

RAZISKOVANJE POLICY OMREŽIJ²

Povzetek. V prispevku je razvoj koncepta policy omrežij umeščen v sodobna sociološka in politološka raziskovalna prizadevanja na področju analize omrežij. Avtorica v prispevku zagovarja tezo, da je analizo omrežij mogoče smiselno povezati s preučevanjem socialnega in političnega kapitala v določeni družbi. Študije sodelavcev v okviru projekta 'Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji' so prikazani kot ilustracija raznolikih možnosti uporabe koncepta policy omrežij, in sicer: a) v preučevanju razvoja interesno-skupinskega sistema in njegovega delovanja v kontekstu demokratičnega prehoda; b) v analizi notranje strukture in značilnosti razmerij, v katere vstopajo interesne skupine in odločevalci v procesu oblikovanja politik; c) pri preučevanju metod in strategij lobiranja; d) pri preučevanju razmerij med centralno in lokalno vlado v procesu oblikovanja politik; e) pri spremljanju dinamike razmerij med (so)oblikovalci politik; f) analizi povezanosti med prakso policy omrežij in učinkovitosti ekonomskega sistema ter g) v razvoju policy svetovanja vladnim in nevladnim akterjem.

Ključni pojmi: analiza omrežij, policy omrežje, socialni kapital, politični kapital, Slovenija

Razvoj 'omrežnih' raziskovalnih pristopov

Raziskovanje družbenih in političnih aktivnosti s pomočjo analize omrežij je eden od najobetavnejših usmeritev v sodobni sociologiji in politologiji. Čeprav pojem 'analiza omrežij' vzbuja vtis o relativno homogenem raziskovalnem pristopu pa gre v resnici za konstelacijo raznolikih raziskovalnih strategij (Emirbayer and Goodwin 1994). Raziskovalci jih uporabljajo za razlago vzorcev razmerij, v katere so vpleteni družbeni akterji v procesu uveljavljanja svojih interesov. Pojem družbeni akterji na tem pestrem področju raziskovanja zajema različne enote analize. Na nekaterih segmentih lahko govorimo o medosebnih razmerjih. Izvorna sociološka definicija socialnega omrežja tako zajema povezave znotraj določene kroga oseb (Vaughn 1972, 37). Na drugih segmentih pojem omrežja zajema

¹ Dr. Danica Fink-Hafner, izredna profesorica na Fakulteti za družbene vede.

² Članek je nastal v okviru raziskave 'Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji', Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede, Ljubljana. Raziskavo so podprli: Ministrstvo RS za znanost in tehnologijo, Državni zbor in Gospodarska zbornica Slovenije.

med-organizacijska razmerja / omrežja. Na področju politološkega raziskovanja pa se pojem omrežja nanaša na razmerja med policy akterji, t.j. akterji, ki sodelujejo v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Policy akterji so lahko tako vplivni posamezniki kot tudi različne organizacije, interesne skupine in državne oziroma paradržavne ustanove.

Kombinacija funkcionalnih, strukturalnih in relacijskih analiz omrežij vključuje tudi spoznavanje obnašanj, zaznav in stališč vpletenih akterjev. Zato naj bi po mnenju Emirbayerja in Goodwina (1994, 1418, 1419) analize omrežij ne ponujale le opise načinov, na katere so akterji v družbi med seboj povezani, temveč naj bi omogočale tudi vpogled v bolj kompleksne vzročne mehanizme, ki oblikujejo razmerja med akterji v družbenem sistemu. Čeprav torej 'omrežni' koncept velja za 'meso-koncept', lahko prispeva k razumevanju socialno-političnih sprememb, seveda ob upoštevanju kontekstualnih variabel, ki vplivajo na (pre)oblikovanje omrežij in njihovo notranjo dinamiko.

V okviru raziskovalnega projekta *Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji* se naslanjamo predvsem na prenos 'omrežnega' pristopa na področje raziskovanja političnih razmerij, še posebej razmerij, ki se oblikujejo v procesu oblikovanja in izvajanja javnih politik. Pri tem je raziskovalna skupina poskušala ustvarjalno uporabiti politološka dognanja glede uporabe 'omrežnega' koncepta. Sistematična dognanja na tem področju so relativno nova (npr. Jordan and Schubert, eds. 1992). Politološko neposredno relevantni prispevki, zasnovani na 'omrežnem' pristopu, so namreč začeli v pomembnejši meri vznikati šele v drugi polovici osemdesetih let.

Poleg razvoja koncepta 'policy omrežja' z nekaterimi njegovimi predhodniki, se zdi vedno bolj koristen tudi politološki razvoj koncepta socialnega kapitala. Koncept socialnega kapitala (social capital) je Coleman (1988) opredelil kot nekakšno vzporednico konceptu omrežij. Colemanov koncept zajema razmerja med osebami (relations among persons). Ta razmerja obravnava kot samostojno spremenljivko oz. kot dejavnik delovanja družbe. To spremenljivko tudi vrednoti, in sicer na izrazito pozitiven način - kot 'javno dobro' (public good). Socialni kapital gre razumeti predvsem kot pojem, ki združuje značilnosti socialne organizacije (značilnosti kot so zaupanje, norme in omrežja). Te značilnosti po mnenju zastopnikov koncepta socialnega kapitala lahko izboljšajo učinkovitost družbe s pospeševanjem koordiniranih akcij. Vaughn (1972) je v takrat še precej pionirskem raziskovanju omrežij na ravni Evropske skupnosti odkril, da omrežja sama po sebi delujejo kot samostojne variable in tako vplivajo na obnašanje posameznih članov omrežja. Tudi Coleman, izvirni avtor koncepta, socialni kapital opredeljuje kot vir za akcijo, kot dejavnik izboljševanja ekonomske učinkovitosti družbe, učinkovitega oblikovanja politik ter kot dejavnik izboljševanja učinkovitosti političnega sistema nasploh (Whiteley and Seyd 1996, 1). Za politologe je zanimiv novejši razvoj koncepta socialnega kapitala v smeri razlikovanja med socialnim in političnim kapitalom. Whiteley and Seyd (1996) pojmujeta politični kapital kot poseben primer socialnega kapitala. Politični kapital je opredeljen predvsem z zaupanjem ljudi v ustanove političnega sistema ter s spoštovanjem teh ustanov. Če državljani visoko cenijo državne ustanove, če zaupajo, da te ustanove dobro delujejo in

