

Isprekidana ravnoteža u javnim politikama

Željko Poljak

Teorija isprekidane ravnoteže od početka devedesetih do danas stekla je zavidan status (ako ne i najpoznatiji) u longitudinalnom proučavanju javnih politika. Danas gotovo ne postoji pojmovnik ili udžbenik javnih politika koji se ne bavi u većoj ili manjoj mjeri teorijom isprekidane ravnoteže i njezinim konceptima

Godine 1993. američki politolozi Frank R. Baumgartner i Bryan D. Jones objavili su knjigu *Agendas and Instability in American Politics*, koja je inicirala potpuno novu politološku teoriju koja objašnjava kako se odvija proces stvaranja i promjena javnih politika. Radi se o teoriji koja je danas poznata pod nazivom isprekidana ravnoteža. Teorija isprekidane ravnoteže od početka devedesetih do danas stekla je zavidan status (ako ne i najpoznatiji) u longitudinalnom proučavanju javnih politika. Danas gotovo ne postoji pojmovnik ili udžbenik javnih politika koji se ne bavi u većoj ili manjoj mjeri teorijom isprekidane ravnoteže i njezinim konceptima.

Javne politike u hrvatskom se znanstvenom opusu javljaju krajem osamdesetih godina prošloga stoljeća, iako su se indirektno obrađivale i mnogo prije (Petković 2014). Politolozi su se u idućem razdoblju, tijekom devedesetih, prije svega morali baviti institucionalizacijom same discipline (Petak 2007), te je u tom procesu teorija isprekidane ravnoteže bila zapostavljena i tek je u posljednje vrijeme počela dobivati na svojoj važnosti u hrvatskoj politologiji.¹ Sukladno tomu, cilj je ovoga rada pojasniti isprekidanu ravnotežu kao politološki pojam, te na taj način obogatiti siromašnu literaturu o ovoj teoriji na hrvatskom jeziku. Predstaviti ćemo kratki povijesni osvrt nakon kojeg iznosimo temeljne pretpostavke teorije, kako se događa proces stvaranja i promjena javnih politika te kako se dosada istraživala isprekidana ravnoteža.

Željko Poljak, student treće godine preddiplomskog studija politologije na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, demonstrator na kolegijima *Javne politike* i *Političko odlučivanje*. E-pošta: zeljko.poljak.94@gmail.com

Isprekidana ravnoteža

Isprekidana ravnoteža (eng. *punctuated equilibrium*) kao znanstveni pojam javlja se početkom sedamdesetih godina prošloga stoljeća u prirodnim znanostima. Naime, dotada se u biologiji dominantno zastupala teorija gradualizma (eng. *gradualism*), koja pretpostavlja da se evolucijske promjene u prirodi događaju postupno, korak po korak. Međutim, Eldredge i Gould početkom sedamdesetih godina uvode pojam isprekidane ravnoteže u biologiju kako bi argumentirali da se evolucijske promjene ne događaju postupno, već radikalno, nakon dugih razdoblja stagnacije (Eldredge i Gould 1972).

Istraživači se u istraživanju isprekidane ravnoteže služe longitudinalnim dizajnom te koriste kvantitativnu metodologiju

Dvadeset godina kasnije izlazi već spomenuta knjiga *Agendas and Instability in American Politics*, koja uvodi pojam isprekidane ravnoteže u političku znanost. Autori Frank R. Baumgartner i Bryan D. Jones vrsni su istraživači na području javnih politika.² U knjizi se predstavlja teorija isprekidane ravnoteže prema kojoj se javne politike nalaze u dugim razdobljima stabilnosti, ali i naglim radikalnim promjenama (Baumgartner i Jones 1993: 3–4). Teorija se javila kao odgovor na mnoge prijašnje teorije javnih politika koje nisu prikazivale proces njihova stvaranja onako kako su ga vidjeli Baumgartner i Jones, prema kojima se on odvija "iščašeno, epizodno te se ne može uvijek predvidjeti" (Jones i Baumgartner 2012: 1).

