

Kako bi analiza trebala spasiti Hrvatsku: stvaranje politika utemeljeno na dokazima kao cilj hrvatskih javnih politika

Marko Kovačić*

UDK 33.021(497.5)
35.072.21(497.5)
3.072.21(497.5)

<https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.2>

Original paper / izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 29. 4. 2022.

Accepted / prihvaćeno: 16. 9. 2022.

Ideja je ovog članka doprinijeti literaturi javnih politika empirijskom analizom stvaranja politika utemeljenog na dokazima (SPUD). Fokusirajući se na analizu elemenata SPUD-a u 11 hrvatskih javnih politika, članak ima za cilj odgovoriti na vrlo jednostavno, no dosad neistraženo pitanje – što je SPUD u Hrvatskoj? Koristeći se kvalitativnom analizom sadržaja i ekstrapolirajući 13 potkategorija SPUD-a, tekst dekonstruira elemente tog pristupa u hrvatskom kontekstu te zaključuje da je, iako numerički prevalentan, SPUD u hrvatskim javnopolitičkim strategijama više deklaratorno nego sadržajno razrađeno načelo stvaranja javnih politika. Premda provedena analiza nije sveobuhvatna, ona zasigurno upućuje na neke od tendencija stvaranja hrvat-

* Dr. sc. Marko Kovačić, znanstveni suradnik na Institutu za društvena istraživanja, Zagreb (Institute of Social Research, Zagreb, Croatia, email: marko@idi.hr).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4114-0678>

skih javnih politika te kao takva može služiti kao smjernica akterima u budućim procesima te vrste. S obzirom na činjenicu da je tema stvaranja politika utemeljenog na dokazima sveprisutna u javnopolitičkim raspravama, no u isto vrijeme nedovoljno analizirana, ovaj tekst doprinosi boljem razumijevanju ne samo SPUD-a već i stvaranju javnih politika.

Ključne riječi: dokaz, kvalitativna analiza sadržaja, strateški dokumenti, stvaranje politika, znanje

*Ko zna (ah, niko, niko ništa ne zna.
Krbko je znanje!)
Možda je pao trak istine u me,
A možda su sanje.
(Dobriša Cesarić: Povratak)*

1. Uvod

Iako je bard hrvatskog pjesništva Dobriša Cesarić svoju pjesmu „Povratak” napisao 1931. godine, što je više od pola stoljeća prije negoli je stvaranje politika utemeljeno na dokazima (SPUD) postalo sveprisutna mantra i političara i znanstvenika, vjerojatno nitko dosad nije bolje sažeo esenciju tog načela kao stihovi – „Ko zna (ah, niko, niko ništa ne zna. / Krbko je znanje!)”. Zanimljiva je i podudarnost da 1930-ih godina kada Cesarić u Jugoslaviji piše o epistemologiji, (vjerojatno i ne znajući da mu je i to tema), britanski epidemiolog Richard Doll, kritizirajući dotadašnje prakse u medicini, inicira apel za bolje kontrolirane studije, tj. odmak od dotadašnjeg mišljenja eksperata kao podloge za djelovanje prema snažnijoj empirijskoj utemeljenosti medicine (Haskins, 2018, str. 11). Upravo razmišljanja tog epidemiologa (zanimljiva podudarnost s obzirom na aktualnu situaciju vezanu za bolest COVID-19) bit će začetak svojevrsnog pokreta fetišizacije donošenja odluka i javnih politika temeljenih na dokazima (*evidence-based policy making*), ponajprije u zdravstvenoj politici, ali i šire. Naime, centralna ideja SPUD-a počiva na pretpostavci da dokaz može voditi do javnih politika koje će funkcionirati kvalitetnije (Innes, 2002, str. 2) te da je moguće razumjeti kako će navedena odluka utjecati na ciljanu skupinu (Pawson & Tilley, 1997, u Cairney, 2016). Danas je

stvaranje politika utemeljeno na dokazima prevalentan pojam u literaturi javnih politika koji se prilično nekritički koristi za brojne prakse i pristupe uporabe znanja u političkom odlučivanju.

Cilj je javnih politika riješiti neki kolektivni problem u čijem se procesu rješavanja uključeni akteri koriste nizom strukturiranih koraka, načela i metoda. Da bi javna politika bila kvalitetna, ona bi trebala biti efektivna, efikasna, pravedna, responzivna, adekvatna i valjana, kako piše Ivan Grdešić (1995, str. 98–99). Upravo da bi se dosegao taj cilj kvalitete neke javne politike, tj. da bi ona bila svrhovita, iz perspektive SPUD-a, potrebno je pristupiti prikupljanju, analizi i korištenju dokazima. Taj *ex-ante* postupak, kao svojevrsni zalag kvalitete, počiva na pretpostavci da je suvremenim demokracijama u cilju donijeti informirane odluke sa svrhom rješavanja kolektivnih problema. Tijekom 20. stoljeća problemi koje vlade trebaju rješavati postali su kompleksniji, nekoherentni, kontradiktorni te napsljetku teže rješivi. Ti tzv. opaki problemi (*wicked problems*) zahtijevaju detaljniji uvid u svoju strukturu i kontekst u kojima se nalaze, na što odgovara upravo SPUD. Iz tog se razloga vlade oslanjaju na znanost očekujući da će primjena znanstvene metode ponuditi rješenje za postojeće probleme ili bar podijeliti odgovornost za njihovo rješavanje.

Iako se taj pristup na prvi pogled čini kao zdravorazumski, Clarence (2002, str. 4) upozorava da je inherentna karakteristika znanosti proturječnost i, citirajući Rüdiga, objašnjava da je upravo znanstvena kontroverzija (*scientific controversy*) više pravilo nego iznimka, što pak ne odgovara vladama koje često očekuju nedvosmislene smjernice za djelovanje. Osim toga, nastavlja, ono što vrijedi u jednoj zajednici ne mora nužno vrijediti u drugoj pa sve to vodi do zaključka da je pretpostavka univerzalnosti nalaza istraživanja u svrhe SPUD-a u najmanju ruku upitna. Međutim, te kritike, premda česte u literaturi (npr. Cairney, 2016; 2020; Clarence, 2002; Davies, 2004), i dalje uglavnom žive u okvirima akademskih tekstova i rasprava, pa SPUD vodi neometan paralelni život u političkoj realnosti kao standard u industrijaliziranim demokracijama diljem planeta (Nilsson et al., 2008).

Upravo popularnost SPUD-a i želja da ga se bolje razumije u kontekstu ciljeva hrvatskih javnih politika glavni su motiv za pisanje ovakva rada. Koristeći se metodom kvalitativne analize sadržaja (Schneider, 2012), analizirano je 11 strateških dokumenata Republike Hrvatske (Petek et al., 2021), a ovaj tekst donosi rezultate analize u kontekstu stvaranja javnih politika utemeljenog na dokazima. Počevši od vrlo jednostavnoga istraživačkog pitanja koje smo postavili (Na što se odnosi SPUD u hrvatskom

kontekstu?), tekst ima za cilj analizirati konkretne elemente pojavljivanja SPUD-a u hrvatskim javnopolitičkim strategijama. S obzirom na činjenicu da su se znanstvenici u Hrvatskoj SPUD-om bavili sporadično, a elaborirane, strukturirane i usmjerene analize izostaju, ovaj će članak svakako doprinijeti njegovu boljem razumijevanju. Dodatni argument potrebe za analizom tog tipa stvaranja javnih politika leži i u prevalenciji SPUD-a u hrvatskim strategijama. Naime, u tekstovima 11 odabranih strategija, cilj SPUD-a pojavljuje se 221 put, što iznosi oko 10 % svih identificiranih ciljeva ukupno. Članak se tako sastoji od dva glavna dijela. U prvom dijelu donosimo pregled literature o SPUD-u. Iako glavni cilj ovog rada nije ponuditi sveobuhvatan prikaz svih postojećih modela, struja, teorija i kritika u okviru pristupa stvaranja politika utemeljenog na dokazima, ovaj rad ipak donosi prikaz recentne literature o tome, ali više kao svojevrstu kontekstualizaciju za empirijsku analizu ciljeva hrvatskih javnih politika s obzirom na stvaranje politika utemeljeno na dokazima. Upravo je to tema drugog dijela članka u kojem će se pokazati rezultati kvalitativne analize sadržaja i raspraviti o elementima pojavljivanja SPUD-a u hrvatskim javnim politikama.