oblikujejo učinkovite politike, potem država po mnenju Whiteleya in Seyda poseduje visoko stopnjo političnega kapitala. V Sloveniji, kjer je korporativna tradicija zelo bogata (o tem npr. Lukšič I. 1997), je politični kapital do neke mere rezultat civilno družbene in državne strani (neo)korporativnih omrežij. Zato najbrž ni slučaj, da raziskave Slovenskega javnega mnenja (Toš, longitudinalni projekt) kažejo, da sindikati, pomemben segment neokorporativnih razmerij v novem slovenskem političnem sistemu, participirajo na podobno nizkem političnem kapitalu kot državne strukture.

Tako koncept (policy) omrežij kot koncept socialnega (oz. političnega) kapitala sta združljiva z nekaterimi splošnimi ugotovitvami literature o demokratičnih prehodih. V zadnjem času tako vse več 'tranzitologov' poudarja, da sta razvoja interesno skupinskega sistema in posvetovalne politike nujna, čeprav ne tudi zadostna pogoja uspešne konsolidacije demokracije v državah še aktualnega demokratičnega prehoda (o tem Fink-Hafner, 1998b). Ta dva pogoja pa se praktično izražata ravno v vzpostavljanju policy omrežij, ki poleg državnih akterjev, političnih strank, vključujeta v krog relevantnih so-odločevalcev tudi civilno-družbene akterje. V raziskavi 'Razvoj policy omrežij in lobiranje v Sloveniji' smo poskušali ustvarjalno uporabiti ravno zgoraj omenjene stične točke med preučevanjem demokratičnega prehoda ter spreminjanja meso-ravni politike v Sloveniji na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta.

Razvoj koncepta policy omrežij (policy networks)

Koncept policy omrežij je izredno dragocen v empiričnem raziskovanju koncept glede kritičnih sprememb v političnem vladanju modernih demokracij. Politologi vidijo njegovo posebno vrednost prav v zmožnosti razkrivanja bogatih variacij v svetu razmerij med družbo in državo (Atkinson and Coleman 1992). Poleg tega omogoča vpogled v razmerja in procese, ki so pogosto javnosti oz. 'navadnim državljanom' prikriti. Vpogled v policy omrežja in njihove povezave s stabilnejšimi, globlje strukturno opredeljenimi političnimi omrežji pa šele omogoča razkrivanje praktično delujočih mehanizmov političnega odločanja.

V sodobnih družbah tako državljanji kot družboslovci ugotavljajo dvojnost normativne opredelitve procesov političnega odločanja na eni strani ter dejanskih procesov političnega odločanja. Zlasti na nekaterih sektorjih javnih politik, kot npr. na področju obrambnih politik pa tudi t.i. notranjih zadev sodobne družbe, poznajo tudi redukcijo političnega odločanja na procese, ki so zaprti za sodelovanje civilno-družbenih akterjev ali pa so celo tajni. Glede na to, da družboslovci lahko raziskujemo le na podlagi dostopnih podatkov, je prav slednji segment političnega najslabše raziskan. In vendar je v družboslovju v zadnjem desetletju opaziti razvoj raziskovalnega interesa, metodoloških pristopov oz. konceptov, ki omogočajo nekoliko globlji vpogled v realne procese političnega odločanja vsaj v za državo manj občutljivih segmentih, kot to velja za upravljanje podsistemov represivnih aparatov države.

Še do nedavna so policy analitiki in politologi poskušali razkrivati formalno in neformalno v procesih političnega odločanja predvsem v okviru pluralističnega pristopa in z uporabo klasičnih družboslovnih raziskovalnih metod - še zlasti intervjujev in študijev primerov (npr. Dahl, Richardson). Tak raziskovalni pristop je bil notranje precej nestrukturiran, kritiki pa so neredko opozarjali na neustreznost posploševanja raziskovalnih ugotovitev na podlagi študijev primerov ali pa preveliko fragmentarnost raziskovalnih ugotovitev in pomanjkanje razvoja teorije na tem raziskovalnem področju. Pomembno metodološko inovacijo pomeni oblikovanje koncepta policy omrežij, ki se intenzivno razvija v devetdesetih letih na temelju dveh pomembnih izhodišč: 1. na natančni opredelitivi strukturnih, relacijskih in komunikacijskih elementov znotraj segmenta akterjev, ki sodelujejo v procesu oblikovanja in izvajanja določenih politik ter 2. na podlagi ustvarjalne sinteze metodoloških prizadevanj na področju politologije, sociologije, organizacijskih ved (npr. Nohria and Eccles 1992; Knoke, Pappi, Broadbent, Tsujinaka 1996) in na povezovanju ekonomskega in sociološkega toka raziskav na področju preučevanja družbene akcije (npr. Colemanov koncept socialnega kapitala, 1988) pa tudi metodoloških prispevkov etnometodologije.

Očitno je, da govorimo o navezavi razvoja koncepta policy omrežij na razvoj sorodnih raziskovalnih pristopov oz. metod na področju različnih družboslovnih znanstvenih disciplin. Njihov skupni imenovalac je težnja k celostnemu raziskovalnemu pristopu, ki bo vključeval funkcionalni aspekt. Zlasti pluralisti vidijo omrežja predvsem kot model interesnega posredovanja prek interesnih skupin (Marsh), strukturalisti (npr. Knoke 1990) pa se posvečajo relacijskim aspektom sodelovanja različnih akterjev, ki so med seboj povezani z angažiranjem ob določeni tematiki. Celo kritiki koncepta policy omrežij (npr. Dowding 1995) priznavajo, da potencial uporabe tega koncepta sega prek meso ravnih in da obstajajo možnosti za razvoj teorije omrežij. Kot pomemben predpogoj razvoja tovrstne politološke teorije, pa npr. Dowding vidi v uporabi sociološke tradicije raziskovanja omrežij vključno z ustreznimi raziskovalnimi instrumenti in tehnikami.

