
Proces odlučivanja u Europskoj Uniji: analiza *policy* mreža

ANA PETEK*

Sažetak

Analiza *policy* mreža, kao jedan od teorijskih pristupa istraživanju EU-a, ima za cilj utvrđivanje aktera *policy* procesa, vladinih i nevladinih, te načina strukturiranja njihove interakcije u težnji da se opišu, objasne i predvide ishodi europskih javnih politika. Mnogi autori kao razlog iznimmoga razvoja tog pristupa u posljednjih tridesetak godina (i intenzivne primjene na EU od devedesetih) navode promjene u suvremenoj praksi upravljanja. Naime, iako se javne politike ponajprije odnose na odgovornost vlasti u pribavljanju javnih dobara, postoji sve jači trend dijeljenja zadaća s nedržavnim akterima čiji broj stalno raste, što je osobito slučaj u EU.

U svrhu predstavljanja analize *policy* mreža, daje se prikaz tipologije aktera te niza pojmova kojima se označuje strukturiranje njihove interakcije, pri čemu se u *policy* literaturi kao generički pojam dominantno koristi *policy* mreža, što vrijedi i u primjeni na EU. Prikazuje se i kontinuum tipova *policy* mreža u EU koji, kao neovisne varijable, utječu na ishode europskih javnih politika, te se određuje kojemu od pristupa unutar analize *policy* mreža primjena na EU pripada.

Policy mreže se u istraživanju EU-a shvaćaju kao instrument analize politika koji objašnjava odluke kojima se oblikuju javne politike na subsistenskoj razini odlučivanja, pa ga je nužno kombinirati s drugim teorijskim pristupima za druge razine odlučivanja i ostale tipove odluka u svrhu uvida u cjelinu kreiranja javnih politika u EU. Ipak, analiza *policy* mreža najbolje unapređuje razumijevanje svakodnevnih događaja u procesu kreiranja europskih javnih politika, koji mijenjaju okolinu u kojoj se donose ključne odluke kao i percepcije aktera o vlastitim interesima.

Ključne riječi: akteri *policy* procesa, *policy* mreža, proces odlučivanja u EU, razine odlučivanja u EU

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

Uvod: analiza policy mreža u istraživanju Europske Unije

Iako je istraživanje Europske Unije jedna od najvećih preokupacija suvremene političke znanosti, teorijska analiza EU-a ne samo da ne poznaje jedinstvenu “veliku” teoriju, nego su i sistematizacije niza različitih teorijskih pristupa vrlo raznorodne i često međusobno neusporedive. Dvojica njemačkih politologa s britanskih sveučilišta daju prikaz osnovnih pristupa istraživanju EU – teorija europskih integracija, određenih kao “*područje* teoretiziranja procesa i ishoda (europske) integracije” (Wiener, Diez, 2004.: 3.) – kroz njihov kronološki razvoj u tri faze¹.

Prvu fazu (iz razdoblja od Rimskih ugovora 1957. do ranih osamdesetih godina 20. stoljeća²) autori određuju kao skupinu pristupa koji teže objašnjavanju fenomena, jer su usmjereni na opisivanje procesa izgradnje supranacionalnih institucija, odnosno na pitanja kako i zašto dolazi do integracije. Dva su dominantna pristupa prve skupine – neofunkcionalizam i intergovernmentalizam³. Drugu skupinu autori karakteriziraju kao “analitičke” teorijske pristupe koji se razvijaju od kraja osamdesetih do početka devedesetih godina 20. stoljeća. Glavna preokupacija te skupine jest odgovoriti na pitanje koji tip političkoga sustava Europska Unija jest, te kako se mogu objasniti politički procesi koji se u njoj događaju. Čine je neoinstitucionalizam, višerazinsko upravljanje (*multilevel governance*), te pristup analize *policy* mreža, kojima je zajednička usmjerenost na analizu funkcioniranja Unije. Treću skupinu autori označuju nazivom “konstruktivističkih” teorijskih pristupa, iza kojega se kriju različiti normativni pristupi koji nastaju nakon Ugovora iz Maastrichta 1992., a bave se dilemama vezanim uz socijalne i političke posljedice integriranja. “Konstruktivističkim” teorijskim pristupima pripadaju socijalni konstruktivizam, integracija kroz pravo, feministički te diskurzivni pristup.

Nugent (2003.) teorijske pristupe istraživanju EU-a sistematizira u tri osnovne skupine. Prvoj pripadaju pristupi koji se bave konceptualizacijom organizacijske prirode EU-a, s dva osnovna kraka. Jedan se bavi konceptualizacijom EU-a kao političkoga sistema (i ima četiri varijante: komparacija EU-a s državama i međunarodnim organizacijama, federalizam, državno-centristički pristup, te višerazinsko upravljanje), a drugi konceptualizacijom političkoga karaktera EU-a kroz pojmove suvereniteta, intergovernmentali-

¹ Bitno je istaknuti, kao što i sami autori naglašavaju, da granice i kronološka određenja između pristupa i faza nisu strogi, nego ih treba shvatiti kao glavne tendencije razvoja teorije europske integracije.

² Razvoju europske integracijske teorije, odnosno njegovoj prvoj fazi, prethodi normativno protointegracijsko razdoblje, vremenski smješteno u doba između dva svjetska rata u koji spadaju rani federalizam i funkcionalizam.

³ Ovoj skupini pripada i federalizam kao teorijski pristup koji se manje koristio.

zna i supranacionalizma. U drugu skupinu pripadaju opće teorije integracije (neofunkcionalizam, intergovernmentalizam, te teorije međuovisnosti), dok treću čine teorije srednjega dometa koje proučavaju funkcioniranje EU-a, poput neoinstitucionalizma i analize *policy* mreža.

Iako sistematiziranje pristupa istraživanju EU-a ima problema s postavljanjem jasnih kriterija koji bi vodili stvaranje prikaza, upravo činjenica da je iznimno teško postaviti do kraja dosljednu tipologiju dobro oslikava stanje teorijske analize u proučavanju EU-a – iznimno kompleksnoga fenomena koji i nije prikladan za stvaranje paradigmatske metateorije (Peterson, Bomberg, 1999.). Također je bitno što obje navedene tipologije uvrštavaju analizu *policy* mreža (analizu čija je svrha utvrđivanje aktera *policy* procesa, vladinih i nevladinih, te načina strukturiranja njihove interakcije) kao jedan od istraživačkih pristupa koji se primjenjuje na Europsku Uniju, u težnji da se opišu, objasne i predvide *policy* ishodi u EU (Peterson, 2004.).

