

Pregledni članak

35.07

328.181

Primitljeno: 4. ožujka 2008.

***Policy* mreže i proučavanje javnih politika – nedostaci i prednosti**

ANA PETEK*

Sažetak

Pristup analizi javnih politika sa stajališta mreža sastoji se od identificiranja *policy* aktera (državnih i nedržavnih) te tipa njihovih odnosa u svrhu deskripcije i analize *policy* procesa. Osnovna pretpostavka pristupa jest da u suvremenom kreiranju javnih politika, koje se odvija u kontekstu sve nejasnije granice između privatnoga i javnoga, državni akteri u sve većoj mjeri dijele odgovornost za kreiranje javnih politika s nedržavnima. Pristup trpi značajne kritike, od kojih je najvažnija ta da ne postavlja zavisne i nezavisne varijable jasno i precizno, te da nema implicitnu kauzalnu logiku koja bi mogla biti falsificirana. Unatoč opravdanosti kritika, pristup sa stajališta mreža ne treba odbaciti, iako ga se ne može shvaćati kao teoriju (prema razinama teorijskog diskursa E. i V. Ostrom). Pritom treba naglasiti da se navedene kritike uglavnom odnose na 'školu posredovanja interesa' koja *policy* mreže shvaća kao generički model odnosa države i društva, dok je 'škola javnoga upravljanja' plodonosnija za razvoj ideje *policy* mreža.

Unutar 'škole javnoga upravljanja' *policy* mreže se može shvaćati kao konceptualni okvir i/ili model. S jedne strane, pristup sa stajališta mreža najbliži je faznom modelu *policy* procesa, jer čine srodne konceptualne okvire istraživanja javnih politika. Suvremeno kreiranje javnih politika zahtijeva da se fazni model nadopuni perspektivom *policy* mreža, pri čemu u takvom shvaćanju mrežni pristup predstavlja analitičko oruđe za strukturiranje empirijskoga istraživanja i sistematizaciju i obradu podataka. S druge strane, *policy* mreže predstavljaju specifičan oblik javnoga upravljanja (*governance*), što postaje dominantnim shvaćanjem mreža u recentnoj literaturi. U toj perspektivi, ideja o *policy* mrežama ima znatnije teorijske ambicije, no ipak predstavlja razinu modela, a ne teorije.

Ključne riječi: *policy* mreža, *policy* akteri (državni i nedržavni), javno upravljanje (*governance*), posredovanje interesa, analiza *policy* mreža, pristup sa stajališta mreža

* Ana Petek, znanstvena novakinja na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

Uvod

Pristup sa stajališta mreža jedan je od pristupa analizi javnih politika koji od osamdesetih godina 20. stoljeća postaje sve popularnijim unutar *policy* znanosti, kao dominantan način razmatranja interakcije unutar *policy* procesa (Bogason, 2006.), te čini najčešću primjenu mrežne analize unutar političke znanosti (Rhodes, 2006.). Analiza *policy* mreža može se najjednostavnije definirati preko njezina dva osnovna elementa. Prvi je identificiranje *policy* aktera, državnih i nedržavnih, ili formalnih i neformalnih, a drugi je određivanje tipa njihove strukturirane interakcije, kao stabilnoga obrasca odnosa kroz vrijeme – oboje u svrhu deskripcije i analize *policy* procesa. Iako se različite tipove veza (*linkages*) među akterima unutar *policy* procesa u literaturi pokušava “uhvatiti” mnogim pojmovima,¹ koji su često i međusobno nesumjerljivi, termin *policy* mreža uvrježio se kao onaj koji se rabi kao generički pojam.

Tri su osnovne ideje koje su ponajviše utjecale na razvoj mrežnoga pristupa analizi javnih politika. Prva se odnosi na strukturu državnoga aparata i razvija se iz literature o njegovoj fragmentaciji; druga se odnosi na utjecaj interesnih skupina na kreiranje javnih politika; a treća na komparaciju značenja uloge državnih i nedržavnih aktera za kreiranje javnih politika. Peter John (1998.) pokazuje kako je za mrežni pristup bitna ideja o nemonolitnoj, diferenciranoj strukturi sâme države, koja nije usmjerena samo jednom cilju (*non single-minded*). Ideja je osobito istaknuta kroz model birokratske politike (*administration politics model*) koji pokazuje kako su državne agencije tijela s vlastitim ciljevima i interesima, s obzirom na koje međusobno surađuju, ali i ulaze u sukobe.

John također ističe kako je za razvoj analize *policy* mreža bitna i pretpostavka da različiti akteri iz društva znatno utječu na kreiranje javnih politika. Ideja se razvija kroz istraživanja politike interesnih skupina (*interest group politics*), ponajprije kroz pluralizam i njegovu europsku inačicu, korporativizam. Kasnije se interesnim skupinama, kao bitni, dodaju i drugi tipovi neformalnih aktera. No, kao što Kickert i drugi (1997.) pokazuju, niti jedan akter ne može imati središnju poziciju u mreži u smislu utjecanja na strategije svih drugih aktera, a preuzimanje te središnje upravljačke pozicije nije moguće ni državi. Time se u analizu *policy* mreža uključuje i ideja da diferencirani akteri iz države i utjecajni akteri iz društva dijele odgovornost za kreiranje javnih politika. Naime, upravo sinteza tih triju jednostavnih ideja čini jednu od osnova glavne teze pristupa sa stajališta mreža o tome kako u suvremenom kreiranju javnih politika granica između privatnoga i javnoga (i civilnoga) sektora postaje sve nejasnijom.

¹ Poput problemskih mreža, željeznoga trokuta, *policy* zajednica, podvlasti, *policy* podsvata, *policy* kolektiviteta, zagovaračkih koalicija, epistemičkih zajednica ...

Spomenute ideje možemo povezati s trima teorijskim korijenima pristupa sa stajališta mreža. Ideja o diferenciranosti aktera iz države “odgovara” utjecaju interorganizacijske teorije (*interorganization theory*) na razvoj pristupa. Spomenuta teorija ima za pretpostavku da su organizacije otvoreni sustavi koji se prilagođavaju okolini. Također, organizacije dominantno ovise upravo o okolini koja je sastavljena od niza drugih organizacija, a to se odnosi i na one u sklopu države. Značaj utjecaja interesnih skupina na kreiranje javnih politika (a kasnije i drugih tipova nedržavnih aktera), može se “zahvaliti” političkoj znanosti – raspravi između elitizma i pluralizma, neokorporativizmu, istraživanjima faze postavljanja politika na dnevni red, a zatim i razvoju pojmova *policy* podvlasti (u SAD-u) i *policy* zajednice (u Europi) koji nastaju iz iste diskusije. Razvoj procesnog modela *policyja* unutar glavne struje *policy* znanosti, koji naglašava dinamičnu narav *policy* procesa te važnost njegova konteksta, može se povezati s posljednjom idejom o “ravnopravnosti” državnih i društvenih aktera. Naime, upravo modeli poput ograničene racionalnosti Charlesa Lindbloma i istraživanja implementacije pristupom ‘od dna ka vrhu’ Bennyja Hjerna, pokazuju ograničenosti djelovanja države kao neupitnog središnjeg autoriteta u *policy* procesu (Kickert, 1997.: 15-34; Sørensen, Torfing, 2007.a).

