

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Zalaganju za ideju nukanja u politikama EU-a”

(samoinicijativno mišljenje)

(2017/C 075/05)

Izvjestitelj: **Thierry LIBAERT**

Odluka Plenarne skupštine:	21. siječnja 2016.
Pravni temelj:	članak 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna skupina:	Stručna skupina za poljoprivredu, ruralni razvoj i zaštitu okoliša
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	24. studenoga 2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	15. prosinca 2016.
Plenarno zasjedanje br.:	521
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	162/3/3

1. Zaključci i preporuke

1.1. Ideja nukanja javlja se kao dodatno sredstvo javne politike uz sredstva kojima se europska javna tijela već služe (informiranje i podizanje razine osviještenosti, financijski poticaj, zakonodavstvo i pružanje primjera). Međutim, čini se osobito zanimljivim sredstvom kao odgovor na određene društvene, okolišne i gospodarske izazove.

1.2. **Ohrabriti upotrebu nukanja u javnim politikama** kao dodatak tradicionalnim sredstvima, a osobito potaknuti promjenu pristupa u individualnom ponašanju koji ono predlaže. Nukanje bi se moglo uklopiti u sveobuhvatne javne politike i ubrzati njihovo provođenje uz manje troškove. Zbog prilagodljivosti i jednostavnosti tog pristupa mogu ga u raznim okolnostima istodobno primijeniti različite kategorije aktera: međuvladina tijela; u okviru unutarnjih odjela svakog ministarstva; tijela lokalne vlasti; nevladine udruge; privatni dionici itd.

1.3. **Posebice dati prednost nukanju koje je u skladu sa socijalnim ciljevima, ciljevima povezanim sa zaštitom okoliša itd.** (energetska i ekološka tranzicija, borba protiv rasipanja resursa, društvena dobrobit, poboljšanje zdravstvenog stanja stanovništva itd.). Taj se pristup može uklopiti u okvir mjera koje odgovaraju zajedničkim, unaprijed utvrđenim ciljevima, ali za koje su se tradicionalna sredstva javnih politika pokazala neučinkovitima i/ili preskupima.

1.4. **Poticati razmjenu informacija i dobrih praksi o nukanju** među svim kategorijama aktera na koje bi se ono moglo odnositi (javna tijela, zajednice, poduzeća, udruženja, nevladine udruge...) na razini Europe. Moglo bi se razmisliti o platformi koja bi sadržavala inicijative i/ili o posebnoj promatračkoj skupini.

1.5. **Podrobnije ispitati razne utjecaje nukanja** ovisno o različitim kulturama, društveno-gospodarskim profilima, područjima... Time bi se bolje shvatile prednosti i ograničenja širenja i prijenosa nukanja među zemljama, sektorima itd. Osobito bi trebalo provesti sveobuhvatne studije o trajanju utjecaja nukanja na ponašanja.

1.6. **Utvrđiti opće uvjete primjene nukanja**, čime bi se smanjio negativan utjecaj i osigurala njegova etička prihvatljivost. Moglo bi ih se objediniti unutar povelje dobrih praksi koju bi zajedno izradili različiti dionici, a koja bi se usvojila na europskoj razini i zatim primjenjivala u državama članicama. Također bi se mogao objaviti i distribuirati vodič za relevantne aktere.

1.7. **Uvesti postupak pružanja informacija** o uporabi raznih vrsta nukanja, čime bi se osigurala njihova transparentnost za osobe koje se „nuka“. Da bi nukanje bilo bolje prihvaćeno, potrebno ga je shvatiti, raspravljati o njemu i razmjenjivati iskustva. Time bi se spriječila „zloupotreba“ i opasnost od manipulacije u uporabi nukanja.

1.8. **Osigurati istinski etički kodeks nukanja** kako bi se spriječila njegova primjena za postizanje neodgovornih ciljeva. U provođenju nukanja moraju se poštovati četiri uvjeta: transparentnost postupka, fleksibilnost za relevantne osobe koje uvijek moraju imati mogućnost odabrati smjer koji im odgovara, pouzdanost informacija koje im se pružaju i nepobuđivanje osjećaja krivice u pojedincima.