2. Teorijska kontekstualizacija stvaranja politika utemeljenih na dokazima

„Javne politike su obvezujuće, autoritativne, kolektivne odluke” – započinje svoj članak o racionalnosti u donošenju javnih politika američki politolog Jones (2002, str. 269), dodajući da „proučavanje javnih politika adresira kako se misli i djelovanja ljudi prevodi u te kolektivne odluke te kako onda te odluke ponovo utječu na samo društvo”. Upravo proučavanje donošenja odluka bilo je jedno od temeljnih znanstvenih interesa američkog nobelovca Herberta Simona koji je svojim pristupom bihevioralnog realizma uvelike utjecao na razvoj javnih politika kao discipline. Opisujući model ograničene racionalnosti (*bounded rationality*), Simon se odmaknuo od struje javnopolitičkih znanstvenika koji su zagovarali preskriptivizam prema više pozitivističkom i empirijskom pristupu koji se temelji na izravnom promatranju, anketama i intervjuima (Simon, 1995). Proliferacija tehnologije, napredak medicine, razvoj empirijskih društvenih znanosti i povećana kompleksnost društva nakon Drugoga svjetskog rata tako su, u kombinaciji sa Simonovim modelom ograničene racionalnosti, dali značajan doprinos razvoju pristupa donošenja javnih politika temeljenih na doka-

zima koji svoj vrhunac doživljava krajem devedesetih godina 20. stoljeća vladom Tonyja Blaira u Ujedinjenom Kraljevstvu.

Simonov pozitivistički pristup nije prošao bez kritika, od onih da taj model usmjeren na racionalnost ne može odgovoriti na to što se događa kada neracionalni elementi uđu „u cijelu priču”; preko isticanja ograničenosti modela koji se suočava s velikim poteškoćama u uvjetima nesigurnosti i rizika; pa sve do naglašavanja nedostatka modela u obliku zanemarivanja vrijednosti kao važna faktora u donošenju odluka (Peng, 1992). Budući da je SPUD uvelike inspiriran upravo radovima na temu ograničene racionalnosti, nije ostao imun na kritike. Stvaranje javnih politika utemeljeno na dokazima pretpostavlja linearni model donošenja javnih politika u kojem jedna faza slijedi iza druge (od postavljanja problema na agendu do evaluacije donesenih odluka ili javnih politika), zanemarujući kritike da je proces stvaranja javnih politika u praksi daleko od linearnog (Black, 2001). SPUD sasvim jasno počiva na pretpostavci da su korišteni dokazi kvalitetni, upotrebljivi, istiniti i primjenjivi. Tako se SPUD može definirati kao „normativna teorija *policy* izbora prema kojoj odluke u sferi javnih politika uvijek mogu biti bazirane na najboljim mogućim dokazima” (Kay, 2011, str. 236). No postavlja se pitanje – jesu li baš (svi) dokazi vjerodostojni? Upravo nam javne politike kao znanstvena disciplina pomažu da pomirimo dva ekstremna stava: prvo, naivno SPUD razmišljanje da između znanstvenih dokaza, odluka o politici i ishoda može i treba postojati izravna, neproblematična, pa čak i kauzalna veza; te drugo, stav da je politika toliko patološka da se nijedna odluka neće donijeti, neovisno o tome na kojim i kakvim dokazima počivala, ako stane na put političarima koji traže (re)izbore (Cairney, 2016, str. 2).

Kako bi sistematizirao znanje o SPUD-u i pokušao ilustrirati kompleksnu situaciju vezanu za brojne prednosti i kontroverzije SPUD-a, French je u svom članku iz 2019. prezentirao rezultate sustavne analize 400 članaka o SPUD-u te apstrahirao četiri škole tog pristupa. Prva škola, koju French naziva „osnažujuća” (*reinforce*), postavlja pitanje zašto očite prednosti SPUD-a vlade dosad još nisu adekvatno iskoristile. French tako tvrdi da „za mnoge članove osnažujuće škole, ako se politika ne donosi na temelju dokaza, onda to mora biti izvedeno na temelju neke nerazvijene motivacije: vlastitog interesa, moći, ideologije, neznanja, želje za reizborima, kooptacije ‘elita’, žudnje podnošenja ‘interesima’ itd.” (French, 2019, str. 155). Literatura te perspektive uglavnom je zagovaračka i vrlo pozitivno orijentirana prema SPUD-u. Druga je škola misli „reformistička” (*reform*), a zalaže se za reformu samog SPUD-a koji treba biti koherentniji, bolji, jasniji u vidu definiranja dokaza i pomoći samim donositeljima odluka.

Treća škola, „transformativna” (*reinvent*), ima za cilj korjenitiju promjenu SPUD-a jer, kako pišu ti autori, SPUD pati od većih i ozbiljnijih problema. „Takve bi promjene zahtijevale izričitu i naglašenu predanost intenzivnijem upravljanju dokazima u stvaranju politike od strane visokih dužnosnika, sa strane potražnje (koja se naziva upravljanje dokazima) ili od strane znanstvenika, sa strane ponude (koja se naziva procjena znanja)” (French, 2019, str. 157). Posljednja je perspektiva „odbacujuća” škola (*reject*) koja, premda vidi vrijednost korištenja dokazima za donošenje političkih odluka, odbacuje pretpostavku da je fundamentalno poboljšanje moguće koristeći se SPUD pristupom. Unutar te škole nalaze se dva pristupa – prvi koji kaže da je svijet javnopolitičkih problema rijetko tako jednodimenzionalan da SPUD može istodobno udovoljiti disciplinarnim zahtjevima i pomoći donositeljima odluke, a drugi koji tvrdi da je znanost ionako utkana u svakodnevni politički život te da ne postoji dualizam dokaz – donošenje odluka. Osim te normativne sistematizacije, za razumijevanje SPUD-a bitno je i kako on djeluje u praksi.

Da bismo bolje razumjeli kako stručnjaci u javnim politikama i njihova istraživanja doprinose donositeljima odluka u praksi, Weiss (1979) je ponudio sedam modela SPUD-a. Prvi je model vođen znanjem (*the knowledge-driven model*) u kojem istraživanja objašnjavaju pojedine društvene fenomene ili testiraju znanje u svakodnevnom kontekstu, čime se pomaže donositeljima odluka da one budu kvalitetnije utemeljene. Zatim postoji model rješavanja problema u kojem istraživanja pomažu donositeljima odluka riješiti određen problem, dok interaktivni model podrazumijeva intenzivnu komunikaciju između znanstvenika i donositelja odluka s ciljem traženja/otkrivanja znanja koja će pomoći njihovu djelovanju. Politički model utilizira znanje za opravdavanje političkih odluka, a u taktičkom modelu istraživanje nije bitno samo po sebi, već je bitno reći da se provelo. S druge strane, prosvjetljujući model podrazumijeva da ideje, nalazi i teorije postupno ulaze u politički diskurs te ga mijenjaju na temelju znanstvene spoznaje, a model u kojem je istraživanje dio intelektualnog kolektiviteta društva (*research as part of the intellectual enterprise of society*) u biti znači da se u društvu pojavio veći problem koji treba istražiti, a što donositelji odluka žele financirati. Svi navedeni modeli polaze od pretpostavke da znanstvenici istraživanjima dolaze do dokaza, odnosno kodificiranih segmenata znanja s ciljem boljeg razumijevanja političkog, ekonomskog, kulturnog i socijalnog konteksta, čime upravo dokaz postaje ishodišna točka SPUD-a. Opisanih sedam modela, iako inicijalno imaju za cilj objasniti načine na koje se znanje iz javnih politika može transponirati i iskoristiti u „stvarnom svijetu”, zapravo opisuju postojeću praksu ra-

zličitih sustava donošenja javnih politika. Takav induktivni pristup kojem je ishodište minuciozna analiza postojeće literature, a rezultat empirijska teorija – emancipira dokaz (*evidence*) koji postaje poveznica između istraživanja i donošenja javnih politika.

Definiranje, vrste i kritike koncepta dokaza jedno su od centralnih mjesta literature o stvaranju politika temeljenom na dokazima. Dokaz je najjednostavnije definirati kao bilo koju empirijsku informaciju relevantnu za istraživanja (Ragin, 1994). Ipak, ta često korištena definicija prilično je neprecizna jer obuhvaća mnogo toga pa ju je teško primijeniti u konkretnom kontekstu. Baš su zato Marston i Watts (2003, str. 145) u svom tekstu pokušavali naglasiti važnost razumijevanja što (ni)je dokaz donoseći popis Ureda Vlade Ujedinjenog Kraljevstva (*The UK Cabinet Office*) koji kao dokaz priznaje: ekspertno znanje, objavljeno istraživanje, postojeće istraživanje, konzultacije s dionicima, prethodne nalaze analiza javnih politika, internetske ishode konzultacija te rezultate ekonomskog i statističkog modeliranja (1999, str. 3). Međutim, Nutley i suradnici (2003) tvrde da se u Ujedinjenom Kraljevstvu kao dokaz koristi mnogo ograničeniji popis izvora: istraživanja i statistike, evaluacija javnih politika, ekonomsko modeliranje i ekspertno znanje te je upravo ograničavanje popisa dokaza problem jer izravno utječe na to što se broji kao politički validno znanje u društvu.