Razvoj pristupa sa stajališta mreža

Svi autori koji se bave *policy* mrežama, iako se ne slažu oko odgovora na pitanje o eksplanatornoj vrijednosti pristupa, predstavljaju *policy* mreže kao ključnu karakteristiku suvremenih političkih sustava (*polityja*). No, bitno je razlikovati američku tradiciju pristupa sa stajališta mreža od europskih pristupa, a unutar Europe je potrebno dodatno odvojiti britanske i kontinentalne (njemačko-nizozemske) skupine autora.

Ideja o *policy* mrežama (iako ne i sam termin) nastala je u SAD-u pedesetih i šezdesetih godina 20. stoljeća, kroz razvoj pojma podvlasti (*sub-government*), kao svojevrsne kritike pluralističkoga modela. Podvlast označuje obrazac uobičajenih interakcija triju klastera pojedinaca – predstavnika interesnih skupina, birokrata iz državnih agencija te političara u kongresnim odborima – kao onoga što ponajviše utječe na rutinske *policy* odluke u određenom sektoru (Marsh, 1998.: 3-4). Najpoznatiji naziv za obrazac odnosa koji se istraživao unutar literature o podvlasti jest željezni trokut, koji ističe gotovo simbiotsku narav odnosa između birokrata, kongresnika i lobista i ima znatno negativnu konotaciju.

Pojam problemskih mreža Hughja Hecloa, razvijen kasnih sedamdesetih, svojevrsan je pluralistički odgovor na željezni trokut (Marsh, 1998.: 5). Autor, naime, ističe kako željezni trokut nije karakterističan za mnoge *policy* sektore, u kojima se mogu pronaći otvoreniji obrasci interakcije, s većim

brojem involviranih aktera, posebice predstavnika neekonomskih interesa (koji su dominantni unutar podvlasti), poput boraca za zaštitu potrošača ili glasnogovornika društvenih pokreta. Zaključno, treba napomenuti da u američkom istraživanju *policy* mreža prevladava interes za mikrorazinu analize, u smislu da se istraživanje ponajprije usmjeruje na osobne odnose ključnih aktera, dok je strukturna dimenzija odnosa između institucija zanemarena. Iako spomenuti pojmovi izražavaju karakterističnosti kreiranja javnih politika u SAD-u, za cjelokupni pristup su bitni jer potiču uključivanje istraživanja odnosa moći u *policy* znanosti.

Sam pojam *policy* mreže nastao je u Velikoj Britaniji i to pod znatnim utjecajem neameričkih znanstvenih istraživanja, od kojih bi trebalo osobito istaknuti dva (Marsh, 1998.: 6). Izrazito popularno istraživanje o kreiranju javnih politika u Britaniji Hecloa i Wildavskog², potaknulo je Richardsona i Jordana na prihvaćanje ideje o *policy* zajednicama, kao o prilično zatvorenoj strukturi odnosa između određenih interesa i dijelova vlasti. Treba napomenuti da se spomenuti autori također bave interpersonalnim odnosima, a ne strukturnim karakteristikama mreže. No, još je veći utjecaj interorganizacijske teorije, osobito one njemačke (te autora poput Scharpfa ili Marina i Mayntz). Na kontinentalnu literaturu o interorganizacijskim odnosima nastavlja se Rhodes, koji naglašava strukturne odnose između političkih institucija kao ključne u *policy* mreži. Upravo je njegov rad (kasnije i u suradnji s Davidom Marshom) postao najutjecajnijim u Velikoj Britaniji, ali i mnogo šire.

Kontinentalni pristup je pod znatnim utjecajem Mayntz i Scharpfa (istraživača vezanih uz Max Planck Institut), te njime dominira njemačka škola. No u posljednje je vrijeme sve utjecajnija i nizozemska škola vezana uz Kickerta i Sveučilište Erasmus. Iako je kontinentalni pristup vrlo sličan i usko povezan s britanskim, razlika je u tome što posljednji pridaje mnogo veće značenje *policy* mrežama. Naime, britanski autori poput Rhodesa i Marsha, *policy* mreže shvaćaju kao model reprezentacije interesnih skupina koji je superiorniji pluralizmu i korporativizmu, dok kontinentalni mreže vide kao novi oblik javnoga upravljanja (*governance*), uz tržište i hijerarhiju, odnosno kao stvarne promjene u strukturi suvremenoga *polityja* u kojoj država više nema središnju upravljačku poziciju (Marsh, 1998.: 8). Njemački i nizozemski autori kreću od pretpostavke da su upravo mreže oblik koji najbolje odgovara potrebama javnoga upravljanja u svijetu karakteriziranom sve većom ovisnošću između javnih i privatnih aktera, odnosno u svijetu u kojemu se razlikovanje između države i društva raspada. Razlika između njemačke i nizozemske tradicije jest tâ da ona nizozemska u većoj mjeri na-

² Riječ je o istraživanju nadzora državnoga proračuna koje je prikazano u knjizi *Privatna vlada i javni novac*, izdanog 1974. godine. Za komentare o značenju navedene studije v. Colebatch, 2004.: 16-17.

glašuje značenje analize strategija aktera, pa stoga i pristup racionalnoga izbora i teoriju igara.

Tanja Börzel (1998.) prikazani razvoj pristupa sa stajališta mreža sistematizira kao dvije distinktivne škole. Anglosaksonsku literaturu, koja *policy* mreže uglavnom shvaća kao prikaz različitih oblika odnosa države i društva (interesnih skupina) u određenom sektoru, naziva ‘školom posredovanja interesa’ (*‘interest intermediation school’*). ‘Škola javnoga upravljanja’ (*‘governance school’*) drugi je značajan ogranak pristupa sa stajališta mreža kojem pripadaju Nijemci i Nizozemci, ali i Rhodes u najnovijim radovima. Ona shvaća *policy* mreže kao specifičan oblik javnoga upravljanja – “... kao mehanizam mobiliziranja političkih resursa u prilikama kad su ti resursi široko raspršeni među javnim i privatnim akterima.” (Börzel, 1998.: 255). Drugi je pristup zapravo uži i čvršće povezan s poljem javnih politika. Temeljna razlika među školama jest ta što prva shvaća *policy* mreže kao generički pojam koji je primjenjiv na sve tipove odnosa među privatnim i javnim akterima, dok su za drugu *policy* mreže specifičan oblik privatno-javnih interakcija u sferi javnih politika, temeljena na nehijerarhijskoj koordinaciji.

