

Wybór tekstów klasycznych

Michael M. Atkinson, William D. Coleman

Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Praca Atkinsona i Colemana stanowi cenny wkład w piśmiennictwo poświęcone sieciom politycznym. Wywarła ona istotny wpływ na dyskusje nad zagadnieniem współrzędzenia postrzeganego z perspektywy sieci. Sieci są jedną z trzech powszechnie rozpoznawanych form współrzędzenia: pozostałe dwie szeroko dyskutowane formy to relacje wymiany i imperatywna koordynacja (*imperative coordination*) (zob. teksty wcześniej publikowane w *Zarządzaniu Publicznym*). Mówiąc ogólnie, sieci uważane są za stosunkowo stabilne, niehierarchiczne relacje, w których aktorzy współdziałają i dzielą się zasobami, by osiągnąć wspólne cele, a zarazem zadbać o swoje interesy. Artykuł Atkinsona i Colemana wyróżnia próba przedstawienia nieco bardziej szczegółowego podejścia do sieci i odniesienia ich do wcześniejszej literatury zajmującej się tymi wspólnotami politycznymi, a także umieszczenie ich w kontekście relacji między biznesem a rządem w społeczeństwach kapitalistycznych.

Obaj autorzy są kanadyjskimi politologami i analitykami politycznymi. Artykuł ten powstał, kiedy prowadzili wykłady na Uniwersytecie McMaster w Kanadzie. Jest to wynik indywidualnych badań każdego z nich, a także współpracy w późnych latach 80. i 90. w dziedzinie biznesu, finansów i przemysłu oraz sieci koordynacji polityk i możliwości państwa (zob. bibliografia).

Michael Atkinson (1947–) ukończył Uniwersytet w Albercie (1968) i studia podyplomowe (1972), uzyskał tytuł doktora (1978) na Carleton University w Ottawie. Jest ekspertem w kwestiach prawnych, teorii instytucjonalnej, korupcji politycznej, etyce politycznej i kodeksach postępowania. Zajmuje się również polityką publiczną na szeroko rozumianym polu ekonomicznym. Jego kariera naukowa rozpoczęła się na Carleton University. Następnie przeniósł się na Uniwersytet McMaster, a ostatnio na Uniwersytet Saskatchewan. Zajmował również stanowiska administracyjne, zarówno na Uniwersytecie McMaster, jak i na Uniwersytecie Saskatchewan. W 2008 r. został dyrektorem wykonawczym w Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy. Atkinson doradzał także kanadyjskiemu rządowi oraz rządowi prowincjonalnym.

William D. Coleman (1950–) ukończył Carleton University (1972), gdzie pracował razem z Atkinsonem, ukończył studia podyplomowe w 1974 r., a pięć lat później uzyskał tytuł doktora na Uniwersytecie w Chicago. Następnie wykładał na Uniwersytecie McMaster, współpracując z Atkinsonem w kilku projektach badawczych (zob. bibliografię). Został zatrudniony w prestiżowym Kanadyjskim Instytucie Badawczym Zarządzania Globalnego i Polityki Publicznej – Canada Research Chair on Global Governance and Public Policy (2001–2008). Był jednym z głównych założycieli Instytutu Badań nad Globalizacją i Uwarunkowań Społecznych na Uniwersytecie McMaster – Institute on Globalization and the Human Condition (2003–). Na Uniwersytecie McMaster był jednym z koordynatorów wielkiego międzynarodowego projektu badającego relacje pomiędzy globalizacją a autonomią. W minionym roku Coleman przeniósł się na uniwersytet w Waterloo, jako profesor nauk politycznych wykłada również w Globalization and Center for International Governance Innovation Chair in Globalization and Public Policy w Balsillie School of International Affairs. Jego zainteresowania badawcze dotyczą globalizacji i internacjonalizacji polityki publicznej, światowej polityki publicznej, różnych rodzajów polityki ekonomicznej, relacji biznes–rząd, grup interesu i teorii państwa.

Atkinson i Coleman wspólnie zdobyli nagrodę Max Bell Business-Government Studies Program Essay Prize za esej *Czy istnieje kryzys w relacjach biznes–rząd?* z 1987 r. Zdobyli również nagrodę Charles H. Levine Memorial Award of the International Political Science Association za najlepszą książkę opublikowaną w roku 1989 w kategorii „polityka publiczna i administracja” – *Państwo, Biznes i Zmiany Przemysłowe w Kanadzie*.

Autorzy ci współpracowali w ramach kilku projektów dotyczących biznesu i polityki w Kanadzie i w innych krajach. Na tej podstawie rozwinęli ogólne sieciowe podejście do relacji pomiędzy stowarzyszeniami biznesu i lobbingu

a formami rządzenia w tym obszarze. Ich pierwszym poważnym przedsięwzięciem badawczym (1987) były badania (102 wywiadów) wśród przedstawicieli rządu federalnego różnych szczebli i departamentów w Kanadzie. Zamierzali w ten sposób zweryfikować powszechne twierdzenie o pojawieniu się kryzysu w stosunkach między biznesem i rządem około 1968 r., po okresie konsolidacji elit w latach 50. i 60. Próbuąc odnieść się do tej tezy, zwrócili uwagę, że w relacjach pomiędzy biznesem a rządem często istnieją tarcia, które mogą prowadzić do konfliktu. Atkinson i Coleman udowodnili empirycznie, że forma, istota i stopień wzajemnego zrozumienia w tych relacjach są bardzo zróżnicowane, cechuje je także bliskość i poczucie wzajemnej zależności. Wielu urzędników polega w dużej mierze na biznesie, chcąc uzyskać informacje niezbędne im do pracy, i niechętnie decyduje się na zmianę prowadzonej polityki bez wsparcia kręgów biznesu. Mimo to istnieją znaczne różnice co do formy tych relacji, które odzwierciedlają odmienności pomiędzy sektorami i rodzajami polityk (regulacja, dystrybucja, zarządzanie państwem). Atkinson i Coleman zauważają również, że państwo może stać się autonomiczne, kiedy może realizować interesy kapitału jako całości i/lub kiedy koncesje są potrzebne ze względu na opór wpływowych grup lub silne, powszechne niezadowolenie. Twierdzenie to zgadza się z konwencjonalnymi teoriami państwa w społeczeństwach kapitalistycznych (Atkinson, Coleman 1987).

Kolejny szeroko cytowany artykuł odnosi się do rosnącego zainteresowania mocnymi i słabymi państwami (1989). Autorzy krytycznie podchodzą do kwestii silnego państwa i dowodzą, że siła taka przybiera bardzo zróżnicowane formy w zależności od sektora, co jest wynikiem układów administracyjno-biznesowych występujących na wielu poziomach interwencji państwa i jego relacji z organizacjami gospodarczymi. Atkinson i Coleman zauważają, że siła i słabość związane są z kondycją sieci politycznych spajających interesy sektorowe, departamentów rządowych i menedżerów państwowych. W tych kategoriach wliczają sześć idealnych sieci politycznych na poziomie sektorów i badają sposoby ich organizacji w kontekście antycypacyjnej i reaktywnej polityki przemysłowej. Pokazują oni, jak rozmaite sieci wyłaniają się, by wesprzeć ten rodzaj podejścia w ramach różnych sektorów i konkludują, że niepowodzenia wynikają z odmienności pomiędzy formą sieci i podejściem do polityki przemysłowej.

To stanowisko jest również rozwijane w niniejszym tekście. Autorzy zajmują się tu rosnącym zainteresowaniem sieciami i wspólnotami politycznymi. Dowodzą, że stanowią one ważną innowację conceptualną, ponieważ umożliwiają bardziej wnikliwe wyjaśnienie procesu politycznego, które wykracza poza wewnętrzne relacje polityczno-biurokratyczne i ujmuje powiązania z innymi aktorami społecznymi oraz zachodzące między nimi zależności. W swojej pracy Atkinson i Coleman wymieniają różne rodzaje polityki wspólnoty i sieci. Wskazują także trzy główne problemy związane z tym podejściem, które ujawniły się w latach 80.

Po pierwsze, koncepcje wspólnoty i sieci są bardzo pojemne w swym opisowym i wyjaśniającym charakterze i dlatego mogą okazać się niewystarczające w konfrontacji z instytucjami makropolitycznymi. Wiąże się z tym problem pewnego lekceważenia mocy dyskursu politycznego w kształtowaniu i organizowaniu relacji politycznych na poziomie krajowym. Po drugie, analizę sieci politycznych i wspólnot należy stosować, uwzględniając wzrastający poziom internacjonalizacji w wielu obszarach polityki. Umożliwiłyby to pokonanie „metodologicznego nacjonalizmu” analiz, który stanowił główny nurt badawczy w tym okresie. Po trzecie, Atkinson i Coleman sugerują, że podejście sieciowe i wspólnotowe stosunkowo dobrze nadaje się do opisywania obecnej konfiguracji relacji biznes – państwo, jednak w mniejszym stopniu jest ono przydatne do rozpoznania i wyjaśniania, jak wyłaniają się nowe zjawiska i wzorce polityczne.

Istota tego podejścia (a niniejszy tekst w szczególności) polega na tym, że skupia się ono wyłącznie na empirycznym rozróżnieniu w obszarze relacji państwo – biznes na różnych poziomach organizacji państwa, rodzajach interwencji państwa, sektorach i aktorach społecznych. Początkowo analiza ta została osadzona w realiach kanadyjskich. Atkinson i Coleman zajmowali się badaniami nad budowaniem i implementacją polityk publicznych inicjowanych w Kanadzie. Podjęli oni również zakrojone na szeroką skalę badania porównawcze w sektorach takich jak: rolnictwo, nauka, polityka technologiczna, regulacja usług finansowych, polityka przestrzenna oraz zmieniający się zakres autonomii państwa na tych obszarach w obliczu globalizacji.

Analiza rządzenia dokonała znacznego postępu w ciągu ostatnich dwóch dekad, szczególnie w odniesieniu do zagadnień związanych z niepowodzeniem rządzenia, metarządzeniem i wielopoziomą naturą rządzenia na coraz bardziej zintegrowanym rynku światowym i w międzypaństwowym systemie. Pracę Atkinsona i Colemana jednak ciągle z uznaniem się przywołuje, dlatego że wykracza ona poza uogólnienia dotyczące siły państwa oraz relacji zachodzących pomiędzy biznesem i rządem. Wykorzystuje się ją do wnikliwej analizy konkretnych obszarów i sektorów z perspektywy ściśle relacyjnej. Z pewnością jest punktem wyjścia do dalszych badań.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Atkinson M.M. (red.) (1993). *Governing Canada: Institutions and Public Policy*. Toronto: Harcourt Brace.
- Atkinson M.M., Bierling G. (2005). „Politicians, the public and political ethics: Worlds apart”, *Canadian Journal of Political Science*, nr 38, s. 1003–1029.
- Atkinson M.M., Chandler M.A. (red.) (1983). *The Politics of Canadian Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1985). „Corporatism and industrial policy”, w: A. Cawson (red.), *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*. Beverly Hills: Sage, s. 22–44.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1987). „Is there a crisis in business-government relations?”, *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, nr 14 (4), s. 321–340.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1989a). „Strong states and weak states: sectoral policy networks in advanced capitalist economies”, *British Journal of Political Science*, nr 19 (1), s. 45–69.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1989b). *The State, Business and Industrial Change in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1992). „Policy networks, policy communities and the problems of governance”, *Governance*, nr 5 (2), s. 154–180.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1996). „Policy networks, policy communities and the problems of governance”, w: L. Dobuzinskis, M. Howlett, D. Laycock (red.), *Policy Studies in Canada: The State of the Art*. Toronto: University of Toronto Press, s. 193–218 (wersja przejrzana w 1992 r.).
- Atkinson M.M., Pervin C. (1998). „Sector Councils and sectoral corporatism: viable? desirable?”, w: M. Gunderson, A. Sharpe (red.), *The Emergence of Sector Councils*. Toronto: University of Toronto Press, s. 271–294.
- Bernstein S., Coleman W.D. (red.) (2009) *Unsettled Legitimacy: Power and Authority in a Global Era*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Brydon D., Coleman W.D. (red.) (2008). *Renegotiating Community: Interdisciplinary Perspectives, Global Contexts*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Coleman W.D. (1986). „The capitalist class and the state: changing roles of business interest associations”, *Studies in Political Economy*, nr 20 (lato), s. 135–160.
- Coleman W.D. (1988). *Business and Politics: A Study in Collective Action*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Coleman W.D. (1989). „Self-regulation in the Canadian securities industry: A case study of the Investment Dealers Association of Canada”, *Canadian Public Administration*, t. 32 (zima), s. 503–523.
- Coleman W.D. (2002). „Policy networks”, w: N.J. Smelser, P.B. Baltes (red.) *International Encyclopedia of the Social Behavioral Sciences*. Oxford: Pergamon, s. 11608–11613.
- Coleman W.D., Grant W.P. (1988). „The class cohesion and political influence of business: A study of comprehensive associations”, *European Journal of Political Research*, nr 16 (4), 467–487.
- Coleman W.D., Grant W., Josling T. (2004). *Agriculture in the New Global Economy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Coleman W.D. (1988). *Business and Politics: A Study in Collective Action*. Kingston (Ontario): McGill-Queen's University Press.
- Coleman W.D. (1996). *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change: A Comparison of North America and the European Union*. Basingstoke: Macmillan.
- Coleman W.D., Skogstad G., Atkinson M.M. (1997). „Paradigm shifts and policy networks: cumulative change in agriculture”, *Journal of Public Policy*, nr 16, s. 273–301.
- Mancuso M., Atkinson M.M., Blais A., Greene I., Nevitte N. (2006). *A Question of Ethics: Canadians Speak Out*. Toronto: Oxford University Press, wyd. 2.
- Pauly L.W., Coleman W.D. (red.) (2008). *Global Ordering: Institutions and Autonomy in a Changing World*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Streeter S., Weaver J., Coleman W.D. (red.) (2009). *Empires and Autonomy: Moments in the History of Globalization*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Michael M. Atkinson, William D. Coleman