S tim su povezani i tipovi analiza za prikupljanje dokaza koji se mogu podijeliti u jednostavne (upitnici, kontrolni popisi, tablice analize utjecaja), formalne (tehnike scenarija, analiza troškova i koristi, procjena rizika i višekriterijska analiza) i napredne (modeli računalne analize, simulacije optimalnih vježbi) (Nilsson et al., 2008). Pozoran čitatelj tu će primijetiti nedostatak kvalitativnih metoda kao izvora dokaza. Međutim, nije to jedini problem s cijelom pričom oko dokaza. Cartwright, Goldfinch i Howick (2009), sumirajući sve probleme s dokazima, tvrde da literatura još nije pronašla razuman i izvediv koncept dokaza, razuman i izvediv prikaz što različiti dokazi govore o nekoj pretpostavci i s kojom snagom to isto govore te razuman i izvediv prikaz kako evaluirati pretpostavke da se nešto kvalificira kao dokaz.

Kritike stvaranja politika utemeljenog na dokazima idu u brojnim smjerovima. Mulgan (2003) tako tvrdi da je jedna od glavnih kritika SPUD-a diskrepancija između usustavljenog, postojećeg i „starog” znanja i „novog” znanja koje nije toliko elaborirano, istraženo i potkrijepljeno, kao npr. u pitanju regulacije biotehnologije, opsega e-upravljanja ili – bolesti COVID-19. Davies (2004) upozorava da u obzir treba uzeti da se javne po-

litike, kao i odluke, donose i na temelju procjene temeljene na ekspertizi ili iskustvu, da postoji inherentni sukob između vrijednosti i uvjerenja i dokaza u kojem dokazi kao takvi često gube. Nadalje, iluzorno je očekivati da se zanemare navike i tradicija koje također ne moraju imati isti smjer i konotaciju kao dokazi, ali i da je naivno misliti da interesne skupine, lobiji i mediji neće imati utjecaj na donošenje odluka, neovisno o „objektivnim” dokazima. Davis ističe i važnost parlamentarnih procedura, kapacitiranosti donositelja odluka i administracije te neočekivanih događanja koji se mogu dogoditi, kao faktora koji u nekim slučajevima mogu imati važniju ulogu od samih znanstvenih dokaza. Drugim riječima, fokusirati se samo na dokaze i zanemariti interakciju utjecaja ostalih faktora koja je ključna pretpostavka donošenja odluka svojevrsan je redukcionizam. Konstrukcija, uokvirivanje (*framing*) i ukroćivanje (*taming*) problema, posebno opakih problema, realnost je suvremenog stvaranja javnih politika (Greenhalgh & Russell, 2009, str. 315), na što pristup stvaranja politika utemeljenog na dokazima nema adekvatnih odgovora.

Osim svih tih problema sa SPUD-om, javlja se i onaj praktični – tko će provoditi stvaranje politika utemeljeno na dokazima. Petak (2015) u svom tekstu o procjeni učinaka propisa vrlo dobro detektira da podrazvijene države jednostavno nemaju ljudskih kapaciteta za provedbu kvalitetnog SPUD-a jer je stručnjaka za javne politike u državnom aparatu (pre)malo. Međutim, to ih ne sprječava da se na to pozivaju. Upravo je to potka koja nas je zaintrigirala u kontekstu Hrvatske.

Kao što smo vidjeli iz prikaza literature, orijentacija tekstova koji tematiziraju SPUD ponajprije je preskriptivna, tj. usmjerena je na davanje uputa kako bi stvaranje politika utemeljeno na dokazima trebalo izgledati ako se želi kvalitetno donositi odluke. Međutim, problem je s tim pristupom što mu nedostaje empirijske podloge, a to je slučaj najvećeg dijela literature o SPUD-u. Analizirani tekstovi uglavnom su vrlo dobro teorijski utemeljeni pokušaji klasifikacije dokaza te rasprave o najboljim modelima pomoći donositeljima odluka, bez podataka o tome što se zaista događa u praksi. Empirijske studije koje bi pomogle u razrješavanju tih dvojbi iznimno su rijetke pa tako nemamo dovoljno informacija o tome koji se dokazi uistinu upotrebljavaju u odlučivanju te koji faktori i akteri o(ne)mogućuju korištenje dokazima u odlučivanju. Bilo bi neispravno reći da tekstova koji to tematiziraju nema (Kay, 2011), no oni su mnogo manje utemeljeni na sustavnoj empirijskoj analizi, a mnogo više na anegdotalnim i teorijskim uvidima. Ipak, pozivanje na SPUD u praksi stvaranja javnih politika mnogih zemalja i raznovrsnih aktera javlja se iznimno često. Koliko je to samo normativna pozicija država i raznih organizacija, slično kao i u literaturi

prisutna i u praksi, te u kojoj se mjeri stvarne javnopolitičke odluke zaista donose utemeljeno na dokazima, još je nepoznanica i nedovoljno istražena tema.

Upravo je to poticaj za analizu koja je provedena u ovome radu. Cilj je na temelju empirijske analize koja se fokusira na ciljeve javnopolitičkih strategija razumjeti SPUD u hrvatskom kontekstu. Iako predmetna analiza nije sveobuhvatna jer je usmjerena samo na dizajn javnih politika u jednom njegovu elementu, ona je svakako iskorak prema boljem razumijevanju ideje racionalnosti i uporabe znanja u stvaranju javnih politika u Hrvatskoj. Uz to, takav pristup teži poticanju istraživanja koja razvijaju empirijsku teoriju, pristupa mnogo manje prisutnog u tekstovima javnih politika od onog normativne teorije, posebice u pitanjima stvaranja javnih politika utemeljenog na dokazima.

3. Metodološki okvir

Koristeći se istraživačkom strategijom kvalitativne analize sadržaja kojoj je cilj sustavan i objektivan opis pojedinog fenomena te bolje razumijevanje sadržaja (Schreier, 2012), kodirano je 11 strategija hrvatskih javnih politika² (Petek et al., 2021a, 2021b). Ukupno 2,223 jedinice kodiranja grupirane su u pet glavnih kategorija koje odgovaraju tematskoj orijentaciji javnopolitičkih ciljeva (sektorski, procesni, evaluacijski, instrumentalni i vrijednosni), koje su nadalje podijeljene u dodatnih 28 potkategorija (v. tablicu 2 u uvodu u temat, Petek, 2021). Unutar kategorije procesnih ciljeva nalazila se potkategorija stvaranje politika temeljeno na dokazima (SPUD) unutar koje su se našle 222 jedinice kodiranja, što je činilo ukupno 10 % svih identificiranih citata (jedinica kodiranja). Polazeći od pretpostavke podrazvijenosti javnih politika kao discipline i prakse (Pe-

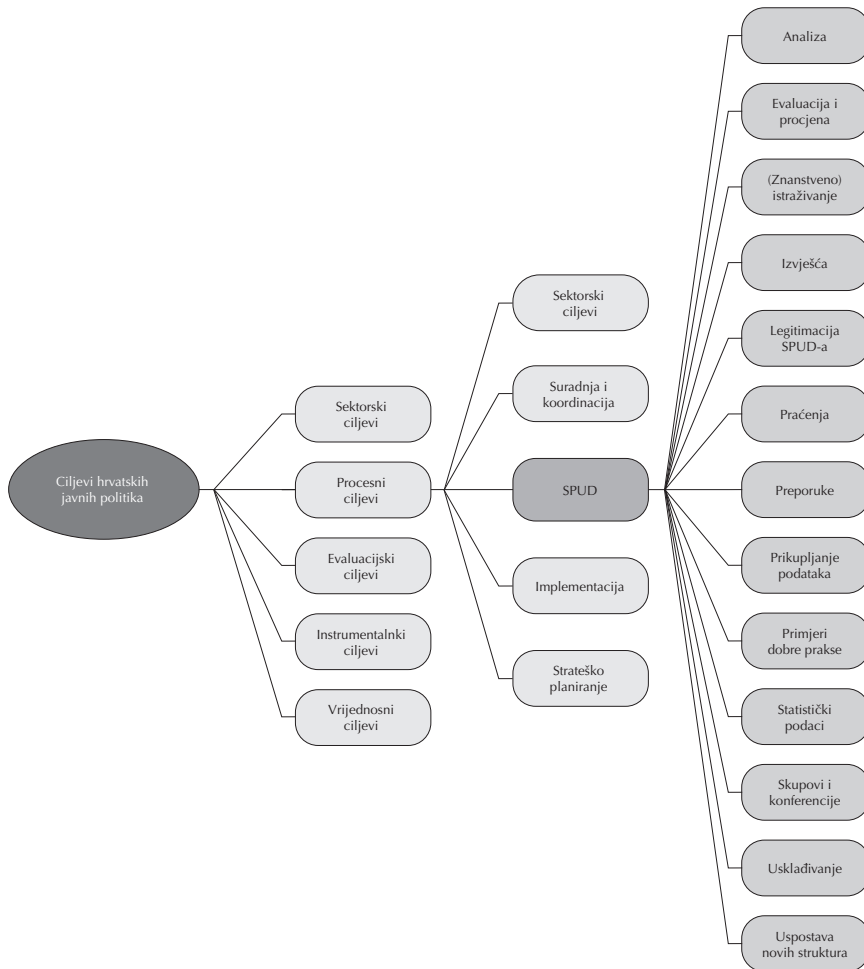
² Nacionalna politika za ravnopravnost spolova 2011. – 2015. (Ravnopravnost spolova); Strategija razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine (Pravosuđe); Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije (Obrazovanje); Strategija nacionalne sigurnosti (Nacionalna sigurnost); Strategija razvoja prerade drva i proizvodnje namještaja Republike Hrvatske 2017. – 2020. (Drvo); Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine (OSI); Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine (Čitanje); Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje od 2017. do 2030. godine (Promet); Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. (Nasilje u obitelji); Nacionalni program za mlade 2014. – 2017. (Mladi); Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2018. do 2020. godine (Zapošljavanje).

