti), upozorava u svojoj knjizi na nepoznavanje temeljnih spoznaja teorije javnih politika u znanstvenim krugovima. Glavna misao koja se provlači kroz knjigu jest da upravo teorija javnih politika sadrži odgovore na pitanje zašto javne politike često nisu utemeljene u znanstvenim dokazima (*evidence-based policy*). Samim time, znanstvenici prvenstveno trebaju razumjeti logiku političkih procesa, a zatim ovladati tehnikama prilagodbe svijetu politike kako bi uspješno „progurali“ znanstvene spoznaje u sadržaj javnih politika.

Knjiga je podijeljena u pet cjelina. Prva, uvodna cjelina upoznaje čitatelja s terminom „stvaranje javnih politika utemeljeno u dokazima“ (eng. *Evidence-Based Policy Making – EBPM*) i načinom na koji teorija javnih politika može biti korisna za razumijevanje uloge znanstvenih dokaza. Sa pozicije javnih politika kao polja, uobičajeno gledište prema kojem bi znanstveni dokazi trebali imati primat u kreiranju javnih politika nije bez mane. To gledište, koje Cairney smatra naivnim, polazi od shvaćanja da je

Mario Munta, asistent na Odsjeku za javne politike, menadžment i razvoj Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu. E-pošta: mario.munta@fpzg.hr

stvaranje javnih politika područje „sveobuhvatne racionalnosti“ u kojem donositelji odluka raspolažu potpunim informacijama, razumiju značenje znanstvenih spoznaja te na temelju njih odabiru najbolje alate i rješenja za društvene probleme. Nasuprot tome, Cairney tvrdi da realnu ulogu znanstvenih dokaza u javnim politikama možemo shvatiti jedino uz pomoć psihologije stvaranja javnih politika i položaja donositelja odluka u kompleksnom sustavu stvaranja javnih politika. S jedne strane, javne politike često se stvaraju u kontekstu neizvjesnih ishoda, nepotpunih informacija i dvosmislenosti dokaza, dok s druge strane norme, uvjerenja, mreže javnih politika, socio-ekonomski kontekst i fokusirajući događaji usložnjavaju sustav javnih politika. Ta kompleksnost, na koju upozoravaju neki od vodećih teorijskih okvira u javnim politikama (isprekidana ravnoteža, višestruki tokovi, okvir zagovaračkih koalicija itd.), upućuje na zaključak kako se donositelji odluka često oslanjaju na prečace i heuristike te filtriraju znanstvene dokaze selektivno, prema postojećim sustavima (dubokih) uvjerenja i poželjnim stanjima, a usred ograničenih kognitivnih kapaciteta i nedostatka vremena.

Druga cjelina posvećena je detaljnijoj raspravi o ulozi znanstvenih dokaza u teorijama procesa javnih politika. Ponovno se kritizira nekritičko shvaćanje pobornika EBPM-a prema kojem je stvaranje javnih politika racionalan, centraliziran i fazni proces predvođen nekolicinom ključnih donositelja odluka. Autor se suprotstavlja takvom gledištu i nudi poglede iz literature javnih politika. U stvarnosti, naime, stvaranje javnih politika rijetko je linearnog karaktera, teško je razdvojiti vrijednosti od znanstvenih činjenica i prikupiti cjelovite informacije, a političari teško uspijevaju rangirati preferencije. Znanstveni dokazi kod donositelja odluka pri tome figuriraju tek kao jedan od relevantnih izvora znanja. Stoga, znanstvenici moraju prihvatiti realnost u kojoj na stvaranje javnih politika utječu institucije, mreže, uvjerenja, opći kontekst i (ne)predviđene okolnosti. Ta „okolina javnih politika“ ograničava ili pospješuje utjecaj znanstvenih dokaza na javne politike.