Sieci polityczne, wspólnoty polityczne oraz problemy związane z rządzeniem^{1,2}

Zagadnienie sieci i wspólnot politycznych oraz ich znaczenie we współczesnych systemach rządzenia konstytuują zakres problemowy tego tekstu. Dokonano w nim krytycznego przeglądu podejść konceptualnych do sieci i wspólnot politycznych z perspektywy badań porównawczych nad politykami publicznymi. Autorzy, eksponując użyteczność tych podejść do wyjaśniania procesów politycznych, dostrzegają zarazem ich immanentne ograniczenia. Nie przesądzają one jednak, zdaniem autorów, o nieprzydatności tych podejść, a jedynie oznaczają konieczność posługiwania się nimi w sposób umiejętny i rozważny.

Słowa kluczowe: sieci polityczne, wspólnoty polityczne, proces polityczny, rządzenie, zmiana polityczna.

W artykule dokonano przeglądu literatury dotyczącej sieci i wspólnot politycznych, która powstaje na gruncie badań komparatystycznych nad polityką publiczną. Autorzy starają się dowieść, że koncepcje te stanowią ważną innowację. Polega ona na dostrzeżeniu, iż ponowny opis procesów tworzenia polityki publicznej może być zarówno włączający, jak i wykluczający. Włączający, ponieważ odnosi się on do aktorów i relacji zachodzących w procesach tworzenia polityki, które przebiegają poza obszarem polityczno-biurokratycznym. Wykluczający, ponieważ istnieje bardzo wiele grup i różnego rodzajów połączeń między nimi. Jednak jeżeli koncepcje te mają ciągle odgrywać znaczącą rolę, konieczne jest rozwiązanie pewnych związanych z nimi problemów. W artykule skupiono się na trzech, które uznaje się za szczególnie ważne: koncepcje sieci i wspólnoty nie radzą sobie z inkorporowaniem wpływu

instytucji makropolitycznych i władzy dyskursu politycznego; wiążą się z nimi problemy dotyczące internalizacji wielu obszarów polityki; w sposób niezadowolający ujmują one kwestie dotyczące polityki innowacji i zmiany politycznej.

W minionej dekadzie byliśmy świadkami dwóch ważnych i powiązanych ze sobą zmian w badaniach akademickich nad polityką publiczną. Po pierwsze, społecznie zorientowane modele procesów politycznych ustąpiły miejsca modelom przedstawiającym instytucje państwa jako te, które mają znaczną autonomię. Jednocześnie pogląd, wedle którego polityka jest emanacją zorganizowanych interesów, nie został całkowicie odrzucony, aczkolwiek powszechnie dostrzeżono, że pierwotne wyobrażenie o responsywnych politykach i podporządkowanych im biurokratach należy zmodyfikować. To głównie badacze zajmujący się porównawczą teorią państwa przyczynili się do ponownego zainteresowania autonomiczną rolą instytucji państwa w kształtowaniu polityki publicznej. Jednak to teoretykom racjonalnego wyboru należy przypisać zasługę zwrócenia uwagi na znaczenie w politykach publicznych partykularnych interesów urzędników państwowych. Mimo że badacze utożsamiający się tymi dwiema tradycjami nie mają nazbyt wiele wspólnego w kwestiach metodologicznych (czy też ideologicznych), to podziela ją oni przekonanie, iż państwo nie jest je-

W.D. Coleman – CIGI Chair in Globalization and Public Policy, Balsillie School of International Affairs, Canada; M.M. Atkinson – Executive Director, Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy, University of Saskatchewan, Canada.

¹ Przełożył Bartosz Kozina. Tekst oryginalny w: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, t. 5, nr 2, s. 154–180. Copyright 1992 by Research Committee on the Structure and Organization of Government of the International Political Science Association.

dynie bezwładną strukturą, kształtowaną przez historyczne utarczki i ulegającą wpływowi dominujących interesów społecznym. Są oni raczej skłonni uznać, że państwo to aktywny podmiot, kształtujący społeczeństwo i służący w większej mierze tym, którzy zajmują stanowiska publiczne, niż interesom obywateli.

Po drugie, tradycyjne pluralistyczne koncepcje dotyczące organizacji i reprezentacji interesów społecznych zostały poszerzone i w pewnym stopniu zmodyfikowane. Modele procesów politycznych, w ramach których różnorodne grupy rywalizują ze sobą co do sposobu organizacji i reprezentacji interesów społecznych podzielanych przez zachodzące na siebie grupy społeczne, teraz postrzega się jako znajdujące uzasadnienie jedynie w wybranych przypadkach. Bez względu na jego pochodzenie, pluralistyczny sposób postrzegania rzeczywistości ustąpił miejsca różnorodnym alternatywnym modelom, kładącym nacisk na trudności związane z organizowaniem i utrzymaniem interesów, nierównym charakterem organizacji, uprzywilejowanej roli biznesu i zróżnicowanych możliwościach państwa.

Do pewnego stopnia te zmiany w konceptualnym podejściu są powiązane ze przeobrażeniami zachodzącymi w realnym świecie. Nie jest niczym odkrywczym stwierdzenie, że rządy stają się coraz bardziej rozrośnięte i skomplikowane. Niektóre obszary rządzenia, w szczególności zarządzanie w sferze polityki makroekonomicznej, datują się od czasu II wojny światowej. Inne, jak np. systemy pomocy społecznej, stanowiły odpowiedź na kryzys gospodarczy okresu międzywojennego. Częścią spadku po keynesowskiej polityce jest społeczne przekonanie, że władza polityczna w rozwiniętych społeczeństwach kapitalistycznych odpowiada za zapewnienie swym obywatelom minimalnego standardu życia. Tym samym tam, gdzie kiedyś, jak uważano, decyzje przedsiębiorstw i jednostek prowadziły do dyslokacji ekonomicznej, obecnie rozstrzygają o tym decyzje rządów.

Menadżerowie sektora publicznego odkryli, że biorąc tę odpowiedzialność na swoje barki, nie mogą polegać wyłącznie na tradycyjnych formach organizacyjnych, opartych na weberskim modelu biurokracji. Z tego powodu zaczęli oni poszukiwać nowych sposobów wykonania nieznanymi dotąd i często niechcianych

zadań, których realizację powierzono państwu. Niezależne agencje regulacyjne zajmujące się tymi kwestiami stanowiły pierwszą organizacyjną innowację o tym charakterze. Po nich przyszedł czas na hybrydowe korporacje, spółki, a zupełnie niedawno na administrację zorientowaną na usługi. Problem, przed którym stają współczesne państwa, polega na tym, jak utrzymać kontrolę nad tym hybrydowymi strukturami, a zarazem w jaki sposób dzielić się władzą. Urzędnicy publiczni dążą do uniknięcia odpowiedzialności, a jednocześnie chcą być obdarzani zaufaniem społecznym. Aby tak się stało, muszą oni podzielić się władzą oraz zmobilizować grupy społeczne, tak aby były zainteresowane udziałem w rządzeniu. Efekt tych działań to zwiększenie liczby podmiotów zaangażowanych w proces rządzenia oraz wzbogacenie jego form organizacyjnych.

Zmiana modeli tworzenia polityki publicznej jest również funkcją dynamiki debaty intelektualnej. Rozwijane w okresie powojennym podejście pluralistyczne do polityki stanowiło bezpośrednią reakcję na pogląd, wedle którego reguły konstytucyjne – np. odpowiedzialność ministerialna czy podział władzy – to jedyny bądź najważniejszy klucz do zrozumienia, czym jest rządzenie. Pluralistyczny sposób opisu procesu politycznego odwracał uwagę od struktury państwa i kierował ją w stronę bardziej płynnego i mniej przewidywalnego obszaru polityki zbiorowej. W efekcie następował powrót do instytucji i struktury rządu – którą zgrabnie opisuje wyrażenie „przywracanie państwa”, stanowiący przykład reakcji na reakcję. Mimo że pluralistycznych modeli początkowo broniono jako bardziej realistycznych niż idealistycznych, te wersje procesów politycznych nie są już postrzegane jako w pełni autentyczne. W jakiś sposób musiało zwolnić się miejsce dla państwa, aby mogło ono zdefiniować prawomocne dążenia, kształtować organizacje polityczne i włączać aktorów społecznych w proces tworzenia polityki. Ci, którzy nigdy nie wątpili w wagę ciał ustawodawczych, egzekutywy i biurokracji, są teraz proszeni o przedstawienie swej własnej wersji relacji zachodzących pomiędzy państwem i społeczeństwem.

„Współpraca w kwestiach tworzenia sieci politycznych” (*policy network*) i związane z nią wspólnoty polityczne (*policy community*) stanowią

dwie z najistotniejszych konceptualnych innowacji, które wyłoniły się z tego podejścia do procesu politycznego. Mimo że terminy te mają różne znaczenie, w zależności od tego, przez kogo są używane, zdają się wskazywać, iż ponowna próba opisanego procesu politycznego będzie zarówno włączająca, jak i wykluczająca w swym charakterze. Włączająca, ponieważ odnosić się będzie do aktorów i tych uwarunkowań procesu politycznego, które przenoszą nas poza wymiar polityczno-biurokratycznych relacji; wykluczająca, ponieważ sugeruje obecność wielu wspólnot i różnych typów sieci i połączeń. Pozwalają one na to, by świat relacji zachodzących pomiędzy państwem i społeczeństwem był mocno zróżnicowany, wykluczając zasadność budowania uniwersalnego modelu.

W tym artykule oceniamy również podejmowane w ostatnim czasie starania zmierzające do zdefiniowania i wykorzystania koncepcji współdziałania wspólnoty politycznej/sieci politycznych, a następnie kierujemy naszą uwagę ku trzem zbiorom problemów określających trzy konceptualne reguły. Po pierwsze, zastanawiamy się, czy te kwestie są jedynie niewiele znaczącymi wariacjami w ramach dominującego pluralizmu. Słabość pluralistycznej koncepcji państwa znajduje odzwierciedlenie w problemach, na które napotykają koncepcje sieci i wspólnoty, próbując włączyć w swe działania makropolityczne instytucje i siłę politycznego dyskursu. Po drugie, jeśli bierzemy pod uwagę, że te koncepcje zostały rozwinięte głównie po to, aby badać zjawiska na poziomach państwowym i subpaństwowym, nie jest jasne, jak można je przystosować do internacjonalizacji wielu obszarów działań politycznych. W końcu, mimo że to oczywiste, iż sieci i wspólnoty ulegają ciągłym zmianom, niewiele powstało do tej pory opracowań teoretycznych na temat ich diachronicznej dynamiki.

1. Sieci i wspólnoty

Większość badaczy procesów politycznych ma tendencje do generalizowania. Mogą być oni ekspertami od tych lub innych zagadnień, jednak zwykle chętnie wypowiadają się w kwestiach ogólnych związanych z tworzeniem polityki, a najlepiej, jeżeli ich wypowiedź odnosi się do większej liczby różnych systemów politycznych.

Stąd bierze się potrzeba poszukiwania „cudownej recepty”, koncepcji czy wyobrażenia, które pozwoli poruszać się pomiędzy różnymi obszarami politycznymi i systemami, jednocześnie zachowując pewną dozę stosowności i odrębności. Koncepcja taka na pewno przyczyni się do powstania porównań i hipotez oraz pomoże połączyć wiedzę dotyczącą coraz bardziej zdefragmentowanego procesu politycznego.

