

# AGENDA SETTING, POLICIES, AND POLITICAL SYSTEMS: A COMPARATIVE APPROACH\*

DOI: 10.20901/an.12.12

Od njezinih početaka sredinom prošlog stoljeća pa sve do danas, javne politike su se kao akademska disciplina dominantno izučavale u Americi. Takva situacija je rezultirala da se postavljanje dnevnopolitičkog reda (engl. *agenda setting*) uglavnom istraživalo samo u kontekstu američkog političkog sustava i američkih javnih politika. Međutim, da se val tih istraživanja sve više okreće europskom kontinentu, dokazuje i *Comparative Agendas Project* (CAP)<sup>1</sup>. Moglo bi se reći da je najveći doprinos ovog projekta, osim što potiče daljnje izučavanje javnih politika, upravo to što okreće spomenuti val izučavanja javnih politika s američkog na europske političke sustave i javne politike.

Prilog toj tezi čini i zbornik radova koji okuplja mnoge rezultate istraživačkih napora CAP-a, s dominantnim fokusom na europske zemlje. Radi se upravo o knjizi koju ćemo prikazati, naziva

*Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*, koju su nam priredili europski profesori političke znanosti, Christoffer Green-Pedersen sa Sveučilišta u Aarhusu (Danska) i Stefaan Walgrave sa Sveučilišta u Antwerp-u (Belgija). Oba autora iza sebe imaju impresivnu znanstvenu karijeru u području javnih politika koja je uključivala i suradnju s eminentnim teoretičarima javnih politika poput Bryana Jonesa i Franka Baumgartnera, inicijatora CAP-a. Iako su urednici izdali nekoliko znanstvenih publikacija zajedno, ovo je njihovo prvo zajedničko uredničko djelo.

Knjiga daje komparativni uvid u postavljanje dnevnog reda i svega vezanog uz dnevni red u velikom broju zemalja, s fokusom na njegov utjecaj na političke sustave. Struktura djela je podijeljena na dvije tematske cjeline koje ukupno sadrže jedanaest autorskih radova ne brojeći uvod i zaključak kojeg su priredili ured-

\* Christoffer Green-Pedersen i Stefaan Walgrave (ur.), *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*, The University of Chicago Press, 2014, 270 str.

<sup>1</sup> CAP predstavlja veliku mrežu istraživačkih projekata postavljanja dnevnog reda u političkom procesu, unutar kojeg sudjeluju istraživači iz brojnih zemalja iz Sjeverne Amerike, Europe i Australije. Projekti koriste longitudinalni dizajn i kvantitativnu metodologiju kodiranja dnevnih redova zakonodavnih i izvršnih tijela, medija, programa političkih stranaka, izvješća itd. s ciljem da otkriju temeljne političke prioritete.

nici. Prva tematska cjelina tiče se stranka, izbora te politika, a donose se pregledi Ujedinjenog Kraljevstva, Sjedinjenih Američkih Država, Francuske, Danske, Nizozemske i Švicarske. Druga tematska cjelina obrađuje problemske prioritete i institucionalne promjene u Njemačkoj, Belgiji, Italiji, Španjolskoj i Kanadi.

Uvod *Political Agenda Setting: An Approach to Studying Political Systems* urednika Green-Pedersena i Walgravea predstavlja uvertiru u djelo u vidu detaljnog prikaza postavljanja dnevnog reda kao istraživačkog interesa politologa kroz povijest, njegove važnosti u istraživanju danas, ali i šire slike koju nam dnevni red donosi. Dnevni red se počinje istraživati s uvođenjem tzv. drugog lica moći, koje nije stavljalo fokus na donošenje odluka, već i na nedonošenje odluka. U tom pogledu, analiza postavljanja dnevnog reda izašla je iz okvira proučavanja procesa stvaranja javnih politika i na druge sfere poput političkih odnosa moći, te aktera koji su okruženi u tom procesu. Autori ovom knjigom žele naglasiti da je utjecaj dnevnog reda prisutan kroz cijeli politički sustav, te naglašavaju da knjiga u suštini daje analizu jedanaest političkih sustava, a ne samo kolektivnih problema, dnevnog reda ili pak odlučivanja.

Jasno je da se dnevni red uspostavlja putem političke pažnje koja je usmjerena na neki problem, a za urednike je ona rijetka i posljedična, dok unutar nje bitno sudjeluju: (1) informacije, (2) preferencije i (3) institucije. Uz takvo teorijsko polazište istraživači se dominantno koriste kvantitativnom metodologijom i longitudinalnim dizajnom istraživanja dnevnog reda, što je i vidljivo u samoj knjizi. Naposljetku, urednici napominju da su svi radovi u zborniku proizašli iz CAP-a te da je gotovo u svim radovima

korišten standardni CAP šifarnik koda javnih politika.<sup>2</sup>

Prvi dio zbornika koji obrađuje stranke, izbore i politike započinje radom *Party Politics and the Policy Agenda: The Case of the United Kingdom* trojice autora Petera Johna, Shauna Bevana i Willa Jenningsa. Autori analiziraju Kraljičine govore u parlamentu i zakonodavne akte prihvaćene od strane parlamenta u razdoblju od 1946. do 2008. kako bi istražili političke stranke u kontekstu dnevnog reda. Rezultati navode autore na zaključak da stranke imaju važnost u kreiranju dnevnog reda, ali on poprilično varira kroz institucije te postoji slaba korespondencija između prioriteta u govorima i prioriteta u zakonima, uz neke iznimke.

