

Jacob Torfing, Bob Jessop

Teoria rządzenia sieciowego : w stronę drugiej generacji

Zarządzanie Publiczne nr 13 (3), 95-105

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.

Wybór tekstów klasycznych

Jacob Torfing

Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji

z wprowadzeniem Boba Jessopa

Jacob Torfing jest duńskim politologiem, który obecnie zajmuje pozycję profesora polityk i instytucji na Uniwersytecie Roskilde w Danii oraz dyrektora Centrum Demokratycznego Rządzenia Sieciowego na tej uczelni. Urodził się w Kopenhadze 22 maja 1963 r. Tytuł magistra nauk politycznych uzyskał na Uniwersytecie Aarhus w Danii. Ukończył także studia magisterskie z analizy dyskursu i ideologii na Uniwersytecie Essex. Tam też obronił doktorat. Czas spędzony w Essex wywarł duży wpływ na rozwój intelektualny Torfinga. To tam rozwinęło się jego zainteresowanie analizą dyskursu, pod wpływem przede wszystkim prac Ernesto Laclau i Chantal Mouffe oraz lacanowskiego podejścia Slavoj Żižka, równoległe z zainteresowaniem teorią państwa i analizą instytucjonalną, fordyzmem, postfordyzmem i restrukturyzacją państwa dobrobytu. Te fascynacje znalazły odbicie w trzech wczesnych pracach: książce napisanej we współpracy z trzema innymi magistrantami z Essex *State Economy and Society* (Bertramsen, Thomsen, Torfing 1990), poprawionej wersji doktoratu dotyczącej zmian w funkcjonowaniu państwa dobrobytu (Torfing 1998) oraz doskonałym wprowadzeniu do krytycznej analizy dyskursu (Torfing 1999).

Torfing pozostał zaangażowanym orędownikiem teoretycznego i praktycznego potencjału krytycznej analizy dyskursu, ale zainteresowanie rządem, które pojawiło się po roku 2000, zajmuje obecnie centralną pozycję w jego badaniach i zaangażowaniu politycznym. Torfing szczególnie skupia się na demokratycznym potencjale sieci jako kluczowego mechanizmu rządzenia oraz na barierach w wykorzystywaniu tego potencjału. Duża część tej pracy podejmowana jest wraz z Evą Sørensen, której główne zainteresowania dotyczą administracji publicznej i polityk publicznych i która także wykłada na Uniwersytecie Roskilde. Artykuł „Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji” wskazuje na to powiązanie badawcze.

Tekst związany jest z aktywnością Centrum dla Demokratycznego Rządzenia Sieciowego, które działa w ramach Wydziału Społeczeństwa i Globalizacji w Roskilde, ale angażuje w swoją pracę również badaczy z Uniwersytetu Aalborg, Uniwersytetu Kopenhaskiego oraz Kopenhaskiej Szkoły Biznesu. Centrum jest częścią szerszej międzynarodowej sieci naukowców zainteresowanych demokratycznym rządem sieciowym, której działanie owocuje wieloma publikacjami i stypendiami. Należy zwrócić uwagę na fakt, że podobnie do kilku innych perspektyw rządzenia zaprezentowanych na łamach *Zarządzania Publicznego*, podejście Centrum charakteryzuje się silną orientacją na politykę publiczną. Centrum stara się analizować kompleksowe i dynamiczne interakcje między sieciami rządzenia i wewnątrz nich, na różnych, powiązanych ze sobą poziomach za pomocą ankiet ilościowych i badań jakościowych typu *case study*. Zarówno Torfing, Sørensen, jak i ich współpracownicy są mocno zaangażowani w badania nad polityką publiczną, szkolenia praktyków z sektora publicznego i prywatnego oraz organizacji społecznych, a także w aktywną promocję demokratycznego rządzenia sieciowego jako najlepszego podejścia do kwestii rządzenia w kompleksowych warunkach społecznych. Czytelnicy mogą być zainteresowani odwiedzeniem strony internetowej Centrum, w celu skorzystania z wielu zasobów, w tym *working papers*, i uzyskania informacji na temat podejmowanych badań (http://magenta.ruc.dk/demnetgov_en/). Badania samego Torfinga dotyczą tematów takich, jak demokratyczny potencjał duńskich samorządów, rola rządzenia sieciowego i partnerstw społecznych w aktywnych politykach rynku pracy, rola sieci rządzenia w aktywnej polityce społecznej itd.