Istraživanje (EU) policy procesa i značenje utvrđivanja aktera

U jednom od standardnih uvoda u javne politike, Howlett i Ramesh (1995.), koji u analizi javnih politika koriste klasičan fazni model *policy* procesa, tvrde da naprijeđeni model faznoga ciklusa mora biti u stanju utvrditi sve aktere koji sudjeluju u kreiranju javnih politika, posebice njihove interese i načine strukturiranja njihove interakcije. “Javne politike stvaraju *policy* podsistemi sastavljeni od aktera koji se bave određenim javnim problemom ... *policy* podsistemi su forumi u kojima akteri raspravljaju o određenim *policy* temama i uvjeravaju i pregovaraju zbog ostvarenja vlastitih interesa ... Njihova se interakcija, međutim, odvija u kontekstu različitih institucionalnih aranžmana koji čine okolinu *policy* procesa i koji utječu na to kako akteri nastoje ostvariti svoje interese i ideje i do koje će mjere u tome biti uspješni.” (Howlett, Ramesh, 1995.: 51.). Autori institucionalne aranžmane grubo dijele u tri kategorije – strukture i organizacija države, društva i međunarodnoga sustava – no središnju ulogu u njihovoj analizi zauzimaju *policy* akteri (*Slika 1*).

Značenje analize aktera u *policy* procesu ističe i Colebatch (2005.) koji u svojem generičkom pristupu *policyju*, kao središnjemu pojmu u analizi i praksi javnoga upravljanja, sintetizira dva dominantna prikaza *policyja*. Colebatch ih postavlja kao dvije međuovisne dimenzije *policyja* koje utječu na način razumijevanja i uporabu samoga pojma – okomitu, u kojoj se *policy* gleda kao na izbor na temelju vlasti, i vodoravnu, u kojoj se *policy* shvaća u kategorijama strukturiranja djelovanja, odnosno, javne se politike razumijeva kao proces strukturirane interakcije različitih (i nevladinih) *policy* aktera. Vodoravna dimenzija jest svojevrsna kritika prikaza kreiranja javnih politika

isključivo kao instrumentalnoga izbora vlasti među alternativama, stoga što je “postalo jasno, da *policy* nije u tolikoj mjeri stvar individualnih izbora i odluka nego procesa kolektivne interakcije između sudionika s raznolikim agendama i različitim vrijednostima.” (Colebatch, 2006.: 8).

Slika 1: Odnos aktera i institucija u *policy* procesu



Izvor: Howlett i Ramesh, 1995.: 51.

Na Colebatchevo isticanje važnosti vodoravne dimenzije nadovezuju se naglasci koje ističe Peter John (2001.). Autor, naime, tvrdi kako analiza *policy* mreža, kao analiza strukturirane interakcije aktera, najbolje prikazuje uske veze između aparata države i institucija civilnoga društva koja je nezaobilazna činjenica suvremenih političkih sustava. Upravo ona inzistira na analizi “zamućivanja” granice države i društva, privatnoga i javnoga. John ističe kako analiza *policy* mreža omogućuje realističniju analizu procesa kreiranja javnih politika, no što je slučaj u tradicionalnome istraživanju političkih institucija stoga što osvjetljuje odnose i (djelomično i institucionalizirane) veze privatnih i javnih nositelja moći. Pritom je ključno to da postoje različiti tipovi odnosa između aktera unutar istoga institucionalnoga aran-

žmana, ovisno o javnom problemu koji je na dnevnom redu političkoga odlučivanja⁴.

Britanski politolog Jeremy Richardson (2006.), jedan od najistaknutijih istraživača europskih javnih politika, ističe kako je analiza *policy* mreža postala dominantnim modelom u analizi *policy* procesa u Zapadnoj Europi. Razlog tome vidi u sve intenzivnijem rastu broja zainteresiranih aktera (*stakeholders*), privatnih i javnih, koji zahtijevaju (i ostvaruju) participaciju u procesu kreiranja javnih politika, što je osobito slučaj u Europskoj Uniji. S obzirom na to da europske javne politike nisu samo rezultat pregovaranja među državama i ostalim formalnim akterima, nego uključuju sve širi krug i javnih, ali i privatnih aktera, popularnost pristupa analize *policy* mreža u analizi europskih javnih politika raste zbog njezina naglašavanja cjenkanja (*bargain*) i izgradnje konsenzusa nasuprot hijerarhijskim odnosima.

Sličnu argumentaciju slijede Peterson i Bomberg (1999.) koji naglašavaju da značenje utvrđivanja aktera za analizu *policy* procesa uopće, ali i primjena analize *policy* mreža na EU (osobito intenzivna od devedesetih) proizlazi iz promjena u suvremenom upravljanju. Oni drže da moderno demokratsko upravljanje, kao nametanje smjera ili kontrole nad alokacijom vrijednih resursa (Peterson, Bomberg, 1999.: 5), više nije weberijanska hijerarhija, nego hibridni aranžman koji uključuje različite aktere, pa i niz nedržavnih. Stoga, iako su javne politike po definiciji odgovornost vlasti u pribavljanju javnih dobara⁵, postoji sve intenzivniji trend dijeljenja zadaća i odgovornosti s nedržavnim akterima.

Zainteresirani za analizu procesa odlučivanja u EU, Peterson i Bomberg za različite razine upravljanja nastoje upotrijebiti različite teorijske modele, ali za sve tri razine analize bitna su tri temeljna pojma: agenti – u smislu aktera koji imaju moć ili sposobnost proizvoditi učinke u procesu odlučivanja u EU (*agents*), politički okvir djelovanja – u smislu političke uporabe takve moći kako bi se utjecalo na rezultate politika EU-a (*agency*) i struktura – u smislu obrazaca organizacije u sustavu upravljanja u EU, osobito institucija, formalnih pravila odlučivanja i normi. Iako ističu da je uobičajeno postavljanje ili samo strukture ili samo djelovanja aktera kao onoga što određuje proces odlučivanja zapravo lažna dihotomija, te da je ključno pitanje što u osnovi određuje odlučivanje u određenom trenutku, na samom kraju knjige

⁴ Riječ je o poznatoj tezi Theodorea Lowija iz vrlo utjecajnog članka iz 1972. kako *policy* određuje *politics*. Dakle, Lowi tvrdi da tip javne politike (politika kao rješavanje problema) određuje strukturu aktera i način njihova sudjelovanja u političkom procesu (politika kao borba za moć).

⁵ Jer, iako djelovanje nevladinih aktera može dominantno utjecati na kreiranje određene javne politike, sudjelovanje vlasti (čak i u formi neodlučivanja) konstituira neki vid upravljanja kao javnu politiku (Howlett, Ramesh, 1995.: 5)

naglašavaju, citirajući Hixa, kako se “procesu odlučivanja u Europskoj Uniji mora pristupiti sa stajališta središnje pozicije uloga aktera, izvodeći objašnjenja iz ‘interesa i strategija aktera *policy* procesa EU-a’ ” (Peterson, Bomberg, 1999.: 252). Političko djelovanje aktera unutar neke političke zajednice često određuje ishode politika u istoj mjeri ili više nego pravila i strukture koja ih ograničuju. Takav zaključak tim više vrijedi u političkom sustavu u kojemu se pravila odlučivanja često mijenjaju, za što je EU paradigmatički primjer.