tak, 2007), željeli smo vidjeti kako to Republika Hrvatska vidi SPUD, odnosno što sve smatra pod time kako bismo dekonstruirali razumijevanje donošenja odluka utemeljenog na dokazima. Drugim riječima, nakon što smo kodiranjem 11 strategija hrvatskih javnih politika identificirali ukupno 2,223 jedinice kodiranja te apstrahirali njih 217 unutar kategorije SPUD-a³, daljnjim analizama željeli smo vidjeti sadržaj ekstrapoliranih jedinica analize. S tim na umu, u drugoj fazi kodiranja 217 jedinica kodiranja u potkategoriji SPUD dodatno je induktivno kodirano u novih 13 nižih potkategorija koje sadržajno čine elemente SPUD-a. Sustavnim pregledavanjem strategija i kodiranjem teksta pojavili su se sljedeći elementi: *Analiza* (odnosi se na doslovno navođenje riječi „analiza“); *Evaluacija i procjena* (bilo koje normativno vrednovanje); *Znanstveno istraživanje* (kada je eksplicitno navedeno), *Izvjješća* (doslovni navod „izvjješća“), *Legitimacija SPUD-a* (uključuje sve navode koji govore o važnosti SPUD-a), *Praćenje* (uključuje monitoring provedbe, bez normativne komponente procjene), *Preporuke* (eksplicitno naveden navod „preporuke“), *Prikupljanje podataka* (generalni kod koji ne uključuje sustavan, znanstveni pristup, uglavnom se odnosi na ulogu državnog aparata), *Statistički podaci* (razdvojeno od istraživanja jer rana literatura o SPUD-u naglašava važnost statističkog pristupa), *Skupovi i konferencije* (kao način prikupljanja ili diseminacije podataka), *Usklađivanje* (u kontekstu prenošenja sadržaja iz uglavnom međunarodnih strategija ili dokumenata, dakle izvor donošenja odluka neki je drugi dokument pa se time razlikuje od potkategorije *Koherentnost i relevantnost*) te *Uspostava novih struktura* (uglavnom je riječ o uspostavi baza podataka i novih klasifikacija). Shema kodiranja prikazana je na slici 1.

U nastavku tekst donosi detaljnu raščlambu potkategorije SPUD preko njegovih inherentnih elemenata. Prvo se analizira prevalentnost elemenata SPUD-a preko strategija i prikazuju najučestaliji elementi po strategijama. Nakon toga analiziraju se ti učestali elementi, objašnjava njihov sadržaj te interakcija među spomenutim elementima. Drugi dio analize odnosi se na ukrštavanje SPUD-a s tematskom dimenzijom ciljeva. Željelo se vidjeti u kojim tematskim aspektima SPUD prevladava da bi se detaljnije razumjela njegova uloga u ciljevima hrvatskih javnih politika.

³ Razlika je između inicijalnog broja jedinica kodiranja unutar SPUD-a kod (222) i apstrahirane verzije (217) u tome što je tijekom procesa stvaranja dodanih induktivnih potkategorija unutar SPUD-a tema profesionalizacija sudstva, koja se pojavljivala pet puta, izbačena iz analize. Ta tema bila je dio kodne sheme projekta, no nakon detaljnijeg uvida u literaturu SPUD-a zaključeno je da ne ispunjava kriterije SPUD-a te je finalni uzorak elemenata koji čine SPUD kod – 217.

Slika 1: Shema kodiranja



Izvor: autor.

4. Rezultati: SPUD u ciljevima hrvatskih javnih politika

Potkategorija SPUD dio je šire kategorije procesnih ciljeva. Riječ je o kategoriji koja osim potkategorije SPUD sadržava i potkategorije: *Izgradnja kapaciteta*, *Suradnja i koordinacija*, *Implementacija* i *Strateško planiranje*,

tj. riječ je o ciljevima javnih politika koji označuju tendenciju za „una-predjenjem nekih od segmenata procesa političkog odlučivanja / procesa stvaranja javnih politika” (Petek et al., 2021, str. 11). Sama potkategorija SPUD, kao što je rečeno, pojavila se 21 put, što čini 10 % svih jedinica kodiranja analiziranih strategija, odnosno treći je cilj po učestalosti pojavljivanja u hrvatskim javnim politikama, odmah nakon *Izgradnje kapaciteta* (12 % svih ciljeva) i *Razvoja* (11 %).

4.1. Prisutnost elemenata SPUD-a u strategijama hrvatskih javnih politika

Potkategorija SPUD najviše se pojavljuje u Strategiji razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine, zatim u onoj posvećenoj osobama s invaliditetom, a najmanje u obrazovnoj politici i politici zaštite nasilja u obitelji. Visoko treće mjesto ukupne učestalosti pojavljivanja svih ciljeva na prvi pogled govori o važnosti SPUD-a kao cilja hrvatskih javnih politika, što je u skladu sa suvremenim tendencijama razvijenih demokracija. Međutim, prije negoli zaključimo da su autorima hrvatskih strategija i donositeljima odluka politike utemeljene na dokazima bitne, potrebno je dodatno analizirati što to SPUD kao potkategorija uopće sadržava. Induktivnim kodiranjem sadržaja potkategorije SPUD identificirano je 13 dodatnih, nižih potkategorija koje raščlanjuju vrste utemeljenja donošenja javnih politika na dokazima. Kao što je vidljivo u tablici 1, potkategorije koje prevladavaju jesu *Analiza*, *Praćenje*, *Uspostava nove strukture* i *Prikupljanje podataka* pa se već na prvi pogled može dobiti dojam na što donositelji odluka pretežito misle kad je riječ o donošenju politika utemeljenom na dokazima. S druge strane, potkategorije s najmanjom prevalencijom u analiziranim strategijama jesu *Preporuke*, *Primjeri dobre prakse* te *Organizacija skupova*, tj. konferencija.

Tablica 1: *Elementi stvaranja politika na dokazima u ciljevima hrvatskih javnih politika (s pripadajućim frekvencijama i postocima u odnosu na SPUD potkategoriju)*

SPUD potkategorija	Frekvencija	Udio (%)	SPUD potkategorija	Frekvencija	Udio (%)
Analiza	45	20.7	Statistički podaci	8	3.7
Praćenje	40	18.4	Legitimacija SPUD-a	7	3.2
Uspostava nove strukture	35	16.1	Usklađivanje	6	2.8
Prikupljanje podataka	29	13.4	Preporuke	1	0.5
(Znanstveno) istraživanje	21	9.7	Primjeri dobre prakse	1	0.5
Evaluacija i procjena	13	6	Skupovi i konferencije	1	0.5
Izvješća	10	4.6			

Izvor: autor.

Iako brojevi u kvalitativnoj analizi sadržaja nisu prioritet, oni ipak oslikavaju relativnu važnost neke teme. Tako smo ukrštavanjem elemenata SPUD-a i pojedinih strategija došli do zanimljivih nalaza. Najveći broj SPUD elemenata nalazimo u strategiji posvećenoj osobama s invaliditetom, čak 83 jedinice kodiranja, tj. 38.2 % svih SPUD elemenata nalazi se upravo u toj strategiji nakon koje slijede strategija o pravosuđu, prometu i mladima s 29 jedinica kodiranja (po 13.4 % svih SPUD jedinica kodiranja nalazi se u svakoj od tri spomenute strategije). Analiziramo li detaljnije raspodjelu najbrojnijih SPUD elemenata po strategijama, što je prikazano u tablici 2, možemo vidjeti da se pet najučestalijih SPUD elemenata najčešće nalazi u strategiji posvećenoj osobama s invaliditetom, a nakon toga da *Analiza* prevladava u *Prometu*, *Praćenje* u *Pravosuđu*, *Uspostava nove strukture* u *Mladima*, dok je potkategorija *Prikupljanje podataka* druga najprisutnija u *Prometu*, odnosno *Evaluacija i praćenje* u *Mladima*. Pri interpretaciji te raspodjele i frekvencija bitno je ne upasti u zamku generalizacije i frivolno zaključiti da je upravo strategija posvećena osobama s invaliditetom najviše orijentirana na pristup donošenja politika utemeljenog na dokazima. Naime, upravo su spomenuta strategija i ona koja se odnosi na *Promet* i opsegom najveće pa je i veća šansa da će sadržavati više SPUD elemenata. Drugim riječima, od puke kvantifikacije puno je zanimljiviji sam sadržaj SPUD elemenata pa u nastavku teksta donosimo upravo to.

