

Erik-Hans Klijn, Joop F.M. Koppenjan

## Zarządzanie publiczne i sieci powiązań. Podstawy podejścia do rządzenia opartego na teorii sieci<sup>1</sup>

W niniejszym artykule omawiamy najważniejsze koncepcje z dziedziny teorii sieci czerpiące z dorobku wielu tradycji teoretycznych, w tym również z teorii zarządzania. Następnie objaśniamy pojęcia i aksjomaty podejścia opartego na sieci powiązań i wyrażamy opinię, że tego rodzaju ramy teoretyczne oferują poważne możliwości wyjaśniające zarówno na poziomie procesów interakcji o charakterze strategicznym, jak i na poziomie relacji instytucjonalnych. Argumentujemy, że szczególne zasoby pozostające w gestii rządu i jego unikatowa legitymacja jako rzecznika wspólnego interesu sprawiają, iż jest on znakomitym kandydatem do pełnienia funkcji zarządzającej w sieci. Rolę tę rozumiemy jako kreowanie i moderowanie procesów interakcji w obrębie sieci w sposób umożliwiający otwarte, transparentne i harmonijne rozwiązywanie problemów związanych z brakiem reprezentacji lub z niedostateczną reprezentacją interesów politycznych różnych stron.

Słowa kluczowe: reprezentacja interesów, rządzenie, sieci powiązań, teoria sieci, współrządzenie, zarządzanie publiczne.

### 1. Wstęp: sieci i debata na temat rządzenia

Dość szeroko rozpowszechnione przekonania, że w rzeczywistości rząd to nie jest kokpit, z którego obecnie steruje się społeczeństwem, oraz że procesy kreowania polityk należy raczej postrzegać w kategoriach wzajemnych zależności między różnymi aktorami, doprowadziły do zakrojonych na szeroką skalę poszukiwań nowych metod rządzenia oraz do dyskusji na temat rządzenia i zarządzania publicznego (Kooiman 1993; Rhodes 1996). Poszukiwania te włączyły się w nurt debaty na temat reformowania admini-

nistracji publicznej oraz wykorzystania technik zarządzania znanych pod nazwą nowego zarządzania publicznego (*new public management*, NPM) stanowiącego ramy dla wprowadzania w życie reform w tej dziedzinie (Pollitt 1990; Kickert 1997).

#### 1.1. Rządzenie, zarządzanie publiczne i zarządzanie siecią

Rządzenie można w przybliżeniu zdefiniować jako „ukierunkowany wpływ na procesy społeczne”. Wpływ ten wywierany jest za pośrednictwem różnego rodzaju mechanizmów. Niektóre z nich są dość złożone i bywają stosowane nie tylko przez aktorów publicznych (Kooiman 1993; Kickert i wsp. 1997). Nie może więc zaskakiwać, że słowo „rządzenie” w ciągu kilku ostatnich lat znacznie zyskało na popularności oraz że bywa używane w wielu kontekstach. Rhodes (1996) omawia przynajmniej sześć odrębnych zastosowań tego pojęcia. Ogólnie rzecz biorąc, można stwierdzić, że dzielą się one na dwie grupy. W pierwszym przypadku rządzenie odnosi się do pojęć związanych z ograniczaniem roli państwa i wprowadzaniem rozróżnienia między sprawo-

---

Erik-Hans Klijn – profesor zwyczajny administracji publicznej na Uniwersytecie Erazma w Rotterdamie, wykładowca w Szkole Polityki Publicznej Uniwersytetu w Birmingham (Wielka Brytania).

Joop F.M. Koppenjan – profesor zwyczajny administracji publicznej na Uniwersytecie Erazma (w czasie, gdy powstawał niniejszy artykuł, pracował na Wydziale Technologii, Polityki i Zarządzania Uniwersytetu Technologicznego w Delft).

<sup>1</sup> Przełożył Rafał Śmietana. Tekst oryginalny: „Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance”, *Public Management*, nr 2(2). Copyright © 2000 by Taylor & Francis Ltd.

waniem władzy i rządzeniem. Rządy powinno się „odchudzać” lub powinny one robić więcej, mając do dyspozycji mniejsze środki (Osborne, Gaebler 1992), głównie dzięki zastosowaniu technik nowego zarządzania publicznego. W drugim przypadku termin ten rezerwuje się dla teorii i przypadków, które uwzględniają współzależności między aktorami publicznymi, prywatnymi i półprywatnymi. W tej definicji rządzenie odnosi się do sieci mających zdolność do samoorganizacji. Idee na temat zarządzania siecią, których przegląd zawiera niniejszy artykuł, zaliczają się do drugiej ze wskazanych kategorii. Obie konceptualizacje rządzenia postrzegają zarządzanie publiczne oraz rolę rządu w społeczeństwie z całkowicie odmiennych perspektyw, a także czerpią inspiracje teoretyczne z bardzo różnych źródeł.

O ile „nowe zarządzanie publiczne” stanowi próbę przeniesienia z sektora prywatnego do organizacji publicznych takich idei, jak zlecenie pewnych zadań lub usług na zewnątrz (*contracting out*), orientacja na klienta czy wprowadzanie mechanizmów rynkowych (Pollit 1990; Kickert 1997), o tyle „zarządzanie siecią” koncentruje się bardziej na pośredniczeniu i koordynowaniu kreowania działań politycznych z udziałem wielu organizacji. Teoretyczne podstawy tego alternatywnego poglądu można znaleźć w teorii sieci. Zyskały one poczesne miejsce w politologii i nauce o administracji publicznej, co potwierdza choćby liczba publikacji poświęconych sieciom powiązań i zarządzaniu siecią w Europie (Wilks, Wright 1987; Rhodes 1988; Marin, Mayentz 1991; Marsh, Rhodes 1992; Glasbergen 1995; Kickert *wsp.* 1997) oraz w Stanach Zjednoczonych (Milward, Wamsley 1985; Provan, Milward 1995; O’Toole 1997). Jednak wzrostowi popularności podejścia opartego na sieciach powiązań oraz idei na temat zarządzania siecią towarzyszy wiele głosów krytycznych.

## 1.2. Krytyka podejścia opartego na sieciach powiązań

Najważniejsze uwagi krytyczne można podzielić na pięć grup:

(1) **Brak podstaw teoretycznych i klarownych pojęć.** Główny zarzut polega na tym, że podejście oparte na sieciach powiązań nie opie-

ra się na solidnej bazie wiedzy teoretycznej, w wyniku czego brakuje mu spójnych ram teoretycznych, a pojęcia stosowane w analizach są dalekie od klarowności (Börzel 1998).

(2) **Brak mocy objaśniającej.** Zdaniem niektórych krytyków podejście oparte na sieciach powiązań ma przeważnie charakter metaforyczny i opisowy, nie objaśniając przy tym wyników procesów politycznych (zob. Dowding 1995; Salancik 1995; Blom-Hansen 1998; Borzel 1998).

(3) **Lekceważenie roli wpływów.** Zdaniem krytyków podejście oparte na sieciach powiązań, a zwłaszcza ta jego część, która koncentruje się na zarządzaniu siecią, kładzie zbyt duży nacisk na rolę współpracy i konsensusu, lekceważąc znaczenie konfliktów, dostępności zasobów, a co za tym idzie – wpływów poszczególnych aktorów (Brans 1997).

(4) **Brak czytelnych kryteriów ewaluacji.** Ponieważ podejście oparte na sieciach powiązań odrzuca wykorzystanie celów formułowanych przed rozpoczęciem działania (*ex ante*) jako kryteriów oceny, jego krytycy uważają, że nie zapewnia ono klarownych ram dla ewaluacji. Kryteria ewaluacji sugerowane przez to podejście uważa się za nieostre, brakuje im także odniesienia do norm merytorycznych. Podejście oparte na sieciach powiązań nie uwzględnia zatem w wystarczającym stopniu wpływu celów działań rządów (Propper 1996; Brans 1997).

(5) **Zastrzeżenia normatywne wobec sieci i ról odgrywanych w nich przez aktorów publicznych.** Krytycy twierdzą, że podejście oparte na sieciach powiązań zrównuje organizacje rządowe z innymi, zaniedbując rolę tych pierwszych jako rzecznika interesu publicznego. Argumentują także, iż strategie rządu oparte na teorii sieci mogą poważnie zagrozić innowacjom politycznym, działaniom na rzecz wspólnego dobra oraz prymatowi polityki (Ripley, Franklin 1987; Marin, Mayentz 1991; Rhodes 1996; de Bruijn, Ringeling 1997).

## 1.3. Cel artykułu

Uważamy, że niektóre z przedstawionych wyżej zarzutów są zasadne i z tego względu nale-

ży traktować je bardzo poważnie. Jednak w wielu przypadkach krytyka nie oddaje sprawiedliwości podejściu opartemu na sieciach powiązań. **Dlatego celem niniejszego artykułu jest dokonanie analizy zarówno podejścia bazującego na sieciach powiązań, jak i sformułowanych pod jego adresem uwag krytycznych w celu wyjaśnienia zaistniałych nieporozumień oraz przyczynienia się do ulepszenia tej teorii jako ram służących do objaśniania, oceny i poprawy jakości polityk państwa oraz zarządzania publicznego.**

Proces ten przeprowadzimy, odnosząc się po kolei do wyżej wspomnianych pięciu kategorii komentarzy krytycznych. Najpierw dokonamy krótkiego podsumowania podstaw teoretycznych i pojęć leżących u podłoża podejścia opartego na sieciach powiązań (część 2). Wykażemy, że podejście oparte na sieciach powiązań jest silnie zakorzenione w historii teoretycznej nauk politycznych oraz w teorii organizacji, a także dysponuje dość dobrze rozwiniętą siatką pojęć. W części 3 spróbujemy usystematyzować objaśnienia dotyczące interakcji i wyników procesów politycznych oferowanych przez omawiane podejście. Postaramy się podbudować ramy teoretyczne tego podejścia na poziomie instytucjonalnym przez wprowadzenie pojęć „reguła” i „zaufanie”. W części 4 wyjaśnimy rolę wpływów i konfliktu w sieciach, natomiast w części 5 zajmiemy się problemami ewaluacji i jej kryteriów w systemach sieciowych. Część 6 poświęcona będzie nieporozumieniom związanym z rolą odgrywaną przez organizacje publiczne w sieciach. Przedstawimy w niej także strategie zarządzania, które mogą pomóc rządowi odpowiednio działać w sieciach. W ostatniej części zwrócimy uwagę na kilka zagadnień, które wymagają dalszych prac teoretycznych, empirycznych i normatywnych.

