

# FAZNA HEURISTIKA U JAVNIM POLITIKAMA: PREDNOSTI I OGRANIČENJA CIKLIČKOG PRISTUPA

Zdravko Petak



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

<https://doi.org/10.20901/an.20.12>

Fakultet političkih znanosti  
Sveučilište u Zagrebu

E-mail: [zdravko.petak@fpzg.hr](mailto:zdravko.petak@fpzg.hr)

Pregledni rad

Zaprimljeno: 15. 11. 2023.

Prihvaćeno: 28. 11. 2023.

**Sažetak** U radu se razmatra važnost fazne heuristike za razvoj javnih politika kao akademske discipline. Pod faznom heuristikom podrazumijeva se shvaćanje koje ističe da proces stvaranja politika prolazi kroz niz sukcesivnih faza, poput postavljanja dnevnog reda, formulacije, legitimiranja, implementacije i vrednovanja javnih politika. Rad se zasniva na razmatranju 66 knjiga objavljenih u razdoblju od 1968. do 2023., podijeljenih u dvije temeljne skupine: naslove koji daju cjeloviti prikaz faznog modela i naslove koji su bez cjelovitog prikaza tog modela. Rezultati analize knjiga koje su ušle u uzorak pokazuju da većina naslova ne slijedi obrazac fazne heuristike, premda i dalje značajan broj naslova, pogotovo kada je riječ o udžbenicima, jasno slijedi fazni narativ u prikazu stvaranja javnih politika. U radu se daje kratki prikaz razvoja fazne naracije usporedno s razvojem javnih politika kao akademske discipline, a prikazuju se i temeljne kritike takvog pristupa. U posljednjem se dijelu rada tematizira moguća uloga fazne heuristike u budućem razvoju teorijskih pristupa javnim politikama.

**Ključne riječi** fazna heuristika, javne politike, analiza politika, teorije javnih politika

## Uvod

Pristupi u istraživanju javnih politika kao znanstvenoj disciplini u proteklih su se nekoliko desetljeća njezina razvoja izrazito razgranali, te ih se može klasificirati prema različitim kriterijima – na pozitivističke i postpozitivističke pristupe, na opće teorijske pristupe i teorijske modele i slično (Cairney, 2012; Howlett, Ramesh i Perl, 2020; Petak i Petković, 2022; Peters i Zittoun, 2016; Sabatier, 2007; Weible i Sabatier, 2018). Jedan od važnih kriterija prikaza stanja discipline pritom je i podjela na pristupe koji slijede logiku fazne heuristike i oni koji to ne slijede. Izraz fazna heuristika odnosi se na prikaz procesa stvaranja javnih politika u kojem se složeni proces u kojem se odvija to stvaranja razgrađuje na niz faza, poput postavljanja dnevnog reda (agende), formulacije i odlučivanja o politikama, te njihove implementacije i vrednovanja. Inicijalno ga je razvio američki politolog Harold Lasswell u svojim radovima objavljenim tijekom 1950-tih (Lasswell, 1956), a nakon toga su ga prihvatili

i dalje razvijali brojni društveni znanstvenici, napose u znanstvenom polju politologije (Anderson, 2003; Brewer i deLeon, 1983; Jones, 1977; Ripley, 1985).

Fazni model javnih politika postao je, prema mišljenju pojedinih istraživača, tijekom razvoja discipline "glavnim osloncem politoloških pristupa javnim politikama" (Peters, 2015: 54). Postoji nekoliko prednosti takvog pogleda na stvaranje i provedbu politika i posve je razumljivo zašto je pristup zadobio tako široku primjenu. Prije svega riječ je o tome da se višedimenzionalni i vrlo kompleksni svijet javnih politika rastavi na niz faza i podfaza. Podjelom složenog procesa stvaranja javnih politika na zasebne, omeđene faze, pristup je omogućio znanstvenicima da preciznije sagledaju svaki dio tog zamršenog procesa (McCarthy-Cotter, 2019: 9). Rastakanjem višedimenzionalnog i izrazito kompleksnog svijeta javnih politika na niz faza i podfaza koje se mogu pojedinačno razmatrati s drugim fazama otvorila se mogućnost utvrđivanja pravilnosti koje vrijede u pojedinim fazama. Spomenute pravilnosti istraživači su počeli povezivati s brojem i vrstom aktera koji se u njima pojavljuju, ali jednako tako i s institucijama i idejama čiji se utjecaj može detektirati u pojedinim sekvencama stvaranja politika. U pojedinim radovima nošenim idejom fazne heuristike ustvrdilo se, primjerice, da je broj aktera koji sudjeluju u stvaranju politika najveći na početku i kraju procesa, tako da je jednom od oznaka faznog pristupa postao i model "pješanog sata" (Howlett, McConnell i Perl, 2013: 24; Howlett, Ramesh i Perl, 2020: 12).

Neovisno o činjenici može li se potvrditi takvu vrstu zaključka valja konstatirati da pristup i dalje posjeduje razmjerno široku primjenu u istraživanjima javnih politika. Može se, dakako, postaviti pitanje zašto je takav pristup dobio tako široku primjenu? Odgovor leži u činjenici da su javne politike izrazito kompleksan društveni fenomen, koji se temelji na bezbrojnim odlukama koje su donijeli pojedinci i organizacije unutar različitih tijela vlasti, koji su bili pod snažnim utjecajem aktera unutar i izvan državnih struktura. Fazni model, s različitim sekvencama stvaranja politika dobar je način da se taj proces pojednostavi.

Premda su brojne studije o procesu stvaranja javnih politika značajno doprinijele boljem razumijevanju načina na koji se formuliraju ili pak implementiraju politike što ih provode različite vrste političkih zajednica istodobno su potakle i značajan broj kritika usmjerenih na osporavanje narativa o postojanju razmjerno stabilno strukturiranog ciklusa, sazdanog od predvidljivih faza – postavljanje dnevnog reda, formuliranje, odlučivanje, implementacija i vrednovanje politika. Kritika se poglavito usmjerila na ključnu značajku fazne heuristike koja se odnosi na analitičko rastakanje cjeline procesa na zasebne faze procesa stvaranja i provedbe politika. Pokazalo se da su u tome ključnu ulogu imala istraživanja koja su, bila posvećena jednoj od faza procesa stvaranja i provedbe politika – implementaciji politika. Takva su se istraživanja početkom 1970-tih počela provoditi na američkim sveučilištima, u čemu je ključnu ulogu imalo istraživanje koje su u Kaliforniji proveli Pressmann i Wildavsky (1973). Temeljem tih istraživanja vrlo se brzo pokazalo da je u stvarnom životu često teško napraviti jasno razlikovanje između, primjerice, formulacije i implementacije politika. To se jednako odnosilo na pitanje kronološkog slijeda pojedinih sekvenci u stvaranja politika, kao i na aktere uključene u taj proces (Jann i Wegrich, 2007: 55). Takva vrsta zapažanja stvorila je plodno tlo za sustavnu kritiku faznog modela. I ubrzo su se pojavili takvi radovi.

Jedan od najpoznatijih radova takve vrste je članak američkog politologa Roberta Nakamura u kojem je prikaz procesa stvaranja javnih politika zasnovan na faznoj heuristici nazvao "udžbeničkim modelom". U jednom od zaključaka svog

rada posebno je istaknuo potrebu da se "odbaci shvaćanje da proces slijedi udžbenički model" (Nakamura, 1987: 153), u kojem nakon što se politika postavi na dnevni red započinje formulacija politike, a nakon toga odlučivanje o njoj i njezina implementacija. Nakamura je ukazao na činjenicu da, primjerice, odluke o načinu implementacije politike imaju veći utjecaj na novi korak formulacije nego što to ima način na koji je politika postavljena na dnevni red. Logika fazne heuristike tvrdila bi upravo suprotno, ističući da je formulacija, kao druga sekvenca u stvaranju politika, određena isključivo načinom na koji je postavljen dnevni red politike, slijedeći pri tome pogrešan zaključak da se stvarni proces stvaranja politika odvija na linearan način, gdje je jedna faza neumitnom pravilnošću slijedi drugu fazu.

