

*Eva Sørensen i Jacob Torfing (urednici):  
Theories of Democratic Network Governance*

*Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007., 356 str.*

*Ana Petek\**

Prikaz

Pojam javnoga upravljanja (*governance*) sve je značajniji u političkoj znanosti, posebice u grani javnih politika. Interes za pomak od vladanja (*government*) k upravljanju, koji se događa u suvremenom kreiranju javnih politika, neminovno donosi i potrebu za širom interdisciplinarnom perspektivom istraživanja, odnosno za intenzivnijim povezivanjem političke znanosti s bliskim i srodnim disciplinama poput javne uprave. Knjiga *Theories of Democratic Network Governance* jedan je od primjera upravo takvih kretanja u recentnim istraživanjima, i svojim sadržajem, ali i autorima. Uređivački dvojac, bračni par danskih znanstvenika Eva Sørensen i Jacob Torfing, najbolje pokazuju navedeni trend. Eva Sørensen dugogodišnja je predavačica na Odsjeku za javnu upravu Sveučilišta Roskilde, a Torfing predaje političke znanosti.

Knjiga *Theories of Democratic Network Governance* rezultat je petogodišnjih istraživanja u sklopu Centra za demokratsko mrežno upravljanje (*Centre for Democratic Network Governance*) na istom sveučilištu, koji, osim povezi-

---

\* Znanstvena novakinja na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, asistentica na znanstvenom projektu *Hrvatska i EU: integracijske strategije i kreiranje javnih politika* te na kolegijima *javne politike* i *posebne javne politike* (scientific researcher at the Faculty of Political Sciences, University of Zagreb, and assistant at the courses *Public Policies* and *Separate Public Policies*, and within the Project *Croatia and EU: Strategies of Integration and Public Policies Design*)

vanja danskih sveučilišta, ima i međunarodni profil. Stalni član Centra je i Guy B. Peters, jedan od najznačajnijih politologa današnjice. No, i mnoga druga eminentna imena suradnici su Centra, pa navedena knjiga donosi radove poznatih politologa R. A. W. Rhodesa, Tanje Börzel, Marka Bevira i Johna Dryzeka te nizozemskih znanstvenika iz polja javne uprave Joopa Koppenjana i Erika-Hansa Klijna. Knjiga je izdana u prestižnoj izdavačkoj kući Palgrave Macmillan, kao dio »trilogije«. Naime, ista grupa istraživača objavila je 2007. još dva zbornika: *Methods in Democratic Network Governance* urednika Petera Bogasona i Mette Zølner te *Democratic Network Governance in Europe* urednika Martina Marcussena i Jacoba Torfinga.

Pristup mrežnoga upravljanja (*network governance*) pripada u širi kontekst istraživanja javnih politika putem *policy* mreža. *Policy* mreže pristup su istraživanju javnih politika koji usmjeruje pažnju na aktere *policy* procesa, državne i nedežavne, te na njihovu strukturiranu interakciju. Vrlo raznolik niz ideja, koncepata i pristupa povezanih s idejom o *policy* mrežama može se strukturirati u dvije osnovne škole – anglo-američku tradiciju te kontinentalnoeuropsku. Anglo-američka škola *policy* mreža dominantno je usmjerena na odnos države i različitih interesnih skupina. S druge strane, usmjerenje europske kontinentalne tradicije jest proučavanje odnosa javne uprave i organizacija civilnoga društva u kreiranju javnih politika. Pritom se mrežno upravljanje shvaća kao specifična forma javnoga upravljanja, uz hijerarhiju i tržište. Danska škola mrežnoga upravljanja najnovija je istraživačka agenda unutar navedenog korpusa istraživanja javnih politika. U tu tradiciju pripadaju i značajna njemačka istraživanja Renate Mayntz i Fritza Scharpfa (istraživača vezanih uz Max Planck institut), koji kombiniraju institucionalizam i teoriju racionalnoga izbora, te nizozemski autori okupljeni uz Waltera J. M. Kickerta i Sveučilište Erasmus – njihovi radovi pokazuju značajniji interes za područje javne uprave nego za političku znanost.