## 2. Teoretyczne podstawy podejścia opartego na sieciach powiązań

Głównym zarzutem krytyków podejścia opartego na sieciach powiązań jest to, że brak mu zarówno podstaw teoretycznych, jak i klarownego systemu pojęć. Czy to prawda? W tej części odrzucamy sugestię, jakoby podejście oparte na sieciach powiązań nie miało żadnych podstaw teo-

retycznych. Przeciwnie, istnieje bogata tradycja teoretyczna, do której się ono odwołuje. W odpowiedzi na wątpliwości dotyczące kluczowych pojęć proponujemy ramy teoretyczne, których zadaniem będzie ich usystematyzowanie.

### 2.1. Teoretyczne źródła podejścia opartego na sieciach powiązań

Zastosowanie pojęcia sieci w naukach politycznych sięga początków lat 70. XX w. W badaniach wdrożeniowych, zwłaszcza tych, które zyskały sobie miano podejścia oddolnego (*bottom-up approach*; zob. Hjern, Porter 1981), jak również w literaturze poświęconej stosunkom między rządami (zob. Friend i wsp. 1974, a także bardzo wpływowa praca Scharpfa i wsp. 1978) pojęcie to stosowano do odwzorowywania prawidłowości rządzących wzajemnymi stosunkami między organizacjami oraz do oceny wpływu tych prawidłowości na kształtowanie polityk. W tych dwóch pierwszych zastosowaniach podejścia do polityki opartego na sieciach powiązań można dostrzec wpływy koncepcji powstałych w obrębie z teorii międzyorganizacyjnej (*interorganizational theory*) oraz spostrzeżeń płynących z interaktywnej perspektywy analiz polityk państwa (Hufen, Ringeling 1990; Klijn 1997).

Podejście do kształtowania polityk oparte na interakcji aktorów (*interactive policy approach*) w naukach o polityce powraca w pracach takich autorów, jak Allison (1971), Cohen i wsp. (1972) oraz Lindblom (1965; Lindblom, Cohen 1979). W ich ujęciu polityka jawi się jako wynik interakcji między wieloma aktorami. Procesy kształtowania polityk charakteryzuje konflikt interesów, a definicje problemów bywają dynamiczne i niemożliwe do przewidzenia.

Podejście oparte na sieciach powiązań bazuje na takim modelu procesów, ponieważ koncentruje się na przebiegu interakcji między współzależnymi aktorami oraz na złożoności celów i strategii jako konsekwencji tego rodzaju interakcji. Ważną różnicą dzielącą omawiany model od modeli skoncentrowanych na przebiegu procesów jest to, że w podejściu opartym na sieciach powiązań więcej uwagi zwraca się na kontekst instytucjonalny, w którym rozgrywają się złożone interakcje. Podejmując próbę przybliże-

nia kontekstu instytucjonalnego złożonych procesów interakcyjnych, teoretycy sieci korzystają z inspiracji teorii międzyorganizacyjnej (Levine, White 1961; Negandhi 1975; Aldrich 1979).

Punktem wyjścia tego podejścia jest spostrzeżenie, że środowisko działania organizacji składa się z innych organizacji. Aby utrzymać się przy życiu, organizacja wymaga zasobów pozostających w dyspozycji innych organizacji. Dlatego organizacje wchodzą we wzajemne relacje wymiany, tworząc w ten sposób sieć zależnych od siebie nawzajem aktorów. Teoria międzyorganizacyjna poświęca wiele uwagi powiązaniom między organizacjami i stosowanym przez nie strategiami w celu wywierania wpływu na przebieg procesu wymiany (zob. np. Levine, White 1961; Cook 1977; Aldrich, Whetten 1981; Benson 1982).

W miarę upływu czasu podejście oparte na sieciach powiązań dopracowało się własnych ram teoretycznych. Zakładają one, że na kształtowanie polityk wpływają złożone procesy interakcji, które odbywają się w granicach sieci wzajemnie ze sobą powiązanych wielu aktorów. Aktorzy ci zależą od siebie nawzajem, więc wszelkie działania o charakterze politycznym mogą realizować jedynie na drodze współpracy. Jednak ta współpraca nie jest wcale prosta ani spontaniczna i wymaga różnych rodzajów zarządzania grą (*game management*) oraz znajomości konstytucji sieci (*network constitution*). Zasadnicze elementy podejścia opartego na sieciach powiązań omówiono poniżej.

## 2.2. Wyjaśnienie najważniejszych pojęć: sieci powiązań jako kontekst interakcji

Podejście oparte na sieciach powiązań zakłada wzajemną zależność aktorów. Nie mogą osiągać oni własnych celów bez zasobów, którymi dysponują inni aktorzy (Scharpf 1978; Benson 1982; Rhodes 1988). W związku z problemami o charakterze politycznym i z dostępem do zasobów między aktorami pojawiają się pewne wzorce interakcji, które w jakimś stopniu ulegają utrwaleniu z powodu ograniczonych możliwości zastępowania zasobów. Powstają reguły porządkujące zachowanie aktorów oraz rozdział zasobów w sieci, co również wpływa na interakcje w jej granicach. Rozdział zasobów i re-

guły kształtują się stopniowo podczas interakcji; podlegają one także konsolidacji i zmianom (Giddens 1984). W ten sposób sieci powiązań tworzą kontekst – aktorzy podejmują w nim działania o charakterze strategicznym, podczas których sami stają się przedmiotem działań strategicznych realizowanych przez innych aktorów.

W obrębie sieci<sup>2</sup> interakcje koncentrują się wokół działań o charakterze politycznym i innych zagadnień. Te powtarzające się serie interakcji można określić mianem gier (Crozier, Friedberg 1980; Rhodes 1981; Scharpf 1997). Znaczenie interakcji w sieci oraz podejmowane w grze działania strategiczne determinują pozycje graczy. W trakcie gry aktorzy działają w ramach ustalonego rozdziału zasobów i obowiązującego zestawu reguł, które w dużej mierze kształtuje sieć. Ponadto podejmują działania strategiczne w taki sposób, aby osiągać własne cele, uwzględniając istniejące zależności. W trakcie tych działań interpretują istniejące reguły, które mimo wszystko są niejednoznaczne (March, Olsen 1989; Klijn 1996b).

Procesy kształtowania polityk można więc postrzegać również jako zbiór gier toczących się między aktorami. W tych grach każdy aktor w indywidualny sposób postrzega innych aktorów w sieci oraz charakter problemu, a także proponuje inne jego rozwiązania. Na podstawie tych wyobrażeń aktorzy dokonują wyboru strategii działania. Wyniki gry stanowią konsekwencje interakcji strategii realizowanych przez różnych graczy. Pozostają one jednak pod wpływem wyobrażeń aktorów, ich wpływów i podziału zasobów w sieci oraz reguł, które w niej obowiązują. Zagadnienie to omówimy szerzej w następnej części opracowania.

## 2.3. Wspólne działania i zarządzanie siecią

Główne pytanie zadawane w ramach podejścia opartego na sieciach powiązań dotyczy sposobu organizowania wspólnych działań wokół konkretnych zagadnień. Aktorzy muszą współ-

<sup>2</sup> Sieci powiązań definiujemy jako (mniej więcej) stały model stosunków społecznych między współzależnymi aktorami, które kształtują się wokół problemów wymagających rozwiązań politycznych oraz/lub formułowania programów politycznych.

pracować z innymi, jeżeli chcą osiągnąć zadowalające wyniki. Mimo istnienia trwałych zależności nie zawsze bywa to łatwe, ponieważ na poziomie procesów mogą zaistnieć poważne konflikty dotyczące np. podziału kosztów i korzyści płynących z wdrożenia danego rozwiązania. Rozwiązania i procesy polityczne rodzą się z napięć między zależnościami i rozbieżnościami celów oraz interesów. Jakkolwiek jednak napięcie można mniej więcej regulować za pomocą reguł i rozdziału zasobów w sieci, to istnieje ono w każdej grze politycznej i wymaga rozwiązania.

Ponieważ współpraca oraz koordynacja celów i interesów nie następuje spontanicznie, w sieciach zachodzi konieczność sterowania złożonym tokiem gry. Te strategie sterowania, tzn. zarządzania siecią, koncentrują się przeważnie na usprawnieniu współpracy między należącymi do niej aktorami (O'Toole 1988). Niekiedy przyjmuje się założenie, że osiągnięcie przez aktorów zadowalających wyników nie jest możliwe bez zarządzania siecią. Można więc je uznać za zmienną niezależną w rozwoju procesu kształtowania polityk.

W literaturze poświęconej zarządzaniu siecią istnieje rozróżnienie między dwoma rodzajami strategii zarządzania: sterowaniem procesami (*process management*) oraz konstytucją sieci (*network constitution*; szerszy opis w: Klijn i wsp. 1995; Kickert i wsp. 1997). **Sterowanie procesami** ma na celu usprawnienie interakcji między aktorami w grach politycznych. Zasadniczo dotyczy to strategii sterowania, które mają na celu pogodzenie odmiennych wyobrażeń aktorów oraz rozwiązywanie problemu organizacyjnego, polegającego na tym, że poszczególne organizacje niezależnie opracowują własne strategie z reguły odmienne od strategii innych członków sieci. Płynnie z tego wniosek, że aktorzy nie mogą jednostronnie określać strategii innych aktorów. Należy ponadto pamiętać o tym, że strategie sterowania procesami traktują strukturę i skład sieci jako parametry zadane z góry. Reguły (formalne lub nieformalne), podział zasobów oraz istniejący aktorzy stanowią więc elementy punktu wyjścia strategii zarządzania. Do ważnych strategii zarządzania procesami zaliczają się:

- wybór i uaktywnienie aktorów (Friend i wsp. 1974; Hanf, Scharpf 1978): w celu podejmowania udanych inicjatyw politycznych nale-

ży dokonać wyboru aktorów posiadających niezbędne zasoby oraz zmotywować ich do uczestnictwa;

- zbliżenie stanowisk na temat danego problemu i/lub rozwiązania: ze względu na fakt, że aktorzy mają różne wyobrażenia na temat problemu, rozwiązania i istniejącej sytuacji, zarządzanie siecią należy nakierować na budowanie minimalnej zbieżności wyobrażeń oraz na tworzenie pakietów celów możliwych do przyjęcia dla realnej koalicji aktorów;
- tworzenie tymczasowych powiązań między organizacjami: ponieważ nie zapewnia się koordynacji działań między różnymi aktorami, należy stworzyć rozwiązania organizacyjne w celu podtrzymywania interakcji i koordynacji strategii;
- usprawnienie procesu interakcji i nadzór nad nim za pomocą zarządzania procesami i konfliktami (Susskind, Cruikshank 1987; Mandell 1990).

