

Joe Wallis, Brian Dollery

Alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej

Zarządzanie Publiczne nr 11 (1), 71-88

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Joe Wallis, Brian Dollery

Alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej¹

Narzędzia nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI) mogą być bardzo przydatne w próbach zrozumienia wzrastającej złożoności działań samorządów. Samorządy lokalne, starające się nawiązać partnerską współpracę z innymi organizacjami, muszą podjąć decyzję, czy rozwiązywać problemy koordynacji poziomej za pomocą mechanizmów rynkowych, hierarchicznych czy też sieciowych. NEI może wykazać, że tam, gdzie inne mechanizmy rządzenia są niepełne lub wiążą się z wysokimi kosztami transakcyjnymi, zaufanie i współpraca mogą się nieformalnie rozwijać jako część procesu, dzięki któremu interakcje o charakterze sieciowym „zakorzeniają się” w sobie nawzajem. Pokazujemy, jak można zmodyfikować omawiane podejście z uwzględnieniem ekspresyjnego wymiaru zachowania w sieciach opartych na nadziei, których członków wiążą nie tyle struktury zależności od zasobów, ile nadzieja na osiągnięcie wspólnych celów. By połączyć te sieci w partnerstwa z udziałem wielu organizacji, samorządy lokalne będą musiały podjąć się roli zarówno przywódcy, jak i facylitatora.

Słowa kluczowe: nowa ekonomia instytucjonalna, narzędzia nowej ekonomii instytucjonalnej, alternatywne mechanizmy rządzenia na szczeblu samorządów lokalnych

Wstęp

Mimo znacznego zróżnicowania funkcji spełnianych przez samorządy lokalne oraz źródeł ich dochodów w różnych krajach w ciągu ostatnich dwudziestu lat daje się zauważyć globalna tendencja ku wzrastającej złożoności lokalnego sektora publicznego. Bailey (1999, s. 262) zauważa, że tendencja ta ze szczególną siłą pojawia się w krajach rozwiniętych, w których „odejście od monolitycznych, hierarchicznych, wysoce standaryzowanych, biurokratycznych technologii produkcji ku mikro korporacyjnym organizacjom połączonym w sieci zdominowane przez zaspokajanie potrzeb konsumpcji, a nie produkcji” stanowi, jego zdaniem, przejście od „sprawowania władzy do rządzenia” na szczeblu lokalnym.

W niniejszym artykule podjęto próbę wyjaśnienia, jak dalece teoria ekonomiczna może pomóc zrozumieć tę złożoność. Autorzy wy-

rażają pogląd, że o ile teoretyczna perspektywa wyboru publicznego – grup interesu zwraca uwagę na podatność samorządów lokalnych na różnego rodzaju niepowodzenia w sferze zarządzania (Kerr 1999; Wallis 1999), o tyle będzie miała trudności z właściwym uchwyceniem złożoności i potencjału „nowoczesnego” samorządu. W szczególności może nie uwzględniać wykazywanych przez nie zdolności do tworzenia sieci w krajach, w których odegrały one kluczową rolę, tworząc partnerstwa wieloorganizacyjne (PWO) z udziałem agencji rządowych, przedsiębiorców, grup i stowarzyszeń społecznych. Najpierw zastanowimy się, w jakim stopniu nowa ekonomia instytucjonalna pomaga zrozumieć tę zdolność, odwołując się do analizy kosztów transakcyjnych, hierarchii i sieci. Głównym celem tego artykułu jest wysunięcie propozycji modyfikacji standardowych założeń teorii ekonomicznej, na których opiera się to podejście, by odróżnić „gry ekspresyjne”, rozgrywane w sieciach opartych na nadziei (*hope-based networks* – HBN), od „gier strategicznych” dominujących w sieciach opartych na interesach (*interest-based networks* – IBN), co umożliwi lepsze porównanie roli facylitatora odgrywanej zwykle przez sa-

Joe Wallis – profesor ekonomii, Uniwersytet Amerykański Sharjah.

Brian Dollery – profesor ekonomii, Uniwersytet New England.

¹ Przełożył Rafał Śmietana.

morządy lokalne w tych drugich z bardziej wymagającą rolą „przywódcy transformacyjnego”, która może okazać się konieczna w tych pierwszych. By właściwie scharakteryzować każdą z nich, należy przyjąć założenie, że samorządy lokalne pochodzą z demokratycznego wyboru i posiadają mandat w kategoriach „właściwości ogólnej” lub na mocy ustawodawstwa, które określa charakter wzajemnych relacji szczebla centralnego ze szczeblem lokalnym, co dotyczy także tworzenia partnerstwa z innymi organizacjami w celu pobudzania szeroko pojętego rozwoju społeczności lokalnych.

Artykuł dzieli się logicznie na cztery główne części. Część 1 koncentruje się na formach zaangażowania samorządów lokalnych w partnerstwa wieloorganizacyjne. W części 2 korzystamy z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej do zbadania, jak poziome problemy z koordynacją w obrębie tych struktur można rozwiązać kolejno przez odwołanie się do rynków, hierarchii i sieci. Część 3 zawiera sugestie modyfikacji teorii ekonomicznej, umożliwiające przeprowadzanie porównań między sieciami opartymi na interesach z sieciami opartymi na nadziei. Część 4, kończąca artykuł, porównuje przywództwo transformacyjne z facylitacyjną rolą władz lokalnych, jaką będą musiały odegrać w obu rodzajach sieci, z którymi mają do czynienia w swoich partnerstwach wieloorganizacyjnych.

1. Zaangażowanie samorządu lokalnego w partnerstwa wieloorganizacyjne

Wydaje się, że istnieją dwa główne sposoby zaangażowania się samorządów lokalnych w partnerstwa wieloorganizacyjne. Po pierwsze, władze centralne mogą kooptować organy samorządu lokalnego wraz z innymi organizacjami do inicjatyw, np. w dziedzinie porządku publicznego, podejmowanych na rzecz mieszkańców danej społeczności. Po drugie, samorządy lokalne mogą podejmować własne inicjatywy partnerskie we współpracy z innymi organizacjami. Do typowych przykładów zaliczają się sytuacje, w których samorządy inicjują współdziałanie z przywódcami lokalnego biznesu i szkołami wyższymi w celu ułatwienia rozwoju małych przedsiębiorstw lub opracowania strategii mają-

cych na celu zwiększenie atrakcyjności regionu dla nowych inwestorów. W wielu krajach samorządy lokalne wykazują dużą aktywność w inicjowaniu współpracy z przedsiębiorstwami, organizacjami społecznymi i stowarzyszeniami lokalnymi w dziedzinie rewitalizacji obszarów miejskich i wiejskich, jak również w dziedzinie opieki społecznej, oświaty, polityki środowiskowej oraz innych dziedzinach (Lowndes, Skelcher 1998, s. 314).

W ciągu ostatnich dwudziestu lat tendencje te – jak się wydaje – przybierają na sile, zwłaszcza że w wyniku „dekrementacyjnej” polityki fiskalnej dysponujące coraz szczuplejszymi środkami samorządy lokalne znalazły się pod wzrastającą presją zmuszającą do zdobywania nowych źródeł finansowania własnych działań. W tym zakresie PWO mogą umożliwić samorządom lokalnym uzyskanie dostępu do źródeł finansowania, wymagających finansowego i rzeczowego wkładu ze strony sektorów prywatnego i społecznego. Mogą także zwrócić się do partnerów z sektora prywatnego w celu przewycięzania ograniczeń sektora publicznego w dostępie do rynków kapitałowych (Mackintosh 1992).

W tym samym okresie zmiany w zakresie organizacji i zarządzania, zachodzące na wszystkich szczeblach sprawowania władzy, rozszerzyły też zakres i możliwości działania partnerstw wieloorganizacyjnych. Dotyczy to szczególnie restrukturyzacji wielkich struktur biurokratycznych w agencje zajmujące się realizacją pojedynczych celów (Hood 1991), które w pewnych przypadkach przekazano sektorowi prywatnemu, a w innych „utrzymuje się na dystans”, stosując quasi-rynkowe rozwiązania, takie jak rozdział płatnika od dostawcy usług. Rozwiązania te doprowadziły do defragmentaryzacji sektora publicznego. Gwałtowny wzrost liczby różnych agencji odpowiedzialnych za kształtowanie i realizację polityk spowodował, że problemy koordynacji poziomej, powstające w tym „wielocentrycznym obszarze” (Rhodes 1997, s. xii), często próbuje się rozwiązywać na szczeblu lokalnym, na którym POW zapewniają środki do realizacji strategicznych kierunków działania i pomagają zachować ich koordynację.

Główną cechą POW jest ich zasadnicza wewnętrzna „struktura zależności od zasobów” (Rhodes 1988). Zależność ta powstaje, gdyż gru-

py i organizacje, które mogłyby do nich należeć, kontrolują różne ilości i rodzaje zasobów – zaliczają się do nich władza, legitymizacja, środki finansowe, informacje itd. Dlatego znaczne korzyści mogłyby przynieść im wdrożenie takich rozwiązań jak konsultacje, poszukiwanie kompromisowych rozwiązań i negocjacje. W ich wyniku powstaje system koordynacji poziomej, dzięki któremu rozproszone zasoby można zmobilizować i wykorzystać, tak by „można było podjąć zbiorowe (lub równoległe) działania w celu realizacji wspólnej polityki” (Kenis, Schneider 1991, s. 36).

