

## (PRE)OBLIKOVANJE POLICY OMREŽIJ V KONTEKSTU DEMOKRATIČNEGA PREHODA - SLOVENSKI PRIMER<sup>2</sup>

**Povzetek.** *Koncept policy omrežij je meso-koncept in zato združljiv z različnimi teoretskimi pristopi k preučevanju političnega odločanja. Kot kažejo izkušnje empiričnega raziskovanja na Slovenskem, je ta koncept mogoče uporabiti tudi v različnih socialno-političnih kontekstih in ne le v tistih, znotraj katerih so družboslovci doslej najbolj razvijali raziskovanje razmerij med interesnimi skupinami in vlado v procesu oblikovanja in izvajanja politik (npr. v Veliki Britaniji, ZDA in skandinavskih državah). Ustvarjalna uporaba koncepta v novih nacionalnih pa tudi nadnacionalnih kontekstih (kot npr. na ravni Evropske zveze) razkriva ne le specifične (za teorijo nove) zvrsti policy omrežij, temveč tudi nove pojasnjevalne dejavnike spreminjanja policy omrežij.*

**Ključni pojmi:** *policy analiza (analiza politik), policy omrežje, policy igralci, policy arena, policy stil, demokratični prehod, Slovenija.*

<sup>1</sup> Dr. Danica Fink-Hafner, izredna profesorica na Fakulteti za družbene vede.

<sup>2</sup> Članek je nastal v okviru raziskovalnega projekta D.Fink-Hafner et al. *Oblikovanje policy mrež in lobiranje v Sloveniji* (1996-1997), Center za politološke raziskave, Inštitut za družbene vede, FDV, Ljubljana. Ta aplikativni raziskovalni projekt so sofinancirali: Ministrstvo za znanost in tehnologijo, Vlada RS, Državni zbor RS ter Gospodarska zbornica Slovenije.

### Policy omrežje<sup>3</sup> kot meso-koncept

Policy omrežje je skupna oznaka za sicer raznovrstna razmerja med organiziranimi interesi in državo. Lahko rečemo, da je 'policy omrežje' generični pojem, ki zajema zelo različne konkretne zvrsti policy omrežij. V devetdesetih letih se je precej družboslovcev pričelo intenzivneje ukvarjati s konceptualizacijo policy omrežij (Jordan, Schubert, ur. 1992). Kljub temu bi ne mogli reči, da je bil predmet tovrstnega raziskovanja prej zanemarjen. Le preučevan je bil na nekoliko drugačen način in fragmentirano.

Dve dominantni šoli, pluralizem in korporativizem, sta ponujali svoje raziskovalne ugotovitve o razmerjih med interesnimi skupinami in državo. Pri tem sta razvijali vzajemno tekmovalen odnos, čeprav v resnici nista nujno bili tekmiči. Fenomen različnih raziskovalnih rezultatov obeh omenjenih šol bi lahko primerjali z izkušnjo slepcev, ki so opisovali slona na podlagi svojih tipalnih izkušenj na posameznih delih slona. Puchala (1972, 267) situacijo take delne izkušnje opisuje takole. Nekaj slepcev pristopi k slonu in vsak od njih tipa po delu slona, da bi ugotovil, kakšen je slon. Slepce, ki je otipal slonovo nogo, je menil, da mora biti slon visok in vitek, slepce, ki je otipal slonovo uho, pa je bil prepričan, da je slon podolgovat in plosk in tako naprej. Puchala ugotavlja, da po tej poti noben slepce ni korektno opisal, kakšna žival je slon, čeprav je vsak dovolj natančno opisal del slona. Opisana prispodoba lahko pomaga razumeti konceptualni razvoj na področju raziskovanja razmerij med interesnimi skupinami in državo. Pluralisti in korporativisti v resnici imajo lahko prav na konkretnih področjih javnih politik oz. ob opisu razmerij med interesnimi skupinami in državo v posameznih procesih oblikovanja in izvajanja politik, vendar nobena od teh šol ne opisuje korektno celote različnih razmerij med interesnimi skupinami in državo na vseh sektorjih javnih politik. Generični pojem policy omrežja (po analogiji s 'slonom' v zgornji ilustraciji) omogoča zajemanje celote raznolikih vzorcev razmerij med interesnimi skupinami in državo. Pojem policy omrežij tako zajema celo vrsto doslej odkritih tovrstnih vzorcev, ponuja pa tudi metodologijo in analogije pri odkrivanju novih.

<sup>3</sup> Pri izvedbi zgoraj omenjenega raziskovalnega projekta smo se raziskovalci ukvarjali tudi z vprašanjem, kako vsebinsko ustrezno sloveniti pojem 'network'. Andrej Lukšič (1996) se je v svojem prispevku, pripravljenem v obliki obširnejšega rokopisa ter v obliki članka v *Teoriji in praksi*, zavzel za slovenjenje s samostalnikom 'mrežje'. Lukšičev ključni argument pri tem je, da je narava politološkega predmeta preučevanja bližja naravi telesa kot pa infrastrukturnim in komunikacijskim aparaturam, strojem, računalnikom itd. in njihovi medsebojni povezanosti. Po našem mnenju je ta argument šibkejši od argumentov, ki jih za uporabo besede 'omrežje' ponuja isti avtor. Ocenjujemo, da politološki opredelilni pojma 'policy network' (navedena je v nadaljevanju našega besedila) bolj ustreza prevod s samostalnikom 'omrežje'. Komunikacija je namreč bistveni element v opredelilni 'policy network'. Pojem 'omrežje' se tudi sicer pogosto uporablja za opisovanje povezanosti družbenih subjektov oz. ustanov. Pojem omrežje je tudi, kot ugotavlja tudi Lukšič A., bolj v rabi v komunikacijskem svetu, pravi, šolstvu, ekonomiji, pedagogiki, 'mrežje' pa v medicini. Pri 'omrežju' gre torej za slovenski prevod, ki se navezuje na odnose med ljudmi in je že v rabi na političnem in družbenem področju oz. na področju humanih uslug. V nasprotju z Lukšičem A., ocenjujem, da navedeni argumenti za slovenjenje z 'omrežjem' dominirajo nad argumenti, na podlagi katerih Lukšič A. predlaga slovenjenje z 'mrežjem'. Ne nazadnje se samostalnik 'mrežje' doslej v slovensčini pojavlja predvsem v kontekstu nežive narave, biologije ter anatomije oz. medicine, 'omrežje' pa na različnih področjih družbenega življenja.

Ta koncept tudi vsebuje zavest o dinamičnosti posameznih policy omrežij ter zavest o raznolikosti policy omrežij na različnih področjih oz. konkretnih primerih odločanja.

Do rekonceptualizacije raziskovalnega področja iz stanja boja med korporativisti in pluralisti v smeri oblikovanja generičnega koncepta policy omrežij, je precej pripomoglo odkritje specifičnega vzorca razmerij v Veliki Britaniji. Britanski politologi (Richardson in Jordan 1979) so prispevali analizo policy skupnosti (policy communities), ter v sodelovanju z družboslovci v drugih zahodnih demokracijah odkrili fenomen policy stilov<sup>4</sup>. Tudi ameriški družboslovci so razkrili specifično ameriški 'železni trikotnik' in njegovo transformacijo v tematska policy omrežja. Trend v odkrivanju vedno novih zvrsti razmerij med organiziranimi interesi in državo je spodbudil potrebo po analitični rekonceptualizaciji in sintezi metodoloških in analitičnih pristopov k preučevanju teh razmerij v procesu oblikovanja in izvajanja politik.

Policy omrežje je analitični pojem, ki se osredotoča na razmerja med državo in družbo ter pomaga pojasniti obnašanja v določenih sektorjih države oz. področjih raznih politik (Smith 1993, 7). Ne posega na raven družboslovne teorije<sup>5</sup>, zato zasluži oznako 'koncept srednjega dometa' oz. meso-koncept (Smith 1993, 7). Načeloma je kompatibilen z različnimi teorijami, ki se ukvarjajo z analizo države, civilne družbe, razmerji med civilno družbo in državo ali, denimo, razglablja jo o demokraciji. Med teorijami, ki so se pri raziskovanju policy omrežij doslej že uporabljale, so npr. pluralizem, elitizem, marksizem (Smith 1993, 10). Marksistični pristop k preučevanju policy omrežij poudarja dominacijo interesov oz. predstavnikov kapitala v policy omrežjih. Elitistični pristop se osredotoča na dominacijo privilegiranih interesov elite. Pluralisti pa nasprotno opozarjajo na policy omrežja, kjer ni mogoče govoriti o dominantnih skupinah na strani civilne družbe. Zaradi kompatibilnosti z različnimi teoretskimi okviri, je koncept policy omrežij 'nevtralen' koncept (Jordan and Schubert 1992,12; Van Waarden 1992, 30) in uporabno analitično 'orodje' pri raziskovanju strukture policy odločevalcev in razmerij med njimi. Osredotočen je na razmerja med 'privatnimi' in javnimi akterji, ki odločajo o oblikovanju in izvajanju javnih politik.