Za daljnje analitičke potrebe ovoga članka treba dodatno razlikovati i analizu *policy* mreža (*policy network analysis*) koja mreže shvaća kao alat ili oruđe za strukturiranje empirijskoga istraživanja te obradu i sistematizaciju empirijskih podataka. Nasuprot tomu, pristup sa stajališta mreža (*policy networks approach*) ima veće ambicije u smislu razvoja teorijskoga pristupa istraživanju javnih politika. U literaturi se često navedeni nazivi rabe sinonimno, uglavnom zbog stila, što će se događati i u ovom članku, te je među dvama shvaćanjima teško povući strogu demarkacijsku liniju, no u zaključnom dijelu rada ipak će se pokazati značenje ove distinkcije.

Kritika pristupa sa stajališta mreža

Pristup analizi javnih politika sa stajališta mreža ima mnogo kritičara koji ponajprije ističu kako je riječ samo o zgodnoj metafori. Iako su gotovo svi autori koji istražuju *policy* mreže suglasni u tome da one imaju utjecaja na *policy* ishode (Marsh, 1998.: 10), pristup zapravo ne daje precizan odgovor na pitanje kako i do koje mjere. Stoga kritičari ističu kako pristup nema eksplanatorne vrijednosti ni u smislu objašnjavanja dinamike *policy* procesa, ni njegovih ishoda. Dugi niz kritika na račun pristupa možemo podijeliti u dvije osnovne skupine argumenata: one koji se odnose na njegovu teorijsko-metodološku strukturu te one koji ističu nedorečenost samoga određenja pojma *policy* mreže i klasifikacije njezinih tipova.

Najznačajniji problem pristupa, s kojim treba započeti, jest neprecizno određivanje zavisnih i nezavisnih varijabli. Naime, kako u svojoj kritici ističe i Dowding (1995.), pristup sa stajališta mreža kao nezavisnu varijablu

uzima karakteristike elemenata mreže, da bi time objasnio dvije zavisne varijable – karakteristike tipa mreže, a potom i tipa *policy* procesa ili *policy* ishoda. U svim svojim inačicama pristup još uvijek nije uspio postaviti jasne odnose između tipa mreže, kao nezavisne varijable, te ishoda kao zavisne, pa je osnovni prigovor pristupu da nema implicitne kauzalne veze između ključnih faktora, koja bi mogla biti falsificirana (Guy Peters, 1998.: 23).³ Iz toga slijedi i problem nepostojanja odgovora na pitanje o dinamici koja motivira aktere i ‘sili’ koja pokreće cijeli sustav.⁴

Također, da bi *policy* mreža doista postala ključnom nezavisnom varijablom u objašnjavanju promjena u *policy* ishodima, treba izraditi opsežnu klasifikaciju mreža, da bi se varijacije nezavisne varijable mogle povezati s razlikama u ishodima (Marsh, 1998.: 13). Iako dominantni Marsh i Rhodes nude klasifikaciju prema kojoj generički pojam *policy* mreže varira na kontinuumu od *policy* zajednice do problemske mreže,⁵ ona je izrazito nepotpuna. Jer, primjerice, isključuje Sabatierove zagovaračke koalicije (*advocacy coalition*) i Haasove epistemičke zajednice (*epistemic community*), vrlo bitne koncepte unutar pristupa sa stajališta mreža. Postoji problem čak i definiranja *policy* mreže u smislu određivanja jasnih kriterija po kojima se ona razlikuje od svih alternativnih struktura odnosa interesnih skupina i društva (Peters, 1998.: 24-25).

Dakle, kritičari ističu kako je jedina pretpostavka cijeloga pristupa da su mreže bitne (*networks matter*), ili kako to izriče Peters: “Jedina dostupna hipoteza jest ona temeljna – mreže su bitne – ali samo to zasigurno nije dovoljno kao početna točka ozbiljnoga teorijskog istraživanja.” (1998.: 25). S obzirom na “težinu” svih navedenih argumenata “protiv” pristupa sa stajališta mreža, ali i na značenje pretpostavke da *policy* mreže jesu bitne (da se suvremeno kreiranje javnih politika ne može dokučiti, a da se u obzir ne

³ Isto naglašuje i Tanja Börzel: “No, niti jedna hipoteza nije predložena kako bi sistematično povezala narav *policy* mreže s karakteristikama i ishodom *policy* procesa.” (1998.: 258).

⁴ Marsh i Rhodes, najutjecajniji autori unutar pristupa, ističu kako promjene unutar mreža dovode i do *policy* promjena i promjena u ishodima, no taj cijeli “lanac” promjena određuju čimbenici egzogeni mrežama, odnosno šire ekonomsko i političko okruženje (Marsh, 1998.: 11-12). Čak i u novijoj inačici tzv. dijalektičkoga pristupa *policy* mrežama, Marsh i Smith ističu kako “... ne postoji jednosmjerna kauzalna veza između mreža i ishoda” (2000.: 9).

⁵ Prema Rhodesu, tri osnovne varijable određuju tip *policy* mreže u pojedinom sektoru. Prva je relativna (ne)stabilnost članstva, druga je otvorenost/zatvorenost same mreže, a treća međuovisnost članstva s obzirom na resurse. Kombinacijom varijabli nastaje kontinuum od *policy* zajednica (visoko integriranih i sposobnih za jedinstvenu kolektivnu akciju, sa stalnim i često hijerarhijski organiziranim članstvom, s malim pritiscima izvana te velikom međuovisnosti članova) na jednom kraju, do problemskih mreža (slabo povezanih, koje se mnogo teže mobiliziraju, s nehijerarhijskim organiziranim i fluidnim članstvom koje je u velikoj mjeri autonomno) na drugom kraju (Peterson, 2004.: 120).

uzme i utjecaj nedržavnih aktera), zbog čega pristup ne treba posve odbaciti, kako ga onda zapravo shvaćati?