Wydaje się, że na drodze do powstania tego systemu koordynacji poziomej istnieją dwie główne przeszkody. Pierwsza z nich dotyczy dylematu więźnia zwanego także przetargowym; mamy z nim do czynienia w sytuacjach, w których odstępstwo od współpracy przynosi oporzystycznie racjonalnym graczom większe korzyści niż dostosowanie się do uzgodnionych reguł, ze względu na ryzyko, iż zostaną oni oszukani (Scharpf 1992). Niektórzy aktorzy mogą odmówić przekazania zasobów, które zgodzili się wnieść do partnerstwa, i spróbować „jazdy na gapę”, korzystając z wkładu wniesionego przez innych partnerów na rzecz realizacji wspólnych celów. Po drugie, mamy do czynienia z tym, co Borzel (1998) nazywa dylematem strukturalnym, który powstaje dlatego, że aktorzy angażujący się w proces podejmowania decyzji w ramach partnerstwa to często rzeczownicy interesów różnych grup. Jak ujmuje to autorka: „Koordynacja pozioma między organizacjami opiera się pertraktacjach między przedstawicielami tychże organizacji. Przedstawiciele ci nie są zupełnie samodzielni w procesie pertraktacji, gdyż podlegają kontroli ze strony członków własnej organizacji. Te wewnątrzorganizacyjne ograniczenia mają poważne konsekwencje dla kierunków działań przedstawicieli i wiarygodności ich zobowiązań powziętych podczas pertraktacji międzyorganizacyjnych, co utrudnia osiągnięcie konsensusu w tym procesie z dwóch powodów: po pierwsze, ze względu na własne interesy przedstawicieli organizacji i po drugie, ze względu na niepewność wywołaną kontrolą wewnątrzorganizacyjną i koniecznością wewnątrzorganizacyjnego wdrożenia kompromisów międzyorganizacyjnych” (ibidem, s. 261).

Teraz zaprezentujemy oferowane przez nową ekonomię instytucjonalną (NEI) instrumenty służące do porównywania trzech głównych rodzajów rozwiązań instytucjonalnych problemów z koordynacją działań między organizacjami.

2. Podejście NEI do porównywania rynków, hierarchii i sieci

Podejmowane przez ekonomistów próby odróżnienia alternatywnych rozwiązań instytucjonalnych od poziomych problemów z koordynacją często za punkt wyjścia przyjmują rozdział rynków i hierarchii jako odmiennych mechanizmów rządzenia związanych z określonymi rodzajami kosztów transakcyjnych, eksponowany przez nowatorskich przedstawicieli tradycyjnego nurtu NEI (Coase 1937; Williamson 1985). Późniejsze prace utrzymane w tej tradycji dodały do powyższego schematu trzecią kategorię. W rezultacie powstały różne triady terminologiczne: rynki, hierarchie i sieci (Thompson i wsp. 1991), społeczność, rynek i państwo (Streek, Schmitter 1985), rynki, biurokracja i klany (Ouchi 1991), cena, władza i zaufanie (Bradrach, Eccles 1991) oraz rynki, polityka i solidarność (Mayntz 1993). W pewnym sensie wszystkie z nich nawiązują do wprowadzonego przez Bouldinga rozróżnienia między wymianą, zagrożeniem i relacjami integracyjnymi. Chociaż wyżej wymienione systemy kładą nacisk na odmienne aspekty zjawiska, można na ich podstawie wyróżnić trzy idealne typy, co pokazano w tabeli 1 (opracowanej na podstawie: Powell 1991). Należy jednak pamiętać, że jak wskazują Bradrach i Eccles (1991, s. 289), „w świecie empirycznym cena, władza i zaufanie łączą się z sobą nawzajem na różne sposoby”.

Rynkowe mechanizmy rządzenia

Tabela 1 pokazuje, że jedno z możliwych rozwiązań problemu koordynacji poziomej w POW może stanowić rynkowy system rządzenia, w którym wkłady zasobów różnych partnerów byłyby określone na mocy prawnie obowiązujących kontraktów. Jednak do nadzorowania takiego „kontraktowego” sposobu rządzenia konieczna jest przynajmniej szcątkowa hierarchia.

Tab. 1. Modele rządzenia: rynkowy, hierarchiczny i sieciowy

| | Rynkowy | Hierarchiczny | Sieciowy |
|--------------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------------|
| Podstawa normatywna | kontrakt prawa własności | stosunek pracy | uzupełnianie się silnych stron |
| Środki komunikacji | ceny | ustalony porządek działań | relacyjne |
| Metody rozstrzygania konfliktu | pertraktacje cenowe droga sądowa | nakazy administracyjne, nadzór | zasada wzajemności, obawa o własną reputację |
| Stopień elastyczności | wysoki | niski | średni |
| Stopień zaangażowania | niski | średni | wysoki |
| Atmosfera lub klimat | precyzja oraz/lub podejrzliwość | formalna, biurokratyczna | otwartość, elastyczność, wzajemne korzyści |
| Preferencje aktorów | niezależne | zależne | współzależne |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Powell 1991.

Mogłaby ona mieć postać struktury organizacyjnej, takiej jak agencja zarządzająca wyposażona w zdolność prawną do zawierania kontraktów z różnymi partnerami i zarządzania nimi. Implikacje praw własności majątkowej oraz kluczowe cechy tego zasadniczo rynkowego sposobu rządzenia zwięźle podsumowali Lowndes i Skelcher (1998, s. 318): „Mechanizmy cenowe to środki pośredniczące we wzajemnych kontaktach, z tym że sytuacje konfliktowe mogą wymusić pertraktacje lub wystąpienie na drogę sądową w celu doprecyzowania zobowiązań zaangażowanych stron. Rynki dają aktorom znaczną elastyczność pod względem ich zainteresowania zawieraniem koalicji, chociaż konkurencyjny charakter otoczenia i podejrzania żywione przez strony mogą ograniczyć zakres zaangażowania we wszelkie przedsięwzięcia oparte na współpracy”.

Ten mechanizm rządzenia może wiązać się z wystąpieniem pewnych kosztów transakcyjnych, które sprawiają, że jest on niepełny w przypadku POW. Hindmoor (1998, s. 30) zidentyfikował cztery różne źródła kosztów transakcyjnych, które mogłyby wywołać tego rodzaju efekt. Są to „złożoność”, „asymetrie władzy”, „asymetrie informacji” oraz „częstość dokonywania transakcji”.

Odnosząc się do złożoności, Hindmoor dowodzi, że „zapropozowana wymiana jest tym bardziej złożona, im większa liczba ewentual-

ności, które muszą uwzględnić *ex ante* obie strony, zanim będą mogły określić, co *ex post* będzie stanowić zadowalające wypełnienie umowy” (s. 30). Liczba ewentualności, które pojawiają się w POW, może po prostu okazać się zbyt duża i dlatego nie da jej się zadowalająco ująć w systemie kontraktów. Ponadto cechy „doskonałej współpracy” – osąd, entuzjazm i inicjatywa – których można oczekiwać od zainteresowanych stron zaangażowanych w uzgodnienia o współpracy, mogą po prostu okazać się zbyt trudne do zdefiniowania w kategoriach kontraktu.

Oprócz tych elementów złożoności potencjalny wpływ asymetrii władzy może odstręczać pewne grupy i organizacje od uczestnictwa w tych działaniach. W związku z tym Hindmoor (1998) sugeruje, że niektóre strony mogą nie być zainteresowane zawieraniem kontraktów z agencjami rządowymi ze względu na obawy, iż nie uda im się narzucić przestrzegania warunków umowy lub uzyskania odszkodowania na drodze sądowej ze względu na jedyną w swoim rodzaju zdolność rządu do „unieważniania lub lekceważenia wyroków wydanych na jego niekorzyść” (ibidem, s. 31). Lowndes i Skelcher (1998) zauważyli, że tam, gdzie postanowienia zawarte w kontraktach wykorzystuje się do realizacji programów przez POW, asymetria władzy może działać na niekorzyść organizacji ochotniczych i społecznościowych. Mimo „oficjalnych nacisków” na uczestnictwo społecz-

ności lokalnych w przedsięwzięciach mających na celu rewitalizację miast, badanych przez autorów w Wielkiej Brytanii, organizacje te były często z nich wykluczane. Oto komentarz jednej z osób, z którą przeprowadzono wywiad: „Jeżeli przedstawiciele sektora ochotniczego (wolontariatu) nie są wystarczająco silni i atrakcyjni, w partnerstwach z reguły nie ma dla nich miejsca. Małe i wyspecjalizowane organizacje ochotnicze nie dysponują wystarczającą siłą przebicia ani kompetencjami koniecznymi do uczestnictwa w tym procesie. Organizacje te są wartościowe, ponieważ wnoszą ogromną energię i zaangażowanie, lecz potrzebują wpływów politycznych i rozwiązań strategicznych, by znaleźć swoje miejsce w partnerstwach” (ibidem, s. 327).

Trzecie i bardzo znane źródło kosztów transakcyjnych związanych z działaniami opartymi na kontraktach to asymetria informacji. Tego rodzaju zjawiska „zdarzają się i komplikują wymianę, gdy istotne okoliczności są znane jednej lub więcej, lecz nie wszystkim stronom danej transakcji” (Hindmoor 1998, s. 31). Wykazywana przez rynkowych aktorów skłonność do traktowania informacji jako składnika majątku, który należy wykorzystać do uzyskania przewagi zarówno nad współpracownikami, jak i nad konkurentami, może hamować swobodny przepływ informacji i powodować utrzymywanie się asymetrii informacji w większym stopniu niż w przypadku sieciowych sposobów rządzenia.

Z czwartym źródłem kosztów transakcyjnych wspomnianych przez Hindmoora (1998) mamy do czynienia wtedy, gdy transakcje są „nieliczne”, gdyż „im mniejsza liczba partnerów transakcji, z którymi kontaktuje się aktor w celu osiągnięcia pożądanego celu”, tym bardziej prawdopodobne jest, że „sam akt dopełnienia wymiany może sprawić, iż jeden lub obaj będą bardziej uzależnieni od partnera” (s. 32). Wydaje się to bardziej ogólnym sformułowaniem problemu stopnia wyspecjalizowania czynników zaangażowanych w proces produkcji analizowanego przez Williamsona (1985). W odniesieniu do POW Hindmoor (1998) uważa, że im bardziej złożony system kontraktów pod względem różnych ewentualności oraz im bardziej szczegółowe zadania przydziela się poszczególnym partnerom na mocy kontraktu, tym większa wzajemna zależność partnerów od siebie i tym większe ryzy-

ko oportunistycznego wykorzystania przez innych.