<sup>4</sup> Policy stil je pojem, ki ga Richardson (1982:2,3) opredeljuje kot sistem odločanja, različne standardne procedure za obravnavo tematik na političnem dnevnem redu oz. za oblikovanje societalnih odločitev. Na podlagi študijev primerov (Richardson, ed., 1982) je mogoče sklepati na prevlado različnih stilov v različnih državah. V tistem času je bila v Veliki Britaniji odkrita težnja k posvetovanju birokracije z organiziranimi interesi v kontekstu političnega sistema z dominantno vlogo izvršne oblasti (policy skupnosti). Tu vladna stran ravna previdno in se posvetuje z dobro oblikovanimi organiziranimi interesi zato, da bi se izognila akciji izzvanjih, nekonsultiranih interesov. Nasprotno je bila v Franciji odkrita zaprtost vlade (government) za posvetovanje z interesnimi skupinami skupaj s fenomenom tajnega in omejenega posvetovanja in vsiljive vlade, ki se odloča tudi za radikalno spreminjanje politik brez večjega posvetovanja z organiziranimi interesi. Podobno so v zgoraj omenjeni publikaciji opisani specifični policy stili v nekaterih drugih državah na začetku osemdesetih let.

<sup>5</sup> Allan G. Johnson, *The Blackwell Dictionary of Sociology: A user's guide to sociological language*, Blackwell Publishers Ltd, Cambridge, Massachusetts, USA (1995:297): "A theory is a set of logically inter-related propositions and the implications that follow from them, which is used to explain some phenomenon. Implicit in any theory is a set of underlying assumptions and methods that are rarely questioned, a theoretical perspective."

Metafora 'omrežje' se osredotoča na formalne in neformalne stike in razmerja, ki oblikujejo politične dnevne rede (policy agenda) in odločanje, pa tudi na kontekst razmerij in odvisnosti ter vpliv akterjev na odločanje drugih akterjev. Zaradi asociacije na druge zvrsti omrežij, ki so dinamična, spreminjajoča, komunikativna, se zdi metafora 'omrežja' zelo posrečena. Hkrati pa nekateri avtorji (npr. Parsons 1995, 185) v raznoliki uporabi in raznolikih interpretacijah vidijo tudi slabost te metafore.

Kritika policy omrežij oz. njihovega empiričnega raziskovanja se usmerja tudi v težave operacionalizacije državnega oz. vladnega sektorja v policy omrežjih. Tako se npr. zlasti neo-korporativizmom in pluralizmom očita, da pri svojem raziskovanju niso ustrezno razvili teorije države oz., da ne opredeljujejo meja med javnim in privatnim dovolj natančno in državo obravnavajo fragmentarno (Greenwood and Ronit 1992, 5). Čeprav se zdijo te kritike zelo resne, pa družboslovci (npr. Cerny 1990; Jordan and Schubert 1992; Kenis and Shneider 1989) ugotavljajo, da je sodobno državo nemogoče natančno definirati, saj se polje njenega delovanja širi, v praksi pogosto sploh ni mogoče jasno razločiti, kaj je privatno in kaj javno, pa tudi arhitektura politike se spreminja tako, da država ne nastopa kot enoten akter, temveč 'poosebljeno' prek konkretnih državnih uradov, agencij, uradnikov itd.

## Operacionalizacija pojma policy omrežje

Policy omrežja (policy networks)<sup>6</sup> so in niso identična političnim omrežjem (political networks)<sup>7</sup>. Pojem policy omrežja zajema akterje in značilnosti razmerij med akterji, ki imajo vložek oz. (so)odločajo o konkretni politiki na določenem področju. Politična omrežja so temeljna oz. ključna razmerja (povezave, razdelitev politične moči), ki določajo praktično delovanje političnega sistema kot celote. Po eni strani policy omrežja so politična, in sicer v toliko, kolikor so vanja vključeni politični akterji v ožjem smislu (stranke, vladni organi ipd.) in v kolikor so vpletena v globlje politične strukture in ideološko-politične cepitve ter boj za oblast in v kolikor je konkretno odločanje v teh omrežjih obremenjeno z ideološkimi (strankarskimi) konflikti in je tako 'spolitizirano'. Primer zelo globokega prepletanja policy omrežja s strukturami in dejavnostmi slovenskega političnega omrežja je policy omrežje ob zakonu o denacionalizaciji. V policy omrežju, v katerem je doslej potekalo odločanje o sprejemu, izvajanju oz. morebitnem spreminjanju že sprejetega zakona o denacionalizaciji, se je do sedaj izoblikovala vrsta akterjev, ki jih lahko združujemo po tipu interesov, katere zastopajo. Hkrati pa vendarle tudi ne-strankarski akterji v tem kontekstu funkcionirajo kot akterji znotraj globlje ideološko politične cepitve na desnico in levo (v precejšnji meri gre tudi za cepitve

<sup>6</sup> V angleškem jeziku 'policy networks' označuje omrežja, ki se oblikujejo okrog konkretnih javnih politik (public policies).

<sup>7</sup> V angleškem jeziku je pojem politike v smislu 'politics' širši od pojma posamezne oz. sektorske politike (policy). V slovensčini v ednini poznamo le en pojem - 'politika'. 'Policy' se v slovensčini lahko izrazi neposredno le v nekaterih specifičnih primerih, kot npr. v množinski rabi samostalnika politika (politike - policies) ali skupaj s pridevnikom (kmetijska, izobraževalna, socialna politika - policy).

novonastale / reformirane stranke) v slovenski strankarski areni. Obenem pa policy omrežja niso avtomatično del relativno stabilnih razmerij med akterji v političnem sistemu. Včasih so namreč zelo kratkotrajna in nestabilna in niso v funkciji boja za spreminjanje oz. ohranjanje ideološko-politične strukture neke družbe (npr. policy omrežje, ki je v Sloveniji nastalo ob oblikovanju zakona o omejevanju uporabe tobaka). Prva ključna razlika med policy omrežjem in političnim omrežjem bi torej bila, da policy omrežje nastaja ob konkretni tematiki, v konkretnem procesu odločanja in ni nujno vselej v funkciji boja za oblast med ključnimi političnimi akterji v političnem sistemu. Nasprotno so politična omrežja sestavina trajnejše politične strukture sistema, ki obvladuje politično odločanje predvsem ob t.i. ključnih tematikah ('key issues') - tematikah, kjer imajo osrednji politični akterji vitalni interes ohraniti ali spremeniti svoj status v vladajočih političnih razmerjih.

Najbolj podrobno operacionalizacijo koncepta policy omrežja je doslej v literaturi predstavil Van Waarden (1992). Njegovo izhodišče je bilo razkriti *povezovalne vzorce*, zasnovane na vzajemni odvisnosti med tremi zvrstmi akterjev - politiki, birokrati ter interesnimi skupinami. Čeprav Van Waarden govori o treh skupinah akterjev, pa jih vendarle načelno loči v dva bloka. Politiki in birokrati sodijo v javno sfero oz. sfero države, interesne skupine pa v sfero družbe oz. v privatno sfero. Prav razmerje javno-privatno, država-družba je ena ključnih osi Van Waardnovega opredeljevanja elementov opredeljevanja policy omrežij.

Po Van Waardnovem mnenju je zvrsti policy omrežij mogoče zadovoljivo opredeliti in opisati s sintezo podatkov o naslednjih variablah:

1. *akterji*, ki sodelujejo pri oblikovanju oziroma izvajanju določene politike;
2. *povezave* med temi akterji, ki delujejo kot kanali komuniciranja in izmenjave med akterji. Predmet izmenjave (exchange) so različni viri, pomembni pri oblikovanju politik, kot npr. informacije, expertize, zaupanje;
3. *meje* omrežja. Pri policy omrežjih gre običajno za relativno stabilen izbor javnih in civilno-družbenih akterjev, ki stopajo v vzajemne komunikacije ob določeni policy tematiki. Meje policy omrežja so do neke mere prepoznavane subjektivno, saj gre pri opredeljevanju policy omrežja za vzajemno prepoznavanje akterjev, ki imajo priznan status 'policy igralcev' na področju izbrane politike oziroma ob obravnavi konkretne tematike. Ta 'subjektivna' komponenta določanja meja konkretnega policy omrežja pa vendarle temelji na nekaterih 'objektivnih' določnicah, kot npr. na funkcionalni povezanosti akterjev, na sektorizaciji vlade (razporeditev policy kompetenc po uradnih ustanovah) ter strukturni umestitvi procesa oblikovanja oz. izvajanja konkretne politike.