Termin **konstytucja sieci** odnosi się do wdrażania zmian w jej obrębie. Przyjmując założenie, że instytucjonalna charakterystyka sieci również wpływa na strategię i skłonność aktorów do współpracy, można podjąć próby zmiany jednej lub więcej jej cech. Ogólnie rzecz biorąc, strategię te wymagają czasu, ponieważ mają na celu doprowadzenie do przekształceń instytucjonalnych. W wyniku tego zwykle nie nadają się do wywierania wpływu na gry polityczne, które już się toczą. Strategie konstytucji sieci mogą obejmować:

- zmianę położenia lub wprowadzanie nowych aktorów do sieci: to ostatnie może przynieść nowe punkty widzenia, lecz może także zmienić dotychczasową równowagę sił oraz reguły rządzące do tej pory interakcją;
- zmianę reguł (np. tych, które regulują dostęp do procesów; Ostrom 1986): zmiana zarówno reguł formalnych, jak i nieformalnych może doprowadzić do zmiany wzorców interakcji na różnych poziomach. Przykładowo: zmiana mechanizmów regulujących konflikty może doprowadzić do modyfikacji strategii oraz przebiegu interakcji, ponieważ aktorzy zechcą unikać wiążących rozstrzygnięć konfliktów;
- zmianę ramowych zasad działania (tzn. wprowadzanie zasadniczych zmian w działaniu i postrzeganiu zagadnień przez członków sie-

ci; Rein, Schön 1992): niekiedy może zająć konieczność zainicjowania radykalnych zmian w sposobie postrzegania problemów dotyczących określonych sektorów lub metod postępowania wobec pewnych zagadnień; rządy państw przeważnie starają się osiągnąć ten cel poprzez radykalne zmiany systemowe, lecz niekiedy dążą do tego także sami aktorzy działający w obrębie sieci.

Literatura poświęcona podejściu opartemu na sieciach powiązań zawiera wyraźne stwierdzenie, że zarządzanie sieciami wcale nie należy do łatwych. Wymaga znajomości danej sieci oraz licznych kompetencji, wśród których na plan pierwszy wysuwa się umiejętność negocjacji, ponieważ strategie zarządzania siecią realizowane są w kontekście wzajemnych zależności. Funkcji zarządzania siecią nie można więc utożsamiać z pozycją najważniejszego aktora ani dyrektora, lecz raczej z rozjemcą lub moderatorem (Forester 1989). Rolę tę niekoniecznie musi grać tylko jeden aktor. Mimo że rolę podmiotu za-

ządzającego siecią często przyjmują aktorzy publiczni, mogą ją odgrywać także inni. Kwestia, który aktor ma wystarczające wpływy, autorytet i możliwości zarządzania siecią, z całą pewnością zależy od strategicznej pozycji poszczególnych aktorów oraz reguł, w tym dotyczących zachowania, obowiązujących w danej sieci (Ostrom 1986; Burns, Flam 1987). Najważniejsze założenia teoretyczne podejścia opartego na sieciach powiązań przedstawiono w tabeli 1.

### 3. Podejście oparte na sieci powiązań jako model objaśniający

Mówi się, że pojęcie sieci stanowi jedynie metaforę oraz że z tego właśnie powodu całemu modelowi teoretycznemu brakuje prawdziwej mocy objaśniającej. Pojawia się zatem pytanie: w jakim stopniu podejścia strukturalne do sieci mogą tłumaczyć wyniki procesów kształtowania polityk i ich realizacji? Jak omówione powyżej cechy sieci odnoszą się do zachowań aktorów

Tab. 1. Założenia teoretyczne podejścia opartego na sieciach powiązań

Założenia teoretyczne	
Sieci	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Osiągnięcie celów przez poszczególnych aktorów zależy od wzajemnych relacji między nimi.</li> <li>• Zależności przekształcają się w trwałe relacje między aktorami.</li> <li>• Zależności dają różnym aktorom prawo weta w pewnych zakresach działań.</li> <li>• Trwałość interakcji wpływa na rozdział zasobów między aktorami i konsoliduje go.</li> <li>• W trakcie interakcji tworzone są i ulegają utrwaleniu reguły rządzące zachowaniem aktorów.</li> <li>• Rozdział zasobów i kształtowanie reguł prowadzą w pewnym stopniu do zamknięcia sieci na aktorów zewnętrznych.</li> </ul>
Procesy kształtowania polityk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interakcje między aktorami w sieciach dotyczące kwestii politycznych koncentrują się z jednej strony na zmniejszaniu napięcia między zależnościami, a z drugiej – na zbliżaniu stanowisk będących wyrazem rozbieżnych lub sprzecznych interesów.</li> <li>• W trakcie tego rodzaju interakcji aktorzy odchodzą od dotychczasowych wyobrażeń na temat polityki, innych aktorów i decyzji, które mają zostać podjęte.</li> <li>• Aktorzy wybierają określone strategie na podstawie własnych wyobrażeń.</li> <li>• Procesy kształtowania polityk mają charakter złożony i niezupełnie przewidywalny z powodu różnorodności aktorów, ich wyobrażeń i strategii.</li> </ul>
Wyniki	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Polityka to wynik złożonych interakcji między aktorami, którzy biorą udział w określonych grach w obrębie sieci.</li> </ul>
Zarządzanie siecią	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ze względu na różnorodność celów i interesów członków sieci oraz wynikających z nich faktycznych i potencjalnych konfliktów na temat dystrybucji kosztów oraz korzyści współpraca nie zachodzi automatycznie i nie przebiega bez problemów.</li> <li>• Jakość wspólnych działań można poprawić za pomocą bodźców pobudzających współpracę, przez zarządzanie procesami i konfliktami, a także w drodze obniżania ryzyka związanego ze współpracą.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

oraz do interakcji między nimi? (zob. Downing 1995; Blom-Hansen 1997; Börzel 1998). W tej części artykułu poddamy analizie objaśnienia proponowane przez podejście oparte na sieciach powiązań oraz sprawdzimy, jak radzą sobie one z wielopoziomowym charakterem procesów kształtowania polityk w sieciach.

Uważamy, że w podejściu opartym na sieci powiązań kluczowe zagadnienie stanowi kwestia współpracy. Ze względu na zależność aktorów od zasobów innych uzgodnienia o charakterze politycznym mogą następować jedynie wtedy, gdy aktorzy udostępnią innym własne zasoby. Dlatego w podejściu opartym na sieci powiązań wyjaśnienia powodzenia lub niepowodzenia procesów kształtowania polityk odwołują się do zakresu, w którym aktorom udało się doprowadzić do współpracy. Nie da się współpracować w przypadku stagnacji lub zablokowania interakcji między aktorami, w przypadku wystąpienia niepożądanych albo nieprzewidzianych konsekwencji działań lub z powodu wpływu pewnych cech instytucjonalnych na interakcje. Objaśnienia należące do tej ostatniej kategorii, opierają się na założeniu, że reguły ograniczają zachowania aktorów nawet wtedy, gdy ci świadomie lub nieświadomie je naruszają.

Objaśnienia przebiegu procesów interakcji w obrębie sieci można więc znaleźć zarówno w charakterystyce instytucjonalnej – zasobach i regułach – jak i w charakterystyce sytuacji, w której odbywa się interakcja – graczy, ich interesów i strategii działania (zob. też np. Scharpf 1997). Jak stwierdzają zarówno Dowding (1995), jak i Blom-Hansen (1997), w celu uzyskania objaśnień podejścia koncentrujące się na strukturalnych wymiarach sieci należy połączyć z podejściami uwzględniającymi aktorów oraz interakcję.

### 3.1. Parametry procesów jako przyczyny sukcesów i niepowodzeń

Podejście oparte na sieciach powiązań zakłada, że uzgodnienia polityczne powstają w wyniku interakcji strategii realizowanych przez różnych aktorów. Zaangażowanie tychże jest konsekwencją faktu posiadania przez nich zasobów, które wymagają ich uczestnictwa w formułowaniu i rozwiązywaniu konkretnych problemów. Aktorzy mogą blokować procesy interakcji, wy-

cofując własne zasoby – w ten sposób realizują prawo weta. Należy tu zaznaczyć, że zamiana zasobów nie zawsze jest możliwa, a nawet wtedy, gdy jest, zwykle wiąże się z dodatkowymi kosztami i wymaga czasu. To samo można powiedzieć o próbach wymuszenia współpracy np. przez wystąpienie do władz samorządowych z wnioskiem o wprowadzenie zmian do planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli nie uczynią tego z własnej inicjatywy.

Ważnym objaśnieniem niepowodzenia prób realizacji określonych celów podejmowanych zgodnie przez członków sieci jest fakt, że aktorzy niekiedy bywają niewystarczająco świadomi własnych zależności zewnętrznych. Zakładają, że mogą rozwiązać problem samodzielnie lub narzucić swoje rozwiązanie innym aktorom. Lecz nawet wtedy, gdy aktorzy są świadomi zależności zewnętrznych, często zbliżenie ich stanowisk ze względu na krańcowo odmienne cele i interesy stanowi bardzo trudne zadanie. Różnice i odmienne wyobrażenia aktorów na temat danej sytuacji mogą wywoływać konflikty i powodować blokadę interakcji. Jedynie wtedy, gdy aktorzy doprowadzą do zbliżenia stanowisk, sformułują wspólne cele oraz wyrażą wspólne interesy, gry polityczne mogą przynosić zadowalające wyniki. Dlatego tak dużą rolę w tego rodzaju grach odgrywają procesy uczenia się. Zadanie ich pobudzania spoczywa na podmiocie zarządzającym procesami. Należy przy tym pamiętać, że preferencje aktorów nie są ustalone raz na zawsze (Weick 1979; March 1988), więc odkrywanie nowych, interesujących dla nich celów może także zapobiegać stagnacji.