Skoro wyżej wymienione czynniki powodują wzrost kosztów transakcyjnych związanych z rynkowym modelem rządzenia, bardziej efektywne mogą okazać się takie sposoby jak hierarchie lub sieci. Należy jednak również zwrócić uwagę na to, jakiego rodzaju koszty transakcyjne generują te modele. Najpierw prześledzimy je na przykładzie hierarchicznego modelu rządzenia.

Hierarchiczny mechanizm rządzenia

Hierarchiczne rozwiązanie problemów łączących się z koordynacją poziomą w POW mogłoby polegać na ustanowieniu struktury biurokratycznej o jasno określonych cechach: roli, zakresie odpowiedzialności i zależności służbowej służących do koordynacji wkładu różnych organizacji. Taką strukturę mogłaby nadzorować rada partnerstwa, w której liczba głosów poszczególnych przedstawicieli byłaby wyraźnie określona. Rozwiązanie to mogłoby przewyżżyć liczne problemy z koordynacją i współpracą typowe dla modelu rynkowego.

Jednak powstanie tego rodzaju struktury hierarchicznej może pociągać za sobą znaczące koszty transakcyjne związane z koniecznością utrzymywania jej władzy w czasie. Lowndes i Skelcher (1998) odnoszą się do potencjalnie wysokich kosztów negocjacji, które mogłyby towarzyszyć powoływaniu rady partnerstwa: „Tworzenie partnerstw polega na negocjacjach i rywalizacji o to, «kto wejdzie, a kto nie», co stanowi znaczące przesunięcie w stronę struktur hierarchicznych w porównaniu z względnie płynnym członkostwem i niewyraźnie nakreślonymi granicami współpracy przedpartnerkiej. Niekiedy rywalizacja koncentruje się na konkretnym problemie, np. na przydziale miejsc w radzie lub komitecie zarządzającym, a w innych przypadkach dotyczy debat na temat przywództwa, zakresu odpowiedzialności i priorytetów” (ibidem, s. 325).

Wydaje się więc, że koszty transakcyjne związane z ustanawianiem hierarchii łączą się z rywalizacją o władzę między potencjalnymi partnerami. To zjawisko może wyjaśniać, dlaczego struktury hierarchiczne pojawiają się względnie łatwo w przypadkach, w których hierar-

chia władzy w dużej mierze pozostaje bezsporna. Hindmoor (1998, s. 33–34) notuje zatem, że „w przypadku stosunku pracy hierarchia jest atrakcyjna dla obu stron, ponieważ zakłada się, iż pracownik nie posiada żadnych szczególnych preferencji odnośnie do rodzaju zadań przydzielonych mu do wykonania”.

Niestety, taki stan rzeczy jest mało prawdopodobny w przypadku POW, gdyż potencjalni partnerzy „nie mogą zachować obojętności co do kierunku, w którym podejmowane są decyzje władzy, gdyż właśnie na ten kierunek usiłują wywrzeć wpływ” (Hindmoor 1998, s. 34). Nie można też wykluczyć, że rywalizacja o władzę między tymi aktorami może pozostać nierozstrzygnięta, w związku z czym struktura hierarchiczna się nie ukształtuje. W pewnych warunkach powołanie rady partnerstwa będzie możliwe tylko wtedy, gdy umyślnie wykluczy się z niej grupy lub organizacje odmawiające akceptacji jej zwierzchnictwa. Partnerstwo wieloorganizacyjne może więc zostać zmuszone do działania bez ich współpracy. Jednak nawet jeżeli z tej rywalizacji o władzę wyłoni się w miarę inkluzywna struktura, przypuszczalnie będzie miała ona skłonność do formalizacji i rutynizacji, co może doprowadzić do powstania kolejnych kosztów transakcyjnych w postaci spadku elastyczności i innowacyjności.

Może się więc wydawać, że zarówno rynkowe, jak i hierarchiczne modele rządzenia są niepełne lub generują wysokie koszty transakcyjne. Należy zatem zapytać o względną atrakcyjność sieci jako modelu rządzenia partnerstwami z udziałem wielu organizacji. Czy ich powstawaniu i funkcjonowaniu towarzyszą niższe koszty transakcyjne niż rynkom i hierarchiom? Czy są bardziej elastyczne i inkluzywne? A może prowadzą do większego zaangażowania ze strony potencjalnych partnerów? Poniżej podejmiemy próbę odpowiedzi na te pytania.

Sieciowy mechanizm rządzenia

Sieci nie można odróżnić od innych mechanizmów rządzenia wyłącznie na podstawie obecności zaufania i braku reguł w relacjach wewnętrznych. Chociaż większość autorów zajmujących się zagadnieniami sieci zgodziłaby się z Hindmoorem (1998, s. 25), że aby zrozumieć

rozwój tych mechanizmów rządzenia, „należy zrozumieć, jak i skąd pojawia się zaufanie”, nie sugeruje to, iż zaufanie nie stanowi także ważnego czynnika obniżającego koszty transakcyjne rynków i hierarchii. Istotna różnica polega na tym, że o ile „rynk i hierarchie generują zaufanie dzięki dostarczaniu gwarancji instytucjonalnych (...), o tyle konstytutywną właściwością sieci jest zaufanie, które nie zależy od obecności formalnych gwarancji zewnętrznych” (s. 34).

Ponadto zaufanie to opiera się na pewności, że aktorzy w sieci nie będą łamać reguł, które zakreślają granice ich zachowania zorientowanego na współpracę. Zasady te kreowano na różne sposoby. Rhodes (1988, s. 42–43) upatruje różnic między różnymi rodzajami „sieci politycznych” w „kodach operacyjnych”, „zasadniczych filozofii działania” i „regułach gry”, które rządzą relacjami wewnątrz nich. Wilks i Wright (1987, s. 305) odnoszą się w podobny sposób do równoznaczności unikania sporów w takich sieciach z „niepisaną konstytucją” rządzącą relacjami wewnętrznymi. Podobnie Jordan i Richardson (1979, s. 100–101) starali się zidentyfikować „porozumienia operacyjne” wpływające „na proces, za którego pośrednictwem podejmowane są decyzje polityczne (...) oraz na panującą wokół nich atmosferę”. Podkreślają znaczenie reguł, które pozwalają aktorom osiągnąć „porozumienia przynoszące korzyść wszystkim uczestnikom” (s. 472). Zgodnie z tym poglądem reguły owe mają charakter konstytutywny dla sieci politycznych, ponieważ dostarczają wszystkim aktorom informacji o spodziewanym postępowaniu innych, dzięki czemu umożliwiają podejmowanie współpracy „w kontekście, w którym uczestnicy znają już wzajemne potrzeby, oczekiwania i doświadczenia” (Jordan 1990, s. 326).

Główna różnica między regułami a porozumieniami rządzącymi relacjami wewnątrz sieci i tymi, które charakteryzują rynki, leży więc, jak się wydaje, w nieformalnym charakterze tych pierwszych. Jak wskazał Hindmoor (1998, s. 35): „Jako że reguły te są nieformalne i niepisane, nie da się ich narzucić w sposób typowy dla prawnie wiążącego i uznanego kontraktu. Przestrzegania tych reguł nie da się także zapewnić, przyznając jednemu aktorowi hierarchiczną władzę nad działaniami innego. Wyraźnie widać, że aktorzy (w sieci) muszą ufać sobie nawzajem, iż nie

wykorzystają własnej pozycji, co więcej, muszą sobie ufać bez jakichkolwiek gwarancji zewnętrznych. To właśnie zaufanie umożliwia powstawanie i przetrwanie tego rodzaju reguł”.

Można by zatem sądzić, że z perspektywy NEI sieci mogą rozwiązać problemy koordynacji poziomej, jednocześnie nie wymagając od członków przeznaczania zasobów na gwarancje instytucjonalne przeciwko zachowaniom oportunistycznym lub niezorientowanym na współdziałanie.

Oczywiście sieci stały się przedmiotem zainteresowania nie tylko NEI, ostatnio badania nad nimi zyskały znaczną popularność. Zdaniem niektórych badaczy (Kenis, Schneider 1991) pojęcie sieci stało się „nowym paradygmatem architektury złożoności”. Rozpowszechnione zastosowanie pojęć związanych z siecią w rozmaitych dyscyplinach znajduje swoje odzwierciedlenie w następujących komentarzach autorstwa Borzel (1998, s. 252): „Mikrobiolodzy opisują komórki w kategoriach sieci informacyjnych, ekolodzy formułują koncepcje środowiska żywego jako systemów sieciowych, informatycy analizują sieci neuronalne, które mają zdolności samoorganizujące i samouczące. We współczesnych naukach społecznych sieci bada się jako nowe formy organizacji społecznej, by wymienić tylko socjologię nauki i techniki, sieci w ekonomii przemysłu, technologie sieciowe w zarządzaniu i w kształtowaniu polityk publicznych”.