Značilnosti policy omrežij, po katerih se razlikujejo različni tipi policy omrežij, se navezujejo na nekaj ključnih elementov kot so akterji, funkcija policy omrežij, struktura omrežja, stopnja institucionalizacije, običajni načini interakcije, razporeditev moči ter strategije javne uprave.

Pri vprašanju *akterjev* policy omrežja ni pomemben le podatek o tem, koliko akterjev je v omrežju, temveč tudi za kakšen tip akterjev gre (državni ali civilno-družbeni akterji) ter ali ima katera od vpletenih interesnih skupin monopol nad predstavljanjem v komunikaciji z državnimi akterji.



Policy omrežja se med seboj razlikujejo tudi glede na to, katere *funkcije* opravljajo. Med pomembnimi funkcijami so omogočanje dostopa do odločevalcev, posvetovanje, pogajanja, koordinacija, sodelovanje v oblikovanju politik, sodelovanje v izvajanju politik ali celo prenašanje javne avtoritete ter širina tematike, ki jo policy omrežje obravnava.

Še natančneje so opredeljene določnice *strukture* policy omrežja, kot npr. stopnja zaprtosti/odprtosti meja omrežja, tip članstva (prostovoljno, neprostovoljno, obvezno), stopnja urejenosti razmerij med akterji, intenzivnost razmerij, stopnja mnogoterosti (multipleksnost) omrežja, (a)simetričnost omrežja, pojav grozdnih povezav med akterji še znotraj policy omrežja, povezovalni vzorec (npr. hierarhičen, horizontalen, posvetovalen), centralnost (osredotočenost na državo), stabilnost omrežja ter narava razmerij med akterji (konfliktna, kooperativna, prepletena s konfliktnostjo, prisilo in sodelovanjem).

Struktura policy omrežja pa ni dovolj natančno opredeljena, če ne upoštevamo tudi *porazdelitev moči znotraj omrežja*. Tu Van Waarden predlaga nekaj indikatorjev, ki v precejšnji meri opisujejo položaj državnega sektorja vis a vis družbi, kot npr. stopnjo avtonomije države, možnost dominacije državnih akterjev v policy omrežju, možnost dominacije societalnih interesov v policy omrežju ter uravnoteženost oz. ravnovesje moči državnega in družbenega sektorja.

Van Waarden tudi meni, da prevladujoč *način obnašanja javne uprave* v pomembni meri so-opredeljuje tip policy omrežja. Gre predvsem za odnos civilne družbe – ali je javna uprava odprta do družbe, ali priznava interesne skupine za svoje sogovornike oz. jih celo podpira, ali teži k oblikovanju oz. spreminjanju interesnih združenj, ali prenaša državno avtoriteto na interesne skupine ter ali poskuša uničiti interesne asociacije.

Policy omrežja se značilno razlikujejo tudi po stopnji *institucionalizacije*, ki je lahko zelo visoka (kot v primeru neo-korporativizma) pa tudi zelo nizka (kot npr. v tematskih omrežjih).

Udeleženci v policy omrežju v vzajemnih stikih oblikujejo tudi neke *običaje* (konvencije). Tako udeleženci delijo vtis o sovražnosti oz. težnji k iskanju soglasja, lahko sledijo ali ne sledijo ideji javnega interesa, težijo bolj k neformalnim ali k bolj formalnim stikom znotraj omrežja, se nagibajo ali ne nagibajo k tajnim stikom, težijo k politizaciji odločanja ali k njegovi depolitizaciji, dopuščajo ali ne dopuščajo ideološke spore ob obravnavi konkretnih tematik policy omrežja.

Kljub taki teoretski natančnosti pa se v empiričnem raziskovanju srečujemo še z mnogimi raziskovalnimi problemi in dilemami kot npr.: kako zadovoljivo operacionalizirati in meriti zgoraj omenjene variable v empiričnem raziskovanju. Nekaterim avtorjem se zdi Van Waardnova zamisel prezahtevna in nedosegljiv ideal v empiričnem raziskovanju, drugi pa menijo, da bi raziskovalci morali težiti k standardiziranemu empiričnemu raziskovanju po Van Waardnovi zamisli. Po njihovem mnenju bi le tako bilo mogoče metodološko ustrezno primerjalno raziskovanje znotraj ene družbe kot tudi mednarodno-primerjalno raziskovanje.

## Spreminjanje policy omrežij

Policy omrežja variirajo po policy sektorjih v istem časovnem obdobju pa tudi na istem sektorju skozi daljše časovno obdobje. Kenis and Schneider (1991, 34) se osredotočata predvsem na spreminjanje policy omrežij skozi čas. V pojmu omrežje vidita primerno metaforo za izražanja vrste empiričnih ugotovitev glede kritičnih sprememb v političnem vladanju modernih demokracij. Po eni strani se v spreminjanju policy omrežij odlikavajo globlji politični premiki. Po drugi strani spontane spremembe v policy omrežjih spreminjajo značaj politike in vplivajo na 'visoko' politiko ter politične strukture.

Doslej je bilo spreminjanje policy omrežij relativno malo raziskovano. Pomembna spodbuda za tovrstno raziskovanje so bile nasprotujoče se raziskovalne ugotovitve o policy omrežjih na področju istih politik (npr. 'spori' o tem, kakšno je policy omrežje na področju kmetijstva v Veliki Britaniji). Andersen in Eliassen (1993) povzemata naslednje dejavnike spreminjanja policy omrežij:

*Socialno-ekonomske in vrednotne spremembe:* pojav novih družbenih skupin, novih vrednot, novih družbenih gibanj ali interesnih skupin, (nova ekološka gibanja, ženske in homoseksualne skupine, interesno organiziranje posameznikov, ki so se v procesu družbenih sprememb znašli v podobnem socialno-ekonomskem in političnem položaju - npr. lastniki razlaščenega premoženja v Sloveniji)

*Vznikanje novih družbenih problemov oz. tematik:* vlade se soočajo z novimi problemi, s katerimi se ne morejo učinkovito soočiti s tradicionalnim načinom razmišljanja in delovanja;

*Nove tehnologije:* tehnološki napredek ustvarja nove družbene dileme in probleme, kot npr. na področju biotehnologije, genetskega inženiringa, interneta (ali dovoliti / pod kakšnimi pogoji dovoliti npr. operacije nerojenih otrok v maternici, da bi preprečili oz. odstranili nenormalnosti; ali dovoliti oz. kako določiti pravila v zvezi s kloniranjem; ali dovoliti na novo nastalim interesnim skupinam vstop v proces oblikovanja politik na novih področjih politik ipd.);

*Notranje delitve:* pojav novih problemov, nove skupine, novi zunanji pritiski povzročajo notranje napetosti v že obstoječih policy omrežjih. Možne posledice so nesoglasja, razkroj skupnega imenovalca obstoječega policy omrežja.

*Despotska oblast:* politični subjekti uporabljajo svojo despotsko oblast za razkroj že obstoječih policy omrežij. Pogosto je pojav tega dejavnika spreminjanja policy omrežij povezan s spremembo stranke na oblasti oz. s spremembo v vladajoči strankarski ideologiji (npr. prihod thacharizma na oblast v Veliki Britaniji).

*Izzivi med policy omrežji:* pojav horizontalnih konfliktov, ko različna policy omrežja tekmujejo za prevlado v določenih policy arenah (npr. nekoč tradicionalno kmetijsko področje, ki je bilo 'pokrito s predstavniki kmetijskih interesov', danes tekmuje za vpliv z akterji, ki skrbijo za varstvo potrošnikov in akterji, ki si prizadevajo za varstvo naravnega okolja);

*Spremembe znotraj policy omrežij:* spreminjanje relativne moči članov policy omrežja, npr. zaradi sprememb v ekonomskih in drugih virih, ki se povečajo oz. zmanjšajo pri posameznih članih policy omrežja.

*Zunanje spremembe:* npr. premik težišča oblikovanja politik z nacionalnega na nadnacionalno raven in oblikovanje mednarodnih policy aren. Policy omrežja postanejo mednarodna (npr. evropsko povezovanje in s tem povezane 'evropske' strategije lobiranja);

Kot kažejo slovenske izkušnje, bi k tem dejavnikom kazalo dodati še korenite *spremembe političnega sistema*, ki zajemajo spremembe v institucionalni strukturi (policy arene), v dominantni politični ideologiji, v politični eliti, v temeljnih pravih političnega obnašanja ter temeljni strukturi političnih igralcev\*.