Niekiedy jednak aktorzy tracą zainteresowanie grami politycznymi, co powoduje stagnację. Może to być następstwem niewielkiego znaczenia danego problemu politycznego w wyobrażeniach jednego lub więcej aktorów. Stagnacja i blokowanie mogą także stanowić konsekwencję niekorzystnego bilansu kosztów interakcji oraz spodziewanych wyników gier politycznych lub związanego z nimi ryzyka w zderzeniu z nieoczekiwanymi strategiami innych. Tak więc istnieje ryzyko, że pewni aktorzy, gdy tylko odniosą korzyści w procesie interakcji, wyjdą lub zagrożą wyjściem z sieci, co pozostawia innych z pustymi rękami. Ten problem zwykle pojawia się, gdy strony inwestują siły i środki w pewne

transakcje, które nie mogą zostać wykorzystane lub niełatwo dają się wykorzystać do innych celów (Williamson 1979; Barney, Hesterly 1996). Istnieje także niebezpieczeństwo, że *outsiderzy* mogą odnieść korzyści z połączonych wysiłków danej grupy bez wnoszenia wkładu w jej prace (zjawisko to nosi nazwę „efektu pasażera na gapę”). W tym przypadku osoby zarządzające siecią powinny się skoncentrować na właściwym zorganizowaniu interakcji oraz na ochronie interesów aktorów uczestniczących w działaniach danej sieci (de Bruijn i wsp. 1998).

Wspólne działania wymagają więc od aktorów oceny wzajemnych zależności i możliwości współpracy oraz ograniczenia ryzyka i ponoszonych kosztów. Brak świadomości obopólnych zależności, konflikty interesów, koszty interakcji i ryzyka stanowią ważne czynniki tłumaczące niepowodzenia prób wspólnie podejmowanych działań. I odwrotnie, powodzenie wspólnych działań objaśnia się w kategoriach świadomości wzajemnych zależności, zbieżności wyobrażeń, istnienia bodźców, które usprawniają współpracę, oraz ograniczania ryzyka interakcji przez zastosowanie różnych rodzajów zarządzania grą.

### 3.2. Struktura sieci jako czynnik objaśniający

Jak już wspomniano, objaśnienia sukcesów i niepowodzeń procesów kształtowania oraz realizacji polityk dzielą się na zmienne związane z procesem interakcji i czynniki związane ze strukturą sieci. Wspólne rozwiązania rodzą się w toku gier. Gdy w objaśnieniu sukcesów i/lub niepowodzeń polityk oraz procesów politycznych uwzględnimy czynniki dotyczące poziomu sieci, pojawiają się związki łączące grę i sieć – wszak chodzi tu o to, jak cechy charakterystyczne na poziomie sieci wpływają na tok gry.

Dynamiczna interakcja między aktorami decyduje o określonym rozdziale zasobów, co z kolei wpływa na działanie sieci. Aktorzy dostrzegają i/lub uznają fakt, że pewne zasoby mają związek z realizacją określonych celów politycznych bądź są wręcz konieczne do ich osiągnięcia. Zasoby te dają aktorom prawo weta. Dzięki niemu mogą oni zdobyć uprzywilejowaną pozycję w sieci oraz w grach toczących się w jej obrębie. Im większe prawo weta danego aktora, tym bardziej jest on niezbędny w toczących

się grach politycznych. Powodzenie gier politycznych jest więc częściowo zdeterminowane przez stopień zaangażowania niezbędnych zasobów oraz aktorów, w których gestii pozostają te zasoby (Scharpf 1997). Z tego względu zmiany rozdziału zasobów w obrębie sieci znajdują odzwierciedlenie w grach politycznych. Na przykład dziesięć lat temu byłoby nie do pomyślenia, aby inwestorzy komercyjni odgrywali jakąkolwiek rolę w procesie rewitalizacji obszarów miejskich w Holandii. Jednak teraz, gdy zasoby mieszkań zostały rozdzielone i subwencje rządowe dla mieszkalnictwa uległy obniżeniu, aktorzy ci uczestniczą w tym procesie.

Podobnie dużą rolę odgrywa stopień zaangażowania aktorów w ogólniejsze prawidłowości rządzące interakcjami i tworzeniem reguł (Ostrom 1986; Burns, Flam 1987; Ostrom 1994 i wsp.; Klijn 1996b). Interakcje między aktorami z różnych sieci mogą przysparzać trudności, ponieważ nie kontaktują się oni ze sobą w inny sposób lub istnieje niewiele zasad regulujących tego rodzaju kontakty. Innymi słowy, brak mechanizmów automatycznej koordynacji i pewnego stopnia zaufania prowadzi do podwyższenia kosztów interakcji (zob. Hindmoor 1998 na temat zakorzenienia interakcji).

Reguły pełnią ważną funkcję w rozwoju procesów politycznych. Umożliwiają aktorom odejście od minimalnych uzgodnień instytucjonalnych w toku interakcji. Obniżają także koszty transakcji i upraszczają współpracę (Scharpf 1997; Hindmoor 1998). Początkowo, bez znajomości specyfiki danej sieci, trudno o ogólne stwierdzenia na temat wpływu reguł na sieci powiązań. Reguły to konstrukcje społeczne tworzone przez aktorów w sieci, dlatego różnią się one w zależności od sieci. Jednak badania wykazały, że dla określania możliwości współpracy ważne są również reguły zarządzania konfliktami, mediacja oraz ochrona autonomii i pozycji (Klijn 1996a; Scharpf 1997). Im silniejsze rozgraniczenia terytorialne istnieją w danej sieci oraz im słabsze są reguły zarządzania konfliktem i możliwości mediacji, tym więcej trudności będzie przysparzać podejmowanie decyzji. Brak zaufania i skutecznych sankcji utrudnia zapobieganie eksploatacyjnym zachowaniom aktorów.

Przedstawione wyżej przykłady ilustrują strukturalny charakter reguł w sieciach. Mogą



się one przyczyniać do usprawnienia interakcji lub ograniczać pewne ich style. Brak mechanizmów regulujących konflikty i niedostatek wzajemnego zaufania między aktorami doprowadzi więc raczej do gier politycznych o „mieszanych motywach” (niebazujących na współpracy), które zwykle przynoszą aktorom mniejsze korzyści niż strategię oparte na współpracy. Nie istnieją mechanizmy zapobiegające ani ograniczające częstość występowania zachowań oportunistycznych (Scharpf 1997). Główną cechą, dzięki której można uzyskać bardziej pożądane wyniki, jest zaufanie. Scharpf podsumowuje to zjawisko w następujący sposób: „Innymi słowy, możliwość okazywania zaufania i cieszenia się nim to korzyść, ale nadużywanie zaufania może przynieść jeszcze więcej korzyści” (tamże: 89). Reguły stanowią jedno z najważniejszych filarów zaufania, ale wiąże się z nimi pewien problem. Otóż aktorzy mogą naruszać reguły, zarówno formalne, jak i nieformalne, ponieważ w wyniku tego mogą odnieść wymierne korzyści. W tym sensie reguły rzeczywiście regulują zachowanie, lecz go nie determinują i bywa, że ulegają zmianom. Każda

analiza procesu podejmowania decyzji w sieciach musi uwzględnić to zjawisko. Szczególną uwagę należy zwrócić na proces modyfikacji i zmian interpretacji reguł jako konsekwencji okoliczności zewnętrznych względem sieci i strategicznych wyborów dokonywanych przez aktorów. W tabeli 2 zamieszczono podsumowanie najważniejszych wyjaśnień sukcesów i niepowodzeń procesów kształtowania polityk w sieciach.

#### 4. Rola wpływów i konfliktów w sieci

W literaturze poświęconej sieciom powiązań prace eksponujące zarządzanie siecią stały się przedmiotem krytyki ze względu na podnoszenie współpracy do rangi normy oraz z uwagi na niewystarczające uwzględnianie roli konfliktu i różnic wpływów (Brans 1997; de Bruijn, Ringeling 1997). Rzeczywiście, współpraca stanowi ważny element teorii sieci, zarówno w odniesieniu do objaśniania przyczyn sukcesów czy niepowodzeń, jak i opracowywania zaleceń. Lecz kwestia wpływów oraz konfliktów wcale nie została wykluczona z tego rodzaju rozważań.

Tab. 2. Wybrane najważniejsze objaśnienia przyczyn sukcesów i niepowodzeń z perspektywy podejścia opartego na zarządzaniu siecią

Objaśnienia sukcesów i niepowodzeń	
Na poziomie interakcji	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stopień uzmysłowienia sobie przez aktorów wzajemnych zależności między nimi.</li> <li>• Zakres, w którym aktorom udaje się doprowadzić do zbliżenia stanowisk w kwestii rozbieżnych interesów lub wyrazić konflikt interesów w kategoriach wspólnego interesu.</li> <li>• Zakres, w którym koszty interakcji równoważą korzystne lub niekorzystne postrzegane wyniki interakcji.</li> <li>• Zakres ograniczania ryzyka interakcji w grze jako konsekwencja strategii realizowanych przez innych aktorów.</li> <li>• Zakres przewidywanego zarządzania grą (wzrost świadomości wyobrażeń innych, pozycje wyjściowe aktorów, zarządzanie grą i konfliktami).</li> </ul>
Na poziomie sieci	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zakres, w którym aktorzy dysponują prawem weta ze względu na niezbędność ich zasobów.</li> <li>• Zakres rzeczywistego zaangażowania w proces kształtowania polityk aktorów mających prawo weta.</li> <li>• Zakres, w którym aktorzy uczestniczący w danej grze należą do tej samej sieci, mogą więc wchodzić we wzajemne interakcje w innych kontekstach, oraz stopień przestrzegania ustalonych reguł.</li> <li>• Zakres dopasowania definicji problemów, rozwiązań oraz sposobów ich wdrażania do reguł przyjętych w sieci.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

#### 4.1. Wpływy, konflikt i trwałość relacji

Bez współpracy aktorzy funkcjonujący w kontekście wzajemnych zależności nie mogą zrealizować swoich celów. Nie znaczy to wcale, że współpraca przebiega bezkonfliktowo ani że aktorom uda się podjąć współpracę. Istnienie trwałych relacji zależności niekoniecznie oznacza, że nie wystąpią konflikty w sprawie rozkładu ponoszonych kosztów i korzyści w konkretnych procesach kształtujących polityki. Przykładowo wystarczy zwrócić uwagę stosunek pracy, gdzie pracodawcy oraz związki zawodowe wchodzi w trwałe relacje nacechowane zarówno współpracą, jak i konfliktem. Chodzi jednak o sposób rozwiązywania napięć między tymi elementami (Scharpf 1997).