Poniższy artykuł stanowi jasne wprowadzenie do tego podejścia. Torfing zwraca uwagę na wzrastającą wagę dyskursu i sieci dla praktyki rządzenia. Łączy je razem w idei rządzenia sieciowego w odróżnieniu od rządzenia poprzez rynek i państwo, które mają dobrze rozpoznane wady. To nie oznacza, że rządzenie sieciowe zawsze jest lepsze niż inne formy rządzenia. Wręcz przeciwnie, i Torfing wskazuje także jego niedostatki. Jest to podejście spójne z prezentowanym w wielu artykułach tłumaczonych dla *Zarządzania Publicznego*, przy czym poszczególne argumenty naturalnie różnią się między sobą. Torfing mierzy się z głównymi nierozwiązanymi problemami odziedziczonymi po pierwszej fali ba-

dań nad rządzeniem sieciowym. Trzy zasadnicze pytania dotyczą: 1) koordynacji między różnymi poziomami rządzenia, która stanowi problem gdzie indziej postrzegany w kategoriach rządzenia wielopoziomowego i wieloskalowego (*multi-scalar*) i w kategoriach koordynacji między różnymi przestrzeniami rządzenia; 2) metarządzenia samoregulującymi się sieciami – zagadnienia, którego dotyczą także inne artykuły w *Zarządzaniu Publicznym*, ale który tutaj uzyskuje silną orientację demokratyczną; 3) roli dyskursu w odniesieniu do sieci rządzenia – tematu, w którym odbija się zainteresowanie Torfinga teorią dyskursu, ale który jest niezwykle istotny z punktu widzenia demokratycznych form rządzenia sieciowego, dla efektywnego działania wymagających konsensusu w miejsce przymusu; 4) demokratycznych problemów i możliwości, które wiążą się z rządzeniem sieciowym. Z powyższego łatwo wywnioskować, że przemyślenia Torfinga na temat drugiej generacji badań odzwierciedlają jego własną drogę badawczą, niemniej jednak identyfikują ważne szersze trendy w rozwoju teorii i praktyki rządzenia. Odniesienie do drugiej generacji zwraca uwagę na przejście od początkowej fascynacji rządzeniem (albo przynajmniej odkryciem na nowo rządzenia po okresie teoretycznego, jeśli nie praktycznego, zapomnienia) do uznania jego powszedniości, a może nawet banalności w sytuacjach, w których istotna jest wzajemna koordynacja współzależnych relacji. W tym kontekście Torfing oferuje przydatny zestaw refleksji dotyczących obecnych badań i dostarcza użytecznej klasyfikacji różnych prób odpowiedzi na wymienione cztery pytania. Dlatego właśnie artykuł należy przybliżyć naszym polskim czytelnikom.

Bob Jessop (Lancaster University)

Bibliografia

- Bertramsen R.B., Thomsen J.P.F., Torfing J. (1991). *State, Economy and Society*. London: Unwin Hyman.
- Howarth D., Torfing J. (red.) (2005). *Discourse Theory in European Politics: Identity, Politics and Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Marcussen M., Torfing J. (red.) (2007). *Democratic Network Governance in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen E., Torfing J. (2003). „Network politics, political capital and democracy”, *International Journal of Public Administration*, t. 26, nr 6, s. 609–643.
- Sørensen E., Torfing J. (red.) (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen E., Torfing J. (2008). „Enhancing effective and democratic governance through participation: Some critical reflections”, *Planning Theory and Practice*, t. 9, nr 3, s. 394–400.
- Torfing J. (1998). *Politics, Regulation and the Modern Welfare State*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan.
- Torfing J. (1999). *New Theories of Discourse; Laclau, Mouffe and Žižek*. Oxford: Blackwell.
- Torfing J. (2004). *Det stille sporskifte i velfærdsstaten* (The silent revolution in the Danish welfare state). Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Torfing J. (2005). „Network governance and postliberal democracy”, *Administrative Theory and Praxis*, t. 27, nr 2, s. 197–237.
- Torfing J. (2007a). „Comparative analysis based on expert reports”, w: P. Bogason, M. Zølner (red.), *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 74–98.
- Torfing J. (2007b). „Preliminary findings: Seven network stories”, w: P. Bogason, M. Zølner (red.), *Methods in Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, s. 41–73.
- Torfing J., Sørensen E. (2009). „Making governance networks effective and democratic through meta-governance”, *Public Administration*, t. 87, nr 2, s. 234–258.