## Raziskovanje policy omrežij v demokratičnem prehodu – primer Slovenije

### *Težnje v spreminjanju policy omrežij v demokratičnem prehodu*

V Sloveniji je raziskovanje razmerij med civilno družbo in državo potekalo že nekaj časa. Ena od pomembnih značilnosti tovrstnega raziskovanja v osemdesetih in v prvi polovici devetdesetih let je bila osredotočenost na teoretizacijo in ideologizacijo koncepta 'civilna družba' (npr. Bibič 1981; Bibič in Graziano 1994; Gantar 1994; Mastnak 1994), deloma pa tudi na raziskovanje razmerij med interesnimi skupinami in državo na posameznih sektorjih (npr. na področju socialnih politik - Kolarič 1994 in 1994a; ekonomskih in socialnih politik - Lukšič I. 1994 in Stanojevič 1994; stanovanjskih politik - Mandič 1996; kmetijskih politik - Fink-Hafner 1995). Druga značilnost dosedanjega raziskovanja, ki se navezuje na konceptualizacijo policy omrežij, pa je osredotočenost na specifične izseke možnega raziskovanja zvrsti policy omrežij, kot npr. na zgolj en tip policy omrežja - (neo)korporativizem (Lukšič I. 1994; Stanojevič 1994), na generalne čezsektorske analize policy omrežij v demokratičnem prehodu (Fink-Hafner 1993 in 1994) ali pa zelo ozko, celo tematsko opredeljena policy omrežja (študij na primeru privatizacije - Lah 1996). Raziskava 'Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji' (Fink-Hafner D. et al. 1996-1997) se razlikuje od dosedanjih raziskav po tem, da temelji na konceptu policy omrežij ter analizira tako čezsektorske značilnosti oblikovanja policy omrežij kot tudi specifičnosti policy omrežij na področju posameznih izbranih sektorskih politik.

V nadaljevanju predstavljamo ključne čezsektorske ugotovitve zgoraj omenjene raziskave, ki razkrivajo nekatere ključne značilnosti razvoja novih in spreminjanja starih policy omrežij v procesu demokratičnega prehoda v Sloveniji. V tem procesu so očitno stara omrežja v veliki meri razpadla, pričeli pa so nastajati novi vzorci policy omrežij, ki prej niso bili dopustni (npr. tematska omrežja), pojavili so se novi člani policy omrežij in novi tipi akterjev (razlaščenci, mesta, regije...), zlasti v nekaterih nastajajočih policy omrežjih, ki so še v procesu (pre)oblikovanja, prihaja do dinamičnega spreminjanja razmerij moči itd.

\* V angleški literaturi s področja policy analize se kar pogosto uporablja izraz 'policy players', ki smo ga na tem mestu delno poslovenili. (Glej npr. Pal, 1987). Pojem zajema celoto različnih subjektov, ki poskušajo vplivati na oblikovanje in izvajanje politik - od interesnih skupin, političnih strank do državnih akterjev.



Na splošni ravni lahko rečemo, da raziskava kaže na globoke spremembe v političnem vladanju, ki se izražajo tudi v značilnostih nastajajočih policy omrežjih. Ugotovitve naše raziskave (Fink-Hafner D. et.al. 1996-1997) temeljijo tako na podatkih več anket med poslanci državnega zbora kot tudi na anketi, izvedeni junija 1996 med sedemdesetimi najbolj aktivnimi interesnimi skupinami na enajstih področjih javnih politik ter na podatkih iz intervjujev s predstavniki nekaterih interesnih skupin. Ključne ugotovitve raziskave so naslednje:

- policy omrežja, kakršna so se razvila v starem socialističnem sistemu, so v procesu demokratičnega prehoda razpadla;
- civilna družba osemdesetih let v obliki opozicijskih družbenih gibanj je na prehodu iz osemdesetih v devetdeseta leta upadla oziroma se je transformirala v različne zvrsti. Le manjši del ostankov te civilne družbe se je ohranil kot sestavina novonastajajoče moderne civilne družbe devetdesetih let, ki bi lahko bila primerljiva s civilnimi družbami kot modernimi interesno-skupinskimi sistemi v razvitih kapitalističnih državah. Poleg 'preživelih' novih ali transformiranih starih civilno družbenih entitet, se čedalje bolj razvijajo tudi čisto nove moderne interesne skupine (več o tem v Fink-Hafner 1998). Raziskovalni rezultati anket med poslanci državnega zbora kot tudi med predstavniki interesnih skupin kažejo zaznave o dinamično razvijajoči se moderni civilni družbi sredi devetdesetih let;
- v novem političnem sistemu so se pričeli razvijati tudi zametki novih policy omrežij, ki pa v veliki meri temeljijo na osebnih omrežjih ('personal networks');
- oblikovanje policy omrežij v novem družbenem in političnem kontekstu poteka 'stihijsko'. Množijo se patološki pojavi. Med razlogi za patologijo je tudi neizoblikovanost pisnih in nezapisanih pravil obnašanja, še zlasti v zvezi z lobiranjem;
- le na nekaterih policy sektorjih se oblikujejo nekatera stabilnejša, strukturno določena institucionalizirana policy omrežja;
- nova institucionalizirana policy omrežja se najhitreje razvijajo na področjih ekonomskih in socialnih politik, kjer je tudi v starem sistemu delovala močna in institucionalizirana korporativna tradicija;
- novo nastajajoča policy omrežja igrajo nekaj različnih - celo kontradiktornih - vlog v novem političnem sistemu, in sicer: 1. (so)oblikujejo nova politična razmerja tako, da krepijo sfero posredovanja med družbo in državo; 2. sodelujejo v procesih oblikovanja in stabilizacije novih političnih razmerij; 3. zlasti na nekaterih področjih omejujejo demokracijo na 'demokracijo močnejših in vplivnejših';
- rezultati raziskave kažejo na nekatere stalnice v značilnostih nastajajočih policy omrežjih, hkrati pa tudi opozarjajo na bistvene razlike med njimi. Razlike v policy omrežjih glede na policy sektorje (sektorje javnih politik) so v mnogih pogledih zelo velike.

### *Spreminjanje politične arhitekture in distribucija politične moči*

Sprememba političnega sistema oz. uvajanje demokratičnih ustanov in pravnih norm ne prinese avtomatično tudi demokratičnega policy stila. Anketirani predstavniki interesnih skupin so v juniju 1996 celo razkrili paradoks, da je bil stari, enostrankarski sistem ob svojem izteku bolj odprt za civilno družbo kot novi, večstrankarski sistem v prvih letih svojega vzpostavljanja in delovanja.

Nova politična arhitektura, ki jo lahko orišemo na podlagi raziskave med interesnimi skupinami (Fink-Hafner et al. 1996), na podlagi rezultatov anket med poslanci Državnega zbora (Zajc et al. 1992 in 1994) ter na podlagi akete med vodji delovnih teles Državnega zbora (Fink-Hafner, januar 1996), je opredeljena z naslednjimi značilnostmi. *Osrednji politični akter na vseh sektorjih javnih politik je država*, čeprav obseg njenega monopola variira po sektorjih in verjetno tudi skozi čas. Pri tem je posebej *izrazit vpliv izvršne oblasti*. Po podatkih zadnje ankete med poslanci (Fink Hafner v okviru Zajc et.al. 1994), so se v Sloveniji v začetku devetdesetih let razvili štirje osnovni tipi razmerij med interesnimi skupinami in državo. *Prvi tip* je sinonim za monopol države v ožjem smislu kot izvršne oblasti, kjer interesnih skupin skoraj ni, pa tudi parlamentarci ga težko nadzirajo (npr. sektor t.i. notranjih zadev). V *drugem tipu* je civilna družba v obliki interesnih skupin marginalen političen akter, monopolna izvršna oblast pa v odločanje vključuje eksperte (npr. področje zunanjih in obrambnih politik) in le deloma parlamentarno vejo oblasti. *Tretji tip* policy omrežij zajema pluralizem šibkih in med seboj konkurenčnih interesnih skupin, kjer država zavzema osrednjo vlogo v procesu oblikovanja in izvajanja politik (v letu 1994 so npr. veljala za takšna področja kmetijskih, ekonomskih in kreditno-monetarnih politik). *Četrty tip* policy omrežij, znan predvsem na področjih zdravstvenih, zaposlovalnih, socialnih, izobraževalnih, kulturnih, športnih raziskovalnih in tehnoloških politik, zajema še največ elementov modernega demokratičnega pojmovanja interesnih skupin kot relevantnih akterjev v procesu oblikovanja in izvajanja politik. Za četrty tip policy omrežij je sicer tudi značilna relativno velika moč države (izvršne in zakonodajne oblasti), vendar so se v pluralizmu interesnih skupin, ki poskušajo vplivati na politike, že izoblikovale nekatere interesne organizacije, ki so relativno močne in vplivne ter se zato poskušajo postaviti v položaj partnerja državi v procesu odločanja.