Taka fragmentacja stała się istotną przeszkodą dla pokolenia badaczy „spójnego zbioru wiedzy”. Kolejne badania udowadniają, że wewnątrz tego samego systemu politycznego w różny sposób działają rozwiązania w rolnictwie, transporcie, polityce monetarnej itd. Zostaliśmy zmuszeni do zaakceptowania faktu, że w rozwiniętych gospodarkach kapitalistycznych procesy polityczne różnią się znacznie, zależnie od obszaru. Analizy sektorów również nie są sposobem na wyjście z tej sytuacji: badania tego samego sektora w różnych państwach przynoszą zupełnie inne rezultaty. Niektóre obszary zdominowało kilku aktorów reprezentujących ograniczony zestaw interesów, w innych przypadkach ekosystem organizacyjny ma charakter złożony, a interesy są mocno zróżnicowane. W wielu obszarach działają podmioty opierające się na konwencjonalnych stowarzyszeniach handlowych, w innych dominują grupy, skupione wokół jednej sprawy, profesjonalnych lobbystów i sponsorowanych think tanks.

W coraz większej liczbie polityk publicznych posiadanie technicznych zdolności i szczegółowych informacji stało się kluczowe dla efektywnej w nich partycypacji. Dla tych, którzy mają te zasoby, wymiana informacji pomiędzy aktorami państwowymi i aktorami sektora prywatnego może przyczynić się do powstania uprzywilejowanych relacji, a pozbawieni zasobów zostaną niewtajemniczeni. Na pewnych obszarach techniczne wymagania są tak wysokie, że na rzecz aktorów społecznych deleguje się uprawnienia implementacji polityk publicznych. W innych obszarach państwo ma zasoby przynajmniej tak znaczące, jak te, które pozostają w posiadaniu najsilniejszych grup społecznych. W tym przypadku aktorzy zazdrośnie strzegą swych prerogatyw i opierają się podejmowaniu współpracy czy nawet dzieleniu się informacjami.

Uogólnienia nie przychodzą łatwo. Badacze zauważają, że we wszystkich krajach wzorce rzą-

dzenia będą się różnić (czasem znacznie) między podsystemami politycznymi. Dominujący wzorzec w obszarze rolnictwa może być zupełnie różny od tego, który przeważa w obszarze, powiedzmy, energetyki. Jakikolwiek wyobrażenia czy modele procesów politycznych muszą być wystarczająco elastyczne, by można było je zastosować do różnych sektorów polityki.

„Sieć polityczna” i „wspólnota polityczna” stanowią zbiór koncepcji, mających, jak się wydaje, wymaganą przez nas elastyczność. Przez wiele lat socjologowie wykorzystywali koncepcje sieci w badaniach nad komunikacją społeczną w małych grupach i dużych organizacjach. Ostatnio koncepcja ta jest stosowana w badaniach nad wzorcami komunikacji dominującymi w małych firmach zorientowanych na wytwarzanie innowacyjnych produktów (Powell 1989). Politolodzy stosują termin „sieci politycznej” w bardziej swobodny sposób, w odniesieniu do relacji zależności pojawiających się pomiędzy organizacjami i jednostkami pozostającymi w ciągłym kontakcie w ramach danej polityki (Benson 1982, s. 148). Pojęcie „wspólnota polityczna” ma nieco bardziej antropologiczne zabarwienie. Hecló i Widlavsky (1974) na przykład używali tego terminu, by określać „wspólne ramy”, wewnątrz których podejmowane były decyzje dotyczące skarbu państwa. Mimo że od tej pory termin ten stosuje się na wiele sposobów, ciągle kojarzy się on ze „wspólnie pojmowanym systemem przekonań, zasad postępowania i ustalonym wzorcem zachowań” (Pross 1986, s. 98)

Metaforyczny charakter tych terminów w naukach politycznych doprowadził do licznych sporów definicyjnych. Na przykład część badaczy opowiada się za tym, aby „sieć” stanowiła podstawową koncepcję, i że wspólnota polityczna rozumiana jest najlepiej jako rodzaj sieci. Jednak Rhodes definiuje wspólnotę polityczną jako sieć, charakteryzującą się stabilnymi relacjami, ograniczonym członkostwem, pionową współzależnością oraz izolacją od innych sieci i instytucji (Rhodes 1986b). Sieciom, które są mniej stabilne, mniej restrykcyjne itd. nadaje się różne nazwy. Wilks i Wright (1987) stosują alternatywne podejście. Według nich wspólnota polityczna odnosi się do wszystkich aktorów lub potencjalnych aktorów, którzy dzielą zainteresowanie danym obszarem polityki czy też

wspólnie skupiają swoją uwagę na tym obszarze i z czasem potrafią wpływać na politykę publiczną z nim związaną. Rezerwują oni termin sieci politycznych dla opisywania natury „procesu powstawania połączeń”, zachodzącego wewnątrz tej wspólnoty. Coleman i Skogstad (1990a) w dużej mierze przyjmują ten sam punkt widzenia. Dla nich wspólnota polityczna odnosi się do „własności charakteryzujących relacje pomiędzy określonym zestawem aktorów, który formułuje się wokół zagadnienia ważnego dla wspólnoty politycznej” (Coleman, Skogstad 1990a, s. 26). Tym samym wspólnota odnosi się do aktorów, a sieć związana jest z relacjami pomiędzy aktorami, szczególnie tymi, które występują na poziomie subrządowym.

Mimo że niektórzy sugerowali, iż ta terminologiczna dysputa zakończy się wraz narzuceniem jednej definicji (Jordan 1990), wydaje się mało prawdopodobne, aby to wymuszone rozwiązanie zamykało definicyjne spory. W pewnej mierze powodem używania przez badaczy tego samego określenia do opisywania różnych zjawisk, jest fakt, że relacje pomiędzy aktorami społecznymi, politykami, i urzędnikami są bardzo złożone, mają one charakter bardziej kompleksowy, niż początkowo sądzono. Wszyscy badacze, ogólnie rzecz ujmując, dążą do tego samego celu: znalezienia sposobu opisywania kompleksowych relacji w danych obszarach polityki, które okazałyby się pomocne dla zrozumienia ich skutków politycznych. Jednak koncepcje sieci i wspólnoty nie mogą oddać złożoności tych zjawisk. Są one szerokimi, treściowo pojemnymi terminami, jak dotąd zachowującymi swe zasadnicze metaforyczne cechy. Nadanie tym koncepcjom większej precyzji wymaga ich konceptualnego dopracowania, a z kolei to właśnie dążenie prowadzi do terminologicznych sporów.

Powód, dla którego te dwa pojęcia wywołują zainteresowanie, wynika z ich bezpośredniego związku z dwoma kluczowymi pytaniami analizy politycznej – kto uczestniczy i kto ma władzę. Odpowiedzmy na pierwsze z tych pytań – zarówno „sieć”, jak i „wspólnota” starają się stworzyć wrażenie istnienia porządku w centrum chaosu. Ci, którzy zajmowali się badaniami procesów tworzenia polityki w rozwiniętych systemach kapitalistycznych, wiedzą, że interpersonalne i interorganizacyjne relacje stały się wyjątkowo

złożone. Dla badaczy społecznych pierwotne zadanie polega na identyfikacji interakcji, najpierw na poziomie jednostek, następnie grup i w końcu wspólnot. Socjologowie byli kiedyś mistrzami w tej dziedzinie. Przez rozbitcie na mniejsze części obszaru wymiany społecznej i ponowne złożenie ich w sieci, stworzyli oni teorie tłumaczące, jak kształtują się i konsolidują różne wzorce relacji (np. Willer, Anderson 1981).

Koncepcja „sieci problemowych” (*issue network*) H. Hecla stanowi odzwierciedlenie tego socjologicznego podejścia. Używa on tego terminu, aby zwrócić uwagę na proces tworzenia polityki, który podzielony jest na fragmenty i w którym udział bierze duża i niedająca się określić liczba uczestników (Hecla 1978). Hecla skupia się na poziomie mikro, to jest na relacjach występujących pomiędzy jednostkami. Społeczne cechy tych jednostek oraz profil ich kariery stanowią klucz do zrozumienia wyłaniających się systemów – systemów graniczących z chaosem. Studium Kriesiego (1982) na temat sieci istniejących na terenie Szwajcarii, które jeszcze bardziej bezpośrednio czerpie z analizy socjologicznej sieci, pokazuje natomiast wysoce strukturalny i uporządkowany system polityczny.

Nie wszyscy podzielają dążenie do zakorzenienia sieci i wspólnot w wymianie zachodzącej między jednostkami. Inni używają terminu „sieć” wyłącznie na poziomie mezo, poziomie grup i organizacji (Rhodes 1990). Zamiast budować swe sieci od dołu w górę, zaczynają od analizy ich kontaktów pomiędzy sobą, od badania relacji zachodzących między organizacjami państwowymi i prywatnymi istniejącymi w systemie społecznym.

Jednak bez względu na poziom analizy wspólnoty lub sieci są konceptualnie atrakcyjne, ponieważ tworzą one jednocześnie wrażenie inkluzyjności i ekskluzywności. Sieci mają kształt i tożsamość, ale również stanowią otwarte systemy, które nie mają wyraźnych granic. Wspólnoty sugerują bardziej organiczne połączenie pomiędzy uczestnikami, jednak pozostają względnie otwarte. Nasuwa się zatem pytanie: jak bardzo są otwarte? A z tym pytaniem pojawia się kilka następnych: jaka jest cena uczestnictwa? jak zintegrowana jest sieć czy wspólnota?

Jak zauważa Jordan (1990), początkowe koncepcji sieci rozwijane przez amerykańskich na-

ukowców wykorzystywały określenia takie jak „wir działania” (*whirlpool of activity*) i „sieć relacji w podsystemie” (*web of relationships in the sub-system*), by oddać obraz płynnych relacji, w które wchodziły uczestnicy z różnych środowisk, funkcjonujący w zdecentralizowanych systemach wzajemnej zależności. Badania prowadzone w okresie późniejszym pokazały, że istnieje duże zróżnicowanie w kwestii integracji w sieci. Prawdopodobnie najbardziej zintegrowana sieć, nazywana „żelaznym trójkątem”, to koncepcja rozwinięta w latach 60. XX w. w USA, służąca do opisu wzajemnie wspierających się relacji pomiędzy komisjami kongresu, grupami interesów i urzędami rządowymi. Ich współpraca opiera się na wsparciu, jakiego jedna strona udziela drugiej w ramach zamkniętego procesu, w którym korzyść polityczna i ekonomiczna służy realizacji partykularnych celów.

Mimo że koncepcja ta ciągle zachowuje ważność, możliwość jej zastosowania poza amerykańskim systemem politycznym jest ograniczona. Niektóre z tych trójkątnych i dwupartyjnych struktur w systemach parlamentarnych wykazały się zdolnością do obrony przed zewnętrzną ingerencją, jak to pokazuje studium Wilsona (1990), dotyczące Kanady i nazwane „polityką odludzia”. Jednak wzorzec ten staje się coraz bardziej skomplikowany. Nawet w USA koncepcja żelaznego trójkąta odnosi się jedynie do ograniczonej i prawdopodobnie ciągle malejącej liczby obszarów politycznych (Jordan 1981, s. 99). Jeżeli znajdujemy jakieś cechy charakterystyczne dla procesu politycznego w ostatnich latach, będzie to rozwój organizacji wolontariackich i grup interesu publicznego, o których pierwotnie myślano, że mają niezorganizowany charakter i że niemożliwe jest ich określenie. (Walker 1983; Olson 1966). Grupy te i inni instytucjonalni aktorzy, tacy jak samorządy lokalne, korporacje i uniwersytety (Salisbury 1984), przerwały „familijne” relacje i dostarczyły legislatorom oraz innym aktorom społecznym instrumentów do rozerwania struktur, nawet tak trwałych jak żelazne trójkąty.

Zatem choć żelazne trójkąty mogą istnieć, stanowią one jedynie przykład najbardziej zintegrowanych z dużej liczby sieci politycznych. Tę różnorodność sieci uchwycili w swojej pracy Laumann i Knoke. Ich studium na temat sekto-

ra zdrowotnego i energetycznego w USA ustanowiło standard dla socjologów zajmujących się wnikliwą analizą sieci politycznych. Nazywając sektor zdrowotny i energetyczny „obszarem politycznym”, autorzy ci rozwijają modele wymiany organizacyjnej, w których „zasoby” stanowią środek wymiany, a „wydarzenia” stanowią o warunkach, w jakich wymiana zachodzi (Laumann, Knoke 1987). Ich analiza wskazuje, że w obszarze zdrowia istnieją sieci dużo bardziej zintegrowane niż te, które odnajdujemy w sektorze energetycznym. Z analizy tej wynika również, że różne organizacje dominują w różnych obszarach: organizacje profesjonalne w zdrowotnym, organizacje biznesu w przemyśle energetycznym. Ale każdy z nich cechuje się wyraźną stabilnością; w każdym z nich istnieje zbiór możliwości do zidentyfikowania aktorów.

