

FAKULTET POLITIČKIH NAUKA U PODGORICI

JAVNE POLITIKE

DR ZLATKO VUJOVIĆ

III predavanje

Od pluralizma do mreža

(korporativistička teorija)

OD PLURALIZMA DO MREŽA (KORPORATIVISTIČKA TEORIJA)

- Različiti nivoi vlasti u savremenom društvu, počev od državne, regionalne pa do lokalne samouprave, stavljeni su pred komplikovane izazove usklađivanja različitih vrsta ekonomskih, društvenih i političkih problema.
- Specifične politike (policy), koje su određene zakonima, različitim oblicima regulacije, proračunskim rashodima, oporezivanjima, raznim vrstava javnog delovanja i mnogim odlukama, nazivamo javne politike. Stvaranje tih politika se sastoji od tri osnovna segmenta koji čine ovaj proces: problemi, akteri i proces usvajanja politike. Na ove faze se nadovezuje i formulacija politike, inplementacija politike i na kraju, evaluacija politike.
- Jedini vid u kome se može reći da narod vlada je mogućnost da na izborima iskaže svoju volju. U daljem političkom životu, narod nema baš nikakvog uticaja. Ipak, bez obzira na sve korake u stvaranju policy, jedna definicija veoma dobro definiše javne politike: „javne politike su sve što vlade odluče da urade ili ne urade“.
- Zbog toga se težilo nekim boljim rešenjima, gdje bi narod na neki način bolje participirao u nalaženju rešenja koja se tiču direktno njega. Tako se došlo do pristupa u kome se interesne grupe okupljaju u mreže ili zajednice javnih politika kako bi osigurale veću koordinaciju sistema moći.

Korporativistička teorija ili korporativizam: Šmiter, Panic, Midlemas?

- Šmiter korporativističku teoriju definiše kao teoriju „u kojoj su temeljne jedinice organizovane u ograničeni broj jedinstvenih, obaveznih, nekonkurentskih, hijerarhijski ustrojenih i funkcionalno različitih kategorija koje priznaje ili ih dopušta (ako ih već i ne stvara) država i kojima je hotimično dodijeljen predstavnički monopol unutar njihovih kategorija, a u zamjenu za pokoravanje određenom nadzoru nad njihovim izborom vođa i artikulisanjem zahtjeva i podrške.“

DRŽAVNI

- autoritaran i protivliberalan;
- karakterističan za fašistički režim u Italiji ili nacistički u Njemačkoj

DRUŠTVENI

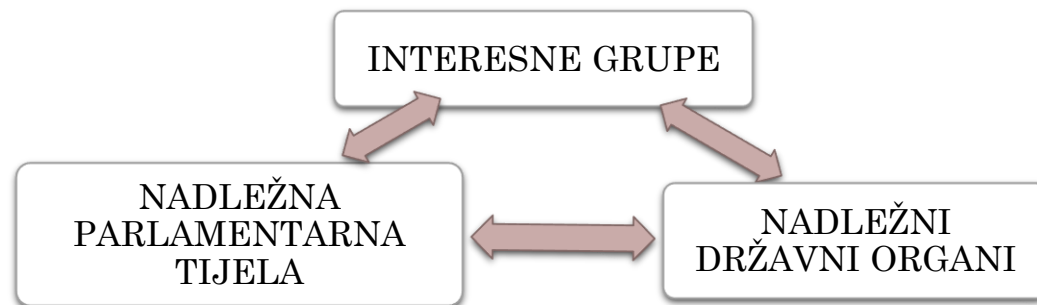
- pogađanje sa političkim udruženjima zbog potrebe za osiguranjem uslova za akumulaciju kapitala;
- korijeni su mu u propasti pluralizma u sistemima Zapadne Evrope i severne Amerike.

Korporativistička teorija ili korporativizam: Šmiter, Panic, Midlemas?

- Političku istoriju korporativizma u Velikoj Britaniji Midlemas je povezao sa uspostavljanjem bliskih kontakata između sindikata i udruženja poslodavaca sa državom (razdoblje između 1916. i 1926.). Zahvaljujući tome ove grupe su počele dijeliti moć sa državom i od običnih interesnih grupa **postale dio proširene države.**
- Korporativističke tendencije pojavljuju se i nestaju kao posljedica političkog izbora, a ne neizbježnih kretanja. Ova teorija ističe načine na koji se može izvršiti agregacija interesa, kao i kolika može biti uloga države u spajanju kapitala i radnika sa ciljem ograničavanja moći kapitala.
- Za ograničenu definiciju korporativizma se zalaže Panic, koji je tvrdio da ova pojava nije privredni sistem već parcijalni politički fenomen. To je politička struktura unutar razvijenog kapitalizma koja „integriše organizovane grupe društveno-ekonomskih proizvođača putem sistema predstavljanja i kooperativne uzajamne interakcije na nivou vođstva, te mobilizacijom i kontrolom na nivou masa“ . Ovakvi pristupi doprinijeli su stvaranju drugih načina konceptualizacije odnosa između interesnih grupa i države.