Kao što će i prikazi pojedinih dijelova knjige *Theories of Democratic Network Governance* pokazati, danska škola mrežnoga upravljanja usmjerena je na dva osnovna istraživačka pitanja. Prvo se odnosi na mogućnosti upravljanja samoregulatornim mrežama, koje autori nazivaju *metaupravljanjem* (*metagovernance*), i kod kojeg se snažno oslanjaju na polje javne uprave. Drugo pitanje jest klasično pitanje političke znanosti, a odnosi se na utjecaj mrežnoga upravljanja na demokraciju, odnosno na potencijale koje mrežno upravljanje donosi za razvoj demokracije, te izazove koje pred demokraciju postavlja.

Knjiga, koja ima 16 poglavlja, uz uvodno i uz zaključak, strukturirana je, shodno naznačenim znanstvenim interesima, u četiri dijela, svaki s četirima pripadajućim poglavljima. Prvi dio (*Part I Governance Network Dynamics*) govori o dinamici mrežnoga upravljanja i teorijskim pristupima kojima se ona istražuje. Drugi dio (*Part II Governance Network Failure*) odnosi se na identificiranje osnovnih problema mrežnoga upravljanja. Upravo taj dio knjige zasniva se na najnovijim radovima o javnome upravljanju. Naime, koncept javnoga upravljanja započinje se razvijati isticanjem nedostataka države kao kreatora javnih politika (*state failure*), koju u što većoj mjeri treba supstituirati tržište (*hollowing the state out*). Razvojem koncepta, proučavanje javnoga upravljanja ponovo se »vraća« državi zbog nedostataka upravljanja putem tržišnih mehanizama (*market failure*), te se razvija strukturalističko shvaćanje javnoga upravljanja. Najnoviji radovi govore o nedostacima samoga javnoga upravljanja (*governance failure*) a upravo na razloge »zatajenja« i negativne posljedice upravljanja putem mrežnih struktura usmjeren je drugi dio knjige. U kontekstu nedostataka mrežnoga upravljanja treći dio donosi radove o mogućnostima upravljanja mrežnim upravljanjem (*Part III Metagovernance*) i njegovim demokratskim efektima (*Part IV Democratic Network Governance*).

Europska kontinentalna tradicija *policy* mreža pred anglo-američkom ima prednost već u samom definiranju predmeta istraživanja. Naime, anglo-američka škola *policy* mreže shvaća kao tipologiju svih formi odnosa države i društva, dok europska tradicija pojam rabi samo za specifičnu formu nehijerarhijskih oblika interakcije državnih i privatnih aktera. Danska škola, koja svoj koncept *policy* mreža naziva mrežnim upravljanjem, pojam, u uvodnom poglavlju, definira kao: (1) relativno stabilno horizontalno ustrojstvo međuovisnih, ali i autonomnih aktera, (2) kojih se interakcija dominantno odvija kroz pregovaranje, (3) unutar određenog regulativnog, normativnog i kognitivnog okvira, (4) koje se samoregulira unutar ograničenja postavljenih od strane vanjskih agencija, te (5) koje pridonosi proizvodnji javnih svrha (*public purpose*) (str. 9). Posljednji kriterij izrazito je značajan jer se njime isključuju svi tipovi strukturirane interakcije među akterima koji onemogućuju proizvodnju javnih dobara i rješavanje kolektivnih problema. Urednici knjige Eva Sørensen i Jacob Torfing u uvodnom poglavlju prikazuju i kontekst u smislu diferenciranja prve i druge generacije istraživanja mrežnoga upravljanja.