Głównym problemem, w obliczu którego stają teoretycy sieci w naukach społecznych, wydaje się dążenie do wyjaśnienia, jak można nawiązywać i rozwijać współpracę w kontekście „współzależnych relacji opartych na zaufaniu, lojalności i wzajemności”, z reguły kojarzonym z sieciami. Większość rozwiązań tego problemu można ująć w dwie kategorie. Pierwsza pochodzi z pewnej odmiany teorii gier strategicznych bardzo dobrze znanej ekonomistom. Podejmuje ona próbę wyjaśnienia procesu kształtowania sieci, odwołując się do interesów o charakterze komplementarnym. Druga wywodzi się z (mniej znanego) pojęcia „gier ekspresyjnych” sformułowanego przez Goffmanna (1959). Postaramy się porównać i przeciwstawić dwa rodzaje sieci: pierwszy oparty na interesach, a drugi „oparty na nadziei”, których zasady działania można wyjaśnić w odniesieniu do dwóch wyżej wspomnianych

odmian gry. Choć gry ekspresyjne, które prowadzą do powstania sieci opartych na nadziei (HBN), jak się wydaje, należą bardziej do domeny psychologii społecznej niż do ekonomii, podejmiemy próbę zasugerowania takich modyfikacji teorii racjonalnego wyboru, by przyczynić się do lepszego wyjaśnienia typowych dla nich interakcji.

3. Sieci oparte na interesach a sieci oparte na nadziei

W ciągu minionych dwudziestu lat teoretycy gier dokonali znacznych postępów w dziedzinie analizy warunków, pod którymi uczestnicy gry mogą sobie wzajemnie ufać i współpracować ze sobą (Axelrod 1984; Coleman 1990; Kreps 1990). Poniższe czynniki odróżniają modele gier zaproponowane przez tych teoretyków od „dylematu więźnia”, które sprawiają, że społecznie suboptymalne strategie niezorientowane na współpracę mogą być racjonalne z perspektywy indywidualnej: liczba aktorów jest stosunkowo niewielka, kontakt z osobami na zewnątrz sieci – ograniczony, interakcja między aktorami odbywa się często, a współpraca w jednej dziedzinie może zależeć od współpracy w innych. W takich warunkach aktorzy kalkulują wpływ nieprzestrzegania reguł rządzących siecią na ich reputację wewnątrz sieci i na przyszły dostęp do niej. W sytuacji, w której każdy członek sieci spodziewa się, że koszty nieprzestrzegania umowy przewyższą korzyści takiego zachowania, istnieją sprzyjające warunki do zaistnienia zaufania i współpracy, zgodnie ze spostrzeżeniem Gambetty (1988, s. 10): „aktorzy ufają, ponieważ mają powód do tego, by zaufać”. Można się więc spodziewać, że powstała w ten sposób sieć oparta na interesach (IBN) będzie działać jako stały mechanizm rządzenia mimo braku formalnych sankcji przeciwko nieprzestrzeganiu rządzących w niej „zasad”.

Wspólnoty polityczne jako sieci oparte na interesach

Hindmoor (1998) zasugerował, że IBN, które wylaniają się z tych powtarzanych gier, najprawdopodobniej przyjmą formę „wspólnot politycz-

nych”, a nie „sieci problemowych”. Rozróżnienie między tymi dwoma rodzajami „sieci politycznych” nakreśliłi Marsh i Rhodes (1992, s. 25), co pokazano tabeli 2.

Aby rządzenie w ramach wspólnoty politycznej POW przybrało formę IBN, wydaje się, że komplementarność zainteresowań partnerów powinna wynikać ze względnie zrównoważonej struktury zależności od zasobów. Dlatego dostęp do POW musi być ograniczony do tych partnerów, którzy mogą wnieść znaczący wkład w postaci tychże zasobów. Ponadto wkład ten nie powinien ograniczać się do konkretnego projektu, lecz trwać w ramach ciągłego procesu o charakterze politycznym lub ciągu wzajemnie ze sobą powiązanych zagadnień, w odniesieniu do których między aktorami występuje milcząca lub paradigmatyczna zgoda. Konieczność wchodzenia

w „częste interakcje wysokiej jakości” w związku z tymi zagadnieniami skutkuje przekształceniem „jednorazowej” gry w relację o charakterze powtarzalnym. Gdy negocjacje zaczynają zakorzeniać się w innych negocjacjach, mogą pojawić się zaufanie i współpraca, ponieważ aktorzy zdają sobie sprawę, że złamanie zasad współpracy w jednej dziedzinie może prowadzić do rozkładu współpracy w innych dziedzinach. Ta właściwość nazwana przez Granovettera (1985) „zakorzeniem” (*embeddedness*), jak się wydaje, nie wymaga ponoszenia kosztów transakcyjnych związanych z ustanawianiem bardziej sformalizowanych zabezpieczeń przeciwko nieprzeprzeżaniu reguł obowiązujących w sieci.

Jednak instytucjonalne słabości IBN-ów stają się tym wyraźniejsze, im bardziej odnoszą się do idealnego typu wspólnoty politycznej. Przede

Tab. 2. Porównanie wspólnot politycznych z sieciami powiązаныmi wspólnotą zagadnień

| Wymiar | Wspólnota polityczna | Sieć zagadnień |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <i>Członkostwo</i> | |
| Liczba uczestników | bardzo ograniczone, niektóre grupy celowo wykluczone | duża |
| Rodzaje interesów | dominacja interesów gospodarczych oraz/lub zawodowych | obejmuje szeroki zakres interesów |
| | <i>Integracja</i> | |
| Częstość interakcji | częsta interakcja wysokiej jakości wszystkich grup we wszystkich sprawach związanych z kwestiami politycznymi | kontakty o zmiennej częstości i nasileniu |
| Ciągłość | członkostwo, wartości i wyniki trwałe w czasie | członkostwo ulega znacznym zmianom |
| Konsensus | wszyscy uczestnicy wyznają wspólne podstawowe wartości i przyjmują prawowitość wyników | pewna zgoda istnieje, lecz konflikt nigdy nie zanika |
| | <i>Zasoby</i> | |
| Dystrybucja zasobów | wszyscy uczestnicy dysponują zasobami, podstawowa relacja to relacja wymiany | niektórzy uczestnicy mogą dysponować zasobami, lecz są one ograniczone; podstawowa relacja to konsultacja |
| Wewnętrzne | hierarchiczne, liderzy mogą wpływać na członków | zróznicowane, zmienny rozkład i zdolność do regulacji postępowania członków |
| Władza | między członkami istnieje równowaga sił; mimo iż jedna z grup może dominować, gra musi mieć sumę dodatnią, jeżeli wspólnota ma przetrwać | nierówność sił odzwierciedlająca nierówność zasobów i nierówny dostęp, gry o sumie zerowej |

Źródło: opracowanie własne na podstawie Marsh, Rhodes 1992, s. 25.

wszystkim typowe dla nich mechanizmy rządzenia mogą stać się tak samo elitarne i ekskluzywne jak hierarchie. Ponadto ich nieformalność może utrudniać pociąganie ich do publicznej odpowiedzialności w taki sam sposób jak struktury hierarchiczne funkcjonujące pod egidą wybranych osób prawnych, np. samorządów lokalnych. W badaniu działań POW na rzecz rewitalizacji miast Lowndes i Skelcher (1998, s. 328) zauważyli, że: „Niektórzy z naszych respondentów wyrazili negatywną opinię na temat znaczenia więzi nieformalnych, kontaktów osobistych i zaufania (...). Osoby, które czuły się wykluczone lub zmarginalizowane, uważały relacje sieciowe za «kumoterskie», «koteryjne» lub typowe dla grup «trzymających wszystko w kieszeni». Oparcie relacji na kontaktach towarzyskich, przyjaźni i zaufaniu utrudniały nowym aktorom «przedostanie się do sieci».

W szczególności nie można wykluczyć tendencji IBN-ów do kosztowności w tak zwane żelazne trójkąty złożone z radnych komisji, zawodowych menedżerów i „dobrze poinformowanych” grup interesu, działających razem w zмовie na rzecz utrzymania programów, które przynoszą korzyści każdej z zainteresowanych stron, lecz jednocześnie rozkładają ich koszty na mieszkańców płacących podatki lokalne lub krajowe oraz odmawiają innym grupom dostępu do procesu politycznego na szczeblu lokalnym.

Wspólnoty polityczne przedstawiano także jako źródła oporu wobec zmian. Wykorzystując tzw. model Rhodessa, przeprowadzono w Wielkiej Brytanii badania konkretnych przykładów funkcjonowania sieci politycznych w rolnictwie, energetyce jądrowej, a także zagadnień takich jak zatrudnienie młodzieży, palenie tytoniu, choroby serca, służba zdrowia, informatyka i polityka dotycząca kursu wymiany walut (Marsh, Rhodes 1992). Okazało się, że większość tych sieci, w takim czy innym stopniu, wykazuje cechy wspólnot politycznych, innymi słowy, „w każdym obszarze działania ograniczona liczba grup cieszyła się uprzywilejowanym dostępem do kształtowania polityki, co dotyczyło zarówno spraw, jakie stawały na porządku dziennym, jak i wyników ich wdrażania” (Rhodes, Marsh 1992, s. 199). Co znamienne, Rhodes i Marsh (1992) wnioskuje, że tego rodzaju sieci polityczne mogą działać jako ważny czynnik ograniczający zmiany priory-

tetów tychże polityk. Autorzy ci zwracają uwagę, że sieci „niekoniecznie usiłują udaremniać wszelkie zmiany, lecz ograniczają ich zakres, zmieniają kierunek i starają się je przetrwać, przez co w poważnym stopniu wpływają na ich szybkość i kierunek” (s. 196–197).

Istnieją też koszty alternatywne związane z czasem i wysiłkiem przeznaczanym na działalność w sieci. Lowndes i Skelcher (1998, s. 322–323) w następujący sposób komentują to zjawisko: „Poznanie kluczowych osób w sieci, nawiązywanie oraz utrzymywanie z nimi kontaktów zajmuje czas i może odrywać organizacje od głównych obszarów ich działalności. Jak zauważył jeden z respondentów: «Mógłbym przez cały tydzień spotykać się z członkami sieci, pytanie tylko, co na tym ucierpi»”.