Brak dominującego aktora nie sugeruje jednakowego rozdziału zasobów pomiędzy aktorami (Knight 1992). Reguły mogą również przynosić korzyść niektórym aktorom, jednocześnie działając na niekorzyść innych, choćby ze względu na fakt, że powstały podczas wcześniejszych interakcji. Nierówności będące ich wynikiem zostają włączone do istniejących reguł. Zmiana reguł to także (lecz nie wyłącznie) wyraz walki o wpływy między aktorami (Burns, Flam 1987). W tym sensie podejście oparte na sieciach powiązań jak najbardziej uwzględnia „niewidzialne” formy wpływów tradycyjnie znane jako „mobilizacja uprzedzeń” (*mobilization of bias*; Bachrach, Baratz 1962), takie jak reguły, które kształtują definicje problemów i kolejne ruchy aktorów w grach oraz w sieciach.

Krótko mówiąc, różnice w rozdziale zasobów mają znaczenie. Aktorzy używają ich do wywierania wpływu na proces i istotę interakcji. Inwestor budowlany lub władze samorządowe mają zwykle większy wpływ na plany zagospodarowania przestrzennego niż organizacje obywatelskie. Obywatele nie dysponują wystarczającą wiedzą specjalistyczną ani zdolnościami organizacyjnymi, nie mogą więc śledzić przebiegu całego procesu ani wyrażać opinii na każdym jego etapie.

#### 4.2. Prawo weta, zarządzanie siecią i interesy mniej uprzywilejowanych aktorów

Niemniej jednak mniej wpływowi aktorzy mogą także oddziaływać na proces podejmowa-

nia decyzji, korzystając z prawa weta oraz z możliwości używania zasobów w celu blokowania procesu podejmowania decyzji, w ten sposób prowadząc do stagnacji lub impasu. Ponieważ te ostatnie powodują przynajmniej powstanie dodatkowych kosztów, bardziej wpływowi aktorzy muszą uwzględniać interesy mniej wpływowych partnerów. Aby zniechęcić aktorów do korzystania z prawa weta, należy dążyć do osiągnięcia pewnego stopnia zbieżności wyobrażeń. To kolejny argument przemawiający za znaczeniem oraz koniecznością zarządzania procesami. Ponadto zjawisko to sprawia, że uwzględnia się informacje na temat interesów innych aktorów, co z kolei podnosi jakość i zwiększa stopień poparcia dla inicjatyw politycznych. Punktem wyjścia zarządzania procesami jest zwiększanie zdolności procesów kształtowania polityk do uczenia się poprzez uwzględnianie informacji oraz interesów różnych aktorów w celu opracowywania pełniejszych inicjatyw politycznych. Z perspektywy podejścia opartego na sieciach powiązań zaangażowanie aktorów zaleca się nie tylko z przyczyn normatywnych, lecz także w celu zwiększenia efektywności i sprawności podejmowanych działań. Doświadczenie i wiedza na temat kształtowania polityk oraz rozwiązywania innych rodzajów problemów nie są dostępne tylko w jednym miejscu, dlatego zachodzi konieczność skonfrontowania inicjatyw politycznych z informacjami i interesami innych aktorów. Różnice wpływów kształtują ewolucję tego procesu. Dopóki aktorzy zachowują prawo weta, dopóty mają wpływ na decyzje.

Z poważniejszym problemem mamy do czynienia wówczas, gdy aktorzy nie dysponują prawem weta i/lub zostają wykluczeni z interakcji przez inne strony. Takie zjawisko może wystąpić, kiedy modele interakcji między aktorami doprowadzą do pewnego stopnia izolacji sieci (Laumann, Knoke 1987; Rhodes 1988). *Outsiderzy* mogą uzyskać dostęp do sieci tylko wtedy, gdy zapoznają się z regułami zachowania i językiem w niej obowiązującym (Klijn 1996a).

W teorii zarządzania siecią wiele uwagi zwraca się na ten jej aspekt oraz na negatywne skutki polityczne, jakie może on mieć dla otoczenia. Podczas formułowania zaleceń sposobności radzenia sobie z ograniczeniami tego rodzaju poszukuje się w konstytucji sieci oraz w zastoso-

waniu norm rządzących procesami, o których mowa w następnej części opracowania.

## 5. Sukcesy i niepowodzenia polityk: w poszukiwaniu kryteriów oceny

Sposób oceny sukcesów i niepowodzeń w analizach politycznych znajduje się pod wpływem podejścia opartego na sieciach powiązań. Kryteria, które zaproponowano do oceny wyników i procesów kształtowania polityk w sieciach, krytykowano za brak precyzji i niewystarczający wzgląd na cele działania aktorów publicznych (Marin, Mayentz 1991; Pröpfer 1996). Jeżeli jednak wyjdziemy z założenia, że w omawianym procesie uczestniczy wielu aktorów, z których każdy ma odmienne cele, nie należy się spodziewać możliwości oceny procesów i ich wyników z punktu widzenia celów jednego aktora, nawet jeżeli miałby to być aktor publiczny. Ten rodzaj podejścia odgórnego (*top-down approach*) nie harmonizuje z koncepcją zależności sieciowych. Zamiast tego potrzebne są kryteria uwzględniające działanie wielu aktorów oraz dynamiczny charakter interakcji w sieciach.

### 5.1. Niestosowalność jednostronnych kryteriów

W klasycznych podejściach odgórnych sukcesy i niepowodzenia procesów politycznych mierzy się w kategoriach skuteczności aktora publicznego w osiągnięciu założonych przezeń celów. Normę tę uzasadnia się, stwierdzając, że to właśnie ten aktor reprezentuje interes publiczny i stanowi ośrodek kierowniczy całego procesu politycznego. Naszym zdaniem ten parametr nie nadaje się do zastosowania w podejściu sieciowym z wielu powodów.

Po pierwsze, istnieje problem związany z „klasyczną metodą osiągania celów”, mianowicie ze ścisłym określeniem celu. W sieciach aktorzy są względnie autonomiczni, a więc nie ma żadnego centralnego ośrodka koordynującego. Każdy aktor jest rzecznikiem własnych interesów, więc nie bardzo wiadomo, czyj cel powinien posłużyć jako miara czy też punkt odniesienia. Pragmatyczny wybór aktora reprezentującego cel publiczny nie spełnia tu właściwej funkcji. Często w procesy podejmowania decyzji anga-

żuje się kilku aktorów publicznych, trudno zatem nawet określić, czym naprawdę jest interes publiczny. Rozwiązanie polegające na definiowaniu publicznego lub wspólnego interesu w kategoriach reprezentacji politycznej pochodzącej z wyboru opiera się na nierealistycznym i dość naiwnym założeniu dotyczącym akumulacji preferencji obywateli, któremu już dawno zadały kłam teoria i praktyka. Odwoływanie się do wspólnego interesu jest coraz trudniejsze w społeczeństwach ulegających procesom zwiększającego się podziału (zob. niżej).

Problemu znalezienia właściwego kryterium oceny nie sposób rozwiązać przez zastosowanie analitycznego sformułowania problemu społecznego lub celów społecznych jako miary (zob. Glasbergen 1995). Jest mało prawdopodobne, by na początku procesu aktorzy w taki sam sposób postrzegali problem lub cele ze względu na dużą liczbę zaangażowanych stron oraz ich rozbieżne interesy.

W podejściu opartym na sieciach powiązań nie da się posłużyć kryterium oceny opartym na celach sformułowanych przed podjęciem działań. Podczas interakcji aktorzy dostosowują własne wyobrażenia i cele do reakcji innych stron oraz do wydarzeń rozgrywających się w ich środowisku. Proces wnioskowania bazuje więc na procesie poszukiwania celu. Sformułowanie problemu przed podjęciem działania lub określenie celu jako miary, bez względu na to, czy proces ten miał charakter kolektywny, nie uwzględni tego faktu. Sformułowanie problemu i określenie celu (lub celów) ulega zmianom w toku interakcji. Jeżeli ewaluator koncentruje się jedynie na początkowych definicjach problemów lub celów, może mu umknąć ważny element procesów interakcji – to mianowicie, że postrzeganie problemów i rozwiązań podlega stałym przeobrażeniom – a więc procesy uczenia się zostaną ocenione negatywnie.

Ostatni problem z oceną sukcesów i niepowodzeń za pomocą uprzednio i zbiorowo określonego parametru przedstawia się następująco: jeżeli strony nie uczestniczą w procesie interakcji, istnieje spore prawdopodobieństwo, że ich interesy ani preferencje nie zostaną w nim uwzględnione. Z kolei pytanie o stopień, w którym przyjęte rozwiązanie sprzyja lub zagraża ich interesom, nie zostaje uwzględnione w procesie

ewaluacji. A przecież w podejściu opartym na sieciach powiązań proces dochodzenia do możliwych wspólnych sformułowań problemu jest najważniejszy.

### 5.2. Ocena merytoryczna: zadowolenie po zakończeniu procesu (*ex-post satisfaction*) i sytuacje, w których wszyscy odnoszą korzyści (*win-win situations*)

Odpowiedni parametr, który posłuży do ewaluacji, powinien uwzględniać następujące fakty: różni aktorzy z rozbieżnymi interesami oddziałują na siebie nawzajem, cele trudno mierzyć, ponadto ulegają one zmianom, a interesy osób zainteresowanych mogą zostać pominięte. W literaturze na temat zarządzania siecią rozwiązanie tego problemu przyjęło postać kryterium „po realizacji” (*ex post*; Teisman 1992/1995). Oznacza to, że punkt wyjścia oceny wyników procesu kształtowania polityk stanowią subiektywne osądy indywidualnych aktorów. Praktyka przeprowadzania wywiadów z różnymi aktorami na temat ich zadowolenia po zakończeniu procesu może rozwiązać kilka problemów.