Možda najznačajniji doprinos knjige jest sistematizacija vrlo bogate i raznorodne literature o mrežama na nov i kreativan način, koja je predstavljena već u uvodnome poglavlju. Autori postavljaju četiri teorijske pozicije o mrežnome upravljanju, s obzirom na dva kriterija. Pristupi se razlikuju

prema tome smatraju li racionalnoga pojedinca ili kulturno utemeljena pravila glavnom motivirajućom snagom socijalne akcije (kriterij kalkulacija/kultura). Također, teorijske pozicije razlikuju se s obzirom na to razumijevaju li kao glavnu karakteristiku upravljanja kontinuirani konflikt ili koordinaciju (kriterij konflikt/koordinacija). Rhodes i Kickert najznačajniji su predstavnici teorija međuovisnosti (*interdependency theory*) koje kombiniraju pretpostavku racionalnog aktera s interesom za konflikte. Koordinacija i racionalne pretpostavke obilježavaju teorije o učinkovitosti upravljanja (*governability theory*), a najznačajnije predstavnike toga pristupa čine Scharpf i Mayntz. Konflikt, pak, s kulturnim uvjetovanjem socijalnog djelovanja kombiniraju teorije »upravljivosti« (*governmentality theory*) koje se oslanjaju na Foucaulta. Posljednji pristup odnosi se na teorije integracije (*integration theory*), koje se temelje na radu Marcha i Olsena i koje kombiniraju kulturu i koordinaciju. Svaki dio knjige »otvara« se uvodnim teorijskim poglavljem urednika u kojem se navedene teorijske pozicije dodatno elaboriraju i razrađuju s obzirom na potrebe teme pojedinog dijela zbornika.

Prvo poglavlje knjige (*1 Theoretical Approaches to Governance Network Dynamics*) donosi pregled osnovnih teorijskih pristupa istraživanju dinamike mrežnoga upravljanja. Interakcija aktera uvijek se odvija u relativno institucionaliziranom okviru (određenom političkom sustavu – *polity*), što se zapravo odnosi na četvrti element definicije mrežnoga upravljanja, koje nije ni organizacija ni institucija, već institucionalizirani okvir interakcije. Stoga su svi pristupi inspirirani novim institucionalizmom te nadopunjeni postavkama drugih pristupa. Autori prikazuju historijski institucionalizam, institucionalni racionalni izbor, normativni institucionalizam te poststrukturalistički ili diskurzivni institucionalizam, kao osnovne pristupe istraživanju dinamike mrežnoga upravljanja. Prva dva pristupa vrlo su popularna u političkoj znanosti. Normativni institucionalizam ukorijenjen je u interpretativnoj sociologiji i organizacijskim studijama, dok se posljednji pristup temelji na diskurzivnoj analizi i radovima Foucaulta i Laclaua. Sve pristupe dinamici mrežnoga upravljanja moguće je razvrstati prema kriterijima kalkulacija/kultura i konflikt/koordinacija.

Preostala tri poglavlja prvoga dijela knjige razrađuju ulogu institucija u formiranju, funkcioniranju i transformaciji mrežnoga upravljanja te pokazuju koji od navedenih pristupa ima prednosti s obzirom na postavljeno istraživačko pitanje. Nils Hertting u drugome poglavlju (*2 Mechanisms of Governance Network Formation – A Contextual Rational Choice Perspective*) pokazuje pod kojim se uvjetima iz svrhovite horizontalne integracije aktera razvija struktura mrežnoga upravljanja, koristeći se na kontekst osjetljivim

pristupom racionalnoga izbora i teorijom igara. Guy B. Peters u trećemu poglavlju (*3 Virtuous and Vicious Circles in Democratic Network Governance*) piše o (ne)uspješnosti funkcioniranja *policy* mreža putem prikazivanja faktora koji utječu na procese (de)institucionalizacije odnosa među akterima, kombinirajući historijski institucionalizam, institucionalni racionalni izbor te normativni institucionalizam. Posljednje poglavlje prvoga dijela (*4 De-centered Theory, Change and Network Governance*) Marka Bevira i R. A. W. Rhodesa, kako se odmah i u uvodu ističe, povezuje anglo-američku školu (karakteriziranu pozitivističkim pristupom) s etnografskim metodama, socijalnom konstrukcijom i teorijama kreiranja značenja. Rhodes i Bevir to primjenjuju na promjene u *policy* mrežama nadopunjujući prijašnje radove o utjecaju egzogenih faktora (ekonomskih, ideoloških, institucionalnih ...) endogenim faktorom kreiranja značenja i uvjerenja od strane pojedinca.