Bryan Jones i Michelle Whyman se u radu *Lawmaking and Agenda Setting in the United States, 1948–2010* dotiču sfere zakonodavstva u SAD-u kroz postavljanje dnevnog reda. Analiza se odnosi na političke prioritete u SAD-u nakon Drugog svjetskog rata u obliku donesenih zakona i medijske zainteresiranosti u časopisu *Congressional Quarterly* koji prati rad Kongresa. Autori sabiru rezultate u tri najvažnija elementa koji pokazuju da politika utječe na zakonodavni dnevni red, ali nju prate i izvanjski faktori s kojima se vlast susreće.

Autori Sylvain Brouard, Emiliano Grossman i Isabelle Guinaudeau nam objašnjavaju na koji način u Francuskoj stranačko natjecanje može biti ovisno o stranačkim prioritetima u radu *The Evolution of the French Political Space Revisi-*

<sup>2</sup> Valja napomenuti da je isti šifarnik preveden na hrvatski jezik te se koristi u sklopu istraživačkog projekta *Politički prioriteti u Hrvatskoj – POLIPTIH* kojeg provodi skupina istraživača na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

*ted: Issue Priorities and Party Competition.* Autori se u analizi fokusiraju na probleme koje naglašavaju i prisvajaju stranke. Rezultati ukazuju na važnost prioriternih problema stranaka u stranačkom sustavu, a kao primjer se može navesti stranka *Nacionalna fronta* koja je sebi prisvojila problem imigracija i kriminala.

Manjinske vlade koje proizlaze iz fragmentiranog danskog parlamenta učinile su to zakonodavno tijelo glavnim središtem političke moći u Danskoj. Shodno tome, urednik knjige Christoffer Green-Pedersen u radu *Party-System Development in Denmark: Agenda Setting Dynamics and Political Change* preispituje dnevni red stranačkog sustava Danske te u tim okvirima kodira debate koje su održane u danskom parlamentu od 1953. do 2005. Rezultati ukazuju na postepeno širenje tema na dnevnom redu stranačkog sustava u kojem se stranke u Danskoj nalaze.

Arco Timmermans i Gerard Bree-man u radu *The Policy Agenda in Multi-party Government: Coalition Agreements and Legislative Activity in the Netherlands* kodiraju koalicijske sporazume i vladine prijedloge zakona u Nizozemskoj kako bi uvidjeli okreće li se vlast od javnih politika uspostavljenih koalicijskim sporazumima. U Nizozemskoj od 1945. niti jedna stranka nije uspjela samostalno dobiti većinu u parlamentu, a rezultati ukazuju na znatna odstupanja formalnog dnevnog reda i onog koji je prisutan u koalicijskim sporazumima. Međutim, to se ne odvija linearno, čak naprotiv, što duže su koalicije na vlasti, više počinju slijediti sporazum nego što to čine u početku mandata.

Rad *Agenda Setting and Direct Democracy: The Rise of the Swiss People's Party* produkt je četvero autora: Frédéric-a Varonea, Isabelle Engeli, Pascala

Sciarinia i Roya Gava. Autore zanima na koji način izravna demokracija može utjecati na postavljanje dnevnog reda, a kao studiju slučaja odabiru radikalno-desnu Švicarsku narodnu stranku i njezine uspjehe postignute u javnim politikama putem instituta referenduma. Analiziranjem stranke u kontekstu parlamentarnih prijedloga i popularnih inicijativa od 1979. do 2010, autori potvrđuju svoje teze da je radikalizacija stranke nakon 1990. uvelike pomogla stranci u propagiranju svojih politika, pogotovo putem popularnih inicijativa.

Druga tematska cjelina, ona posvećena problemskim prioritetima i institucionalnim promjenama, započinje radom *Content and Dynamics of Legislative Agendas in Germany* autora Christiana Breuniga. Autor se fokusira na materiju njemačkog zakonodavstva i na dinamiku javnih politika te kodira zakonodavne dokumente od 1977. do 2005, prilagođujući šifarnik u obliku dodavanja posebnih kodova posvećenih ponovnom ujedinjenju Njemačke. Rezultati pokazuju iznimno malu posvećenost zakonodavstva ponovnom ujedinjenju Njemačke, te ukazuju na nisku razinu promjena u javnim politikama prilikom transformacije Njemačke politike padom Berlinškog zida. U radu se preispituju i druge značajke političkog sustava poput odnosa između gornjeg i donjeg doma parlamenta, te se u zaključku iznosi stajalište da je usmjerenost na probleme i javne politike u Njemačkoj šarolika.