Glede na to, da je koncept omrežij osredotočen na mikro raven, družboslovci opozarjajo na problem prepada med mikro in makro raziskovanjem. V empiričnem raziskovanju mnogi raziskovalci policy omrežij poskušajo odpravljati ta prepad z navezovanjem na različne teorije. Knoke, Pappi, Broadbent, Tsujinaka (1996) npr. gradijo na teoriji izmenjav (exchange theory), avtorji kot sta Jordan, Richardson na pluralizmu, Marsh D. pa se npr. nagiba k neo-marksizmu. Očitno je koncept policy omrežij možno uspešno uporabiti tudi v okviru teorije demokratičnih prehodov (Fink-Hafner 1998a) ali katere od teorij evropskih integracijskih procesov (Fink-Hafner 1998b; Vaughn 1972). Predvidevamo, da je še precej drugih možnosti 'poročanja' koncepta policy omrežij z različnimi teoretskimi pristopi. Očitno se raziskovalci odločajo za kombinacije koncepta z določeno teorijo na podlagi več dejavnikov. Med njimi so verjetno pomembni naslednji: ključne socialno-politične značilnosti družbenega oz. političnega konteksta, znotraj katerega raziskujejo policy omrežja; matično znanstveno področje, kjer so se primarno usposobili za družboslovno raziskovanje; raven, na katero se osredotočajo v svojem empiričnem raziskovanju (npr. medosebni odnosi, medorgani-

zacijski odnosi); aspekt, na katerega se osredotočajo (npr. komunikacijski, strukturni, interesni). Verjetno vsaj do neke mere vpliva na izbor teorije tudi osebna vrednotna opredeljenost raziskovalca, ki pa naj ne bi zmanjševala metodološko pojmovane objektivnosti.

Določnice policy omrežij: funkcijske, strukturne, relacijske, kulturne, identitetne, historične

Pluralisti so po mnenju nekaterih avtorjev speljali politološko pozornost od strukture države k interesno skupinski politiki. Novejša težnja raziskovalcev k preučevanju razmerij med civilno družbo in državo pa prinaša postopno vračanje k institucijam in strukturi vlade oz. države (Atkinson and Coleman 1992, 155), vendar upoštevajoč civilno-družbeni segment so-oblikovalcev in so-izvajalcev javnih politik. Emirbayer in Goodwin (1994) opozarjata, da ta novi raziskovalni tok ne more razložiti oblikovanja, obnavljanja in transformiranja omrežij, če ne upošteva historičnih, identitetnih in kulturnih aspektov policy omrežij. Še več, le *historični* pogled naj bi omogočal sintezo socialno strukturalne analize, kulturalne analize ter analize dinamike omrežij.

Z razvojem koncepta policy omrežij se tako množijo zahteve po vključevanju dodatnih variabel v analizo. Na sedanji stopnji razvoja koncept policy omrežij že zajema bogat kompleks elementov, ki pa se ne pojavljajo vsi hkrati pri vseh avtorjih na tem področju. Hecló, Wildavsky in Rhodes tako štejejo elemente mikro-ravni (omrežja kot med-osebna razmerja med policy akterji) za zelo pomembne. Emirbayer in Goodwin (1994, 1414) poleg mikro in makro ravni in njune vzajemne interkcije, omenjata še 'objektivne, supra-individualne vzorce družbenih razmerij'. Rhodes posebej poudarja *strukturne* elemente policy omrežij, pa naj gre pri tem za medorganizacijska ali interpersonalna omrežja. Iz pregleda analiz omrežij, Emirbayer in Goodwin (1994) pa so razvidni še mnogi drugi elementi in dimenzije, kot npr. avtonomija *kulturnih struktur (okvirov) kot 'konkretnih socialnih entitet'*, kulturnih idiomov, 'kulturnih leč' in diskurzivnih dejavnikov. Po mnenju nekaterih avtorjev (pregled v Emirbayer and Goodwin 1994, 1436-1442; Coleman 1988; Whiteley in Seyd 1996) je zelo pomembna tudi *konceptualizacija identitete*, ki zajema normativno evalvacijo (npr. zavzemanje pozicije ob simboličnem polariziranju družbene in metafizične realnosti v antitetične kategorije "čisto-onesnaženo", "pravično in krivično", "sveto in posvetno"). V takih okoliščinah so določene identitete, interesi in smeri akcije vrednotene bolj kot druge. Lahko pride celo do skrajnosti, ko so posamezniki oz. skupine prej pripravljene žrtvovati materialne interese kot pa privrženost določenim identitetam, interesom in smerem akcije.

Doslej smo našli nekaj bolj abstraktno opredeljenih elementov za raziskovanje (policy) omrežij. V empiričnem raziskovanju pa je seveda potrebno variable oz. njihove indikatorje opredeliti tako natančno, da se jih da meriti. Doslej najbolj nazoren pregled empiričnega raziskovanja policy omrežij je zbornik prispevkov v tematski številki *European Journal of Political Research - EJPR* (1992, 1-2). Tu avtor-

ji predlagajo nekaj metodoloških konkretizacij empiričnega raziskovanja značilnosti policy omrežij. Variable oz. indikatorje, ki predstavljajo ključne značilnosti policy omrežij, bi lahko po Vaghnu v grobem razdelili na dva segmenta - na morfologijo ter na interakcijo - katera pa pri operacionalizaciji ni mogoče vedno jasno razločiti.