Na koniec procesu aktorzy muszą określić stopień, w jakim uzyskany wynik przyniósł im korzyść, sprecyzować poniesione koszty oraz ocenić adekwatność uzyskanego wyniku do zmieniających się warunków środowiska. W tego rodzaju ocenie uwzględnia się zarówno elementy merytoryczne, jak i elementy procesu, czyli coś, czego raczej nie może samodzielnie dokonać badacz. Ponieważ opisywaną ocenę przeprowadza się z perspektywy czasu, można oddać sprawiedliwość procesowi formułowania celów i problemów. Zachowania promujące uczenie się zostają właściwie docenione. Jedno z potencjalnych zagrożeń polega jednak na tym, że z perspektywy czasu aktorzy mają skłonność do racjonalizowania własnego postępowania, maskując jego możliwe braki i niedociągnięcia. Porównywanie subiektywnych osądów aktorów z faktycznie osiągniętymi wynikami oraz z interesami aktorów zaangażowanych w omawiany proces mogłoby pomóc rozwiązać ten problem. Podobnie, ocena wyników uczenia się powinna uwzględniać proces dochodzenia do treści merytorycznej propozycji polityk. Te ostatnie są lepsze, gdy

uwzględniają różne cele i dążenia aktorów oraz gdy zdecydowanie odnoszą się (poprzez włączenie lub odrzucenie) do krytyki wcześniejszych propozycji. Kryterium zadowolenia po zakończeniu procesu rozwiązuje problemy wymierności, oceny i dynamiki.

Pozostają problemy z intersubiektywnością i wykluczeniem. Intersubiektywność odnosi się do faktu, że stwierdzenia aktorów mogą być bardzo rozbieżne i bezpośrednio nie prowadzą do uzyskania ogólnej oceny sukcesu lub niepowodzenia procesu politycznego. Innymi słowy, istnieje konieczność przeprowadzenia oceny indywidualnego osądu aktorów na wyższym poziomie. W tym celu w podejściu opartym na sieciach powiązań wykorzystuje się kryterium sytuacji, w której wszyscy odnoszą korzyści (*win-win situation*). Jeżeli aktorom udało się pomyślnie osiągnąć odczuwalną przez wszystkich poprawę w porównaniu z wcześniejszą sytuacją lub jeżeli dzięki współpracy uniknięto jakiegoś niepożądanego zjawiska, mówimy o sytuacji, w której nie ma przegranych (por. kryterium Pareto, zob. też np. Dery 1984). Należy przy tym zaznaczyć, że poprawa sytuacji może oznaczać różne rzeczy w zależności od zainteresowanej strony. Przykładowo, jedna ze stron danego procesu mogła *de facto* stracić na akceptacji pewnego rozwiązania, lecz zostało jej to zrekompensowane w inny sposób. Sytuację bez przegranych można ocenić, zestawiając indywidualne oceny aktorów po zakończeniu procesu na poziomie bardziej zbiorowym. Można także zaoferować aktorom uczestniczącym w procesie sposobność wspólnego dojścia do oceny procesu i jego wyników. Tu również zajdzie konieczność odniesienia uzyskanych stwierdzeń do celów sformułowanych przez aktorów i osiągniętych wyników.

### 5.3. Konieczność normowania przebiegu interakcji

Nie wszystkie formy współpracy budzą jednakowe zainteresowanie wszystkich stron, nie są one też zawsze pożądane z szerszej perspektywy. Można sobie wyobrazić sytuację, w której aktorzy pracujący razem nad problemem zaczęły wykazywać objawy tzw. syndromu gromadnego myślenia, nie uwzględniając w ogóle intere-

sów świata zewnętrznego lub uwzględniając je w niewystarczającym stopniu. Należy więc pamiętać, że pewne sytuacje bez przegranych udaje się osiągać właśnie dzięki wykluczeniu niektórych aktorów z procesu podejmowania decyzji lub dzięki przesunięciu kosztów w inne miejsce.

Z powyższych względów należy zapewnić dostępność procesów interakcji dla stron trzecich, możliwość dokonywania wnikliwych ocen oraz utrzymywania kontaktów ze światem zewnętrznym. Oznacza to, że oprócz kryterium sytuacji bez przegranych podczas ewaluacji procesów interakcji w sieciach trzeba brać pod uwagę takie kryteria, jak otwartość, staranność, wiarygodność i legitymację, a także pamiętać o skutkach zewnętrznych analizowanych procesów (Kickert i wsp. 1997).

Podsumowując, w podejściu opartym na sieciach powiązań do określenia sukcesu lub niepowodzenia procesów politycznych wykorzystuje się ocenę procesu i jego rezultatów dokonywaną przez aktorów z perspektywy czasu w połączeniu z kryteriami przebiegu procesu oraz dbałością o zewnętrzne skutki podjętych przez nich działań. Wyżej wymienione uznaje się za lepsze wskaźniki sukcesu i niepowodzenia niż cele jednego aktora sformułowane przed podjęciem działań.

## 6. Aktorzy publiczni i sieci powiązań

W podejściu opartym na sieciach powiązań aktorzy publiczni nie odgrywają dominującej roli, którą często przypisują im inne perspektywy analiz administracji publicznej. Spotkało się to z krytyką pewnych badaczy. Podejściu temu zarzuca się traktowanie rządu jedynie jako kolejnego „aktora wśród aktorów”, co może prowadzić do problemów związanych z demokratyczną legitymacją oraz z rozliczalnością (Hirst 1994; Rhodes 1997). Niekiedy krytycy opisują sieci jako zamknięte podsystemy zdominowane przez określone grupy interesu, które hamują innowację i maksymalizują swoje partykularne interesy kosztem innych. W wyniku tego wspólny interes bywa lekceważony, a prymat polityki ulega erozji (Ripley, Franklin 1987; Marsh, Rhodes 1992; de Bruijn, Ringeling 1997). Z tego punktu widzenia nie da się przedstawić podejścia opartego na sieciach powiązań jako teorii normatyw-

nej. Jednak właśnie tak postępujemy, gdy z teorii sieci wyprowadzamy kryteria oceny i zalecenia.

W tej części artykułu ostrzegamy przed identyfikacją świata realnego z konstrukcjami teoretycznymi stosowanymi do jego analizowania, oceniania i wprowadzania ulepszeń. Jeżeli świat realny nie odpowiada naszym normom, nie oznacza to, że możemy go odrzucać ani że nasze próby wprowadzania poprawek nie podlegają tym samym normatywnym niedociągnięciom. Fakt, że rząd staje w obliczu rzeczywistej zależności od innych aktorów, bynajmniej nie sugeruje, iż nie zajmuje szczególnej pozycji. Rozwój strategii działania oraz strategii zarządzania siecią nie sugerują także akceptacji dla niedociągnięć istniejących w rzeczywistości ani podnoszenia ich do rangi obowiązujących zasad postępowania. Jak zatem widać, istnieją pewne nieporozumienia co do pozycji rządu w teorii sieci. W tej części wyjaśnimy pojęcia z teorii sieci na temat roli rządów jako publicznych ośrodków zarządzających sieciami, omówimy także czynniki ryzyka i potencjał, jakim dysponują w celu reprezentowania interesu publicznego i zabezpieczania prymatu polityki.

### 6.1. Szczególne miejsce rządu

Teoria sieci bynajmniej nie zakłada, że rządy są takimi samymi aktorami jak inni. Mają one do dyspozycji unikatowe zasoby i działają na rzecz osiągania wyjątkowych celów. Zajmują szczególne miejsce, którego w większości przypadków nie mogą zająć inni. Zasoby determinujące szczególne miejsce rządów obejmują: pokaźne budżety i liczny personel, szczególne pełnomocnictwa, dostęp do środków masowego przekazu, monopol na użycie siły i demokratyczną legitymację. Dostęp do tych zasobów stanowi źródło znacznych wpływów. Jednak rządy napotykają również na pewne ograniczenia, które można uznać za funkcję ich wyjątkowości (Kickert i wsp. 1997):

- Zadania rządu w znacznej mierze określają jego współzależności i skazują na interakcje z określonymi partnerami społecznymi i administracyjnymi, których nie może swobodnie wybierać.
- Podczas wykonywania swoich obowiązków rząd często nie może „negocjować celów”. Pod tym względem często nie dysponu-

je możliwością wykonywania pewnych zadań w drodze negocjacji.

- Rząd jest związany normami i regułami, które pragnie narzucać innym, np.: zasady dobrego rządzenia, uwzględnianie opinii mniejszości i przeciwników, przestrzeganie zasad demokratycznych. Tam, gdzie inni aktorzy działają ze strategiczną pomysłowością, od rządów oczekuje się przykładowych zachowań.
- Ze względu na publiczny charakter działań i ich gwarantowane demokracją monitorowanie strategiczne interakcje rządu są obwarowane pewnymi ograniczeniami. Wszelkie jego działania znajdują się pod czujnym okiem środków masowego przekazu.
- Rząd ma za zadanie działać skutecznie, wydajnie i zdobywać legitymację dla swoich działań: musi nie tylko zyskać poparcie polityków i partii politycznych, lecz także społeczną akceptację dla swojej polityki.

O ile więc wyjątkowe miejsce oznaczają, że rządy mają dostęp do szczególnych zasobów, o tyle obowiązują je zarazem ograniczenia w zakresie wykorzystywania ich do osiągnięcia celów w kontekście sieci.

Obiektywne potwierdzenie istnienia tych uwarunkowań nie zawsze odnosi się do rzeczywistej istoty debaty na temat roli rządów w sieciach. Dyskusja ta toczy się głównie wokół normatywnych implikacji uczestnictwa w sieci: aktorzy publicznie reprezentują interes wspólny i dlatego nie powinni wchodzić w interakcje ani angażować się w partnerstwa z innymi stronami w społeczeństwie. Jeden z kontrargumentów kwestionujących tego rodzaju podejście normatywne głosi, że skoro w rzeczywistości rządy są zależne od innych, ten sposób myślenia po prostu nie pomaga im realizować złożonych zadań w środowisku. Możemy jednak postarać się udzielić głębszej odpowiedzi na pytanie, dlaczego reprezentowanie wspólnego interesu nie przystaje do uczestnictwa w procesach sieciowych. Co oznacza pojęcie reprezentowania wspólnych interesów? Czy sugeruje to, że cele działania organizacji rządowych mają charakter nadrzędny wobec celów innych aktorów, gdyż te pierwsze dysponują mandatem pochodzącym z wyborów (czyli realizują wolę ludu)?

