

---

## Operacionalizacija teorije isprekidane ravnoteže

---

ŽELJKO POLJAK

Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu

### *Sažetak*

Autor se u radu bavi teorijom isprekidane ravnoteže i njezinom operacionalizacijom. Isprekidana ravnoteža opisuje proces stvaranja javnih politika u vidu dugih perioda stabilnosti politika i njezinih radikalnih promjena koje se događaju naglo. S obzirom na složenost i nadograđivanje same teorije, autor je u radu želi operacionalizirati u vidu ključnih pojmova te njihovih pokazatelja. Sukladno tome autor u prvom dijelu rada rastavlja teoriju na manje pojmove koje potom definira i uvrštava u kontekst teorije. Nakon toga u drugom dijelu istražuje koliko su pojmovi proizašli iz operacionalizacije integrirani u dosadašnjim istraživanjima teorije. Na temelju rezultata i rasprave naposljetku prikazuje potencijalne pokazatelje tih pojmova slijedeći načelo metodološkog pluralizma. U zaključku se iznosi stajalište da je ta operacionalizacija dala inovativan pogled na samu teoriju, ali i na istraživanje isprekidane ravnoteže u javnim politikama koje je do sada bilo dominantno kvantitativno.

*Ključne riječi:* isprekidana ravnoteža, operacionalizacija, javne politike, proces stvaranja javnih politika, promjena javnih politika

### 1. Uvod

Javne politike jedna su od temeljnih grana politologije, a njezinu najstandardniju definiciju dao je američki politolog Thomas Dye definirajući javne politike kao sve ono što “vlast odluči činiti ili ne činiti” (Dye, 1987: 2).<sup>1</sup> Iako je “snažan procvat javnih politika kao akademske discipline” (Petak, 2007: 196) uslijedio nakon sredine šezdesetih godina, u Hrvatskoj se javne politike počinju institucionalizirati tek u drugoj polovici osamdesetih (*ibid.*: 206).<sup>2</sup> Danas sa sigurnošću možemo reći da su se javne politike kao akademska disciplina u Hrvatskoj teorijski i metodološki

<sup>1</sup> Želim zahvaliti Ani Petek, mentorici pri izradi ovog rada. Bez njezine pomoći ovaj rad vjerojatno nikad ne bi bio dovršen, njezine su mi smjernice i konstruktivne kritike bile od velike pomoći prilikom pisanja.

<sup>2</sup> Za detaljniji prikaz razvoja javnih politika kao akademske discipline u Hrvatskoj vidi: Petak, 2007: 206-208 i Petković, 2014.

institucionalizirale (Grdešić, 2007: 133).<sup>3</sup> Međutim, određeni broj teorija koje su se stvorile unutar javnih politika, napose u vrijeme kada se disciplina razvijala u Hrvatskoj, ostale su zakinute. Tako jedna od relevantnijih teorija, teorija isprekidane ravnoteže, još uvijek nije detaljno obrađena i raspravljena u domaćoj literaturi.

Isprekidana ravnoteža kao teorija u kontekstu javnih politika javlja se 1993. u djelu *Agendas and Instability in American Politics* (1993) američkih politologa Franka Baumgartnera i Bryana Jonesa. Tada u Hrvatskoj još nije ni postojao termin javne politike.<sup>4</sup> Danas se u hrvatskoj politološkoj literaturi isprekidana ravnoteža definira na jednoj stranici u *Pojmovniku javnih politika* (Žiljak, 2014: 88), obrađuje se kao politološki pojam u časopisu *Političke analize* (Poljak, 2016), a tek od akademske godine 2014/2015. teorija se predaje kao zasebna cjelina u sklopu kolegija *Političko odlučivanje* na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

Dakle, u Hrvatskoj se gotovo nitko nije znanstveno bavio isprekidanom ravnotežom sve do prošle godine kada je započeo istraživački projekt *Politički prioriteti u Hrvatskoj – POLIPTIH*<sup>5</sup>. Naravno, činjenicu podzastupljenosti teorije u hrvatskoj znanosti ne treba gledati kao nešto iznimno jer se u “svakoj znanstvenoj zajednici (...) uvijek mogu naći autori koji su podcijenjeni i čiji je rad, barem po mišljenju nekih, nezasluzeno podrecipiran” (Petković, 2007: 334). Ipak, usmjeravanje pažnje na nju smanjuje prazninu u fondu znanja discipline javnih politika u Hrvatskoj.

Teorija isprekidane ravnoteže od inicijalnih radova početkom devedesetih do danas prošla je kroz niz promjena i inovacija. Od polazišnih pretpostavki bila je nadograđivana raznim pojmovima, konceptima, elementima itd. Shodno tome riječ je o bogatoj teoriji koja nikad nije prošla temeljitu sistematizaciju.

Teorija isprekidane ravnoteže sadrži nekoliko bitnih pojmova, međutim do danas u literaturi nigdje nije razjašnjeno koji su pojmovi temeljni. Problem operacio-

<sup>3</sup> U prilog tome ide i činjenica da su prema *Pravilniku o znanstvenim i umjetničkim poljima, područjima i granama* (Petek i Petković, 2014b: 14) javne politike i javno upravljanje uvršteni u jednu od pet grana politologije.

<sup>4</sup> Sve do sredine 90-ih u hrvatskoj se politologiji koristio engleski termin *policy* (Petak, 2007: 206). Za detaljnije shvaćanje pojma *policy* vidi: *ibid.*

<sup>5</sup> Istraživački projekt *Politički prioriteti u Hrvatskoj – POLIPTIH* započeo je s radom tijekom ljeta 2015. godine na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Istraživači na projektu, koristeći longitudinalni istraživački dizajn i kvantitativnu metodologiju, analiziraju dnevne redove Hrvatskog sabora i Vlade Republike Hrvatske, objavljene akte u *Narodnim novinama*, političke programe parlamentarnih stranaka te naslovnice dnevnih novina (*Večernjeg lista*) od 1990-ih do danas kako bi istražili postoji li isprekidanost u javnim politikama Republike Hrvatske te koji su to bili politički prioriteti u Hrvatskoj posljednjih četvrt stoljeća. Istraživanje u pravilu slijedi metodologiju *Comparative Agendas Projecta* koji predstavlja veliku mrežu istraživanja javnih politika u više od dvadeset zemalja svijeta, čime se pokazuje i važnost toga projekta u širem kontekstu.

nalizacije leži u tome što je ta teorija kroz svoj razvoj nekoliko puta nadopunjavana različitim pojmovima te sadrži druge teorije koje ju nadograđuju te ju čine kompleksnijom. Nadalje, naglašavanje potencijalnih pojmova u teoriji je variralo kroz povijest, pa je tako npr. potencijalni pojam *monopolizirana politika* važan u inicijalnim radovima o isprekidanoj ravnoteži (v. Baumgartner i Jones, 1993), dok se u kasnijim radovima stječe dojam kao da je riječ o usputnom pojmu (v. True, Jones i Baumgartner, 2007).

Teorija se najčešće primjenjuje kvantitativnom metodologijom u vidu statističke analize stabilnosti i naglih promjena u javnim politikama, pri čemu se rijetko fokusiraju pojmovi teorije. U tom pogledu, ako je moguće operacionalizirati teoriju u vidu temeljnih pojmova, potrebno je naći i pokazatelje koji bi upućivali na te pojmove te ih primijeniti na konkretne javne politike.

Glavni cilj rada je preispitati teoriju isprekidane ravnoteže u vidu operacionalizacije temeljnih pojmova i njihovih indikatora. Cilj dakle nije objasniti neku javnu politiku putem isprekidane ravnoteže, već objasniti teoriju isprekidane ravnoteže putem njenih dosadašnjih empirijskih primjenjivanja.

Sukladno svemu navedenom prvo ću operacionalizirati odnosno rastaviti teoriju na temeljne pojmove i potpojmove. Njih ću potom detaljno definirati i obrazložiti, kako bih zatim mogao istražiti koliko su pojmovi do sada bili integrirani u istraživanje isprekidane ravnoteže. Na taj ću način kvalitativno kodirati posebno izdanje časopisa *The Policy Studies Journal* posvećeno isprekidanoj ravnoteži. Nakon prikaza rezultata, njihove interpretacije i rasprave izvući ću zaključke o pokazateljima, svojevrsnim indikatorima pojmova koji su proizašli iz operacionalizacije.

## 2. Isprekidana ravnoteža u javnim politikama i njezina operacionalizacija

Prije nego što je ušla u političku znanost, isprekidana ravnoteža (eng. *punctuated equilibrium*) pojavila se u biologiji. Unutar teorije evolucije bila je zastupljena teza gradualizma (eng. *gradualism*) koja je zastupala mišljenje da se evolucijske promjene događaju postepeno u određenom vremenskom periodu. Stvari se mijenjaju kada Eldredge i Gould (1972) u svome radu *Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism* daju alternativno gledište toj teoriji, argumentirajući da se evolucijske promjene ne događaju postepeno, već naglo, nakon dugih perioda stagnacije.