Drugi dio knjige otvara pitanja neuspjeha mrežnoga upravljanja kojem je donedavno literatura pridavala malo pažnje. Uvodno teorijsko poglavlje urednika (*5 Theoretical Approaches to Governance Network Failure*) neuspjeh mrežnoga upravljanja definira kao nemogućnost osiguravanja efektivnog upravljanja putem pregovaranja i interakcije pluraliteta javnih i privatnih aktera (str. 97), a četiri teorijska pristupa mrežnome upravljanju postavljaju različite kriterije uspjeha mreža i nude različita objašnjenja njihova neuspjeha. Sumarno, uspješnost mrežnoga upravljanja ovisi o postizanju ravnoteže među sljedećim karakteristikama mreža: otvorenosti/zatvorenosti, konsenzusu/konfliktu te efikasnosti/egitimnosti, kojima su posvećena sljedeća tri poglavlja. Linze Schaap (*6 Closure and Governance*), inspiriran sistemskom teorijom Niklasa Luhmanna, prikazuje različite forme (svjesna i nesvjesna), dimenzije (socijalna i kognitivna) i razine (akter ili mreža) zatvorenosti mreža upravljanja. Utjecajem konflikta i konsenzusa na uspješnost mreža bavi se Joop F. M. Koppenjan (*7 Consensus and Conflict in Policy Networks: Too Much or Too Little?*), s ciljem smanjenja kritike da ideja *policy* mreža ne posvećuje dovojno pažnje pitanjima moći i konflikta, usredotočujući se gotovo isključivo na koncept konsenzusa. Dimenzija konflikt-konsenzus razmatra se kroz kontingencijski pristup menadžmentu. Tanja A. Börzel i Diana Panke bave se pitanjem efektivnosti i legitimnosti mrežnoga upravljanja (*8 Network Governance: Effective and Legitimate?*), krećući od pretpostavke da uspješne mreže zadovoljavaju oba kriterija, iako se u literaturi najčešće prenaglašuje efikasnost. Autorice ističu kako, pod određenim uvjetima, efikasnost i legitimnost mreža mogu biti komplementarne te se čak i međusobno poticati, a ne, kako se često pretpostavlja, da se jedno može unaprijediti samo na štetu drugoga.

Upravljanju samoregulirajućeg mrežnoga upravljanja (*metagovernance*) posvećen je treći dio knjige. Prema teorijskom uvodu urednika (*9 Theoretical Approaches to Metagovernance*), pojam »metaupravljanja« odnosi se na pitanje kako javni autoritet može mreže podvrgnuti specifičnome setu formalnih pravila, normi i procedura da bi se umanjili negativni efekti mreža i njihovi nedostaci (*governance failure*). Istraživanja danske škole o »metaupravljanju«, podastrijeta u ovome zborniku, usmjerena su na tri osnovna pitanja kojima su posvećena preostala tri poglavlja trećega dijela. Peter Triantafillou razmatra pitanje kako se može upravljati formiranjem mreža (*10 Governing the Formation and Mobilization of Governance Networks*), inspiriran Foucaultom. Erik-Hans Klijn i Jurian Edelenbos bave se pitanjem kako se može upravljati pregovaranjem unutar mreža (*11 Meta-governance as Network Management*). A posljednje poglavlje trećega dijela (*12 Governing Outputs and Outcomes of Governance Networks*), autora Laurencea J. O'Toolea Jr., odnosi se na pitanje kako se »metaupravljanjem« može utjecati na proizvode i ishode mrežnoga upravljanja.