Razine teorijskoga diskursa – policy mreže kao konceptualni okvir i/ili model

Za razrješivanje poteškoća oko određivanja vrijednosti nekoga teorijskog doprinosa od velike su koristi tipovi teorijskoga diskursa Elinor i Vincenta Ostroma. Ostromovi (1997.) razlikuju četiri razine teorijskoga diskursa. Metateorijska razina odnosi se na razmatranje ontoloških, filozofskih i epistemoloških pitanja. Konceptualni okvir (*framework*) razina je teorijskoga diskursa koja čini određenu perspektivu na kompleksni set fenomena. U sklopu konceptualnoga okvira na vrlo općenitoj razini ističe se koji elementi i čimbenici mogu bitno utjecati na određeni fenomen, te ih stoga treba uključiti u teorijsko razmatranje i empirijska istraživanja. Treća razina – koju Ostromovi nazivaju teorijom – jest primjena konceptualnoga okvira. Teoriju od okvira razlikuje to što ona sadržava precizne pretpostavke o tome što pokreće određeni fenomen (koji čimbenici i kako utječu na fenomen), te daje jasna objašnjenja o opaženom ponašanju. Stoga teoriju čini logički koherentniji sustav odnosa među pretpostavkama. Posljednja razina jest model, najviše fokusirana razina teorijskoga diskursa, koja najjednostavnije specificira i povezuje dijelove teorije.

Kritike pristupa sa stajališta mreža dominantno su usmjerene na dokazivanje kako pristup nema odgovarajuće karakteristike teorije, no prihvaćanjem istih, te shvaćanjem pristupa u smislu svojevrsnoga konceptualnog okvira, moguće je “sačuvati” njegove pozitivne aspekte. Ipak, navedenu klasifikaciju analize *policy* mreža kao konceptualnog okvira potrebno je uzeti s određenim oprezom, posebice kada se mrežnu perspektivu uspoređuje s primjerice, institucionalnim racionalnim izborom Ostromovih, najrazvijenijim konceptualnim okvirom u istraživanju javnih politika. Zapravo, *policy* mreže kao konceptualni okvir imaju najviše sličnosti s faznim modelom *policy* procesa. Također, *policy* mreže je moguće shvaćati i kao razinu modela, iz perspektive kontinentalno-europskih autora, ako se ih se razumijeva kao jedan od oblika javnog upravljanja.

Policy mreže kao konceptualni okvir – sličnost s faznim modelom policy procesa

Fazni model, kojim se *policy* proces prikazuje kao niz sukcesivnih faza, trpi iste kritike kao i pristup sa stajališta mreža. Naime, sam fazni model ne daje odgovor na pitanje o ‘pokretačkoj sili’ cijeloga sustava (što “tjera” pro-

ces na prelazak iz jedne faze u drugu), te zapravo nema inherentne kauzalnosti. Hupe i Hill (2006.) stoga fazni model shvaćaju kao konceptualni okvir. No, u usporedbi s najrazvijenijim konceptualnim okvirima istraživanja javnih politika, fazni model *policy* procesa ima brojne nedostatke. Schlageova ističe kako fazni model zapravo ne predstavlja konceptualni okvir jer "... fundamentalna karakteristika konceptualnoga okvira – općenite klase varijabli, ili 'univerzalnih elemenata', i općenitih odnosa među njima – nije razvijena niti za jednu fazu." (1999.: 239), pa fazni model shvaća kao tipologiju. I Peter deLeon (1999.), najpoznatiji "branitelj" faznoga modela, naziva ga, osim konceptualnim okvirom, i oruđem, heuristikom, 'centralnom teorijom', paradigmom ... što pokazuje da je fazni model teško jednoznačno klasificirati. Ipak, unatoč kritikama, fazni model ostaje nezaobilaznim u istraživanju javnih politika (Peters, 1998.: 32), kao najutjecajniji okvir za razumijevanje *policy* procesa te dominantni udžbenički pristup (Sabatier, 1999.: 6). Naime, kako tvrdi deLeon, bez heuristike faznoga modela, koja daje bazičnu kategorizaciju *policy* aktivnosti u različitim stadijima kreiranja javnih politika, bilo bi nemoguće razmrsiti i rasvijeliti kompleksan set fenomena koji nazivamo javnim politikama (1999.: 24-27).

Zbog promjena u suvremenom kreiranju javnih politika, kad vlada u sve većoj mjeri dijeli odgovornost za dizajniranje i implementaciju javnih politika s nedržavnim akterima kroz sve faze *policy* procesa, ali i zbog kritike faznoga modela kao deskriptivno izrazito netočnoga (Sabatier, 1999.: 7), treba ga dopuniti upravo mrežama. Uz to, sâm mrežni pristup ne možemo nedvojbeno klasificirati kao konceptualni okvir, zbog istih argumenta kao i fazni, nego se i njega može označiti i oruđem, heuristikom, tipologijom, 'centralnom teorijom', paradigmom ... Navedeno izdvaja mreže i fazni model od ostalih pristupa istraživanju javnih politika, te ih dodatno povezuje. Bitno je i to da pristup sa stajališta mreža, upravo prema navedenoj pretpostavci povezivanja s faznim modelom, postaje standardnom perspektivom u poučavanju javnih politika, što pokazuje, primjerice, dodiplomski udžbenik Howletta i Ramesha (1995.). Spomenuti autori knjigu klasično strukturiraju prema fazama *policy* procesa, pri čemu je jedna od varijabli za kreiranje tipologije svake faze upravo narav *policy* podсистema, termina kojim se koriste kao generičkim pojmom umjesto *policy* mreža.⁶

S prikazanim shvaćanjem donekle je suglasan i najžešći kritičar *policy* mreža Keith Dowding, koji kao glavni nedostatak ističe to što *policy* mreže

⁶ Treba napomenuti da *policy* mreže, primjerice, u smislu broja tipova aktera (koje su vrste državnih i nedržavnih aktera uključene) variraju ne samo po fazama *policy* procesa, nego i ovisno o kojem tipu javnih politika je riječ (Lowi, 1972.; Lowi, 1988.). Kod regulativnih politika kojima se uređuje poslovni sektor, prevladavat će ekonomske interesne skupine, a u konstitutivnim politikama, poput politike zaštite okoliša ili prava potrošača, znatnu će ulogu imati nevladine organizacije neekonomskih interesa.

ne čine formalni model, nego određeni tip ‘neformalnih’ modela (*nonformal models*), koji predstavljaju labave okvire za empirijsku analizu (2001.). Marsh i Smith (2001.) ističu kako je Dowdingova kritika uvjetovana njegovim pozitivističkim epistemološkim pretpostavkama. Oni vlastita epistemološka shvaćanja, koja su zapravo koherentnija s idejom o *policy* mrežama, predstavljaju kao ona kritičkih realista (*critical realism*). Naime, iako kritički realisti traže svojevrsne kauzalnosti, priznaju i značenje socijalne konstrukcije u kreiranju javnih politika, te se stoga intenzivno koriste kvalitativnim metodama istraživanja za sve one aspekte fenomena koji nisu izravno uočljivi. Time se, zapravo, kritika *policy* mreža “obara” na razini metateorijskoga diskursa Ostromovih. No, shvaćanje *policy* mreža kao konceptualnoga okvira “drži vodu” u smislu isticanja potrebe uključivanja svih kategorija aktera horizontalne dimenzije u analizu, pri čemu možemo tvrditi da je u tom slučaju riječ o analizi *policy* mreža u smislu oruđa za strukturiranje empirijskoga istraživanja (*policy network analysis*).