Jacob Torfing

Teoria rządzenia sieciowego: w stronę drugiej generacji

Rządzenie sieciowe zdobyło uznanie w związku ze zwróceniem uwagi na nieefektywności zarówno rządu, jak i rynku. Bazując na coraz obszerniejszej literaturze, w pierwszym rzędzie definiujemy rządzenie sieciowe, aby później pokrótce ocenić zalety i problemy związane z tym podejściem. Główne stwierdzenie można opisać następująco: jesteśmy świadkami rozwoju drugiej generacji badań nad rządzeniem sieciowym skupiających się wokół nowych pytań, na które jeszcze nie znaleźliśmy odpowiedzi: o przyszłość opartej na sieciach koordynacji między różnymi poziomami rządzenia, o metarządzenie samoregulujących się sieci, o rolę dyskursu w relacji do rządzenia sieciowego oraz o problemy z demokratycznością i potencjał rządzenia sieciowego. Aby odpowiedzieć na te ważne pytania, możemy korzystać z różnych teoretycznych podejść do rządzenia sieciowego, które zostały tu krótko omówione.

Słowa kluczowe: rządzenie, sieci, teoria, systemy rządzenia (sieci rządzenia, rządzenie sieciowe).

Wszyscy zdają się mówić o „rządzeniu” oraz „sieciami”. Zwrócenie uwagi na problemy wynikające z suwerennej władzy rządu wsparło rozprzestrzenianie się pojęcia „rządzenie”. Jednocześnie wzrastająca liczba ekonomicznych, społecznych oraz politycznych aktorów, aren i procesów stymuluje wykorzystywanie metafory „sieci”. Oba określenia stanowią bardzo pojemne pojęcia obejmujące szeroką gamę różnych fenomenów. Obecnie termin „rządzenie” pojawia się w wielu kontekstach: w rekomendacjach Banku Światowego (1992) dotyczących tzw. dobrego rządzenia; w ramach stosunków międzynarodowych w debatach o możliwości „rządzenia bez rządu”; w dyskusjach o warunkach instytucjonalnych „rządzenia ekonomicznego”; w wizji nowych form „korporacyjnego rządzenia” w sektorze prywatnym; w dyskursie w ramach

Jacob Torfing jest profesorem Polityk i Instytucji na Uniwersytecie Roskilde w Danii. Jego zainteresowania badawcze obejmują teorię dyskursu, reformy państwa dobrobytu, rządzenie sieciowe i demokrację. Opublikował m.in. *Politics, Regulation and the Modern Welfare State* (1995), *New Theories of Discourse* (1999), *Discourse Theory in European Politics* (2005) oraz kilka pozycji w języku duńskim dotyczących rządzenia sieciowego. Jest współzałożycielem Duńskiego Centrum Teorii Dyskursu oraz Centrum dla Demokratycznego Rządzenia Sieciowego.

Przełożył Michał Mozdzeń. Tekst oryginalny pt. „Governance Network Theory: Towards a Second Generation” opublikowano w *European Political Science* 2005, nr 4, s. 305–315.

Nowego Zarządzania Publicznego oraz, w sposób bardziej ogólny, w próbach uchwycenia nowych wzorów kooperacji i partnerstwa publiczno-prywatnego (Kersbergen, Waarden 2004; Rhodes 1997b). Pojęcie „sieci” jest równie popularnym terminem, który pojawia się w różnorodnych ujęciach (konstelacjach) konceptualnych. Odniesienia do „sieci” możemy odnaleźć w koncepcjach sieci komunikacyjnych, sieci międzyfirmowych, sieci społecznych, sieci profesjonalistów, sieci transgranicznych, sieci polityk oraz sieci terrorystycznych (Jessop 2002). Niektórzy twierdzą wręcz, że żyjemy w globalnym społeczeństwie sieciowym (Castells 1996).