Drugim riječima, pokazalo se da konceptualni okvir zasnovan na faznoj heuristici u znatnoj mjeri pojednostavljuje pa i iskrivljuje proces koji nastoji opisati, naglašavajući pojedine značajke procesa i istodobno svjesno zanemarujući niz drugih značajki. Niz istraživača je stoga zaključio da takav pristup u najmanju ruku ne nudi "uzročni model procesa stvaranja politika s jasno određenim zavisnim i nezavisnim varijablama" (Jann i Weigrich, 2007, 57).

Svojevrsni vrhunac kritičkih osporavanja fazna heuristika doživjela je u radovima istaknutog američkog istraživača javnih politika Paula Sabatiera. On je u nekoliko svojih radova objavljenih početkom 1990-ih koncept fazne heuristike podvrgnuo snažnoj kritici, tvrdeći da takav pristup nema značajke uzročne teorije, te ne može jasno pokazati koji čimbenici pokreću proces od faze do faze (Sabatier, 1991a, 1991b; Sabatier i Jenkins-Smith, 1993). Stoga je u uvodnom poglavlju svoje uredničke knjige o teorijama stvaranja javnih politika iznio stav da je "fazna heuristika nadživjela svoju korisnost i da ju je potrebno zamijeniti boljim teorijskim okvirima" (Sabatier, 2007: 7). U nastojanju da pokaže zašto je tome tako iznio je četiri temeljna prigovora takvom pristupu. Prvo, da takav model procesa stvaranja javnih politika nije nikakav uzročni model. Drugo, da ne stvara nikakav solidan temelj za empirijsko testiranje hipoteza. Treće, da je pretjerano zasnovan na legalističkom pristupu od vrha prema dnu, u kojem odluke o politikama nakon što se usvoje valja samo provesti, zanemarujući povratni utjecaj implementacije i vrednovanja na preoblikovanje politika. Četvrto, da daje posve neprikladan naglasak na zasebni, zatvoren i vremenski zaokruženi ciklus javnih politika, premda u stvarnosti postoje preklapajući ciklusi koji međusobno djeluju jedan na drugi (Sabatier, 2007: 7).

Model zasnovan na faznoj heuristici stvorio je, kao što se može vidjeti, brojne prijepore o tome do koje je mjere doista na djelu u stvarnom procesu stvaranja politika. Na koji su način na to pitanje odgovorile najznačajnije knjige akademske discipline javnih politika? Je li takav pristup postao nezaobilaznim okvirom tematiziranja procesa stvaranja javnih politika koji se u njima opisuje? U nastavku rada ispitat će se slijede li vodeći udžbenici i monografije u disciplini javnih politika i dalje narativ fazne heuristike ili su se značajnije odmakli od takvog pristupa. Nema nikakve sumnje da je takav pristup bio dominantan u prvim desetljećima razvoja discipline, sve do kraja 1980-tih (Sabatier, 2007: 7). Ostaje, međutim, da se vidi je li takav pristup i danas dominantnim narativom u analizi javnih politika. Da bi se to utvrdilo, u radu se analizira 66 knjige iz grane javnih politika, nastojeći pokazati do koje je mjere u njima prisutan fazni narativ u istraživanju procesa stvaranja politika.

Rad se sastoji od pet dijelova. U prvom dijelu ukratko se prikazuje razvoj konceptualnog okvira u istraživanju javnih politika zasnovan na faznoj heuristici. Nakon toga se navode kriteriji temeljem kojih je odabrano 66 knjiga u istraživački uzorak, koji je trebao pokazati je li i dalje na djelu dominacija konceptualnog okvira za-

snovanog na faznoj heuristici. U trećem dijelu rada donose se rezultati istraživanja, s popratnim komentarima o analiziranim knjigama. U četvrtom dijelu rada prikazuje se odnos fazne heuristike i suvremenih pristupa javnim politikama. Na kraju, u zaključku se sumiraju rezultati provedenog istraživanja i pokušava naznačiti važnost fazne heuristike u budućim naracijama o javnim politikama.

## Razvoj pristupa zasnovanog na faznoj heuristici

Harold Lasswell, američki politolog i komunikacijski znanstvenik, utemeljitelj javnih politika kao akademske discipline, inicijalno je proces stvaranja politika podijelio na sedam faza (Lasswell, 1956). Podjelu procesa stvaranja politika na sedam sukcesivnih sekvenci zadržao je i u svojim kasnijim radovima. Spomenuti proces uključuje, prema njegovu mišljenju, sljedeće faze: 1. obavještanje (*intelligence*), fazu stvaranja politika kojoj se prikupljaju i obrađuju informacije, 2. promociju, kao dio ciklusa koji karakterizira stvaranje novih odluka i institucija, 3. preskripciju, kao sekvencu u kojoj se vrši izbor i sankcioniranje vrijednosti. Potom slijedi, 4. faza – invokacija, kojom se označava utvrđivanje podudarnosti nekog stanja s izabranim vrijednostima (preskripcijom), da bi potom, u 5. fazi, uslijedila aplikacija, kao faza realizacije odluka. U 6. fazi – prekidanju s politikom (*termination*), okončavaju se aktivnosti provođenja politike zbog negativnih efekata ili neuspjeha u postizanju zacrtanih ciljeva. Na kraju ciklusa (7. faza), uslijedila bi evaluacija, faza vrednovanja ostvarenog (Lasswell, 1971: 28-30).

Lasswell je svojim inicijalnim doprinosom utemeljio faznu heuristiku, koju je kasnije prihvatio velik broj autora, premda su neki od istaknutih istraživača javnih politika, poput Charlesa Lindbloma, već u ranoj fazi razvoja discipline, postali veliki kritičari takvog pristupa (Lindblom i Woodhouse, 1968). No, i nakon nekoliko desetljeća razvoja discipline, nastavlja se s razvojem faznog narativa. Tijekom 1970-ih kada se javne politike postupno učvršćuju u studijima političke znanosti u SAD-u kao važna disciplina, Garry Brewer dalje razvija fazni pristup javnim politikama, uspijevajući ga unaprijediti i učiniti prilično sličnim današnjim obrascima fazne heuristike. Ciklus objašnjava razlikujući šest faza: 1. invencija (inicijacija), faza uočavanja problema s kojim se zajednica mora suočiti, 2. procjena (*estimation*), faza u kojoj se vrši procjena rizika, troškova i koristi, 3. odabir (*selection*), faza usvajanja ili odbacivanja solucija koje su nastale tijekom faze procjene, 4. implementacija, 5. evaluacija i 6. prekidanje s politikom (Brewer i deLeon, 1983). Brewer je, doduše, osim koherentnog strukturiranja faza u zamišljenom ciklusu stvaranja politika zaslužan i za širenje shvaćanja da mnoge politike ne slijede fiksni ciklus od početka do kraja. Smatrao je, umjesto toga, da je riječ o dinamičnim tekućim fazama nadomještanja jedne politike drugom, bez da politike uvijek prolaze sve faze od iniciranja do dokidanja.

Tijekom 1980-tih javne politike se definitivno afirmiraju kao disciplina u okviru studija političke znanosti u SAD-u (Hird, 2018), a Charles O. Jones, jedan od najznačajnijih autora iz tog razdoblja sistematizira svoje shvaćanje ciklusa, razlikujući stvaranje javnih politika u sedam faza: 1. identifikacija problema, 2. formulacija prijedloga, 3. legitimacija politike, 4. financiranje politike, 5. implementacija, 6. vrednovanje, 7. nastavak ili završetak politike. Na taj način se već snažno približio faznom narativu na koji danas najčešće nailazimo u radovima iz javnih politika, a kojim se, u osnovi, slijedi proces stvaranja politika koji prolazi kroz pet sukcesivnih faza: 1. postavljanje dnevnog reda javnih politika, 2. formulacija javnih politika, 3.

odlučivanje o javnim politikama, 4. implementacija javnih politika i 5. vrednovanje (evaluacija) javnih politika (Jones, 1984).