Policy mreže kao model – kao distinktivna struktura javnoga upravljanja (governance)

Iako postoji u francuskom od 14. stoljeća, pojam javnoga upravljanja postaje izrazito popularan od devedesetih godina 20. stoljeća. Naime, kad nakon Drugoga svjetskog rata dolazi do snažnoga širenja javnoga sektora i porasta udjela potrošnje države u BDP-u, sve veći broj odluka u društvu postaje predmetom procesa javnoga odlučivanja. Taj trend iznimno je bitan za razvoj javnih politika kao discipline, jednostavno zato što njihov predmet istraživanja znatno raste. Krajem 20. stoljeća, zbog procesa ponovnoga smanjivanja javnoga sektora, značenje nedržavnih aktera i njihovih odnosa s državnima postaje jedno od ključnih pitanja istraživanja javnih politika. Naime, pred državom se nalaze isti, ili čak i veći, zahtjevi građana za javnim dobrima i uslugama, koje država više ne može osigurati i isporučiti sama. Država je stoga prisiljena osigurati stabilne i kontinuirane oblike sudjelovanja nedržavnih aktera u kreiranju javnih politika, jer u sve većoj mjeri o njima postaje ovisnom. “Nova perspektiva shvaćanja vlasti (*government*) – njezina promijenjena uloga u društvu i promjena njezina kapaciteta u slijeđenju kolektivnih ciljeva u prilikama teških izvanjskih i unutarnjih ograničenja – nalazi se u jezgri javnoga upravljanja (*governance*)” (Pierre, Petters, 2000.: 7).⁷ Pritom nije riječ o smanjenju uloge države, nego o njezinoj transformaciji prema ulozi zasnovanoj na koordinaciji i spajanju javnih i privatnih resursa (Pierre, Peters, 2000.; Sørensen, Torfing, 2007.a). Dakle, kako vladanje (*government*) u sve većoj mjeri postaje upravljanjem (*governance*),

⁷ Pierre i Peters opisano stanje odlično prikazuju kovanicom ‘društvo postjake države’ (*post-strong-state society*).

analiza *policyja* uključuje, osim odnosa političke sfere prema javnoj upravi, nužno i odnos politike i uprave prema društvu, te njegov povratni utjecaj (Petak, 2008.: 443-448).

Rhodes (1996.: 658-660) ističe kako je jedno od šest distinktivnih značenja uporabe pojma javnoga upravljanja 'samoorganizirajuća, međuorganizacijska mreža' (*self-organizing, interorganizational network*). Tim shvaćanjem gotovo da nestaje pojmovno razlikovanje s terminom *policy mreža*, posebice stoga što u svojoj jezgri oba pojma zapravo imaju istu ideju. I sam pojam javnoga upravljanja je konfuzan, te je postao svojevrsnim kišobranom za, osim *policy mreža*, niz fenomena poput javnoga menadžmenta, koordinacije sektora ekonomije, javno-privatnoga partnerstva, korporativnoga upravljanja te dobrog upravljanja (*good governance*) (Pierre, Peters, 2000.: 14-15).

Pierre i Peters nude dobar pregled shvaćanja (ili elemenata) pojma upravljanja u suvremenoj literaturi. Naime, javno upravljanje se razumijeva i kao struktura i kao proces.⁸ Svaki od četiri strukturna aranžmana javnoga upravljanja (hijerarhija, mreža, tržište i zajednica) ima specifične načine usmjerivanja društva i ekonomije, te je pogodan za rješavanje određenih problema u određenim kontekstima – prostornim i vremenskim. *Policy mreže*⁹ su najuobičajeniji oblik suvremenoga javnog upravljanja. Iako suradnja države s nedržavnim akterima nije novina, novi je specifikum *policy mreža*, kao oblika javnoga upravljanja, taj da mreže, u svojoj ekstremnoj varijanti, čine samoregulativne strukture koje u određenom sektoru, posebice kada su visoko kohezivne, pružaju otpor ili čak čine izazov moći države, iako i državni akteri u toj mreži sudjeluju. Dakle, *policy mreže* zapravo u većoj mjeri reguliraju i koordiniraju određeni sektor s obzirom na preferencije uključenih aktera, nego s obzirom na široko sagledavanje konkretne pridjevke politike i kolektivne ciljeve koje bi ona trebala ispuniti (2000.: 15-24).

U 'školi javnoga upravljanja', prema Börzel, postoje dvije distinktivne uporabe *policy mreža* – kao analitičkoga oruđa i kao širega pristupa s teorijskim pretenzijama. U prvoj varijanti, mreže su samo okvir interpretacije i ne čine supstituciju za teorijsko objašnjenje, nego skupinu alata (*tool box*) za deskripciju i mjerenje. Taj pristup odgovara tezi o *policy mrežama* kao konceptualnom okviru za empirijska istraživanja (*policy networks analysis*), koji

⁸ Shvaćanje javnoga upravljanja kao procesa jest dinamička perspektiva pojma koja se odnosi na dva osnovna elementa – upravljanje javnim upravljanjem (*governance steering*) i koordinaciju.

⁹ Hijerarhijska struktura javnoga upravljanja odnosi se na aranžman u kojemu je država još uvijek ključni i dominantni akter, koji može izvršavati kontrolu po vertikali. Tržište, kao mehanizam javnoga upravljanja, jest arena kooperacije ekonomskih aktera. Zajednica se odnosi na komunitarističko shvaćanje javnoga upravljanja, kao upravljanje bez vlasti, uz isticanje značenja osjećaja kolektivne odgovornosti i građanskoga duha.

dijeli velike sličnosti s faznim modelom. Također, u ovoj varijanti, teže je odvojiti ‘školu javnoga upravljanja’ od ‘škole posredovanja interesa’ između države i interesnih skupina (1998.: 258-259).