Nakon izdavanja knjige isprekidana ravnoteža postaje sve češći pojam koji se počinje koristiti u znanstvenom politološkom diskursu. Baumgartner i Jones u idućem razdoblju u svojim radovima obogaćuju teoriju novim pretpostavkama, što ju je učinilo iznimno složenom (v. Baumgartner i Jones 2002). Nadalje, pokrenuli su *Policy Agendas Project* koji istražuje promjene javnih politika u SAD-u, a iz njega je proizašao i *Comparative Agendas Project* koji predstavlja mrežu istraživanja javnih politika u koju je danas uključeno dvadesetak zemalja svijeta (uključujući Hrvatsku, tj. Fakultet političkih znanosti, putem projekta POLIPTIH), i to sve zahvaljujući isprekidanoj ravnoteži koja je dala suvremeniji pogled na javne politike te njihove procese i promjene.

Inicijalno je isprekidana ravnoteža imala za cilj objasniti dinamiku u postavljanju dnevnog reda (agende), koja čini prvu fazu procesa stvaranja javnih politika, iako se u kasnijim radovima primjenjivala i na druge faze procesa poput političkog odlučivanja (v. Baumgartner i Jones 2005). Doduše, teorija se od svojih početaka uvelike oslanjala na cijeli proces stvaranja javnih politika, a ne nužno samo na dnevni red ili odlučivanje. Time možemo reći sljedeće: 1) isprekidana ravnoteža primjenjiva je na više politika i političkih sustava; 2) viđena je kao relevantna teorija, koja je uvijek podložna razvoju i/ili empirijskom provjeravanju; 3) u teoriji ne postoje ili postoji mala količina normativnih elemenata; 4) isprekidana ravnoteža bavi se širokim

čimbenicima koji utječu na stvaranje politika poput suprotnih vrijednosti i interesa (Sabatier 2007: 8–9).

Sama teorija zapravo je određena vrsta nadgradnje na inkrementalizam utemeljitelja Charlesa Lindbloma. Inkrementalizam je poprilično dominirao (uz mnoge kritike) na znanstvenoj sceni u drugoj polovici prošloga stoljeća, sve do pojave isprekidane ravnoteže koja ga je integrirala u svoje okvire izučavanja procesa stvaranja javnih politika (Howlett i Migone 2011). Inkrementalizam u isprekidanoj ravnoteži označava održavanje javne politike u stabilnosti. Drugim riječima, dokle god akteri donose inkrementalne odluke, odnosno one koje su male i utemeljene na parcijalnoj analizi (Petković 2007: 356), onemogućuje se radikalna promjena i nadopunjuje se stabilnost u kojoj se politika nalazi.

Naime, akteri su često izloženi "kompleksnim problemima, čija su rješenja skupa a rezultati neizvjesni" (Boushey 2013: 140), pa su im inkrementalne vrste odluka sigurnije i prihvatljivije. Međutim, inkrementalni model prisutan je samo dok je politika u stabilnosti. Slijedom određenih okolnosti dolazi do radikalnih promjena koje imaju reformske dosege. Kompleksnost društvenih problema može profilirati nove aktere na političkoj sceni koji će potencijalno zahtijevati promjenu agende, što može dovesti do sukoba predstavnika inkrementalnih i radikalnih promjena (Zittoun 2014: 39).

To se izražava u percepciji politike (eng. *policy image*) koja stvara određeno novo gledište na neku javnu politiku i sektor kojim se ona bavi te na njezino uređenje. Kada se pojavi alternativna percepcija, koja je utemeljena na empirijskim i emotivnim elementima, narušava se monopol politike koju su tvorili prijašnji akteri čija je percepcija politike bila u velikoj mjeri prihvaćena (True, Jones i Baumgartner 2007: 162), a njihova struktura odnosa snažna i povezana. Takva okolnost dovodi u pitanje stabilnost te otvara vrata za brzo i radikalno mijenjanje politike.