Sličan prikaz procesa stvaranja javnih politika podastire i američki politolog Randall Ripley, razlikujući pet distinktivnih faza: 1. postavljanje agende, 2. formulacija i legitimiranje ciljeva i programa, 3. implementacija programa, 4. vrednovanje implementacije i 5. odluke o budućnosti politike i programa (Ripley, 1985: 48-54). Zanimljivo je da Ripley, kada govori o faznoj heuristici, jasno ističe stav da "rasprave orijentirane na faze ne čine izravnu osnovu za postavljanje hipoteza o uzročno-posljedičnim odnosima" (Ripley, 1985: 48), premda dopušta da bi se takve hipoteze mogle pojaviti. Drugim riječima, na taj je način nagovijestio i prve dvije kritike koju su početkom 1990-ih o faznom narativu iznijeli Sabatier i Jenkins-Smith o tome da model zasnovan na faznoj heuristici nije uzročni model i da ne pruža solidnu osnovicu za testiranje hipoteza (Sabatier i Jenkins-Smith, 1993).

Proces stvaranja javnih politika prikazan prema faznom modelu može navesti na pogrešan zaključak da se stvarni proces javnih politika odvija na linearan način, gdje jedna faza neumitnom pravilnošću slijedi iz druge. Takvo shvaćanje proizlazi iz pretpostavke o potpunosti racionalnosti aktera koji sudjeluju u procesu stvaranja politika. U stvarnosti se to rijetko dešava, tako da iniciranje neke politike ili pak njezina implementacija u mnogo većoj mjeri slijede interese ili pak unaprijed zadana ideološka ograničenja, a ne racionalnu logiku rješavanja problema s kojima se zajednica suočava. Faze se često preskaču i ne slijede zamišljenu logiku faznog kretanja. Umjesto zamišljene pravilnosti s pravilnim izmjenama faza na djelu su različiti oblici "cikličkih zavijutaka". Odluke o načinu implementacije neke politike koje su donesene u prošlosti imaju veći utjecaj na novi korak formulacije te politike od postavljanja dnevnog reda, a fazni model pretpostavlja da formulacija slijedi postavljanje dnevnog reda. Formulacija javnih politika ponekad prethodi postavljanju dnevnog reda. Što znači da rješenja ponekad traže probleme na koje će se primijeniti. Sve to je na određeni način sublimirao Charles Lindblom, ustvrdivši da "namjerni, pravilni koraci stoga nisu točan prikaz kako proces stvaranja javnih politika zapravo funkcionira. Umjesto toga, stvaranje politika je složen interaktivan proces bez početka i kraja" (Lindblom, Woodhouse, 1993: 11).

## **Analitički okvir i kriteriji za odabir knjiga koje su ušle u uzorak**

Analitički okviri koji se bave prikazom razvoja literature u pojedinom znanstvenom području su brojni. Prikazi literature kao istraživačka metodologija (*research methodology of literature review*) mogu se oblikovati unutar različitih analitičkih okvira (Fink, 2014; Onwuegbuzie, Leech, Collins, 2012; Snyder, 2019). Za potrebe ovog rada odabran je analitički okvir koji je razvila Hannah Snyder, a koji razlikuje sistematski (*systematic*), polusistematski (*semi-systematic*) i integrativni pristup u prikazu literature (Snyder, 2019: 334-336). Navedeni pristupi razlikuju se prema nekoliko kriterija, no najvažnije su karakteristike uzorka, oblik analize i vrednovanja (kvantitativni ili kvalitativni), te ključni oblici doprinosa koji daju pojedini pristupi.

Istraživanje prisutnosti fazne heuristike u disciplini javnih politika provedeno je temeljem integrativnog pristupa, koji se u potpunosti razlikuje od sistematskog pristupa, a u nekim elementima, kao što je oblik doprinosa, ima određene sličnosti s polusistematskim pristupom. Integrativni pristup za svoj uzorak može uzeti knjige i istraživačke članke, dok polusistematski pristup svoj uzorak zasniva na istraživačkim člancima, a sistematski na izrazito kvantitativno orijentiranim člancima.

Osim toga, integrativni pristup zasniva se na kvalitativnoj analizi i vrednovanju, za razliku od polusistematskog pristupa koji kombinira kvantitativnu i kvalitativnu analizu i vrednovanje, te sistematskog pristupa koji se zasniva isključivo na kvantitativnoj analizi i vrednovanju. Naposljetku, integrativni pristup ima prvenstvenu svrhu u podastiranju taksonomija i klasifikacija, u slučaju ovog rada klasifikacije knjiga koje primjenjuju cjeloviti prikaz fazne heuristike i one koje to ne čine. Ključni doprinos polusistematskog pristupa očituje se u prikazu tema koje su bile prisutne u razvoju pojedine discipline, u svojevrsnom povijesnom pregledu same discipline, te ponekad i u pokušajima da se temeljem provedene analize razviju novi teorijski modeli. Dio tih doprinosa, ponajprije povijesni pregled same discipline, primijenjen je i u ovome radu. Za razliku od toga, sistematski pristup kao svoju temeljnu svrhu ima dokaze o učincima pojedinih kvantitativnih studija na daljnja istraživanja.

Uzorkovane knjige u radu se analiziraju metodom kvalitativne analize sadržaja (Schreier, 2012), uz dodatnu pomoć radova koji se specifično bave istraživanjem prikaza literature (Snyder, 2019). Jedinica kodiranja pri tome bila je pojedina cijela knjiga. U prvom koraku uzorkovanja, knjige su se kodirale pomoću kategorije koja se odnosi na uporabu cjelovite fazne heuristike s potkategorijama – ima ili nema prikaza cjelovite fazne heuristike u promatranim knjigama? U drugom koraku, knjige su se kodirale obzirom na kategoriju analitičke usmjerenosti knjige. Pomoću potonje kategorizacije knjige su se razvrstale u različite pristupe koji uključuju analizu politika, ekonomsku analizu javnih politika i interpretacijsku analizu javnih politika. One koje se nisu mogle jednoznačno odrediti stavljene su u potkategoriju "ostalo". Kodiranjem s obzirom na dvije prikazane kategorije dobio se pregled koji nam omogućuje uvid u relevantnost pristupa zasnovanog na faznoj heuristici u suvremenim istraživanjima javnih politika.

Odabir knjiga koji bi predstavljao posve objektivni uzorak djela posvećenih javnim politikama jako je teško, ako ne i nemoguće napraviti. Postoje, doduše, pojedine hrestomatije u kojima se navode ključni autori radovi za razvoj discipline, poput *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration* (Balla, Lodge i Page, 2015). U djelu u koje su uključeni i autori koji su ponajprije doprinijeli pravnoj znanosti i političkoj ekonomiji institucija, nalazi se i niz klasika discipline javnih politika: Harold Lasswell, Charles Lindblom, Thomas Dye, Theodore Lowi, Aaron Wildavsky, Jeffrey Pressman, Graham Allison, Carol Weiss, Hugh Hecl, John Kingdon, Paul Sabatier, Frank Baumgartner i Bryan Jones. Jednako tako, niz autora čiji se doprinosi danas smatraju klasičnima ne može se jednoznačno svrstati u disciplinu javnih politika, jer su njihovi doprinosi negdje na razmeđu upravne znanosti i javnih politika (Herbert Simon, Elmer Schattschneider, Michael Lipsky, Christopher Hood, te autori kao što su Michael Cohen, James March i Johan Olsen), odnosno javnih politika i političke ekonomije institucija (Elinor Ostrom).

Dobar uvid u razvoj discipline, a samim time i ključne autore i njihove knjige pružaju i brojni priručnici (*handbooks*) ili antologije same discipline, u kojima se u pravilu mogu pronaći dobri pregledi razvoja discipline, a samim time i ključne knjige koje su utjecale na taj razvoj (Greenstein i Polsby, 1975; McCool, 1995; Peters i Pierre, 2006; Fischer, Miller i Sidney, 2007; Araral, Fritzen, Howlett, Ramesh i Wu, 2013). Jednako instruktivni u tom pogledu mogu biti i prikazi pregledi stanja političke znanosti kao discipline, u kojima se nerijetko mogu pronaći vrlo instruktivni prikazi najznačajnijih autora i njihovih djela (Goodin i Klingemann, 1996).