1.9. **Osmisliti mehanizme praćenja i ocjenjivanja nukanja** prema raznim kriterijima (društvenim, okolišnim, gospodarskim). To može značiti prvu eksperimentalnu fazu kako bi se bolje shvatilo točan utjecaj nukanja ovisno o njegovoj naravi, ciljanom segmentu javnosti, kontekstu... Time bi se omogućila brza prilagodba ako se rezultati nukanja pokazuju razočaravajućima, odnosno napuštanje tog pristupa ako se ocijeni neučinkovitim.

1.10. **Poticati tijekom obrazovanja** (početnog i trajnog) discipline iz područja bihevioralne ekonomije. Time bi se produbila saznanja o tom alatu i pogodovalo tome da ga razne skupine (javni službenici, zaposlenici poduzeća, izabrani predstavnici itd.) primjenjuju mudro i kritički. To također znači povezivanje sveučilišnih disciplina s obzirom na to da nukanje počiva na međusektorskom pristupu.

1.11. **Osigurati određenu fleksibilnost u primjeni nukanja** kako bi se njegov potencijal što bolje iskoristio. Kao ni sva druga sredstva kojima raspolažu javna tijela, nukanje svakako nije čudotvorno niti potpuno novo, ali može se pokazati korisnim dodatkom za razvijanje određenih oblika ponašanja. Njegova je važnost u tome što potiče da se u izradi javnih politika uzima u obzir psihološki aspekt ponašanja, a ne samo njegova „ekonomska racionalnost“.

1.12. **Na poticaj EGSO-a organizirati prve europske sastanke o nukanju**, koji bi predstavljali jedinstvenu priliku za razmjenu iskustava među akterima u Europskoj uniji koji se služe tim alatom.

1.13. **Osnovati u EGSO-u**, radi suočavanja s radikalnim prijelazom na novi gospodarski model koji će na mnogim područjima imati znatne posljedice po sustav, **stalno međusektorsko tijelo koje će analizirati razvoj situacije**, uključujući nukanje i druge povezane teme kao što su kružno gospodarstvo, ekonomija dijeljenja i funkcionalna ekonomija.

2. Peto sredstvo za javna tijela

2.1. Za usmjeravanje ponašanja pojedinaca javna tijela tradicionalno raspolažu četirima vrstama sredstava, a to su: informiranje i podizanje razine osviještenosti; financijski poticaj; zakonodavstvo (zabrane ili obveze) i pružanje primjera. Međutim, pokazalo se da su ta četiri sredstva ograničena, osobito u pogledu odgovornog ponašanja i odgovorne potrošnje, odnosno manje potrošnje prirodnih resursa. Naime, često postoji raskorak između svijesti pojedinaca i njihova svakodnevnog ponašanja.

2.2. Razlozi tog raskoraka između namjera i djelovanja analiziraju se u okviru ekonomije i biheviorističkih znanosti, discipline koja proučava čimbenika koji utječu na ponašanje pojedinaca. Prema istraživačima iz te discipline, na postupke pojedinaca djeluje više čimbenika. Složena smo bića ograničene racionalnosti, uvelike smo emocionalni i na nas utječu druge osobe i društvene interakcije, ali i okolnosti i okolina u kojima donosimo odluke.

2.3. Konačno, naše odluke i ponašanje uvelike proizlaze iz onoga što Daniel KAHNEMAN, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, naziva našim „Sustavom 1“, a to je nesvjestan, automatski, vrlo brz način razmišljanja koji nam omogućuje donošenje brojnih svakodnevnih odluka svodeći naše napore na najmanju mjeru i štedeći našu pažnju, ali koji se hrani stereotipima i asocijacijama te nas često udaljava od matematičke racionalnosti.