Teorija isprekidane ravnoteže donosi podosta složen, ali izuzetno zanimljiv koncept koji objašnjava kako se odvija proces stvaranja i promjena javnih politika

U cijelom tom kaotičnom i dugom procesu u kojem se nalaze javne politike sudjeluju i povratni odgovori (eng. *feedbacks*) kao mehanizam koji djeluje u pozadini stabilnosti i radikalnih promjena. Negativni povratni odgovori prisutni su tijekom stabilnosti te im je u cilju zadržati *status quo*, a djeluju kao "samoispravljaljivi mehanizam" (Baumgartner i Jones 2002: 8). Upravo suprotno, pozitivni povratni odgovori zagovaraju drastične promjene određene politike, a njima se najčešće hrane mediji (Jones i Wolfe 2010, prema Wolfe 2012) koji su bitan čimbenik u stvaranju masovne pažnje koja je usmjerena samo na jednu javnu politiku. Pritom se i informacije ne procesuiraju paralelno ili rutinski, već se serijski obrađuju oko pojedinog društvenog

problema na način da ga se stavi visoko na odlučivačku agendu (True, Jones i Baumgartner 2007: 159).

Ova je teorija od inicijalnih radova do danas imala dominantno deskriptivan karakter u vidu objašnjavanja kako se doista odvija proces donošenja odluka, odnosno kreiranja javnih politika. Shodno tomu, bezbroj radova donosi pregršt empirijskih podataka koji potvrđuju odstupanja u kreiranju javnih politika, odnosno radikalne prekide stabilnosti u kojoj se javne politike najčešće nalaze. Istraživači se u istraživanju isprekidane ravnoteže služe longitudinalnim dizajnom te koriste kvantitativnu metodologiju. Najčešće se na taj način kodiraju zakoni, dnevni redovi, izvješća, mediji itd. u razdoblju koje može trajati nekoliko godina (Wolfe 2012), iako se najčešće zahvaća razdoblje od nekoliko desetljeća (Larsen-Price 2012, Worsham i Stores 2012). Nadalje, istraživanja nisu nužno ograničena na nacionalne javne politike, već se provode i na nadnacionalnim institucionalnim jedinicama kao što je Europska unija (Alexandrova, Carammia i Timmermans 2012). Kvalitativna metodologija iznimno je rijetko zastupljena u istraživanjima isprekidane ravnoteže, iako postoje određeni autori koji naglašavaju važnost integriranja i kvalitativne metode kako bi poboljšali znanje o tome što se uistinu događa prilikom dinamike kreiranja javnih politika (John i Bevan 2012: 104–105).

Zaključna razmatranja

Teorija isprekidane ravnoteže donosi podosta složen, ali izuzetno zanimljiv koncept koji objašnjava kako se odvija proces stvaranja i promjena javnih politika. Zaključno možemo ustvrditi da se radi o procesu u kojem se određena javna politika brzo institucionalizira kako bi nakon toga ušla u dugo razdoblje stabilnosti. Tijekom stabilnosti rade se inkrementalni pomaci u politici, da bi slijedom različitih elemenata, od nove percepcije politike do masovne pažnje usmjerene na neki problem, politika bila izložena radikalnoj promjeni. Radikalna promjena reformski mijenja javnu politiku u kratkom razdoblju te time uspostavlja novu institucionalnu arhitekturu kako bi potom politika ponovno ušla u stanje stabilnosti i manjih inkrementalnih promjena.

Bilješke

1 Da se interes za proučavanje isprekidane ravnoteže u hrvatskoj politologiji širi, pokazuje veliki istraživački projekt *Politički prioriteti u Hrvatskoj: POLIPTIH*, koji provode istraživači s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, na kojem se istražuje isprekidanost i politički prioriteti u hrvatskim javnim politikama. Projekt *POLIPTIH* slijedi metodologiju *Comparative Agendas Projecta* te tako hrvatsku politološku zajednicu povezuje i uvezuje u razgranatu međunarodnu istraživačku mrežu koja je nastala oko njega. Nadalje, isprekidanu ravnotežu kao zaseban pojam definira Tihomir Žiljak u relativno novom *Pojmovniku javnih politika* (Petek i Petković 2014), koji se koristi kao ispitna literatura na kolegijima koji se bave javnim politikama na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu te se teorija zasebno predaje od prošle akademske godine (2014./2015.) na kolegiju *Političko odlučivanje*.