To pierwszy krok do wykorzystania koncepcji sieci i wspólnoty. Jednak nie posuwa on nas nazbyt daleko. Badania Laumanna i Knoke’a potwierdzają bowiem to, co postronni obserwatorzy zauważyli już dawno, mianowicie, że określony proces podejmowania decyzji przyciąga jedynie ograniczoną liczbę tych, którzy mogliby być w niego zaangażowani. Fakt, że sieci współdziałania są stosunkowo otwarte, oznacza, iż nie można przewidzieć z wysoką dozą prawdopodobieństwa, kto będzie brał udział w tym procesie. Zatem, jak konkludują ci autorzy, obszary energetyki i zdrowia różnią się znacznie, a wyniki polityczne w nich wytwarzane stanowią „produkt zdecentralizowanej rywalizacji pomiędzy wieloma organizacjami” (Laumann, Knoke 1987, s. 378–380). Ta konkluzja, rozsądna i ostrożna w swym charakterze, nie stanowi jednak zachęty do dalszych poszukiwań. Sieci mogą zostać zidentyfikowane, ale ta informacja nie będzie miała większego znaczenia przy próbach określania wyników ich działań.

Problem ten ma charakter częściowo metodologiczny. Koncepcje sieci i wspólnoty skupiły się na aktorach politycznych i ich interakcjach. Ze swej natury wspólnoty skłaniają ludzi do komunikowania się między sobą, sieci skłaniają do kontaktu. Koncepcje te ponownie sytuują aktorów indywidualnych na środku sceny i zapraszają badaczy do określenia relacji pomiędzy nimi. Trudność polega na tym, że wyszukane próby określenia relacji i stworzenia złożonych typolo-

logii sieci zbyt często w sposób nieodpowiedni koncentrują się na treści tych relacji. Mówi się nam, że sieć składa się relacji wymiany, ale jaki jest kontekst strukturalny, w którym ta wymiana zachodzi? Czy istnieją relacje władzy i zależności, stawiające w innym wymiarze i kontekście indywidualne transakcje?

Jeżeli odpowiedź na ostatnie pytanie będzie twierdząca, będziemy musieli sięgnąć poza analizę transakcyjną, by określić warunki strukturalne, w których zachodzą te interakcje. To oznacza, że trzeba będzie sieci rozróżnić między sobą, głębiej niż jedynie na poziomie ich zintegrowania, otwartości, czy nawet ze względu na koalicje powstające wokół pewnych opcji politycznych. Jak zauważa Scharpf, nawet jeśli istota wyboru politycznego zostaje ujęta w analizie sieci, to powiązanie między sieciami z jednej strony a procesem i wynikiem z drugiej często nie jest odpowiednio rozwinięte i opisane (Scharpf 1990). Aby ustanowić to połączenie, konieczne będzie skoncentrowanie się na zmiennych instytucjonalnych, takich jak poziom centralizacji i profesjonalizm charakteryzujące organizacje w sieci, a także na zmiennych ideologicznych, takich jak podstawy intelektualne leżące u podstaw świata, który zdominował obraz w konkretnych obszarach polityki.

Ten rodzaj analizy sieci już stosowano. Strukturalne właściwości organizacji państwowych i grup interesów zostały wykorzystane do konstruowania typologii sieci, opartych na wzorcach władzy i zależności. Sieci współdziałania opisywano jako korporatystyczne, kierowane przez państwo, kolaboratywne lub pluralistyczne – nie tylko na podstawie tego, kto w nich uczestniczy, ale również ze względu na sposób dystrybucji zasobów organizacyjnych wewnątrz sieci (Coleman, Skogstad 1990a; Atkinson, Coleman 1989; Cawson 1987). Ta strukturalna interpretacja sieci politycznych nie zawiera w sobie wymiaru ideologicznego, jednak nie ma powodu, dla którego sieci nie miałyby być rozróżniane także ze względu na zasoby ideologiczne. Rzecz w tym, że badania oparte na zrozumieniu znaczenia treści i struktury sieci będą musiały dotyczyć nie tylko tego, jak są zintegrowane czy otwarte. Prawdopodobnie ta ostatnia właściwość jest najlepiej rozumiana jako cecha wspólnoty politycznej. Z drugiej strony, sieci powinny

być rozróżniane ze względu na własności, które określają relacje wewnątrz tych wspólnot.

Niejasności związane z użyciem tych terminów nie powinny przesłaniać faktu, że koncepcje sieci i wspólnoty wspierają badania nad polityką publiczną. Dzięki nim udało się przenieść nacisk z tworzenia polityki w ramach instytucji państwowych na tworzenie polityki w ramach podsystemów i sektorów. W tym procesie narzucone instytucjonalnie granice badań zostały rozbite i zastąpione przez bardziej płynne i mniej restrykcyjne podejście do procesu politycznego. Oryginalny pogląd, że grupy stanowią jedynie orędownicy danego sposobu tworzenia polityki, ustąpił miejsca opinii, wedle której pewne grupy, szczególnie te mające odpowiednie cechy organizacyjne, są w stanie uczestniczyć w wykonywaniu władzy politycznej. Ponadto udział w procesie politycznym w żadnym razie nie ogranicza się do grup interesu. Koncepcje sieci i wspólnoty pozostają otwarte na badania empiryczne na temat tego, którzy aktorzy społeczni, mający pewne instytucjonalne właściwości, biorą udział w danym obszarze polityki. Aktorzy posiadający wiedzę techniczną – bez względu na to, czy będą to komisje ekspertów, organizacje handlowe, wielkie korporacje, uniwersytety, prywatne instytuty badawcze czy nawet związki zawodowe – stali się potencjalnie kluczowymi udziałowcami w procesie tworzenia polityki w rozwiniętej gospodarce kapitalistycznej.

Intelektualnie wzbogacanie koncepcji sieci i wspólnoty oraz pogłębione analizy aktorów społecznych wymusiły ponowne rozważenie roli formalnych instytucji biurokratycznych w procesie tworzenia polityki. Z tej perspektywy nie jest już tak oczywiste, że wiedza techniczna i polityczna może być sterowana i kontrolowana w sposób hierarchiczny. W wielu przypadkach sztywne struktury biurokratyczne ustępują miejsca samoorganizującym się sieciom jako sposobowi na radzenie sobie ze złożonością wynikającą z narastającej współzależności (Scharpf 1990). Podobnie jest w przypadku sieci, które stanowią również sposób kompensowania deficytów związanych z mechanizmami koordynacji rynkowej, jako że sygnały wynikające z wahań cen nie są wiarygodne w takim stopniu, aby wytworzyć wzajemnie korzystną wymianę lub optymalny poziom współpracy.

Krótko rzecz ujmując, sieci i wspólnoty stanowią naturalną, konceptualną odpowiedź zarówno na ograniczenia rynku i porządek hierarchiczny, jak i niewiarygodny rozwój różnorodności aktorów społecznych zaangażowanych w proces tworzenia polityki oraz rozproszenie specjalistycznych zasobów politycznych (Kenis, Schneider 1991). Jak zauważa Pross (1986, s. 132), nie ma większego sensu zajmowanie się koncepcjami powstałymi w czasie, kiedy „lobbing i rządy były dużo mniej skomplikowane” (Pross 1986, s. 132). Niestety, nie możemy tego stwierdzić z całą pewnością, opierając się rozważaniach teoretycznych i wynikach przeprowadzonych w tym zakresie badań. Poza kwestiami konceptualnymi, o których już wspomnieliśmy, badacze próbujący wykorzystać koncepcje sieci i wspólnoty muszą stawić czoła trzem wyzwaniom: wypracowaniu teorii połączeń pomiędzy sieciami, wspólnotami i podstawowymi instytucjami politycznymi; integracji perspektywy analizy procesów tworzenia polityki na poziomie międzynarodowym z perspektywą badania procesów zachodzących na poziomie polityk krajowych oraz konceptualizacji wzorców zmiany w sieciach.

2. Reagregacja państwa: problem pluralizmu

Dekomponując proces polityczny na sektory i podsektory, koncepcje sieci politycznej i wspólnoty politycznej przeciwstawia się tendencji do pochopnej generalizacji procesów makropolitycznych. Badania te przynoszą na przykład krytykę rozróżnienia pomiędzy silnym/słabym państwem i pokazują w sposób bardziej dogłębny, że siła i słabość zależą od charakterystyki sektorowych sieci politycznych (Atkinson, Coleman 1989). Mimo to konieczne jest pozostawienie przestrzeni na ponowne scalenie struktur makropolitycznych z analizą wyników politycznych. Kiedy badacze utożsamiający się z tą tradycją rozbijają państwo, stają przed problemem jego ponownego scalenia. Muszą oni rozważyć, jak sieci i wspólnoty sektorowe wpływają na wyniki polityczne na poziomie makro i jak państwowe instytucje wpływają na sieci polityczne i wspólnoty polityczne.

Jak dotąd, pytanie to nie było zagadnieniem centralnym w rozważaniach teoretycznych.

Wręcz przeciwnie, badania nad sieciami politycznymi miały tendencje do eksponowania obrazu państwa, tradycyjnie opisywanego w teorii pluralistycznej. W tej wersji autorytet państwa został znacznie sfragmentaryzowany, agencje i urzędy otwarcie ze sobą rywalizują, duża liczba grup interesów walczy o uwagę tych, którzy tworzą politykę, niespójny inkrementalizm stanowi dominujący styl uprawiania polityki. Ponadto badania pod banderą sieci i wspólnoty politycznej odkryły wzorce interakcji wzmacniające pluralistyczny przekaz. W swych poszukiwaniach środka lub centrum wewnątrz skomplikowanego systemu sieci tworzenia polityki w USA, John Heinz i jego koledzy (1990) odkryli niewiele. Wykorzystując techniki reputacyjne i analizę interakcji, badali oni grupę waszyngtońskich lobbystów („notabli”, jak ich nazwali), których wzajemne kontakty stanowią podstawę elitarnych sieci w czterech obszarach: zdrowia, energetyki, rynku pracy i rolnictwa. Co szczególnie istotne, udało im się (1990, s. 380–381) znaleźć kilku generalistów, czyli ludzi aktywnych na wielu ze wskazanych powyżej obszarów: „Mimo że nasza lista notabli zawiera waszyngtońskich przedstawicieli najwyższego szczebla, o wielkich sukcesach i reputacji, nie znajdujemy tu aktorów «centralnych»”. Heinz odkrył dobrze rozwinięty podział w obszarze rynku pracy, w którym struktura sieci podyktowana jest znaczną specjalizacją przedstawicieli.

Nie dziwi zatem, że ci, których praca dotyczyła głównie poziomu mikro i mezo, doszli do wniosku, że „nowożytna polityka przemysłowa stanowi kompleks formalnych organizacji, pozostających ze sobą w konflikcie względem kolektywnej alokacji ograniczonych zasobów” (Laumann, Knoke 1987, s. 377) i najlepszym sposobem na opisanie ogólnej struktury tego obszaru polityki jest stwierdzenie „zorientowany na elity grupowy pluralizm” (Rhodes, Marsh 1991). Część badaczy wspólnot politycznych woli traktować państwo jako osobny byt niż jako taki, który dzieli władzę z innymi grupami (Pross 1986, s. 12), jednak ramy koncepcyjne i narzędzia metodologiczne pozostają w opozycji wobec takiego założenia. Samoorganizujące się sieci nie są ograniczone przez granice instytucjonalne. Nie istnieje też zasada „zatrzymania”, która powstrzymywałaby je przed rozrastaniem się, prowadzącym do

obejmowania ich zasięgiem przedstawicieli państwa i administrację publiczną (Scharpf 1990, s. 44). Prawdopodobnie dlatego Laumann i Knoke potrafią uchwycić te implikacje, kiedy opisują państwo jako „złożony system rządowych i nierządowych organizacji, które walczą o władzę i prawomocność w tworzeniu polityki publicznej oddziałujące na obszary ważne dla rywalizujących organizacji” (Laumann, Knoke 1987). Rozróżnienie pomiędzy państwem i społeczeństwem najwyraźniej ginie w tym sformułowaniu i „odpowiednia jednostka analizy w ramach badań nad tworzeniem polityki to nie państwo rozumiane w sensie instytucjonalnym, lecz państwo jako zbiór obszarów działania, na których występują zarówno aktorzy rządowi, jak i prywatni” (Laumann, Knoke 1987, s. 9).