Tipologija aktera policy procesa

Aktere *policy* procesa moguće je sistematizirati u nekoliko osnovnih skupina. No treba napomenuti da je konačni popis ključnih aktera određene javne politike u određenom razdoblju nemoguće skicirati *a priori*, nego je riječ o empirijskom pitanju kojem tipologije *policy* aktera služe isključivo kao okvir za istraživanje. Također treba istaknuti da su tipologije aktera *policy* procesa (Birkland, 2001.; Howlett i Ramesh, 1995.) prilagođene procesu kreiranja javnih politika u nacionalnim sustavima jer ne uključuju međunarodne aktere pa je stoga nužno u analizi europskih javnih politika njihove kategorije primijeniti i na europsku i na nacionalnu razinu.

Američki politolog Thomas Birkland prvu skupinu aktera naziva formalnim, a ona obuhvaća sve one koji su u *policy* proces uključeni zbog svojih ustavnih i zakonskih ovlasti, koji imaju pravo i obvezu sudjelovanja. Ta skupina obuhvaća zakonodavnu i izvršnu vlast, u koju on ubraja i birokraciju, te različite vrste agencija. Howlett i Ramesh istu skupinu nazivaju skupinom aktera smještenih u državi, no drukčije je sistematiziraju. Aktere dijele na izabrane dužnosnike, te imenovane službenike.

Kao što je već navedeno, tu podjelu treba s oprezom primijeniti na Europsku Uniju, s obzirom na to da ona ne poznaje klasičnu podjelu vlasti u kojoj se jedna nadležnost poklapa samo s jednom institucijom. Komisija i Vijeće EU-a dijele međusobno izvršne, a Vijeće EU-a i Parlament zakonodavne ovlasti. Osim navedenih, u formalne bi aktere trebalo ubrojiti i Europsko vijeće (čiji akti nemaju pravnu snagu, no često je ključni akter procesa postavljanja političkoga dnevnog reda te donosi najznačajnije odluke). Uz Komisiju su vezane i mnoge agencije, a za Vijeće EU-a bitna je funkcija predsjedništva, te Odbor stalnih predstavnika država članica (*COREPER*). Za Europski parlament bitno je razmatrati i njegove odbore, napose ostale odbore povezane s Komisijom kroz mehanizam komitologije (Hix, 2005.). Pritom treba dodati i osobitu ulogu nacionalnih država kao aktera s najširim utjecajem u *policy* procesu u Europskoj Uniji. Osim što sudjeluju u gore navedenim institucijama, države su ključne u implementaciji politika pa su, suprotno mnogim tezama o tome kako EU pridonosi rastakanju nacionalnih dr-

žava, “samo države članice EU-a moćne na svim razinama procesa odlučivanja u EU i u svakom njezinu *policy* području.” (Peterson, Bomberg, 1999.: 270).

U analizi formalnih aktera osobito je zanimljivo pitanje sudske vlasti jer Birkland sudove ubraja u ovu skupinu, dok ih Howlett i Ramesh navode kao jedno od ograničenja kapaciteta vlasti⁶. Djelovanje Europskoga suda pravde daje više argumenata za Birklandovo stajalište koji tvrdi da postoji sudska politika te da sudovi sudjeluju u kreiranju javnih politika (re)definiranjem ustavnih granica igre. Navedenu tvrdnju može se primijeniti na, primjerice, rane šezdesete, kad je za vrijeme političke krize (“kriza prazne stolice”), Europski sud pravde svojim sudskim aktivizmom preuzeo inicijativu u integriranju, te kroz niz presuda uveo nova pravna načela (načelo nadređenosti europskoga prava i načelo izravnoga učinka) u europsko pravo i time mu promijenio karakter (europsko pravo prestaje biti klasičan sustav međunarodnoga prava sudskim redefiniranjem granica igre). Birklandovu tezu potvrđuje i Colebatch (2004.) jer sudove smješta u okomitu dimenziju u kojoj se na javne politike gleda kao na odlučivanje na temelju vlasti i ističe da se u sudovima zbiva znatan dio *policy* aktivnosti. “U mnogim zemljama, poglavito u federalnim sustavima (ali ne samo u njima), prijeporna *policy* pitanja vjerojatno će naći svoje mjesto u sudovima.” (Colebatch, 2004.: 40) pa su određene sudske odluke “... bile fundamentalni *policy* pomaci do kojih je došlo zato što su akteri prenijeli problem u sudove i dobili pozitivan odgovor. Stoga sudove ne možemo isključiti iz naše definicije mjesta na kojemu se stvaraju politike.” (Colebatch, 2004.: 41).

Za *policy* proces vrlo su bitni i neformalni akteri. Prema Birklandu, neformalni akteri su oni koji su u *policy* proces uključeni bez izravnoga zakonskoga ovlaštenja ili obveze sudjelovanja, pa sudjeluju po osnovnim pravima participacije u demokratskom poretku. U tu skupinu pripadaju interesne skupine, među kojima su dominantne one koje predstavljaju kapital i rad, zbog njihova značenja za tržišnu ekonomiju (Howlett, Ramesh, 1995.). Na europskoj razini bolje su organizirani interesi poput poslovnih lobija ili farmera, koji od EU-a mogu dobiti koncentrirane koristi, za razliku od, primjerice, potrošača ili radnika čije su koristi raspršenije (Hix, 2005.). U skupinu neformalnih aktera pripadaju i *thinktanks* i mediji. Tri navedena tipa neformalnih aktera Howlett i Ramesh nazivaju akterima smještenima u društvu. Političke stranke i pojedince (glasače) Birkland također ubraja u neformalne aktere, dok su za Howletta i Ramesha oni akteri koji se nalaze između države i društva. Političke stranke su u Uniji s jedne strane bitne u Europskom par-

⁶ Kapacitet vlasti je funkcija organizacijske koherentnosti i ekspertize države, a poboljšava ga jedinstvenost između grana, razina i agencija, te visoka razina birokratske ekspertize. Pritom sudove razmatraju u sklopu problema jedinstvenosti grana vlasti, odnosno horizontalne podjele vlasti (Howlett i Ramesh, 1995.).

lamentu, a s druge strane u formiranju nacionalnih vlada čiji je utjecaj već naveden. No stranke, kao i glasači, u *policy* procesu imaju marginalnu ulogu jer na njega mogu utjecati samo neizravno (Howlett, Ramesh, 1995.). Problem sudjelovanja građana u Europskoj Uniji poznat je pod pojmom demokratskoga deficita. S jedne strane, građani izravno biraju samo Parlament, a s druge strane, kako ističe i Hix (2005.), ne postoji sistem ministarske odgovornosti u EU, što dodatno intenzivira problem demokratskoga deficita. Za razliku od drugih pristupa analizi EU-a, primjerice onih koji se bave pitanjem legitimnosti⁷, u *policy* pristupu pojedinac nema osobito značenje jer je, kao i u kreiranju nacionalnih politika, najčešće marginalan akter.