Nakon što je isprekidana ravnoteža zadobila važnost u prirodnim znanostima, početkom devedesetih godina 20. stoljeća počinje se javljati u društvenim znanostima, konkretnije, u politologiji. Već spomenuti autori Baumgartner i Jones 1993. u djelu *Agendas and Instability in American Politics* objavljuju svoju teoriju isprekidane ravnoteže u javnim politikama. Prvotno se isprekidana ravnoteža odnosila na prvu fazu procesa stvaranja javnih politika koja se tiče postavljanja dnevnog reda

(agende).<sup>6</sup> Tako primjerice Zittoun naglašava isprekidanu ravnotežu prilikom razmatranja dinamike u postavljanju agende, te u prvi plan stavlja aktore. Kada se problem pojavi u društvu, on će isprofilirati aktore koji će zahtijevati promjenu agende, što može dovesti do potencijalnog sukoba između strana koje zagovaraju ostanak u ravnoteži i onih koji su protiv nje, odnosno koji zagovaraju njezino pucanje (Zittoun, 2014: 39).

U ponekim znanstvenim publikacijama isprekidana ravnoteža se počinje tumačiti i kao zaseban model odlučivanja tijekom kreiranja javnih politika (Baumgartner i Jones, 2005; Petek i Petković, 2014a: 119). Isprekidana ravnoteža vidi odlučivanje kao fazu javnih politika koja radi inkrementalne, ali i radikalne pomake u procesu odlučivanja (True, Jones i Baumgartner, 2007: 156; Boushey, 2013: 141).

Doduše, većina autora tvrdi da isprekidana ravnoteža u pravilu obuhvaća cijeli proces stvaranja javnih politika (Baumgartner, Jones i Wilkerson, 2002: 46; True, Jones i Baumgartner, 2007: 157; Petković, 2008: 37; Jones i Baumgartner, 2012: 4; Petek, 2012: 170; Boushey, 2013; Žiljak, 2014). Shodno tome najčešće se definira kao proces stvaranja neke politike na osnovi kojeg se određena politika brzo institucionalizira te nakon toga ulazi u fazu stabilnosti. Zbog različitih utjecaja stabilnost nakon dugog vremena počinje pucati, potom se uspostavlja potpuna nova institucionalna arhitektura, te stvaranje neke javne politike ponovno ulazi u stabilnost. Na taj način teorija prikazuje dinamiku u kojoj se javne politike kontinuirano nalaze (Jones i Baumgartner, 2012: 4).

Da je isprekidana ravnoteža kao teorija koja objašnjava promjenu u postavljanju agende i javnih politika općenito značajna i danas, prikazuju i novija pregledna djela o javnim politikama. Tako Sabatier naglašava da isprekidana ravnoteža sadrži ova četiri glavna elementa koje relevantne teorije o promjenama politika trebaju zadovoljavati: (1) teorija je primjenjiva na više politika i više 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; te se (4) bavi širokim faktorima koji utječu na stvaranje politika poput suprotstavljenih vrijednosti i interesa (Sabatier, 2007: 8-9). Nadalje, isprekidana ravnoteža se kao pojam definira u *Pojmovniku javnih politika*<sup>7</sup> čiji je cilj da objasni

<sup>6</sup> Neki autori smatraju da se faze kreiranja javnih politika mogu suziti na tri, a neki naglašavaju čak devet faza kroz koje politika mora proći da bi bila kreirana (Petak, 2007: 199). Međutim, najstandardniji pristup stvaranju javnih politika polazi od pretpostavke da postoji ovih pet faza procesa: (1) postavljanje agende, (2) formulacija, (3) odlučivanje, (4) implementacija i (5) evaluacija (Howlett i Giest, 2013: 17; Petak i Petek, 2014).

<sup>7</sup> Tihomir Žiljak je isprekidanu ravnotežu u javnim politikama definirao kao “velike i brze promjene javnih politika, slom starih i izgradnju novih politika nakon dugih razdoblja stabilnosti” (Žiljak, 2014).

temeljne pojmove javnih politika (Petek i Petković, 2014b: 14), čime je prikazana važnost isprekidane ravnoteže u današnjoj znanosti o javnim politikama. Drugim riječima možemo reći da “danas gotovo ne postoji pojmovnik ili udžbenik javnih politika koji se ne bavi u većoj ili manjoj mjeri isprekidanom ravnotežom” (Poljak, 2016: 40).

Glede metodologije i empirijskih pristupa isprekidanoj ravnoteži, longitudinalna kvantitativna metodologija je ona koja dominira u istraživanjima od samih početaka sve do danas (v. primjerice Baumgartner i Jones, 1993; Wolfe, 2012). Baumgartner i Jones već u prvom djelu o isprekidanoj ravnoteži donose pregršt kvantitativnih empirijskih podataka koji su potvrđivali isprekidanu ravnotežu u američkim javnim politikama. Longitudinalna analiza raznovrsnih politika kroz 20. stoljeće potvrđuje tezu autora da javne politike obilježavaju dugi periodi stabilnosti koji sadrže isprekidane momente kada se vrše “drastične promjene” (Baumgartner i Jones, 1993: 57). Ona nije prisutna samo na razini nacionalnih javnih politika, već se empirijski provjerava i na višim nadnacionalnim institucionalnim jedinicama poput Europske unije (Alexandrova, Carammia i Timmermans, 2012).

Dakle, na temelju pročitane literature stječe se dojam da možemo govoriti o dva temeljna pojma na kojima počiva ova teorija: stabilnost i prekid stabilnosti. Oni se u stvaranju javnih politika izmjenjuju u drugačijim razdobljima – stabilnost u pravilu traje dugo, te onda to razdoblje mijenja prekid stabilnosti koji se odvija brzo i u kratkom razdoblju, da bi nakon toga ponovno uslijedila stabilnost. Unutar ta dva temeljna pojma javlja se šest potpojмова, svojevrzne varijable koje pokazuju što se u stvaranju javnih politika mijenja kada se stabilnost i prekid stabilnosti smjenjuju. Dakle, može se napraviti jasna distinkcija razdoblja stabilnosti i prekida stabilnosti primjenom šest dodatnih pojмова (v. Tablica 1).

**Tablica 1.** Pojmovi i potpojmovi teorije isprekidane ravnoteže

| POTPOJMOVNI TEORIJE     | TEMELJNI POJMOVNI TEORIJE         |                                 |
|-------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|
|                         | STABILNOST                        | PREKID STABILNOSTI              |
| PROMJENA POLITIKE       | Inkrementalna                     | Revolucionarna                  |
| POVRATNI ODGOVORI       | Negativni                         | Pozitivni                       |
| MONOPOLIZIRANA POLITIKA | Da                                | Ne                              |
| PERCEPCIJA POLITIKE     | Ujednačena                        | Neujednačena                    |
| ARENA ODLUČIVANJA       | Jednostruka<br>ili dominira jedna | Višestruka<br>ili međuigra više |
| OBRADA INFORMACIJA      | Paralelna                         | Serijska                        |

U nastavku rada predstaviti ću dva glavna pojma, stabilnost i prekid, te ću se detaljno baviti ovim varijacijama potpojmovi tijekom stabilnosti i prekida: (1) promjena politike, (2) povratni odgovori, (3) monopolizirana politika, (4) percepcija politike, (5) arena odlučivanja i (6) obrada informacija. Svaki od ovih šest potpojmovi javlja se u drugačijim oblicima odnosno varijacijama, ovisno o tome nalazi li se neka javna politika u fazi stabilnosti ili prekida stabilnosti. Nadalje, valja imati na umu da se pojmovi monopolizirana politika, percepcija politike, arena odlučivanja i obrada informacija javljaju paralelno, a da pojam povratni odgovori predstavlja mehanizam koji je rezultat poklapanja navedenih pojmova. U konačnici, svi pojmovi dovode do pojma koji se tiče promjene politike, koja determinira je li riječ o periodu stabilnosti ili njezinog prekida.

### **3. Temeljni pojmovi i potpojmovi teorije isprekidane ravnoteže**

#### *3.1. Stabilnost i prekid stabilnosti*

Stabilnost (eng. *policy stability*) i prekidi stabilnosti (eng. *policy punctuations*) temeljni su pojmovi ove teorije. Stabilnost predstavlja dugo razdoblje stvaranja javne politike u kojem se događaju male, inkrementalne promjene te se politika stvara rutinizirano, s minimalnim pomacima, s promjenama koje imaju mali doseg i ograničene posljedice. S druge pak strane, prekid stabilnosti predstavlja kratko razdoblje stvaranja neke javne politike u kojem se događa kaotičan proces koji potpuno mijenja politiku i predstavlja razdoblje dramatičnih, velikih, paradigmatičkih, revolucionarnih promjena politike, koje su reformskih doseg i velikih posljedica.