3. Uzeti u obzir ponašanje kako bi se usmjerili izbori

3.1. Bihevioristička ekonomija (eng. *Behavioral Economics*) smatra da se tradicionalne poluge javnih politika mogu pokazati nedovoljnim za promjenu ponašanja jer ne uzimaju u obzir različite aspekte koji mogu utjecati na odlučivanje. Upravo na temelju ove činjenice dva su američka profesora, Richard Thaler (profesor ekonomije u Chicagu i istaknuta

ličnost na polju biheviorističke ekonomije) i Cass Sunstein (profesor prava na Harvardu), 2008. godine objavila prvo djelo o nukanju⁽¹⁾ koje se temelji na zamisli da promjene u ponašanju moraju počivati na „blagim poticajima”. Autori definiraju nukanje kao „svaki aspekt arhitekture izbora koji na predvidljiv način mijenja ponašanje ljudi, a da pritom ne zabranjuje niti jednu opciju niti u značajnoj mjeri mijenja financijske poticaje”. Da bi se postupak smatrao nukanjem, mora biti takav da ga se lako može izbjeći; nukanje nije obvezujuće naravi.

3.2. Svrha nukanja jest stvoriti „arhitekture izbora” koje ističu opciju koja se smatra povoljnom za pojedinca i/ili zajednicu, ali ne mijenjaju broj ili narav dostupnih opcija. Radi se o tome da se potrošača ili korisnika potakne na izbor koji se smatra boljim. Nukanje obilježavaju tri svojstva: potpunu slobodu izbora pojedinaca, jednostavno provođenje i ograničeni trošak postupka.

3.3. Nukanje pobuđuje sve veće zanimanje javnih tijela u određenim zemljama jer ima dvije velike prednosti: ne ograničava osobne slobode i predstavlja manji trošak, a njegov utjecaj može biti velik. Može biti dodatno sredstvo u sklopu javnih politika kojim će se ponašanje pojedinaca učiniti „odgovornijim” u pogledu zdravlja, okoliša itd. Pojedincu nukanje omogućuje pojednostavljeni izbor olakšavajući mu donošenje odluke.

4. Nukanje: jedan pojam, više poluga

4.1. Automatski izbor. U ovom se slučaju predlaže automatsko rješenje koje tijelo koje ga provodi smatra najpoželjnijim, ali i najjednostavnijim za primjenu. Ono se temelji na inerciji pojedinaca. To je primjerice slučaj s prijavama poreza na dohodak u Francuskoj, gdje se od 2005. automatski smatra da kućanstvo posjeduje televizijski prijemnik. Time se procijenjeni postotak prevare smanjio sa 6 % na 1 %. Automatski izbor također sve više primjenjuju i banke, dobavljači energije i druga poduzeća koja će ponuditi elektroničke račune umjesto papirnato formata, automatski obostrani tisak itd.

4.2. Zagovornici nukanja smatraju snagu društvenih standarda moćnim čimbenikom koji određuje ponašanja. Prema tome, ta se snaga može upotrijebiti za poticanje pojedinaca da djeluju u određenom smjeru. Riječ je posebno o tome da se istakne ponašanje većine pojedinaca iz neposrednog okruženja (susjeda, radnih kolega...). Smatra se da takva poruka potiče pojedinca da se ponašaju na jednak način kako bi se prilagodili društvenom standardu. Godine 2011. dobavljač energije OPOWER u Sjedinjenim Američkim Državama proveo je pokus. Na temelju podataka o potrošnji električne energije u 600 000 kućanstava korisnicima su poslani dopisi primjerice sljedećeg sadržaja: „prethodnog mjeseca potrošili ste 15 % više električne energije nego vaši najštedljiviji susjedi”. Na grafikonima su mogli usporediti potrošnju svojeg domaćinstva s potrošnjom susjednih domaćinstava i drugih potrošača, uz simbol nasmijanog lica (smješka) ako je potrošnja bila smanjena. Nakon tih dopisa kod kućanstava koja su sudjelovala u pokusu zabilježen je prosječni pad potrošnje električne energije od 2 %, što je prema poduzeću OPOWER⁽²⁾ dovelo do ukupne uštede od 250 milijuna američkih dolara. Brojna slična iskustva daju rezultate od 1 do 20 % smanjenja energetske potrošnje.

