


METHODS OF THE POLICY PROCESS

Christopher M. Weible i Samuel Workman, Routledge,
New York i London, 2022., 285 str.

Zdravko Petak  <https://orcid.org/0000-0001-5303-4990>

Fakultet političkih znanosti
Sveučilište u Zagrebu
E-mail: zdravko.petak@fpzg.hr

Prikaz knjige
Zaprimljeno: 6. 12. 2022.
Prihvaćeno: 7. 12. 2022.

Knjigu *Methods of the Policy Process* ("Metode procesa javnih politika") uredili su Christopher Weible, profesor na Sveučilištu Colorado u Denveru i Samuel Workman, profesor na Sveučilištu West Virginia u Morgantownu. Obojica su istaknuti znanstvenici u području istraživanja javnih politika, a knjiga koja je pred nama svojevrсна je pandan poznatoj knjizi Paula Sabatiera, *Theories of Policy Process*, čije se prvo izdanje pojavilo 1999. godine. Sabatier je tada okupio respektabilnu skupinu istraživača javnih politika. Među ostalima, tu se našli Elinor Ostrom, Peter deLeon, Thomas Dye, Frank Baumgartner, Bryan Jones, Nicolaos Zahariadis, Hank Jenkins-Smith i drugi istaknuti istraživači javnih politika, koji su pokušali podastrijeti zaokružene odgovore o osnovnim teorijskim pristupima u proučavanju procesa temeljem kojih se stvaraju politike za zajednicu. Knjiga je među akademskim istraživačima javnih politika dobila gotovo kulturni status, a nakon njezinog prvog izdanja pojavio se i niz drugih vrijednih prikaza teorijskih pristupa u istraživanju procesa stvaranja javnih politika (Cairney, 2012; Peters i Zittoun, 2016). U kasnijoj fazi, u uređivanje novih izdanja knjige uključio se i Christopher Weible, objavivši nakon Sabatierove smrti njezina dva izdanja (Weible i Sabatier, 2014, 2018). Knjiga je nakon inicijalnog izdanja doživjela određene promjene, premda je zadržana osnovna strukturalna osnova samog djela, zamišljenog kao prikaz relevantnih teorijskih pristupa u proučavanju procesa stvaranja javnih politika.

Naime, u posljednjem, 4. izdanju knjige, Weible je u uvodnom poglavlju (*Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory* / "Opseg i fokus istraživanja i teorije procesa javnih politika"), naglasio da knjiga nudi "antologiju sedam najetabliranijih teorija u području procesa stvaranja politika" (Weible i Sabatier, 2018: 1). Spomenutih sedam teorija odnosi se, zapravo, na sedam teorijskih modela koji su u posljednjih nekoliko desetljeća razvijeni unutar akademske discipline javnih politika kao relevantna objašnjenja procesa razvoja i provedbe javnih politika. To su, redom: 1. Okvir višestrukih tokova (*Multiple Streams Framework*, tzv. Kingdonov model); 2. Teorija isprekidane ravnoteže (*Punctuated Equilibrium Theory*); 3. Teorija o povratnim vezama u javnim politikama (*Policy Feedback Theory*, PFT); 4. Okvir zagovaračkih koalicija (*Advocacy Coalition Framework*); 5. Naracijski okvir javnih politika (*Narrative Policy Framework*); 6. Okvir institucionalne analize i razvoja (*Institutional Analysis and Development Framework*, IAD-okvir) i okvir socijalno-ekoloških sustava (*Social-Ecological Systems Framework*, tzv. SES-okvir); 7. Modeli inovacije i difuzije u istraživanju javnih politika (*Innovation and Diffusion Models*).

Knjiga *Methods of the Policy Process* slijedi gotovo identičan sadržaj prethodno opisane knjige. Naime, odmah na prvoj stranici uvodnog poglavlja (*The Design of Policy Process Research* / "Dizajn istraživanja procesa javnih politika") Weible i Workman navode da knjiga nadopunjuje spomenutu knjigu o teorijama procesa stvaranja javnih politika, koju su urednički osmislili Weible i Sabatier. No, istodobno ističu da je temeljni cilj knjige da se spomenuti teorijski modeli nadopune sustavnim razmatranjem metoda, istraživačkih dizajna, konceptualizacija i načina mjerenja, prikupljanja podataka, modeliranja i analize podataka vezanih za proučavanje procesa stvaranja javnih politika. Drugim riječima, njihov je fokus usmjeren na metode koje koristimo u istraživanju procesa stvaranja politika, dakle na pitanje koje po njihovu sudu još uvijek nije dovoljno istraženo. Štoviše, odmah na početku knjige ustvrđuju da se do sada praktički niti jedna urednička knjiga na takav sustavan način nije bavila pitanjem relevantnosti pojedinih metoda koje se odnose na pojedine teorije kojima se nastoji objasniti proces stvaranja javnih politika. Nekoliko stranica dalje dodatno osnažuju takvu svoju tvrdnju, ističući da su metode o kojima je riječ u knjizi "motori za usavršavanje teorija" (Weible i Workman, 2022: 4), elaboriranih u Weibleovoj i Sabatierovoj knjizi.