Avtorji EJPR (1992, št.1-2) predlagajo raziskovanje policy omrežij s pomočjo merjenja naslednjih tipičnih značilnosti omrežij: empirična opredelitev enot v omrežju (njihovo število, izvorno okolje: civilna družba, država; širina in stabilnost tematike, okrog katere se omrežje oblikuje; stabilnost omrežja; kanali komuniciranja oziroma povezovanja med civilno-družbenimi akterji in državnimi akterji; razmerja med civilno-družbenimi akterji (tekmovalnost-sodelovanje; ne-reprezentativnost posameznih akterjev vis a vis državi); meje, notranja struktura in prevladujoča razmerja v omrežju (še posebej stopnja centralnosti države v omrežju, razmerja konflikt/sodelovanje); razporeditev moči znotraj omrežja; konvencije v notranjih komunikacijah; stopnja institucionalizacije; funkcije omrežja (kanaliziranje dostopa, posvetovanje, pogajanja, usklajevanja, sodelovanje v oblikovanju politik, sodelovanje v izvajanju politik, posredovanje javne avtoritete).

Raziskovalne metode in tehnike

Raziskovalna metoda, ki je bila sprva uporabljena za analizo policy omrežij, je bila v zgodnji fazi predvsem študij primera, kasneje pa so raziskovalci pričeli uporabljati v večji meri standardizirani intervju in anketo (Schneider 1992, 128; Grant 1992, 66; Emirbayer and Goodwin 1994, 1416). Emirbayer and Goodwin (1994, 1422) omenjata tudi pozicijsko analizo (npr. analizo sorodstvenih vezi in patron-client razmerij, ki skupaj povezujejo akterje znotraj sveta določene elite ali npr. analizo ekonomskih, političnih, osebnih vezi in porok kot opis slike socialne strukture Firenc v času vladavine Medičejcev). Enote raziskovanja so bile doslej raznovrstne: posameznik, skupina, organizacija ali celo družba (teritorialno opredeljeno omrežje družbenih odnosov). Novejše raziskovanje omrežij pa zajema tudi kombinacijo več nivojev in s tem omogoča povezovanje mikro- in makro- analize.

Tudi na področju tehnik je izbor možnosti kar pester, vendar pa tudi tu poznamo stranpoti. Tako Emirbayer in Goodwin (1994, 1446) gledata na matematično sofisticirane analize, ki ne vključujejo analize konteksta in historičnega vpogleda, kot na 'slepo ulico'. Dowding 1995 govori o različnih tehnikah (npr. oblikovanje zemljevidov in grafov omrežij, matrike sodelovanja v omrežju v nizu relevantnih dogodkov, tridimenzionalni zemljevidi komunikacijskih omrežij ipd.). Vaughn (1972) predstavlja diagram omrežja in poudarja smiselnost povezovanja analize omrežij s teorijo grafov. Za politološko raziskovanje je še posebej pomembno kombiniranje analize formalnih in neformalnih omrežij. Doslej je bilo nekaj politoloških poskusov v tej smeri, kot npr. grafični prikazi izbranih omrežnih struktur v dvo- in trodimenzionalnem prostoru (Schneider 1992).

Metodologija in študije v okviru projekta Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji³

Projekt je v veliki meri usmerjen v preučevanje (pre)oblikovanja policy omrežij v demokratičnem prehodu v Sloveniji. Raziskovalci policy omrežij so v devetdesetih letih pričeli ugotavljati, da procesov spreminjanja policy omrežij ni mogoče ustrezno raziskati in razložiti le z ozko političnega zornega kota. Do sprememb v policy omrežjih namreč pogosto prihaja zaradi prevajanja družbenih, ekonomskih in drugih sprememb v polje političnega. Prav zaradi kompleksnosti predmeta preučevanja, je bila raziskovalna skupina pri projektu 'Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji' sestavljena interdisciplinarno. V njem so sodelovali politologi, sociologinja in ekonomist. Poleg splošnega vprašanja o dinamiki in variacijah policy omrežij skozi čas (v procesu globoke politično-sistemske spremembe) smo se posvetili še vrsti drugih relevantnih aspektov preučevanja.

Raziskovalna pozornost je bila usmerjena tako v analizo tematskih področij kot tudi strukture nastajajočih ali preoblikujočih se policy omrežij, prevladujoče narave odnosov znotraj omrežij (konflikt/sodelovanje), notranjih razmerij moči v omrežjih, organizacijskih in drugih virov vpletenih interesnih organizacij, razmerij in značilnosti komuniciranja med civilno-družbenimi in državnimi akterji v policy omrežjih, vpliva mednarodnega povezovanja civilno-družbenih organizacij na delovanje 'slovenskih' policy omrežij. Deloma smo v raziskavo vključili tudi dinamični element - primerjalno oceno policy omrežij na istih področjih javnih politik v starem in novem sistemu, variacije v devetdesetih letih (npr. v povezavi s spremembami v vladi in razvojem interesno skupinskega sistema).

V raziskavi smo želeli pridobiti vpogled v dogajanja na meso-politični ravni, t.j. na ravni oblikovanja konkretnih političnih odločitev, ki zadevajo upravljanje različnih družbenih segmentov. Glede na to, da pojem policy omrežja predstavlja do neke mere novost v slovenskem družboslovju in glede na to, da se politični akterji v Sloveniji v veliki meri šele seznanjajo s terminologijo, ki je sicer v modernih in postmodernih demokracijah normalna sestavina političnega govora, smo v raziskavi želeli ugotoviti, ali sodelujoči v raziskavi v svojih političnih aktivnostih sploh zaznavajo elemente in procese, značilne za vzpostavljanje in delovanje policy omrežij. Ker je šlo za prvo tovrstno raziskavo v Sloveniji, smo se usmerili predvsem v eksplorativno razsežnost raziskave. Za zbiranje podatkov smo uporabili anketo, ki je vključevala standardizirana anketna vprašanja kot tudi vprašanja, primerna za standardizirani intervju. Upoštevali smo tudi rezultate že opravljenih anket med poslanci Državnega zbora (Zajc et. al 1992 in 1994), opravili pa smo še dodatno anketo med vodji delovnih teles državnega zbora (Fink-Hafner, januar 1996). Poleg tega so posamezni raziskovalci opravili nekatere dodatne intervjuje ter uporabili podatke, zbrane z drugimi raziskavami na istih področjih sektorskih politik (npr. okoljevarstvene, stanovanjske ipd.). Tako v projektu združujemo dva raziskovalna cilja - a) s čez-sektorskim pristopom pridobiti eksplorativni

³ Raziskovalni projekt (januar 1996 - junij 1998) izvaja skupina Fink-Hafner Danica (nosilka projekta). Samo Kropivnik, Marko Lah, Igor Lukšič, Andrej Lukšič, Srna Mandič, Mirjam Kotar v okviru Centra za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Ljubljana.

vpogled v procese (pre)oblikovanja policy omrežij v demokratičnem prehodu ter b) s sektorskim ali celo tematskim pristopom podrobneje razkriti konkretna policy omrežja in njihovo dinamiko skozi čas.