Navkljub tem variacijam po sektorjih javnih politik, večina anketiranih predstavnikov interesnih skupin (Fink-Hafner et al. 1996) ugotavlja, da *poteka odločanje o politikah v ozkih, zaprtih krogih privilegiranih odločevalcev*. 82% vseh anketiranih predstavnikov sedemdesetih interesnih skupin se je tako deloma ali v celoti strinjalo, da gre za stalne kroge, ki si jemljejo največji vpliv na odločitve. Pri podrobnejšem opisovanju teh 'zaprtih krogov', so anketiranci v odgovorih na tovrstno 'odprto' vprašanje v anketi najpogosteje navedli politične stranke oz. strankarske elite, vplivne odločevalske kroge v okviru pristojnih ministrstev ali vlade.

Kot izrazito kažejo grafi (v prilogi), pripravljene na podlagi raziskave med 70 interesnimi skupinami na 11 sektorjih politik (Fink-Hafner et.al, junij 1996), sta osrednji politični instituciji z največ politične moči Vlada in Državni zbor. Na tretjem mestu po ocenjeni politični moči so množični mediji, ki torej očitno, po mnenju anketiranih, opravljajo vlogo akterja v procesu oblikovanja in izvajanja politik. Ostale politične ustanove kot npr. Državni svet in Predsednik republike imajo precej manj moči, čeprav lahko po oceni anketiranih predstavnikov interesnih skupin v posamičnih primerih zlasti Državni svet pomembno poseže v procese političnega odločanja. Sodišča sicer predstavljajo posebno vejo oblasti, vendar v slovenski politiki igrajo tudi specifično politično vlogo. Sodišča, še zlasti Ustavno sodišče, so namreč pogosto postavljena v kvazi legislativno vlogo. Skozi

interpretacije ustavnosti zakonov in presojo zakonitosti oz. ustavnosti konkretnih odločb, zaradi katerih interesne skupine vlagajo primere na sodišča, zlasti Ustavno sodišče lahko vsaj posredno krepi moč interesnih skupin in uveljavlja njihove interese. Interesne skupine sodiščem pripisujejo kar precejšnjo moč, saj določeni segmenti interesnih skupin prek njih dokaj uspešno uveljavljajo svoje interese, katere niso uspele zadovoljiti prej prek neposrednih poskusov vplivanja na zakonodajno in izvršno oblast.

### *Oblikovanje posvetovalne politike?*

Med ključnimi predpostavkami posvetovalne politike so zadostna stopnja razvitiosti civilne družbe (modernega interesno-skupinskega univerzuma) in pravne države ter politična kultura aktivne civilne družbe na eni strani ter posvetovalna politična kultura politične elite na drugi strani. V nadaljevanju analiziramo predvsem težnje k vzpostavljanju moderne civilne družbe in odprtosti politične elite za organizirane civilno družbene vplive v Sloveniji.

Raziskovalni rezultati dosedanjih parlamentarnih raziskav kot tudi naše raziskave med interesnimi skupinami (Zajc et.al 1992 in 1994; Fink-Hafner 1993, 1995, v tisku-1998; Fink-Hafner et.al. 1996) kažejo na krepitev aktivne civilne družbe in deloma tudi posvetovalne politike. Čeprav je izvršna oblast po zaznavah parlamentarcev in interesnih skupin najmočnejši politični akter (glej prilogo - graf 'Moč vlade'), pa po podatkih naših raziskav ni hkrati tudi najbolj odprt za posvetovalno politiko. Kljub temu zaznave interesnih skupin nakazujejo težnjo k večjemu sodelovanju med interesnimi skupinami in vlado v zadnjih letih, čeprav pri tem ne gre za zelo tesno sodelovanje (Tabela 1). Morda bi bolj ustrezala ocena, da se skozi čas zmanjšuje distanca med interesnimi skupinami in vlado, ki si še vedno pridržuje poseben status v oblikovanju politik. Odpiranje vlade po ocenah interesnih skupin praviloma poteka na pritisk in iniciativo interesnih skupin in mnogo manj izvira iz nove posvetovalne politične kulture izvršne oblasti.

*Tabela 1: Ocena sodelovanja med interesnimi skupinami in vlado (v %)*

zvrst sodelovanja vlade	tesno 1	2	3	4	noben 5	1+2	4+5
A. Peterle 1990-92	7.1	4.8	16.7	45.2	26.2	11.9	71.4
B. Drnovšek I 1992-93	4.7	8.7	30.4	41.3	15.2	13.0	56.5
C. Drnovšek II 93-94	5.7	11.3	32.1	32.1	18.9	17.0	51.0
D. Drnovšek III 94-96	7.4	18.5	31.5	20.4	22.2	25.9	42.6
E. Drnovšek IV 1996	7.4	16.7	29.6	25.9	20.4	24.1	46.3

*\* pri obdelavi podatkov so izločene organizacije, ki v določenem obdobju niso obstajale ali niso mogle oceniti sodelovanja med interesno skupino in vlado*

*Vir: Fink-Hafner et al., 1996, anketa med 70 najaktivnejšimi interesnimi skupinami na 11 policij področjih*

Žal v dosedanje raziskovanje nismo mogli vključiti zbiranje podatkov v sferi vlade, vendar upamo, da se bomo v prihodnje lahko dogovorili tudi za tak raziskovalni projekt in z njegovimi rezultati dopolnili analizo razmerij med civilno družbo in vlado v procesu oblikovanja in izvajanja politik.

Parlament se zdi po podatkih že omenjenih parlamentarnih raziskav ter po podatkih, zbranih med vodji delovnih teles Državnega zbora januarja 1996, relativno zelo odprt za konsultacijo z interesnimi skupinami. Tudi interesne skupine (Fink-Hafner et al. 1996) ocenjujejo Državni zbor kot precej bolj odprto politično ustanovo kot to velja za vlado. V parlamentu vidijo drugi najpomembnejši segment politične moči praktično delujočega slovenskega političnega sistema. Za razliko od vlade pa se jim zdi ta ustanova lažje dostopna. Po primerjavi podatkov iz Tabele 1 in Tabele 2 pa se vendarle vsiljuje misel, ali v primeru Državnega zbora ne gre vsaj deloma za konsultacijo zaradi konsultacije - ne da bi pri tem res šlo za tesnejše sodelovanje med interesnimi skupinami in parlamentom.

*Tabela 2: Ocena sodelovanja med interesnimi skupinami in parlamentom (v %)*

zvrst sodelovanja	tesno				noben		
parlament	1	2	3	4	5	1+2	4+5
A. Skupščina 90-92	4.4	15.6	26.7	15.6	37.8	20.0	53.4
B. Držav.zbor 92-96	1.6	18.0	34.4	23.0	23.0	19.6	46.0

*\* pri obdelavi podatkov so izločene organizacije, ki v določenem obdobju niso obstajale ali niso mogle oceniti sodelovanja med interesno skupino in vlado*

*Vir: Fink-Hafner et al., 1996, anketa med 70 najaktivnejšimi interesnimi skupinami na 11 policy področjih*

Za zelo odprto politično ustanovo velja med aktivnimi interesnimi skupinami Državni svet, ki pa zaradi svoje sestave, pristojnosti in neizoblikovane politične vloge v celoti gledano ni zelo pomembna tarča lobiranja interesnih skupin.

Interesne skupine poročajo o vrsti težav in ovir pri tem, ko poskušajo sodelovati pri oblikovanju in izvajanju politik. Med njimi je največ pritožb glede ignoriranja, izmikanja pristojnih, glede podrejenega položaja interesnih skupin v stikih z državnimi institucijami in celo glede podcenjevalnega odnosa do interesnih skupin. Interesne skupine ocenjujejo, da pristojni pogosto reagirajo šele po pritisku prek množičnih medijev. Med ostalimi pomembnimi težavami in ovirami, so navedeni tudi nedostopnost gradiv, informacij, ustanov, odločanje v zaprtih krogih ("kuhinje"), neustrezno strokovno usposobljeni sogovorniki oz. nestrokovni kadri v politiki, pomanjkanje poslušnosti za uveljavljanje stroke, nerazumevanje in banaliziranje problemov. Težav pa interesne skupine ne vidijo le v državnem oz. političnem okolju, temveč tudi pri sebi (notranje težave interesne skupine/organizacije, neusklajenost interesov, pomanjkanje virov) in v značilnostih civilno-družbenega okolja (npr. delovanje vplivnih "kontra-skupin"). Nekateri predstavniki interes-

nih skupin vidijo problem tudi v konfliktu interesov na makro-ekonomski ravni, ker ima družba pač omejene vire, vendar pa večina interesnih skupin navaja predvsem težave, ki so v veliki meri povezane s politično kulturo v sferi države oz. politične elite.