U oblikovanju konceptualnog okvira knjige autori su postavili četiri temeljna cilja, koje su označili svojevrsnim "putokazima rasuđivanja" o metodama koje se mogu valjano upotrijebiti u pojedinim teorijskim pristupima u istraživanju javnih politika.

Prvi cilj vezali su uz utvrđivanje istraživačkih pitanja i opsega istraživanja. Opseg istraživanja u javnim politikama može zahvatiti tri sukcesivne razine, koje će odrediti opseg pojedinog istraživanja. Prva razina odnosi na sadržajno područje javnih politika ili pojedinačni problem (obrazovna politika, energetska politika, pitanje građanskih prava i slično). Druga razina odnosi se na razinu vlasti, odnosno, načina na koji se sustav javnog upravljanja povezuje s političkim sustavom (nadnacionalna razina, nacionalna, subnacionalna). I na kraju, treća razina odnosi se na konkretna institucionalna mjesta, na kojem se oblikuju politike (parlamenti, pod-sustavi javnih politika, mreže javnih politika). Autori već na samom početku knjige jasno pokazuju da u tom smislu postoje značajne razlike između osam teorijskih pristupa koje će razmotriti u knjizi. Pojedini pristupi pokazuju, primjerice, izrazitu vezanost za pojedina sadržajna područja, poput IAD-okvira, koji je gotovo organski vezan za istraživanje politika koje se odnose na zajednička dobra, odnosno, politike raspolaganja prirodnim resursima, kao što su izvori pitke vode, šume, pašnjaci, irigacijski sustavi ili pak zalihe ribe u rijekama, jezerima, morima i oceanima. Većina ostalih pristupa ne pokazuje takvu vezanost za pojedino sadržajno područje, ali može, s druge strane, pokazati vezanost za razinu vlasti i sustava javnog upravljanja.

Drugi opći cilj koji su si urednici postavili odnosi se na shvaćanje dizajna istraživanja kao komparacije. Počinju s konstatacijom da je "svaki dizajn istraživanja usporedba" (Weible i Workman, 2022: 7), te nastavljaju s nizom argumenata o važnosti različitih vrsta komparacija. Posebno ističu važnost vremenskih komparacija, navodeći primjer teorije o povratnim vezama (PFT), koja nastoji povezati utjecaj politika na pojedince i posljedice toga na njihovu promjenu u načinu masovnog političkog ponašanja. Okvir naracijske politike (NPF), s druge strane, pokazuje na koji način tijekom vremena evoluiraju naracije vezane uz pojedine javne politike.

Kao svoj treći cilj postavili su pitanje mjerenja, kao izrazito važne faze u provođenju svakog empirijskog istraživanja. Najvažnija točka koju nastoje istaknuti u ovom dijelu uvida, odnosi se na razlikovanje između jedinice promatranja i jedinice

analize. Dok su jedinice promatranja kategorije koje se odnose na jedinicu podataka na temelju kojih konstruiramo mjere, jedinice analize su kategorije na koje želimo proširiti naše teorijske zaključke ili pretpostavke – ukratko, naše generalizacije (Weible i Workman, 2022: 10).

I na kraju, kao posljednji cilj ističu potrebu odabira indikatora i mjera. Pokazuju da proces mjerenja započinje teorijskim konceptom, a prvi izbor s kojim se suočavamo je koji indikator tog koncepta uopće koristiti. Uzimajući primjer promjene politike, kao važnog teorijskog koncepta, navode da najprije treba odrediti koji ćemo od mogućih indikatora upotrijebiti da bismo označili spomenutu promjenu – zakone koji su usvojeni u određenom razdoblju ili pak proračune predviđene za financiranje određene politike, a jednako tako se mogu uzeti i pokazatelji (indikator) vezani, primjerice, za administrativni aparat koji treba formulirati ili provesti politiku, mreže koje sudjeluju njezinu oblikovanju, koalicije koje se stvaraju u vezi te politike i tako redom.