Na podlagi do sedaj opravljenega dela pri zbiranju, obdelavi in interpretaciji empiričnih podatkov, so bili pripravljene avtorski prispevki članov raziskovalne skupine. V nadaljevanju predstavljamo posamezne aspekte (pre)oblikovanja policy omrežij v demokratičnem prehodu v Sloveniji kot so jih člani raziskovalne skupine predstavili v prispevkih za tematsko številko Teorije in prakse.

Prispevek o (pre)oblikovanju policy omrežij v kontekstu demokratičnega prehoda v Sloveniji (Fink-Hafner D.) kaže na uporabnost koncepta policy omrežij pri preučevanju dinamičnih razmerij med interesnimi skupinami in vlado (v smislu government) v procesu oblikovanja in izvajanja politik v različnih socialno-političnih kontekstih - torej tudi v 'slovenskem'. Raziskavo po eni strani umešča v dosedanje specializirano raziskovanje specifičnih zvrsti policy omrežij na nekaterih izbranih področjih sektorskih politik (zlasti neo-korporativizma) in orisuje splošna dognanja o tem, kaj se je zgodilo s policy omrežji starega političnega sistema ter kako se (re)konstituirajo policy omrežja v novem političnem sistemu. Spreminjanje slovenske politične arhitekture je proces, ki ga interesne skupine dobro zaznavajo prek lastnih izkušenj o tem, kdo odloča, o čem, kako in na čigav račun. Tako kot rezultati rezikav med poslanci državnega zbora (Zajc et.al. 1992, 1994; Fink-Hafner 1996) tudi raziskava med sedemdesetimi interesnimi skupinami (anketa v okviru projekta, junij 1996) kaže, da politično odločanje zaenkrat še vedno obvladujejo politične stranke in državni akterji v ožjem smislu - država kot izvršna oblast oz. njene personifikacije v konkretnih procesih političnega odločanja. Kljub temu rezultati raziskave govorijo v prid hipotezi, da je vsaj embrio posvetovalne politike v Sloveniji že zaživel, čeprav se zdi, da v opazni meri le tam, kjer je civilna družba zastopana z relativno močnimi ekonomskimi interesnimi skupinami. Zanimivo je, da so anketirani predstavniki interesnih skupin pomemben politični vpliv pripisali množičnim medijem. V nasprotju z na zahodu oblikovanim konceptom policy omrežij, se torej v slovenskem kontekstu zdi, da množični mediji vsaj v določenih tematskih omrežjih igrajo vlogo policy akterja ali pa vsaj pomagajo odpirati vrata interesnim skupinam pri iskanju stikov z vplivnimi odločevalci in tako so-oblikujejo policy omrežja.

Eden od raziskovalnih interesov v projektu je bil usmerjen na analizo *notranje strukture in značilnosti policy omrežij*. Koncept policy omrežij tu zahteva predvsem opis značilnosti vpletenih akterjev in njihovo tipologijo (pri tem je ključno razlikovanje med državnimi in civilno družbenimi akterji), njihovih virov, izoblikovanosti policy omrežja, tipologije interesov in ključnih interesnih konfliktov znotraj omrežja. Ta aspekt preučevanja policy omrežij je poudarila Srna Mandič v prispevku, ki analizira spreminjanje policy omrežij na področju stanovanjskih politik.

Samo Kropivnik se v svojem prispevku posveča predvsem nekaterim aspektom *komunikacij znotraj policy omrežij*. Predmet njegovega preučevanja so strategije in prevladujoča praksa vplivanja interesnih skupin na odločevalce znotraj omrežij. Na podlagi analize načinov vplivanja interesnih skupin na oblikovanje in

izvajanje politik, Kropivnik prepoznava specifične lastnosti civilno družbenih akterjev v policy omrežjih. Glede na pogostost izvajanja različnih aktivnosti znotraj policy omrežja (v raziskavi jih je upoštevanih štirinajst), avtor prepoznava štiri tipe interesnih skupin, in sicer: a) najaktivnejši tip - interesne skupine, ki so zelo aktivne in nadpovprečno pogosto uporabljajo vse aktivnosti razen pogajanj (tu izrazito prevladujejo ekonomske interesne skupine); (b) pogajalski tip - skupine, ki so precej aktivne v različnih pogledih, posebej pa se od drugih razlikujejo po vključenosti v kolektivna pogajanja (tu spet prevladujejo ekonomske interesne skupine); c) interesne skupine, ki prakticirajo veliko raznovrstnih metod in načinov vplivanja na odločevalce z izjemo kolektivnih pogajanj - Kropivnik ta tip skupin imenuje nepogajalski (v to skupino se uvrščajo predvsem interesne skupine, ki delujejo v korist javnih interesov ter situacijsko opredeljene interesne skupine); d) pasivni tip interesnih skupin zajema skupine, ki redko uporabljajo katero koli od v raziskavo vključenih oblik aktivnosti za vplivanje na oblikovanje in izvajanje politik (struktura tega tipa skupin je precej raznovrstna, vendar pomembnejša segmenta v tem tipu zajemata nekatere vzročne in nekatere ekonomske interesne skupine). Najuspešnejši je najaktivnejši tip, takoj za njim pogajalski tip, v obeh pa prevladujejo ekonomske skupine. Ti raziskovalni rezultati govorijo v prid pričakovanjem Marcha (1993) o razvoju interesnoskupinskega sistema in policy omrežij v post-socialističnih državah. Čeprav se zdijo ekonomske skupine bolj učinkovite od drugih, značilnosti nepogajalskega tipa (tu najštevilčneje skupine na področju javnih in situacijskih interesov) kažejo, da ekonomska moč ni niti edini niti zadosten dejavnik aktivnosti in učinkovitosti civilno družbenega segmenta v policy omrežjih v Sloveniji sredi devetdesetih let.