Da se radi o pojmovima koji su temeljni, govori i činjenica da teorija polazi od nekoliko definicija u kojima su gotovo uvijek prisutni pojmovi stabilnosti i njezinog prekida (Baumgartner i Jones, 1993: 3; True, Jones i Baumgartner, 2007: 155; Žiljak, 2014: 88). Oni se u pravilu izmjenjuju kroz vrijeme, a sa sobom donose razne faktore koji su u ovom radu izraženi terminom potpojmovi. Naime, ovisno o tome nalazi li se javna politika u stabilnosti ili prekidu stabilnosti, to će imati utjecaj na razne značajke procesa stvaranja javnih politika. To ću prvo prikazati potpojom promjene politike koja je u stabilnosti inkrementalnog tipa, dok je za vrijeme prekida stabilnosti reformskog opsega. Nakon toga izlažem ostale potpojmove i njihove varijacije ovisno o tome nalazi li se politika u stabilnosti ili prekidu stabilnosti.

#### *3.2. Promjena politike*

Promjena politike tijekom stabilnosti inkrementalnog je tipa. Ovaj rad inkrementalne promjene definira kao male promjene javne politike u okviru teorije isprekidane ravnoteže, koje imaju male posljedice te zadržavaju *status quo*. Takve promjene proizlaze iz teorije inkrementalizma koja nastaje puno prije isprekidane ravnoteže

te je za njezinu uspostavu zaslužan slavni američki teoretičar Charles Lindblom. Teorija inkrementalizma predstavlja “model odlučivanja u kojem akteri rade male pomake u politici na osnovi parcijalne analize postojeće *policy*-situacije” (Petković, 2007: 356). Danas možemo reći da je inkrementalizam potpuno integriran u teoriju isprekidane ravnoteže (Howlett i Migone, 2011), tako da neki autori samu teoriju nazivaju “isprekidani inkrementalizam” (Prindle, 2012, prema Jones i Baumgartner, 2012: 3).

Iako inkrementalne promjene dovode do promjene određene politike i time dovode u pitanje stabilnost politike (Baumgartner i Jones, 1993: 10), one u suštini ne rade velike pomake u načinu stvaranja neke javne politike te stoga održavaju politiku u rutiniziranom stvaranju. Razlog zbog kojeg se akteri upuštaju u inkrementalne promjene leži u tome što se oni najčešće nalaze pred “kompleksnim problemima čija su rješenja skupa, a rezultati neizvjesni” (Boushey, 2013: 140). Zbog toga sigurnije im je raditi male pomake u određenoj politici nego ogromne i reformske zahvate.

Međutim, jednom kada stabilnost prestane, nastupa prekid stabilnosti u kojem se promjena javne politike odvija radikalno, revolucionarno i brzo (Baumgartner i Jones, 1993: 4; True, Jones i Baumgartner, 2007: 155). Dakle, pod utjecajem različitih okolnosti dolazi do potpuno drugačije situacije u kojoj je ishod stvaranja javne politike radikalna odnosno reformska promjena. Radikalne promjene slikovito opisuju Žiljak na primjeru “potresa koji nastaje kada tektonske ploče koje prijanjaju jedna uz drugu i koje se opiru micanju počnu kliziti te stvaraju trenje i značajne posljedice” (Žiljak, 2014: 88). Dakle, govorimo o “velikim promjenama koje agendu resetiraju na radikalna način” (Alexandrova, Carammia i Timmermans, 2012: 71) te imaju veći opseg i dalekosežnije posljedice.

### 3.3. Povratni odgovori

Povratni odgovori predstavljaju mehanizam koji opisuje odnos između svih ostalih pojmova (koje ću u nastavku opisati) koji dovodi javnu politiku do inkrementalne ili radikalne promjene. Oni su, dakle, povratni učinak djelovanja svih ostalih temeljnih pojmova. Povratni odgovori u pojmu stabilnosti gotovo su uvijek negativni (eng. *negative feedback*), dok u pojmu prekida stabilnosti nastupaju kao pozitivni (eng. *positive feedback*).

Negativni povratni odgovori predstavljaju “samo-ispravljivi mehanizam” (Baumgartner i Jones, 2002: 8) koji će nasuprot radikalnim rješenjima problema prije preuzeti ona mala, kako bi se politika održala u stabilnosti. Specifični su za stabilnost jer naglašavaju i zagovaraju manje promjene neke javne politike. Akteri koriste negativne povratne odgovore upravo kako bi se obranili od radikalnih rješenja te na taj način zadržali politiku u stabilnosti (Worsham i Stores, 2012).

Pozitivni povratni odgovori nastupaju u momentu kada javna politika ulazi u razdoblje prekida stabilnosti te predstavljaju “samo-pojačavajući mehanizam” koji dovodi do potpunog pucanja stabilnosti (Baumgartner i Jones, 1993: 18). Oni mijenjaju *status quo* (Baumgartner i Jones, 2002: 13), a mogu ih inicirati institucije vlasti ili pak određene interesne skupine, no to najčešće čine mediji (Boushey, 2012: 131-132). Kako i sama Wolfe slikovito kaže, mediji su ti koji se “hrane pozitivnim povratnim odgovorima primjenjujući argumente i interese koji se tiču neke javne politike” (Jones i Wolfe, 2010, prema Wolfe, 2012). Dakle, pozitivni povratni odgovori ona su vrsta učinaka ukupnog djelovanja koji tijekom prekida naglašavaju i potiču radikalnu promjenu javne politike.

Ovdje se valja zadržati kod medija kao glavnog sredstva upotrebe pozitivnih povratnih odgovora. Mediji su ključni unutar ovog pojma jer slijede jedni druge u objavama, te takva okolnost rezultira slabim pojavljivanjem određene politike u medijima. Međutim, prekidom stabilnosti, pojavom pozitivnih povratnih odgovora, određena politika može postati glavni problem koji mediji stavljaju u prvi plan (Baumgartner i Jones, 1993: 20). Time se ostvaruje masovna pažnja koja je usmjerena samo na jednu politiku (Petek, 2014: 161). Medijima danas posebno treba posvetiti pažnju zato što živimo u doba globalizacije kada su informacije dostupne gotovo svima, a utjecaj masovnih medija na politike teško se može dovesti u pitanje (v. primjerice Wolfe, 2012; Soroka i dr., 2013).

### 3.4. Monopolizirana politika

Važan element javnih politika akteri su koji ih i kreiraju. Ako se radi o specifičnoj i zatvorenoj strukturi odnosa između aktera, možemo tvrditi da se time politika monopolizira (eng. *policy monopolies*). Akterima je u interesu da uspostave određeni monopol nad politikom, odnosno da je monopoliziraju, a uvelike im pomaže ono što Zittoun naziva topografskom pozicijom aktera (Zittoun, 2014: 150). Ako je netko označen npr. terminom “državnika”, to mu daje određenu moć u kreiranju određene politike i uspostavljanju monopola u sektoru kojim se ta javna politika bavi.

Takva struktura odnosa među akterima karakteristična je za javnu politiku u stabilnosti, s obzirom na to da ne postoje drugi akteri koji bi drastično promijenili politiku i time poljuljali uspostavljeni monopol. Naime, akteri su u postojećem monopolu usko povezani, čime se teško otvara prostor drugima da se priključe kreiranju politike jer bi njihov ulazak poljuljao postojeći monopol (Baumgartner i Jones, 1993: 7). Pritom treba imati na umu da govorimo o relativno malom broju aktera koji lako ostvaruju čvršće povezane odnose. Doduše, takav sustav je održiv samo tijekom razdoblja stabilnosti kad politika nije izložena velikim promjenama. Tijekom prekida stabilnosti na scenu dolaze novi akteri koji narušavaju čvrsto povezan odnos malog broja aktera koji su do tada monopolizirali neku politiku.



Dakle, neki društveni problem može profilirati potpuno novog “glasnogovornika” koji će trenutni sustav “baciti u krizu i prouzročiti promjenu” (Zittoun, 2014: 39). Time dolazi do promjene u strukturi aktera neke javne politike, a kao očito sredstvo za razbijanje monopola u demokratskim sustavima služe izbori. Naime, promjenom vlasti dolaze novi akteri koji će zbog drugačije percepcije politike kreirati i drugačije politike. Međutim, izbori su jedan mali dio sustava u kojem akteri djeluju i u kojem se izmjenjuju (Jones i Baumgartner, 2012: 6).

### 3.5. Percepcija politike

Percepcija politike (eng. *policy image*) empirijsko je i emocionalno viđenje kako bi neka javna politika trebala biti oblikovana i strukturirana. U pravilu radi se o “empirijskim informacijama i emotivnim apelima (...) koji mogu drugačije djelovati kod ljudi” (True, Jones i Baumgartner, 2007: 161). Politika se tijekom perioda stabilnosti, iako prolazi kroz parcijalne promjene inkrementalnog tipa, uvelike temelji na činjenici da se percepcija politike ne mijenja. Dakle, govorimo o ujednačenoj percepciji politike koju valja definirati kao dominantno razumijevanje neke javne politike koje nije podložno promjeni. Drugim riječima, percepcija u smislu dominantnog “kolektivnog shvaćanja i percipiranja problema” (Boushey, 2013: 141) stabilna je, pa se time uklanja mogućnost pucanja ravnoteže u stvaranju neke politike. Percepcija je ujednačena kod gotovo svih aktera i stanovništva te tako i ona potiče promjene inkrementalnog tipa kao i negativne povratne odgovore (True, Jones i Baumgartner, 2007: 162).