W naukach politycznych oraz administracji publicznej oba te terminy są połączone w pojęcie „rządzenia sieciowego”, wskazując na specyficzny typ sieci i specyficzną formę rządzenia. Rządzenie sieciowe odnosi się więc do sieci zaangażowanych w procesy rządzenia publicznego aktorów, takich jak politycy, administratorzy, organizacje zrzeszające interesariuszy, firmy prywatne, ruchy społeczne oraz grupy obywateli. Aby stać się uczestnikiem konkretnej sieci rządzenia, aktorzy muszą wykazać, że problem polityczny ich dotyczy i że mogą zaangażować w jego rozwiązanie zasoby oraz kompetencje, które mają odpowiednią wartość dla innych aktorów. Rządzenie sieciowe odnosi się także do szczególnej formy rządzenia. Rządzenie jest niejednoznacznie określonym określeniem, które niejasno odwo-

luje się do niehierarchicznych prób koordynacji interesu publicznego i prywatnego, działań oraz zasobów (Pierre, Peters 2000). Pojęcie rządzenia sieciowego wyraźnie zawęża zakres koncepcji przez skupienie się na próbie ułatwienia takiej koordynacji poprzez interakcje i negocjacje pośród wielu aktorów politycznych.

Zaangażowanie naukowe w rządzenie sieciowe znajduje podstawę empiryczną w szeroko rozpowszechnionym uznaniu wzrastającej fragmentaryzacji, kompleksowości i dynamiki procesów społecznych (Klijn, Koppenjan 2004; Kooiman 1993; Jessop 2002). Zwiększająca się *fragmentaryzacja* stanowi rezultat funkcjonalnego podziału społeczeństwa na szereg względnie niezależnych subsystemów oraz rozpowszechnienia obecności względnie niezależnych organizacji publicznych i prywatnych. Jednocześnie złamanie klasycznych form politycznego podziału i identyfikacji powoduje zwielokrotnienie liczby aktorów i tożsamości politycznych. *Kompleksowość* zwiększa się w rezultacie pojawiania się rosnącej liczby współzależnych i trudnych do zdefiniowania problemów politycznych; dodatkowo na proces ten wpływa równolegle wzrastający popyt na decyzje podejmowane w oparciu o wiedzę oraz pojawiające się nowe formy ryzyka i niepewności. Wreszcie *dynamika* procesów społecznych kreowana jest w części poprzez multiplikację oraz wzajemne powiązania między horyzontami działań wyznaczanymi przez ograniczenia czasowe i przestrzenne, a w części przez rozmywanie się i kontestację granic między instytucjami, sektorami i poziomami. Prowadzi to do współzależnej artykulacji i interakcji odmiennych racjonalności, procedur oraz strategii w celu rozwiązywania problemów polityk i wykorzystywania nowych możliwości, co z kolei wywołuje nowe, nieprzewidywalne konsekwencje. Decydenci, znajdujący się na różnych poziomach w organizacjach publicznych i prywatnych, uznają interaktywne rządzenie sieciowe za najbardziej odpowiednią reakcję na wyzwania, które pojawiają się w związku z coraz większą społeczną fragmentaryzacją, kompleksowością i dynamiką.

Najważniejsi politycy i przedsiębiorcy administratorzy wzięli sobie rządzenie sieciowe do serca. Coraz wyraźniej dostrzegalne opieranie się na rządzeniu sieciowym jako na me-

chanizmie podejmowania kolektywnych decyzji oraz koordynacji działań jest częścią nowej formy mentalności rządzenia (*governmentality*; Foucault 1991). W związku z tym ambicją „zaawansowanego rządu liberalnego” jest „rządzenie na odległość” poprzez angażowanie wielu, jak nazwałby je Emile Durkheim, „grup pośrednich” (grup obywateli, profesjonalistów, organizacji wolontariackich, partnerów społecznych i firm prywatnych) w proces rządzenia społeczeństwem w drodze konstruowania samoregulujących się sieci odpowiedzialnych aktorów (Dean 1999; Rose 1996). Samodzielna mobilizacja kreatywnych aktorów w ramach szkieletu, który zapewnia zgodność działań z ogólnymi celami rządu, pomaga zwolnić państwo z części swoich zadań i dotrzeć do wielu różnych grup docelowych przy zaangażowaniu mniejszych zasobów i mniej wyraźnie zarysowanej odgórnej represywnej kontroli.