Srna Mandič se v prispevku 'Spreminjajoča se vloga mest in centralne oblasti pri oblikovanju nacionalnih sektorskih politik' navezuje na specifični segment raziskovanja policy omrežij. Gre za tisti segment raziskav, ki se osredotočajo na *razmerja med centralno in lokalno vlado* (government) v procesu oblikovanja javnih politik. Gre za 'igro' med centralnimi in lokalnimi akterji, ki uporabljajo razpoložljive vire (ustavne oz. zakonske kompetence, organizacijske, finančne, politične in informacijske vire) za maksimiranje vpliva na končne politične odločitve. Rhodes in Marsh (1992, 10-12) opozarjata, da so številne tovrstne raziskave v Veliki Britaniji v drugi polovici osemdesetih let (kot npr. Barret, Fudge, Goldsmith, Ranson, Jones, Walsh, Houlihan, Sharpe, Laflin) prispevale pomemben vzgib k razvoju koncepta policy omrežij. V slovenskem kontekstu je Mandičeva ta pristop uporabila tudi za primerjavo vplivnosti mesta kot 'vladne' interesne skupine in vplivnosti drugih interesnih skupin, ki se v Sloveniji potegujejo za vpliv na oblikovanje in izvajanje stanovanjskih politik. Zanimivo je, da ta sektorski vpogled razgrinja, da je lokalna oblast (Mesto Ljubljana) po nekaterih kazalcih enako, po nekaj drugih kazalcih pa manj vplivna od interesnih skupin na stanovanjskem področju v Sloveniji. Ugotovitve Mandičeve tako korigirajo siceršnjo splošno ugotovitev, da so državni akterji praviloma stalni in ključni akterji v policy omrežjih na Slovenskem - čeprav gre za pomembna nihanja po sektorjih v tem pogledu. Mandičeva opozarja na pomembne razlike tudi znotraj državnega / vlad-

nega sektorja v pogledu kompetentnosti, resursov in dejanske moči v procesu odločanja o javnih politikah.

Preučevanje policy omrežij v demokratičnem prehodu seveda ni mogoče brez *dinamičnega pristopa*. Ta pristop je sicer razviden v instrumentariju empiričnega dela projekta, *posebej pa je ilustrativen v preučevanju spreminjanje policy omrežij* na izbranem policy sektorju. Mandičeva uporablja ta pristop pri preučevanju stanovanjskega sektorja, katerega rezultati so predstavljeni v prispevku 'Stanovanjska politika in policy omrežje'. Mandičeva tu analizira prehod od stabilnega korporativističnega policy omrežja v starem socialističnem političnem sistemu v več začasnih, fragmentiranih, šibkih in manj formaliziranih tematskih omrežij v novem večstrankarskem sistemu. Njene raziskovalne ugotovitve tako kažejo, da tip oziroma institucionaliziranost policy omrežja v starem sistemu ni sama po sebi garant (pre)oblikovanja policy omrežij v nove sorodne - torej precej institucionalizirane oblike. Še več. Mandičeva ugotavlja, da niti število policy omrežij niti tip policy omrežja na istem področju sektorskih politik v različnih časovnih in kontekstualnih okoliščinah torej očitno nista bistveno odvisna od števila in značilnosti predhodnih policy omrežij na istem sektorju. Ta pojav je Mandičeva pojasnila s sociološkim pristopom, ki upošteva analizo spreminjanja družbenega konteksta - še zlasti pa opazovanje sprememb akterjev, vznikanje novih policy tematik, novih tipov interesov in cepitev v omrežjih na stanovanjskem področju.

Marko Lah v svojem prispevku o *ekonomskih razsežjih policy omrežij* opravlja dvojno analizo. Prva se osredotoča na materialne *vire* delujočih akterjev v omrežju. Tu opozarja na prednosti ekonomskih skupin oz. omrežij na področju ekonomskih in socialnih politik pred drugimi v raziskavo vključenimi interesnimi skupinami oz. omrežji. Druga analiza implicitno obravnava vpliv policy omrežij kot *socialnega kapitala* na oblikovanje ekonomskih politik. Lah torej obravnava makro-ekonomsko relevantna policy omrežja (omrežja socialnega partnerstva) kot enega od dejavnikov (ne)učinkovitosti makro-ekonomskih politik. Avtor je načeloma naklonjen postkeynesianskemu spletu ekonomske politike, ki vključuje socialno partnerstvo, kolektivna pogajanja in dogovor. Implicitno zagovarja oblikovanje socialnih in ekonomskih politik v komunikaciji med državo in socialnimi partnerji v institucionaliziranih policy omrežjih in tako pozitivno vrednoti taka omrežja kot socialni kapital, ki naj bi povečal učinkovitost družbe. Vendar pa se tu zastavlja vprašanje optimalnosti vplivov vpletenih akterjev. Ali je socialno partnerstvo res v vsakem primeru (npr. tudi v primeru velike moči delojemalske strani, ki bi imela posluš predvsem za uveljavljanje plač in pravic delavcev ne pa tudi za druge makro-ekonomske variable) koristno za ekonomsko učinkovitost družbe? Spričo takih pomislekov je mogoče razumeti Laha, ki si policy omrežja na normativni ravni zamišlja predvsem kot sistem zaznavanja in opozarjanja na pereče gospodarske in družbene probleme, kot sistem razreševanja teh problemov ter - kot opozarja drugje (Lah 1997) - tudi lažje implementacije ekonomskih politik.