Odabir 66 knjiga koje će biti predmet analize načinjen je temeljem nekoliko kriterija, kako bi se u što je moguće većoj mjeri izbjegla pristranost u odabiru knjiga koje će se analizirati.

Prvo, odabrane su isključivo knjige koje se općenito bave pitanjem javnih politika i analize politika (*policy analysis*), ali ne i knjige posvećene bilo kojoj pridjevskoj politici poput socijalne, vanjske, zdravstvene, politike zaštite okoliša i slično. Osim toga, u uzorak nije uključeno više knjiga pojedinog autora, premda bi neki od njih vjerojatno zaslužili da im se prikažu barem tri ili četiri knjige. Umjesto toga, svaki autor je uključen s jednom reprezentativnom knjigom, te eventualno s još jednom knjigom u koautorstvu.

Drugo, odabrane su dominantno autorske knjige (udžbenici i monografije), a tek dijelom i uredničke knjige, neovisno o tome je li riječ o zbornicima radova ili hrestomatijama. U izbor su uvrštene isključivo knjige na engleskom jeziku objavljene najvećim dijelom u Sjedinjenim Državama i Velikoj Britaniji, te u manjoj mjeri u drugim zemljama zapadne Europe. Jedini izuzetak od tog pravila odnosi se na uključivanje knjiga objavljenih na hrvatskom, te po jedne knjige objavljene na slovenskom i srpskom jeziku.

Treće, temeljni izbor knjiga koje će ući u uzorak načinjen je pretraživanjem mrežnih stranica Amazona, na način da se u mrežno pretraživanje unesena tri pojma: *public policy*, *public policy analysis* i *policy analysis*.<sup>1</sup> Prvih trideset knjiga dobivenih takvim pretraživanjem temeljem svake od tih osnova ušlo je u obzir da budu uključene u uzorak. Na taj su način odabrani naslovi: Bacchi i Goodwin (2016), Bardach i Patashnik (2012), Belling (2015), Bickers i Williams (2000), Birkland (2020), Bueno de Mesquita (2016), Cairney (2019), Clemons i McBeth (2020), Dunn (2018), Dye (2016), Fischer (2003), Fischer, Miller i Sidney (2006), Hassel i Wegrich (2022), Hausman, McPherson i Satz (2019), Hogwood i Gunn (1984), Howlett, Ramesh i Perl (2020), Kingdon (2010), Knoepfel, Larrue, Varone i Hill (2007), Kraft i Furlong (2020), Lejano (2006), Martin, Lee i Powell, (2021), Meltzer i Schwartz (2018), Manski (2013), Mintrom (2011), Moran, Rein i Goodin, (2008), Parsons (1995), Peters (2021), Rinfret, Scheberle i Pautz (2022), Roe (1994), Schneider i Ingram (1997), Smith i Larimer, (2013), Stokey i Zeckhauser (1978), Stone (2011), Weimer i Vining (2017), Yanow (1999).

Četvrto, pretraživanjem baze najcitiranijih svjetskih politologa, na stranici – *Best Political Science Scientists* (<https://research.com/scientists-rankings/political-science>) razmotreno je 300 najcitiranijih autora. Na listi se našlo više znanstvenika koji su se dominantno ili većim dijelom bave javnim politikama, no dio je već bio uključen temeljem prethodne kohorte odabranih autora, temeljem mrežnih stranica *Amazona*. Na taj su način izdvojeni slijedeći naslovi: Araral, Fritzen, Howlett i Ramesh, Wu (2013), Baumgartner i Jones (2009), Béland (2019), Bobrow i Dryzek (1987), Dunlop, Radaelli i Trein (2018), Hood (1983), John (1998), Knill i Tosun

<sup>1</sup> Pretraživanje knjiga moglo se, dakako, provesti i temeljem drugih mrežnih pretraživača, kao što je Google Books. Pretraživanje temeljem Amazona odabrano je zbog toga što sugerira kvantitativni element potražnje za pojedinim naslovima, odnosno, svojevrsnu popularnost radova među čitateljskom publikom. To je bez daljnjeg dovelo do određene pristranosti (*bias*) u korist novoobjavljenih naslova, no taj je problem u značajnoj mjeri korigiran uvođenjem reputacijskog kriterija autora koji su doprinijeli razvoju discipline javnih politika. Povrh toga dodan je i geografski kriterij odabira, temeljem kojeg su uključeni autori iz naše regije, ali i šire, autori koji pripadaju kontinentalnoj Europi. Broj od 30 odabranih knjiga prema svakom kriteriju pretraživanja postavljen je arbitrarno i ticao se prije svega veličine uzorka koji se mogao obraditi u istraživanju.

(2020), Lasswell (1971), Peters i Pierre (2006), Pressman i Wildavsky (1984), Rose (2005), Sabatier i Jenkins-Smith (1993) i Wildavsky (1979).

Peto, budući da je u uzorak temeljem prethodnih dvaju kriterija bio uključen manji broj naslova kontinentalnih europskih autora, u popis su dodana i dva dodatna naslova koja reprezentiraju spomenutu tradiciju istraživanja javnih politika. Na taj su način odabrani naslovi: Bekkers, Fenger i Scholten (2017) i Dente (2014).

Šesto, u uzorak su uključene i tri rada objavljena na hrvatskom, te po jedan rad objavljen na slovenskom i srpskom jeziku. Na taj su način odabrani naslovi: Colebatch (2004), Đorđević (2009), Fink Hafner (2007), Grdešić (1995) i Hill (2010).

Sedmo, da bi se dobio ujednačeniji doprinos pojedinih autora i djela koja su nastala u ranijih fazama razvoja javnih politika kao akademske discipline bilo je potrebno u uzorak uključiti i starije radove, objavljene u ranijim razdobljima. Na taj su način izdvojeni slijedeći naslovi: Allison (1971), Anderson (2003), Brewer i de-Leon (1983), Dror (1968), Edwards III i Sharkansky (1978), Geva-May (1997), Jones (1977), Lindblom i Woodhouse (1968), Majone (1989) i Ripley (1985).

## Rezultati istraživanja

Rezultati istraživanja (Tablica 1) pokazali su da većina naslova ne slijedi logiku fazne heuristike. Od ukupno 66 promatranih naslova samo se u 27 naslova može razmjerno jasno detektirati prikaz cjeline uobičajenih faza procesa stvaranja politika. U preostalih 39 naslova takav je pristup izostao. Pokazalo se da je narativ ciklusa javnih politika, odnosno, fazna heuristika važan no ne i prevladavajući pristup prikazivanju stvaranja javnih politika. Štoviše, broj knjiga koje se ne oslanjaju na faznu naraciju je u stvari nešto veći, posebno kada su u pitanju noviji naslovi.

U dijelu uzorka koji se ne zasniva na cjelovitom prikazu faznog procesa dominiraju naslovi koji se mogu podijeliti u četiri skupine.

U prvoj su skupini naslovi iz područja analize politika čiji je narativ vezan uz temeljne odrednice toga što je uopće predmet analize politika, zatim niz konceptualnih pitanja same analize poput neuspjeha tržišta, neuspjeha vladinih intervencija, analize troškova i koristi, ali isto tako i uz metode analize politika temeljem kojih se nude rješenja za probleme s kojima se zajednica suočava. Ta vrsta elemenata prisutna je u nekoliko radova u priloženom uzorku: Manski (2013), Meltzer i Schwartz (2019), Mintrom (2011), Stokey i Zeckhauser (1978) i Weimer i Vining (2017).

U nizu radova koji ne slijede narativ fazne heuristike prisutne su različite varijacije ekonomske analize politike, nerijetko zasnovane na postavkama mikroekonomije, u kojima se nastoji pokazati na koji se način tržište i država nose s problemima kolektivnog djelovanja. Analiza javnih politika vođena takvom vrstom narativa prisutna je također u nekoliko radova u priloženom uzorku: Bellinger (2015), Bickers i Williams, (2001), Bueno de Mesquita (2016), te Hausman, McPherson i Satz (2019).