Co mniej oczywiste, z perspektywy skoncentrowanej wyłącznie na wąsko pojętych kosztach transakcyjnych można dostrzec coś, co Borzel (1998) nazywa „ukrytymi możliwościami” w postaci pozornie do niczego nieprzydatnych działań w sieci, które „mogą przyczyniać się do powstawania dodatkowych, nieformalnych związków pomiędzy między- i wewnątrzorganizacyjnymi płaszczyznami podejmowania decyzji (...), (które) pomagają przezwyciężyć strukturalny dylemat systemów przetargowych (...) Sieci nie służą bezpośrednio podejmowaniu decyzji, lecz informowaniu, przekazywaniu i wywieraniu wpływu w procesie przygotowywania do ich podjęcia” (s. 262).

Jednak Borzel rozszerza swoją krytykę podejścia NEI o analizę względnej instytucjonalnej przewagi modelu sieciowego, zwracając uwagę na to, że bagatelizuje on „rolę konsensualnej wiedzy, idei, przekonań i wartości” (s. 264). Sugeruje również, że alternatywne, bardziej poznawcze podejścia do badań sieci politycznych pojawiają się w teoriach uczenia się i działań komunikacyjnych, takich jak model „koalicji rzeczowników interesów” (*advocacy coalition*) (Sabatier 1988), w którym członkowie sieci „nie uciekają się do strategicznych przetargów, lecz raczej polegają na działaniach komunikacyjnych, takich jak uzgodnienia polityczne lub zmiany polityk w procesie uczenia się” (s. 264).

Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że teorie te proponują model interakcji sieciowej wykraczający poza moc wyjaśniającą konwen-

cjonalnej analizy ekonomicznej. Teraz przyjrzymy się konkretnym rozwiązaniom teoretycznym, które można zastosować do zmodyfikowania podejścia racjonalnego wyboru, by wyjaśnić interakcje partnerów w ramach sieci opartych na nadziei (HBN).

Sieci oparte na nadziei (HBN)

W ważnym artykule zatytułowanym *The Emotions and Economic Theory* (Emocje i teoria ekonomiczna) Jon Elster (1998) zasugerował wprowadzenie szeregu modyfikacji do teorii racjonalnego wyboru, by lepiej wyjaśnić wpływ, jaki emocje wywierają na zachowanie człowieka. Zdaniem Elstera emocje takie jak nadzieja można odróżnić od stanów nieemocjonalnych umysłu za pomocą sześciu cech, do których zaliczył „poprzedniki kognitywne, obiekty intencjonalne, pobudzenie fizjologiczne, odpowiedź fizjologiczną, walencję i skłonność do działania” (s. 49). Model ten można uprościć i zastosować do HBN, wyróżniając trzy komponenty emocjonalne wspólne dla ich członków.

Przede wszystkim nadzieję uczestników sieci wzbudza ich „wewnętrzne przekonanie” o możliwości osiągnięcia wspólnych celów przez zaangażowanie się w proces kształtowania polityki. Innymi słowy, przekonanie, że osiągnięcie pewnych celów dzięki udziałowi w procesie politycznym nie jest „ani nieuniknione, ani niemożliwe” (Sutherland 1989, s. 193), musi współistnieć z przekonaniem, że „warto dążyć do osiągnięcia tych celów w specjalny sposób, odmienny od dążeń do osiągnięcia innych celów” (Taylor 1985, s. 135), aby pojawiła się nadzieja wyrażona przez inwestycje lub zaangażowanie się w ich realizację.

Niemniej jednak emocje takie jak nadzieja kryją w sobie coś więcej niż pewien zestaw przekonań. Ich wyrażaniu musi towarzyszyć stopień „energii emocjonalnej”, która znajduje swoje odzwierciedlenie w cechach pobudzenia fizjologicznego, odpowiedzi fizjologicznej i walencji opisanych przez Elstera (1998). Collins (1993) sformułował teorię, według której energia emocjonalna stanowi „wspólny mianownik racjonalnej działalności społecznej”. Zdaniem tego autora tylko ludzie o bardzo wysokim lub bardzo niskim poziomie energii emocjonalnej przekra-

czają próg uwagi, powyżej którego poziom wyrażanych przez nich emocji staje się „empirycznie widoczny, zarówno w zachowaniu (dotyczy to zwłaszcza komunikacji niewerbalnej i postawy ciała), jak i w fizjologii” (Collins 1993, s. 211). Zasugerowaliśmy, że przekonania dające początek nadziei wyrażane są z dużą i zauważalną pasją związaną z dążeniem do osiągnięcia określonych celów. Pasja ta może „albo przyciągać, albo odstręczać ludzi od interakcji, w których generują ją uczestnicy” (Wallis, Dollery 1999, s. 144).

W swojej analizie teorii emocji Elster (1998, s. 47) wskazał, że „ogólnie rzecz biorąc, psychologiczne badania emocji nie koncentrowały się na tym, jak emocje prowadzą do powstawania zachowań. Zamiast tego starały się zidentyfikować najbliższe lub ostateczne przyczyny emocji. W takim stopniu, w jakim psychologowie zajmują się zachowaniem, zwykle skupiają się na *skłonnościach do działania*, a nie na dostrzegalnych działaniach”. Te „skłonności do działania” zostały zdefiniowane (Frijda 1986, s. 70) jako „stany gotowości do podjęcia określonego rodzaju działania”.

Na gruncie wspólnych emocji powstających w ramach HBN-ów rodzą się trzy charakterystyczne rodzaje skłonności do działania. Na pierwszym miejscu żywiona przez członków sieci nadzieja inicjuje czujność zorientowaną na dostrzeganie sposobności sprzyjających osiągnięciu wspólnych celów. Erich Fromm (1968, s. 9) w następujący sposób wyekspozował tę cechę nadziei: „Nadzieja jest paradoksalna. Nie jest ani biernym oczekiwaniem, ani nierealnym wymuszeniem wydarzeń, które nie mogą zaistnieć. Jest jak gotowy do ataku tygrys, który skoczy tylko wtedy, gdy nadejdzie właściwy moment”.

Drugą (i powiązaną z poprzednią) skłonnością do działania jest gotowość kontynuowania dążeń do osiągnięcia własnych celów w obliczu kumulacji rozczarowań. Snyder (1994) zdefiniował nadzieję jako „sumę siły woli i umiejętności planowania, jaką dysponujemy, chcąc osiągnąć nasze cele” (s. 5). Jego zdaniem, podejmując próby osiągania celów, z którymi wiążą nadzieje, ludzie muszą wykazać (i) „siłę woli”, korzystając z własnych rezerw energii emocjonalnej lub „determinacji i zaangażowania”, oraz (ii) „umiejętności planowania”, czyli zdolności do opracowania jednego lub więcej skutecznych planów

działania zmierzających do ich osiągnięcia. Do siły woli i umiejętności planowania będą musieli się odwołać szczególnie w obliczu sprzeciwu, oporu lub w sytuacji, gdy droga wiodąca ku obranemu celowi okaże się zablokowana.

Z tej perspektywy nadzieja prowadzi do powstania przede wszystkim skłonności do działania charakteryzującego się wytrwałością. Dlatego można ją postrzegać jako ważne źródło związanych z tym procesem korzyści wynagradzających za uczestnictwo w działaniach, w których, zdaniem Hirschmana (1985), „synteza dążenia i osiągnięcia” może się pojawić, gdy ludzie „mają przedsmak” osiągnięcia tego, do czego dążą. Nie tylko rekompensuje im „niepewność wyniku oraz wysiłek lub niebezpieczeństwo związane z działaniem”, lecz także może odegrać rolę bodźca zniechęcającego do „jazdy na gapę” w sytuacjach wymagających pracy zespołowej (s. 14–15).

Skłonności do działania, przejawiające się jako czujność i wytrwałość, to cechy charakteryzujące idealnego „przedsiębiorcę politycznego” (Kingdon 1984), który „czyha” na sposobność przedstawienia pod rozważenie innym decyzyjnym bliskich sobie propozycji lub uwag. Dlatego HBN-y można określić jako związki przedsiębiorców politycznych starających się uczestniczyć w procesie tworzenia polityk w drodze do osiągnięcia celów, które stanowią przedmiot ich wspólnych nadziei.

Trzecia skłonność do działania to dążność do uczestnictwa we wzajemnych interakcjach z aktorami, którzy dzielą tę samą nadzieję. Chcąc wyjaśnić tę skłonność do działania, Elster (1998, s. 64) odrzuca model emocjonalnych kosztów i korzyści uznając je „za psychiczne koszty i korzyści wchodzące w skład funkcji użyteczności na równi z satysfakcją czerpaną z nagród o charakterze materialnym” na rzecz podejścia, które traktuje je zarówno jako źródła dysonansu, jak i mechanizmy służące do ograniczania tego dysonansu. W ten sposób podejmuje próbę zastosowania do badań emocji teorii „dysonansu poznawczego” spopularyzowanej przez Leona Festingera (1957). Sugeruje ona, że w celu zmniejszenia nieprzyjemnego uczucia napięcia, jakiego doświadczają ludzie, gdy podejmują działania zgodne ze swoimi skłonnościami, poszukują oni reprezentacji poznawczych, które wspierają ich działanie i zmniejszają uczucie napięcia lub dysonan-

su powstające podczas realizacji tych działań. Podejście to może wyjaśnić, dlaczego ludzie wynajęci przekonania wpływające z określonych nadziei chętnie wchodzi w interakcje w ramach HBN-ów, które dzielą ich przekonania. Wydaje się, że istnieją dwa sposoby wzmacniania emocji przez interakcję w ramach sieci: retoryka wzmacniająca przekonania, które stanowią podłoże wspólnych emocji, oraz wytwarzanie i odtworzenie energii emocjonalnej w procesie interakcji z innymi członkami grupy.