### *Strukturne in relacijske značilnosti nastajajočih policy omrežij*

Čeprav bi na podlagi raziskovalnih rezultatov ne mogli govoriti o izoblikovanosti policy omrežij, pa vendarle lahko ocenimo, da predstavniki intervjuvanih interesnih skupin do neke mere že prepoznavajo akterje, ki relativno stalno poskušajo vplivati na odločanje na določenih sektorjih. Prav tako anketiranci orisujejo meje oz. širino omrežij, njihovo strukturo in prevladujočo naravo razmerij v omrežjih na 'njihovem' sektorju.

Večina intervjuvanih (60.3%) ocenjuje, da se policy omrežja širijo zlasti v civilno-družbenem segmentu. Z 'nasprotnimi' interesnimi skupinami ne sodelujejo, vendar pa jih dobra polovica pogosto ali stalno sodeluje z interesnimi skupinami, s katerimi imajo skupne interese. Strukturo nastajajočih policy omrežij v pomembni meri določa centralnost državnih akterjev, ki po ocenah anketiranih na civilno-družbene akterje pogosto gledajo zviška ali jih celo ignorirajo. Večina anketiranih (62.3%) se strinja, da se v poskusih vplivanja na oblikovanje in izvajanje politik srečujejo z vedno istimi nasprotniki. Kot pomembno oviro v uveljavljanju interesov 'njihove' interesne skupine skoraj polovica anketiranih vidi v nasprotovanju politikov oz. političnih strank, državnih uradnikov, precej pa tudi v tekmovalnih odnosih s sorodnimi interesnimi skupinami ter v konfliktnih odnosih z 'nasprotujočimi' interesnimi skupinami. Tako se v policy omrežjih kot dominantni razmerji pojavljata tako soglasje kot tudi konflikt.

Sodeč po opisih anketiranih, se na nekaterih področjih uveljavljajo kolektivna pogajanja in drugi bolj institucionalizirani kanali komunikacije znotraj policy omrežij. Kljub temu podatki kažejo, da veliko komunikacij poteka predvsem na osebni ravni. Stiki med politiki in člani vodstev interesnih skupin se odpirajo predvsem na podlagi skupnih poklicnih in izobraževalnih izkušenj, prek osebnih interesov (šport, kultura, ljubiteljska dejavnost ipd.) ali prek pripadnosti domačemu kraju. Lahko bi torej rekli, da so do sedaj nastala policy omrežja predvsem osebna omrežja in le v manjši meri formalizirana oz. institucionalizirana omrežja.

### *Ekonomske in neekonomске skupine v oblikujočih se policy omrežjih*

Na podlagi obdelave podatkov ankete med predstavniki interesnih skupin (Fink-Hafner et.al. 1996) lahko govorimo o zanimivih razlikah med zaznavami nastajajočih policy omrežij, v katera stopajo ekonomske skupine ter policy omrežij, v katera vstopajo neekonomske skupine. Lah (1997) ugotavlja večjo uspešnost ekonomskih skupin v uveljavljanju partnerskega odnosa vis a vis državi (posebej vladi). Neekonomske skupine so bolj nezadovoljne s svojo vplivnostjo v novem sistemu in ocenjujejo, da so bile v starem sistemu bolj učinkovite. Ostale razlike, ki jih bomo omenili, verjetno zaradi majhnosti vzorca niso statistično značilne. Na podlagi frekvenčnih porazdelitev lahko rečemo le, da so ekonomske skupine aktivne bolj kontinuirano, bolj se povezujejo s tujimi sorodnimi organizacijami, v



večji meri imajo vtis, da z vlado sodelujejo. Prav tako nekoliko drugače ocenjujejo nekatere politične akterje kot to velja za neekonomske skupine. Tako npr. ekonomske skupine pripisujejo večjo moč sodiščem kot to velja za neekonomske skupine. Vsaj deloma je to mogoče pojasniti z dejstvom, da si ekonomske skupine lažje privoščijo ustrezno pravno pomoč kot to velja za neekonomske skupine in so verjetno tudi zaradi tega s svojimi vlogami na sodiščih uspešnejše. Več moči pripisujejo tudi množičnim medijem. Bolj kot neekonomske skupine poskušajo uveljaviti svoje interese prek Državnega sveta. To je do neke mere razumljivo, saj imajo tam ekonomske skupine kar nekaj stalnih sedežev in lažje uveljavijo interese kot neekonomske skupine, ki so tu šibkeje predstavljene ali pa sploh ne. Zanimivo je tudi, da se ekonomske skupine bolj kot neekonomske skupine pritožujejo nad nesprijemljivimi poskusi vplivanja nanje s strani političnih strank.

### *Ocene kvalitete nove demokracije*

V nasprotju s splošnimi pričakovanji v kontekstu demokratičnega prehoda, oblikovanje in izvajanje politik danes še ne poteka v skladu z demokratičnimi ideali posvetovalne politike. Tako kot polnoletni državljani v anketah Slovenskega javnega mnenja, tudi anketirani predstavniki interesnih skupin ocenjujejo, da danes sprejema pomembne odločitve le stalni ožji krog odločevalcev. Le okrog 14% anketiranih je zelo ali pretežno zadovoljnih s stanjem demokracije v Sloveniji, več kot 40% pa jih je izjavilo, da so s stanjem pretežno nezadovoljni ali zelo nezadovoljni. Novi politični sistem pomeni več možnosti za uveljavljanje interesov ekonomskih interesnih skupin, neekonomske interesne skupine pa se počutijo odrinjene in so manj zadovoljne s stanjem demokracije kot to velja za ekonomske. Kljub temu lahko rečemo, da interesne skupine nasploh vidijo politiko kot enotnost nasprotij – kot boj za oblast pa tudi kot spopad med zastopniki posebnih interesov za premoč. Le v manjši meri je politika v novem kontekstu sinonim za prizadevanje za skupni blagor in temeljne vrednote.

### **Zaključek: težnje v razvoju policy omrežij v fazi konsolidacije demokracije**

Empirični del raziskave kaže na fazni zamik v razvoju moderne aktivne civilne družbe v kontekstu demokratičnega prehoda v Sloveniji. Če je prva faza demokratičnega prehoda dominirana s strani vzpostavljajočega se strankarskega sistema, pa v fazi konsolidacije demokracije opazimo tudi začetek dinamičnega razvoja modernega interesno skupinskega sistema ter oblikovanje novih, in čedalje bolj tudi stabilnejših, policy omrežij. Čeprav je velik del predstavnikov anketiranih interesnih skupin nezadovoljnih s stanjem demokracije v Sloveniji, pa vendar na posameznih sektorjih javnih politik ocenjujejo, da prihaja do premikov od ekskluzivne dominacije političnih strank in države k nekaterim oblikam posvetovalne politike. Civilna družba preboleva otroške bolezni tekmovalnosti in se le postopoma uči koaliranja med sorodnimi interesi in s tem vzpostavljanja močnejšega sogovornika – če že ne partnerja državi, sedaj osrednjega policy akterja.

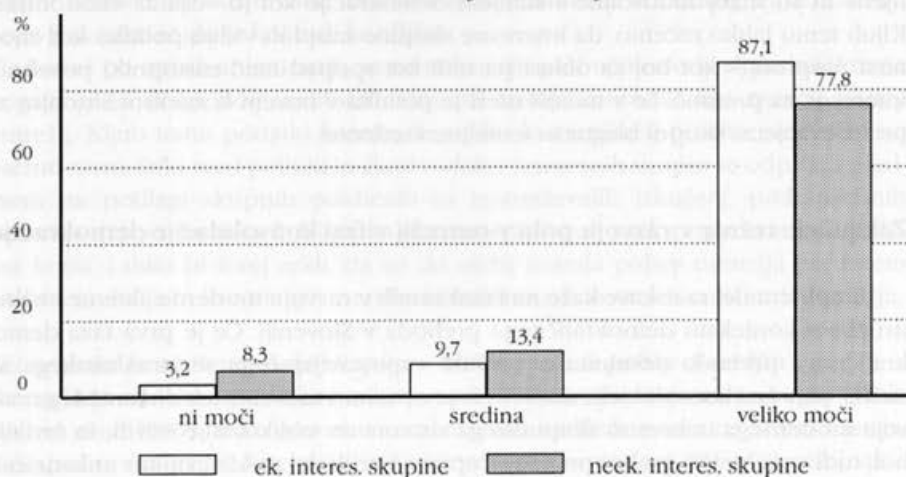
Državni akterji se ob pritiskih interesnih skupin in množičnih medijev le postopoma in težko učijo odprtosti in posvetovalne politične kulture.