Raspored poglavlja koja slijede nakon uvoda koji su priredili urednici u potpunosti slijedi prethodno spomenutu knjigu, osim u činjenici da je Weibleovoj i Workmanovoj knjizi kao osmi teorijski model dodan pristupi vezan za okvir ekologije igara (*Ecology of Games Framework*). Najprije u drugom poglavlju knjige, pod naslovom, *How to Conduct a Multiple Streams Study* ("Kako provesti studiju višestrukih tokova") Reimut Zohlnhöfer, Nicole Herweg i Nikolaos Zahariadis, prikazuju u kojem su se smjeru razvijala istraživanja inspirirana Kingdonovim modelom višestrukih tokova. U zaključku svojeg istraživanja ističu da je Kingdonov model višestrukih tokova, neovisno o činjenici da je potaknuo izrazito plodna akademska istraživanja procesa stvaranja javnih politika, naročito u pitanjima postavljanja dnevnog reda politika, ostao u znatnoj mjeri konceptualno nedorečen. Po njihovu sudu nedostaju hipoteze koje bi se mogle opovrgavati, zajedničko razumijevanje koncepta i rigoroznija operacionalizacija indikatora temeljem kojih se provode empirijska istraživanja. Neovisno o tome, autori zaključno ističu veliki potencijal ovoga teorijskog modela, koji je u recentnim istraživanjima teorijskih modela u istraživanjima javnih politika potvrđen kao daleko najrašireniji model koji se koristi u suvremenim istraživanjima javnih politika (Van der Heijden, Kuhlmann, Lindquist i Wellstead, 2021).

Naredno, treće poglavlje knjige posvećeno je teoriji isprekidane ravnoteže. U poglavlju pod naslovom *The Code and Craft of Punctuated Equilibrium* ("Kodeks i umijeće isprekidane ravnoteže"), Samuel Workman, Frank Baumgartner i Bryan Jones istražuju metodološke pristupe i razmjerno dinamičan razvoj tog teorijskog modela. Inicijalnom dvojcu autora koji su početkom 1990-ih osmisli sam model, pridružio se i jedan od urednika knjige, Samuel Workman, te smo dobili vrlo detaljan pregled empirijskih istraživanja inspiriranih potkom o isprekidanoj ravnoteži. Osim toga, autori su vrlo precizno iznijeli i mogućnosti proširivanja istraživačkih projekata vezanih za komparativna istraživanja agendi javnih politika na nove kontekste.

Četvrto poglavlje posvećeno je teorijama o povratnim vezama u javnim politikama, Poglavlje pod naslovom *Methods for Applying Policy Feedback Theory* ("Metode primjene teorije o povratnim vezama u javnim politikama") potpisuju Mallory Sorelle i Jamila Michener, koje u svom prilogu nastoje rehabilitirati inicijalnu ideju Theodorea Lowija da javne politike (*policy*) određuju politiku (*politics*). Pri tome ih zanimaju četiri bitna smjera istraživanja. Prvo, na koji način javne politike preoblikuju političke dnevne redove i načine na koji se definiraju problemi javnih politika.

Potom ih zanima, na koji način javne politike utječu na oblik javnog upravljanja određenim pitanjima ili skupinama pitanja važnim za zajednice. Treće, istraživači koji se bave pitanjem povratnih veza u javnim politikama nastoje utvrditi na koji način javne politike utječu na moć različitih skupina. I na kraju, posljednja skupina pitanja zahvaća pitanje načina na koji javne politike utječu na odnos građana i države, istražujući na taj način različite učinke, primjerice, politike migracija na koncept građanstva u suvremenim državama.

Peto poglavlje posvećeno je okviru zagovaračkih koalicija, koji je krajem 1980-tih i početkom 1990-ih razvio upravo Paul Sabatier, zajedno s Hankom Jenkins-Smithom. U poglavlju pod naslovom *Advocacy Coalition Framework: Advice on Applications and Methods* ("Okvir zagovaračkih koalicija: savjeti o primjeni i metodama"), Adam Douglas Henry, Karin Ingold, Daniel Nohrstedt i Christopher Weible sustavno razmatraju sve ključne metodološke značajke pristupa zagovaračkih koalicija. Nakon konceptualnog prikaza samog okvira, nastoje razmotriti različite vrste ključnih koncepata, poput podsustava javnih politika (*policy subsystems*), aktera javnih politika i različitih sustava uvjerenja. Potom razmatraju tri teme vezane uz metateorijski konstrukt zagovaračkih koalicija – dosege samog okvira zagovaračkih koalicija, pitanje promjene javnih politika unutar tog okvira i pitanje učenja javnih politika. Prilikom izlaganja svih tih pitanja, redovito razmatraju primjerenost pojedinih istraživačkih metoda za pojedine teme vezane uz okvir zagovaračkih koalicija. Kada, primjerice, razmatraju pitanje promjene javnih politika, propituju validnost istraživačkih metoda koje se odnose na praćenje procesa (*process tracing*) i kvalitativnu komparativnu analizu.