Treće i četvrto poglavlje prvo sintetiziraju, a zatim analiziraju uvide iz zdravstvene politike i okolišne politike (dva sektora u kojima je tradicija EBPM-a duboko ukorijenjena) o preprekama koje onemogućuju veći utjecaj znanosti na javne politike. Krivnja se redom svaljuje na donositelje odluka koji tobože nisu sposobni razumjeti znanstvene spoznaje, lošu diseminaciju spoznaja (dostupnost, jasnoća i pouzdanost dokaza) te loše tempirane objave rezultata istraživanja. Prepreke koje identificiraju sektorski stručnjaci, međutim, rijetko su vođene uvidima teorija javnih politika. Zbog manjkavosti uočenih prepreka, Cairney skreće pozornost na nekoliko faktora iz literature o teoriji javnih politika na koje znanstvenici moraju obratiti posebnu pažnju ako žele povećati izgleda da njihov znanstveni rad bude uvažen: važnost tehnika uvjeravanja i uokvirivanja dokaza; razvoj dugoročne strategije i partnerstva sa zagovaračkim koalicijama; te usmjeravanje pažnje na one razine vlasti i dionike koji najviše utječu na formuliranje i implementaciju javnih politika.

Završno poglavlje sumira nalaze i donosi preporuke znanstvenicima kako osigurati značajniji upliv znanstvenih dokaza u javne politike. Potrebno je uvidjeti da znanstvena utemeljenost javnih politika nije jedini kriterij kojim se donositelji odluka vode pri stvaranju javnih politika. Saznanja o djelotvornosti neke mjere često su bezvrijedna ako su (oportunitetni, ekonomski, politički, društveni, ideološki) troškovi previsoki. Stoga, Cairney preporuča znanstvenicima da se, s jedne strane, usredotoče na to kako ključni dionici razmišljaju te kojim principima/vrijednostima se vode, a s druge strane obrate pažnju na kontekstualne faktore koji su van kontrole donositelja odluka, poput iznenadnih događaja zbog kojih pojedine (znanstvene) teme mogu isplivati na dnevni red.

Ključna poruka koju Cairney u svojoj knjizi upućuje znanstvenicima, parafraziram, glasi – manje jadikujte o manjku političke volje, a više uložite u razumijevanje procesa stvaranja javnih politika! Kako bi znanstvenici uspjeli u namjeri da njihova ekspertiza bude uvažena od strane donositelja odluka, a znanstveni dokazi ujedno dobili na težini usred stvaranja javnih politika, potrebno je razumjeti temeljne postavke procesa javnih politika. Osvješčivanjem karakteristika tog procesa, a koje su iscrpno evidentirane u teorijama javnih politika, znanstvenici će se konačno moći odmaknuti od romantizirane predodžbe o tome kakva bi trebala biti uloga znanosti u javnim politikama i krenuti prema uvažavanju stvarne logike politike. Uvidi iz područja javnih politika omogućuju znanstvenicima da otkriju na koji način prilagoditi svoje znanstvene dokaze političarima kako bi povećali utjecajnost znanstvenih spoznaja na sadržaj javnih politika. Upravo u rasvjetljavanju prepreka koje znanosti stoje na putu u procesima javnih politika leži temeljna vrijednost i doprinos knjige Paula Cairneyja. Ova knjiga će znanstvenicima podjednako dobro poslužiti kako u akademske svrhe – pri izučavanju teorije javnih politika i sektorskih politika, tako i u praktične svrhe – znanstvenicima kojima možda nisu jedini karijerni ciljevi „naštancati“ dovoljno objava u znanstvenim časopisima visokog faktora odjeka i priznanje u znanstvenoj zajednici, već koji teže društvenom utjecaju kroz bolju utemeljenost javnih politika u znanstvenim dokazima.

Zaključno, *The Politics of Evidence-Based Policy Making* ne zahtijeva od čitatelja temeljito poznavanje literature javnih politika i u tom smislu je prikladno štivo i za znanstvenike van discipline. Ova knjiga možda neće izliječiti sve frustracije znanstvenika razočaranih razinom utjecajnosti svoga rada, ali će im pružiti „prvu pomoć“ u otkrivanju najčešćih zamki koje raspiruju jaz između sfere znanosti/ znanstvenih dokaza i polja stvaranja javnih politika. Htjeli oni to ili ne, znanstvenici moraju prihvatiti da su dokazi ambivalentni u političkom kontekstu, što ih mora navesti na razvijanje strategija pomoću kojih će se lakše obračati iracionalnom aspektu političkoga. Na kraju dana, proces stvaranja javnih politika ponajmanje je obilježen racionalnim odabirom najboljih rješenja. ■