Te ogólne społeczne narzędzia oraz nowe strategie polityczne wydają się stymulować i intensyfikować zainteresowanie naukowców badaniem rządzenia sieciowego. Jego teoretycy autentycznie wierzą, że zajmują się czymś istotnym, i ten entuzjazm przenika do organizacji, administratorów i polityków. W rezultacie mamy do czynienia z samonapędzającym się wzrostem nowej przestrzeni badawczej, która wciąż jest młoda i wciąż ma przed sobą przeistoczenie się w nowy paradygmat z własnymi jasnymi definicjami, taksonomią i metodami.

1. Definiowanie rządzenia sieciowego

Rządzenie sieciowe może być zdefiniowane jako: (1) proces względnie stabilnego horyzontalnego wyrażania się współzależnych, ale operacyjnie autonomicznych aktorów, którzy (2) wzajemnie na siebie oddziałują poprzez negocjacje; (3) odbywający się w ramach uregulowanego normatywnego, poznawczego i wyobraźniowego szkieletu; (4) samoregulujący się w ramach ograniczeń ustalonych przez siły zewnętrzne i (5) przyczyniający się do realizacji celów publicznych. Powyższa definicja zawiera większość cech zwykle przydawanych rządzeniu sieciowemu (Rhodes 1997b, s. 53; Jessop 2002, s. 228 i nast.). Nie aspiruje ona do oryginalności; stara

się raczej uchwycić esencję tego, co zwykle rozumie się przez pojęcie rządzenia sieciowego.

Spróbujmy przeanalizować tę integralną definicję rządzenia sieciowego, zwracając uwagę na każdy jej aspekt po kolei. Po pierwsze, sieci rządzenia wyrażają interesy wielu publicznych, quasi-publicznych i prywatnych aktorów, którzy z jednej strony są *zależni* nawzajem od swoich zasobów i możliwości w celu rozwiązywania problemów oraz, z drugiej strony, są *operacyjnie autonomiczni*, przez co należy rozumieć to, że nie są kierowani przez zwierzchników, by działać w określony sposób (Marin, Mayntz 1991). Współzależność między aktorami w ramach sieci znaczy, że są oni powiązani raczej horyzontalnie, a nie pionowo. Horyzontalna natura relacji między aktorami nie oznacza jednak, że są równi w dostępie do władzy i zasobów (Mayntz 1991, s. 10 i nast.). Możemy mieć do czynienia z asymetryczną alokacją zasobów materialnych i niematerialnych pomiędzy aktorami w ramach sieci, ale ponieważ uczestnictwo jest dobrowolne, a aktorzy mają swobodę opuszczenia sieci – i ponieważ są oni nawzajem zależni od zasobów, którymi dysponują inni jej uczestnicy – żaden aktor nie ma możliwości wykorzystywania władzy, by kontrolować działania pozostałych.

Po drugie, członkowie sieci rządzenia wzajemnie na siebie oddziałują za pośrednictwem *negocjacji*, które łączą element przetargu z elementami deliberacji. Aktorzy w ramach sieci mogą się targować o dystrybucję zasobów w celu maksymalizacji korzyści. Niemniej dla ułatwienia rozwoju negatywnej i pozytywnej koordynacji (Scharpf 1994) proces przetargu musi być wbudowany w szerszy szkielet deliberacji, która pozwala na budowanie zaufania, uczenie się i wspólne zrozumienie. W każdym razie deliberacja w ramach rządzenia sieciowego rzadko prowadzić będzie do jednomyślnej zgody (Klijn, Koppenjan 2000, s. 146 i nast.), jako że odbywa się w kontekście intensywnej walki o władzę, która rodzi konflikt i antagonizmy społeczne.