Strukturirana interakcija aktera

Svi navedeni akteri u *policy* procesu ne djeluju u zrakopraznom prostoru, nego su u međusobnoj interakciji koja se na različite načine strukturira u određene obrasce. *Policy* pristup je razvio mnogo pojmova kojima se strukturiranje interakcije pokušava konceptualizirati, poput željeznoga trokuta (*iron triangle*)⁸, podvlasti (*subgovernment*)⁹, *policy* monopola (*policy monopolies*)¹⁰, problemske mreže (*issue network*)¹¹, zagovaračke koalicije (*advocacy coalition*)¹², epistemičke zajednice (*epistemic community*)¹³ te *policy* mreže

⁷ Siniša Rodin (u predavanju na kolegiju Europska Unija – pravne i političke institucije i procesi, održanom u ljetnom semestru akademske godine 2004./2005. na posljediplomskom studiju Hrvatska i Europa na Fakultetu političkih znanosti.) istaknuo je da se, iako joj nedostaje demokratičnosti kroz *inpute*, EU legitimira kroz *outpute*. Naime, praksom Europskog suda pravde stvoren je pravni sustav koji građanima osigurava zaštitu subjektivnih prava nastalih kroz europsko pravo pred nacionalnim sudovima. Peterson i Bomberg (1999.: 256) prenose sličan argument znanstvenika povezanih konceptom dobrog upravljanja (*good governance*) koji naglašavaju da se EU često “mjeri” krivim kriterijima (naime, većinska demokracija je značajka nacionalne države, a ne EU-a, stoga se na nju i ne može primijeniti), te da je njezina legitimacija funkcionalna, a ne reprezentativna. Ipak, Peterson i Bomberg naglašavaju da bi te normativne argumente bilo mnogo lakše prihvatiti kad bi postojala jasna podjela poslova između nacionalne i supranacionalne razine.

⁸ v. Ripley, Franklin (1984.), prema Colebatch (2004.).

⁹ Colebatch (2004.) drži da je riječ o izrazu koji je upotrijebio David Truman u djelu *The Governmental Process*, objavljenom 1971. Rhodes (2006.), s druge strane, smatra da su taj izraz razvili Freeman i Stevens 1987. u jednom članku objavljenom u časopisu *Public Policy and Administration*.

¹⁰ v. Baumgartner, Jones (1993.), prema Birkland (2001.).

¹¹ v. Hugh Hecl (1978.), prema Howlett i Ramesh (1995.).

¹² v. Sabatier (1988.) i Sabatier, Jenkins-Smith (1993.), prema Howlett i Ramesh (1995.).

¹³ v. P. M. Haas (1992.), prema Colebatch (2004.).

(*policy network*)¹⁴ i *policy* zajednice (*policy community*)¹⁵, od kojih su posljednja dva dominantna u novijoj *policy* literaturi. Već samo nabranje pojmova kojima se označuje strukturirana interakcija aktera ne pokazuje samo da nema jedinstvenoga koncepta, nego nas uvodi i u probleme ovoga pristupa poput onih koje naglašava Peterson (2004.), a kojima ćemo se vratiti na kraju ovoga rada. Naime, akademski je rad o mrežama često previše apstraktan i neprecizan i često se korite isti pojmovi za različite stvari.

Na ovom mjestu treba istaknuti i dva nastojanja sistematiziranja navedenih pojmova. Colebatch (2004.) sve aspekte strukturiranja interakcije aktera pokušava obuhvatiti pojmom *policy* kolektiviteta, definiranim kao “relativno stabilnim skupinama ljudi iz različitih organizacija koje su se zajedno našle na nekoj stalnoj osnovi postavljanja *policy* pitanja, usredotočenih na isti izvor problema” (Colebatch, 2004.: 38). Sam izraz pritom obuhvaća tri osnovna elementa: moć (karakterističnu za željezni trokut), vezu (karakterističnu za *policy* mreže), te povjerenje (karakteristično za *policy* zajednice). Glavna značajka *policy* kolektiviteta jest da je riječ o akterima koji su okupljeni zbog zajedničke svijesti o pojedinom *policy* području.

Howlett i Ramesh (1995.) kao generički pojam koriste *policy* podsistem (*policy subsystem*) koji označuje aktere uključene u određeno *policy* područje kao kolektivitet. *Policy* podsistemi imaju dvije dimenzije. Ako su interesno zasnovani, autori smatraju da je riječ o *policy* mrežama, dok su *policy* zajednice temeljene na znanju, odnosno sastoje se od aktera koji dijele zajedničku usredotočenost na određenu javnu politiku. Zapravo, riječ je o povezivanju dvaju različitih vrsta motivacije djelovanja aktera. Članovi zajednice su povezani zajedničkim znanjem, a članovi mreže i nekim zajedničkim materijalnim interesom pa je stoga mreža povezujući faktor unutar *policy* zajednice ili između dviju zajednica. Spomenuta dva pokušaja sistematizacije nije lako usporediti. Colebatchev generički pojam *policy* kolektiviteta već sam po sebi uključuje element zajedničkoga znanja¹⁶ (zapravo zajedničke svijesti/fokusa o problemu), dok Howlett i Ramesh *policy* podsistem shvaćaju praktički kao “mehaničku” sumu aktera.

Treba naglasiti da Howlett i Ramesh (1995.: 186-187) prirodu *policy* podsistema koriste kao osnovni kriterij za analizu *policy* stila u svim fazama procesa kreiranja neke javne politike. Naime, autori za svaku pojedinu fazu *policy* procesa kreiraju tipologiju ukrštanjem dvaju kriterija, pri čemu je prvi uvijek neka karakteristika odgovarajućega *policy* podsistema (kompleksnost

¹⁴ Prema mišljenju Howletta i Ramesha (1995.), Rhodes je jedan od najutjecajnijih predstavnika koncepta *policy* mreža.

¹⁵ v. Richardson, Jordan (1979.). Wilks i Wright (1987.), iako velikim dijelom slijede Rhodesov koncept, mijenjaju konceptualizaciju odnosa između *policy* mreža i *policy* zajednica.

¹⁶ Što je rezultat Colebatcheve sklonosti interpretativnom pristupu javnim politikama.

policy podsistema, dominantni akteri u *policy* podsystemu, tip odnosa između državnih i društvenih aktera u *policy* podsystemu)¹⁷. Samo za fazu formulacije ne daju tipologiju mogućih obrazaca odvijanja ovoga dijela *policy* procesa, nego samo prikazuju tipologiju *policy* mreža i *policy* zajednica. Na to se, s jedne strane, može gledati kao na najveću nedosljednost knjige, no s druge strane to pokazuje dominantan utjecaj tipa strukturiranja interakcije aktera na odabir alternativa za rješavanje određenoga javnog problema.