Zlewanie się poglądu pluralistycznego na państwo z analizą sieci skutkuje eksponowaniem koncepcji różnorodności w ramach relacji władczych na poziomie sektorów i podsektorów. Podejście takie nie skłania jednak do dokonywania porównań na poziomie państwa. Jeżeli państwo nie jest niczym więcej niż „zbiorem płaszczyzn działania”, to obszary te powinniśmy naprawiać. Porównania z podobnymi obszarami w innych państwach są uzasadnione, ale wysiłki, by porównywać sposoby działania całych państw (np. Zysman 1983; Katzenstein 1985) prawdopodobnie nic nie dadzą. Analiza sieci daje wewnątrzsystemowej różnorodności zasadność istnienia, i zniechęca tych, którzy twierdzą, że różne praktyki państwowe i tradycje mają wpływ na wynik działań politycznych. W tych okolicznościach łatwo uzasadnić, że liczni badacze zajmujący się sieciami i wspólnotami są, jak się wydaje, usatysfakcjonowani tym sposobem rozumienia państwa. Jeśli państwo może zostać skutecznie rozłożone na czynniki i jeśli sieci tworzenia polityki stanowią klucz do zrozumienia wyników politycznych, to istnieje niewiele bodźców, by odbudować państwo czy odtworzyć z niego coś więcej niż zbiór aktorów organizacyjnych. Zatem logiczne jest, że komparatywna polityka publiczna przyjmie formę porównań wewnątrz sektorów pomiędzy krajami.

Jednak odrzucenie makropolitycznych struktur nie będzie rzeczą łatwą. Badacze mają pewne problemy z wyjaśnianiem różnic między państwami w tworzeniu polityki za pomocą odnoszenia

się jedynie do zmiennych w ramach sektorów. Ten problem pojawił się wyraźnie w badaniach nad korporacjonizmem i korporacjonistycznym sieciami politycznymi. Początkowo koncepcja ta była stosowana do charakteryzowania porządków rządzenia na poziome makropolitycznym, które wymagały negocjacji pomiędzy państwem i „partnerami społecznymi”, zwykle w kwestiach polityki ekonomicznej. Niedawno wykorzystywano ją do opisywania modelu tworzenia polityki, w którym państwo negocjuje z grupami interesów monopolizującymi przedstawicielstwo w pewnych sektorach gospodarki i przyjmującymi różnorakie obowiązki w procesie wdrażania polityki publicznej (Schmitter 1982; Cawson 1986). W zamkniętych ramach aktorzy społeczni i państwowi wypracowują wspólne ustalenia dotyczące wytwarzania i dystrybucji zasobów. Kluczem do korporacjonizmu jest organizacja interesów społecznych. Zarówno porządek polityczny, jak i rozwiązania polityczne są możliwe dzięki organizacji interesów politycznych w hierarchię grup negocjujących z państwem najistotniejsze kwestie polityczne. To najpełniejsza forma, hierarchie te włączają w swe działanie wszystkie zorganizowane grupy interesów w znajdujące się najwyżej organizacje, które są w stanie wziąć udział w trójstronnych negocjacjach dotyczących inwestowania i produkcji. W ten sposób osiągamy połączenie hierarchii i sieci.

Model korporacyjny został szeroko przyjęty jako obiekt badań na poziomie sektora (choć w sposób niebezpieczny, zob. Cox 1988), nie udało się jednak ograniczyć wpływu struktur makropolitycznych. Polityczna organizacja sektora mlecznego, stanowiąca prawdopodobnie najbardziej korporacyjny obszar, ilustruje bardzo mocny wpływ tych zmiennych. Istnieją z pewnością znaczne podobieństwa pomiędzy przemysłem mleczarskim w zachodnich demokracjach: protekcjonizm jest zjawiskiem powszechnym, lobbing jest wysoce rozwinięty, a grupy interesów biorą udział w kształtowaniu polityki i jej wdrażaniu. Jednak są tu również istotne różnice: negocjacje prowadzi się w ramach rozbudowanych, najważniejszych stowarzyszeń producentów w Austrii i w Szwecji, ale w innych krajach jest inaczej; delegowanie władzy na rzecz organizacji (stowarzyszeń) spotyka się bardziej powszechnie w Austrii, Szwecji, Szwajcarii i Niem-

zech niż w Anglii, USA i Kanadzie. Te różnice nie wyjaśniają dobrze zróżnicowania struktury przemysłowej lub biurokratycznych kompetencji wiążących się z przemysłem mleczarskim. Aby wyjaśnić różnice w sieciach, które dopiero się pojawiły, badacze zmuszeni byli odwołać się do czynników makropolitycznych.

Badania zainspirowane przez porządek korporatystyczny zaprowadziły nas poza niebudzący obecnie kontrowersji pogląd, że proces polityczny prawdopodobnie różni się między poszczególnymi sektorami czy obszarami, aż do momentu, w którym musielibyśmy uznać, że przynajmniej część tych różnic dotyczy rodzaju zmian, a nie ich stopnia. Nie chodzi tu jedynie o to, ilu aktorów jest zaangażowanych lub jak intensywne utrzymują kontakty. Badania nad korporacjonizmem wykazały, że relacje różnią się ze względu na ich fundamentalne założenia. Często mają one swój początek w uregulowaniach makropolitycznych. Na przykład nastawiony na rywalizację i nacechowany wrogością charakter amerykańskiej polityki został przywołany dla wyjaśnienia niechęci w stosunku do korporacyjnych form w USA. Sieci korporacyjne i sieci współdziałania mają mniejsze szanse na rozwój w środowiskach instytucjonalnych, które stanowią pożywkę dla pluralistycznych rozwiązań. Jednak formy pluralistyczne nie są formami powszechnie akceptowanymi we wszystkich systemach, więc nikt nie powinien być zaskoczony, że bardziej hierarchiczne sieci pojawią się tam, gdzie walory pluralizmu nie znajdują silnego wsparcia politycznego.

Chociaż popularność badań nad sieciami rośnie i zainteresowaniem cieszą się pluralistyczne modele tworzenia polityki, myśl o porzuceniu zmiennych poziomu makro wydaje się przedwczesna. Nawet ci, którzy chcą wykorzystywać koncepcje sieci i wspólnoty, rozumieją, że normy na poziomie systemu stanowią kontekst formułowania sieci. Na przykład Maurice Wright po zapoznaniu się normami instytucjonalnymi rządów parlamentarnych w Wielkiej Brytanii – rządów prawa, naturalnej koncepcji prawa, uprawnień parlamentarnych – sugeruje, że „te i inne normy systemowe konstytuują ogólne polityki i zachowania, szczegółowe ustalenia wpisane są w poziom różnych obszarów politycznych, sektorów i podsektorów” (Wright 1988, s. 600).

Jack Hayward czyni podobną obserwację, omawiając politykę przemysłową we Francji: „Szczególny styl polityczny tego kraju, instytucjonalne i kulturowe dziedzictwo, tworzące ramy normatywne, w odniesieniu do których tworzona jest polityka, a które zmieniają się stosunkowo powoli, nie mogą być przyrównywane do codziennych zachowań członków wspólnoty politycznej” (Hayward 1987, s. 19).

To rozróżnienie daje początek czemuś, co Hayward nazywa „podwójnym stylem politycznym”, co z kolei stanowi wyjaśnienie widocznej niekonsekwencji we francuskim systemie politycznym, mianowicie wizerunku silnego państwa administracyjnego zdolnego do prowadzenia antycypacyjnej polityki, i rzeczywistości charakteryzującej się krótkoterminowym, reaktywnym procesem tworzenia polityki w sfragmentaryzowanych wspólnotach politycznych.

Z całą pewnością nie brakuje zmiennych systemowych, które mogłyby znacznie wpłynąć na strukturę sieci politycznych. Różne style regulacji, modele reprezentacji i poziomy instytucjonalnej autonomii stanowią potencjalnie ważne zmienne poziomu makro. Jednak integracja tych zmiennych z koncepcją sieci i wspólnoty nie posunęła się zbyt daleko. Tak naprawdę, te ostatnie zmienne nie dostarczają niczego więcej niż „ogólnego zarysu” (Wright) i tworzą one jedynie „normatywne ramy” (Hayward). Nie udało się do tej pory określić ich relacji względem zmiennych poziomu mezo i mikro.

Jeżeli te zmienne mają zostać połączone w sposób bardziej systematyczny, jest bardziej prawdopodobne, że badania zaczną się od zaproponowania sposobu, w jaki zmienne poziomu makro wpływają na kształtowanie i działania sieci politycznych. Jednak zmienne poziomu makro nie mogą być ustalane zbyt szybko, należy je rozważać w powiązaniu z rozwojem sieci politycznych. Coleman pokazał np., jak narodowe style uprawiania polityki – „polityka dualna” we Francji, „polityka akomodacyjna, liberalno-korporacyjna” w Niemczech i „wroga polityka” w Anglii, USA i Kanadzie – wpływają na poziom integracji i kooperacji pomiędzy stowarzyszeniami gospodarczymi w tych krajach (Coleman 1990). Polityka rywalizacji i wrogości na poziomie państwowym zazwyczaj utrudnia mobilizację organizacji biznesowych.

Jednak w niektórych obszarach polityki, takich jak regulacja środowiska i bezpieczeństwo oraz higiena pracy, mogą istnieć znaczne różnice w obrębie rywalizujących systemów. W tych obszarach np. Wielka Brytania rozwinęła stosunkowo nieformalny i elastyczny system regulacji, który nakłada minimalne wymagania na sferę biznesu; w USA odpowiedzialne agencje polegają w dużej mierze na swojej zdolności do tworzenia zasad postępowania i często demonstrują nieelastyczne podejście do swoich klientów (Vogel 1986). Chodzi o to, że dokładnie określone modele wyników politycznych muszą właściwie zdefiniować zmienne poziomu makro i uznać, że ich skutki mogą się różnić ze względu na obszar polityki w ramach tego samego systemu.

Uszczegółowienie takiego modelu jest coraz trudniejsze, ze względu na to, że relacje pomiędzy zmiennymi sieci i wspólnoty z jednej strony oraz zmienne poziomu makro z drugiej mają charakter zwrotny. Na przykład działanie sieci w końcu doprowadzi do zmian krajowego stylu uprawiania polityki, jednak dokonywać będzie się to powoli. Jeżeli pojawienie się konkretnych rodzajów sieci zmienia sposób uprawiania polityki w rozwiniętych gospodarkach przemysłowych, bez wątpienia sieci te będą stopniowo wpływać na ewolucję państwa.

Postęp w kierunku wielopoziomowego modelu procesów politycznych, w którym sieci i wspólnoty odgrywać będą kluczową rolę, spowodują próby naśladowania pluralistycznego obrazu państwa. Mimo że nowoczesne państwo może być wysoce sfragmentaryzowanym i podzielonym bytem, nie da się go sprowadzić jedynie do sumy jego części ani nie może ono zostać sprowadzone jedynie do poziomu sieci. W konstytucyjnych demokracjach żadna instytucja zajmująca się tworzeniem polityki nie stanowi zupełnie niezależnego bytu. Państwo to zbiór, który tworzą władze wykonawcza, administracyjna, deliberatywna i instytucje orzekające. Ich szczególny charakter i relacje między nimi będą wpływać na integrację wspólnot działania politycznych i strukturę sieci politycznych oraz wypracowywane w nich wartości. Koncepcja państwa zakłada, że te instytucje zaangażowane są w działanie normalnej polityki, czyli autorytarną alokację wartości oraz politykę kryzysową,

w tych dramatycznych okolicznościach, kiedy państwo wykorzystuje swe narzędzia przymusu, by wymusić uległość. Możliwości strukturalizowania i restrukturalizowania, organizowania i reorganizowania przez państwo będą się różnić w zależności od systemu. Jednak analiza procesu politycznego, w której nie uwzględnia się znaczenia instytucji państwowych, stanowi niewłaściwe wykorzystanie koncepcji sieci i wspólnoty.

3. Internacjonalizacja obszarów polityki

Koncepcja sieci politycznej została stworzona na głównie po to, by ocenić z perspektywy wewnętrznej narodowe sposoby tworzenia polityki. Kiedy porównujemy dwa lub trzy kraje, zwykle konieczne jest dokonanie analizy odpowiednich sieci lokalnych. Tym samym, bez względu na to, czy badanie ma charakter porównawczy, czy ogranicza się tylko do jednego kraju, nacisk kładzie się na rozpoznanie konstelacji krajowych czy subkrajowych agencji państwowych, polityków, grup interesu i partii politycznych. Mówiąc krótko, poza ważnym wyjątkiem analizy politycznej w systemach federalnych, sieci polityczne badane były dotychczas na poziomie pojedynczego systemu politycznego.

Jednak potrzeba włączenia zarówno poziomu krajowego, jak i międzynarodowego do analizy politycznej nabiera coraz większego znaczenia na przestrzeni dwóch ostatnich dekad. Lista polityk publicznych, na które wpływ miały negocjacje międzynarodowe, czy to na poziomie regionalnym, czy globalnym, znacznie się wydłużyła: dotyczy telekomunikacji (Cowhey 1990), bankowości (Kapstein 1989; Moran 1991), handlu (Moran 1990, 1991; Chuppe, Haworth, Watkins 1990), regulacji środowiskowych (Grant, Paterson, Whitson 1988), aby wymienić tylko kilku z nich. Ta rosnąca współzależność polityki szczebla krajowego i międzynarodowego powinna wpływać pozytywnie na dalszy rozwój podejścia sieciowego.