U šestom poglavlju razmatra se okvir naracijske analize javnih politika. Poglavlje nosi naslov *Conducting Narrative Policy Framework Research: From Theory to Methods* (Istraživanje pomoću naracijskog okvira javnih politika), a potpisuju ga Michael Jones, Mark McBeth, Elizabeth Shanahan, Aaron Smith-Walter i Geoboo Song. Sam pristup polazi od nekoliko bitnih pretpostavki, poput toga da valja početi od društvene konstrukcije stvarnosti javnih politika, da je u djelovanju aktera na djelu ograničena relativnost, što znači da će značenja koja ljudi pripisuju procesima vezanima uz javnu politiku značajno varirati, ali da te varijacije nisu slučajne, već proizlaze iz sistematiziranih načina razumijevanja svijeta koji ljudi nose u sebi, utemeljenih na njihovu identitetu ili kulturi. Naredna pretpostavka je da naracije imaju komponente koje se mogu generalizirati, a sve to provodi se na tri razine analize: mikro (individualnoj), mezo (razina skupina) i makro (kulturalna i institucionalna razina) razini. U zaključku svog poglavlja, autori nastoje elaborirati ideje za nova istraživanja zasnovana na naracijskom okviru.

Modeli zasnovani na inovaciji i difuziji prikazani su u sedmom poglavlju, koje pod naslovom *Innovation and Diffusion: Connecting Theory and Method* ("Inovacija i difuzija: povezivanje teorije i metode") potpisuje Andre Karch. Autor, najprije, u prvom dijelu, podastire kratak pregled kvantitativnih metoda u istraživanju inovacija i difuzije. Nakon toga, u drugom dijelu poglavlja razmatra inovacije koje su se u posljednje vrijeme pojavile u istraživanjima difuzije javnih politika. Treći dio njegovog priloga razmatra sile koje djeluju unutar višestrukih jurisdikcija, odnosno političkih struktura, prenoseći inovacije u javnim politikama s jedne na drugu stranu. On te sile naziva "inovacijskim vektorima", koji predstavljaju ključne čimbenike koji dovode do procesa difuzije. Četvrti dio poglavlja razmatra ograničenja u difuziji javnih politika, ističući kritične momente u prilagodbi prijenosu politika iz drugih jurisdikcija. Poglavlje završava utvrđivanjem mogućih pravaca daljnjih istraživanja,

koja bi mogla omogućiti pristupu zasnovanom na inovacijama i difuziji daljnju relevantnost u istraživanjima javnih politika.

Teorijski okvir modela institucionalnog analize i razvoja (IAD-okvir), koji je inicijalno razvila Elinor Ostrom sa svojim suradnicima u okvirima bloomingtonske škole javnog izbora, prikazan je u osmom poglavlju knjige, pod naslovom *Methods for Analyzing Social Dilemmas and Institutional Arrangements Within the Institutional Analysis and Development Framework* ("Metode za analizu društvenih dilema i institucionalnih aranžmana unutar okvira institucionalne analize i razvoja"). Autori poglavlja su Edella Schlager, Saba Siddiki i Michael Cox. Autori u uvodnim dijelovima poglavlja koncizno objašnjavaju osnovne postavke okvira institucionalne analize i razvoja, prikazujući prije svega shvaćanje uloge institucija u tom pristupu proučavanju javnih politika. Nakon toga razmatraju različite oblike metoda koje se najčešće rabe u istraživanjima politika unutar ovog pristupa, poput studija slučaja, eksperimenata u laboratoriju, ABM-metodi – računalnom pristupu zasnovanom na simulaciji ponovljenih interakcija između autonomnih aktera koji sudjeluju u razvoju neke politike, i analizi mreža aktera javnih politika. Poglavlje zaključuju razmjerno optimističnim predviđanjima daljnjeg razvoja IAD-okvira, kao pristupa proučavanju javnih politika. Takvo predviđanje je dijelom poduprto rezultatima istraživanja već spomenutog rada o relevantnosti pojedinih teorijskih modela u istraživanju javnih politika. Naime, IAD-okvir je prema rezultatima tog istraživanja četvrti najčešće korišten teorijski model u istraživanjima javnih politika, odmah iza Kingdonova modela višestrukih tokova, modela institucionalnog izomorfizma koji su razvili DiMaggio i Powell, te modela isprekidane ravnoteže Baumgartnera i Jonesa.