Nauki polityczne i badania w dziedzinie administracji publicznej prowadzone w ciągu

ostatnich 50 lat pokazały, że istnieje szereg problemów z uwzględnieniem preferencji wyborców w polityce rządów oraz że ciała pochodzące z wyboru działają w sposób daleki od optymalnego. W konkretnych warunkach gry wydaje się, że organizacje publiczne definiują wspólny interes na różne sposoby oraz często używają go do legitymizacji własnych celów organizacyjnych. Ta sytuacja nie może pozostać bez wpływu na naszą ocenę pojęcia „wspólnego interesu”.

Jeżeli określenie „wspólny interes” ma w ogóle jakiegokolwiek znaczenie, to dlatego, że odzwierciedla ono ważność kryteriów takich jak reprezentacja proporcjonalna, otwartość, sprawiedliwość, uczciwość, wiarygodność itd. Należy zauważyć, że cechy te odnoszą się raczej do jakości samego procesu interakcji niż do treści polityk lub decyzji. Właśnie z tego powodu – aby procesy interakcji miały wyżej wymienione cechy, powstał instrument zwany zarządzaniem siecią. Jest to środek umożliwiający zapewnienie wysokiej jakości i otwartości procesów. Jeżeli w ten sposób zdefiniuje się reprezentowanie wspólnego interesu, nie ma powodu upierać się przy stwierdzeniu, że uczestnictwo w procesach rozgrywających się w sieciach jest sprzeczne ze wspólnym interesem. Wręcz przeciwnie, skoro organizacje rządowe mają za zadanie podejmować działania na rzecz wspólnego interesu, powinny one – zamiast powstrzymać się od gier sieciowych – aktywnie je organizować i zarządzać nimi.

Pozostaje jeszcze zarzut, że rola ciał reprezentatywnych będzie ulegać ograniczeniu poprzez zaangażowanie w procesy negocjacji z partnerami prywatnymi i półprywatnymi (Rhodes 1997). Ze względu na nieprzejrzyste i niekontrolowane procesy rozgrywające się w sieciach prymat polityki rzeczywiście będzie zagrożony. Można też jednak argumentować, że dzięki odpowiedzialnemu i rozważnemu uczestnictwu w działaniach sieci rząd zdoła uchronić procesy polityczne przed tego rodzaju niekorzystnymi zjawiskami. Podejście oparte na sieciach, wraz ze spostrzeżeniami na temat zarządzania procesami i konstytucji sieci, stara się przyczynić do zwiększenia otwartości oraz demokratycznego charakteru procesów interakcji zachodzących w sieciach powiązań.

## 6.2. Zarządzanie publiczne w sieciach: role organizacji rządowych

Rządy mają do wyboru następujące możliwości działania w kontekście sieci.

Po pierwsze, mogą podjąć decyzję o nieuczestniczeniu w grach sieciowych. Oznacza to, że będą próbować jednostronnie narzucać własne idee i wizje celów innym aktorom społecznym. Wymaga to poważnych inwestycji w proces decyzyjny oraz w działania wdrożeniowe, ponieważ istnieją zależności, z którymi rządy i tak będą musiały sobie poradzić; będą one także potrzebować siły do przełamania wpływów opozycji. Wiąże się to z wysokim ryzykiem: czy dla obranej strategii istnieje wystarczające i stabilne poparcie polityczne? Jaką możemy mieć pewność, że osiągnięcie danego celu oznacza wzrost skuteczności i sprawności, zważywszy na to, że formułowanie polityk opiera się na niedoskonałych informacjach oraz na konieczności uwzględnienia we własnych działaniach zachowań strategicznych grup docelowych? I jak tego rodzaju zachowanie wpływa na stosunki ze stronami, od których uzależniony jest rząd w podobnych sytuacjach zarówno obecnie, jak i w przyszłości?

Po drugie, rządy mogą postanowić, że będą wykonywać swoje zadania we współpracy z innymi aktorami: publicznymi, półpublicznymi i prywatnymi. Często rozpoczęcie dialogu z organizacjami pozarządowymi uznaje się za jak najbardziej uzasadnioną, standardową procedurę działania. Wyraźnie mówimy tutaj o współpracy z innymi aktorami publicznymi, ponieważ nie można wykluczyć, że różne organizacje rządowe podczas wykonywania własnych zadań odkrywają zależność od innych organizacji rządowych. Jednak nie każdą formę współpracy wypada uznać za dopuszczalną ani za wykonalną. Na przykład relacje hierarchiczno-kontrolne między aktorami publicznymi mogą ograniczać możliwości współpracy w poziomie.

Po trzecie, rządy mogą przyjąć rolę instytucji zarządzającej procesem i starać się wspomagać interakcje mające na celu rozwiązywanie pewnych problemów lub realizację projektów. Fakt, iż rząd powinien chronić wspólny interes, strzec wartości demokratycznych oraz publicznie odpowiadać za swoje postępowanie, często sprawa,

że jest jak najbardziej do przyjęcia dla innych aktorów w roli zarządzającego procesem. Jednak odgrywanie tej roli przez rząd nie zawsze jest możliwe ani sensowne. Przykładowo w drugiej połowie lat 80. XX w. holenderskie Ministerstwo Mieszkalnictwa, Planowania Przestrzennego i Środowiska zarządzało procesem planowania rozbudowy pewnego krajowego lotniska. Okazało się, że miało ono poważne trudności z ochroną środowiska naturalnego, podczas gdy jednocześnie miało pełnić funkcję bezstronnego menedżera procesu.

Po czwarte, rządy mogą wybrać dla siebie rolę budowniczą sieci. Ze względu na szczególne zasoby pozostające w gestii rządów oraz na ich rolę jako rzeczników wspólnego interesu wydają się one wręcz stworzone do tej roli. Niemniej strategię nakierowaną na zmianę cech sieci mają to do siebie, że muszą być realizowane w toku gry i powstają w procesie negocjacji z innymi zaangażowanymi stronami, w przeciwnym razie będą nietrwałe. Co więcej, tego rodzaju zmian nie da się osiągnąć błyskawicznie. Oznacza to z kolei, że konstytucja sieci nie odgrywa zasadniczej roli w realizacji merytorycznych celów rządu w warunkach konkretnej gry (zob. Hood, Jackson 1991). Poważne niebezpieczeństwo związane z uczestnictwem rządów w grach polega na tym, że cztery omówione powyżej role mogą ulec pomieszaniu. Dzieje się tak z przyczyn strategicznych lub w przypadkach, gdy rząd nie ma doświadczenia w odgrywaniu nowej roli i w trudnej sytuacji ucieka się do starych, wypróbowanych metod działania. Ernst ten Heuvelhof (1993) wspomina o niebezpieczeństwie, jakie niesie ze sobą zmienność ról między postawą opartą na narzucaniu pewnych rozwiązań i postawą gotowości do negocjacji. Powyżej omówiliśmy już zagrożenia związane z próbami osiągnięcia określonych celów przy jednoczesnym zarządzaniu siecią. Ponadto wpływanie na strukturę sieci i zarządzanie procesami niekoniecznie bywają ze sobą zgodne. Jak widać, tego rodzaju pomylenie ról może prowadzić do nieporozumień i konfliktów wśród aktorów, może też przysporzyć kosztów nie tylko w postaci obniżenia efektywności działania, lecz także wiarygodności oraz poparcia dla rządu.

## 7. Podsumowanie

W niniejszym artykule podjęliśmy próbę uzasadnienia stwierdzenia, że podejście oparte na sieciach powiązań rozwinęło się w stosunkowo złożoną konstrukcję teoretyczną mającą podstawy empiryczne oraz indywidualne rysy. Naszym zdaniem za pomocą tej konstrukcji można analizować, objaśniać i oceniać przebieg procesów politycznych. Zaproponowaliśmy także wskazówki, na których można oprzeć zalecenia dotyczące strategii, zarządzania grą i struktur sieci.

Mimo znacznej liczby prac naukowych podejście oparte na sieciach powiązań trudno uznać za powszechnie przyjęte ramy teoretyczne wpływające na działania sektora publicznego. Dlatego nie może zaskakiwać, że opisowe i objaśniające aspekty teorii do chwili obecnej budziły większe zainteresowanie niż opracowywane na jej podstawie zalecenia. Uważamy jednak, że teoria sieci okaże się ważnym źródłem inspiracji dla rozwoju zarządzania publicznego. Charakter zadań, w obliczu których stają rządy współczesnych złożonych społeczeństw, nie pasuje do relacji nakazowo-kontrolnych. Ze względu na wieloznaczność i złożoność tych zadań rządy będą musiały nauczyć się nawiązywać partnerstwa z innymi stronami, a strategie zarządzania siecią będą musiały stać się częścią ich standardowych procedur działania.

W Holandii poglądy te zyskały szeroką akceptację. Rozpoczęto nawet eksperymenty w dziedzinie kształtowania polityk publicznych. W procesie tym uczestniczą politycy, urzędnicy państwowi, firmy prywatne, różne grupy interesu i obywatele. Jednocześnie dostrzega się wahania i opór wobec porzucania istniejących procedur, do dobrowolnej rezygnacji z wpływów i możliwości jednostronnego określania treści polityk. W konsekwencji eksperymenty te często pozostają na uboczu, są także przyjmowane z niewielkim entuzjazmem.

Dokąd więc zmierzamy? Uważamy, że nie można przecenić wagi dalszego rozwoju, badań oraz oceny treści, uwarunkowań i implikacji podejścia opartego na sieciach powiązań jako teorii normatywnej dla dziedziny zarządzania publicznego. Umożliwi to przede wszystkim wypracowanie strategii zarządzania siecią na poziomie konkretnych technik i instrumentów wsparcia.

Do tej pory ten aspekt opisywanego podejścia był przedmiotem prac o charakterze przeważnie teoretyczno-koncepcyjnym. Naszym zdaniem nadszedł czas na zastosowanie tych idei w praktyce oraz poddanie ich badaniom empirycznym. W tej kolejnej fazie niewątpliwie pojawią się zupełnie nowe praktyczne wyzwania oraz zostaną sformułowane nowe pytania badawcze.