Po pierwsze, specjaliści w zakresie stosunków międzynarodowych napotkali na ten sam rodzaj współzależności. Odwołali się więc do zestawu tych samych zmiennych, które są kluczowe dla badaczy sieci politycznych. Po drugie, teoretycy zajmujący się stosunkami międzynarodowymi wykorzystali teorię gier dla modelowania procesów

politycznych zachodzących na dwóch poziomach. Mówiąc krótko, wyzwaniom konceptualnym, jakie przyniosła ze sobą internacjonalizacja sieci politycznych, można stawić czoła, przynajmniej częściowo, wykorzystując wnioski, które płyną z prac teoretyków zajmujących się stosunkami międzynarodowymi. Specjaliści z tego zakresu zaczęli odróżniać coś, co nazwać możemy tradycyjną polityką zagraniczną, od nowo powstających obszarów polityki międzynarodowej (Winham 1986, s. 363–367). W przeciwieństwie do tradycyjnej polityki zagranicznej, te nowe obszary w coraz większej mierze wiążą się z zasadami postępowania niż zdobywaniem władzy i zależą one mniej od klasycznej dyplomacji, a bardziej od technicznej ekspertyzy i umiejętności rozwiązywania problemów. Podobnie sądzi Winham, stwierdzając, że kulturowe i państwowe wymiary polityki zagranicznej ustępują wymogom stawianym przez procedury administracyjne, zarządzanie informacją i zdolnością do zarządzania. Ponadto te bardziej techniczne i zorientowane na tworzenie zasad negocjacje międzynarodowe mają coraz większy wpływ zarówno na tworzenie polityki na szczeblu państwowym, jak i na codzienne życie obywateli.

Nie jest zatem zaskoczeniem, że niektóre elementy analizy politycznej wyłaniające się z stosunków międzynarodowych przypominają badania nad lokalnymi sieciami tworzenia polityki. Studium Winhama dotyczące negocjacji Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu w Tokio wyraźnie ilustruje tę konwergencję. Kiedy ocenia czynniki, które wpływają na sukces przy stole negocjacyjnym, kładzie on nacisk na istotną rolę kontroli nad polityką wewnętrzną (1986, s. 343). „Kontrola” w tym kontekście odnosi się do zdolności przedstawicieli państwa do radzenia sobie z trzema rodzajami nacisków: wywieranymi przez krajowe grupy interesów ekonomicznych, zespoły zainteresowanych rokowaniami agencji biurokratycznych oraz „wewnętrzne” rządy (rządy krajowe EWG, stany i prowincje w USA i Kanadzie). Zróznicowanie intensywności tych nacisków pomiędzy państwami czy stanami (grupy interesów były silne w USA, prowincje istotne w Kanadzie, biurokracja ma znaczenie w Japonii) wykorzystuje się do wyjaśniania postępów przy stole negocjacyjnym. Winham utrzymuje, że w celu wyjaśnienia zwrotów i przełomów

w międzynarodowych negocjacjach handlowych trzeba zrozumieć strukturę wewnętrzną sieci politycznych.

Peter Cowhey (1990) dochodzi do podobnych wniosków w swoich rozważaniach dotyczących „porządków międzynarodowych”. Opierając się na wynikach badań nad telekomunikacją, dowodzi on, że tradycyjne sposoby podejścia do systemów międzynarodowych pomniejszały rolę krajowej polityki. Cowhey pisze: „Krajowi politycy z trudem akceptowali systemy globalne inne niż te, które nie wzmacniały preferowanego porządku krajowego. Zmiana, która dokonała się w systemie globalnym, musiała zatem pojawić się w czasie, kiedy nowym koalicjom udało się rzucić wyzwanie lokalnym regulacjom negocjacyjnym w krajach mających znaczący wpływ na rynki światowe” (1990, s. 171). „Koalicja” to kluczowe słowo tego stwierdzenia: wymaga dobrego rozpoznania krajowych sieci politycznych, ich wewnętrznych podziałów i interesów ich uczestników. Tak naprawdę Cowhey opisuje politykę krajową jako „główne źródło zmiany systemowej (1990, s. 173).

Pomiędzy podejściem do stosunków międzynarodowych oraz do sieci i wspólnot politycznych istnieje pewne podobieństwo, dotyczące analizy działań. Badania nad relacjami międzynarodowymi przyniosły również wkład teoretyczny do studiów nad wielopoziomowymi sieciami politycznymi. W pracy Roberta Putnama traktującej o „dwupoziomowych grach” możemy znaleźć obszerną próbę analizy tych międzynarodowych/krajowych połączeń. Zaczyna on od stwierdzenia, które przywołuje na myśl rozważania Winhama i Cowheya: „Bardziej adekwatnym wyjaśnieniem lokalnych determinant polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych jest eksponowanie znaczenia polityk: partii, grup społecznych, grupy interesu (ekonomicznych i nieekonomicznych), legislatorów, a nawet opinii publicznej i wyborów, a nie tylko decydentów zajmujących ważne miejsce w systemie władzy wykonawczej i porządków instytucjonalnych” (1988, s. 432). W tym sformułowaniu nacisk na lokalne koalicje polityczne ma kluczowe znaczenie dla zrozumienia rozmiaru „grup wygranych” (*win set*) – zbioru wszystkich możliwych porozumień, dla których negocjujący w imieniu państwa mogłyby uzyskać poparcie lo-

kalnych (krajowych) wyborców. Przykłady czynników najważniejszych dla ustalenia rozmiarów „grupy wygranej” to: dystrybucja władzy, preferencje i uwarunkowania wyborców; względna autonomia centralnych ciał decyzyjnych wobec wyborców oraz siła państwa (1988, s. 442–450).

Putnam charakteryzuje „dwupoziomą grę” w następujący sposób. Na poziomie krajowym lokalne grupy dążą do zaspokojenia swych interesów za pomocą nacisków na rząd, które mają zagwarantować im przyjęcie najkorzystniejszych polityk, a politycy wzmacniają swoją władzę, budując koalicje w obrębie tych grup. Na poziomie międzynarodowym rządy państw starają się maksymalizować zdolność do zaspokojenia presji lokalnych, jednocześnie minimalizując niepożądane skutki swej polityki zagranicznej. Żadna z tych gier nie może być ignorowana przez kluczowych decydentów, tak długo, jak ich kraje pozostają suwerenne i niepodległe (1988, s. 434).

Dodaje on, że przywódcy państw zasiadają przy obu planszach do gry. Ruchy, które mogą wydawać się rozsądne na jednej planszy, na drugiej mogą wyglądać na zupełnie pozbawione sensu.

W ten schemat rozumowania należy jednak wprowadzić dodatkowe założenia, aby połączyć konceptualnie te dwie gry. Putnam rozbija na dwa etapy proces negocjacji: pierwszy, prowadzący do wstępnej zgody pomiędzy negocjującymi na poziomie I (międzynarodowym), i drugi, oznaczający ratyfikację wstępnego porozumienia na poziomie II (lokalnym, krajowym). Następnie wprowadza on ideę „grupy wygranych”, wzmiankowaną wcześniej: zestaw możliwych postanowień poziomu I, który zaspokoi oczekiwania wyborców z poziomu II. Natura „grupy wygranej” stanowi prawdziwe połączenie pomiędzy tymi dwoma grami. Im większa „grupa wygranej”, tym większe prawdopodobieństwo osiągnięcia porozumienia.

Nasuwa się zatem pytanie: co determinuje rozmiar danej grupy wygranej? Putnam odpowiada na to jak wyżej – że czynniki lokalne (władza i preferencje członków wspólnoty, a także właściwości lokalnych instytucji politycznych) oraz strategie negocjacyjne negocjatorów poziomu I stanowią najważniejsze zmienne. Negocjatorzy będą musieli zmierzyć się z wieloma pytaniami: czy próbują oni poszerzyć rozmiar

„grupy wygranych” aby zwiększyć szanse na porozumienie? czy utrzymują oni stosunkowo niewielką grupę, aby zachować silną pozycję podczas ustalania warunków negocjacyjnych? Im pełniejsze będzie nasze zrozumienie sieci politycznych, tym bardziej doceniać będziemy strategię polityków, ich próby wzmocnienia pozycji negocjacyjnych za pomocą zabiegów, dzięki którym mają uzyskać większy wpływ na grupę wygranych.

Dwupoziomowy model Putnama będzie szczególnie użyteczny w odniesieniu do tych polityk, w obrębie których aktorzy poziomu państwowego są kluczowymi graczami, zarówno w wymiarze lokalnym, jak i międzynarodowym. Model ten zakłada, że lokalne naciski są kanalizowane przez krajowego negocjatora, rozgrywającego grę na obu planszach. Mimo że wygodne w zastosowaniu, założenie to nie sprawdza się w kilku podstawowych scenariuszach. Na przykład nie będzie tak użyteczne, kiedy wykorzystane zostanie w czymś, co Nye i Keohane nazwali „transnarodowymi relacjami”: „kontakty, koalicje i interakcje, które nie są kontrolowane przez centralne organy polityczne (1972). Tam, gdzie rozkwitają relacje transnarodowe, modele te się rozpadają. Posłużmy się ilustracją: istnieje wiele grup interesów lobbujących nie tylko w ramach swoich krajowych rządów, lecz także włączających się do organizacji międzynarodowych, które starają się wywierać naciski na arenie międzynarodowej. Podobnie jest w przypadku wielonarodowych firm – są one w stanie działać równocześnie za pośrednictwem pewnej liczby lokalnych grup interesów i rozwijać współpracę na poziomie międzynarodowym. Kwestie te nie stanowią problemu w modelu Putnama, tak długo, jak lokalnym negocjatorom udaje się sprawować „kontrolę”, w znaczeniu używanym przez Winhama. Ale kiedy ta kontrola nie działa należycie i narasta bogactwo transnarodowych relacji, model ten nie znajduje już zastosowania i konieczne jest stworzenie innego.

Model Putnama nie sprawdza się również wtedy, kiedy w grach poziomu I uczestniczą międzynarodowe organizacje mające własny aparat biurokratyczny. Obecność tych organizacji powinna przyczynić się do wzrostu paralelnych organizacji interesu prowadzących do bardziej kompleksowego zbioru negocjacji. Rozważmy

na przykład negocjacje, które dotyczyły Drugiej Dyrektywy Kredytowej w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Wspólnota polityczna w tym przypadku składała się z dwunastu krajów członkowskich i ich ministrów finansów, nadzorców bankowych, banków centralnych i zorganizowanych interesów (poziom II według Putnama). Ministrowie finansów zasiadali w Radzie Gospodarczej Ministrów Finansów Wspólnoty Europejskiej i to właśnie tutaj (poziom I w konstrukcji Putnama) dokonało się strategiczne zatwierdzenie tej dyrektywy (Bancaire Commission 1990).

Jednak Rada odchodzi od scharakteryzowanych przez Putnama negocjatorów poziomu I, ponieważ inna instytucja, Komisja Europejska, bierze udział w tych rozmowach. Wyposażona w odrębny status prawny i władzę, włącznie z monopolem na składanie propozycji nowych dyrektyw, Komisja stanowi prawdziwą organizację ponadpaństwową, nie jest jedynie sumą elementów, które wnosi 12 krajów członkowskich. Dlatego też inicjatywa wprowadzenia dyrektywy wyszła nie od ECOFIN (*Economic and Financial Affairs Council* – Rada ds. gospodarczych i finansowych), lecz od Komisji Europejskiej. Samo jej istnienie doprowadziło do intensyfikacji procesu kształtowania się reprezentacji różnych interesów na poziomie europejskim. Ponadto, ponieważ Komisja rozstrzyga o propozycjach legislacyjnych, stowarzyszenia interesów krajowych i agencje biurokratyczne starają się do niej dotrzeć, czy to bezpośrednio, czy za pośrednictwem swych przedstawicieli w Brukseli. Biorąc pod uwagę opinie niektórych stowarzyszeń reprezentujących interesy krajowe, powiązania z Komisją Europejską są równie istotne, jak te z przedstawicielami rządów narodowych.

Rozległa wymiana zachodząca pomiędzy krajowym i międzynarodowym poziomem nie odbywa się już tylko za pośrednictwem jednego krajowego negocjatora, który zasiada przy dwóch planszach gry, jak zakłada to model Putnama. W rzeczywistości negocjator ten ma raczej niewielką kontrolę nad wieloma interakcjami zachodzącymi między poziomami interakcji krajowymi i międzynarodowym. Ogólnie rzecz ujmując, należy poszukiwać innych modeli, w sytuacji, kiedy gry stają się tak skomplikowane, że krajowe grupy interesów, międzyna-

rodowe grupy interesów i międzynarodowe organizacje rządowe włączają krajowych negocjatorów do gry przy obu planszach.