Odsutnost sustavnog prikaza fazne heuristike obilježava sve knjige inspirirane interpretacijskom analizom politika. Umjesto raščlanjivanja procesa stvaranja politika na pojedine sekvence ili faze u takvom pristupu javnim politikama razmatraju se, primjerice, diskursi i diskurzivne prakse prisutne u stvaranja politika, veze između moći i znanja, strukture upravljanja društvenim problemima i čitav niz drugih tema. Analiza koju slijede autori takvih pristupa ne zasniva se na mikroekonomiji, kao što je to slučaj u prethodno opisanim pristupima, već na različitim oblicima argumentacijske, diskurzivne, etnografske i naracijske analize. U priloženom uzorku takva vrstu analize slijedi niz autora: Bacchi, Goodwin (2016), Colebatch (2004),



**Tablica 1.** Prisutnost fazne heuristike u važnim udžbenicima i monografijama iz javnih politika

CJELOVITI PRIKAZ FAZNOG MODELA	BEZ CJELOVITOG PRIKAZA FAZNOG MODELA
Anderson (2003)	Allison (1971)
Araral, Fritzen, Howlett, Ramesh i Wu (2013)	Bacchi i Goodwin (2016)
Bardach i Patashnik (2016)	Baumgartner i Jones (2009)
Bekkers, Fenger i Scholten (2017)	Béland (2021)
Birkland (2016)	Bellinger (2015)
Brewer i deLeon (1983)	Bickers i Williams, (2001)
Clemons i McBeth (2017)	Bobrow i Dryzek (1987)
Dror (1974)	Bueno de Mesquita (2016)
Dunn (2018)	Cairney (2012)
Dye (2013)	Colebatch (2004)
Đorđević (2009)	Dente (2014)
Edwards III i Sharkansky (1978)	Dunlop, Radaelli i Trein (2018)
Fink Hafner (2007)	Fischer (2003)
Fischer, Miller i Sidney (2007)	Hausman, McPherson i Satz (2019)
Geva-May (1997)	John (1998)
Grdešić (1995)	Kingdon (2010)
Hassel i Wegrich (2022)	Kraft i Furlong (2021)
Hill (2010)	Lindblom i Woodhouse (1968)
Hogwood i Gunn (1984)	Linquiti (2022)
Howlett, Ramesh i Perl (2020)	Majone (1989)
Jones (1977)	Manski (2013)
Knill i Tosun (2020)	Meltzer i Schwartz (2019)
Knoepfel, Larrue, Varone i Hill (2007)	Mintrom (2011)
Lasswell (1971)	Moran, Rein i Goodin (2008)
Martin, Lee i Powel (2021)	Pressman i Wildavsky (1973)
Parsons (1995)	Radin (2000)
Peters (2021)	Roe (1994)
Rinfret, Scheberle i Pautz (2019)	Rose (2005)
Ripley (1985)	Sabatier (2007)
Smith i Larimer (2013)	Sabatier i Jenkins-Smith (1993)
	Schneider i Ingram (1997)
	Stokey i Zeckhauser (1978)
	Stone (2012)
	Weimer i Vining (2017)
	Wildavsky (1979)
	Yanow (1999)

Fischer (2003), Linquti (2022), Majone (1989), Roe (1994), Stone (2012) i Yanow (1999).

Na kraju, oslanjanje na faznu heuristiku ne postoji niti u djelima skupine autora čije se studije zasnivanju na sustavnom prikazu organizacijskih procesa unutar kojih se donose odluke (Allison, 1971; Radin, 2000), uloji podsistema javnih politika u poticanju promjena politika (Baumgartner i Jones, 2009; Sabatier i Jenkins-Smith, 1993), važnosti višestrukih tokova u postavljanju politika na dnevni red (Kingdon, 2010), te o značaju koji socijalna konstrukcija ciljanih skupina ima za razvoj pojedinih vrsta politika (Schneider i Ingram, 1997). Osim toga, u toj su skupini i autori koji

nastoje prikazati strukturne elemente odlučivanja o politikama (Dente, 2014), ulogu ideja i institucija u oblikovanju javnih politika (Béland, 2021), te važnost istraživanja komparativnih javnih politika, bilo da je riječ o transferima politika (Dunlop, Radaelli i Trein, 2018) ili o učenju politika od drugih (Rose, 2005). Cjelovit prikaz fazne heuristike ne nalazimo niti u radovima u kojima se podastiru stanje razvoja discipline (Moran, Rein i Goodin, 2008), temeljni pristupi u istraživanju javnih politika (Bobrow i Dryzek, 1987; Cairney, 2012; John, 1998; Sabatier, 2007), čimbenici koji utječu na implementaciju politika (Pressman i Wildavsky, 1984), kao i čimbenici koji ograničavaju demokratsko odlučivanje o javnim politikama (Lindblom i Woodhouse, 1968; Wildavsky, 1979). Premda je u klasičnim udžbenicima javnih politika nešto veća zastupljenost faznog pristupa, ova strana uzorka pokazuje da postoje i udžbenici koji se ne zasnivaju na takvom pristupu (Kraft i Furlong, 2021).

S druge strane, fazna heuristika zaštitni je znak utemeljitelja discipline Harolda Lasswella (Lasswell, 1971). No, osim toga, ostala je snažno zastupljena u standardnim udžbenicima iz javnih politika (Anderson, 2003; Bekkers, Fenger i Scholten, 2017; Birkland, 2016; Brewer i deLeon, 1983; Clemons i McBeth, 2017; Dye, 2013; Edwards III i Sharkansky, 1978; Hassel i Wegrich, 2022; Hogwood i Gunn, 1984; Howlett, Ramesh i Perl, 2020; Jones, 1977; Knill i Tosun, 2020; Knoepfel, Larrue, Varone i Hill, 2007; Martin, Lee i Powel, 2021; Parsons, 1995; Rinfret, Scheberle i Pautz, 2019). Fazni narativ snažno je prisutan i u ponajboljim kritičkim pregledima stanja discipline javnih politika (Peters, 2021; Smith i Larimer (2013).

Isto tako, fazna naracija dominira i u monografijama objavljenim u Hrvatskoj (Grdešić, 1995) i susjednim zemljama, Sloveniji (Fink-Hafner, 2007) i Srbiji (Đorđević, 2009). Fazne heuristike drži se i jedini standardni udžbenik iz javnih politika objavljen na hrvatskom jeziku (Hill, 2010).

Na fazni narativ nailazi se također i u knjigama koje se bave analizom, premda je znatno više knjiga iz te skupine svrstano u drugi stupac tablice, u kojem nema cjelovitog prikaza fazne heuristike (Bardach i Patashnik, 2016; Dunn, 2018; Geva-May, 1997). Ponekad su i opsežni priručnici (*handbooks*) također nošeni idejom fazne naracije (Araral, Fritzen, Howlett, Ramesh i Wu, 2013; Fischer, Miller i Sidney, (2007). Logiku fazne naracije slijedi i knjiga Randalla Ripleya, koja tematizira odnos javnih politika i političke znanosti (Ripley, 1985). Jedan od najkompleksnijih prikaza procesa stvaranja politika, polazeći od pristupa zasnovanog na faznoj heuristici, dao je Yehezkel Dror (1974), razlikujući tri faze stvaranja politika: fazu stvaranja javnih politika (*the metapolicy-making stage*), fazu odlučivanja o javnim politikama (*the policy-making stage*) i fazu nakon odlučivanja o javnim politikama (*the post-policy making stage*), koje je dalje podijelio na osamnaest dodatnih podfaza (Dror, 1974: 164-196).