Govorimo li o neujednačenoj percepciji politike, možemo reći da je takva varijanta percepcije glavna prijetnja stabilnosti (Baumgartner i Jones, 1993: 25) te da nastupa tijekom prekida stabilnosti, koji i potiče. Drugim riječima, ona rezultira pozitivnim povratnim odgovorima (True, Jones i Baumgartner, 2007: 160), odnosno stvara alternativne diskurse koje stabilnost ne može podnijeti. Dakle, neujednačena percepcija politike predstavlja postojanje više alternativnih percepcija neke javne politike. Takva situacija može rezultirati suprotstavljenim zagovaračkim koalicijama (v. Weible i Sabatier, 2007) koje će, sukladno tomu što imaju alternativnu percepciju politike, bitno utjecati na prekid stabilnosti. Novi akteri, koji na drugačiji način percipiraju neku politiku, time započinju prekid stabilnosti u kojem se politika nalazi ili tomu pridonose.

### 3.6. Arena odlučivanja

U procesu stvaranja javnih politika iznimno je važna institucionalna razina odlučivanja jer se odlučivanje odvija u različitim institucijama moći odnosno arenama odlučivanja (eng. *policy venues*). Iako je taj pojam, generalno gledajući, snažno povezan s percepcijom politike (Baumgartner i Jones, 1993: 35), treba imati na umu

njihovu distinkciju – percepcija politike predstavlja stav aktera u procesu stvaranja javnih politika, a arena odlučivanja institucionalnu razinu na kojoj se donose odluke o nekom problemu (*ibid.*: 32).

Kao i prethodni pojmovi i ovaj varira ovisno o tome nalazi li se politika u fazi stabilnosti ili prekidu stabilnosti. Slično kao i kod potpojma monopolizirana politika, tijekom stabilnosti postoji jedna dominantna arena odlučivanja odnosno jedan glavni institucionalni slijed u procesu donošenja odluke o nekoj javnoj politici. Sukladno tome u takvoj situaciji akteri imaju monopol nad politikom te najčešće ujednačenu percepciju politike. Međutim, kada dolazi do prekida stabilnosti, dolazi i do višestrukih arena odlučivanja; tada interes za javnu politiku izlazi iz okvira jednog institucionalnog slijeda, odnosno razine, te se stvara međuigra više njih. Tada govorimo o raznim arenama koje se sastoje od različitih skupina pravila, omogućuju drugačije percipiranje politike te narušavaju monopol koji su akteri u političkom odlučivanju imali (*ibid.*: 31-35).

Važan čimbenik je i interakcija među akterima unutar institucionalnih razina (*ibid.*: 36), ali ona se ne odvija samo na formalnoj razini koja je specifična za stabilnost, već se u nju uključuju i posve drugi, dosad neprepoznatljivi akteri. Važnost interakcije unutar institucija jest u tome što će ona dovesti do “novih ideja i inovacija” (Boushey, 2013: 142) koje možemo gledati kao pozitivne povratne odgovore. Samim time mehanizam pozitivnih povratnih odgovora ulazi u arenu odlučivanja koja će bitno utjecati na neku javnu politiku i na prekid njezine stabilnosti. Na kraju valja napomenuti da se najčešće smatra da su promjene unutar institucija moći i/ili percepcije politike glavni pokretač potpunog pucanja stabilnosti i uspostavljanja nove politike (Wolfe, 2012, prema Baumgartner i Jones, 1993).

### 3.7. Obrada informacija

Slavni nobelovac Herbert Simon, začetnik teorije ograničene racionalnosti u odlučivanju,<sup>8</sup> smatrao je da se obrada informacija prilikom odlučivanja može odvijati paralelno ili serijski. Pri paralelnoj obradi informacija daje se jednaka pažnja različitim problemima koji se obrađuju u različitim arenama odlučivanja, a serijska se obrada informacija usmjerava na jedan problem te su arene odlučivanja usmjerene samo na njega (Simon, 1957, 1977, 1983, 1985, prema True, Jones i Baumgartner, 2007: 158).

<sup>8</sup> Teorija ograničene racionalnosti u donošenju odluka nastala je kao kritika racionalne teorije odlučivanja koja prema Simonu zaslužuje “drastičnu reviziju” (Simon, 1955: 99). Ograničena racionalnost pretpostavlja da akteri donose odluke koje “optimaliziraju korist u danom kontekstu” (Petek i Petković, 2014a: 118), što bi drugim riječima značilo da je naglasak prilikom odlučivanja stavljen na zadovoljavajuće, a ne nužno idealne odluke (v. Grdešić, 1995).

Teorija isprekidane ravnoteže posuđuje to stajalište te ga uvelike povezuje s razdobljima stabilnosti i prekida stabilnosti. U kontekstu stabilnosti prisutna je upravo paralelna obrada informacija, što znači da se istovremeno tretira velik broj kolektivnih problema. Drugim riječima, nekolicini javnih politika daje se jednaka pažnja (True, Jones i Baumgartner, 2007: 158-159), što se odvija u različitim arena odlučivanja.

Doduše, ponekad takva obrada informacija nije održiva te se problemima pristupa serijski, a tada se ujedno odvija prekid stabilnosti javne politike. Dakle, serijska obrada informacija moment je u kojem je jedan problem onaj kojemu se daje najviše pažnje, te se problemi mogu obrađivati samo jedan nakon drugog. Problem dolazi visoko na agendu te su tako različite arene odlučivanja usmjerene na rješavanje samo tog problema (*ibid.*: 159).

### 3.8. Rezime operacionalizacije pojmova

Dakle, treba zaključiti da je teško, gotovo nemoguće, za bilo koju politiku reći da je u stalnoj ravnoteži (Baumgartner i Jones, 1993: 251), no svaki razvitak rješenja nekog problema dovodi do stabilnosti kao i njezinog prekida. Stabilnost se iskazuje u malim i parcijalnim promjenama politike koje su inkrementalnog tipa unutar kojih dominiraju negativni povratni odgovori. Prekid stabilnosti iskazuje se radikalnim i reformskim promjenama politike tijekom kojih dominiraju pozitivni povratni odgovori.

Nadalje, stabilnost sadrži mali broj aktera koji su čvrsto povezani te shodno tome monopoliziraju politiku. Percepcija je te politike ujednačena te su na institucionalnoj razini arene odlučivanja usuglašene oko neke javne politike, čime je samo jedna zadužena za odluku oko politike. Informacije se obrađuju paralelno, odnosno niti jedan problem se ne stavlja visoko na agendu, već se obrađuje paralelno s drugim problemima.

S druge pak strane prekid stabilnosti obiluje novim akterima koji narušavaju prijašnji manji broj čvrsto vezanih aktera koji više nisu u stanju monopolizirati politiku. Percepcija politike prestaje biti ujednačena te se uvode alternativni diskursi u raspravi oko javne politike. Arene odlučivanja postaju podijeljene, odnosno razne vrste institucionalnih razina postaju zainteresirane za politiku. Javlja se serijska obrada informacija koja stavlja fokus na jedan problem, naspram paralelnog obrađivanja više problema.

## 4. Primjena pojmova operacionalizacije

Da bi operacionalizacija bila potpuna, potrebno je ustvrditi pokazatelje navedenih pojmova. Time započinjem dio rada u kojem ću analizirati koliko su pojmovi proizašli iz operacionalizacije do sada bili zastupljeni u empirijskim istraživanjima

isprekidane ravnoteže. Takvom analizom možemo uvidjeti jesmo li napravili određeni odmak od klasičnog proučavanja teorije i u kojoj mjeri je ta operacionalizacija u vidu pojmova inovacija i doprinos istraživanju isprekidane ravnoteže u javnim politikama. Iz toga ću moći jasnije formirati pokazatelje pojmova.

Za uzorak sam odabrao posebno izdanje poznatog znanstvenog časopisa na području javnih politika *The Policy Studies Journal*, koji se može pohvaliti respektabilnom razinom citiranosti i važnosti koju je ostavio akademskoj zajednici na području javnih politika.<sup>9</sup> Radi se o izdanju časopisa koje je bilo posvećeno upravo teoriji isprekidane ravnoteže, a objavljeno je 2012. godine (svezak 40, broj 1). Taj broj sadrži devet radova od kojih su prva dva preglednog karaktera u vidu opisa same teorije isprekidane ravnoteže, a ostalih se sedam bavi istraživanjem isprekidane ravnoteže u javnim politikama. U ovom ću radu istražiti tih sedam radova, koji su detaljnije prikazani u Tablici 2.