MREŽE JAVNIH POLITIKA I ZAJEDNICE JAVNIH POLITIKA

- Korporativistička teorija pokazuje da treba obratiti pažnju na postupke jakih interesnih grupa ili grupa za pritisak izvan države u uspostavljanju odnosa sa grupama unutar države.
- Ova teorija o gore pomenutim odnosima okuplja zainteresovane strane u 3 glavne grupe: kapital, radnici i država. Međutim, prema drugim pluralističkim teorijama, ove tri grupacije ne mogu djelovati u sveobuhvatnim institucijama gdje bi ovi interesi bili jedinstveno artikulisani.
- Nametnulo se mišljenje da umjesto korporativističkih sistema možda postoje zasebni, povezani sistemi između interesa unutar države i onih izvan nje. Često se pominje postojanje tzv. “željeznog trougla”, koji izgleda ovako:



MREŽE JAVNIH POLITIKA I ZAJEDNICE JAVNIH POLITIKA

- Ovakav pogled navodi na zaključak da postoje relativno snažne veze između aktera; to su “željezni trouglovi” ili zajednice javnih politika.
- „Ideja mreža javnih politika način je prilagođavanja tradicionalno naglašenoj dihotomiji između države i civilnog društva. Državni akteri su u isto vrijeme i akteri u civilnom društvu i u neprekidnom dodiru sa grupama koje predstavljaju društvene interese. Stoga se interesi državnih aktera razvijaju zajedno sa interesima aktera iz grupa, a nivo autonomnosti koji postoji zavisi od prirode mreža javnih politika.“ (Smit)
- Smith istražuje odnos između dva navedena pojma: mreže javnih politika (ili problemske mreže) i zajednice javnih politika. Zajednice su jača verzija mreža. Mreže se mogu složiti u zajednice, a zajednice rastaviti na mreže.