Tablica 2: Prevalencija SPUD elemenata po strategijama

	OSI	Pravosuđe	Promet	Mladi	Drvo	Čitanje	Ravnopravnost spolova	Obrazovanje	Nasilje u obitelji	Zapošljavanje	Nacionalna sigurnost	UKUPNO
Analiza	13	9	12	8	1	0	1	0	0	1	0	45
Praćenje	22	6	3	2	0	3	0	0	3	1	0	40
Uspostava nove strukture	11	4	2	6	4	0	4	1	1	0	2	35
Prikupljanje podataka	11	4	8	1	1	0	1	3	0	0	0	29
Istraživanje i publiciranje	4	1	4	7	0	4	0	0	0	1	0	21
Evaluacija i procjena	6	0	0	3	0	2	1	0	0	0	1	13
Izvjешća	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Statistički podaci	3	2	0	0	0	0	2	0	1	0	0	8
Legitimacija SPUD-a	2	0	0	1	2	1	0	1	0	0	0	7
Usklađivanje	1	1	0	0	3	0	0	0	0	1	0	6
Preporuke	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Primjeri dobre prakse	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Skupovi, konferencije	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Frekvencija	83	29	29	29	11	10	9	5	5	4	3	217
Udio (%)	38.2	13.4	13.4	13.4	5.1	4.6	4.1	2.3	2.3	1.8	1.4	100

Izvor: autor.

Već je prikazano da je *Analiza* kao SPUD potkategorija najprisutnija u svih 11 analiziranih hrvatskih strategija. Međutim, potkategorija *Analiza* u isto je vrijeme relativno neodređena jer analizirane strategije gotovo ni u jednom slučaju ne definiraju što to točno analiza znači, kako će se pro-

vesti te uglavnom ne spominju tko bi tu analizu trebao provesti. Strategije tako često samo deklarativno navode potrebu za analizom nekog tipa, npr. „potrebno je analizirati jesu li kapaciteti postojećeg ministarstva i suradnih tijela dostatni za kvalitetno provođenje različitih vrsta podrške koji su ovdje uvedeni” (Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2014) ili kako piše u strategiji za OSI „Izraditi analizu postojećih prava, usluga, potpora” (Vlada Republike Hrvatske, 2017b), odnosno „Potrebno je izraditi posebnu studiju koja bi obuhvatila sve relevantne dionike” (Vlada Republike Hrvatske, 2017b), na što apelira prometna strategija. Pokušamo li ipak dekonstruirati potkategoriju *Analize*, vidjet ćemo da je jedini supstancijski aspekt toga procjena potreba koja se javlja u nekolicini slučajeva. Naime, neke od strategija (*Mladi, OSI, Pravosuđe*) „sramežljivo” konkretiziraju što u pojedinim slučajevima misle kad se pozivaju na analizu te je to uglavnom neka vrsta procjene potreba („Unaprijediti multisektorsku suradnju u provođenju zdravstvenog odgoja na temelju empirijski utvrđenih potreba”, Hrvatski sabor, 2014).

Niža potkategorija *Praćenje* nešto je konkretnija od prethodne SPUD potkategorije. U tom slučaju riječ je o djelovanju tijela državne uprave koja nadziru aktivnosti iz područja svojeg resora, a s ciljem boljeg razumijevanja fenomena koje strategije tematiziraju (npr. „Provoditi sustavno praćenje raširenosti nasilja u obitelji” (Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, 2017) ili „Praćenje sudjelovanja mladih u izborima na nacionalnoj te lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini” (Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2014). Osim praćenja nekog problema, drugi je aspekt te potkategorije praćenje provedbe pojedinih međunarodnih strategija. Naime, nacionalne strategije nerijetko kao svoje ciljeve navode prikupljanje informacija o provedbi međunarodnih odredbi na koje se Hrvatska obvezala, primjerice „Pratiti proces provedbe UN Konvencije o pravima osoba s invaliditetom” (Vlada Republike Hrvatske, 2017b).

S potkategorijom *Praćenje* povezana je i još jedna često prisutna potkategorija SPUD-a – *Prikupljanje podataka*. Taj specifični cilj hrvatskih javnih politika također se sastoji od više dimenzija. Prva je orijentirana na evidenciju postojeće infrastrukture ili imovine kojom RH raspolaže („Evidentirane građevine u vlasništvu Republike Hrvatske s označenim djelatnostima koje se u građevini ili njezinom dijelu obavljaju”, Vlada Republike Hrvatske, 2017b). Druga se dimenzija odnosi na unaprjeđenje sustava prikupljanja podataka, a treća se u nekoj mjeri preklapa s potkategorijom *Statistički podaci* jer tekstovi strategije govore da je potrebno prikupljati informacije i statističke podatke. To se vidi u sljedećem primjeru: „Prikupljene potrebne informacije, uključujući rutinske statističke pokazatelje i rezultate znan-

stvenih istraživanja, koji će omogućiti formuliranje i provedbu politika za unapređenje kvalitete života i izjednačavanje mogućnosti za osobe s invaliditetom i njihovih obitelji” (Vlada Republike Hrvatske, 2017b).

Možda je najzanimljivija niža potkategorija u okviru SPUD-a ona koja je nazvana *Uspostava nove strukture*. Naime, od svih drugih elemenata upravo taj ima najveći inovacijski potencijal. Sadržaj te potkategorije odnosi se na ciljeve hrvatskih javnih politika koji su usmjereni na osnivanje ili uspostavu novih elemenata pojedinih strategija koji dosad nisu postojali, a trebali bi osnažiti orijentaciju političkog odlučivanja na dokaze kao potkrijepe za donošenje javnih politika. Potkategorija *Uspostava nove strukture* posebno je važna jer je konstitutivni element SPUD-a, tj. ne služi samo rješavanju nekog od problema koji strategije identificiraju, već u isto vrijeme osnažuje kapacitete države za donošenje odluka utemeljeno na dokazima gradeći infrastrukturu koja se barem načelno može kontinuirano koristiti. Može se reći da je ta potkategorija strateški važna za daljnji razvoj SPUD-a pa je stoga važno razumjeti na što se on konkretno odnosi. Sadržajno, pod tom potkategorijom nalazi se, s jedne strane, uspostava različitih registara, očevidnika i baza podataka, a s druge novih modela analize ili rada, kao primjerice „Uvesti upravljanje proračunskim sredstvima prema spolu i podupirati provedbu rodnih istraživanja i analiza” (Hrvatski sabor, 2011) ili „Bolje identifikacije žrtava nasilja u obitelji i njihovog preciznijeg vođenja u evidenciji Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje” (Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, 2017). Osim toga, pod tom potkategorijom misli se i na uspostavu različitih sustava („Uspostaviti sustav praćenja sudjelovanja udruga mladih i za mlade u provedbi politika zapošljavanja”, Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2014) i izradu/dostizanje standarda nekoga konkretnog područja („postizanje najviših europskih standarda u pogledu neovisnosti, nepristranosti, stručnosti”, Hrvatski sabor, 2012).

Peta najučestalija potkategorija SPUD-a odnosi se na *Evaluaciju i procjenu*. Riječ je o potkategoriji koja sadržava ciljeve koji obvezuju tijela državne uprave da ocijene neku od praksi za koje su nadležne („Preporuka je Odbora da država Konvencije o pravima OSI sustavno pregledava i preoblikuje sustav prikupljanja podataka u mjeri koja se odnosi na žene i muškarce s invaliditetom” (Vlada Republike Hrvatske, 2017b) ili „Pružateljima socijalnih usluga omogućena provedba vrednovanja socijalnih usluga” (Vlada Republike Hrvatske, 2017b). Ta potkategorija u sebi sadržava dvije distinktivne dimenzije, prva se odnosi na sam cilj evaluacije čija svrha nije specificirana kao primjerice intencija da se osigura evaluacija aktualnih i budućih projekata u nekom području, dok je druga dimenzija nešto konkretnija te evaluaciju vidi kao potku za promjenu neke prakse u specifičnom resoru („Odbor

preporuča da država stranka pokrene sveobuhvatnu ocjenu postojećeg zakonodavstva i kada je to potrebno uskladi zakonodavstvo s Konvencijom” (Vlada Republike Hrvatske, 2017b)). Mehanizmi, tipovi i vrste evaluacije, tj. vrednovanja u okviru te potkategorije nisu specificirani.