## Fazna heuristika i noviji razvoj teorijskih pristupa javnim politikama

Američki teoretičari javnih politika Kevin Smith i Christopher Larimer iznijeli su stav koji u znatnoj mjeri odudara od izrazito kritičkih ocjena koje su o faznom modelu iznijeli primjerice Sabatier i Nakamura. Suprotno stavu da je riječ o okviru koji valja odbaciti, zaključili su da je "fazna heuristika ili fazni model korisna zbog svoje jednostavnosti i jasnog usmjerenja" (Smith i Larimer, 2009: 34). Njihovu ocjenu dijelom potvrđuje i činjenica da značajan broj autora u svojim knjigama i dalje slijedi fazni narativ, premda je u promatranom uzorku broj takvih radova manji od onih koji takav narativ ne slijede. Ključan argument za pozitivan stav spram faznog

modela spomenuti autori pronalaze u "sustavnoj koherentnosti" koji takav pristup javnim politikama unosi u izrazito divergentno istraživačko područje i kategorije te akademske discipline (Smith i Larimer, 2009: 28). To je posebno važno jer u disciplini javnih politika ne postoji objedinjavajuća teorija, što konceptualnom okviru zasnovanom na faznom modelu daje značaj važno oruđa za omeđivanje kompleksnog svijeta stvaranja politika. Upotrebom fazne heuristike stvara se, drugim riječima, svojevrsni red u istraživačkom procesu koji se bavi javnim politikama.

Sličnu argumentaciju u svom su prikazu različitih nastojanja za preoblikovanjem pristupa zasnovanog na fazama u drukčiji okvir iznijeli Peter Hupe i Michael Hill (2006). Njihova argumentacija je razmjerno jednostavna. Zbog izrazito velike složenosti procesa stvaranja politika, analitičarima je izrazito korisno da se maksimalno pojednostave situacije vezane za stvaranje politika kako bi se uopće moglo razumjeti čitav proces. Pozivajući se na prethodna istraživanja Petera deLeona, jednog od najznačajnijih zagovornika faznog pristupa, istakli su da je takav pristup "ne samo iznedrio udžbeničko znanje o procesu stvaranja javnih politika već je također usmjerio i cijelu generaciju teorijskih empirijskih istraživanja" (Hupe i Hill, 2006: 17).

Odgovarajući na prethodno spomenute kritike koje su faznom modelu uputili Sabatier i Jenkins-Smith, deLeon je ustvrdio da njih treba odbaciti zbog činjenice jer teorija procesa stvaranja politika shvaćaju isključivo kao empirijsku teoriju, premda je ona prema izvornom Lasswellovu shvaćanju, na koje se deLeon poziva, trebala biti središnjom teorijom koja uključuje i snažne normativne postavke. Stoga je istaknuo da u knjizi koju su napisali on i Brewer (Brewer i deLeon, 1983) "nisu nikada nisu predložili da se proces stvaranja politika sastoji od teorijskog modela onako kako ga je opisao Sabatier, jer su nedvojbeno shvatili da nije prikladan za formalno testiranje hipoteza ili predviđanje s velikom preciznošću" (deLeon, 1999: 24). Uostalom i sâm izraz heuristika označava vrstu postupka u kojem se dolaženje do znanstvenog rješenja ili otkrića ostvaruje putem pokušaja i pogrešaka, nagađanja i opovrgavanja, što je i dovelo do široke uporabe izraza fazna heuristika za nastojanje da se proces stvaranja javnih politika razlomi na manje sekvence.

Fazni model stvaranja politika i mogućnost da ga se testira potvrđivanjem ili opovrgavanjem hipoteza dobiva drukčije značenje ako ga shvati kao konceptualni okvir, a ne teoriju. Razlikovanje konceptualnih okvira (*frameworks*), teorije i teorijskih modela jedan je važnih doprinosa Elinor Ostrom proučavanju političkih institucija. Svaki od tih triju oblika nudi različite opsege spoznaja. Konceptualni okviri predstavljaju jednu vrstu metateorijskog znanstvenog jezika, kojima je glavna svrha da pomognu u prepoznavanju osnovnih elemenata i odnosa među tim elementima koje treba uzeti u obzir prilikom analize institucija (Ostrom, 2007: 25). Uz svaki konceptualni okvir može se vezati više teorija i tek je na toj razini istraživaču moguće precizno odrediti elemente okvira koji su relevantni za odgovore na pojedina znanstvena pitanja, neovisno o tome je li riječ o dijagnosticiranju nekog problema ili predviđanju rezultata nekog procesa. Na razini teorijskih modela ide se korak dalje jer se mogu stvarati vrlo precizne postavke o varijablama i svim relevantnim parametrima problema koji se istražuje.

Sukladno tome Ostrom je kao neku vrstu vlastitog konceptualnog okvira razvila okvir institucionalne analize i razvoja (*IAD framework*) unutar kojeg razlikuje tri razine: razinu konstitucionalnog izbora, razinu kolektivnog izbora i operativnu razinu (Ostrom, 2007). Alternativnom skiciranju konceptualnog okvira pribjegao je i britanski politolog Wayne Parsons koji također nastoji razlikovati tri razine analize – mezo-razinu, razinu odlučivanja i razinu isporuke (Parsons, 1995). No ni jedan od

tih pokušaja rekonceptualizacije nije uspio istisnuti faznu heuristiku kao još uvijek dominantan oblik konceptualnog okvira temeljem kojeg se razmatra proces stvaranja politika. U svemu tome valja napomenuti da upotreba izraza konceptualni okvir nije jednoznačna. Paul Sabatier koristi spomenuti izraz da bi označio različite pristupe u proučavanju javnih politika, te ističe da je u prvom izdanju njegove knjige o teorijama javnih politika iz 1999. bilo spomenuto "sedam okvira": fazna heuristika, institucionalni racionalni izbor, višestruki tokovi, okvir isprekidane ravnoteže, okvir zagovaračkih koalicija, okvir difuzije politika, te lijevak uzročnosti i komparativne studije s velikim N (Sabatier, 2007: 8-10). S druge strane, Edella Schlager također razlikuje konceptualne okvire, teorije i teorijske modele, no ne smatra da se faznu heuristiku može ubrojiti u kategoriju konceptualnih okvira, zbog toga što između elemenata koji čine fazni ciklus nedostaju univerzalni odnosi, tj. oni koji se mogu poopćiti (Schlager, 2007).

Kao što se temeljem prethodno navedenog moglo vidjeti, ne postoji opće prihvaćeni stav kako uopće retirirati faznu heuristiku – kao konceptualni okvir, teoriju ili oblik tipologije javnih politika. No to ne sprječava autore da i dalje u stanovitoj mjeri koriste logiku faznog ciklusa kao narativ u svojim knjigama i drugim vrstama radova, a nerijetko i kao kritičnu točku od koje se treba odmaknuti kako bi se razvile bolje i primjerenije teorije procesa stvaranja politika. Dobar primjer za to je i posljednje izdanje Sabatierove knjige o teorijskim pristupima procesu stvaranja politika, koje je nakon njegove smrti uredio Christopher Weible (Weible, Sabatier, 2018). Naime, u prilogu posvećenom okviru zagovaračkih koalicija, koji je Sabatier s Jenkins-Smithom razvio početkom 1990-tih, autori još jednom konstatiraju da spomenuti pristup razvijen kako bi se "prevladala ograničenja fazne heuristike" (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, Ingold, 2018: 136). U novom izdanju knjige obrađeni su sljedeći pristupi proučavanju javnih politika: okvir višestrukih tokova, teorija isprekidane ravnoteže, *feedback* teorija javnih politika, okvir narativnih javnih politika, okvir institucionalne analize i razvoja (IAD okvir) i modeli inovacija i difuzije u istraživanjima javnih politika (Weible i Sabatier, 2018).

Spomenuti pristupi u istraživanju javnih politika adresirani su i u drugim istraživanjima najpropulzivnijih modela same discipline. U zborniku o javnim politikama koji je uredio krug istraživača oko Michaela Howletta, temeljito se prikazuju četiri teorijska modela javnih politika, kao primjereni okviri analize: okvir institucionalne analize i razvoja, okvir zagovaračkih koalicija, teorija isprekidane ravnoteže i modeli mreža javnih politika (Araral, Fritzen, Howlett, Ramesh i Wu, 2013: 113-163).