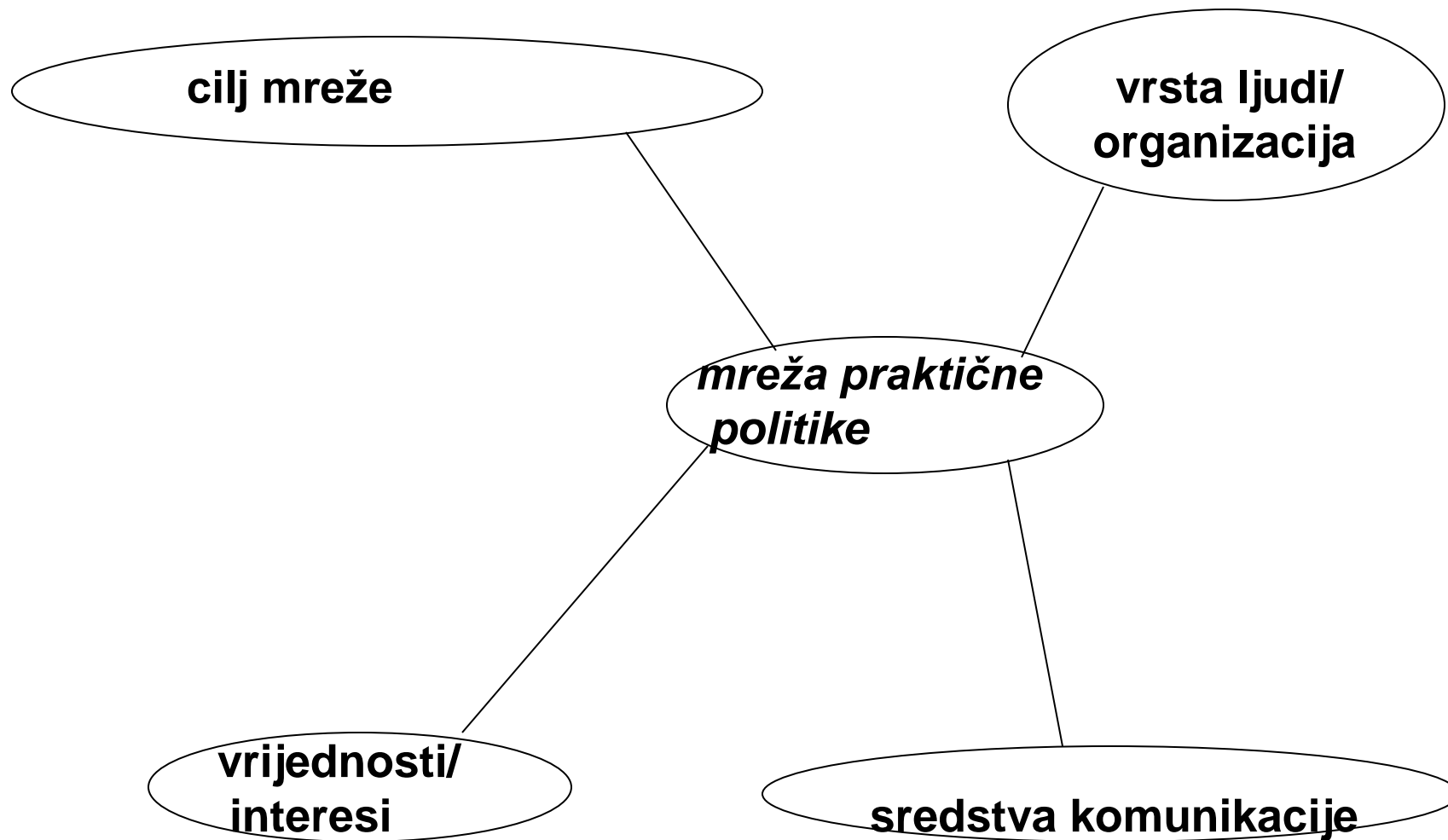
MREŽE JAVNIH POLITIKA I ZAJEDNICE JAVNIH POLITIKA

Glavne karakteristike	
Zajednica javnih politika	Problemska mreža
<ul style="list-style-type: none">▪ zajedničke vrijednosti i česta interakcija▪ razmjena resursa koju vođe grupa mogu regulisati▪ relativna ravnoteža moći među članovima	<ul style="list-style-type: none">▪ velike i raznolike▪ nestalni nivo kontakata i manji nivo slaganja nego u zajednici▪ raznoliki resursi i nesposobnost regulisanja njihove upotrebe na kolektivnoj osnovi▪ neravnomjerna moć

Smith nalazi 4 razloga za interes države da podstiče mreže i zajednice:

- olakšavaju konsultativni stil vladanja;
- smanjuju sukobe oko javnih politika i omogućuju depolitizaciju problema
- stvaranje javnih politika čine predvidljivim
- dobro se odnose prema resornom organu vlade

Mreže praktične politike



JEZGRA IZVRŠNE VLASTI: Rhodes

- Rhodes uvodi još jedan element u analizu uključenosti mreža u državnu vlast: jezgro izvršne vlasti.
- Pojam *jezgro izvršne vlasti* odnosi se na sve one organizacije i procedure koje koordiniraju politike središnje državne vlasti i koje djeluju kao konačni arbitri u sukobu između različitih djelova državnog aparata. To je skup mreža koje nadziru funkcionalne mreže javnih politika.
- Mrežna teorija se u stvari bavi postojanjem ili nepostojanjem dominacije u čitavom procesu stvaranja javnih politika. Nalazi potvrdu i u pitanjima implementacije, kada se bavimo povezivanjem i modifikovanjem ciljeva javnih politika, kao i utvrđivanjem njihove djelotvornosti u složenom organizacijskom kontekstu.
- Objašnjavanje ishoda javnih politika uz pomoć mreža ili zajednica, može se iskoristiti za djelove procesa stvaranja javnih politika.

Pristup koalicije za zagovaranje (Zastupanje)

- Prema ovoj teoriji, proces stvaranja politika, od začetka do implementacije, podrazumijeva zagovaračku koaliciju koja obuhvata aktere iz svih dijelova sistema stvaranja javnih politika.
- **Zagovaračku koaliciju** čine akteri iz različitih institucija koji dijele jedinstven skup uvjerenja o politikama.
- Zajedno sa Jenkins - Smithom smatra da ovaj pristup označava prihvatanje krajnje koordiniranog djelovanja aktera, kako u korist konkretnih ciljeva, tako i protiv njih, te prihvatanje promjena tokom vremena kao reakcije na događaje unutar i izvan svakog podsistema stvaranja neke javne politike.