Za kraj opisa kodova možda je zanimljivo spomenuti i onaj koji smo nazvali *Legitimacija SPUD-a*. Taj kod u sebi zapravo obuhvaća argumentaciju zašto je SPUD važan, odnosno zašto se pojedina javna politika treba stvarati koristeći se dokazima. Tekstovi strategija tako sadržavaju citate poput: „Obrazovni sustav utemeljen je na znanstvenim spoznajama te osigurava poštovanje ljudskih prava i prava djece kao i pravo svakog pojedinca na inkluzivno obrazovanje” (Hrvatski sabor, 2014); „poticanje alternativnog oblika ulaganja u nakladništvo, stručno odlučivanje svih zainteresiranih skupina o profesionalnim standardima i autorskim naknadama” (Vlada Republike Hrvatske, 2017c); ili „Prepoznatljivost na tržištu proizvoda hrvatske prerade drva i proizvodnje namještaja i njihova jedinstvenost u svijesti potrošača, temeljena na znanjima i vještinama te povezanosti obrazovanja i gospodarstva” (Vlada Republike Hrvatske, 2017a). Iako potkategorija nije toliko česta, njezina važnost leži u kvalitativnom doprinosu jer država naglašavanjem znanstvenog pristupa, znanja i informacija dodatno legitimira važnost ekspertize, što je u vrijeme lažnih vijesti, alternativnih činjenica i pseudoznanosti važan pothvat. Eksplicitno legitimiranje SPUD-a, u kombinaciji s drugim SPUD potkategorijama identificiranim u hrvatskim javnopolitičkim strategijama, svrstava Hrvatsku uz razvijene demokracije čije prakse stvaranja javnih politika bar nominalno ne odstupaju od postojećih standarda javnih politika.

4.2. SPUD i ostali ciljevi hrvatskih javnih politika

Kako bismo detaljnije razumjeli poziciju SPUD-a u ciljevima hrvatskih javnih politika, analizirali smo preklapanja SPUD-a kao potkategorije i ostalih ciljeva hrvatskih javnih politika.⁴ Tematska dimenzija ciljeva podijeljena je na sektorske, procesne, evaluacijske, instrumentalne i vrijednosno orijentirane ciljeve koji su poželjna vizija budućnosti s obzirom na svoj sadržaj (Petek et al., 2021). Ukrštavanjem SPUD elemenata i glavnih

⁴ Za detalje metodološkog postupanja (kako je materijal uzorkovan i segmentiran, kako je osmišljena shema kodiranja, koja su pravila kodiranja primijenjena te o rezultatima testnog kodiranja) v. Uvod u tematski blok (Petek, 2021) te druge radove objavljene u sklopu projekta (Petek et al., 2021a, a posebice metodološki dodatak, Petek et al., 2021b).

kategorija tematskih dimenzija javnopolitičkih ciljeva dobiveno je sljedeće: najveće podudaranje pronađeno je s evaluacijskim ciljevima (75 SPUD elemenata), slijede sektorski ciljevi (73 elementa), a potom instrumentalni ciljevi (38 SPUD elemenata) i naposljetku vrijednosni (37 SPUD elemenata). S obzirom na činjenicu da su evaluacijski ciljevi usmjereni na ispunjavanje nekoga evaluacijskog kriterija kao što su koherentnost, relevantnost, efikasnost, efektivnost, kvaliteta, pravovremenost i održivost, nije neobično da je upravo potkategorija koja se odnosi na dokaze najčešće povezana s tom dimenzijom. Međutim, posebno je zanimljiv nalaz da je od svih ostalih ciljeva najveće podudaranje sa SPUD-om u potkategoriji *Koherentnost i relevantnost*. Naime, čak 37 SPUD elemenata nalazimo u spomenutom elementu (tablica 3). *Koherentnost i relevantnost* koji se odnose na normativni kriterij usklađenosti različitih elemenata ciljeva javnih politika, a s idejom postizanja sinergije tih elemenata u ostvarivanju ciljeva javnih politika, u velikoj mjeri odnosi se na usklađivanje zakonodavstva i praksi sa stečevinom EU-a te drugim međunarodnim dokumentima. Nadalje, tu je često riječ o ujednačavanju prakse i povezanosti primjerice tržišta rada i obrazovanja. Iz tih primjera, sasvim je razvidna komplementarnost sa SPUD elementima koji također svojim sadržajem pokrivaju aspekte transfera, pozivanja na standardizaciju i uspostave novih struktura.

Tablica 3: *Supojavljivanje SPUD elemenata i evaluacijski orijentiranih ciljeva*

Elementi evaluacijske dimenzije tematskih ciljeva	Broj SPUD elemenata
Koherentnost i relevantnost	37
Efikasnost i efektivnost	13
Kvaliteta	15
Pravovremenost	10
Održivost	0

Izvor: autor.

5. Rasprava

Na temelju provedene analize, ali i uvida u literaturu o SPUD-u, nekoliko prezentiranih empirijskih nalaza vezanih za ciljeve hrvatskih javnih

politika zahtijeva dodatnu elaboraciju. Iako je fetišizacija brojeva već problematizirana, posebice u kvalitativnim istraživanjima, nemoguće je ne primijetiti da neke od strategija (npr. *Nacionalna sigurnost*, *Zapošljavanje* ili *Obrazovanje*) gotovo da i nemaju SPUD kodova u svojim tekstovima. Taj nalaz, sasvim je jasno, otvara prostor za sumnju o predanosti donositelja odluka prema SPUD-u. Međutim, kuriozitet je da se u npr. Strategiji obrazovanja, znanosti i tehnologije nalazi samo pet SPUD elemenata, ali od tih pet većina jedinica kodiranja ubraja se u kategoriju *Legitimacija SPUD-a*. Drugim riječima, autori i donositelji strategije smatraju da bi SPUD trebao biti temelj odlučivanja u obrazovanju, no u operacionalizaciji strategije to nikako ne razrađuju jer ne nude elemente kojima bi potkrijepili tu SPUD orijentaciju.

Nastavno, posebno je zanimljiv najprevalentniji SPUD element – analiza. Iz prikaza podataka vidjeli smo da je *Analiza* kao element frivolan, općenit i nedefiniran, no to ne sprječava donositelje odluke da ga učestalo rabe, što postavlja pitanje svrhovitosti takva *modus operandi*. Takva praksa korištenja neodređenom potkategorijom zapravo dovodi u pitanje stvarnu predanost donositelja odluka SPUD-u jer neodređeni i ambivalentni tekstovi strategija ostavljaju velik manevarski prostor za interpretaciju i za nedjelovanje, što je u suprotnosti s pretpostavkom SPUD-a kao racionalnog pristupa (Marston & Watts, 2003).

U teorijskom dijelu predstavili smo postavke pet škola SPUD-a prema Frenchu (2019). Empirijskom analizom ciljeva hrvatskih javnih politika došli smo do zaključka da Hrvatska pripada tzv. osnažujućoj školi, odnosno da se SPUD kao načelo nominalno prihvaća, no da on nije temelj za donošenje odluka, već da očito neki drugi faktori (možda motivacija ili interesi aktera, ideologija ili neznanje) imaju primat. S obzirom na ograničenost provedene empirijske analize nemoguće je sa sigurnošću tvrditi što je glavni faktor kreiranja ciljeva hrvatskih javnih politika, no bilo bi uputno istražiti ih analizirajući aspiracije, motivaciju, strategije i resurse aktera koji sudjeluju u stvaranju javnih politika.

Osim toga, zanimljiv je nalaz da potkategorije SPUD-a u hrvatskim strategijama ne korespondiraju potpuno s uvidima u dosadašnju relevantnu literaturu. Podsjetimo, Nutley i sur. (2003) u svom tekstu o korištenju dokazima u britanskom kontekstu stvaranja javnih politika kažu da su pretežite vrste dokaza u Ujedinjenom Kraljevstvu istraživanja, statistike i evaluacija javnih politika (elementi SPUD-a koje pronalazimo i u Hrvatskoj), ali i ekonomsko modeliranje i ekspertno znanje koje u hrvatskim strategijama ne nalazimo. Nadalje, empirijskom analizom ciljeva hrvatskih javnih po-

litika došli smo do zaključka da tipovi analize za prikupljanje dokaza koje su predložili Nilsson i suradnici (2008) – jednostavni (upitnici, kontrolni popisi, tablice analize utjecaja), formalni (tehnikе scenarija, analiza troškova i koristi, procjena rizika i višekriterijska analiza) i napredni (modeli računalne analize, simulacije optimalnih vježbi) ne odgovaraju hrvatskoj realnosti. Naime, strategije koje su važan element dizajniranja hrvatskih javnih politika ne spominju nijedan od tipova ni primjera koje su Nilsson i suradnici identificirali. To nas dovodi do zaključka da je SPUD u Hrvatskoj još nedovoljno razvijen, odnosno da je on deklarativno prisutan, no sadržajno ne u tolikoj mjeri. Strategije se gotovo nedvojbeno zalažu za SPUD kao načelo i njegovo uvođenje u analizu javnih politika, međutim elementi, tipovi, vrste, aspekti i konkretni koraci ostaju posve nerazrađeni.