Ponownie okazuje się, że konieczne jest stworzenie modelu wielopoziomowego. Analiza sieci zachowuje swą atrakcyjność, ponieważ obiecuje ona stworzenie pomostu pomiędzy poziomem krajowym i międzynarodowym. Istnieje niebezpieczeństwo, podobne jak wcześniej wspomina- ne, że badacze zachowywać będą się tak, jakby przestały istnieć tradycyjne różnice pomiędzy relacjami na poziomie krajowym i międzynarodowym. Sieci zarządzane są za pomocą zbioru zasad determinujących, jak należy podejmować decyzje i kto bierze udział w tworzeniu polityki (Scharpf 1988, 1989). Zasady te muszą się różnić w sferze krajowej i międzynarodowej. Każdy skuteczny wielopoziomowy model, w którym sieci współpracy odgrywają centralną rolę, musi odmienności te uwzględnić.

4. Sieci współpracy i zmiana polityczna

Analiza wspólnot i sieci politycznych pozostaje dynamiczna tylko w tym znaczeniu, że dowiadujemy się, jak wyglądają wzorce interakcji pomiędzy różnymi aktorami, ich zawartość i struktury, które umożliwiają komunikację. W tym sensie badania nad sieciami dostarczyły interesujących spostrzeżeń na temat procesu politycznego w określonym momencie. W analizach sieciowych jednak mniej uwagi poświęcono zmianom dokonującym się w tym procesie i jego skutkom. Jeżeli perspektywa badawcza sieci politycznych ma wnieść coś bardziej trwałego do badań komparatystycznych nad politykami publicznymi, musi ona wprawdzie wyjaśnić sposób, w jaki zmieniają się sieci polityczne, a następnie określić relacje pomiędzy zmianą sieci i zmianą polityczną. Narzędzia konceptualne potrzebne, by odnieść się do tych problemów, już istnieją. Niezbędna jest zdolność do określenia podstawowych elementów modelu dynamicznego. Wydaje się, że dla pełniejszego zrozumienia zmian dokonujących się w sieciach politycznych kluczowe są trzy zestawy zmiennych.

Pierwszy dotyczy zmiany granic. Wspominaliśmy już, że sieci i wspólnoty są systemami otwartymi. Nie da się uniknąć sytuacji, w której pewni członkowie nie byłoby bliżej środka sys-

temu niż pozostali. Ich interakcje będzie cechowała większa ciągłość i stabilność w porównaniu ze znajdującymi się bliżej obrzeży. Jeżeli termin „wspólnota polityczna” używany jest po prostu do określenia tych, którzy kształtują wyniki działań w długiej perspektywie, sama wspólnota może zostać podzielona na tych, którzy znajdują się stosunkowo blisko lub daleko od kluczowych decyzji. Na przykład Coleman i Skogstad (1990a), podobnie jak (Pross 1986), dzielą wspólnotę polityczną na dwa segmenty: „subrządowy” (*sub-government*), tworzący politykę na danym polu i „ważnego obserwatora” (*attentive public*), który podąża za nim i próbuje kształtować proces tworzenia polityki, ale nie bierze w niej bezpośredniego udziału.

Rozróżnienie pomiędzy zaangażowanymi w tworzenie polityki i stojącymi poza nią stało się kluczową zmienną w badaniach nad polityką. Na przykład Alan Cawson i jego koledzy (Cawson 1991) redefiniowali weberowską koncepcję „zamknięcia społecznego” i umieścili ją w centralnym miejscu swej analizy przemysłu elektronicznego w Europie. Zaobserwowali oni, że znaczną część energii firm z tego sektora przeznacza się na utrzymywanie pozostałych poza wspólnotą lub przynajmniej na jej obrzeżach. O tym, kto jest wykluczony, decyduje rodzaj sieci. Jak dowodzą Hancher i Moran (1989, s. 277) rozróżnianie pomiędzy włączonymi i wyłączonymi „skłania nas nie tylko do przeanalizowania relacji pomiędzy tymi, którzy dostępują włączenia, lecz także do charakterystyki tych wykluczonych. To, że strukturę władzy kształtują różne rodzaje wykluczenia z procesu politycznego, jest elementarną prawdą”.

Następnym krokiem powinno stać się badanie inkluzji i ekskluzji w dłuższym okresie czasu. Czy niektórzy aktorzy przemieszczają się z obszaru „ważnego obserwatora” do poziomu „subrządowego”? Czy aktorzy znajdujący się w centrum zostają zmuszeni do odsunięcia się? Czy aktorzy gromadzący się na marginesie subrządowego poziomu stosują naciski, aby ich włączono? Jakie konsekwencje wynikają z tego rodzaju zmian dla procesu politycznego? Jakie okoliczności wyjaśniają zmiany we wzorcach inkluzji i ekskluzji? Znalezienie odpowiedzi na te pytania doprowadzi nas do zrozumienia polityki innowacji i dokonujących się zmian.

Jednak wiedza na temat granic sieci (granice te zmieniają się z czasem) dostarcza kluczowego, ale tylko jednego, zestawu czynników dla wyjaśniania polityki innowacji i zachodzących zmian. Drugi zestaw czynników dotyczy koncepcji i teorii politycznych. Peter A. Hall dowodzi, nie tracąc z pola widzenia polityki gospodarczej, że „lekceważenie roli idei w polityce gospodarczej oznacza pominięcie ważnego składnika świata gospodarki i polityki. To właśnie idee w formie teorii gospodarczych i polityk z nich wynikających umożliwiają przywódcom państw utrzymywanie właściwego kursu w czasie ekonomicznych turbulencji, wskazują, co jest efektywne, stosowne, i dostarczają bodźców do przechodzenia od jednej do innej polityki” (1989, s. 362).

Uznanie znaczenia idei politycznych wpłynęło na kształt ostatnich badań nad polityką publiczną, mających wiele wspólnego z podejściem do badania sieci politycznych. Skupiając się na prawie dotyczącym pestycydów w USA, George Hoberg (1990) rozwija koncepcję „systemu regulacyjnego”. Do instytucjonalnej charakterystyki aktorów państwowych i społecznych, natury granic i procesów podejmowania decyzji, dodaje trzy inne części składowe: dominujące wartości, które mają decydujący wpływ na politykę publiczną, zasoby wiedzy dostępne dla decydentów publicznych oraz normy, które legitymują różne rodzaje podejścia do polityki. Hoberg następnie dokumentuje transformację w systemach regulacyjnych za pomocą wnikliwej analizy interakcji pomiędzy tymi strukturalnymi i ideowymi czynnikami.

Podobnie jak Hoberg, Paul Sabatier (1987) rozwija koncepcję „podsystemów politycznych” składających się ze struktur i czynników ideowych. Ale i on również dodaje dwa elementy do tej analizy. Po pierwsze, sugeruje on, że większość politycznych podsystemów zawierać będzie więcej niż jedną „koalicję rzeczników”, mającą swój własny system przekonań i preferowany sposób działania. W normalnych warunkach jedna z tych koalicji odgrywać będzie dominującą rolę oraz kontrolować określone agencje państwowe i aktorów społecznych. Po drugie, Sabatier zauważa, że nawet w normalnych warunkach politycznych będzie miała miejsce pewna „polityka uczenia się”. W trakcie tego procesu może się poprawić rozumienie zmiennych w ra-

mach systemu przekonań osób tworzących politykę i doprecyzować, jak powiązane logicznie i przyczynowo są te zmienne. Wynikające z tego udoskonalenia w systemie, które mają przekonać twórców polityki, stanowią przykład ważnej siły dla zmian politycznych wewnątrz „podsystemu politycznego” lub sieci politycznej.

Specjaliści zajmujący się międzynarodową ekonomią polityczną również mają tendencje do eksponowania znaczenia interakcji pomiędzy strukturami i ideami. W swoim studium międzynarodowych systemów telekomunikacyjnych Cowhey dowodzi, że koalicje polityczne zrównują się z ramami poznawczymi. „Wspólnoty epistemiczne” tworzą zestaw przekonań dotyczący danego obszaru polityki, politycy podziеляjący te przekonania łączą się z tymi wspólnotami i zapraszają je do kręgów władzy (Cowhey 1990, s. 173). Reformatorzy polityczni, interesujący się zmianą ram politycznych dla obszaru podejmowania decyzji, będą łączyć się z nową bądź alternatywną wspólnotą epistemiczną. Częścią zmagania pomiędzy reformatorami i zwolennikami *status quo* jest rywalizacja pomiędzy koncepcjami. Cowhey, rozwijając te propozycje, opisuje rywalizację pomiędzy tymi, którzy wierzą, że telekomunikacja to naturalny monopolista i tymi, którzy twierdzą, że usługi telekomunikacyjne byłyby świadczone na wyższym poziomie, gdyby zostały poddane presji mechanizmów rynkowych. Kapstein (1989) podąża podobną ścieżką, analizując zagadnienie szacowania ryzyka kapitałowego banków międzynarodowych.

Te dwie pierwsze grupy czynników – zasady granic oraz idee i przekonania polityczne – muszą zostać powiązane z trzecią grupą zmian o bardziej zewnętrznym charakterze. Jest to konieczne, jeżeli ewolucja sieci ma być połączona z polityką innowacji i zmian. Zmiany zachodzące w jednej sieci politycznej będą wywoływać konsekwencje w postaci zmian w innej sieci. Na przykład reorganizacja sieci pomocy najuboższemu służąca promocji zasad neoliberalizmu wywiera uboczne efekty w obrębie sieci zorganizowanych wokół polityki zdrowotnej odnoszącej się do dzieci. W szerszym kontekście Sabatier stawia hipotezę, że nie ma większych szans na to, aby centralny element podejścia rządu do polityki został znacznie zmieniony bez dokonania zmiany w samym rządzie. Zmiana doprowadzi-

łaby do redystrybucji równowagi sił pomiędzy koalicjami wsparcia wewnątrz koalicji rzeszników w obrębie danej wspólnoty politycznej. Sabatier dodaje również, że kluczowe zmiany w środowisku społecznym i ekonomicznym mogłyby ponadto postawić dominującą koalicję w trudnej sytuacji.

Z całą pewnością te hipotezy zgodne są ze spostrzeżeniami Hoberga: zmiany w reżimach regulacyjnych początkowo były pochodną niepokojów społecznych i gospodarczych lat 60., a następnie wiązały się z wyborem Ronalda Regana na prezydenta USA w 1980. Analiza Cowheya dotycząca telekomunikacji pokazuje wpływ rządów neoliberalnych na zmiany reżimu w tym obszarze. Rządy takie bardzo niechętnie zapewniały ochronę instytucjonalną dla wykluczających sieci. W końcu Moran (1991) w swej analizie regulacji finansowych przywołuje zarówno czynnik internacjonalizacji rynków finansowych, jak i zmiany w postrzeganiu przez rząd USA rynków finansowych, wyjaśniając zamiany dokonujące się w polityce Wielkiej Brytanii i Japonii.

Oczywiście, nie ma niczego innowacyjnego w analizowaniu znaczenia społecznych i ekonomicznych czy też ideologicznych zmian w systemach rządzenia, kiedy poszukuje się wyjaśnień przyczyn przeobrażeń dokonujących się w polityce innowacji i zmianach programu. Jednak w tym momencie badaniom sieci politycznych towarzyszy bardzo ograniczona refleksja na temat wpływu, jaki wywierają te zmienne. Analiza sieci i wspólnot politycznych wydaje się zakorzeniona w obszarze normalnej polityki, mimo że badania nad podstawowymi zmianami politycznymi pokazują, iż zakłócenia w środowisku zewnętrznym są w stanie zniszczyć sieci i rozbić wspólnoty. Oczywiście, to wcale nie musi się zdarzyć. Rozległe zmiany w środowisku społeczno-ekonomicznym, zewnętrzne wobec wspólnoty politycznej, są filtrowane przez wyszukane i na ogół kompleksowe rozwiązania, nim zmiany te się dokonają. Sieci mogą opóźnić czy nawet kształtować kierunek zmian w procesie politycznym, jednak to, jak duży będzie ich wkład w ten proces czy jak wielkie odniosą z tego tytułu korzyści, nie zostało do tej pory zbadane. Wiemy, że znaczące zmiany w skali makro często nie przekładają się na rzeczywistą politykę publiczną i programy. Jeżeli ktoś zamierza wy-

korzystać koncepcje sieci i wspólnoty, musi zainteresować się tym, które sieci przetrwają szok środowiskowy, a które upadną.