Colebatchev *policy* kolektivitet i Howlettov i Rameshov *policy* podsystem, kao pokušaji kreiranja generičkoga pojma koji bi obuhvaćao sve tipove strukturiranja interakcije aktera u *policy* procesu, još uvijek ostaju prilično izoliranim. U istraživanju Europske Unije pojam *policy* mreže primjenjuje se kao generički pojam, što je u skladu s većinom *policy* literature o strukturiranoj interakciji aktera *policy* procesa, koja stoga i nosi naziv analiza *policy* mreža.

Pristupi u analizi policy mreža

U razmatranju različitih pristupa unutar analize *policy* mreža postoje različite među autorima. Peter John (2001.) ističe kako postoje dva osnovna pristupa analizi *policy* mreža, ovisno o tome je li osnovna pretpostavka to da tip mreže fundamentalno određuju resursi i pregovaranje ili su pak mreže stvorene da bi se unutar njih razmjenjivale ideje. Predstavnik prvoga pristupa je Rhodes, a drugi se odnosi na Haasove epistemičke zajednice (1992.) i na Sabatierove i Jenkins-Smithove zagovaračke koalicije (1993.). U analizi *policy* mreža također je bitno, kako ističe John, upotrebljava li se *policy* mreža kao zavisna ili nezavisna varijabla. Prva je varijanta rjeđa, ali, prema autoru, produktivnija i karakteristična je za komparativne javne politike, koje ne teže objašnjenju proizvoda (*output*) i ishoda (*outcome*) javnih politika putem *policy* mreža, nego komparativnim metodama teže objasniti promjene u mrežama.

Rhodes (2006.) daje nešto kompleksniju sliku različitih pristupa analize *policy* mreža. Ističe da je u političkoj znanosti analiza *policy* mreža najčešća primjena neke od analiza mreža, inače vrlo proširenih u društvenim znanostima. No ni u političkoj znanosti nema konsenzusa oko značenja ideje *policy* mreže, nego je zapravo riječ o klasteru koncepata. Rhodes razlikuje tri vrste uporabe pojma *policy* mreže. Prva je uporaba pojma kao opisa djelova-

¹⁷ Drugi kriterij varira ovisno o tome o kojoj je fazi riječ. Priroda problema koja determinira razinu javne potpore kriterij je kojim se kreira tipologija faze postavljena političkoga dnevnog reda. Težina ograničenja u smislu prirode problema, raspoloživog vremena i razine informiranosti odnosi se na fazu odlučivanja, a kapacitet države na fazu implementacije i na fazu evaluacije.

nja vlasti, unutar koje se razlikuju tri različite uporabe pojma, odnosno kao sredstva posredovanja interesa (*networks as interest intermediation*), kao interorganizacijske analize (*networks as interorganizational analysis*) i kao upravljanja (*networks as governance*). Drugi način uporabe pojma odnosi se na teorije koje se bave analizom kreiranja javnih politika koje provode vlasti, razlikujući pritom dvije osnovne škole, ovisno o tome kako objašnjavaju ponašanje unutar *policy* mreža. Prva se škola odnosi na teoriju međuovisnosti moći zbog međuovisnosti o resursima (*power dependence*), a druga na kombinaciju racionalnoga izbora i neoinstitucionalizma u pristupu koji se naziva institucionalizmom sa središnjom ulogom aktera (*actor-centered institutionalism*). Treća uporaba pojma *policy* mreže jest preskriptivna – kao naputak za reformiranje javnoga menadžmenta – s trima dodatnim podpristupima: instrumentalnim, interaktivnim i institucionalnim.

Analiza *policy* mreža u primjeni na Europsku Uniju dominantno pripada, prema Johnu, modelu s temeljnom pretpostavkom da resursi i pregovaranje fundamentalno određuju tip mreže i koristi se kao nezavisna varijabla, što prema Rhodesu, znači da se koncept *policy* mreže u primjeni na EU koristi kao teorija za analizu kreiranja javnih politika.

Primjena na Europsku Uniju

John Peterson, najutjecajniji predstavnik analize *policy* mreža kao teorijskoga pristupa istraživanju Europske Unije, *policy* mreže definira kao “... metaforu za klaster aktera od kojih svaki ima interes, ili ‘ulog’, u određenom *policy* području EU-a i kapacitet da utječe na determiniranje *policy* uspjeha ili neuspjeha” (Peterson, Bomberg, 1999.: 8). *Policy* mreže shvaćaju se kao konceptualni instrument analize politika koji pomaže u objašnjavanju odlučivanja koje oblikuje (*shapes*) javne politike, a akteri *policy* mreže ovise jedni o drugima zbog oskudnih resursa, kao što su informacije, ekspertiza i legitimnost (Peterson, Bomberg, 1999.).

Peterson upozorava na već istaknutu nesistematičnost uporabe pojmova kojima se označuje strukturirana interakcija aktera, stoga u primjeni pristupa na EU generički pojam *policy* mreže koristi slijedeći Rhodesa¹⁸. Prema Rho-

¹⁸ Britanska škola analize *policy* mreža (za razliku od SAD-a, pionira u ovom pristupu) teži *policy* mrežu ne upotrebljavati kao metaforu ili deskriptivni alat, nego postavljanju tipologija. Upravo je Rhodesovo i Marshovo razlikovanje različitih tipova *policy* mreža poput otvorenih i nestabilnih Heclovih problemskih mreža i zatvorenih *policy* zajednica koje su karakteristične za različite *policy* sektore, takav znatan doprinos. Iako postoji kritika da je takav pokušaj izgradnje teorije neuspješan jer nezavisne varijable ne mogu biti karakteristike mreže *per se*, nego karakteristike dijelova mreže, okvir *policy* mreža postao je bitan način organiziranja empirijskoga materijala, stoga i Rhodes i Marsh naglašavaju da je više riječ o oruđu za istraživanje nego o teoriji (John, 2001.).

desu, tri osnovne varijable determiniraju tip *policy* mreže u pojedinom sektoru. Prva je relativna (ne)stabilnost članstva, druga je otvorenost/zatvorenost same mreže, a treća međuovisnost članstva s obzirom na resurse. Kombinacijom varijabli nastaje kontinuum do *policy* zajednica (visoko integriranih i sposobnih za jedinstvenu kolektivnu akciju, sa stalnim, a često i hijerarhijski organiziranim članstvom, s malim pritiscima izvana te velikom međuovisnošću članova) na jednom kraju, do problemskih mreža (slabo povezanih, koje se mnogo teže mobiliziraju, s nehijerarhijskim organiziranim i fluidnim članstvom koje je umnogome autonomno) na drugom kraju. Unutarnja struktura najčešće se smatra nezavisnom varijablom koja pomaže u određivanju *policy* ishoda (primjerice, *policy* zajednice lakše utječu na postavljanje političkoga dnevnog reda). S obzirom na to da je EU izrazito diferenciran *policy* u kojem pravila odlučivanja i dominantni akteri znatno variraju između *policy* područja, analizu treba provoditi sektorski (po *policy* područjima) jer odnosi između aktera/tipovi mreža među njima izrazito variraju. Zajednice su karakteristične za *policy* područja u kojima postoji organizirana klijentela određenih javnih usluga i u kojima odlučitelji imaju koristi od kooperacije s organiziranim interesima (primjerice u poljoprivrednoj politici i politici znanstvenoga istraživanja i tehnološkoga razvoja). Problemske mreže su karakteristične za slabije razvijena *policy* područja o kojima se fluidno raspravlja, te kad zainteresirani interesi nemaju dovoljno resursa da privuku pozornost odlučitelja (primjerice u politici zaštite potrošača i socijalnoj politici) (Nugent, 2003.).