Možda nam pritom može pomoći i nalaz da je najveće podudaranje između SPUD-a kao potkategorije s evaluacijskim ciljevima, tj. konkretnije potkategorijom *Koherentnosti i relevantnosti*. Budući da je predmetni element sadržajno u velikoj mjeri usmjeren na prihvaćanje i prilagodbu europske pravne stečevine i međunarodnih dokumenata, možemo li špekulirati da je i SPUD svojevrsna egzogena prisila? Ako su dosadašnji nalazi jasno potvrdili da je u hrvatskom kontekstu SPUD ljuštura bez mnogo supstancijalnosti, je li razlog tomu upravo to što je on standard zapadnih demokracija kojima Hrvatska teži (pa čak i pripada)? Jedan dio odgovora na to daju nam i postojeći empirijski tekstovi koji tematiziraju donošenje javnih politika u Hrvatskoj (Petek, 2021). Oni potvrđuju da u Hrvatskoj nedostaje racionalnog i analitičkog pristupa, odnosno da je potrebno analizirati zapreke i barijere koje priječe ostvarenje ideje i načela SPUD-a te da usporedno postoji dominacija upravo egzogeno potaknutog političkog odlučivanja. S tim u vezi, analiza ciljeva hrvatskih javnih politika provedena analizom strategija ne može nam dati odgovor na to pitanje, no svakako može indicirati odgovor i generirati nova istraživačka pitanja. A ona svakako trebaju ići u smjeru razloga i motivacije donositelja odluka o deklaratornom korištenju pristupom stvaranja politika utemeljenog na dokazima.

Hrvatske javne politike kvantitativno uistinu sadržavaju brojne potkategorije SPUD-a, ali podrobnijom analizom pokazano je da su te potkategorije uglavnom nedovoljno objašnjene, često bez konteksta te više služe kao svojevrsan argument da se SPUD provodi. Takav model SPUD-a Brechin i Siddell (2000) nazvali su taktičnim modelom u kojem dolaženje do dokaza samo po sebi nije toliko važno, već je bitno stvoriti privid da je državi to bitno. Tako nije neobično da će hrvatske javne politike sadržavati isprazne, neprecizne i besadržajne ciljeve poput „prikupljati i analizirati

podatke vezane uz provedbu strategija” ili „osnivanje službi zaduženih za praćenje”. Takve i njima slične jedinice kodiranja pokazuju ili nedovoljnu kompetenciju autora strategija da kvalitetno formuliraju i operacionaliziraju konkretne ciljeve, na što upozorava Petak (2015) i/ili nespremnost donositelja odluka da se uistinu posvete donošenju odluka utemeljenom na dokazima. Možemo ići toliko daleko i špekulirati da ako je SPUD definiran na pretpostavci da „odluke u sferi javnih politika uvijek mogu biti bazirane na najboljim mogućim dokazima” (Kay, 2011, str. 236), a tekstovi analiziranih hrvatskih strategija najbolje dokaze nemaju ni u planu (analize se spominju grubo, postojeći analitički standardi pate od nesofisticiranosti), kako možemo očekivati da u procesu stvarnog odlučivanja SPUD bude načelo? Ili, zaoštrimo li pitanje – postoji li SPUD uopće kad govorimo o hrvatskim javnim politikama?

6. Zaključak

Stvaranje politika utemeljeno na dokazima nominalno je cilj hrvatskih javnih politika, čime se Hrvatska svrstava uz bok razvijenim demokracijama. SPUD kao načelo danas je široko propagiran način donošenja te je zagovaranje njegove primjene u razvijenim demokracijama gotovo neupitno jer, kako kažu Tilley i Laycock (2000, str. 13), „baziranje javnih politika na dokazima ima privlačnost majčinstva ili pite od jabuka”. Međutim, situacija se komplicira kad se iz praktične domene rasprava o SPUD-u prebaci u akademsku. Brojni tekstovi tako, osim što pokušavaju definirati dokaz, ulogu i vrstu znanja, adekvatne metode prikupljanja dokaza i efektivan odnos proizvođača znanja i donositelja odluka, sadržavaju elaborirane kritike o SPUD-u kao načelu. Tako se dovodi u pitanje praktična primjena SPUD-a u različitim kontekstima ili kritizira njegova pretjerana racionalnost. French (2019) u svom tekstu tako sažima velik broj radova u kojima se izriče stav prema SPUD-u i navodi postojanje tri pozicije različitih stavova prema SPUD-u – od najoptimističnije, preko realistične do autora koji dijele pesimističan stav. No, kao što i French u svojoj analizi 400 članaka donekle tvrdi, većina radova na temu SPUD-a teorijske je naravi, bez rigoroznijih empirijskih analiza. Upravo je to bio poticaj za ovaj članak koji je, koristeći se kvalitativnom analizom sadržaja, na tekstovima 11 hrvatskih nacionalnih strategija, identificirao, analizirao i interpretirao elemente koji tvore konstrukt SPUD-a u hrvatskom kontekstu. Istraživačko pitanje koje je postavljeno na početku istraživanja (Što je SPUD u

hrvatskim javnim politikama?) usmjerilo nas je prema dekonstrukciji tog konstrukta.

Analiza je pokazala da je SPUD kao načelo prisutan u strategijama hrvatskih javnih politika, i to u zavidnom broju (treći od svih ciljeva), međutim i da je njegov sadržaj relativno prazan. Iako se cilj SPUD-a sastoji od čak 217 jedinica kodiranja koje smo grupirali u 13 potkategorija, većina tih elemenata nije dovoljno jasna ni precizna, nedostaje njihova operacionalizacija i više služe kao „smokvin list” nego istinska intencija donositelja odluka da se politike u Hrvatskoj stvaraju na dokazima. Drugim riječima, SPUD kao cilj hrvatskih javnih politika prisutan je pretežito deklarativno te ga je potrebno mnogo bolje objasniti i uklopiti u tekstove strategija nego što je to sada slučaj. Općenite ciljeve legitimacije SPUD-a i uvođenja analiza, kao početne korake, potrebno je operacionalizirati konkretnijim ciljevima o tome kakve su analize, dokazi, metode, znanja i odnosi istraživača i odlučitelja poželjni. Prisutan taktički model (Brechin & Siddell, 2000) korištenja SPUD-om u kojem je važnije pokazati da se on koristi i da je poželjan nego ga uistinu i primjenjivati potvrđuje da je proces stvaranja javnih politika u Hrvatskoj i dalje podrazvijen, prihvatimo li preskriptivno gledanje na SPUD. Iz svega navedenoga, sasvim je jasno da (ideja) SPUD(-a) u hrvatskim javnim politikama zasigurno postoji, no njegova operacionalizacija, kako je prikazano, ne odgovara postulatima literature o SPUD-u. Riječ je o često retoričkim figurama koje je teško provesti u djelo u procesu implementacije. Upravo tim pristupom ciljevi hrvatskih javnih politika mogu se klasificirati kao taktički model korištenja SPUD-a u kojem su elementi SPUD-a nerazrađeni, a njihova svrhovitost nejasna.

Upravo je to glavni znanstveni doprinos ovog rada – njegova empiričnost. Budući da se o SPUD-u često govori iz normativne perspektive, ovaj članak pokušao je, i bar u nekoj mjeri uspio, opisati, analizirati i objasniti postojanje SPUD-a u praksi hrvatskih javnih politika te kao takav svakako može služiti kao smjerokaz za daljnja istraživanja. Pokušavajući se distancirati od argumenata je li SPUD dobar, članak ipak ima preskriptivističku notu, i to onu koja tvrdi da ako se neki pristup upotrebljava, on bi se trebao upotrebljavati kvalitetno, a ne kao smokvin list.

Provedena javnopolitička analiza odgovorila je tako na neka pitanja, ali i otvorila brojna druga. Na uzorku od 11 nacionalnih strategija pokazano je da je stvaranje politika utemeljeno na dokazima u Hrvatskoj još u povojima. Nadalje, evidentirano je da postoji razlika između pojedinih javnih politika. Analizom smo prikazali da su SPUD potkategorije poput *Analize* ili *Praćenja*, kodovi koji su najčešće prisutni u strategijama, često prazni

označitelji te smo pokazali da postojeći teorijski uvidi inozemnih znanstvenika koji se bave SPUD-om ne odgovaraju hrvatskom kontekstu. Ostaje odgovoriti zašto se SPUD u Hrvatskoj koristi na način na koji se koristi. Je li to zbog nedovoljnih kapaciteta državne uprave, nezainteresiranosti političke elite za promjenu stila odlučivanja ili nečega trećeg? Osim toga, bilo bi interesantno istražiti kako se postojeći modeli proizvodnje znanja uklapaju u SPUD literaturu, tj. jesmo li tu sličniji primjerice Ujedinjenom Kraljevstvu ili Francuskoj. Kako bi se ti nalazi potvrdili, preporuka za kolege koji se žele baviti tom temom jest analizirati i druge strategije ili neke druge izvore (npr. intervjuirati visokopozicionirane službenike) te nalaze usporediti s rezultatima ove analize.