U preglednom radu o teorijskim modelima istraživanja javnih politika koji su u posljednji nekoliko desetljeća ostavili najsnažniji trag u utvrđivanju uzročnih mehanizama koji djeluju unutar procesa stvaranja politika istaknuto je pet pristupa (Van der Heijden, Kuhlmann, Lindquist i Wellstead, 2019), od kojih je većina prethodno spomenuta. U spomenutom radu se redom navode: pristup višestrukih tokova (Kingdon), okvir zagovaračkih koalicija (Sabatier, Jenkins-Smith), teorija isprekidane ravnoteže (Baumgartner i Jones), institucionalna analiza i razvoj – IAD okvir (Ostrom) i narativni okvir javnih politika (Jones i McBeth). U radu se istodobno spomenuti pristupi uspoređuju s drugim modelima istraživanja u javnim politikama i društvenim znanostima, te se nastoji utvrditi učestalost citiranja svakog od tih modela u znanstvenoj literaturi (Van der Heijden, Kuhlmann, Lindquist i Wellstead, 2019: 166). Istraživanje je pokazalo da je najcitiraniji pristup Kingdonov model višestrukih tokova (1745 citata), zatim model institucionalnog izomorfizma, koji su

razvili Di Maggio i Powell (1345 citata), a potom slijedi teorija isprekidane ravnoteže (1137 citata). Na četvrtom mjestu nalazi se IAD okvir – institucionalna analiza i razvoj (905 citata), na petom mjestu model inkrementalne promjene koji su razvili Streeck, Mahoney i Thelen (662 citata), na šestom mjestu model institucionalnog natjecanja koji su razvili Meyer i Rowan (543 citata), a okvir zagovaračkih koalicija zauzeo je sedmom mjesto (507 citata).

Kratki pregled recentnih pristupa koji dominiraju u istraživanjima javnih politika pokazao je da je na djelu više plauzibilnih teorijskih modela kojima se nastoje utvrditi logike uzročnosti u procesu stvaranja politika. Fazni model u tim istraživanjima više nije središnja tema oko koje se spore akademski teoretičari, već se mnogo više zadržao kao uobičajeni prikaz složenih procesa temeljem kojih nastaju javne politike. Ključna istraživačka pitanja koja zaokupljaju znanstvenike koji koriste spomenute teorijske modele u mnogo većoj mjeri se, primjerice, odnose na pitanja o tome koja institucionalna pravila presudno utječu na aranžmane javnog upravljanja ili pod kojim uvjetima režimi javnih politika prelaze iz razdoblja malih promjena u dramatične promjene (Van der Heijden, Kuhlmann, Lindquist i Wellstead, 2019: 167), nego što ih zanima koliko točno faza ima uobičajeni proces stvaranja politika.

## Zaključak

Narativ o postojanju razmjerno stabilnog ciklusa u kojem se stvaraju javne politike (postavljanje dnevnog reda, formulacija, odlučivanje, implementacija i vrednovanje politika) dugo je vremena bio neupitan okvir razvoja same discipline. Krajem 1980-ih počeo je proces osporavanja faznog narativa koji je tijekom vremena izgubio poziciju neupitnog načina prikazivanja procesa stvaranja politika. Analiza 66 relevantnih knjiga iz akademske discipline javnih politika pokazala je da većina djela ne rabi više cjeloviti prikaz procesa stvaranja politika koristeći okvir fazne heuristike, no i dalje značajan broj radova rabi takav okvir.

Odsutnost sustavnog oslanjanja na prikaze cikličkih faza nije više samo način na koji stvaranje politika prikazuju studije koje se bave, rečeno Lasswellovim jezikom, analizom *za* politike, odnosno, analizom politika (*policy analysis*), čiji su temelj različite inačice mikroekonomske analize. Na sličan je način fazna heuristika tretirana i u različitim pristupima istraživanju javnih politika zasnovanim na političkoj ekonomiji. U oba od tih dvaju pristupa fazna heuristika je oduvijek bila rijetko korišten alat. Fazna heuristika nije više posve dominantan način prikazivanja procesa stvaranja politika ni u dijelu discipline koji govori o politikama. Faznu heuristiku danas ne izbjegavaju samo različiti oblici interpretacijske analize javnih politika, već nerijetko i djela same jezgre discipline, inspirirana različitim vrstama teorijskih pristupa, od brojnih varijanti novog institucionalizma do pristupa zasnovanog na mrežama javnih politika.

Znači li sve što je prethodno navedeno da je fazna heuristika osuđena na izlazak iz svijeta discipline javnih politika? Takav bi zaključak bez daljnjeg bio pretjeran. Pristup koji polazi od faza ostat će i dalje razmjerno učestali način prikazivanja procesa stvaranja politika. Neovisno o tome što u procesu odlučivanja o javnim politikama nije na djelu "linearnost ili cirkularnost u stvaranju politika", istraživački koncept koji se poziva na prethodnu spomenutu linearnost i cirkularnost može biti "potencijalno vrijedan istraživački program" (Aurer, 2007: 544). Takvu liniju razmišljanja slijede i autori koji nastoje povezati logiku ciklusa javnih politika omeđenog fazama s teorijskim modelima procesa stvaranja politika kao što su Kingdonov

model višestrukih tokova i model zagovaračkih koalicija koji su razvili Sabatier i Jenkins-Smith (Howlett, McConnell i Perl, 2016). Prema njihovu sudu daljnji razvoj discipline javnih politika trebao bi ići u smjeru sinteze pristupa, a ne u smjeru odbacivanju nekog od njih.

Plauzibilnost takvog stava leži prije svega u izrazitoj kompleksnosti procesa stvaranja javnih politika, koju nijedan od alternativnih konceptualnih okvira koji su bili ponuđeni nije uspio prikazati bolje od faznog narativa. Jednako tako, ne postoji ni teorijski model koji bi mogao pretendirati na dominantnu poziciju tumačenja svijeta javnih politika. U tom pogledu na djelu je i dalje izraziti pluralizam teorijskih okvira, što i samom faznom narativu i dalje ostavlja važnu ulogu u razvoju javnih politika kao akademske discipline.

## Literatura

- Allison, G. T. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton: Mifflin.
- Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., i Wu, X. (ur.) (2013). *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge.
- Aurer, M. (2007). The Policy Sciences in Critical Perspective. U: J. Rabin, W.B. Hildreth i G. J. Miller (ur.), *Handbook of Public Administration* (str. 541-562). Boca Raton: CRC Press.
- Bacchi, C., i Goodwin, S. (2016). *Poststructural Policy Analysis: A Guide to Practice*. New York: Palgrave Pivot.
- Balla, S.J., Lodge, M., i Page, E.C. (ur.) (2015). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. Oxford: Oxford University Press.
- Bardach, E.S., i Patashnik, Eric M. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Los Angeles: Sage.
- Baumgartner, F.R., i Jones, B.D. (2009). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bekkers, V., Fenger, M., i Scholten, P. (2017). *Public Policy in Action: Perspectives on the Policy Process*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Béland, D. (2019). *How Ideas and Institutions Shape the Politics of Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bickers, K.N., i Williams, J.T. (2001). *Public Policy Analysis: A Political Economy Approach*. Boston/New York: Houghton Mifflin Company.
- Birkland, T.A. (2016). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, 4. izd. New York: Routledge.
- Bobrow, D.B., i Dryzek, J.S. (1987). *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Brewer, G.D., i deLeon, P. (1983) *The Foundations of Policy Analysis*. Chicago: The Dorsey Press.
- Bueno de Mesquita, E. (2016). *Political Economy for Public Policy*. Princeton: Princeton University Press.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Clemons, R.S., i McBeth, M.K. (2017). *Public Policy Praxis: A Case Approach for Understanding Policy and Analysis*. London/New York: Routledge.
- Colebatch, H. (2004). *Policy*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- deLeon, P. (1999). The Stage Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going? U: P.A. Sabatier (ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 19-32). Boulder: Westview Press.
- Dente, B. (2014). *Understanding Policy Decisions*. Cham: Springer.
- Đorđević, S. (2009). *Analize javnih politika*. Beograd: Čigoja štampa.
- Dorey, P. (2005). *Policy Making in Britain: An Introduction*. London: Sage.
- Dror, Y. (1974). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick: Transaction.