Interakcja w ramach HBN-ów najczęściej obejmuje dzielenie się przyczynami przekonań, które wywołują te emocje. Każdy członek sieci najprawdopodobniej posiada własne powody, które sprawiają, że uczestniczy w jej działaniach, lecz zawsze w pewnym stopniu mają one charakter ukryty, niedoprecyzowany i nie w każdym momencie można je w pełni wyrazić. Dlatego zwracają się do innych, poszukując bardziej klarownych i wyrazistych sformułowań, które wzmocnią wspólne przekonania. Tego rodzaju kontakty nie tylko wzmacniają spójność sieci, lecz także pełnią funkcję „ewangelizacyjną”, przekonując osoby z zewnątrz, że dołączenie do sieci będzie najlepszym wyrazem tego, jak wiele znaczą dla nich pewne przekonania.

HBN-y można zidentyfikować dzięki charakterystycznej dla nich retoryce. Można ją postrzegać jako uczestnictwo w tym, co Goffman (1959) nazwał „grami ekspresyjnymi”. Są to z reguły formy interakcji społecznej, w których uczestniczą wyrażający się w określony sposób „nadawcy” oraz reagujący na to „odbiorcy”, jednocześnie wyrabiający sobie zdanie na temat „nadawców”. Loury (1994) argumentuje, że pojęcie to ma szczególne odniesienie do badań nad polityką, ponieważ interpretacja ekspresji politycznej z reguły polega na „wnioskowaniu na podstawie aktu ekspresji co do motywów nadawcy, wyznawanych przez niego wartości i priorytetów działania” (s. 432–433). Sugeruje, że akceptacja przez konkretną grupę może wymagać zastosowania „słów-kluczy” i odwołania się do „mowy grupy”. Te działania ekspresyjne wywołują dysonans wpływający na członków grupy w takim stopniu, że rezygnują z własnej autonomii i podejmują interakcję w grupie. Dlatego działania te mogą pełnić funkcję swego rodzaju mechanizmu doboru, odrzucając członków, u których ów

dysonans jest najsilniejszy, tak by w miarę upływu czasu wewnętrzna spójność HBN wzrastała, a w skład grupy stopniowo wchodziłi członkowie rzeczywiście podzielający przekonania wyrażane za pomocą tej retoryki.

Kolejny rodzaj mechanizmu selekcji zidentyfikował Collins (1993). Kładzie on nacisk na zjawisko, które nazywa „rytuałem interakcji” jako kolejny aspekt gier ekspresyjnych. Wysznuł hipotezę, że „rytuał interakcji” funkcjonuje z powodzeniem, jeżeli zwiększa rezerwy „energii emocjonalnej”, z której muszą czerpać członkowie grupy, skoro mają utrzymać skłonność do działania związaną ze wspólnymi emocjami. Aby to osiągnąć, rytuał musi przekroczyć dwa ważne progi. Pierwszym z nich jest „próg bliskości relacji”. Istnieje prawdopodobieństwo przekroczenia tego progu w interakcjach w obrębie HBN-ów, ponieważ ich członkowie wyznają przekonania będące podłożem wspólnych emocji z tak wysoką energią emocjonalną, że daje się ona dostrzec. Osoby niepodzielające pasji innych członków sieci będą miały większe trudności z interakcją w obrębie sieci, niż może sugerować teoria Kurana o fałszowaniu preferencji. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest trudność „udawania”, ciągłego „oszukiwania” pozostałych członków grupy w kwestii emocjonalnego zaangażowania, a nawet jeżeli osoby te zastosują taką strategię z powodzeniem, nie będą odczuwać żadnej satysfakcji z poczucia przynależności do grupy. Dlatego kultura pasji może odegrać rolę mechanizmu doboru, odsiewając osoby, które w rzeczywistości nie podzielają przekonania pozostałych członków HBN. Siła więzi w obrębie tego rodzaju sieci może też wzrastać z czasem w wyniku wybiórczego oddziaływania tej kultury.

Drugi próg, który należy pokonać, by rytuał interakcji można było uznać za skuteczny, nazywa Collins „progiem gęstości”. Zostaje on przekroczony, gdy przynajmniej dwie osoby przebywają ze sobą na tyle blisko i na tyle długo, że odczuwają pozytywne pobudzenie emocjonalne pasjami drugiej strony. W tym sensie częste kontakty osobiste można więc uznać za charakteryzujące się dużą „gęstością”.

Collins argumentuje, że po przekroczeniu progów bliskości i gęstości relacji podczas konkretnego rytuału interakcji skupienie uwagi uczestniczącej w nim udział grupy oraz wspólny

nastrój emocjonalny przejdą przez krótkotrwały cykl wzrostu i wzajemnego pobudzania aż do osiągnięcia punktu emocjonalnego nasycenia. Po interakcji każdy z uczestników będzie odczuwał „energetyczną poświatę”, która „stopniowo spada w miarę upływu czasu”, a więc członkowie sieci mają bodziec do ponownego zainwestowania energii emocjonalnej w późniejsze interakcje. Dzięki temu jej zasoby mogą wzrastać w kolejnych rytuałach interakcji, co z kolei umożliwia indywidualnym członkom odłożenie „długoterminowych zapasów” (Collins 1993, s. 212) pasji dzięki wielokrotnemu uczestnictwu w udanych rytuałach. Właśnie ten fundusz „siły woli i umiejętności planowania” stanowi rezerwę, z której mogą czerpać członkowie danego HBN, by przeciwdziałać emocjonalnemu komponentowi dysonansu, jaki przeżywają w wyniku nagromadzenia rozczarowań oraz by podtrzymać „skłonność do działania” i „przyczajenia się jak tygrys” w oczekiwaniu na sposobność do uczynienia kolejnych kroków na drodze do osiągnięcia wspólnych celów.

W tabeli 3 przedstawiono porównanie między sieciami opartymi na interesach (IBN) i sieciami opartymi na nadziei (HBN). Patrząc z instytucjonalnej perspektywy porównawczej, można odnieść wrażenie, że HBN-y mają pewną przewagę nad IBN-ami jako mechanizmem rządzenia w ramach partnerstwa wieloorganizacyjnego. Powstające w ramach HBN-ów skłonności do działania, przejawiające się jako czujność w dostrzeganiu sposobności i wytrwałość, najprawdopodobniej sprawiają, że ich członkowie są zarówno bardziej elastyczni, jak i bardziej zaangażowani niż członkowie IBN-ów. Te skłonności do działania można uznać za swego rodzaju „wartość dodaną” gier ekspresyjnych rozgrywanych w ramach HBN-ów, ponieważ z porównywalnym prawdopodobieństwem rozwiązują zarówno dylematy „więźniów”, jak i „koordynacji” oraz powtarzalne gry strategiczne rozgrywane w ramach IBN-ów. Ponadto członkowie HBN-ów prawdopodobnie będą wykazywać silną „orientację na rzecz zmian” w porównaniu z członkami IBN-ów. Zamiast po prostu podejmować próby „ograniczania i przetrwania” zmian narzuconych z góry, będą „czekać na okazję”, przygotowując się do zainicjowania zmian, które pomogą im uczynić kolejny krok na dro-

dze do osiągnięcia wspólnych celów, lub promując siebie nawzajem na takie stanowiska, które umożliwią im podjęcie owych inicjatyw.

Uznanie, że HBN-y są skutecznymi „czynnikami promującymi zmiany”, może wywołać silny sprzeciw ze strony grup wykluczonych z partnerstw wieloorganizacyjnych, które udało się przejść HBN-om. Mimo że IBN-y mogą być w takim samym stopniu elitarne, wykluczenie np. z typowej wspólnoty politycznej może być postrzegane jako mniej groźne dla zainteresowanych grup. Będą to raczej interpretować jako działanie „lokalnego establishmentu”, do którego należy się dostosować lub który należy obejść w celu realizacji własnych celów. Jednak pojawianie się HBN-ów, które nie tylko dysponują wpływami na szczeblu lokalnym, lecz także są zdeterminowane wykorzystać je w celu przewyciężenia wszelkiego oporu wobec planowanych przez siebie zmian, stanowi poważniejsze zagrożenie instytucjonalne dla grup pragnących realizować konkurencyjne cele. Aby przeciwstawić się temu „bezpośredniemu zagrożeniu”, mogą zmobilizować „reakcyjne” HBN-y, których

zadaniem będzie neutralizacja działań „postępowych” HBN-ów. Oczywiście zgadza się to ze spostrzeżeniem Sabatiera, że w „podsystemach polityk”, w których wśród uczestników rysuje się podział w kwestii najważniejszych przekonań, z czasem może pojawić się stabilny układ rywalizujących ze sobą „koalicji interesów”. Można domniemywać, że równowagę sił między tymi grupami zakłócać będą tylko czynniki zewnętrzne, takie jak np. wybory lub kryzysy gospodarcze. Dlatego struktura ta może doprowadzić do „paraliżu polityki” bez względu na to, jak zdecydowanie każda z tych koalicji lub HBN-ów opowiada się za zmianami o charakterze paradygmatycznym.