Metodologiczne implikacje tych argumentów dla badań nad siecią/wspólnotą są dosyć klarowne: oprócz określenia relatywnych zdolności i zasobów różnych członków wspólnoty i oceny stopnia ich zależności i autonomii, które przeważają wśród aktorów działających w ramach sieci, analitycy muszą dążyć do określenia bardziej ogólnych zasad i norm leżących u podstaw interpretacji pola polityki. Powinni obserwować te normy w czasie i być gotowi na pojawienie się rywalizujących ze sobą przekonań w ramach danej wspólnoty. Przykłady ukazujące, jak można zebrać takie informacje i jak należy je ocenić, są już dostępne w wielu doskonałych opracowaniach opisujących systemy przekonań polityków i biurokratów (Putnam 1973; Aberbach, Putnam, Rockman 1981; Campbell, Szablowski 1979; Campbell 1983). Wyzwanie stanowi to, jak uzyskać takie informacje od szerokiej i zróżnicowanej wspólnoty, w której skład wchodzi partie polityczne, grupy interesów, związki zawodowe, wielkie przedsiębiorstwa oraz urzędnicy i politycy. Badania Kaplana (1989) nad przemysłem samochodów ciężarowych w Kanadzie oraz praca Granta, Petersona i Whitsona (1988) porównująca przemysł chemiczny w Niemczech i Wielkiej Brytanii dostarczają użytecznych modeli.

Trzeba zatem przekształcić teorie sieci politycznych w sensie konceptualnym, jeżeli mają być stosowane w badaniach nad polityką innowacji i zmianami. Kluczowa dla analizy zmiany wydaje się inkluzywna koncepcja wspólnoty politycznej, umożliwiająca badaczom zidentyfikowanie uczestników procesu tworzenia polityki i tych, którzy pozostają wyłączeni, ale uważnie się przyglądają temu procesowi. Badania powinny obejmować dłuższe horyzonty czasowe, tak aby możliwa była ocena trwałości różnych rodzajów sieci, ich otwartości na wpływy zewnętrzne i zmiany dokonujące się w obrębie włączonych i wyłączonych uczestników. Więcej uwagi należy poświęcić ramom kognitywnym wspólnoty politycznej, relatywnej sile koalicji członków wspólnoty wspierających alternatywne zbiory koncepcji i potencjałowi polityki uczenia się.

5. Konkluzja

Przegląd koncepcji sieci politycznych/wspólnot politycznych oraz ocena ich zawartości napawiają optymizmem. Podejścia te zdają się służyć jako rodzaj conceptualnego połączenia, w którym spotykają się ze badania teoretyczne i empiryczne. Jak pokazaliśmy, stanowią one miejsce wymiany dokonującej się pomiędzy splatającymi się ze sobą dyscyplinami międzynarodowej ekonomii politycznej i badań komparatystycznych nad polityką publiczną. Tworzą one również przestrzeń do dyskusji pomiędzy badaczami struktur ustawodawczych i wykonawczych, tymi, którzy zajmują się problematyką reprezentacji interesów, oraz tymi, którzy poświęcają się analizie polityki partyjnej i rządów partyjnych. W szerszym kontekście wnioski płynące z tak ważnych gałęzi nauk socjologicznych, jak analiza sieci i socjologia idei oraz z badań ekonomicznych nad organizacjami przemysłowymi, strukturą firm i transakcjami instytucjonalnymi zostały poddane dyskusji i włączono je do analizy sieci i wspólnot politycznych. Cawson (1991) zauważa, jak duże znaczenie ma właściwy wybór metodologii, która uzewnętrznia raczej niż reprodukuje granice wyznaczone przez dyscypliny akademickie. Z całą pewnością zbliżanie granic pomiędzy dyscyplinami jest czymś inspirującym i użytecznym z punktu widzenia nauk społecznych.

Jednak konwergencja różnych nurtów badań dotyczących koncepcji sieci/wspólnot politycznych rodzi również niebezpieczeństwa. W szczególności chodzi o groźbę pojawienia się niekończących się dysput conceptualnych. W takich okolicznościach postęp teoretyczny może zostać zahamowany, co doprowadzi do sytuacji, w której badania empiryczne wycofają się z pól analiz interdyscyplinarnych i powrócą do znanych, wygodnych dla nich obszarów badawczych. Aby tego uniknąć, konieczne jest równoległe prowadzenie badań empirycznych i prac conceptualnych. Wylimitowanie ograniczeń wynikających z istnienia wielu źródeł, z których pochodzą pojęcia definicyjne oraz propozycje badawcze, będzie możliwe wtedy, kiedy badacze dostrzegą kompleksowość współczesnych systemów rządzenia. Wyrażamy nadzieję, że koncepcje wspólnot/sieci politycznych mogą przyczynić się do badania tych systemów i wesprzeć proces rozwoju ogólnych

teorii dotyczących relacji między państwem i społeczeństwem.

Bibliografia

- Aberbach J., Putman R., Rockman B. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Atkinson M.M., Coleman W.D. (1989). „Strong states and weak states: Sectoral policy networks in advanced capitalist economies”. *British Journal of Political Science*, nr 19, s. 47–67.
- Benson J.K. (1982). „A framework for policy analysis”, w: *Interorganizational Coordination*, D. Rogers (red.). Ames: Iowa State University Press.
- Campbell C. (1983). *Governments Under Stress*. Toronto: University of Toronto Press.
- Campbell C., Szablowski G. (1979). *The Superbureaucrats*. Toronto: Macmillan of Canada.
- Cawson A. i in. (1991). *Hostile Brothers: Competition and Closure in the European Electronics Industry*. Oxford: Clarendon Press.
- Cawson A., Holmes P., Stevens A. (1987). „The interaction between firms and the state in France: The case of telecommunications and consumer electronics”, w: S. Wilks, M. Wright (red.), *Comparative Government-Industry Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Chuppe T., Haworth H.R., Watkins M.G. (1989). „Global finance: causes, consequences and prospects for the future”, *Global Finance Journal*, nr 1, s. 1–20.
- Coleman W.D. (1990). „State traditions and comprehensive business associations: A comparative structural analysis”, *Political Studies*, nr 38, s. 231–252.
- Coleman W.D., Skogstad G. (1990a). „Policy communities and policy networks: A structural approach”, w: W.D. Coleman, G. Skogstad (red.), *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Coleman W.D., Skogstad G. (red.) (1990b). *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Commission Bancaire (France). (1990). „L'élaboration du droit bancaire européen”, *Bulletin de la Commission Bancaire*.
- Cowhey P.F. (1990). „The international telecommunications regime: The political roots of regimes of high technology”, *International Organization*, nr 44, s. 169–200.
- Cox A. (1988). „The Old and New Testament of corporationism: Is it a political form or a method of

polymaking?”, *Political Studies*, nr 36, nr 294–308.

Grant W.P. (red.) (1987). *Business Interests, Organizational Development and Private Interest Government: A Study of the Food Processing Industry*. Berlin: de Gruyter.

Grant W.P. (1989). *Government and Industry: A Comparative Analysis of the US, Canada, and the UK*. Aldershot: Edward Elgar.

Grant W.P., Paterson W., Whitson C. (1988). *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*. Oxford: Clarendon Press.

Hayward J. (1986). *The State and the Market Economy*. Brighton: Wheatsheaf.

Hall P.A. (red.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Hancher L., Moran M. (1989). „Organizing regulatory space”, w: L. Hancher, M. Moran (red.) *Capitalism, Culture and Economic Regulation*. Oxford: Clarendon Press.

Heclo H. (1978). „Issue networks and the executive establishment”, w: A. King (red.), *The New American Political System*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 87–124.

Heclo H., Wildavsky A. (1974). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.

Heinz J.P. i in. (1990). „Inner circles or hollow core? Elite networks in national policy systems”, *Journal of Politics*, nr 52, s. 356–390.

Hoberg G. (1990). „Reaganism, pluralism, and the politics of pesticide regulation”, *Policy Sciences*, nr 23, s. 257–289.

Hollingsworth R., Lindberg L., Young B. (1989). „The governance of the American dairy industry: From regional dominance to regional cleavage”, w: W.D. Coleman, H. Jacek (red.) *Regionalism, Business Interests and Public Policy*. London: Sage Publications.

Jordan A.G. (1981). „Iron triangles, woolly corporatism and elastic nets: Images of the policy process”, *Journal of Public Policy*, nr 1, s. 95–123.

Jordan A.G. (1990). „Subgovernments”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 2, s. 319–38.

Kaplan H. (1989). *Policy and Rationality: The Regulation of Canadian Trucking*. Toronto: University of Toronto Press.

Kapstein E.B. (1989). „Resolving the regulator’s dilemma: International coordination of banking regulations”, *International Organization*, nr 43, s. 323–347.

Katzenstein P. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Kenis P., Schneider V. (1991). „Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical toolbox”, w: B. Marin, R. Mayntz (red.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, CO.: Westview Press.

Kriesi H. (1982). „The structure of the Swiss political system”, w: Ph.C. Schmitter, G. Lembruch (red.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.

Laumann E.O., Knoke D. (1987). *The Organizational State*. Madison: University of Wisconsin Press.

Moran M. (1991). *The Politics of the Financial Services Revolution: The USA, UK, and Japan*. London: Macmillan.

Moran M. (1990). „Regulating Britain, regulating America: Corporationism and the securities industry”, w: C. Crouch, R. Dore (red.), *Corporationism and the Accountability: Organized Interests in British Public Life*. Oxford: Clarendon Press.

Keohane R.O., Nye J.S. (1972). „Transnational relations and world politics: An introduction”, w: R.O. Keohane, J.S. Nye (red.), *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Olson M. (1966). *The Logic of Collective Action*. New York: Schocken Books.

Powell W. (1989). „Neither market nor hierarchy: Network forms of organization”, w: B.M. Staw, L.L. Cummings (red.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich CT: JAI Press.

Pross P. (1986). *Group Politics and Public Policy*. Toronto: University of Toronto Press.

Putnam R.A. (1973). *The Beliefs of Politicians*. New Haven: Yale University Press.

Putnam R.A. (1988). „Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games”, *International Organization*, nr 42, s. 427–460.

Rhodes R.A.W. (1986). „«Power-Dependence» theories of central-local relations: a critical reassessment”, w: M.J. Goldsmith (red.), *New Research in Central-Local Relations*. Aldershot: Gower.

Rhodes R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.

Rhodes R.A.W. (1990). „Policy networks: a British perspective”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 2, s. 293–317.

Rhodes R.A.W., Marsh D. (1992). „New directions in the study of policy networks”, *European Journal of Political Research*, nr 21.

Sabatier P.A. (1987). „Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. An advocacy coalition framework”, *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, nr 8, s. 648–692.

- Salisbury R. (1984). „Interests representation: The dominance of institutions, *American Political Science Review*, nr 78, s. 64–76.
- Scharpf F. (1988). „The joint–decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration*, nr 66, s. 239–278.
- Scharpf F. (1989). „Decision rules, decision styles and policy choices”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 1, s. 149–176.
- Scharpf F. (1990). „Games Real Actors Could Play: Connectedness”, *MPIfG Working Paper*, nr 2.
- Schmitter Ph.C. (1982). „Reflections on where theory of neo-corporationism has gone and where the praxis of neo-corporationism ma be going”, w: Ph.C. Schmitter. G. Lembruch (red.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- van Waarden F. (1985). „Bureaucracy around the state: varieties of collective self-regulation in the Dutch dairy industry”, w: W. Streeck, Ph.C. Schmitter (red.), *Private Interest Government*. London: Sage.
- Vogel J. (1986). *National Styles of Regulation*. Ithaca: Cornell University Press.
- Walker J. (1983). „The origin and maintenance of interests groups in America”, *American Political Science Review*, nr 77, s. 390–406.
- Wilks S., Wright M. (1987). „Conclusion: Comparative government–industry relations: states, sectors, and networks”, w: S.Wilks, M.Wright (red.), *Comparative Government–Industry Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Willer D., Anderson B. (1981). *Networks, Exchange and Coercion*. New York: Elsevier.
- Wilson J. (1990). „Wilderness politics in BC: Business-dominated state and the containment of environmentalism”, w: W.D. Coleman, G. Skogstad (red.), *Policy Communities and Public Policy in Canada*. Toronto: Copp Clark Pitman.
- Winham R. (1986). *International Trade and the Tokyo Round Negotiation*. Princeton: Princeton University Press.
- Wright M. (1988). *Policy Communities, Policy Network and Comparative Industrial Policies*, nr 36, s. 593–612.
- Young B. (1990). „Does the American dairy industry fit a meso-corporatism model?”, *Political Studies*, nr 38, s. 72–82.
- Zysman J. (1983). *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.

Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance

The paper focuses on the issues of policy networks and communities as well as their significance in contemporary systems of governance. The authors critically explore conceptual approaches to policy networks and communities from the standpoint of comparative studies of public policies. While emphasizing the explanatory value of these approaches in the area of political processes, the authors are at the same time aware of their inherent limitations. The latter, however, do not imply their ineffectiveness, but suggest the need to apply such approaches in a competent and prudent manner.

Keywords: policy networks, policy communities, policy process, governance, policy change.