4.3. Opasnost od gubitka, pri čemu se naglašava gubitak (osobito financijski) kojem se izlaže pojedinac ako ne promijeni svoje ponašanje, na primjer po pitanju potrošnje energije. To se postiže primjerice time da se navede približan iznos koji pojedinac gubi ako ne promijeni svoju praksu, ili, s druge strane, iznos koji bi mogao zaraditi ako to učini. Taj se gubitak može prikazati i uz pomoć nefinancijskih pokazatelja (kalorija, emisija CO₂...).

4.4. Simulacija koja se sastoji od toga da se, primjerice, organizira natječaj kojim se potiče određena praksa, poput borbe protiv rasipanja. Tako francuska nevladina udruga Prioriterre želi podići razinu svijesti o uštedi energije. U tu svrhu svake godine organizira natjecanje „Obitelj s pozitivnom energijom” u kojem je 2014. sudjelovalo otprilike 7 500 obitelji koje su morale smanjiti potrošnju energije za 8 % kako bi osvojile razne nagrade⁽³⁾.

4.5. Primjena igre i zabavnih zamisli. Jedan od najpoznatijih primjera nukanja jest onaj iz zračne luke u Amsterdamu: u pisoarima su bile nacrtane lažne muhe kako bi se muškarce potaknulo da točno ciljaju. Volkswagen je 2009. u Stockholmu pretvorio stube koje vode prema izlasku sa stanice Odenplan u ogromnu klavirsku klavijaturu. Svakim pritiskom na stubu aktivirala se glazbena nota⁽⁴⁾. Cilj je bio potaknuti korisnike da se radije služe tim stubama nego dizalom. U Južnoj Koreji oznaka na tlu pokazuje opasnost od prekomjerne težine osoba koje se služe dizalima.

⁽¹⁾ Thaler Richard & Sunstein Cass, „Poticaj: Moguće je donositi bolje odluke o zdravlju, bogatstvu i sreći” („Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness”), Yale University Press, 2008.

⁽²⁾ Opower.com

⁽³⁾ <http://www.prioriterre.org/ong/particuliers/a2210/une-nouvelle-edition-familles-a-energie-positive.html>

⁽⁴⁾ <http://www.youtube.com/watch?v=2lXh2n0aPyw>

4.6. Svrha nukanja može biti i predstavljanje izbora ili izgleda određenih proizvoda kako bi se istaknuli oni koji se smatraju zdravijima, ekološki prihvatljivijima itd. Takva vrsta nukanja može ponekad nalikovati načelu etiketiranja. U kantinama je provedeno više pokusa kako bi se goste potaknulo na potrošnju zdrave hrane. U tu je svrhu zdrava hrana bila postavljena na početku pulta, što u određenim slučajevima omogućuje da se njezina potrošnja udvostruči u odnosu na situaciju u kojoj se nalazi u sredini ili na kraju. U drugim kantinama pokušalo se smanjiti rasipanje hrane upotrebom manjih tanjura: bili su puni, ali je poslužena količina bila manja (pritom se gosti uvijek mogu ponovno poslužiti ako žele) ⁽⁵⁾.

5. Sredstvo kojim se javna tijela sve više služe

5.1. Od 2008. sve više zemalja pokazuje zanimanje za mogućnosti koje nude sredstva javnih politika inspirirana nukanjem, koja nude trostruko obećanje da će ih javnost prihvatiti lakše nego standarde ili poreze, da će biti jeftinija i učinkovitija. Slijede neki od primjera.

5.2. Britanska vlada Davida Camerona osnovala je 2010. godine Skupinu za biheviorističke spoznaje (eng. *Behavioural Insights Team*) povjerenu Davidu Halpernu i zaduženu za primjenu biheviorističke znanosti u britanskim javnim politikama. Ona je, primjerice, izmijenila vladinu internetsku stranicu preko koje se pristupa programu darivanja organa. Na njoj je bilo navedeno sljedeće: „Svakog dana tisuće ljudi koje vide ovu stranicu odluče registrirati se” i postavljen je logotip NHS-a (*National Health Service*), britanskog zavoda za zdravstveno osiguranje. U godinu dana broj članova u programu porastao je s 2,3 % na 3,2 % (više od 96 000 prijava). Od 2014. *Nudge Unit* djeluje neovisno i savjetuje inozemne vlade, tijela lokalne vlasti, poduzeća itd. ⁽⁶⁾.