Peterson pod generički pojam *policy* mreže, osim *policy* zajednica i problemskih mreža, uključuje i Haasove epistemičke zajednice i Sabatierove zagovaračke koalicije, kao svojevrsne podstrukture unutar strukturirane interakcije aktera, no ne daje potpuno jasno objašnjenje odnosa među tim pojmovima. Epistemičke zajednice, kao mreže profesionalaca s priznatom ekspertizom i vještinama u određenom *policy* području (svojevrstan tehnokratski vid *policy* mreže), vrlo često dominiraju *policy* mrežama u EU stoga što je EU visoko tehnokratiziran sustav upravljanja. No kako EU daje i mogućnost za slijeđenje političkih ciljeva, *policy* mreže mogu osiguravati pristup zagovaračkim koalicijama, grupama aktera koji imaju zajednički sustav *policy* vjerovanja i sposobne su za efektivnu političku akciju (Peterson, Bomberg, 1999.). Odnos epistemičkih zajednica i zagovaračkih koalicija u europskim *policy* mrežama Peterson ovako opisuje: “Ako se upravljanje u EU shvaća kao da se događa u višerazinskom sustavu u kojem se politike pojavljuju nakon razmjerno standardiziranih sekvencija različitih tipova odluka, uvjerljivo je gledati na upravljanje u EU na subsistemske razini (u prostoru) i u fazi oblikovanja javnih politika (u vremenu) kao većinom na konkurenciju epistemičkih zajednica i/ili zagovaračkih koalicija ... za usmjerivanjem ili kontrolom nad *policy* mrežom ...” (Peterson, 2004.: 121).

Richardson (2006.) ističe kako Rhodesovo postavljanje kontinuuma tipova *policy* mreža dobro pokazuje da ne može postojati jedan model procesa kreiranja javnih politika te omogućuje da se istraživanja usmjere na *policy* promjenu i na razlike između *policy* sektora. No, također ističe kako analiza *policy* mreža u EU (koja je zasnovana na temeljnoj pretpostavci o postojanju mreža zbog međuovisnosti o resursima) omogućuje i uporabu srodnih pristupa koji naglašavaju značenje ideja, znanja i ekspertize nasuprot interesu. Iako, prema Richardsonu, postoji velika sličnost između tih dvaju pristupa koji ističu središnju ulogu aktera, ipak je onaj koji ističe značenje ideja zanemaren u analizi *policy* mreža u EU. Stoga osobito naglašava potrebu za većom uporabom, osim epistemičkih zajednica (koje ističu ulogu znanja u analizi rješavanja javnih problema) i zagovaračkih koalicija (kojima se teži integrirati analizu temeljenu na idejama i interesima), i Kingdonova modela *policy* tijekova, te Fischerove interpretativne analize javnih politika kroz konstrukciju socijalnih značenja, a sve u svrhu dobivanja potpunije slike o procesu kreiranja europskih javnih politika. Pritom, “pristup *policy* zajednica/*policy* mreža ... ima prednosti pri razumijevanju načina na koji problemi s dnevnoga reda postaju, odnosno, kako se ‘prerađuju’ u tehničke i upotrebljive europske zakonodavne prijedloge” (Richardson, 2006.: 7).

Kako analiza *policy* mreža nije prikladna za analizu svih odluka u Europskoj Uniji, temeljno je pitanje za koja istraživačka pitanja o EU je treba upotrijebiti. Nugent (2003.) ističe kako je analiza *policy* mreža pristup koji je najbolji za analizu podsistemskih odluka kad se razvija kao teorija srednjega dometa, u sklopu nekoga teorijskog okvira o politici EU-a, i to zbog dvaju razloga. S jedne strane, stoga što joj je zadaća objasniti podsistemsku razinu koja je kompatibilna s intergovernmentalističkim ili neofunkcionalističkim postavkama (koje preko najviše političke razine objašnjavaju kako se EU razvija kao *polity*). S druge strane, pristup unapređuje znanje metateorijskoga koncepta upravljanja (*governance*) u EU, odnosno kompatibilan je s razmatranjem EU-a kao političkoga sustava.

Kako analiza policy mreža nadopunjuje druge pristupe u analizi europskih javnih politika

Izvrstan primjer nadopunjivanja više pristupa u analizi europskih javnih politika jest kombinacija modela Johna Petersona (Peterson, Bomberg, 1999., Peterson, 2004.) i Helen Wallace (Wallace, Wallace, Pollack, 2005.). Wallaceova ističe kako se kreiranje javnih politika u Uniji odvija na pet različitih načina, modusa (*policy modes* kao varijante *policy* procesa EU-a) koji se međusobno razlikuju po ulogama i ponašanju ključnih aktera, u pristupanju *policy* dvojbama, te instrumentima koji se koriste. Čine ih: metoda zajednice (tradicionalna metoda transferiranja ovlasti na supranacionalnu razinu,

primjerice, u poljoprivrednoj politici), regulativni obrazac (politike vezane uz stvaranje jedinstvenoga tržišta), distributivni obrazac (politike povezane s uklanjanjem nedostataka tržišta, primjerice, putem strukturnih fondova), *policy* koordinacija (kao mehanizam približavanja nacionalnih javnih politika ka kolektivnom režimu u, primjerice, obrazovnoj politici) i transgovernmentalizam (primjerice, u zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici). Kako sama Wallace ističe, navedene načine/moduse kreiranja javnih politika u EU "... je najbolje shvaćati okomito, kao razlikovanja između područja i pristupa određenim *policy* kategorijama." (Wallace, Wallace, 2000.: 71), a Petersonovo razlikovanje tipova odluka kao vodoravno razlikovanje, odnosno kao razlikovanje unutar pojedinih *policy* područja¹⁹.