Po trzecie, negocjacyjne interakcje pomiędzy aktorami w ramach sieci nie zachodzą w instytucjonalnej próżni. Mają miejsce raczej w ramach *względnie zinstytucjonalizowanej* struktury, która stanowi więcej niż tylko sumę swoich części, nie konstytuuje jednak homogenicznej i w pełni zintegrowanej całości (March,

Olsen 1995, s. 27 i nast.; Scharpf 1997, s. 47). Zinstytucjonalizowana struktura to zlepek zależnych od siebie idei, koncepcji i reguł. Jest ona tworzona i odtwarzana w zależności od podejmowanych działań, ale także warunkuje przyszłe interakcje między aktorami w ramach sieci. W istocie ma aspekt regulacyjny, ponieważ zapewnia aktorom reguły, role i procedury; aspekt normatywny, ponieważ sugeruje normy, wartości i standardy; element poznawczy, zakładając, że generuje kody, koncepcje i wyspecjalizowaną wiedzę, oraz aspekt wyobrazeniowy, który polega na wytwarzaniu tożsamości, ideologii i wspólnych nadziei.

Po czwarte, rządzenie sieciowe jest względnie *samoregulujące się*, ponieważ nie stanowi części hierarchicznego łańcucha władzy ani nie podporządkowuje się regułom rynkowym (Scharpf 1994, s. 36). Jego celem jest raczej regulacja konkretnej dziedziny politycznej na bazie podzielanych w ramach sieci idei, zasobów i dynamicznych interakcji, w ramach regulacyjnej, normatywnej, poznawczej i wyobrazeniowej struktury, która przekształca się w toku negocjacji między partycypującymi aktorami. W każdym razie rządzenie sieciowe zawsze odbywa się w konkretnym środowisku organizacyjnym, które musi być brane pod uwagę, ponieważ równocześnie umożliwia i ogranicza możliwości samoregulacji.

Po piąte, rządzenie sieciowe przyczynia się do realizacji celów publicznych w obrębie określonej dziedziny politycznej (Marsh 1998). Cel polityczny jest wyrazem wizji, wartości, planów, polityk i regulacji, które są istotne dla społeczeństwa i przez nie wytwarzane. Aktorzy w ramach sieci są zatem włączeni w negocjacje polityczne dotyczące sposobów identyfikacji i rozwiązywania pojawiających się problemów politycznych lub wykorzystywania nowych możliwości. Sieci, które nie przyczyniają się do realizacji celów publicznych w tym szerokim rozumieniu, nie mogą nosić nazwy sieci rządzenia.

Rządzenie sieciowe, w sposób wyżej zdefiniowany, może przybierać wiele różnych empirycznych form. Może być zdominowane przez luźne i nieformalne kontakty, ale może być także ściśle sformalizowane. Może odbywać się wewnątrz organizacji i pomiędzy organizacjami; być emergentne lub stworzone odgórnie; otwarte lub za-

mknięte; tymczasowe lub permanentne; może mieć zakres ograniczony do konkretnego sektora lub obejmować całe społeczeństwo. Wreszcie niektóre sieci rządzenia mogą być zaangażowane głównie w formułowanie polityki, podczas gdy inne – w jej wdrażanie. Różnorodność sieci rządzenia stanowi dowód dużego znaczenia koncepcji dla opisywania współczesnych form rządzenia w społeczeństwie.

Koncepcja rządzenia sieciowego ma charakter opisowy, ale studia nad pojawianiem się, funkcjonowaniem i rezultatami działania interaktywnych form rządzenia sieciowego bezsprzecznie mają ambicje wyjaśniające, jednak nie w klasycznym rozumieniu wyjaśniania deterministycznych zależności i praw. Celem jest wytworzenie otwartej, ograniczonej kontekstualnie wiedzy, która byłaby przydatna dla aktorów w ramach sieci rządzenia. Wyjaśnianie bazuje na wspartej teorią analizie empirycznej procesów politycznych oraz efektów polityk opartych na sieciach. Te procesy i efekty stanowią wyniki instytucjonalnie uwarunkowanych interakcji między aktorami sieciowymi; szczególnej formy i charakteru sieci, starań zewnętrznych agencji, by uregulować ich formę i funkcjonowanie, oraz zewnętrznych warunków rządzenia sieciowego, w tym warunków społeczno-ekonomicznych, dominującej mentalności rządzenia (*governmentality*) i współistnienia różnych modeli regulacyjnych.