5.3. Vlada predsjednika Obame također je 2014. pokrenula svoju Radnu skupinu za nukanje (eng. *Nudge Squad*) pod vodstvom Maye SHANKAR. Uredbom objavljenom u rujnu 2015. predsjednik OBAMA „potiče” vladine odjele i agencije da se služe doprinosima biheviorističke znanosti ⁽⁷⁾. Vlade Singapura, Australije i Njemačke također su uvele skupine stručnjaka biheviorističke ekonomije.

5.4. Od 2013. u Francuskoj Glavno tajništvo za osuvremenjivanje javnog djelovanja (SGMAP) i Glavna uprava za javne financije (DGFIP) ⁽⁸⁾ provode brojne pokuse u vezi s nukanjem.

5.5. Europska komisija je u okviru Zajedničkog istraživačkog centra osnovala Odjel za perspektive i doprinos biheviorističkih znanosti i stavila je pod nadležnost Xaviera TROUSSARDA. Taj je odjel 2016. objavio izvješće u kojem se naglašava da se u javnim politikama u Europskoj uniji sve više primjenjuju doprinosi biheviorističke ekonomije ⁽⁹⁾. Smatra da je poželjno da politički svijet i sveučilišna okruženja razmjenjuju mišljenja o tom pitanju. Osobito preporučuje povećanje uporabe sredstava biheviorističke ekonomije u svim fazama javnih politika uz bolje priopćavanje o njihovoj uporabi i produblivanje znanja o njihovim utjecajima.

6. Nezanemarive opasnosti i ograničenja

6.1. Nukanje ima svoja ograničenja. Ono mora biti vrlo precizno osmišljeno i provedeno te postavlja tehnička i etička pitanja. Ne zamjenjuje obvezu informiranja građana i didaktičke postupke kojima se želi pojasniti njihov izbor niti klasična sredstva djelovanja javnih tijela – zakonodavstvo i gospodarske poticaje. Isto tako, ne smiju se podcijeniti opasnosti i ograničenja njegove uporabe.

6.2. Za sada su dostupne tek malobrojne studije o učinkovitosti nukanja, osobito u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju. Neke naglašavaju različitost pojedinačnih reakcija na to sredstvo. Tako su u pokusu koji je proveo OPOWER kućanstva čija je potrošnja već bila manja od prosjeka povećala potrošnju kada su saznala kako su rangirana. S druge strane, za stanovnike koji saznaju da troše puno više električne energije nego njihovi susjedi nukanje može stvoriti osjećaj krivnje ili inferiornosti. Prema određenim studijama, u slučaju nukanja prijemчивost se može razlikovati ovisno o vrijednostima i

⁽⁵⁾ Liebig Georg, „Nudging to Reduce Food Waste”, URL: http://www.wiwi-experimente.tu-berlin.de/fileadmin/fg210/nudging_to_reduce_food_waste_Georg_Liebig.pdf.

⁽⁶⁾ Internetska stranica: <http://www.behaviouralinsights.co.uk/>.

⁽⁷⁾ Executive Order – Using Behavioral Science Insights to Better Serve the American People („Predsjednički ukaz – upotreba spoznaja iz biheviorističke znanosti za bolje služenje američkom narodu”), predsjednički ukaz, 15. rujna 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/15/executive-order-using-behavioral-science-insights-better-serve-american>.

⁽⁸⁾ Vidjeti primjerice „Nukanje: novo sredstvo u službi javnog djelovanja”, 13. ožujka 2014. URL: <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-des-services-numeriques-aux-usagers/le-nudge-au-service-de-l'action-publique>.

⁽⁹⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

mišljenjima pojedinaca⁽¹⁰⁾, ali i o političkim i kulturnim okolnostima. Provedene studije općenito naglašavaju različite utjecaje nukanja ovisno o ciljanoj javnosti, kulturama i okolnostima. Stoga učinke nukanja treba ocjenjivati izravno ili nasumce.