Stefaan Walgrave, Brandon Zicha, Anne Hardy, Jeroen Joly i Tobias Van Assche donose rad *Strong Devolution but No Increasing Issue Divergence: Evolving Issue Priorities of the Belgian Political Parties, 1987–2010*. Autori napominju kako se često uzima pozicija da u Belgiji frankofonske i flamanske stranke imaju različite problemske prioritete i

ideološke pozicije. Kako bi ispitali to stajalište autori istražuju preklapanje problema koje su naglašavale stranke u svojim programima i parlamentarnim pitanjima. Iako rezultati ukazuju na određene razlike, obje strane imaju dosta dodirnih točaka, iako to još uvijek ne znači nužno da je percepcija njihovih razlika samo simbolična.

Slučaj Italije obrađuju Enrico Borghetto, Marcello Carammia i Francesco Zucchini u radu *The Impact of Party Policy Priorities on Italian Lawmaking from the First to the Second Republic, 1983–2006*. Autori testiraju takozvanu mandatnu teoriju (engl. *mandate theory*) koja pretpostavlja da vladajuće stranke slijede svoja predizborna obećanja dolaskom na vlast kako ne bi bili izloženi problemima na idućim izborima, dok s druge strane uzimaju u obzir i teoriju postavljanja dnevnog reda koja pak tvrdi da stranke teško mogu slijediti svoja obećanja. To studiju slučaja Italije čini zanimljivom jer se radi od zemlji koja je s prijelaza iz Prve na Drugu Republiku promijenila i stranačke sustave. Rezultati ukazuju da je zakonodavstvo rijetko slijedilo predizborna obećanja te autori predlažu integriranje nekih elemenata iz dvije oprečne teorije koje koriste.

Laura Chaqués-Bonafont, Anna M. Palau i Luz M. Muñoz Marquez daju pregled Španjolske u radu *Policy Promises and Governmental Activities in Spain*. Kao što naslov kaže autori se bave predizbornim obećanjima i njihovom podudarnosti s potezima kada stranke dođu na vlast te su tako kodirani stranački programi, zakoni, prijedlozi zakona i govori u razdoblju od 1982. do 2007. Autori dolaze do zanimljivih podataka koji ukazuju na pad praćenja predizbornih obećanja kroz određeno razdoblje te se pokazuje važnost eksternih faktora i informacija koji utječu na dnevni red, a

oni mogu varirati od skandala do terorističkih napada.

Naposljetku se obrađuje Kanada u radu *Diffusion of Policy Attention in Canada: Evidence from Speeches from the Throne, 1960–2008* iz pera Martiala Foucaulta i Érica Montpetita. Autori horizontalno pristupaju kanadskom federalizmu kako bi istražili difuziju javnih politika među provincijama s naglaskom na masovnu pažnju. Kodirani su kraljevski govori u kojima se daje pregled budućih planova izvršne vlasti (na nacionalnoj i provincijalnoj razini) početkom parlamentarnih sjednica. Rezultati potvrđuju teze autora da se masovna pažnja izrazito preklapa na nacionalnoj i provincijalnoj razini ako su obje razine zadužene za određeni sektor. Doduše preklapanja masovne pažnje su puno više izražena na horizontalnoj razini među provincijama nego na vertikalnoj između razina vlasti.

Knjiga završava zaključkom urednika naslova *What It Takes to Turn Agenda Setting from an Approach into a Theory* u kojem se daje gledište na dnevni red kao politološki element koji otvara vrata za razumijevanje mnogih aspekata političkih sustava. Autori daju kratak prikaz svih radova koje u nekoliko odlomaka kompariraju da bi u konačnici zaključili da se postavljanje dnevnog reda može klasificirati i kao pristup komparativne politike, no da bi se to ostvarilo potrebno je provesti potpunu i sustavnu komparativnu analizu postavljanja dnevnog reda u većem broju zemalja.

U uvodu smo već istaknuli važnost okretanja dominantnog izučavanja javnih politika u američkim okvirima prema Europi, međutim valja se na kraju osvrnuti na cjelokupno djelo i zaključiti da ono može biti iznimno korisno i za druge istraživače iz znanstvenog polja politologije. Radovi uistinu, iako stavlja-

ju fokus na dnevni red i javne politike, teorijski i empirijski daju zavidne uvide u raznolikost političkih sustava, političkih stranaka ili, pak, demokratskih institucija koje se nužno ne moraju pripisivati politološkoj grani javnih politika. Time uviđamo šarolikost i interdisciplinarnost, ali i složenost same političke

znanosti, koju ovo djelo prikazuje. Veseli i činjenica, da se slično krovno istraživanje iz kojeg su proizašli rezultati izloženi u ovoj knjizi trenutno provodi u Republici Hrvatskoj što će svakako imati veliku ulogu u daljnjem razvoju hrvatske politologije.

*Željko Poljak*