PRISTUP ZAGOVARAČKE KOALICIJE

Glavne odrednice teorijskog okvira zagovaračke koalicije:

1. oslanjanje na podsisteme javnih politika kao na glavnu agregiranu jedinicu analize;
2. model pojedinca utemeljen na:
 - a) mogućnosti složenih struktura određivanja ciljeva
 - b) na sposobnostima obrade podataka koje su ograničene i uključuju percepcijske filtere;
3. bavljenje učenjem usmjerenim na javne politike kao važnom izvoru promjene tih politika;
4. koncept zagovaračkih koalicija kao sredstvo za agregaciju velikog broja aktera iz različitih institucija sa više nivoa vlasti i njihovo pretvaranje u odgovarajući broj jedinica sa kojima se moguće nositi;
5. konceptualizacija sistema vjerovanja i javnih politika kao grupa ciljeva, percepcija problema i njihovih uzroka, te preferencija vezanih za politike organizovane u veći broj nivoa;
6. koalicije koje nastoje manipulirati državnim i drugim institucijama kako bi promijenile ljudsko ponašanje i uslove problema u namjeri da ostvare svoje sisteme uvjerenja.

Problemi primjene mrežne teorije

- Mrežna teorija nudi način kako analizirati grupisanje interesa u procesu stvaranja javnih politika, što joj daje prednost u odnosu na jednostavnu pluralističku i korporativističku teoriju.
- Problem teorije o zajednicama javnih politika i mrežama javnih politika je sličan problemu slabijih verzija korporativističke teorije koja opisuje način na koji su organizovani procesi odluka o politikama, ali ne objašnjava zašto su organizovane na taj način.
- Ta teorija se može odnositi možda samo na tendenciju na koji se mogu regulisati odnosi između države i interesnih grupa. Oslonjena na empirijske studije ova teorija upozorava na način na koji će odnosi između države i interesnih grupa vjerovatno biti regulisani u razmjerno stabilnom političkom sistemu.

PROBLEMI PRIMJENE MREŽNE TEORIJE

- Mrežna teorija čini se najboljom za objašnjenje odnosa između države i interesnih grupa u Francuskoj. Kanppovo i Wrightovo proučavanje države i grupa za pritisak u Francuskoj upoređuje četiri modela:
 1. **model dominacije i krize**, koji francusku kulturu tumači sa stajališta podvojenog odnosa prema vlasti čija je posljedica postojanje endemične tendencije konfrontacijama između često autoritarne države i nepopustljivih interesnih grupa;
 2. **model endemičnog i otvorenog sukoba**, koji posjeduje obilježja prvog modela, ali smatra da korijeni sukoba leže u nepostojanju prilagodljivih institucija;
 3. **model korporativizma i usklađene politike**, koji ističe mnogobrojne načine na koje interesne grupe i država saraduju;
 4. **pluralistički model**, koji naglašava raznolikost i važnost interesnih grupa.
- John tvrdi da problem stvara sveobuhvatna priroda mreža: mreže su, po njemu, i sve i ništa, pojavljuju se u svim aspektima stvaranja politike. Rezultat je beskonačni krug rasprava o tome šta ustvari ideja mreža predstavlja.

PROBLEMI PRIMJENE MREŽNE TEORIJE

- Dovding napada mrežnu teoriju tvrdeći da ona ne nudi ništa više nego metaforu za proces stvaranja politika. Malo manje negativan stav bi glasio da mrežna teorija pruža okvir, a ne teoriju. Mrežna teorija nije jedina sa ovakvom konstatacijom, mada su Sabatier i Dženkins-Smit tvrdili da su počeli razvijati proverljive hipoteze. Bez obzira, konačni zaključak je da je mrežna teorija stvarno svojim najvećim dijelom opisna, a ne objašnjavajuća.
- Objašnjenjima mrežne teorije nedostaje uverljivost, iako ona predstavljaju bitnu korekciju prikazima političkog sistema i djelovanja države. Ovakvi prikazi smatraju problemske mreže i zajednice javnih politika homogenim i jedinstvenim entitetima.
- Mrežna teorija nam ipak ne govori dovoljno o tome kako one utiču na proces stvaranja javnih politika. Više naginje prikazivanju stabilne slike svijeta kreatora politika. Iako njene pristalice uočavaju fluidnost mreža, kao i to da postoje mreže koje se preklapaju, kao i mreže unutar mreža, procesi koji iz toga proizilaze nemaju osobinu ikakve dinamičnosti.