2. Zalety i problemy

Teoretycy rządzenia sieciowego ujawniają tendencję do rozumienia go jako wyjątkowej formy koordynacji, która stanowi alternatywę zarówno dla państwa, jak i dla rynku (Rhodes 1997a, s. xii). Rządzenie sieciowe jako takie wyróżnia się od hierarchicznej kontroli państwa i konkurencyjnej regulacji rynku na co najmniej trzy sposoby. Jeśli chodzi o relacje między aktorami, sieci rządzenia mogą być rozumiane jako wielocentryczne (*pluricentric*) systemy rządzenia, w odróżnieniu od monocentrycznego (*unicentric*) systemu regulacji państwowej i wielocentrycznego (*multicentric*) systemu konkurencyjnej regulacji rynkowej (Kersbergen, Waarden 2004, s. 148). W związku z tym imperatywna regulacja państwa bazuje na niepodważalnej centralnej pozycji władzy, dla której wszyscy inni akto-

rzy to poddani o jasno zdefiniowanych prawach i obowiązkach. Regulacja oparta na konkurencji rynkowej bazuje na potencjalnie nieskończonej wielkiej liczbie egoistycznych i niezależnych aktorów, nieograniczonych przez wspólne cele i obowiązki. Dla odróżnienia, rządzenie sieciowe polega na interakcjach w czasie współzależnych, jednak względnie autonomicznych aktorów realizujących cele publiczne.

Jeśli chodzi o podejmowanie decyzji, rządzenie sieciowe bazuje na racjonalności refleksyjnej, w odróżnieniu od racjonalności substancjalnej, którą posługuje się imperatywne państwo, i racjonalności proceduralnej wykorzystywanej przez konkurencyjny rynek (Jessop 1999, s. 6–7; Mayntz 1991, s. 13 i nast.). Tam, gdzie imperatywne państwo stara się przekształcać substancjalne wartości polityczne rządu w szczegółowe prawa i regulacje, które są implementowane i egzekwowane przez zatrudnionych przez państwo biurokratów, rynek opiera się na działaniu niewidzialnej ręki, która prowadzi do alokacji dóbr i usług optymalnej w rozumieniu Pareto, pod warunkiem że reguły i procedury zapewniające wolną konkurencję są pilnie przestrzegane. Dla kontrastu, rządzenie sieciowe pozwala na podejmowanie decyzji i regulację zróżnicowanych kwestii za pomocą refleksyjnych interakcji, które polegają na nieustających negocjacjach między wieloma aktorami, podejmowanych w celu stworzenia kolektywnych rozwiązań pomimo istnienia przeciwstawnych interesów (Mayntz 1991, s. 14; Scharpf 1994).

Wreszcie *podporządkowywanie się kolektywnie wynegocjowanym rozwiązaniom* zapewniające jest nie dzięki sankcjom prawnym preferowanym przez państwo ani przez obawę przed stratą ekonomiczną na rynku. Służy temu raczej poczucie zaufania i obowiązku politycznego, które jest wynikiem wytworzonych w czasie wewnętrznych reguł i norm (Nielsen, Pedersen 1988).

Odmienność tych trzech sposobów koordynacji powoduje, że rządzenie w społeczeństwie musi bazować na pragmatycznym wyborze między państwem, rynkiem a rządzeniem sieciowym lub na odpowiedniej kombinacji tych trzech metod regulacji (Jessop 2002, s. 246). W zależności od zadania lub problemu politycznego, z którym się borykamy, kluczowi decydenci muszą wybrać

między różnymi mechanizmami rządzenia, biorąc pod uwagę ich mocne i słabe strony.