Drugi pristup naglašuje značenje obrasca odnosa nad karakteristikama aktera, a *policy* mreže se shvaćaju kao zaseban oblik upravljanja u suvremenim političkim sustavima. Moderna su društva karakterizirana porastom i opsega i vrsta javnih politika, te funkcionalnom međuovisnosti javnih i privatnih aktera u kreiranju javnih politika. Te okolnosti potiču razvoj *policy* mreža kao zasebnoga modusa javnoga upravljanja, jer omogućuju vlasti da mobilizira resurse koji su široko raspršeni među mnoštvom javnih i privatnih aktera. Dakle, mreže reflektiraju promjenu odnosa države i društva i u manjoj mjeri je riječ o analitičkoj perspektivi, a više o prikazu stvarnih promjena u strukturi *polityja* i predstavljaju rješenje za probleme koordinacije tipične za suvremena društva (Börzel, 1998.: 259-261).

Ni tu *policy* mreže, kao oblik javnoga upravljanja, zapravo ne konstituiraju teoriju (Börzel, 1998.: 263), nego model. Stoga njemački autori iz Max Planck instituta (ponajviše Renate Mayntz i Fritz Scharp) razvijaju institucionalistički pristup usmjeren na aktere (*actor-centered institutionalism*), u kojemu *policy* mreže kombiniraju s teorijom igara, teorijama razmjene ili teorijama međuovisnosti zbog resursa, dok danski autori *policy* mreže u konceptualnom okviru javnoga upravljanja nadopunjuju, između ostalog, teorijama demokracije (Sørensen, Torfing, 2007.).

Danska škola

Najzanimljivija razrada javnoga upravljanja putem mreža jest ona danska na Sveučilištu Roskilde, koja se okuplja oko istraživačke skupine s Evom Sørensen, Peterom Bogasonom i Jacobom Torfingom kao najistaknutijim članovima. Svoj pristup, koji se razvija posljednjih desetak godina, nazivaju demokratskim mrežnim upravljanjem (*democratic network governance*). Škola zapravo dovodi u pitanje tezu da *policy* mreže dokidaju demokratska načela zato što nisu pod demokratskom kontrolom i ne poznaju za demokraciju ključno polaganje računa (*accountability*) (Börzel, 1998.; Pierre, Peters, 2000.). Nasuprot tvrdnjama da sâma participacija nedržavnih aktera ne znači nužno i demokraciju i veću razinu legitimacije (Börzel, Panke, 2007.), ova škola ističe da se upravo pluralnošću uključenih aktera potiče i uvećava demokratska legitimnost kreiranja javnih politika i upravljanja (Sørensen, Torfing, 2007.a: 3-8). Osobito iz perspektive postliberalnih shvaćanja demokracije, mreže javnoga upravljanja (*governance networks*) mogu na različite načine unaprijediti demokraciju, iako, dakako, ne bezuvjetno i ne bez određenih problema (Sørensen, Torfing, 2007.b). Upravo pitanje koje demokrat-

ske probleme i potencijale sadržava mrežno javno upravljanje jedno je od ključnih istraživačkih pitanja ove škole.

Kako su i *policy* mreže i javno upravljanje vrlo često konfuzni pojmovi koji pokrivaju mnogo različitih fenomena, danska se škola koristi pojmom mreža javnoga upravljanja samo za specifičan tip mreža i određeni oblik javnoga upravljanja. Odnose se na (1) razmjerno stabilno horizontalno ustrojstvo međuovisnih, ali i autonomnih aktera, (2) čija se interakcija dominantno odvija kroz pregovaranje, (3) unutar određenoga regulativnog, normativnog i kognitivnoga okvira, (4) koje se samoregulira unutar ograničenja postavljenih od izvanjskih agencija, te (5) koje pridonosi proizvodnji javnih svrha (*public purpose*) (Sørensen, Torfing, 2007.a: 9). Posljednji je kriterij izrazito utjecajan jer danska škola mrežama javnoga upravljanja ne drži one koje ne pridonose proizvodnji javnih dobara i usluga, odnosno rješavanju kolektivnih problema.

Pristup se prikazuje kao ‘retroduktivan’ (*retroductive*), u smislu da nije vođen čistom empirijskom indukcijom, niti strogom teorijskom dedukcijom. Uz značajnu empirijsku orijentaciju, pristup ima eksplanatorne ambicije, no ne u smislu determinističkih kauzalnosti koje bi se iskazivale u zakonitosti (Sørensen, Torfing, 2007a). Time se otklanjaju Dowdingove kritike na račun pristupa sa stajališta mreža, te se pokazuje da je Marshova i Smithova teza o epistemološkim razlikama koje su u osnovi kritike opravdana. Također, s obzirom na to da i se danski pristup mreža javnoga upravljanja koristi nizom teorijskih pristupa kao “nadopunom” *policy* mreža, poput institucionalizma ili teorija demokracije, pokazuje kako ipak još uvijek nije riječ o teoriji u smislu razine teorijskoga diskursa Ostromovih, nego možda više o modelu unutar šire teorijske priče.

Sumarni pregled shvaćanja i uporabe policy mreža

Cijeli niz shvaćanja pojma *policy* mreža i načina njihove uporabe u istraživanju javnih politika na najjednostavniji način, a stoga i vrlo koristan, sumira Tanja Börzel (1998.), podjelom na dvije škole i dva načina primjene u istraživanjima, kao što je prikazano u *Tablici 1*.

Kritike na račun *policy* mreža u recentnoj literaturi, koje su prikazane u ovome radu, uglavnom se odnose na ‘školu posredovanja interesa’, odnosno anglosaksonsku tradiciju (Börzel, 1998.). Tomu su dva osnovna razloga. Prvi, banalni, jest taj što je ipak posrijedi nešto starija razrada pojma, koja je jednostavno dala kritičarima više vremena. Drugi je razlog bitan. Očito je intencija da *policy* mreže postanu teorija koja u svojoj osnovi ima strogu kauzalnost bila potpuno promašena. Strogi epistemološki pozitivizam, te kvantitativna metodologija i statistička analiza podataka nisu pogodni niti plodonosni za razvoj ideje o *policy* mrežama.

Tablica 1.: Konceptualizacija *policy* mreža

	‘Škola posredovanja interesa’	‘Škola javnoga upravljanja’
Policy mreže kao analitičko oruđe*	<i>Policy</i> mreže kao tipologija odnosa države i društva	<i>Policy</i> mreže kao model za analizu nehijerarhijskih oblika interakcije između javnih i privatnih aktera u kreiranju javnih politika
Policy mreže kao teorijski pristup**	Struktura <i>policy</i> mreže kao determinanta <i>policy</i> procesa i <i>policy</i> ishoda	<i>Policy</i> mreže kao specifičan oblik javnoga upravljanja

Izvor: Börzel, 1998.: 265

*Odnosi se na gledište koje se u ovom radu naziva analiza *policy* mreža (*policy network analysis*).