I na kraju, kao zasebno poglavlje prikazuje se okvir ekologije igara, koji je u Weibleovoj Sabatierovoj knjizi prikazan zajedno s IAD-okvirom. Prilog koji su napisali Mark Lubell, Matthew Hamilton, Jack Mewhirter, Francesca Vantaggiato i Ramiro Berardo nosi naslov *Methodological Approaches to the Ecology of Games Framework* ("Metodološki pristupi okviru ekologije igara"). Prikazivanje EGF-pristupa zajedno s IAD-okvirom ima smisla, budući da su razvoju ovog teorijskog modela u znatnoj mjeri pridonijela i istraživanja Elinor Ostrom i bloomingtonske škole. Sam EGF-okvir zasniva se, inače, na metafori koju je u svoja istraživanja urbane politike unio sociolog Norton Long. Autori najprije detaljno prikazuju teorijsko-metodološke značajke samog pristupa istraživanju javnih politika, a nakon toga posebno ukazuju na važnost analize mreža javnih politika, ključnih, pozovemo li se na Jona Elstera, "matica i vijaka" u istraživanju javnih politika koje slijede zagovornici EGF-okvira.

U zaključnom poglavlju, pod naslovom *The Evaluation and Advancement of Policy Process Research* ("Vrednovanje i napredak istraživanja procesa javnih politika"), Weible i Workman sažimaju rezultate povezivanje teorijskih modela i odgovarajućih metoda u svih osam pristupa proučavanju procesa stvaranja javnih politika. U prvom odjeljku na izrazito konzistentan način sumiraju metode koje su se rabile u pojedinim teorijskim pristupima i ukazuju na njihovu validnost. Nakon toga, u narednom odjeljku, autori podastiru svojevrсни normativni okvir poželjnih načela na temelju kojih valja stvarati znanje o procesu stvaranja politika. Njih dvojica ističu četiri takva načela, koja se u osnovi svode na snažno zagovaranje metodološkog pluralizma i odbacivanja stava da je u proučavanju javnih politika moguće težiti nekoj vrsti unificirajuće teorije, usporedive primjerice, s neoklasičnom sintezom, koja je dugo vremena dominirala u ekonomskoj znanosti. Na kraju poglavlja autori se pitaju možemo li bolje tj. može li se proučavanju javnih politika pristupiti s vje-

rodostojnijim i preciznijim metodama istraživanja? Nude nekoliko vrlo općenitih sugestija o budućem razvoju teorijsko-metodološkog okvira u istraživanju javnih politika, ističući naročito važnost transparentnosti u istraživanjima i metodološkog pluralizma.

Knjiga *Methods of the Policy Process*, koju su priredili Christopher Weible i Samuel Workman pruža odličnu osnovu za promišljanje načina na koji treba pristupiti istraživanju kompleksnog svijeta javnih politika. Knjigu valja čitati usporedno s knjigom Weiblea i Sabatiera *Theories of the Policy Process* (2018), koja je temeljito prikazala dobre i manje dobre strane svih teorijskih modela, čija su metodološka oruđa bila glavnih predmet ove knjige. Hrvatskoj akademskoj zajednici koja se bavi istraživanjem javnih politika zasigurno bi bio vrlo koristan prijevod na hrvatski jezik potonje knjige – njezinog već četvrtog izdanja. Premda zasigurno ni prijevod knjige koju su priredili Weible i Workman ne bi bio suvišan. A to dovoljno govori o njezinoj vrijednosti.

Literatura

- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peters, G., i Zittoun, P. (ur.), (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sabatier, P. (ur.), (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Van der Heijden, J., Kuhlmann, J., Lindquist, E., i Wellstead, A. (2021). Have Policy Process Scholars Embraced Causal Mechanisms? A Review of Five Popular Frameworks. *Public Policy and Administration*, 36(2), 163-186.
- Weible, C., i Sabatier, P. (ur.), (2018). *Theories of the Policy Process*. New York i London: Routledge.