Peterson, u analizi procesa odlučivanja u Europskoj Uniji, razlikuje tri razine upravljanja koje odgovaraju trima tipovima odluka i koji zajedno čine kontinuum od povijesnih odluka (*history-making*) na supersistemskoj razini (*super-systemic level*), preko odluka o postavljanju politika (*policy-setting*) na sistemskoj razini (*systemic level*) do odluka kojima se oblikuju politike (*policy-shaping*) na subsistemskoj razini (*sub-systemic level*)²⁰. Tipovi odluka razlikuju se po *policy* ishodima, ali i po tome što u procesu odlučivanja dominiraju različiti akteri, odvijaju se kroz različite modele pogađanja/cjenkanja (*bargaining*) te mobiliziraju različite tipove racionalnosti. Povijesne odluke su kvazikonstitucionalne odluke koje fundamentalno mijenjaju Europsku Uniju i donose se na najvišoj političkoj razini. Odluke o postavljanju neke politike zapravo su one na kraju zakonodavnoga procesa u EU. Odluke o oblikovanju neke politike određuju *policy* detalje ili postavljaju alternative koje će se razmatrati, kroz određivanje koje su *policy* opcije dopustive, a koje nisu (dakle, bitne u fazama postavljanja političkoga dnevnog reda i formulacije). Također, različite teorije odlučivanja najbolje odgovaraju analizi različitih tipova odluka i različitih razina odlučivanja – prvoj liberalni intergovernmentalizam i neofunkcionalizam, drugoj neoinstitucionalizam, a trećoj analiza *policy* mreža (kako je prikazano u *Tablici 1*).

¹⁹ Treba napomenuti da je razlikovanje okomitih i vodoravnih smjerova analize europskih javnih politika u restrukturiranju uvodnoga dijela izostavljeno iz najnovijega izdanja knjige Wallace, Wallace i Pollack, 2005.

²⁰ Autor napominje da pojedini tip odluke ne odgovara uvijek samo jednoj razini upravljanja, niti da su one demarkirane jasnim linijama, kao ni to da tri razine ne odgovaraju podjeli supranacionalno – nacionalno – subnacionalno. Također ističe da nije riječ o objašnjavajućim varijablama koje specificiraju faktore koji će odrediti ishode, nego o analitičkim kategorijama.

Tablica 1: Razine odlučivanja u EU s odgovarajućim teorijskim pristupima

Razina odlučivanja	Tip odluke	Model pogadanja /cjenkanja	Racionalnost	“Najbolji” teorijski pristup	Dominantni akteri	Primjer
Super-sistemska	Povijesne odluke	Intergovernmentalni	Politička	Liberalni intergovernmentalizam; neofunkcionalizam	Europsko vijeće; vlade na Medu-vladinim konferencijama; Europski sud pravde	Bijela knjiga o jedinstvenom tržištu
Sistemska	Postavljanje politika	Interinstitucionalni	Politička; tehnokratska	Novi institucionalizam	Vijeće EU-a; COREPER; Parlament pri suodlučivanju	Smjernice o jedinstvenom tržištu
Subsistemska	Oblikovanje politika	Razmjena resursa	Tehnokratska; konsenzualna	Analiza <i>policy</i> mreža	Komisija; radne grupe Vijeća EU-a; odbori Parlamenta	Prijedlog da svi motori u EU moraju imati određena ograničenja snage

Izvor: Peterson, Bomberg, 1999.: 5, 9

Analiza europskih javnih politika koja kombinira pristupe Petersona i Wallaceove (kako je prikazano u *Tablici 2*) teži određeno razdoblje kreiranja određene javne politike u EU smjestiti u jednu od ćelija navedene tablice, s obzirom na to kojemu tipu odluke i kojem načinu kreiranja javnih politika (*policy modes*) odgovara. Određena *policy* područja pripadaju samo jednom stupcu, odnosno određenu europsku javnu politiku tijekom duljega razdoblja (i tijekom donošenja svih triju tipova odluka) karakterizira samo jedan način kreiranja javnih politika (primjerice, politici tržišnoga natjecanja odgovara modus reguliranja, a zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici transgovernmentalizam). No, određene politike kombiniraju više od jednoga modusa kreiranja javnih politika pa, primjerice, politika ekonomske i socijalne kohezije pri povijesnim odlukama odgovara modusu transgovernmentalizma, a potom distributivnom obrascu, dok politika zaštite okoliša u nekim dijelovima odgovara regulativnom obrascu, a dijelom i *policy* koordinaciji. Iako činjenica da određeni *policy* sektor varira, osim po tipovima odluka, i po modusima (unatoč tomu što je samo vertikalno razlikovanje definirano kao razlikovanje između *policy* područja) otežava istraživanje, a možda i umanjuje vrijednost navedene tipologije, prikladna je jer teži “uhvatiti” fluidnost *policy* procesa u EU, što naglašava i sama Helen Wallace (Wallace, Wallace, 2000.: 71). Analiza *policy* mreža u ovom mozaiku bitan je kotačić hvatanja jednoga dijela navedene fluidnosti.

Tablica 2: Načini kreiranja javnih politika i tipovi odluka u EU

Tipovi odluka	Načini kreiranja javnih politika					
	Metoda zajednice	Regulativni obrazac	Distributivni obrazac	Policy koordinacija	Transgovernmentalizam	
	Povijesne odluke					
	Postavljanje politika					
Oblikovanje politika						

Izvor: Wallace, Wallace, 2000:72.

Stoga, unatoč mnogim navedenim dilemama koje prate analizu *policy* mreža, možda najbolju zaključnu napomenu iznosi William Wallace koji vrlo slikovito ističe da "... svakodnevnne događaje u procesu kreiranja javnih politika treba razumjeti koliko i fundamentalne aspekte procesa europskoga integriranja, (jer) mijenjaju okolinu u kojoj se donose ključne odluke, a čak i percepciju aktera, primjerice nacionalnih vlada, o vlastitim interesima." (Wallace, Wallace, 2000.: 526). Upravo takvom razumijevanju Europske Unije pridonosi analiza *policy* mreža.

Zaključak: kritika analize policy mreža

Ovaj novi pristup istraživanju Europske Unije, koji se razvija tek petnaestak godina, poznaje mnoge probleme, koje Peterson (2004.) prikazuje kroz četiri najznačajnije kritike pristupa. Prva metodologijska kritika ističe da, prema Königu, *policy* mreže čine vrlo korisnu metaforu koja opisuje kompleksnost političkoga i socijalnoga života u EU, ali još uvijek ne čini model ili teoriju. König navedeno argumentira sljedećim nedostacima: analiza *policy* mreža još uvijek nije objasnila zašto su privatni i javni akteri međuo-visni, te ovisi li njihova međuo-visnost o granicama specifičnih podsistema; analiza *policy* mreža ne objašnjava kako međuo-visnost aktera utječe na kolektivno odlučivanje, odnosno još uvijek nije "proizvela" opovrgljive hipoteze o kauzalnom odnosu *policy* mreža i kolektivnoga odlučivanja. Isto ističe i John, kad kaže da pristup *policy* mreža ima potencijal pridonijeti političkoj znanosti, ali aktualna deskriptivna priroda te ideje znači da ona nudi koristan prikaz kreiranja javnih politika, ali ne čini znatan dio njegova objašnjenja (John, 2001.). Peterson prilično predvidivo odgovara na kritiku tvrdeći da je razlog navedenih nedostataka rana faza razvoja pristupa. Rhodes, s druge strane, ističe da, iako sinteza bogate literature o *policy* mrežama možda i nije moguća i da je više riječ o analitičkom oruđu za istraživanje, nego koheren-

tnoj teoriji²¹, *policy* mreža svakako "... nije metafora jer nema analogije ... te nije u većoj mjeri metaforičan pojam od birokracije." (Rhodes, 2006.: 434).