**Tablica 2.** Pregled odabranih tekstova za analizu

| AUTOR(I)                                                     | NAZIV RADA                                                                                                          | ANALIZA                                        |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Christian Breunig<br>i Chris Koski                           | <i>The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and Their Consequences</i>                               | Državni rashodi i proračun u SAD-u             |
| Petya Alexandrova,<br>Marcello Carammia<br>i Arco Timmermans | <i>Policy Punctuations and Issue Diversity on the European Council Agenda</i>                                       | Dnevni red u Europskom vijeću                  |
| Peter John<br>i Shaun Bevan                                  | <i>What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008</i>        | Prekidi stabilnosti u britanskom parlamentu    |
| Michelle Wolfe                                               | <i>Putting on the Brakes or Pressing on the Gas? Media Attention and the Speed of Policymaking</i>                  | Utjecaj medija na američki Kongres             |
| Graeme Boushey                                               | <i>Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovations</i>                                               | Difuzija inovacija u javnim politikama u SAD-u |
| Heather A.<br>Larsen-Price                                   | <i>The Right Tool for the Job: The Canalization of Presidential Policy Attention by Policy Instrument</i>           | Predsjednikov utjecaj na politike u SAD-u      |
| Jeff Worsham<br>i Chaun Stores                               | <i>Pet Sounds: Subsystems, Regimes, Policy Punctuations, and the Neglect of African American Farmers, 1935–2006</i> | Poljoprivredna politika u SAD-u                |

<sup>9</sup> Više o časopisu na: <http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/%28ISSN%291541-0072> (pristupljeno 18. travnja 2015).

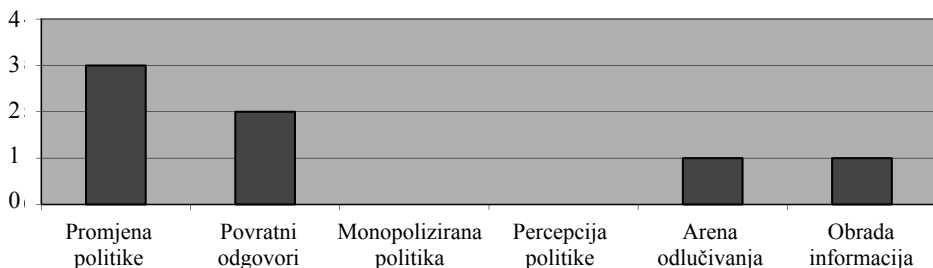
Nekoliko je razloga za odabir tih radova. Prvi je taj što svi istražuju isprekidanu ravnotežu u procesu stvaranja javnih politika. Drugi je taj što je riječ o suvremenim, prilagođenim istraživanjima koja imaju u vidu temeljne pretpostavke teorije, ali i one koje se javljaju u kasnijim radovima. Naposljetku, treći je razlog taj što se – već se iz uvodnog pregleda može vidjeti – radovi bave različitim slučajevima i temama koje variraju od, primjerice, konkretnih javnih politika kao što je poljoprivredna do istraživanja dnevnog reda u institucijama Europske unije.

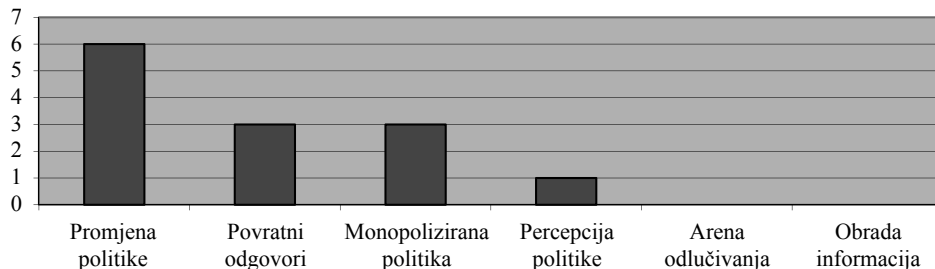
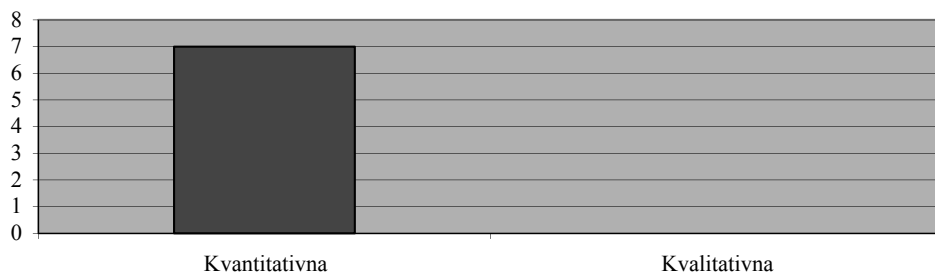
Istraživanje ću provesti kvalitativnom metodom kodiranja navedenih znanstveno-istraživačkih radova. Kodirat ću teorijske i empirijske dijelove rada prema šest kodova odnosno potpojmova kako sam ih prethodno definirao i opisao. To ću činiti na način da prvo rad kodiram s obzirom na pojam koji se u radu želi istražiti, a potom s obzirom na pojam koji se zapravo istražuje. Usput radove svrstavam i prema metodologiji istraživanja: je li ona kvalitativna ili kvantitativna. Ovakav pristup istraživanja, koji se odnosi na analizu i kodiranje dokumenata, oslanja se na tercijarni tip dokumenata, odnosno radi se o dokumentima koji se bave znanstveno-istraživačkim radovima (Burnham i dr., 2004: 177-178).

## 5. Rezultati analize

U ovom dijelu rada predstavljam rezultate kodiranja odabranih znanstvenih radova koji su istraživali isprekidanu ravnotežu. Radovi su kodirani na prethodno opisan način u tri osnovna koda, te su rezultati prikazani u tri grafička prikaza. *Grafikon 1* prikazuje ono što se željelo istražiti u izabranim člancima – koji pojam su istaknuli kao središnji u svojoj analizi u teorijskom dijelu rada. *Grafikon 2* prikazuje što se uistinu istražuje u izabranim člancima – koji pojam ili pojmovi su bili ključni u empirijskom dijelu rada. *Grafikon 3* pak prikazuje koja metodologija je korištena u pojedinom kodiranom članku.

**Grafikon 1.** Zastupljenost pojmova u radovima – što se želi istražiti



**Grafikon 2.** Zastupljenost pojmova u radovima – što se istražuje**Grafikon 3.** Metoda istraživanja u radovima

Prvo, treba imati na umu da svi radovi istražuju isprekidanu ravnotežu, te se stoga iz jednog gledišta zapravo sve moglo kodirati pod pojam *promjena politike*. Međutim, u taj kod su se svrstavali samo radovi koji eksplicitno žele istražiti obrasce stabilnosti i prekida stabilnosti, odnosno promjene politike, a ne radovi koji su ipak fokus stavljali na neke druge pojmove teorije. Sukladno tome ne čudi da se većina radova bavi upravo pojmom promjene politike. Tri rada kao primarni fokus istraživanja navode: promjene u budžetiranju (Breunig i Koski, 2012), promjene u zakonodavnoj agendi (John i Bevan, 2012) te promjene u difuziji inovacija javnih politika (Boushey, 2012).

Drugi pojam su *povratni odgovori* koji su kao fokus istraživanja prisutni u teorijskom dijelu u dva rada. Tako jedan rad želi istražiti utjecaj medija na proces stvaranja javnih politika (Wolfe, 2012), a drugi se bavi utjecajem pozitivnih odgovora na obujam promjene u politici (Worsham i Stores, 2012). Arena odlučivanja i obrada informacija proučavaju se u jednom radu tako da se arena odlučivanja preispituje na instituciji Europskog vijeća u EU (Alexandrova, Carammia i Timmermans, 2012), a obrada se informacija promatra, također u jednom radu, u kontekstu američke izvršne vlasti odnosno predsjednika (Larsen-Price, 2012). Monopolizira-

na politika i percepcija politike ne javljaju se kao dominantni pojmovi koji se namjeravaju istraživati ni u jednom radu.

Kod pojmova koji se tiču istraživanja i empirijskih dijelova rada situacija je drugačija. S obzirom na istraživačke dizajne, koji nisu fokusirani samo na jedan pojam, možemo govoriti o više od sedam pojmova koji se pojavljuju u kodiranih sedam radova. Naglasak je, baš kao što je to bio slučaj i u prethodnom dijelu, na istraživanju promjena politika, pa se sukladno tome, na primjer, istražuju promjene u zakonima u Ujedinjenom Kraljevstvu (John i Bevan, 2012) i SAD-u (Wolfe, 2012). Po zastupljenosti slijede povratni odgovori i monopolizirana politika. Povratni odgovori su se u radovima dominantno istraživali na primjeru medija (Wolfe, 2012; Worsham i Stores, 2012). Monopolizirana politika se pak istraživala na primjeru odbora američkog Kongresa, ali i sudbene vlasti kao važnog aktera u kreiranju politika u SAD-u putem kodiranja službenih dokumenata (Larsen-Price, 2012; Worsham i Stores, 2012).