- Dunlop, C.A., Radaelli, C.M., i Trein, P. (ur.) (2018). *Learning in Public Policy: Analysis, Modes and Outcomes*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Dunn, W.N. (2018). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York: Routledge.
- Dye, T. R. (1987). *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Pearson.
- Edwards III, G.C., i Sharkansky, I. (1978). *The Policy Predicament: Making and Implementing Public Policy*. San Francisco: W.H. Freeman and Company.
- Enserink, B., Koppenjan, J. F. M., i Mayer, I. S. (2013). A Policy Sciences View on Policy Analysis. U: W. A. H. Thissen i W.E. Walker (ur.), *Public Policy Analysis New Developments* (str. 12-45). New York/Heidelberg: Springer.
- Fink Hafner, D. (ur.) (2007). *Uvod v analizo politik: teorije, koncepti, načela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Fink, A. (2014). *Conducting Research Literature Reviews: From the Internet to Paper*. London: Sage.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, F., Miller, G.J., i Sidney, M.S. (ur.) (2007). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton: CRC Press.
- Geva-May, I. (1997). *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft*. New York: Springer.
- Goodin, R., i Klingemann, H-D. (ur.) (1996). *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Grdešić, I. (1995). *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- Greenstein, F.I., i Polsby, N.W. (ur.) (1975). *Handbook of Political Science – Volume 6: Policies and Policymaking*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Hassel, A., i Wegrich, K. (2022). *How to Do Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Hausman, D., McPherson, M. i Satz, D. (2019). *Economic Analysis, Moral Philosophy, and Public Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heijden, J. van der, 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. <https://doi.org/10.1177/0952076718814894>
- Hill, M. (2010). *Proces stvaranja javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Hogwood, B.W., i Gunn, L.A. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. London/Basingstoke: The Macmillan Press.
- Howlett, M., McConnell, A., i Perl A. (2013). Reconciling Streams and Cycles: Avoiding Mixed Metaphors in the Characterization of Policy Processes. Referat izložen na znanstvenoj konferenciji *Political Studies Association Annual Conference*, Cardiff, UK, 25.-27. ožujka 2013. [https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/2880\\_640.pdf](https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/2880_640.pdf)



- Howlett, M., McConnell, A., i Perl, A. (2017). Moving Policy Theory Forward: Connecting Multiple Stream and Advocacy Coalition Frameworks to Policy Cycle Models of Analysis. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65-79. <https://doi:10.1111/1467-8500.12191>
- Howlett, M., Ramesh, M., i Perl, A. (2020). *Studying Public Policy: Principles and Processes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hupe, P. L., i Hill, M. J. (2006). The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. U: B.G. Peters i J. Pierre (ur.), *Handbook of Public Policy* (str. 13-30). London/Thousand Oaks: Sage.
- Jann, W., i Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. U: F. Fischer, G.J. Miller i S.S. Mara S. (ur.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (str. 43-62). Boca Raton, CRC Press.
- Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., i Ingold, K. (2018). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. U: C. M. Weible, P.A. Sabatier (ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 135-172). New York: Routledge.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London/New York: Pinter.
- Jones, C.O. (1977). *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate: Duxbury Press.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., i Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Kraft, M. E., i Furlong, S. R. (2021). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Thousand Oaks/ London: CQ Press/Sage.
- Lasswell, H.D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland Press.
- Lasswell, H.D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: Elsevier.
- Lejano, R.P. (2006). *Frameworks for Policy Analysis: Merging Text and Context*. New York/London: Routledge.
- Lindblom, C. E., i Woodhouse, E. J. (1968). *The Policy-Making Process*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Linquiti, P. D. (2022). *Rebooting Policy Analysis: Strengthening the Foundation, Expanding the Scope*. Thousand Oaks/London: CQ Press/Sage.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Manski, C. F. (2013). *Public Policy in an Uncertain World*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McCarthy-Cotter, L. (2019). *The 1991 Child Support Act Failure Foreseeable & Foreseen*. Cham: Palgrave Macmillan.
- McCool, D. C. (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Meltzer, R. i Schwartz, A. (2019). *Policy Analysis as Problem Solving: A Flexible and Evidence-Based Framework*.

- Mintrom, M. (2011). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Moran, M., Rein, M., i Goodin, R. E. (ur.) (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nakamura, R.T. (1987). The Textbook Policy Process and Implementation Research. *Policy Studies Review*, 7(1), 142-154. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00034.x>
- Onwuegbuzie, A. J., Leech, N. L., i Collins, K. M. T. (2012). Qualitative Analysis Techniques for the Review of the Literature. *The Qualitative Report*, 17(56), 1-28.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. U: P.A. Sabatier (ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 19-32). Boulder: Westview Press.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Petak, Z., i Petković, K. (2022). Izlazak iz jednine? Razvoj istraživanja javnih politika u Hrvatskoj 1962-2022. *Politička misao*, 59(3), 47-76. <https://doi.org/10.20901/pm.59.3.02>
- Peters, B.G. (2016). *American Public Policy: Promise and Performance*. Thousand Oaks/ London: CQ Press/Sage.
- Peters, B.G. (2021). *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, B.G., i Pierre, J. (ur.) (2006). *Handbook of Public Policy*. London/Thousand Oaks: Sage.
- Peters, B. G., i Zittoun, P. (ur.) (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Pressman, J. L., i Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Dashed in Oakland*. Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
- Radin, B.A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Rinfret, S. R., Scheberle, D., i Pautz, M. C. (2019). *Public Policy: A Concise Introduction*. Thousand Oaks/London: CQ Press/Sage.
- Ripley, R. (1985). *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham: Duke University Press.
- Rose, R. (2005). *Learning from Comparative Public Policy*. Abingdon: Routledge.
- Sabatier, P. A. (1991a). Political Science and Public Policy. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 144-147. <https://doi.org/10.2307/419922>
- Sabatier, P. A. (1991b). Toward Better Theories of the Policy Process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147-156. <https://doi.org/10.2307/419923>
- Sabatier, P. A. (2007). The Need for Better Theories. U: P. A. Sabatier (ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 3-17). Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A., i Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. U: P. A. Sabatier (ur.), *Theories of the Policy Process* (str. 293-336). Boulder: Westview Press.
- Schneider, A. L., i Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Schreier, M. (2012). *Qualitative Content Analysis in Practice*. London: Sage.
- Snyder, H. (2019). Literature Review as a Research Methodology: An Overview and Guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339.
- Stokey, E., i Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. New York: W.W. Norton.
- Stone, D. (2012). *Policy Paradox: The art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton.
- Weible, C. M. (2018). Introduction: The Scope and Focus of Policy Process Research and Theory. U: C. M. Weible i P. A. Sabatier (ur.), *Theories of the Policy Process*. (str. 1-13). New York/London: Routledge.
- Weimer, D. L. (2018) Policy analysis in the United States. U: J. Hird (ur.), *Policy Analysis in the United States* (str. 9-30). New York: Routledge. Bristol: Policy Press.
- Weimer, D. L., i Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New York/London: Routledge.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. London/New York: Routledge.
- Wu, X., Howlett, M., Ramesh, M., i Fritzen, S. (2018). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*.

## The Stages Heuristic in Public Policy: Advantages and Limitations of the Policy Cycle Approach

**Abstract** The paper discusses the importance of stages heuristics for the development of public policies as an academic discipline. The stages heuristic implies that the policy making process goes through a series of successive stages, such as agenda-setting, formulation, legitimation, implementation and evaluation of public policy. The paper is based on the consideration of 66 books published in the period from 1968 to 2023, divided into two basic groups: titles that provide a complete presentation of the stages model and titles that do not provide a complete presentation of that model. The results of the analysis of the books included in the sample show that the majority of titles do not follow the pattern of stages heuristic, although still a significant number of titles, especially when it comes to textbooks, clearly follow the phase narrative in the presentation of the process of public policy making. The paper gives a brief description of the development of the phase narrative in parallel with the development of public policies as an academic discipline, and also presents the fundamental criticisms of such an approach. The last part of the paper discusses the possible role of stages heuristics in the future development of theoretical approaches to the discipline of public policy.

**Keywords** stages heuristic, public policy, policy analysis, public policy theories

### Kako citirati članak / How to cite this article:

Petak, Z. (2023). Fazna heuristika u javnim politikama: prednosti i ograničenja cikličkog pristupa. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 20(1). 135-154. <https://doi.org/10.20901/an.20.12>