Podobno kot Lah, še nekateri drugi sodelavci v raziskovalnem projektu opozarjajo na vrednost policy omrežij kot specifičnega aspekta socialnega kapitala. Temu načinu razmišljanja se približuje Mandičeva, ki (podobno kot Lah) svoj

raziskovalni interes v veliki meri usmerja na korporativistične zvrsti policy omrežij. Razvoj korporativističnih razmerij namreč ni značilen le za klasične socialne in ekonomske sektorje. Uveljavljajo se tudi na posebnih področjih zaradi specifičnosti sektorskih 'trgov' oz. zaradi stabilizacije in načrtovanja proizvodnje in povpraševanja. Srna Mandič v prispevku 'Stanovanjska politika in policy omrežja' govori o naravi "stanovanjskega trga, ki s svojo imanentno nepopolnostjo (t.j. odstopanjem od postavk za optimalno delovanje) terja vpeljavo mehanizmov za izboljšanje njegove alokativne učinkovitosti".

Ne nazadnje, koncept policy omrežij omogoča aplikativne raziskave in tudi omogoča *policy svetovanje*. Mandičeva se tako v prispevku 'Spreminjajoča se vloga mest in centralne oblasti pri oblikovanju nacionalnih sektorskih politik' postavlja na aktivistično stališče, da bi bilo potrebno okrepiti vlogo in vpliv lokalnih oblasti na oblikovanje nacionalnih stanovanjskih politik ter celo naniza nekaj ključnih ukrepov, ki bi po avtoričinem mnenju to usmeritev lahko uresničili. Podoben vzgib zasledimo tudi v prispevku Andreja Lukšiča, ki se osredotoča na vire in moč nevladnega sektorja policy akterjev znotraj policy omrežij. Lukšič tako na podlagi orisa notranjih potencialov okoljskih nevladnih organizacij naniza nekaj predlogov za krepitev socialnega kapitala na tem področju. Še več - zavzema se za 'integralno, sistematično in načrtno politiko vključevanja posameznikov in javnosti, organiziranih v različne asociacije in združenja, v procese odločanja'. Njegov prispevek izzveni kot spodbuda k 'vzpostavljanju komunikacijskih form, v katerih je šele mogoče kolektivno tehtno premišljati praktična ekološka, okoljska in naravovarstvena vprašanja'.

Prav z vključitvijo civilne družbe v običajne procedure oblikovanja in izvajanja politik (tudi na pobudo predstavnikov Evropske unije), pa v Sloveniji postaja vse bolj aktualno aplikativno raziskovanje policy omrežij. Politični stil na ravni Evropske unije namreč v procese oblikovanja skupnih evropskih politik vključuje zbiranje informacij s strani interesnih skupin in tudi posvetovanje s prizadetimi interesi. Naša raziskava je pokazala, da vladni in nevladni akterji iz Evropske unije pritiskajo na odločevalce v Sloveniji, da se prilagodijo posvetovalni politični kulturi. Podatki kažejo, da ti pritiski prihajajo prek *internacionalizacije policy področij in posebej policy omrežij v Sloveniji*.

Atkinson and Coleman (1992, 168-172) opozarjata, da v sodobnem svetu prihaja do oblikovanja policy omrežij, ki vključujejo več političnih ravni (multi-level policy networks), zaradi rastoče medodvisnosti med nacionalnimi in mednarodnimi policy arenami. V naši raziskavi (Fink-Hafner 1997; Fink-Hafner 1998a) se je izkazalo, da 'slovenska' policy omrežja že postajajo posredniki med akterji in procesi oblikovanja politik v Sloveniji in Evropski uniji. Pri tem ne gre le za aktivno vlogo vladnih ustanov, temveč tudi za mednarodno povezovanje slovenskih interesnih skupin. Prav prek sodelovanja 'slovenskih' interesnih skupin s sorodnimi interesnimi skupinami v Evropski uniji se v pomembni meri evropeizirajo ne samo akterji in policy omrežja, temveč tudi vsebina in način odločanja v slovenskih policy omrežjih.

Uporabnost koncepta policy omrežja za raziskovanje meso-politične ravni v Sloveniji

Čeprav projekt 'Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji' še ni v celoti zaključen, pa vendarle dosedanje izkušnje kažejo, da je uporaba koncepta policy omrežij učinkovita v razkrivanju nekaterih dimenzij političnega, ki sicer politološki analizi ostajajo skrite. Hkrati empirično raziskovanje na tej osnovi prinaša nove praktične in teoretične izzive. Omenimo le nekatere od njih.

Inovacija politološkega raziskovanja s konceptom policy omrežij prinaša razkrivanje variabel, ki pomembno sodoločajo vsebino in potek procesov oblikovanja političnih odločitev. Posebej je zanimivo razkrivanje mehanizmov prevajanja socialnega in ekonomskega v politično. Tu lahko interdisciplinarno raziskovanje prinese zelo pomembno bogatitev politološkega raziskovanja.

Vsaj implicitno koncept policy omrežij prinaša tudi spoznanja o tistih ključnih značilnostih praktičnega političnega odločanja, katere je mogoče vrednotiti na podlagi normativnih opredelitev demokracije. Srednji domet koncepta policy omrežja tako olajšuje razkrivanje (ne)skladnosti posameznih primerov političnega odločanja s predpisanimi demokratičnimi pravili in prakso na makro-ravni političnega sistema. Ne nazadnje, meso-koncept nudi tudi vpogled v podrobnosti političnega odločanja - variable, na katere je mogoče vplivati in tako z ustreznimi mehanizmi in ukrepi izboljševati kvaliteto demokracije.