Koji god pristup proučavanja SPUD-a odabrali, jedno je sigurno, debata o tom pristupu u okviru suvremenih javnih politika nije gotova. Proliferacijom opakih problema poput pandemije bolesti COVID-19 o SPUD-u se dodatno i glasnije govori te se ipak apostrofira važnost znanstvenog utemeljenja političkog odlučivanja. A da bi se znanstveno utemeljeno političko odlučivanje uvriježilo i dobilo zasluženno mjesto u stvaranju javnih politika, nužno ga je kvalitetno istraživati. Znanstvenici pritom trebaju biti ne samo metodološki rigorozni već i osjetljivi na društveni kontekst. Samo ćemo takvim pristupom ono Cesarićevo krhko znanje s početka članka bar malo osnažiti, a njegove implikacije prenijeti na društvo.

Literatura

- Brechin, A., & Sidell, M. (2000). Ways of knowing. In R. Gomm & C. Davies (Eds.), *Using evidence in health and social care* (str. 3–25). London, UK: Sage / The Open University.
- Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. UK, London: Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4>
- Cairney, P. (2020). The myth of "evidence-based policymaking" in a decentred state. *Public Policy and Administration* 0(0), 1–21, <https://doi.org/10.1177/0952076720905016>
- Cartwright, N., Goldfinch, A., & Howick, J. (2009). Evidence-based policy: Where is our theory of evidence? *Journal of Children's Services*, <https://doi.org/10.5042/jcs.2010.0017>
- Clarence, E. (2002). Technocracy reinvented: The new evidence based policy movement. *Public Policy and Administration*, 17(3), 1–11, <https://doi.org/10.1177/095207670201700301>
- Davies, P. (2004). *Is Evidence-Based Government Possible?* Jerry Lee Lecture 2004 To be presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington D.C. 19 February 2004.

- French, R. D. (2019). Is it time to give up on evidence-based policy? Four answers. *Policy & Politics*, 47(1), 151–68.
- Greenhalgh, T., & Russell, J. (2009). Evidence-based policymaking: a critique. *Perspectives in biology and medicine*, 52(2), 304–318, <https://doi.org/10.1353/pbm.0.0085>
- Haskins, R. (2018). Evidence-based policy: The movement, the goals, the issues, the promise. *The Annals of the American Academy*, 678, 8–37, <https://doi.org/10.1177/0002716218770642>
- Innes, J. (2002). Improving policy making with information. *Planning Theory & Practice*, 3(1), 102–104, <https://doi.org/10.1080/146493502201117861>
- Jones, B. (2002). Bounded rationality and public policy: Herbert A. Simon and the decisional foundation of collective choice. *Policy Sciences*, 35(3), 269–284, <https://doi.org/10.1023/A:1021341309418>
- Kay, A. (2011). Evidence-based policy-making: The elusive search for rational public administration. *Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 236–245, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2011.00728.x>
- Marston, G., & Watts, R. (2003). Tampering with the evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. *The drawing board: An Australian review of public affairs*, 3(3), 143–163.
- Mulgan, G. (2003). Government, knowledge and the business of policy-making. *Canberra Bulletin of Public Administration*, 108, 1–5.
- Nilsson, M., Jordan, A., Turnpenny, J., Hertin, J., Nykvist, B., & Russel, D. (2008). The use and non-use of policy appraisal tools in public policy making: an analysis of three European countries and the European Union. *Policy Sciences*, 41(4), 335–355, <https://doi.org/10.1007/s11077-008-9071-1>
- Nutley, S., Davies, H. T. O., Walter, I. (2003). Evidence-based Policy and Practice: Cross-Sector Lessons from the UK. *Social Policy Journal of New Zealand*, 20, 29–48.
- Peng, W. (1992). A critique on H.A. Simon's administrative behavior theory. *Public Administration Quarterly*, 16(2), 254–264.
- Petak, Z. (2007). Javne politike: razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. U M. Kasapović (Ur.), *Izlazak iz množine?* (str. 187–215). Zagreb, Hrvatska: Fakultet političkih znanosti u Zagrebu.
- Petak, Z. (2015). Evidence-based policy making and the implementation of regulatory impact assessment in Croatia. *Management and Business Administration. Central Europe*, 2, 147–162, <https://doi.org/10.7206/mba.ce.2084-3356.146>
- Petek, A. (2021). Mismatch of policy theory and policy practice in Eastern Europe: Cross-sectoral comparison of croatian policymaking. *The NISPAce Journal of Public Administration and Policy*, 14(2), 223–252, <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0021>
- Petek, A. (2021). Uvodnik. Petek, A. (2022). Uvodnik: ciljevi hrvatskih javnih politika, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(3), 451–467, <https://doi.org/10.31297/hkju.22.3.4>

- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Petković, K., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. *European Policy Analysis*, 7(2), 1–19, <https://doi.org/10.1002/epa2.1106>
- Petek, A., Baketa, N., Kekez, A., Kovačić, M., Munta, M., Šinko, M., & Zgurić, B. (2021b). Unboxing the vague notion of policy goals: Comparison of Croatian public policies. Methodological Supplemental. *European Policy Analysis*. Dostupno na <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/epa2.1106>
- Ragin, C. (1994). *Constructing social research*. Thousand Oaks, SAD: Pine Forge Press.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London, UK: Sage.
- Simon, H. A. (1995). Rationality in political behavior. *Political Psychology*, 1(16), 45–61, <https://doi.org/10.2307/3791449>

Popis uzorkovanih dokumenata

- Hrvatski sabor, 2011, Nacionalna politika za ravnopravnost spolova za razdoblje od 2011. do 2015. godine, NN 88.
- Hrvatski sabor, 2012, Strategija razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine, NN 144.
- Hrvatski sabor, 2014, Nove boje znanja. Strategija obrazovanja, znanosti i tehnologije, NN 124.
- Hrvatski sabor, 2017, Strategija nacionalne sigurnosti Republike Hrvatske, NN 75.
- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, 2017, Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. – 2030.). Dostupno na <https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MMPI%20Strategija%20prometnog%20razvoja%20RH%202017.-2030.-final.pdf>. Pristupljeno: 1. 4. 2020.
- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, 2017, Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2018. do 2020. godine. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2017/12%20prosinac/73%20sjednica%20VRH//73%20-%201.pdf>
- Ministarstvo socijalne politike i mladih, 2014, Nacionalni program za mlade za razdoblje od 2014. do 2017. godine. Dostupno na <https://mdomsp.gov.hr/istaknute-teme/mladi-i-volonterstvo/mladi-9015/nacionalni-program-za-mlade-9024/9024>
- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku, 2017, Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji za razdoblje od 2017. do 2022. godine. Dostupno na <https://ravnopravnost.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/preuzimanje/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20zastite%20od%20nasilja%20u%20obitelji%20za%20razdoblje%20do%202017.%20do%202022.%20godine.pdf>
- Vlada Republike Hrvatske, 2017a, Strategije razvoja prerade drva i proizvodnje namještaja Republike Hrvatske 2017. – 2020. s Akcijskim planom provedbe 2017. – 2020, NN 44.

Vlada Republike Hrvatske, 2017b, Nacionalna strategija izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom od 2017. do 2020. godine, NN 42.

Vlada Republike Hrvatske, 2017c, Nacionalna strategija poticanja čitanja za razdoblje od 2017. do 2022. godine. Dostupno na <https://www.min-kulture.hr/userdocsimages/NAJNOVIJE%20NOVOSTI/a/NSPC%CC%8C.pdf>

HOW ANALYSIS SHOULD SAVE CROATIA: EVIDENCE-BASED POLICY MAKING AS THE GOAL OF CROATIAN PUBLIC POLICIES

Summary

Evidence-based policy making is a kind of standard in contemporary public policy making. This prescriptivist approach, which at its core inherits the rational tradition of policy analysis, is, however, rather contradictory. While in practice it is almost ubiquitous and unquestionable, academic discussions on the justification and expediency of evidence-based policy making (EBPM) are very present and varied. The literature on evidence-based policy making focuses on defining knowledge, classifying and determining evidence, and analysing the actors that could conduct evidence-based policy making, but all of these academic debates are predominantly theoretical in nature. Empirical studies that would help resolve doubts about the nature of knowledge, the type of evidence, and the modus of cooperation between actors within the evidence-based policy-making framework are very rare. This article aims to contribute to the public policy literature through an empirical analysis of evidence-based policy making. Focusing on the analysis of the subcategories of the EBPM in 11 Croatian public policies, the article seeks to answer a very simple but hitherto unexplored question - what is evidence-based policy making in Croatia? By using qualitative content analysis and extrapolating 13 subcategories of evidence-based policy making, the text deconstructs the elements of this approach in the Croatian context and concludes that although numerically prevalent, evidence-based policy making is a declarative rather than actual principle in Croatian public policy strategies. Although the conducted analysis is not comprehensive, it certainly indicates some of the tendencies in the creation of Croatian public policies and as such can serve as a guideline for actors in future policy-making processes.

Keywords: evidence, evidence-based policy making, knowledge, qualitative content analysis, strategic documents