Potencjał HBN-ów umożliwiający wywołanie mobilizacji oporu wystarczającego do wytworzenia tego rodzaju paraliżu polityki może oznaczać, że są one mniej trwałe niż IBN-y. Strategie „długiego marszu” IBN-ów wraz ze znamienym eksponowaniem „drobnych zmian przez wzajemne dostosowanie się stron” (Lindblom 1959) może zapewnić dłuższą ciągłość tych mechanizmów rządzenia niż mecha-

Tab. 3. Porównanie sieci opartych na interesach (*interest-based networks* – IBN) z sieciami opartymi na nadziei (*hope-based networks* – HBN)

| | Sieć oparta na interesach | Sieć oparta na nadziei |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Rodzaj gry | powtarzalna gra strategiczna | gra ekspresyjna z powtarzalnymi rytuałami interakcji |
| Motyw współpracy | zależność od zasobów | wspólna wiara w wartość i możliwość osiągnięcia celów |
| Wyjaśnienie zachowań aktora | analiza zysków i strat współpracy w porównaniu ze złamaniem zasad | poszukiwanie zrozumienia w celu zmniejszenia dysonansu |
| Ton lub klimat | wzajemne korzyści o charakterze otwartym | pasja |
| Elastyczność | średnia | wysoka |
| Zaangażowanie | średnie | wysokie |
| Postawa wobec zmian | ograniczanie ich zakresu i przetrwanie | przewyciężanie oporu wobec zmian |
| Potencjalny sprzeciw ze strony grup wykluczonych | niski/średni | w ostatecznym rozrachunku wysoki |
| Postawy wobec rozważnej racjonalności | zachęcanie | zniechęcanie przez „poprawność polityczną” |
| Zależność od przywództwa | średnia | wysoka |

Źródło: opracowanie własne.

nizmów typowych dla HBN-ów, których pasja skoncentrowana na realizacji celów grupy może ostatecznie doprowadzić do powstania silnego oporu i nagromadzenia rozczarowań, które w pewnej chwili „ugaszą żarliwość” wywołaną pasmem początkowych sukcesów.

Oprócz tego, że HBN-y starają się wzmacniać własną spójność wewnętrzną przez używanie „politycznie poprawnego” języka, „słów-kluczy” i „mowy grupy”, mogą być one bardziej podatne na błędy polityczne (Loury 1994) i mniej skłonne do akceptacji przestrzeni kompromisu między konkurencyjnymi celami niż IBN-y, których działanie często wymaga sporych nakładów negocjacyjnych, by doprowadzić do pogodzenia interesów wielu stron.

Na koniec należałoby zauważyć, że HBN-y bardziej niż IBN-y bywają uzależnione od właściwych aktorom umiejętności przywódczych. W przypadku IBN-ów przynajmniej jeden aktor inicjuje i odgrywa rolę nieoficjalnego facylitatora na etapie przedpartnerskiego współdziałania, na bazie którego może rozwinąć się partnerstwo wieloorganizacyjne. Jednak aby z tych działań w ramach sieci powstała HBN, może zajść konieczność uznania jednego z aktorów za przywódcę przez pozostałych członków. W HBN-ach przywódcy mogą odgrywać rolę ogniskującą, ułatwiając rozwój „kultury pasji”, koncentrującej nadzieje zwolenników na wspólnej wizji. W tym celu dbają o przekroczenie progów gęstości i bliskości relacji przez konstruowanie interakcji grupy na wielu poziomach o stopniowo coraz niższym statusie, począwszy od „wewnętrznego kręgu” zwolenników, z którymi przywódca utrzymuje najbliższe kontakty. Dostęp do tego poziomu interakcji ogranicza się do zwolenników, których przywódca darzy najwyższym zaufaniem. Zaufanie to zależy nie tylko od umiejętności i zasobów, które zwolennicy ci mogą przeznaczyć na wykonywanie przydzielonych sobie zadań, lecz także pasji, z jaką poszukują oni sposobów wspierania działań przywódcy. Przywódcy kształtują rozwój kultury swoich zwolenników, określając warunki współzawodnictwa o dostęp do wewnętrznego kręgu. Ponadto mogą wpływać na rodzącą się w tym kręgu pasję, która przesącza się w dół na coraz niższe poziomy zwolenników przez eksponowanie wspólnoty celów i poziomu emocji po-

budzanego przez rytuały interakcji. Koncepcja Bennis i Nanusa (1985) upatrująca w przywódcach „menedżerów znaczeń” może mieć tu szczególne zastosowanie. Chcąc wypełnić tę funkcję, przywódcy mogą skierować uwagę zwolenników na sens i znaczenie własnych działań oraz interakcji i zawęzić ocenę tego sensu i znaczenia do prostego stwierdzenia, czy tego rodzaju działania posuwają sprawy w kierunku wytyczonym przez przywódcę (Wallis, Dollery 1999).

Porównawcza analiza instytucjonalna, którą zaprezentowaliśmy w odniesieniu do rynków, hierarchii oraz sieci opartych na interesach i na nadziei, sugeruje, że żadnego z mechanizmów nie można *a priori* uznać za najlepszy model rządzenia w przypadku partnerstw wieloorganizacyjnych. Teraz zajmijmy się rolą, jaką samorządy lokalne mogą odgrywać w tych strukturach.

4. Zakończenie: samorządy lokalne katalizatorem współpracy

W wielu krajach samorządy lokalne wykorzystują własne zasoby instytucjonalne umożliwiające im odgrywanie roli katalizatorów w tworzeniu i rozwijaniu partnerstw wieloorganizacyjnych. Ich struktura wymuszająca wielozadaniowość i swoboda, z jaką zwykle decydują o zakresie świadczonych usług publicznych oraz o wykorzystywanych w tym procesie mechanizmach, wzbudziły obawy teoretyków badających nieefektywność działań państwa, ponieważ te cechy władz lokalnych utrudniają wpasowanie ich w hierarchię, w ramach której odpowiadałyby za wyraźnie określone produkty. Jednak te same cechy sprawiają, że samorządy szczególnie nadają się do pełnienia funkcji dostawcy usług polegających na rządzeniu społecznością. Gdy podejmują próby wywiązania się z tej roli, jednocześnie poszerzają swoją pamięć instytucjonalną w wyniku konieczności radzenia sobie z różnorodnymi naciskami, zarówno ze strony władz centralnych, jak i płatników podatków lokalnych, domagających się świadczenia usług w szerszym zakresie, choć mają do dyspozycji stale kurczące się środki.

Chcąc poradzić sobie z tymi naciskami, samorządy lokalne musiały się zrestrukturyzować, zarówno po to, by zachować „wewnętrzną” zdolność do wytyczania strategicznych kierunków działania dla licznych organizacji i grup, z którymi

współpracują, jak i po to, by rozwinąć zdolność do zarządzania różnorodnymi mechanizmami rządzenia, które stosują, służąc swoim „wspólnotom interesów”. Struktura wewnątrzorganizacyjna charakteryzująca się rozdziałem funkcji doradczej od realizacyjnej, regulacyjnej od procesu świadczenia usług oraz działań komercyjnych od niekomercyjnych może umożliwić samorządom lokalnym zlecanie na zewnątrz tych usług i funkcji, w przypadku których rynkowe koszty transakcyjne są niższe od kosztów związanych z hierarchiczną organizacją ich świadczenia przez organizację. Jednocześnie nacisk wywierany na władze lokalne, by świadczyły więcej usług mniejszym kosztem, może je skłonić do konstruowania sieci, które, zdaniem Lowndesa i Skelchera (1998), stanowią podstawę do tworzenia partnerstw wieloorganizacyjnych.

Samorzady lokalne mogą zająć pozycję w centrum tych sieci bez względu na to, czy przyjmą formę IBN-ów czy HBN-ów omówionych w poprzedniej części artykułu. Do IBN-ów mogą wnieść kluczowe zasoby demokratycznej legitymacji oraz informacje zdobyte w dziedzinach, w których wcześniej współpracowały z grupami i organizacjami na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych wychodzących poza granice organizacyjne. Jak zwracają uwagę Painter i wsp. (1997, s. 242): „Chodzi tu o rolę katalizatora współpracy podczas rozwiązywania problemów, które wymykają się spod kontroli pojedynczej organizacji. Ze względu na perspektywę, którą może zaoferować tylko samorząd lokalny jako ciało wielozadaniowe, w niektórych sprawach ciężar jego odpowiedzialności polega na tworzeniu powiązań, na podejmowaniu interwencji strategicznych, mających na celu łączenie sił różnych organizacji. Jak zaobserwował starszy rangą urzędnik w jednej z londyńskich gmin na temat zmieniającego się środowiska: «Samorzady lokalne po prostu obumrą, jeżeli nie tylko nie odpowiedzą na wyzwania, lecz także nie będą nimi aktywnie zarządzać»”.

Jeżeli chodzi o HBN-y, to samorzady lokalne są bardziej kompetentne w kwestii zapobiegania paraliżowi politycznemu (lub przełamaniu go), który może wystąpić, gdy „reakcyjna” HBN zmobilizuje opór wystarczający do zahamowania realizacji polityki „postępowej” HBN-u. W tym celu muszą wystawiać na pierwszą linię urzędni-

ków, którzy tolerują to, co Barber (1984) nazywa „polityką autonomiczną”.

Zdaniem tego autora miejsce dla „polityki autonomicznej” pojawia się tylko przy tych okazjach, przy których „pewne *działanie* pociągające za sobą konsekwencje *publiczne* staje się *konieczne* i gdy ludzie muszą dokonać *publicznego wyboru*, który jest *rozsądny* w obliczu *konfliktu* mimo *braku niezależnego pola manewru*” (Barber 1984, s. 122, wyróżnienie w oryginale). Aby można było realizować politykę autonomiczną, każda wartość, przekonanie, interes lub obowiązek, którego dotyczy konkretna możliwość wyboru, musi mieć „równoprawny punkt wyjścia”, a następnie zyskać prawomocność w ogniu „ciągłej publicznej dyskusji i osądu” (ibidem, s. 137). Tam, gdzie pojawia się konflikt, każdej ze stron przysługuje prawo do przedstawienia własnych poglądów, tak aby w sytuacji zwycięstwa jednej z nich druga odniosła wrażenie, że uczestniczyła w sensownej procedurze. Jak zwraca uwagę Barber (1984, s. 127): „Słowo «sensowny» świadczy o praktyczności. Sugeruje, że strony, mające przeciwstawne interesy, zgodziły się pokonać dzielące je różnice mimo braku wspólnych standardów, zmienić sformułowanie własnych problemów w sposób, który uwzględnia ich interesy (nowe i szerzej ujęte), jednocześnie stawiając ogół społeczeństwa w nowym świetle. «No cóż, to było sensowne» przyznaje przeciwnik, któremu nie udało się postawić na swoim, lecz którego w żaden sposób nie przymuszano ani pochlebstwami nie skłoniono do ugody, na jaką przystał. Nie jest ani zwycięzcą, ani przegranym, lecz raczej ponownie sformułował swoje poglądy na to, co stanowi jego interes, i teraz może «postrzegać» rzeczy po nowemu”.