Nadalje, tu je i percepcija politike kao najmanje istražen pojam u radovima, a obrađuje se u jednom radu na način da se kodiraju izvršne odredbe američkog predsjednika (Larsen-Price, 2012). Arena odlučivanja i obrada informacija ni u kojoj mjeri nisu zastupljeni kao pojmovi koji se u empirijskoj građi uistinu istražuju, iako su ti pojmovi bili naglašeni kao fokus istraživanja (v. Grafikon 1).

Naposljetku, metodologija istraživanja u radovima je isključivo kvantitativna (Grafikon 3). Svi radovi koriste sličan istraživački dizajn tako što uzimaju velike (longitudinalne) periode te potom jedinice analize kodiraju prema određenim javnim politikama koje su uspostavljene u već definiranim šifranicima kodova. Kvalitativna metodologija je posve nezastupljena te se ni u kojem aspektu ne koristi. Jedini iskorak čine John i Bevan koji ostavljaju poneka otvorena pitanja svoje analize te napominju da spajanje "kvalitativne i kvantitativne metode omogućuje bolje shvaćanje što se zaista događa prilikom promjene dnevnog reda" (2012: 104-105).

## 6. Interpretacija i rasprava

Rezultati analize ukazuju na određene zanimljivosti, te ću ih u ovom dijelu rada interpretirati i raspraviti kako bismo u konačnici došli do pokazatelja. Prije svega valja se odmah zaustaviti kod pojmova promjena politike i povratni odgovori. Oni su u našoj operacionalizaciji zauzeli krovno mjesto kao mehanizam i produkt svih ostalih pojmova (Tablica 1). Ova analiza prikazuje kako su se istraživači dominantno fokusirali upravo na ta dva aspekta isprekidane ravnoteže i u vidu pojma koji se želi istražiti i u vidu pojma koji se zaista istražuje.

Činjenica da monopolizirana politika i percepcija politike nisu ni u kojem vidu istraživački fokusirane u radovima pokazuje da je orijentacija same teorije prije svega usmjerena na šire institucionalne promjene i javne politike kao takve, dok su

akteri koji sudjeluju u samom procesu donošenja odluka stavljeni u drugi plan. To u određenim aspektima može biti povezano s činjenicom da se dominantno koristi kvantitativna metodologija, a ona se u pristupu istraživanja javnih politika rjeđe oslanja na pitanje aktera (v. Petek, 2012: 5).

Nadalje, slična se situacija događa i kod samog pojma koji se uistinu istražuje. Tako arena odlučivanja i obrada informacija nisu integrirani u istraživačke dizajne. To je u određenoj mjeri shvatljivo jer se radi o kompleksnim pojmovima koji bi zahtijevali poprilično složen istraživački dizajn, čime se naziru i određeni problemi ovako velike teorije. Takva situacija je uočljiva i u dva rada koja žele istražiti pojmove arene odlučivanja i obrade informacija, ali se istraživanje vrši drugim pojmovima. Pa tako autori Alexandrova, Carammia i Timmermans istražuju Europsko vijeće kao arenu odlučivanja, ali to čine na pojmu promjene politike odnosno u kvantitativnoj metodologiji kodiranja javnih politika koje su se pojavljivale na sastancima Europskog vijeća.

Ovime ulazimo u raspravu o tome može li jedan pojam teorije objasniti usputno i drugi. Vidljivo je iz prva dva grafikona da postoje određene razlike u pojmovima koji se proučavaju i koji se žele proučiti. Drugim riječima, treba se zapitati: ako imamo radikalnu promjenu politike, imamo li odmah i serijsku obradu informacija te neujednačenu percepciju politike? U teorijskom pogledu to bi trebalo biti točno, no upitno je koliko je to uistinu tako u stvarnom procesu donošenja odluka. Dakle, tu je uočljiva važnost pokazatelja pojmova koji mogu nuditi izlaz iz te dileme, odnosno treba raspraviti pokazatelje svih pojmova kako bi se svi aspekti teorije mogli transparentno istražiti.

Metodologija istraživanja je potpuno u sferi kvantitativne metodologije. To isključuje kvalitativnu metodu istraživanja, što ne omogućava da se teorija u potpunosti istražuje. To čak naglašavaju već spomenuti istraživači isprekidane ravnoteže John i Bevan, koji kažu da bi integriranje dvije metodologije dalo uspješnije odgovore na pitanja o isprekidanoj ravnoteži u javnim politikama. Takvo stajalište je razumljivo zato što je metodološki pluralizam više nego poželjan u suvremenim istraživanjima s obzirom da s njime možemo (1) "razmotriti sve aspekte istraživačkog pitanja" te tako (2) "povećati valjanost istraživanja" (Read i Marsh, 2005: 231). U prilog kvalitativnom istraživanju idu i razne prednosti koje sama metodologija donosi u istraživanju javnih politika (v. Sadovnik, 2007).

Na toj osnovi u određenoj mjeri možemo reći da teorija isprekidane ravnoteže ima neke svoje nedostatke i mane koje nisu nužno vezane samo uz metodologiju, već uz samu teoriju. Poneki pojmovi teorije do sada nisu bili dovoljno jasno i precizno definirani, što je omogućilo razna tumačenja i interpretacije te ih je takva situacija učinila nejasnim i nedorečenim. S obzirom na to da se na teoriju dosta nadograđivalo te ju se svrstavalo u nove okvire, takva situacija nije vodila pojmove u



“pravom smjeru”, pa ih je sukladno tome teško bilo teorijski, ali i metodološki integritati u isprekidanu ravnotežu, što je više nego očigledno u rezultatima.

Naposljetku, treba se pitati što nam, generalno gledajući, rezultati analize uistinu govore o operacionalizaciji pojmova koja je izložena u prethodnom dijelu. Prvo, operacionalizacija predstavlja znanstvenu inovaciju u istraživanju javnih politika. Do sada nitko nije operacionalizirao teoriju u vidu ključnih pojmova, što se vidi po tome što se u radovima različito istražuju određeni aspekti isprekidane ravnoteže. Drugo, operacionalizacija daje sveobuhvatnu sliku svih aspekata teorije. To je uočljivo na primjeru aktera koji se rijetko spominju i obrađuju u radovima. Gotovo da se čini kao da percepcija politike od strane aktera nikada nije bila dio teorije isprekidane ravnoteže, što čudi zbog toga što su upravo Baumgartner i Jones uveli pojam u proces stvaranja javnih politika (Jann i Wegrich, 2007: 46). Treće, operacionalizacija daje naslutiti da bi se neki pojmovi trebali proučavati kvalitativno (poput percepcije politike). Istaknuo sam važnost metodološkog pluralizma u današnjim istraživanjima, jer samo integriranjem kvalitativnog istraživanja isprekidane ravnoteže možemo dati jasnije odgovore o isprekidanoj ravnoteži iz svih aspekata, od promjene politike do obrade informacija. Četvrto, operacionalizacija pokazuje i neke lošije strane teorije u vidu pojmova koje je teško definirati i integritati u istraživanja.

## 7. Pokazatelji pojmova teorije

Temeljem teorijskog pregleda i definiranja ključnih pojmova i potpojmova te analize i interpretacije rezultata uzorka dosadašnjih istraživanja, u posljednjem dijelu rada iznosim pretpostavke o pokazateljima pojmova koji proizlaze iz ove operacionalizacije. Pokazatelji su važni jer omogućuju razmatranje i potencijalno ukazivanje na postojanje specifične varijante nekog pojma isprekidane ravnoteže u određenom trenutku u nekoj javnoj politici. Pokazatelji, dakle, služe tomu kako bismo mogli do kraja operacionalizirati teoriju te u konačnici provjeriti kvalitetu moje sistematizacije teorije isprekidane ravnoteže u njezinoj primjeni na konkretne javne politike. Pokazatelje ću preispitati na temelju potpojmova, čija bi potencijalna analiza vodila k zaključku nalazi li se politika u stabilnosti ili prekidu stabilnosti.

Prvo treba napraviti distinkciju u istraživanju pojmova promjene politike i povratnih odgovora, kao krovnih potpojmova, te ostalih potpojmova koji se odvijaju u pozadini (vidi Tablicu 1). Promjena politike te povratni odgovori u pravilu se odnose na komparativne javne politike, na međusektorsku usporedbu niza/svih javnih politika. Analizom se može dobiti dobar uvid u politike koje su dominantne i koje prikazuju odstupanja (masovnu pažnju) naspram drugih javnih politika. Prema tome, analiza ta dva pojma mogla bi se zadržati u domeni kvantitativnog proučavanja, te bi se onda istraživači trebali fokusirati na odstupanja pojedine javne politike. Najčešće se takve posljedice i ishodi te masovna pažnja događaju u kratkim periodima,

što omogućuje kvalitativnu analizu ostalih pojmova u vidu studije slučaja pojedine politike. Takav je slijed logičan s obzirom na to da se ostali pojmovi odvijaju u pozadini promjene politike i povratnih odgovora u procesu stvaranja javnih politika (Tablica 3).