Policy omrežje kot meso koncept se je v raziskavi izkazal kot uporabno analitično orodje v raziskovanju spreminjanja načina vladanja na meso ravni. Ravno na tej ravni pa je pričakovati, da bodo te spremembe najbolj očitne (Lawson 1993, 201). Glede na sektorske razlike, ki smo jih odkrili v empiričnem delu raziskave, se zdi smiselna teoretizacija raziskovalnih dognanj v navezavi na različne teoretske koncepte, kot so npr. pluralizem, elitizem itn. - odvisno pač od konkretnega predmeta raziskovanja (značilnosti konkretnega političnega okolja, v katerem se razvija preučevano policy omrežje ter seveda od notranjih značilnosti tega omrežja). Za poglobljenejšo raziskovanje se nam zdi potrebno, da se bodoče empirično raziskovanje usmeri na študije primerov in teoretizacijo na podlagi primerjalne analize policy omrežij na različnih področjih v isti časovni točki kot tudi sprememb posameznih policy omrežij skozi čas in seveda upoštevajoč pri tem družbene in politične spremembe.

*Priloga: grafi*

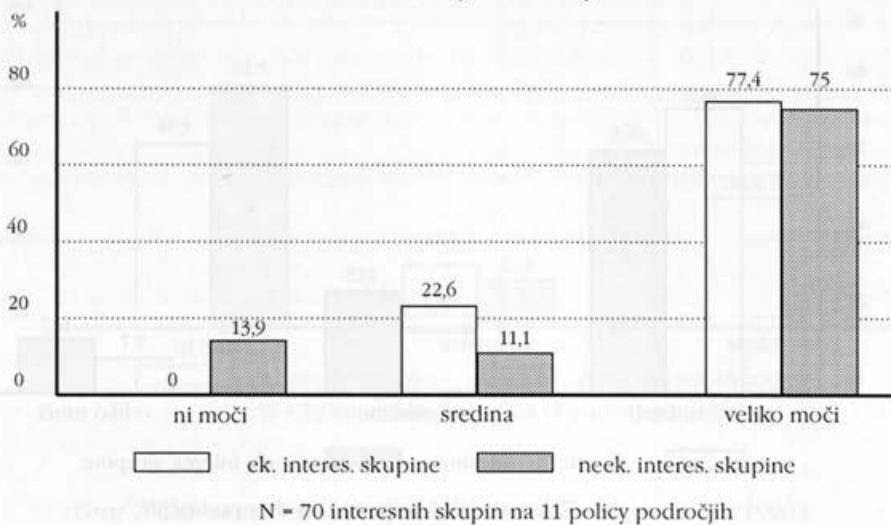
*Graf 1: Ocena moči Vlade*

*D. Fink-Hafner et al. (1996), Oblikovanje policy omrežij  
in lobiranje v Sloveniji*

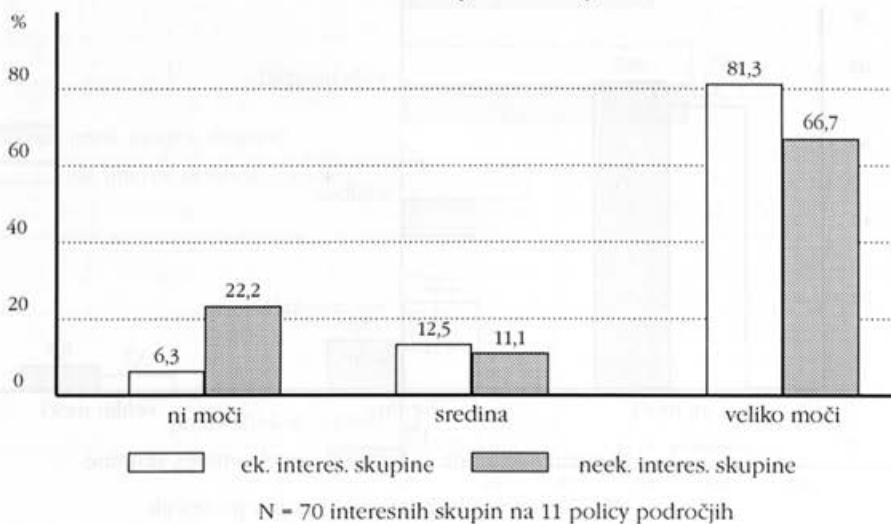


N = 70 interesnih skupin na 11 policy področjih

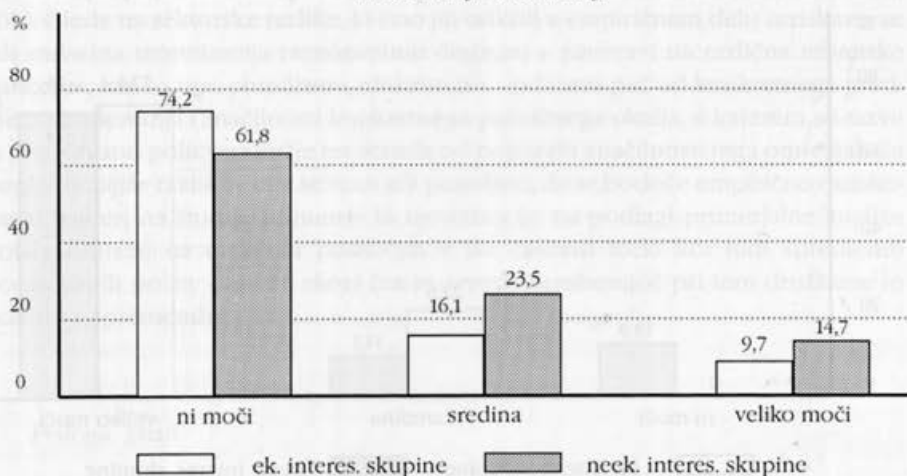
Graf 2: Ocena moči Državnega zbora  
 D. Fink-Hafner et al. (1996), Oblikovanje policy omrežij  
 in lobiranje v Sloveniji



Graf 3: Ocena moči množičnih medijev  
 D. Fink-Hafner et al. (1996), Oblikovanje policy omrežij  
 in lobiranje v Sloveniji

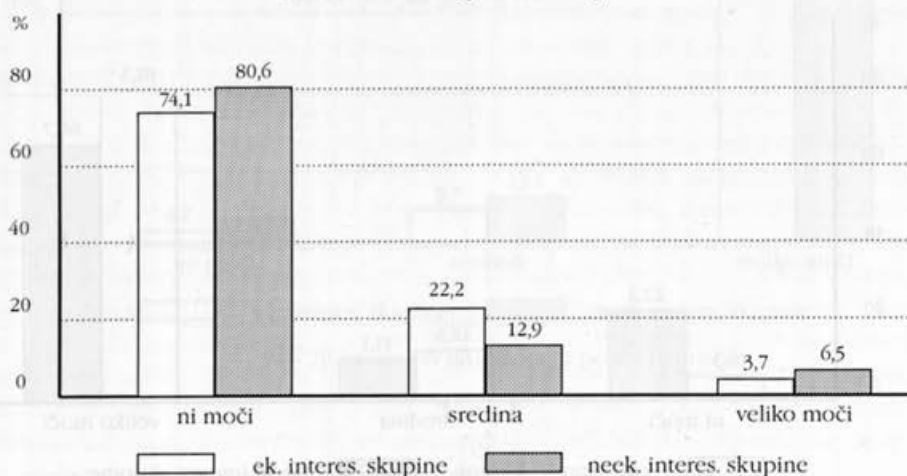


Graf 4: Ocena moči Državnega sveta  
 D. Fink-Hafner et al. (1996), Oblikovanje policy omrežij  
 in lobiranje v Sloveniji



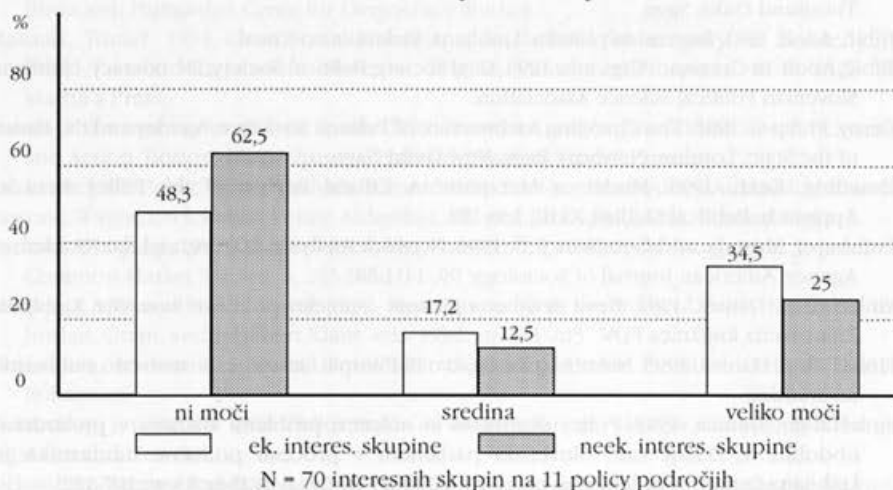
N = 70 interesnih skupin na 11 policy področjih