2 Oba autora iza sebe imaju impresivnu znanstveno-istraživačku karijeru na području javnih politika, koje i predaju na svojim matičnim sveučilištima u Sjevernoj Karolini i Teksasu. Surađivali su na mnogobrojnim znanstvenim publikacijama za koje su dobili nekoliko prestižnih nagrada (The University of North Carolina at Chapel Hill 2015, The University of Texas at Austin 2016). Najveći doprinos znanosti ostavili su upravo uspostavom teorije isprekidane ravnoteže u javnim politikama, iz koje su potom proizašli mnogi projekti koji istražuju promjene javnih politika.

Literatura

- Alexandrova, P.; Carammia, M. i Timmermans, T. (2012). Policy Punctuations and Issue Diversity on the European Council Agenda. *The Policy Studies Journal*. (40) 1: 69–88.
- Baumgartner, F. R. i Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago i London: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. i Jones, B. D. (ur.) (2002). *Policy Dynamics*. Chicago i London: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, F. R. i Jones, B. D. (2005). A Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*. (15) 3: 325–351.
- Boushey, G. (2013). The Punctuated Equilibrium Theory of Agenda-Setting and Policy Change. U: Araral Jr., E. i dr. (ur.). *Routledge Handbook of Public Policy*. London i New York: Routledge, str. 138–152.
- Eldredge, N. i Gould, S. J. (1972). Punctuated Equilibria: An Alternative to Phyletic Gradualism. U: Schopf, T. J. M. (ur.). *Models in Paleobiology*. San Francisco: Freeman Cooper, str. 82–115.
- Howlett, M. i Migone, A. (2011). Charles Lindblom is Alive and Well and Living in Punctuated Equilibrium Land. *Policy and Society*. 30 (1): 53–62.
- John, P. i Bevan, S. (2012). What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. *The Policy Studies Journal*. (40) 1: 89–107.
- Jones, B. D. i Baumgartner, F. R. (2012). From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. *The Policy Studies Journal*. (40) 1: 1–19.
- Larsen-Price, H. A. (2012). The Right Tool for the Job: The Canalization of Presidential Policy Attention by Policy Instrument. *The Policy Studies Journal*. (40) 1: 147–168.
- Petak, Z. (2007). Javne politike, razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu. U: Kasapović, M. (ur.). *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, str. 187–216.
- Petek, A. i Petković, K. (ur.) (2014). *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Petković, K. (2007). Kako shvatiti inkrementalizam?: politika teorije Charlesa Lindbloma. *Anali Hrvatskog politološkog društva*. 4 (1): 343–373.
- Petković, K. (2014). Javne politike u povijesti časopisa *Politička misao* od 1964. do 2013: kako izgledamo u ogledalu poddiscipline? *Politička misao*. 51 (1): 11–38.

- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. U: Sabatier, P. A. (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 3–20.
- The University of North Carolina at Chapel Hill (2015). Frank R. Baumgartner. <http://www.unc.edu/~fbaum/> (pristupljeno 5. travnja 2016.)
- The University of Texas at Austin (2016). Bryan Jones. <http://www.utexas.edu/cola/government/faculty/profile.php?id=bj3276> (pristupljeno 5. travnja 2016.)
- True, J. L.; Jones, B. D. i Baumgartner, F. R. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. U: Sabatier, P. A. (ur.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, str. 155–188.
- Wolfe, M. (2012). Putting on the Brakes or Pressing on the Gas? Media Attention and the Speed of Policymaking. *The Policy Studies Journal*. (40) 1: 109–126.
- Worsham, J. i Stores, C. (2012). Pet Sounds: Subsystems, Regimes, Policy Punctuations, and the Neglect of African American Farmers, 1935–2006. *The Policy Studies Journal*. (40) 1: 168–189.
- Zittoun, P. (2014). *The Political Process of Policymaking*. Basingstoke i New York: Palgrave Macmillan. ■