Gdy samorzady lokalne tworzą HBN-y, sam fakt posiadania różnorodnych celów – i z tego powodu mniejsze zaangażowanie w realizację któregośkolwiek z celów partykularnych, na których realizację mają nadzieję różne grupy interesu – może pozwolić im na odgrywanie roli pośrednika, przy jednoczesnym zachowaniu zasady sensowności w interakcjach wewnątrz grupy. Ponadto samorzady lokalne będą prawdopodobnie zainteresowane możliwościami, jakie dają te rodzaje interakcji w zakresie formułowania wspólnej wizji rozwoju społeczności, która może uzyskać wsparcie ze strony HBN-ów o odmiennych interesach. O ile przedstawiciele samorządów ma-

ją skłonność do internalizacji polityki, zachęcania do debaty, rozluźniania norm „poprawności politycznej” (Loury 1994), zezwalania na wyrażanie różnicy zdań i podejmowanie prób wykućcia z rozbieżnych poglądów pewnej wspólnej, lecz twórczej interpretacji wpływu aktualnych problemów na lokalny interes publiczny, o tyle mogą być zdolni do sprawowania tego, co Burns (1978) nazwał „przywództwem transformacyjnym”. To siła, która mimo pozostawiania „pod wpływem partycularnych sił lokalnych, parafialnych, regionalnych i kulturowych” potrafi „znaleźć coraz szerszą i głębszą bazę”, dzięki czemu „może odwołać się do szerszych zbiorowości społecznych w celu zdobycia ich poparcia dla «wyższych» zasad i wartości” (Burns 1978, s. 429). Powstawanie lokalnych sieci opartych na nadziei raczej niż na interesach stawia więc większe wymagania zdolności rządzenia samorządów lokalnych, gdyż muszą one rozwinąć w sobie umiejętności typowe dla przywództwa transformacyjnego, by połączyć potencjalnie rozbieżne grupy w dążeniu do realizacji wspólnej wizji rozwoju społeczności.

Jeżeli NEI można zaadaptować w taki sposób, by uwzględniała interakcje zarówno w obrębie sieci opartych na interesach, jak i sieci opartych na nadziei, to może ona zapewnić racjonalne uzasadnienie względnie wolnemu od uprzedzeń podejściu do możliwości władz lokalnych, które można powiązać z „orientacją działacza” ze strony władz centralnych wobec samorządu (Wallis, Dollery 1999). Zamiast z góry zakładać, że samorządy lokalne charakteryzuje skłonność do nadmiernych wydatków ze względu na typową dla nich nieefektywność działania, podejście to eksponowałoby ich zdolność do tworzenia sieci, którą pewne samorządy lokalne rozwinęły dzięki systematycznym kontaktom z innymi organizacjami na forum partnerstw wieloorganizacyjnych. Z tej perspektywy pytanie, czy konkretne samorządy lokalne mają większe szanse powodzenia w koordynowaniu takich partnerstw i sterowania nimi, ma z konieczności charakter empiryczny. Podejście aktywistyczne do polityki samorządów lokalnych nie polegałoby zatem na dawaniu wszystkim wolnej ręki, lecz raczej na zachęcaniu ich do tworzenia między szczeblem centralnym i szczeblem lokalnym relacji opartych na zaufaniu, na bazie których władze spełniające oczekiwania centrum pod względem uzyskiwanych

wyników są nagradzane powierzaniem większej liczby funkcji i większym zakresem autonomii. Wreszcie darzone największym zaufaniem władze mogłyby odgrywać znaczącą rolę dostawcy usług w dziedzinie rządzenia społecznością lokalną na rzecz jej rozwoju.

Bibliografia

- Axelrod R. (1984). *The Evolution of Co-operation*. New York: Basic Books.
- Bailey S. (1999). *Local Government Economics: Principles and Practice*. London: Macmillan.
- Barber B. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bennis W., Nanus B. (1985). *Leaders*. New York: Harper and Row.
- Borzel T.J. (1998). „Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks”, *Public Administration*, nr 76, s. 253–273.
- Boulding K.E. (1978). *Ecodynamics*. New York: Sage.
- Bradach J., Eccles R. (1991). „Price, Authority and Trust: From Ideal Types to Plural Forms”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Burns J.M. (1978). *Leadership*. New York: Harper and Row.
- Coase R.H. (1937). „The Nature of the Firm”, *Economica*, t. 4, listopad, s. 386–405.
- Coleman J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Collins R. (1993). „Emotional Energy as the Common Denominator of Rational Social Action”, *Rationality and Society*, t. 5 (2), s. 203–220.
- Elster J. (1998). „Emotions and Economic Theory”, *Journal of Economic Literature*, t. 36 (1), s. 47–74.
- Festinger L. (1957). *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford: Stanford University Press.
- Frijda N.H. (1986). *The Emotions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fromm E. (1968). *The Revolution of Hope: Towards a Humanized Technology*. New York: Harper and Row.
- Gambetta D. (1988). *Trust: Making and Breaking Co-operative Relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Goffman E. (1959). *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Anchor Books.
- Granovetter M. (1985). „Economic Action and Social Action: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, nr 91, s. 481–510.

- Hindmoor A. (1998). „The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory”, *Public Administration*, t. 76, s. 25–43.
- Hirschman A.O. (1985). „Against Parsimony”, *Economics and Philosophy*, t. 1 (1), s. 7–21.
- Hood C. (1991). „A Public Administration for all Seasons?”, *Public Administration*, t. 69 (1), s. 3–19.
- Jordan G. (1990). „Sub-government, Policy Communities and Networks: Refilling the Old Bottles”, *Journal of Theoretical Politics*, t. 2 (3), s. 319–338.
- Jordan G., Richardson J. (1979). „Policy Communities: The British and American Style”, *Policy Studies Journal*, t. 11, s. 603–615.
- Kenis P., Schneider V. (1991). „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox”, w: B. Marin, R. Mayntz (red.), *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Kerr R. (1999). *Toward More Efficient and Democratic Local Government*. Hamilton: The Business Network.
- Kingdon J.W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kreps D. (1990). „Corporate Culture and Economic Theory”, w: J. Alt, K. Shepsle (red.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kuran T. (1990). „Private and Public Preferences”, *Economics and Philosophy*, t. 6 (1), s. 1–26.
- Lindblom C. (1959). „The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, nr 14, s. 79–88.
- Lipsky M. (1973). *Street Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage.
- Loury G. (1994). „Self-Censorship in Political Discourse”, *Rationality and Society*, t. 6 (4), s. 428–461.
- Lowndes V., Skelcher C. (1998). „The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance”, *Public Administration*, t. 76, s. 313–333.
- Mackintosh M. (1992). „Partnership: Issues of Policy and Negotiation”, *Local Economy*, t. 7, s. 3.
- Marsh D., Rhodes R.A.W. (1992). *Policy Networks in British Governments*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz R. (1993). „Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, w: J. Child, M. Crozier, R. Mayntz (red.), *Societal Change Between Market and Organization*. Aldershot: Avebury.
- Ouchi W. (1991). „Markets, Bureaucracies and Clans”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Painter C., Isaac-Henry K., Rouse J. (1997). „Local Authorities and Non-Elected Agencies: Strategic Responses and Organizational Networks”, *Public Administration*, t. 75, s. 25–245.
- Powell W. (1991). „Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, w: G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Rhodes R. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.
- Rhodes R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University.
- Rhodes R.A.W., Marsh D. (1992). „New Directions in the Study of Policy Networks”, *European Journal of Political Research*, t. 21 (3), s. 181–205.
- Sabatier P. (1988). „An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, t. 21 (2), s. 129–168.
- Scharpf F. (1992). „Political Institutions, Decision Styles and Policy Choices”, w: R. Crada, A. Windhorff-Heritier (red.), *Political Choice, Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt: Campus.
- Snyder C.R. (1994). *The Psychology of Hope*. New York: The Free Press.
- Streek W., Schmitter P. (1985). *Private Interest Government*. London: Sage.
- Sutherland S. (1989). „Hope”, w: G. Vesey (red.), *The Philosophy in Christianity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor C. (1985). *Philosophy and the Human Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thompson G., Frances J., Levacic R., Mitchell J. (red.) (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Co-ordination of Social Life*. London: Sage.
- Wallis J.L. (1999). *Local Government Reform in New Zealand*, Paper presented at the International Symposium of the Korean Association of Public Administration on Asian Values and Government Reforms, Hoam Convention Centre, Seoul, s. 359–394.
- Wallis J., Dollery B. (1999). *Market Failure, Government Failure, Leadership and Public Policy*. London: Macmillan.
- Wilks S., Wright M. (1987). *Comparative Government – Industry Relations*. Oxford: Clarendon.
- Williamson O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

A New Institutional Perspective on Alternative Governance Mechanisms at the Local Government Level

The “new institutional economics” (NIE) can go a long way toward comprehending the emerging complexities of local government. As local bodies seek to forge collaborative partnerships with other organizations, they have to decide whether to solve horizontal co-ordination problems through market, hierarchy or network mechanisms. NIE can show that where other governance mechanisms are incomplete or subject to high transaction costs, trust and co-operation can develop informally through the process by which network interactions become embedded within each other. We show how this approach can be revised to take into account the expressive dimension of behavior in hope-based networks whose members are bound together not so much by structures of resource dependence as by the hope they place in the advancement of common goals. To co-ordinate these networks in multi-organizational partnerships, local authorities may have to play a transformational leadership as well as a facilitative role.

Key words: new institutional economies, alternative governance mechanisms at the local government level