**Tablica 3.** Pokazatelji pojmova operacionalizacije

| POTPOJAM                | POKAZATELJ                             | METODA ISTRAŽIVANJA |
|-------------------------|----------------------------------------|---------------------|
| PROMJENA POLITIKE       | Posljedice i ishodi                    | Kvantitativna       |
| POVRATNI ODGOVORI       | Masovna pažnja                         | Kvantitativna       |
| MONOPOLIZIRANA POLITIKA | Odnos između aktera (struktura odnosa) | Kvalitativna        |
| PERCEPCIJA POLITIKE     | Okviri i razumijevanje                 | Kvalitativna        |
| ARENA ODLUČIVANJA       | Procesi unutar institucija             | Kvalitativna        |
| OBRADA INFORMACIJA      | Dnevni red                             | Kvalitativna        |

*Promjena politike.* Promjena politike, odnosno njezina veličina koja se iskazuje u radikalnim i inkrementalnim promjenama, uočljiva je pokazateljem učestalosti i opsega promjena u nekoj domeni. Svaki proces odlučivanja u nekoj javnoj politici rezultira nekom promjenom koja ima neku posljedicu i ishod. Kvantitativne pokazatelje mogli bismo odrediti u vidu npr. pokazatelja broja korisnika, financijskih učinaka, učestalosti izmjena i donošenja zakona itd. Veliki brojevi pokazatelji ili velike promjene u brojčanim pokazateljima govore nam o radikalnoj promjeni (pojam prekida stabilnosti). Pronalazimo li male brojčane pokazatelje kao i ponavljajanje manjih izmjena, govorimo o inkrementalnim promjenama (pojam stabilnosti).

*Povratni odgovori.* Povratne odgovore kao pozitivne i negativne treba proučiti analiziranjem medija, dnevnih redova i dokumenata, odnosno valja istražiti masovnu pažnju kao pokazatelj koji nam govori u kojoj mjeri se pojavljuju mehanizmi negativnih odnosno pozitivnih povratnih odgovora. Ako javna politika, kvantitativno gledano, dobiva puno prostora u medijima, često je na dnevnom redu te se puno spominje u dokumentima, masovna pažnja je usmjerena na tu politiku i pozitivni povratni odgovori daju naslutiti promjene koje se mogu dogoditi politici (pojam prekida stabilnosti). Isto tako, slabije pojavljivanje politike u jedinicama analize govori nam o negativnim povratnim odgovorima koji ne daju puno pažnje politici, iz čega proizlazi inkrementalna promjena (pojam stabilnosti).

Na temelju sumiranja postojećih istraživanja zaključujem da je kvantitativno istraživanje promjena politike i povratnih odgovora ključan pokazatelj, te ga je stoga potrebno i poželjno prvo provesti. Na taj način možemo ustvrditi odstupanje

u javnim politikama, odnosno možemo dobiti odstupajuće obrasce stvaranja neke javne politike, što se može uočiti u komparaciji više javnih politika u kojoj je (ovisno o periodu) neka javna politika iznimno dominantno zastupljena naspram drugih. Na temelju tih obrazaca može se prijeći na idući korak istraživanja koji fokusira ostale potpojmove, ali ovaj put kvalitativnom analizom, kako bi se u potpunosti potvrdili obrasci stabilnosti i prekida.

*Monopolizirana politika.* S obzirom na to da akteri zauzimaju središnje mjesto u pojmu monopolizirana politika, njih uzimam za temeljni pokazatelj tog pojma. Važno je identificirati razne aktere koji su uključeni u proces stvaranja neke javne politike. Kvalitativno, valja preispitati radi li se o “starim” akterima koji su i prije sudjelovali u kreiranju neke politike ili govorimo o novima. Potom treba istražiti strukturu njihovih odnosa, koja bi trebala biti zatvorena ili otvorena. Ako se radi o malom broju aktera koji se mogu povezati s prijašnjim promjenama te imaju zatvorenu strukturu odnosa, možemo govoriti o postojanju monopolizirane politike (pojam stabilnosti). S druge strane, ako imamo veći broj aktera među kojima su pritom i neki novi, s fluidnijom participacijom, ne možemo govoriti o politici koja je monopolizirana (pojam prekida stabilnosti).

*Percepcija politike.* Pokazatelj percepcije politike iskazuje se u okvirima i razumijevanju javne politike koje možemo uočiti diskurzivnom analizom. Ona nam može signalizirati gledaju li formalni i neformalni akteri na politiku ujednačeno (pojam stabilnosti) ili neujednačeno (pojam prekida stabilnosti). Dakle, u sklopu kvalitativne metodologije možemo analizirati diskurse i/ili narative koji su prisutni u javnom prostoru, u dokumentima i medijima, kako bismo vidjeli ujednačenost odnosno neujednačenost percepcije politike od strane aktera.

*Arena odlučivanja.* Potrebno je sagledati i institucionalnu razinu na kojoj se donose odluke. Svaku instituciju možemo gledati kao skup pravila i normi na osnovi kojih akteri sudjeluju u procesu kreiranja javnih politika. Drugim riječima, možemo kvalitativno analizirati kako određena javna politika prolazi kroz instituciju i u tom vidu tražiti jednostruku arenu u kojoj se donose ključne odluke, pri čemu u procesu ne dolazi do nekih važnih interakcija s drugim institucijama (pojam stabilnosti). Međutim, veći broj uključenih institucionalnih razina i složeniji proces kroz koji prolazi javna politika pokazatelji su višestruke arene odlučivanja (pojam prekida stabilnosti).

*Obrada informacija.* Informacije se mogu procesuirati paralelno ili serijski, a kao pokazatelj za obje varijante mogu nam poslužiti dnevni redovi institucija moći. Tu se prije svega misli na kvalitativnu analizu dnevnog reda izvršne vlasti: ako se neki problem stavlja visoko na dnevni red, očito javnu politiku procesuirati serijski, odnosno stavlja fokus na neki problem (pojam prekida stabilnosti). Međutim, ako se odluke donose na nižim razinama, poput ministarstava ili agencija, možemo

tvrditi da se informacije ipak procesuiraju paralelno s drugim problemima (pojam stabilnosti). Može se provesti i komparacija dnevnih redova kao bi se uvidjela paralelna (mnogo različitih tema na dnevnim redovima) ili serijska (jedna dominantna tema na dnevnim redovima) obrada informacija.

Treba imati na umu da ni ova podjela ne mora nužno biti strogo određena u vidu korištenja kvalitativne i kvantitativne metodologije. Tako, primjerice, promjenu politike možemo istraživati kvalitativno u vidu promjene ciljeva i instrumenta, naime koliko su oni veliki i inovativni odnosno mali i nepromjenjivi. Isto tako možemo analizirati npr. percepciju kvantitativno, odnosno pokazatelj okvira i razumijevanja politike istraživati anketiranjem na statistički značajnom uzorku o stavovima aktera, ali i građana, o raznim elementima koje vežemo uz neku javnu politiku. Međutim, za prethodno opisanu podjelu odlučio sam se zbog nedostatka kvalitativne metodologije i već utvrđenih pravila kvantitativnog istraživanja isprekidane ravnoteže. Time pokazatelji pojmova oslikavaju logičnu i dosljednu sekvencijalnu strukturu istraživanja mješovitim metodama.

Iz operacionalizacije je vidljivo da bi potpuno istraživanje isprekidane ravnoteže u javnim politikama zahtijevalo vrsno poznavanje kvalitativnih i kvantitativnih metoda istraživanja. Povrh svega toga, s obzirom na to da je iz operacionalizacije proizašlo šest potpojмова te po dvije varijacije za svaki pojam, treba imati na umu da bismo za cjelokupno istraživanje neke politike teorijom isprekidane ravnoteže morali provesti poprilično složeno te jako dugo istraživanje za svaki od šest potpojмова kako bismo ustvrdili njihovu varijaciju. Tek tada bismo mogli tvrditi da postoji isprekidana ravnoteža u javnim politikama prema ovoj operacionalizaciji.

## 8. Zaključak

Kada je 1993. inicirana, teorija isprekidane ravnoteže kod mnogih je istraživača javnih politika promijenila način gledanja na proces stvaranja javnih politika. Od inicijalnih radova do danas teorija je bila mnogo puta nadograđivana i mijenjana, što ju je učinilo poprilično složenom. Shodno tome cilj mi je u radu bio operacionalizirati teoriju u vidu ključnih pojmova i njihovih pokazatelja, što sam u konačnici i ostvario detaljnom sistematizacijom teorije na temeljne pojmove i potpojmove. Sistematizacija pojmova omogućila mi je da identificiram pokazatelje pojmova koji ukazuju na različite varijacije potpojмова ovisno o temeljnim pojmovima stabilnosti i prekida stabilnosti.