Za politologe pa uporaba koncepta policy omrežij prinaša tudi nekaj nelagodnosti. Ravno zaradi dejstva, da je s pomočjo koncepta policy omrežij mogoče razkrivati značilnosti političnega odločanja, ki so v veliki meri javnosti prikrite, vpleteni akterji o tem pogosto neradi govorijo oz. za takšne analize niso zainteresirani. Nelagodnosti včasih še vedno izhajajo iz stigmatiziranih predstav o lobijih, lobiranju in komunikacijah med predstavniki interesnih skupin in odločevalci. Vsaj do neke mere pa gre za kulturo na področju zakonodajne in izvršne oblasti, ki ni naklonjena družboslovnemu raziskovanju ali pa se znotraj nje pojavljajo ocene, da 'to že sami vedo'.

Nekaj težav je tudi na teoretskem področju politologije. Še zlasti to velja za vprašanje opredelitve pojma država. Država namreč v empiričnih policy omrežjih nujno nastopa kot fragmentirana, personificirana in notranje konfliktna entiteta. Cerny (1990) jo zato opredeljuje kot kompleksno grozdje iger (clusters of games), ki konstituirajo državo. Podobne težave nastopijo pri opredeljevanju civilne družbe ter kvalifikacije paradržavnih ustanov in agencij, ki vstopajo v policy omrežja. Odprto je tudi vprašanje premoščanja prepada med preučevanjem meso-ravni (policy omrežij) in makro-ravni (političnega sistema).

V projektu 'Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji' smo poskušali vsaj do neke mere razrešiti zgoraj omenjene dileme s kombinacijo raziskovalnih ugotovitev svoje in drugih temeljnih raziskav, opravljenih v Sloveniji in pa z interdisciplinarnim pristopom. Upamo, da bo naš prispevek izzval še več empiričnega raziskovanja in relevantnega teoretskega premišljanja o uporabnosti in veljavnosti koncepta policy omrežij v postsocialističnem kontekstu.

LITERATURA

- Atkinson, M. M. and Coleman, W.D. 1992. Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance; *Governance*, Vol.5, No.2, pp.154-180.
- Coleman, J. S. 1988. Social Capital in the Creation of Human Capital; *American Journal of Sociology*, Letnik 94, str.95-120.
- Dowding, K. 1995. Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach; *Political Studies*, Vol.XLIII, pp.136-152.
- Emirbayer, M. and Goodwin, J. 1994. Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency; *American Journal of Sociology*, Vol.99, No.6, pp.1411-1154.
- Fink-Hafner, D. 1996. Rezultati ankete med vodji delovnih teles Državnega zbora, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Fink-Hafner, D. and Robbins J.J., eds. 1997. Making a New Nation: The Formation of Slovenia. Dartmouth. Aldershot, Brookfield USA, Singapore. Sydney.
- Fink-Hafner, D. 1997. The Role of Interest Organisations in the Europeanisation of Slovenian Policy-Making, paper presented at the conference on The Role of Central European Parliaments in the Process of European Integration, 12-14 September, organised by the Delegation of the European Commission, the Institute of Sociology at the Academy of Sciences of the Czech Republic et. al., Prague.
- Fink-Hafner, D. 1998a. The 'Europeanisation' of the Slovenian Interest Intermediation Sphere, paper presented at the conference on Comparing different Routes to the European Union: Slovenia, Slovakia and the Czech Republic, organised by the European University Institute, Robert Schuman Centre, 19-20 March, Florence
- Fink-Hafner, D. 1998b. Organised Interests in the Policy-making Process in Slovenia, *Journal of European Public Policy*, Vol.5, No.2, in print.
- Grant, W. 1992. Models of Interest Intermediation and Policy Formation Applied to an Internationally Comparative Study of the Dairy Industry; *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp.53-68.
- Jordan. Grant. and Schubert.Klaus. eds. 1992. Policy Networks. Special Issue of *European Journal of Political Research*, 21, 1-205.
- Knoke, D. 1990. *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Knoke, D., Pappi, F. U., Broadbent, J., Tsujinaka, Y. 1996. *Comparing Policy Networks. Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press.
- Lah, M. 1996. Privatisation and Business Interests in Transition Economy. The Case of Slovenia. *Economic Policy*. V: Vincent Edwards, ed., *Proceedings of the Second Annual Conference on Central and Eastern Europe: Towards the New Millenium*, Buckinghamshire College, Newland Park, U.K., pp. 316-325.
- Lah, M. 1997. Economic Policy in the Second Stage of Transition. V: Vincent Edwards, ed., *Proceedings of the Third Annual Conference on Central and Eastern Europe in a Global Context*. Buckinghamshire College, Newland Park, U.K., pp. 93-101.
- Lukšič, A. 1997. Okoljske nevladne organizacije v javnem in političnem prostoru. Študija v okviru projekta Fink-Hafner et.al, Oblikovanje policy mrež in lobiranje v Sloveniji, december 1997, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Lukšič I. 1997. Changing Patterns of Social Partnership. V: Fink-Hafner, D. and Robbins, J. J., eds., pp.106-113.
- Mandič, S. 1996. *Stanovanje in država*; Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.

- March, David. 1993. The Policy Networks Concept in British Political Science: its Applicability for Central and Eastern Europe. Budapest Papers on Democratic Transition. No.71. Budapest: Hungarian Center for Democracy Studies.
- Nohria, N. and Eccles R.G. 1992. Networks and Organizations: Structure, Form and Action. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Schneider, V. 1992. The Structure of Policy Networks; European Journal of Political Research, Vol. 21, pp. 109-129.
- Toš, N. (longitudinalni projekt): Slovensko javno mnenje, Center za raziskovanje javnega mnenja, Fakulteta za družbene vede, Inštitut za družbene vede, Ljubljana
- Vaughn, W.M. 1972. Transnational Policy Programme Networks in the European Community: The Example of European Competition Policy; Journal of Common Market Studies, Vol.10, pp. 36-61.
- Whiteley, P.F. and Seyd, P. 1996. Social Capital Formation, Party Activism and Participation in Voluntary Organizations in Britain; paper presented at the ECPR Joint Sessions in Oslo, 29 March-3 April.
- Zajc, D. et.al. 1992. Rezultati ankete med poslanci Državnega zbora, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zajc, D. et.al. 1994. Rezultati ankete med poslanci Državnega zbora, Center za politološke raziskave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.