Druga se kritika odnosi na nepostojanje samoga predmeta istraživanja. Naime, kritičari ističu kako je kreiranje europskih javnih politika odveć fluidno, nejasno, pod utjecajem brzih promjena (i institucija i aktera), s nedostatkom jasnih granica između *policy* područja, s enormnim brojem potencijalnih aktera, te da stoga *policy* mreže ili ne mogu postojati, ili da se, ako se i formiraju u obliku problemskih mreža, vrlo brzo dezintegriraju. Peterson (2004.) ističe da iza tih tvrdnji postoji vrlo malo empirijskih dokaza te da postoje studije slučaja koje pokazuju suprotno (primjerice, neke studije slučaja pokazuju da su slabo integrirane *policy* mreže katkad djelotvorniji kanali komunikacije od *policy* zajednica).

Treća kritika analizi *policy* mreža zamjera nedostatak teorije moći, no, prema Petersonu (2004.), ta kritika zanemaruje činjenicu da je analiza *policy* mreža teorija srednjega dometa, te da je prikladna samo za "... mezosistemsku ili subsistemsku razinu odlučivanja, i stoga je potpuno kompatibilna s makroteorijama politike, kao što su pluralizam, elitizam, i marksizam ..." (Peterson, 2004.: 128). Analiza *policy* mreža ne odbacuje moć klasičnih aktera *policy* procesa u Europskoj Uniji (primjerice, nacionalnih vlada), nego na nju ne gleda kao na jedinu determinantu *policy* ishoda.

Posljednja kritika ističe da je literatura o *policy* mrežama često neodređena i hermetična jer se uglavnom sastoji od akademske rasprave oko terminologije. Iako bi, prema Petersonu (2004.), malo ozbiljnih znanstvenika koji proučavaju Europsku Uniju negiralo da je upravljanje putem mreža fundamentalna odlika EU-a koja će vjerojatno postati još značajnija, upravo ovaj početnički rad na tu temu pokazuje da ova posljednja kritika analize *policy* mreža u Europskoj Uniji i nije posve promašena.

²¹ Iako Rhodes u prikazu pristupa analize *policy* mreža tvrdi da postoji način uporabe pojma *policy* mreže u smislu teorije (ili se barem tome teži)

Literatura

- Baumgartner, Frank R. / Jones, Bryan D., 1993.: *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago press, Chicago
- Birkland, Thomas A., 2001.: *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, M. E. Sharpe, Armonk/New York
- Colebatch, Hal K., 2006.: Policy, Models, and the Construction of Governing, u: Colebatch, Hal K. (ur.), *The Work of Policy. An International Survey*, Lexington Books, Lanham: 3-19
- Colebatch, Hal K., 2005.: Javne politike i policy analiza: modeli, kultura i praksa, *Anali Hrvatskoga politološkog društva 2004*, (1): 31- 39
- Colebatch, Hal K., 2004.: *Policy*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Haas, Peter M., 1992.: Introduction: Epistemic communities and international policy coordination, *International Organisation*, (46)1: 1-35
- Hecl, Hugh, 1978.: Issue Networks and the Executive Establishment, u: King, Anthony (ur.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute Press, Washington, DC: 87-124
- Hix, Simon, 2005.: *The Political System of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke/Hampshire
- Howlett, Michael i M. Ramesh, 1995.: *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford
- John, Peter, 2001.: Policy networks, u: Nash, Kate / Scott, Alan (ur.), *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell, Oxford/Malden: 139-149
- Lowi, Theodore J., 1972.: Four systems of policy, politics and choice, *Public Administration Review*, (32)4: 298-310
- Nugent, Neill, 2003.: *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke/Hampshire
- Peterson, John i Elizabeth Bomberg, 1999.: *Decision-Making in the European Union*, Palgrave, London i New York
- Peterson, John, 2004.: Policy Networks, u: Wiener, Antje / Diez, Thomas (ur.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford: 117-135
- Richardson, Jeremy J. (ur.), 2006.: *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, New York
- Richardson, Jeremy J. / Jordan, Audren G., 1979.: *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-parliamentary Democracy*, Martin Robertson, Oxford
- Ripley, Randall B. / Franklin, Grace A., 1984.: *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy*, Dorsey Press, Homewood
- Rhodes, R. A. W., 2006. Policy Network Analysis, u: Moran, Michael / Rein, Martin / Goodin, Robert E. (ur.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford: 425-448
- Sabatier, Paul A., 1988.: An advocacy coalition model of policy change and the role of policy-oriented learning therein, *Policy Sciences*, 21: 129-168

- Sabatier, Paul A. / Jenkins-Smith, Hank C. (ur.), 1993.: *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder/Colorado
- Wallace, Helen / Wallace, William (ur.), 2000.: *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, New York
- Wallace, Helen / Wallace, William / Pollack, Mark A. (ur.), 2005.: *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, New York
- Wiener, Antje i Thomas Diez, 2004.: Introducing the Mosaic of Integration Theory, u: Wiener, Antje / Diez, Thomas (ur.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford: 1- 21
- Wilks, Stephen / Wright, Maurice (ur.), 1987.: *Comparative Government – Industry Relations: Western Europe, United States, and Japan*, Clarendon Press, Oxford

Ana Petek

*PROCESS OF DECISION-MAKING IN THE EU:
POLICY NETWORK ANALYSIS*

Summary

Being one of the theoretical approaches to the study of the EU, the goal of the analysis of policy networks is to identify the policy process actors, both governmental and non-governmental, and the structure of their interaction in order to describe, explain and predict the outcomes of the European public policy. Many authors claim that the exceptionally rapid development of this approach in the last thirty years (and its intensive EU application since the 1990s) can be attributed to the changes in the contemporary practice of governance. Namely, although public policy is above all related to the accountability of authorities in securing public goods, the tasks are increasingly allocated to a growing number of non-governmental actors, especially in the EU.

In its analysis of policy networks the paper offers the typology of the actors and an array of the concepts which define the structuring of their interaction (in the policy literature the term policy network is used generically and also when referring to the EU). It also outlines the continuum of the types of EU policy networks which as independent variables affect the outcomes of the European public policy. The paper identifies which approach within the analysis of policy networks the application to the EU belongs to.

In the EU research policy networks are understood as an instrument of the policy analysis that explains the decisions shaping public policy at the subsystem level of decision-making, which makes it necessary to combine it with other theoretical approaches for the other levels of decision-making and for the other types of decisions to grasp the entirety of the manner in which public policy in the EU is shaped. The policy network analysis contributes most to improving the understanding of everyday events in the process of creating European public policy, the events that change the environment in which key decisions are made as well as the actors' perceptions of their own interests.

Key words: policy processes' agents, policy networks, decision-making processes in EU, decision-making levels in



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