U završnome dijelu zbornik donosi promišljanja o jednom od najintričnijih istraživačkih pitanja vezanih uz *policy* mreže – utjecaju mrežnoga upravljanja na demokraciju. Sørensen i Torfing u uvodnom poglavlju (*13 Theoretical Approaches to Democratic Network Governance*) naglašavaju dva stajališta o značenju mreža za demokraciju. Jedna skupina autora ističe kako mreže zasigurno čine prijetnju demokraciji, dok drugi ističu njihov važan demokratski potencijal. Za razjašnjavanje demokratskih problema i potencijala mreža nužno je sistematizirati različite teorije demokracije. S obzirom na to da liberalne teorije demokracije za pretpostavku imaju jasnu granicu između države i društva, *policy* mreže, koje kao ideja nastaju upravo da bi »uhvatile« suvremeno »zamagljivanje« te granice, svakako imaju na demokraciju negativan učinak. Stoga autori preporučuju postliberalne teorije demokracije kao one kojima se demokratske efekte mreža može kompleksnije sagledati. Postliberalne teorije demokracije sistematiziraju u četiri koncepta, ponovo prema kriterijima konflikt/koordinacija i kalkulacija/kultura, a to su kompetitivna demokracija, demokracija kao ishod, komunitarna demokracija te agonistička demokracija. Svi koncepti dijele tezu da mreže mogu pridonijeti razvoju demokracije stoga što čine sredstvo povećanja fleksibilnosti demokratskih institucija i broja građana koji participiraju u procesu odlučivanja. No, mreže mogu biti samo nadopuna tradicionalnim institucijama reprezentativne demokracije.

Međutim, mrežno upravljanje otvara i mnoge probleme za demokraciju. Ostatak završnoga dijela knjige otvara tri ključna pitanja za demokračnost mreža. Allan Dreyer Hansen razmatra problem osiguravanja participacije

svih pogodeni odrednom javnom politikom u određenoj mreži (*14 Governance Network and Participation*). Drugo pitanje vezano uz potencijalnu nedemoraktičnost mreža odnosi se na problem osiguranja jednakosti i deliberacije, a njime se bavi John S. Dryzek (*15 Networks and Democratic Ideals: Equality, Freedom, and Communication*). Posljednje poglavlje, Andersa Esmarka (*16 Democratic Accountability and Network Governance – Problems and Potentials*), otvara pitanje transparentnosti procesa odlučivanja u mrežama kao mehanizma osiguranja odgovornosti.

Kao što i zaključno poglavlje zbornika ističe, mrežno upravljanje, kao predmet istraživanja, zahtijeva multiteorijsku perspektivu. Iako nije moguće sve priloge u knjizi nedvosmisleno smjestiti u samo jednu od četiriju osnovnih teorijskih pozicija, takvo sistematiziranje teorija mrežnoga upravljanja čini vrijedan heuristički alat za razlikovanje pristupa izučavanja mreža. Svako poglavlje pokazuje kako određene teorijske perspektive odgovaraju specifičnim istraživačkim pitanjima i upravo ponudena interdisciplinarnost i teorijsko bogatstvo najznačajnija su vrijednost prikazane knjige. Značenje ovoga izdanja za hrvatsku znanost jest, osim širine koju donosi, i utemeljenost na europskoj *policy* praksi. Naime, većina literature o javnim politikama izrazito je amerikanizirana, što smanjuje mogućnosti njezine primjene na kreiranje javnih politika u različitim kulturnim kontekstima, pa tako i na nedovoljno istraživanu *policy* praksu u Hrvatskoj. Ipak, pitanje kako se idejama o mrežnome upravljanju zapravo koristiti ostaje otvorenim izazovom za hrvatske znanstvenike. Naime, danski kontekst »jake države« i »jakog civilnog društva«, na kojem se cijela ideja razvija, daleko je od hrvatske stvarnosti. Tek treba teorijski osmisliti i empirijski istražiti kako hrvatski birokrati i nevladine organizacije surađuju/mogu surađivati u horizontalnim interakcijskim strukturama radi proizvodnje javnih vrijednosti.