** Odnosi se na gledište koje se u ovom radu naziva pristup sa stajališta mreža (*policy networks approach*).

Shvaćanje *policy* mreža kao oblika javnoga upravljanja nešto sporije i kasnije prodire u anglosaksonsku literaturu, krajem devedesetih kroz radove Rhodesa. “To zanemarivanje je tim više žalosno stoga što koncepcija javnoga upravljanja može ponuditi ‘teorijski plodniji’ pristup *policy* mrežama” (Rhodes, cit. prema Börzel, 1998.: 265). Osim Rhodesa, i Marsh i Smith (2000.) iz anglosaksonске tradicije, u svojem tzv. dijalektičkom pristupu *policy* mrežama, koji razvijaju posljednjih sedam, osam godina, pokušavaju naglasiti značenje strukture u istraživanju *policy* mreža.

Shvaćanje *policy* mreža kao jedne od struktura javnoga upravljanja postaje dominantnim u literaturi o javnim politikama. Naime, ako se *policy* mreže mogu plodonosno koristiti samo kao oruđe za strukturiranje empirijskoga istraživanja određene pridjevske politike, u smislu širokoga konceptualnog okvira sličnog faznom modelu *policy* procesa, onda ta uporaba ideje o *policy* mrežama zasigurno u većoj mjeri odgovara ‘kišobranskom’ pojmu javnoga upravljanja koji sadržava brojne karakteristike suvremenoga odnosa politike i uprave prema društvu i obratno. Pojam javnoga upravljanja, u ovom slučaju nadređen pojmu *policy* mreža, opsežniji je od strogoga određenja mreža kao tipologije odnosa države i društva. S druge strane, ako ideja o *policy* mrežama ima potencijala iznjedruti znatnija teorijska objašnjenja, čini se da su šanse za takav razvoj svakako veće ako ih se shvaća kao posve specifičnu strukturu suvremenoga procesa upravljanja, stoga i preciznije definiranu, a ne kao pojam koji može objasniti baš svaki odnos države i društva.

Zaključak – zašto je pristup sa stajališta mreža bitan, posebice za politologiju

Perspektiva *policy* mreža je bitna, između ostaloga, posebice stoga što potječe iz vrlo raširene kritike *policy* znanosti kao izrazito tehnokratskih i nenormativnih (v., primjerice, Fischer, 2006.). Ta se kritika u mnogo većoj mjeri odnosi na *policy* analizu (dio *policy* znanosti koji generira specifično znanje za svrhe samoga *policy* procesa), nego na *policy* studije (dio *policy* znanosti koji teži “uhvatiti” cjelinu procesa, koji generira znanje o *policyju*). Možda je tomu jedan od razloga to što je na “... sveučilištu pobijedila politička znanost, no ekonomija je pobijedila na ‘hodnicima vlasti’.” (Colebatch, 2004.: 77).¹⁰ Kritika *policy* znanosti kao izrazito nenormativne, rezultirala je sve intenzivnijim “uvlačenjem” politike kao borbe za moć (*politics*) u istraživanja javnih politika, kroz naglašavanje kako neprekidna napetost i međupovezanost *policyja* i *politicsa* znatno utječe i na kreiranje javnih politika i na njihove ishode. Moglo bi se reći da je rezultat tih kretanja razvoj dviju velikih “struja” unutar *policy* znanosti. Postpozitivistički pristupi analizi javnih politika,¹¹ koji također kreću od navedene kritike, čine prvu, a druga je razvoj pristupa sa stajališta mreža, odnosno širega konceptualnog okvira javnoga upravljanja.

Time što je prikaz *policyja* kao strukturirane interakcije niza državnih i nedržavnih aktera, kao nositelja moći čija suradnja i sukobi (ali i identiteti, vrijednosti i stavovi) znatno određuju kreiranje javnih politika, postao nezaobilaznim aspektom analize javnih politika (Colebatch, 2006.), s jedne strane, uvećalo utjecaj političke znanosti unutar interdisciplinarnih *policy* znanosti, a, s druge strane, povećalo značenje javnih politika kao poddiscipline političke znanosti. Tezu dodatno elaborira Fritz W. Scharpf. Autor ističe kako se istraživanja javnih politika mogu podijeliti na dvije osnovne skupine: ona koja su usmjerena na rješavanje problema (*problem-oriented*) i ona koja se usmjeruju na interakciju (*interaction-oriented*). Prvi tip istraživanja uglavnom se bavi odgovaranjem na pitanja o mogućim uzrocima konkretnoga kolektivnog problema te o najboljem načinu njegovoga rješavanja. U istraživanju javnih politika orijentiranom na problem dominiraju druge discipline, ovisno o pridjevskoj politici koja je posrijedi, primjerice, ekonomija u ekonomskoj politici, medicina u zdravstvenoj politici, različite prirodne znanosti u ekološkoj politici ... Interakcijski pristup ponajprije se bavi legitimnošću određenoga sustava kreiranja javnih politika. Upravo za ovaj drugi

¹⁰ Za objašnjenje istoga argumenta o nenormativnosti i tehnokratskoj naravi *policy* analize, v. Fischer (2006.).

¹¹ Primjerice, Frank Fischer ističe kako je *policy* argumentacija, primarni interes diskurzivne *policy* analize, usko povezana s uporabom moći, te se zalaže za integraciju empirijske i normativne analize javnih politika (2006.: 226-228).

pristup politička znanost (i politička sociologija) imaju jedinstvene profesionalne kompetencije (1997.: 10-15).

I Tanja Börzel (1998.) ističe kako, neovisno o kojoj školi je riječ, izazov cijeloga pristupa jest, s jedne strane, sustavno pokazati kako *policy* mreže ne samo da postoje, nego su stvarno i relevantne za *policy* proces. S druge strane, dvosmislenosti pojma *policy* mreža treba prići na način da se pokaže potiču li one ili umanjuju efikasnost, te posebice legitimnost kreiranja javnih politika (Börzel, Panke, 2007.). A upravo povezivanje pristupa s pojmom javnoga upravljanja, koji "... povezuje politički sustav s njegovom okolinom, može dovršiti projekt da politička znanost postane relevantnijom za javne politike" (Pierre, Peters, 2000.: 1). Osobito je bitno za političku znanost to što se time pozornost usmjeruje na transformaciju uloge države na početku 21. stoljeća (Pierre, Peters, 2000.), odnosno, u istraživanju javnih politika, na to kako se danas donose javne odluke, kako se postavljaju ciljevi kolektivnoga djelovanja, kako se provode te koliko se ostvaruju. Na kraju, primjer danske škole pokazuje da ideja o *policy* mrežama može znatno pridonijeti i pitanjima o tome što danas demokracija jest, te što su njezini suvremeni problemi i potencijali.