Graf 5: Ocena moči predsednika Republike  
 D. Fink-Hafner et al. (1996), Oblikovanje policy omrežij  
 in lobiranje v Sloveniji

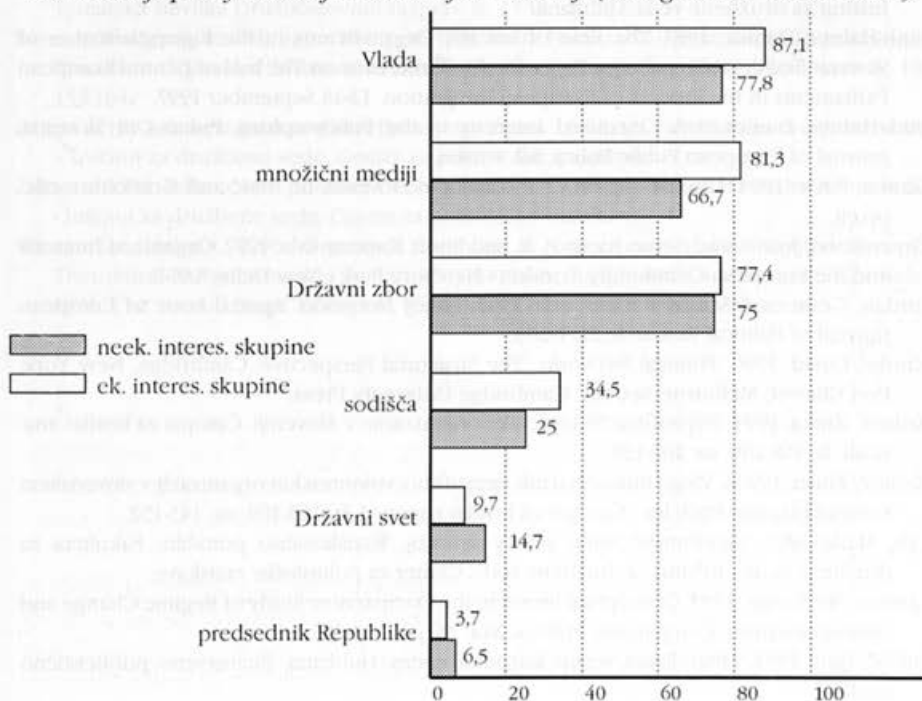


N = 70 interesnih skupin na 11 policy področjih

Graf 6: Ocena moči sodišč  
D. Fink-Hafner et al. (1996), Oblikovanje policy omrežij  
in lobiranje v Sloveniji



Graf 7: Ocena moči institucij oblasti; D. Fink-Hafner et al. (1996),  
Oblikovanje policy omrežij in lobiranje v Sloveniji (% odgovorov "veliko moči")



N = 70 interesnih skupin na 11 policy področjih



## LITERATURA

- Andersen, Svein S. and Eliassen, Kjell A. 1993. *Making Policy in Europe*. London, New Delhi, Thousand Oaks: Sage.
- Bibič, Adolf. 1981. *Interesi in politika*. Ljubljana: Delavska enotnost.
- Bibič, Adolf. in Graziano, Gigi. eds. 1994. *Civil Society, Political Society, Democracy*. Ljubljana: Slovenian Political Science Association.
- Cerny, Philip G. 1990. *The Changing Architecture of Politics. Structure, Agency and the Future of the State*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage.
- Dowding, Keith. 1995. *Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach*. *Political Studies*, XLIII, 136-158.
- Emirbayer, Mustafa. and Goodwin, Jeff. 1994. *Network Analysis, Culture, and the Problem of Agency*. *American Journal of Sociology*, 99, 1411-54.
- Fink-Hafner, Danica. 1992. *Nova družbena gibanja - subjekti politične inovacije*. Ljubljana: Znanstvena knjižnica FDV.
- Fink-Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.
- Fink-Hafner, Danica. 1993. *Policy skupnosti in nekateri problemi vladanja v prehodnem obdobju*. V D.Zajc (ur.) *Slovenski parlament v procesu politične modernizacije*. Ljubljana: Center za politološke raziskave IDV-FDV in Državni zbor RS. str.107-122.
- Fink-Hafner, Danica. 1994. *Sindikati v procesu oblikovanja politik*. *Družboslovne razprave*, X, 30-47.
- Fink-Hafner, Danica et.al. 1996. *Oblikovanje policy mrež in lobiranje - rezultati ankete med 70 interesnimi skupinami*. Center za politološke raziskave. Fakulteta za družbene vede. Inštitut za družbene vede. Ljubljana.
- Fink-Hafner, Danica. 1997. *The Role of Interest Organisations in the Europeanisation of Slovenian Policy-making*. Praga: Paper for the Conference on The role of Central European Parliaments in the Process of European Integration. 12-14 September 1997.
- Fink-Hafner, Danica. 1998. *Organised Interests in the Policy-making Process in Slovenia*. *Journal of European Public Policy*, 5:2. v tisku.
- Gantar, Pavle. 1994. *Discussions on Civil Society in Slovenia*. in: Bibič and Graziano, eds.. op.cit.
- Greenwood, Justin. and Grote, Juergen. R. and Ronit, Karsten. eds. 1992. *Organized Interests and the European Community*. London - Newbury Park - New Delhi: SAGE.
- Jordan, Grant. and Schubert, Klaus. eds. 1992. *Policy Networks*. Special Issue of *European Journal of Political Research*, 21, 1-205.
- Knoke, David. 1990. *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Kolarič, Zinka. 1994. *Neprofitno/volonterske organizacije v Sloveniji*. *Časopis za kritiko znanosti*. št. 168-169. str. 107-120.
- Kolarič, Zinka. 1994a. *Vloga humanitarnih neprofitno/volonterskih organizacij v slovenskem sistemu blaginje 90-ih let*. *Časopis za kritiko znanosti*. št. 168-169. str. 143-152.
- Lah, Marko. 1997. *Ekonomski vidiki policy omrežij*. *Raziskovalno poročilo*. Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede. Center za politološke raziskave.
- Lawson, Stephanie. 1993. *Conceptual Issues in the Comparative Study of Regime Change and Democratisation*. *Comparative Politics*. Vol. 25. pp. 183-205.
- Lukšič, Igor. 1994. *Liberalizem versus korporativizem*. Ljubljana: Znanstveno publicistično središče.
- Lukšič, Andrej. 1996. *Možnosti slovenjenja pojma 'network' - temeljnega pojma analize politik*. *Teorija in praksa*, št. 4, str. 596-603

- Mandič, Srna. 1996. Stanovanjske politike. dr. disertacija. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede.
- 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 Centre for Democracy Studies.
- Mastnak, Tomaž. 1994. From Social Movements to National Sovereignty. in: Benderly, J., Kraft, E. eds. Independent Slovenia: Origins, Movements, Prospects. New York. St. Martin's Press.
- Nohria, Nitin. and Eccles. Robert G. eds. 1992. Networks and Organizations: Structure, Form, and Action. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Pal, Leslie. 1987. Public Policy Analysis. Toronto-New York-London-Sydney-Auckland. Methuen.
- Parsons, Wayne. 1995. Public Policy. Aldershot, UK and Brookfield, USA. Edward Elgar.
- Puchala, Donald J. 1997. Of Blind Men, Elephants and International Integration. Journal of Common Market Studies. 3, 267-284.
- Rhodes, R.A.W. and March. David. 1992. New Directions in the Study of Policy Networks. in: Jordan. Grant. and Schubert. Klaus. eds. 1992. str. 181-205.
- Richardson, Jeremy and Jordan. Grant. 1979. Governing Under Pressure. Oxford. Martin Robertson.
- Richardson, Jeremy. ed. 1982. Policy Styles in Western Europe. Boston and Sydney: George Allen and Unwin.
- Richardson, Jeremy and Mazey. Sonia. 1993. Lobbying in the European Community. Oxford. Oxford University Press.
- Smith, Martin. 1993. Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks in Britain and the US, Harvester Wheatsheaf.
- Stanojević, Miroslav. ur. 1994. Neokorporativistična regulacija industrijskih odnosov?. Tematska številka Družboslovnih razprav, št. 17-18. str. 77-91.
- Streeck, Wolfgang. and Shmitter. Philippe. 1991. From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. Politics and Society, 19, 133-164.
- Zajc et al. 1992. Anketa med poslanci Državnega zbora. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede. Center za politološke raziskave.
- Zajc et al. 1994. Anketa med poslanci Državnega zbora. Ljubljana. Fakulteta za družbene vede - Inštitut za družbene vede. Center za politološke raziskave.
- Wiesenthal, Helmut. 1996. Organised Interests in Contemporary East Central Europe: Theoretical Perspectives and Tentative Hypotheses. in: Agh. Attila and Illonszki. Gabriela. 1996. The Second Steps. Budapest. Hungarian Centre of Democracy Studies.