Drugie zagadnienie, które zasługuje na uwagę, odnosi się do uwarunkowań instytucjonalnych wprowadzania strategii zarządzania siecią. Jakie są bariery instytucjonalne i jak można je przezwyciężyć? Jakie bodźce zachęcają lub zniechęcają organizacje rządowe do podejmowania wzajemnej współpracy? Jakie rozwiązania międzyorganizacyjne w zakresie mediacji i arbitrażu są dostępne w sektorach kształtowania polityk na różnych poziomach rządu? Ten motyw instytucjonalny wskazuje także na możliwość prowadzenia międzynarodowych badań porównawczych. Czy teoria sieci to typowy wytwór krajów rządzonych przez koalicje, silnej kultury politycznej opartej na konsensusie i zdecentralizowanego ustroju państwa? Czy tego rodzaju rozwiązania byłyby równie popularne w państwach unitarnych działających na bazie systemu większościowego? W takim razie, czy strategie zarządzania siecią są uniwersalne, czy też podlegają teorii zależności od ścieżki rozwojowej?

Po trzecie, pojawia się pytanie dotyczące dalszych implikacji zastosowań teorii sieci. Praktyczne zastosowanie idei zarządzania siecią oznacza konieczność zdefiniowania na nowo tradycyjnych ról odgrywanych przez polityków i urzędników państwowych, a także zaangażowania grup interesu oraz udziału obywateli. Wspomnieliśmy wcześniej o konieczności zmiany definicji pojęcia wspólnego interesu. To samo dotyczy kwestii pierwszeństwa polityki i rozliczalności. Czy zarządzanie siecią oznacza koniec polityki, czy też politycy będą w stanie wymyślić dla siebie nowe pierwszoplanowe role? Czy współpraca rządów z innymi stronami prowadzi do rozmywania odpowiedzialności, czy też da się znaleźć nowe rozwiązania i procedury, które pozwolą zarówno na efektywną współpracę, jak i na zachowanie odpowiedzialności?



## Bibliografia

- Aldrich H. (1979). „Organisations and environments”. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Aldrich H., Whetten D.A. (1981). „Organisation-sets, action-sets and networks: Making the most out of simplicity”, w: P.C. Nystrom, W.H. Starbuck (red.), *Handbook of Organizational Design*. Oxford: Oxford University Press.
- Allison G.T. (1971). *The Essence of Decision*. Little Boston, MA: Brown and Company.
- Bachrach P., Baratz M.S. (1962). „Two faces of power”, *American Political Science Review*, nr 56(4).
- Barney J.B., Hesterly W. (1996). „Organisational economics: Understanding the relationship between organisations and economic analysis”, w: S.R. Clegg, C. Hardy, W.R. Nord (red.), *Handbook of Organisation Studies*. London: Sage.
- Benson J.K. (1982). „A framework for policy analysis”, w: D.L. Rogers, D.A. Whetten (red.), *Inter-organisational Co-ordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.
- Blom-Hansen J. (1997). „A new institutional perspective on policy networks”, *Public Administration*, nr 75.
- Börzel T.A. (1998). „Organising Babylon: On the different conceptions of policy networks”, *Public Administration*, nr 76.
- Brans M. (1997). „Challenges to the practice and theory of public administration in Europe”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 9(3).
- Bruijn J.A. de, Ringeling A.B. (1997). „Normative notes perspectives on networks”, w: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Bruijn J.A. de, ten Heuvelhof E.F., in't Veld R.J. (1998). *Procesmanagement. Over Procesontwerp en Besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Services.
- Burns T.R., Flam H. (1987). *The Shaping of Social Organisation: Social Rule System Theory with Application*. London: Sage.
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972). „A garbage can model of organizational choice”, *Administrative Science Quarterly*, nr 17(1).
- Cook K.S. (1977). „Exchange and power in networks of interorganisational relations”, *The Sociological Quarterly*, nr 18(1).
- Crozier M., Friedberg E. (1980). *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*. Chicago, IL – London: University of Chicago Press.
- Dery D. (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*. Kansas, KS: University Press of Kansas.
- Dowding K. (1995). „Model or metaphor? A critical review of the policy network approach”, *Political Studies*, nr 43.
- Forester J. (1989). *Planning in the Phase of Power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Friend J.K., Power J.M., Yewlett C.J.L. (1974). *Public Planning: The Inter-Corporate Dimension*. London: Tavistock Publications.
- Giddens A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. London – Berkeley: Macmillan.
- Glasbergen P. (red.) (1995). *Managing Environmental Disputes: Network Management as an Alternative*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Hanf K., Scharpf F.W. (red.) (1978). *Interorganisational Policy Making*. London: Sage.
- Hindmoor A. (1998). „The importance of being trusted: Transaction costs and policy network theory”, *Public Administration*, nr 76.
- Hirst P. (1994). *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hjern B., Porter D.O. (1981). „Implementation structures: A new unit for administrative analysis”, *Organisational Studies*, nr 3.
- Hood C.C., Jackson M. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hufen J.A.M., Ringeling A.B. (red.) (1990). *Beleidsnetwerken: Overheids – semi-overheids – en particuliere organisaties in wisselwerking*. s-Gravenhage: VUGA.
- Kickert W.J.M. (red.) (1997). *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (red.) (1997). *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn E.H. (1996a). *Regels en Sturing in Netwerken. De Invloed van Netwerkgeregels op de Herstructurering van Naoorlogse Wijken*. Delft: Eburon.
- Klijn E.H. (1996b). „Analysing and managing policy processes in complex networks: A theoretical examination of the concept policy network and its problems”, *Administration and Society*, nr 28.
- Klijn E.H. (1997). „Policy networks: An overview”, w: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M., Termeer C.J.A.M. (1995). „Managing networks in the public sector”, *Public Administration*, nr 73(3).
- Knight J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Kooiman J. (red.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Laumann E.O., Knoke D. (1987). *The Organisational State: Social Choice in National Policy Domains*. Wisconsin, WI: University of Wisconsin Press.
- Levine S., White P.E. (1961). „Exchange as a conceptual framework for the study of interorganisational relationships”, *Administration Science Quarterly*, nr 5.
- Lindblom C.E. (1965). *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. London: Free Press.
- Lindblom C.E., Cohen D.K. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven, CT-London: Yale University Press.
- Mandell M.P. (1990). „Network management: Strategic behavior in the public sector”, w: R.W. Gage, M.P. Mandell (red.), *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*. New York: Praeger.
- March G. (1988). „The technology of foolishness”, w: J.G. March (red.), *Decisions and Organisations*. Oxford: Basil Blackwell.
- March J.G., Olsen J.P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Marin B., Mayenz R. (red.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. New York: Free Press.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Milward H.B., Wamsley G.L. (1985). „Policy subsystems, networks, and the tools of public management”, w: K. Hanf, Th.A.J. Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary System*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Negandhi A.R. (red.) (1975). *Interorganisation Theory*. Kansas City: Kansas University Press.
- Osborne D., Gaebler T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ostrom E. (1986). „A method of institutional analysis”, w: F.-X. Kaufman, G. Majone, V. Ostrom (red.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector: The Bielefeld Interdisciplinary Project*. Berlin: De Gruyter.
- Ostrom E., Gardner R., Walker J. (1994). *Rules, Games and Common Pool Resources*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- O'Toole L.J. (1988a). „Strategies for intergovernmental management: Implementing programs in interorganisational networks”. *Journal of Public Administration*, nr 25(1).
- O'Toole L.J. (1988b). „Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration”, *Public Administration Review*, nr 57(1).
- Pollitt C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pröpper I.M.A.M. (1996). „Success and failure in the management of policy networks”, *Beleidswetenschap*, nr 10(4).
- Provan K.G., Brinton M.H. (1995). „A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems”, *Administrative Science Quarterly*, nr 40.
- Rein M., Schön D. (1992). „Reframing policy discourse”, w: F. Fischer, J. Forester (red.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Rhodes R.A.W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Farnborough: Gower.
- Rhodes R.A.W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Subsectorial Governments of Britain*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes R.A.W. (1996). „The new governance: Governing without government”, *Political Studies*, nr 44(4).
- Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Government*. Buckingham: Open University Press.
- Ripley R.B., Franklin G. (red.) (1987). *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*. Homewood, IL: Dorsey.
- Salancik G. (1995). „Wanted: A good network theory of organization”, *Administrative Science Quarterly*, nr 40.
- Scharpf F.W. (1978). „Interorganizational policy studies: Issues, concepts and perspectives”, w: K. Hanf, F.W. Scharpf (red.), *Interorganisational Policy Making*. London: Sage.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf F.W., Reissert B., Schabel F. (1978). „Policy effectiveness and conflict avoidance in intergovernmental policy formation”, w: K. Hanf, F.W. Scharpf (red.), *Interorganisational Policy Making*. London: Sage.
- Susskind L., Cruikshank J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches Resolving Public Disputes*. New York: Basic Books.

Teisman G.R. (1992/1995). *Complexe Besluitvorming: Een Pluricentrisch Perspectief op Besluitvorming over Ruimtelijke Investeringsen*. 's-Gravenhage: VUGA.

Ten Heuvelhof E.F. (1993). *Gedragennormen voor Overheden in Horizontale Structuren*. 's-Gravenhage: VUGA.

Weick K.E. (1979). *The Social Psychology of Organizing* (2 wyd.). New York: Random House.

Wilks S., Wright M. (1987). *Comparative Government Industry Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Williamson O.E. (1979). „Transaction costs economics: The governance of contractual relations”, *Journal of Law and Economics*, nr 22(2).

## **Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance**

In this article we address the elaboration of the central concepts of a theory of networks and of network management. We suggest that the network approach builds on several theoretical traditions. After this we clarify the theoretical concepts and axioms of the policy network approach and argue that this framework has important explanatory power both on the level of strategic interaction processes as well as on the level of institutional relations. We argue that government's special resources and its unique legitimacy as representative of the common interest make it the outstanding candidate for fulfilling the role of network manager, a role which means arranging and facilitating interaction processes within networks in such a way that problems of under or non representation are properly addressed and interests are articulated and dealt with in an open, transparent and balanced manner.

Key words: representation of the common interest, government, policy networks, theory of networks, public management.