Literatura

- Bogason, Peter, 2006.: Networks and Bargain in Policy Analysis. u: Peters, Guy B./Pierre, John (ur.), *Handbook of Public Policy*, SAGE Publications, London: 97-115
- Börzel, Tanja A., 1998.: Organizing Babylon – Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration*, 76: 253-273
- Börzel, Tanja A./Panke, Diana, 2007.: Network Governance – Effective and Legitimate?, u: Sørensen, Eva/Torfinn, Jacob (ur.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke: 153-166
- Colebatch, Hal K., 2004: *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Colebatch, Hal K., 2006.: Policy, Models, and the Construction of Governing, u: Colebatch, Hal K. (ur.), *The Work of Policy. An International Survey*, Lexington Books, Lanham: 3-19
- DeLeon, Peter, 1999. The Stages Approach to the Policy Process: What Has It Done? Where Is It Going?, u: Sabatier, Paul A. (ur.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder: 19-31
- Dowding, Keith, 1995.: Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, 43: 136-158
- Dowding, Keith, 2001.: There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities, *Political Studies*, 49: 89-105

- Fischer, Frank, 2006.: *Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments*, u: Fischer, Frank/Miller, Gerald J./Sidney, Mara S. (ur.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Taylor and Francis CRC Press, London: 223-236
- Hupe, Peter L./Hill, Michael J., 2006.: *The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process Beyond the Stages Model*, u: Peters, Guy B./Pierre, John (ur.), *Handbook of Public Policy*, SAGE Publications, London: 13-30
- Howlett, Michael i M. Ramesh, 1995.: *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford
- John, Peter, 1998.: *Group and Network Approaches*. u: John, Peter, *Analyzing Public Policy*, Pinter, London: 66-91
- John, Peter, 2001.: *Policy networks*, u: Nash, Kate/Scott, Alan (ur.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell, Oxford/Malden: 139-149
- Kickert, Walter J. M./Klijn, Erik-Hans/Koppenjan, Joops F..M. (ur.). 1997.: *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. SAGE Publications, London / Thousands Oaks/New Dehli
- Lowi, Theodore J., 1988.: *Foreword. New Dimensions in Policy and Politics*, u: Tatalovich, Raymond/Daynes, Byron W. (ur.), *Social Regulatory Policy. Moral Controversies in American Politics*, Westview Press, Boulder/London: X-XXI
- Lowi, Theodore J., 1972.: *Four Systems of Policy, Politics and Choice*. *Public Administration Review*. (32)4: 298-310
- Marsh, David, 1998.: *The Development of the Policy Network Approach*, u: Marsh, David (ur.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham/Philadelphia: 3-17
- Marsh, David/Smith, Martin J., 2000.: *Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach*, *Political Studies*, 48: 4-21
- Marsh, David/Smith, Martin J., 2001.: *There is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks*, *Political Studies*, 49: 528-541
- Ostrom, Vincent/Ostrom, Elinor, 1997.: *Cultures: Frameworks, Theories and Models*. u: Ellis, Richard J./Thompson, Michael (ur.), *Culture Matters: Essays in Honor of Aron Wildavsky*. Boulder, Westview Press: 79-88
- Petak, Zdravko, 2008.: *Javne politike i problemi modernog upravljanja*, *Hrvatska javna uprava*, 8(2): 443-462
- Peters, Guy, 1998.: *Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality*, u: Marsh, David (ur.), *Comparing Policy Networks*, Open University Press, Buckingham/Philadelphia: 21-32.
- Peterson, John, 2004.: *Policy Networks*, u: Wiener, Antje/Diez, Thomas (ur.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford: 117-135
- Pierre, Jon/Peters, Guy, 2000.: *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, New York

- Rhodes, R. A. W., 2006.: Policy Network Analysis, u: Moran, Michael/Rein, Martin / Goodin, Robert E. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford: 425-448
- Sabatier, Paul A., 1999. The Need for Better Theories, u: Sabatier, Paul A. (ur.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder: 3-17
- Scharpf, Fritz W., 1997.: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview, Boulder/Oxford
- Schlager, Edella, 1999.: A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process, u: Sabatier, Paul A. (ur.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder: 233-260
- Sørensen, Eva/Torfin, Jacob, 2007a: Introduction, u: Sørensen, Eva/Torfin, Jacob (ur.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke: 1-21
- Sørensen, Eva/Torfin, Jacob, 2007b: Theoretical Approaches to Democratic Network Governance, u: Sørensen, Eva/Torfin, Jacob (ur.), *Theories of Democratic Network Governance*, Palgrave Macmillan, Basingstoke: 233-246

Ana Petek

*POLICY NETWORKS AND PUBLIC POLICY RESEARCH
– ADVANTAGES AND DISADVANTAGES*

Summary

The use of policy networks in the research of public policies includes identifying policy actors (both state and non-state actors) and determining the type of their relations, with the purpose of description and analysis of the policy process. The basic assumption of the approach is that contemporary policy-making is characterised by sharing of responsibilities for policy-making among state and the non-state actors. The approach is faced with a critical charge that it doesn't make a clear distinction between dependent and independent variables, and that it does not contain an implicit causal logic that could be falsified. Even though this criticism is partly justified, the policy networks approach should not be dismissed, albeit it should not be understood as a theory (in the sense of E. and V. Ostrom's level of theoretical discourse). Furthermore, the criticism mostly affects the 'interest intermediation school', which understands policy networks as generic term for different forms of state-society relations. Thus, the 'governance school' is much more fruitful for the development of policy networks idea. The 'Governance school' of policy networks approach can be understood as a framework and/or a model. Firstly, the policy networks approach has most similarities with the cycle model of policy process and the two approaches are closely related frameworks of public policy research. The characteristics of contemporary policy-making calls for adding policy networks to the cycle model and, in this perspective, the policy networks approach becomes an analytical tool-box for organizing empirical material. Secondly, policy networks are conceived as a specific form of governance, which becomes dominant in the recent literature. Within this perspective, ideas about policy networks have bigger theoretical ambitions, but are still developed at a level of a model, and not theory.

Key words: policy network, policy actors (state and non-state), governance, interest intermediation, policy network analysis, policy network approach



Mailing address: Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6,
HR 10 000 Zagreb. *E-mail:* ana.petek@fpzg.hr