6.3. Također se postavlja pitanje o trajanju utjecaja nukanja. U području potrošnje vode i električne energije studije su pokazale da se s vremenom ponovljeni učinak društvenih standarda smanjuje, premda se u manjoj mjeri može održati i više godina⁽¹¹⁾. Dugoročni učinak nukanja ovisi o njegovoj sposobnosti da iz temelja mijenja navike. Nakon što se neko uvriježeno mišljenje promijeni te ako se zadrži, nema razloga misliti da se ponašanja neće održati. Ovdje je veći problem mogućnost nastavka ili modulacije. Doista, čini se lakšim postupno prilagođavati porez ili standard nego uvriježeno mišljenje.

6.4. Nukanje može imati negativne posljedice koje se očituju u činjenici da će, nakon što je postupio loše, pojedinac biti skloniji postupati ispravnije, ali i obratno. Primjerice, ispitivanja su pokazala da nakon kupnje „zelenih” potrošačkih proizvoda u određenim okolnostima mogu učestati negativni oblici ponašanja poput varanja ili krađe⁽¹²⁾. Prema tome, nastojanja da se potakne ispravno ponašanje u određenim područjima može imati negativne posljedice u drugim područjima. Ako se te neželjene posljedice potvrde, mogu u znatnoj mjeri otežati ocjenjivanje općeg utjecaja nukanja. One su po svojoj prilici vrlo rijetke i ne ugrožavaju pristup nukanja. Međutim, ne treba ih isključiti kao mogućnost.

6.5. Učinkovitost nukanja utvrđuje se u odnosu na poželjno ponašanje, što dovodi do pitanja kako definirati i mjeriti što je poželjno. Može biti vrlo teško saznati mišljenja građana o njihovoj vlastitoj sreći. Nukanje dovodi i do pitanja kako znati tko odlučuje o cilju koji se želi postići, odnosno o onom što je poželjno za pojedinca i/ili društvo. Ako je riječ o javnom donositelju odluka, on može taj cilj, kao i nukanje, usmjeriti u svoju korist, ali i nenamjerno, primjerice, zbog nedostatka informacija.

6.6. Konačno, ponekad je teško odrediti granicu između informacije, komunikacije i manipulacije. Primjerice, neki od brojnih hotela koji svoje goste potiču da više puta upotrijebe isti ručnik u tu svrhu iznose namjerno „napuhane” postotke korisnika koji su tako postupili⁽¹³⁾. Svrha tih poruka nije obmanuti osobe kojima su upućene nego na neki način posegnuti za samoostvarujućim proročanstvom uz pomoć kojeg će se te poruke obistiniti. Međutim, gosti su zapravo dovedeni u situaciju da svoje ponašanje temelje na laži. Pribjegavanje lažima, iako vodi k pozitivnom ponašanju, ne čini se moralno prihvatljivom, a *fortiori* za javnog donositelja odluka. Time može ocrniti ugled tog donositelja i u konačnici smanjiti učinkovitost nukanja infantiliziranjem potrošača.

Bruxelles, 15. prosinca 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽¹⁰⁾ Costa Dora L. i Kahn Matthey E., *Energy conservation „nudges” and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment*, *Journal of European Economic Association* („Nukanje u cilju smanjenja potrošnje energije i ekološka ideologija: rezultati eksperimenta u vezi s potrošnjom električne energije među nasumično odabranim kućanstvima”), 2013.

⁽¹¹⁾ Ferraro Paul J., Miranda Juan Jose i Price Michael K., *The persistence of treatment effects with norm-based policy*, *American Economic Review*, sv. 101., br. 3., svibanj 2011.

⁽¹²⁾ Mazar Nina i Zhong Chen-Bo, *Do green products make us better people?* („Postajemo li zahvaljujući zelenim proizvodima bolji ljudi?”), *Psychological Science*, 2010.

⁽¹³⁾ Simon Stephanie, *The Secret to Turning Consumers Green*, *The Wall Street Journal*, 18. listopada 2010. URL: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052748704575304575296243891721972>.