Dio rada u kojem sam analizirao odabrana istraživanja iz područja isprekidane ravnoteže pokazuje da ova operacionalizacija donosi inovativan i novi okvir istraživanja isprekidane ravnoteže u javnim politikama. Rezultati pokazuju da se, osim što je kvalitativna metodologija istraživanja posve nezastupljena, istraživači najviše fokusiraju na istraživanje pojmova promjene politike i povratnih odgovora,

a ostalim se pojmovima služe samo kako bi opisali teorijski okvir i/ili istražili neki drugi pojam.

Time su iskazani određeni nedostaci teorije koja sadrži pojmove koji su iznimno složeni i teško objašnjivi, što sam operacionalizacijom pokušao pojednostaviti, definirati i prikazati kako da ih se primijeni. Drugim riječima, u radu sam dao drugačiji pogled i pristup teoriji od trenutno dominantno kvantitativnog istraživanja isprekidane ravnoteže usmjerenog prije svega na pojam promjene politike i povratnih odgovora.

Ono što preostaje zaključiti jest da, iako sam u početku napomenuo da je ovaj rad prije svega teorijske prirode, ova operacionalizacija može biti potpuno valjana tek kada se detaljno i sustavno empirijski provjeri na primjeru nekih konkretnih javnih politika. Sukladno tome nadam se da je ovaj rad tek prva važna stepenica u složenijem istraživanju isprekidane ravnoteže u kompleksnom politološkom fenomenu zvanom javne politike.

## LITERATURA

- Alexandrova, Petya, Carammia, Marcello i Timmermans, Arco. 2012. Policy Punctuations and Issue Diversity on the European Council Agenda. *The Policy Studies Journal*, 40, (1): 69-88.
- Baumgartner, Frank R. i Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. The University of Chicago Press. Chicago i London.
- Baumgartner, Frank R. i Jones, Bryan D. 2002. Positive and Negative Feedback in Politics, u: Baumgartner, F. R. i Jones, B. D. (ur.), *Policy Dynamics*. The University of Chicago Press. Chicago i London: 3-28.
- Baumgartner, Frank R. i Jones, Bryan D. 2005. A Model of Choice for Public Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15, (3): 325-351.
- Baumgartner, Frank R., Jones, Bryan D. i Wilkerson, John. 2002. Studying Policy Dynamics, u: Baumgartner, F. R. i Jones, B. D. (ur.): *Policy Dynamics*. The University of Chicago Press. Chicago i London: 29-46.
- Boushey, Graeme. 2012. Punctuated Equilibrium Theory and the Diffusion of Innovations. *The Policy Studies Journal*, 40, (1): 127-146.
- Boushey, Graeme. 2013. The punctuated equilibrium theory of agenda-setting and policy change, u: Araral Jr., E. i dr. (ur.): *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge. London i New York: 138-152.
- Breunig, Christian i Koski, Chris. 2012. The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and Their Consequences. *The Policy Studies Journal*, 40, (1): 54-67.

- Burnham, Peter, Gilland, Karin, Grant, Wyn i Layton-Henry, Zig. 2004. *Metode istraživanja politike*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Dye, Thomas. 1987. *Understanding Public Policy, 6<sup>th</sup> edition*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Eldredge, Niles i Gould, S. J. 1972. Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism, u: Schopf, T. J. M. (ur.): *Models in Paleobiology*. Freeman Cooper. San Francisco: 82-115.
- Grdešić, Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Aliena. Zagreb.
- Grdešić, Ivan. 2007. Razvoj političke znanosti i demokratska tranzicija u Hrvatskoj, u: Kasapović, M. (ur.): *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 121-135.
- Howlett, Michael i Giest, Sarah. 2013. The policy-making process, u: Araral Jr., E. i dr. (ur.): *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge. London i New York: 17-28.
- Howlett, Michael i Migone, Andrea. 2011. Charles Lindblom is alive and well and living in punctuated equilibrium land. *Policy and Society*, (30): 53-62.
- Jann, Werner i Wegrich, Kai. 2007. Theories of the Policy Cycle, u: Fischer, F., Miller, G. J. i Sidney, M. S. (ur.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press. Boca Raton, London i New York: 43-62.
- John, Peter i Bevan, Shaun. 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, Bryan D. i Baumgartner, Frank 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, Heather 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, Zdravko. 2007. Javne politike, razvoj discipline u Hrvatskoj i svijetu, u: Kasapović, M. (ur.): *Izlazak iz množine? Stanje hrvatske političke znanosti*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 187-216.
- Petak, Zdravko i Petek, Ana. 2014. Proces stvaranja javnih politika, u: Petek, A. i Petković, K. (ur.): *Pojmovnik javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 133-136.
- Petek, Ana. 2012. *Transformacija politike prema osobama s invaliditetom: primjena policy mreža*. Doktorska disertacija. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Petek, Ana. 2014. Tok javnih politika, u: Petek, A. i Petković, K. (ur.): *Pojmovnik javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 161-163.
- Petek, Ana i Petković, Krešimir. 2014a. Odlučivanje, u: Petek, A. i Petković, K. (ur.): *Pojmovnik javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 118-119.

- Petek, Ana i Petković, Krešimir. 2014b. Predgovor, u: Petek, A. i Petković, K. (ur.): *Pojmovnik javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 13-19.
- Petković, Krešimir. 2007. Kako shvatiti inkrementalizam?: Politika teorije Charlesa Lindbloma. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 4, (1): 343-373.
- Petković, Krešimir. 2008. *Interpretacijska policy analiza: Tumačenje javnih politika i deliberacijska demokracija*. Magistarski rad. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- Petković, Krešimir. 2014. Javne politike u povijesti časopisa *Politička misao* od 1964. do 2013: kako izgledamo u ogledalu poddiscipline? *Politička misao*, 51, (1): 11-38.
- Poljak, Željko. 2016. Isprekidana ravnoteža u javnim politikama. *Političke analize*, 6, (25): 40-43.
- Read, Melvyn i Marsh, David. 2005. Kombiniranje kvantitativnih i kvalitativnih metoda, u: Marsh D. i Stoker, G. (ur.): *Teorije i metode političke znanosti*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 225-242.
- Sabatier, Paul A. 2007. The Need for Better Theories, u: Sabatier, P. A. (ur.): *Theories of the Policy Process*. Westview Press. Boulder: 3-20.
- Sadovnik, Alan R. 2007. Qualitative Research and Public Policy, u: Fischer, F., Miller, G. J. i Sidney, M. S. (ur.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press. Boca Raton, London i New York: 417-428.
- Simon, Herbert. 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69, (1): 99-118.
- Soroka, Stuart, Farnsworth, Stephen, Lawlor, Andrea i Young, Lori. 2013. Mass media and policy-making, u: Araral Jr., E. i dr. (ur.): *Routledge Handbook of Public Policy*. Routledge. London i New York: 138-152.
- True, James L., Jones, Bryan D. i Baumgartner, Frank R. 2007. Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking, u: Sabatier, P. A. (ur.): *Theories of the Policy Process*. Westview Press. Boulder: 155-188.
- Weible, Christopher M. i Sabatier, Paul A. 2007. A Guide to the Advocacy Coalition Framework, u: Fischer, F., Miller, G. J. i Sidney, M. S. (ur.): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. CRC Press. Boca Raton, London i New York: 123-136.
- Wolfe, Michelle. 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, Jeff i Stores, Chaun. 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, Philippe. 2014. *The Political Process of Policymaking*. Palgrave Macmillan. Basingstoke i New York.
- Žiljak, Tihomir. 2014. Isprekidana ravnoteža, u: Petek, A. i Petković, K. (ur.): *Pojmovnik javnih politika*. Fakultet političkih znanosti. Zagreb: 88.

Željko Poljak

OPERATIONALIZATION OF PUNCTUATED  
EQUILIBRIUM THEORY

*Summary*

In this paper, the author deals with the punctuated equilibrium theory and its operationalization. The punctuated equilibrium theory describes the policy-making process in terms of long periods of policy stability and its radical change that occurs suddenly. Given the complexity and upgrading of the theory, in this paper the author seeks to operationalize it in the form of key terms and their indicators. Accordingly, in the first part of the paper the author dissects theory into many key terms, which he defines and sets them in the context of theory. After that, in the second part of the paper, the author examines how terms arising from operationalization have been so far integrated into the research of the punctuated equilibrium theory. Based on results and discussion, in the end the author displays the potential indicators of key terms following the principle of methodological pluralism. He concludes that this operationalization gives an innovative look at theory, but also in terms of researching punctuated equilibrium in public policies which has been predominantly quantitative.

*Keywords:* Punctuated Equilibrium, Operationalization, Public Policy, Policy-Making Process, Policy Change

Kontakt: **Željko Poljak**, Fakultet političkih znanosti, Sveučilište u Zagrebu, Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: [zeljko.poljak.94@gmail.com](mailto:zeljko.poljak.94@gmail.com)