Dziś rządzenie sieciowe jest w coraz większym stopniu postrzegane jako odpowiednie narzędzie do mierzenia się z kompleksowymi problemami politycznymi i zadaniami rządzenia. Stąd zarówno politolodzy, jak i decydenci polityczni doceniają rządzenie sieciowe za jego potencjalną możliwość poprawy efektywności procesów rządzenia, która wynika z jego specyficznych cech. Przede wszystkim jest ono postrzegane jako wyzwalające postawy proaktywne – aktorzy są w stanie zidentyfikować problemy polityczne oraz nowe możliwości w stosunkowo wczesnym stadium i stworzyć elastyczne formy reakcji, które umożliwiają poprawki w odpowiedzi na kompleksowość i zróżnicowanie konkretnych warunków (Klijn, Koppenjan 2000, s. 114; Kooiman 2000, s. 155 i nast.).

Rządzenie sieciowe może być także postrzegane jako ważny instrument agregacji informacji, wiedzy i ocen, który umożliwia wartościowanie decyzji politycznych. Aktorzy sieciowi niejednokrotnie dysponują specyficzną wiedzą, istotną z punktu widzenia procesu podejmowania decyzji politycznych. Kiedy wiedza różnych aktorów zostaje połączona, staje się podstawą dokonywania „inteligentnego” wyboru wykonalnej opcji (Kooiman 1993, s. 4; Scharpf 1999, s. 20).

Co więcej, zauważa się, że rządzenie sieciowe może stanowić podstawę do budowania konsensusu albo przynajmniej ucywilizowania konfliktów między interesariuszami. Mają oni tendencję do tworzenia własnej logiki odpowiedniości, która reguluje proces negocjacji, formułowanie konsensusu i radzenie sobie z konfliktami (March, Olsen 1995, s. 27 i nast.; Mayntz 1991, s. 17).

Wreszcie rządzenie sieciowe ma zredukować ryzyko oporu przy implementacji. Jeśli aktorzy, którzy muszą się dostosować, są włączeni w proces decyzyjny, będą wykazywali tendencję do wytwarzania wspólnego poczucia odpowiedzialności wpływu na decyzje polityczne. To zobliguje ich raczej do poparcia niż hamowania procesu implementacji (Sørensen, Torfing 2003, s. 614).

Problemem staje się to, że potencjalne zyski w zakresie efektywności są możliwe do zrealizowania tylko, gdy mamy do czynienia z dobrze funkcjonującym rządzeniem sieciowym. Zmiany

w kompozycji aktorów sieciowych, obecność nierozwiązanych napięć i konfliktów, słabe i nieskuteczne przywództwo, frustracja spowodowana brakiem jasnych i wyraźnych rezultatów oraz zewnętrzne wydarzenia, które zakłócają proces polityczny, mogą zdestabilizować sieci rządzenia i zmienić je w źle funkcjonujące fora pogaduszek. Ostrożne zarządzanie siecią może zapobiec większym nieefektywnościom i ograniczyć wpływ zakłóceń, ale optymalizacja funkcjonowania sieci rządzenia stanowi zniechęcające wyzwanie (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997, s. 9; Koppenjan, Klijn 2004, s. 114). Nawet wyraźnie dobrze funkcjonujące sieci mogą powodować problemy dla procesu tworzenia polityk publicznych, albo blokując nowe i innowacyjne inicjatywy polityczne, albo próbując przerzucić koszty własnych rozwiązań na podmioty zewnętrzne (Scharpf 1993). W tym wypadku rządy i inne formy zewnętrznej władzy muszą wpływać na kompozycję, koncepcje i bodźce aktorów w ramach sieci.

3. Badania pierwszej i drugiej generacji

Chociaż pole aktywności badawczej jest stosunkowo młode, możemy mówić o pierwszej i drugiej generacji badań nad rządzeniem sieciowym. Celem *pierwszej generacji* było przekonanie nas, że mamy do czynienia z nowym fenomenem. W głównej mierze była ona zainteresowana wyjaśnianiem przyczyn formowania się sieci rządzenia i określaniem, czym różnią się one od hierarchicznych rządów państwa i anarchii rynku oraz w jaki sposób przyczyniają się do efektywnego i proaktywnego rządzenia w różnych przestrzeniach politycznych i na różnych poziomach regulacyjnych. Pierwsza generacja świetnie spisała się w łączeniu pojawiającego się fenomenu rządzenia sieciowego z nowymi trendami społecznymi (Kooiman 1993); w analizie formowania i funkcjonowania sieci rządzenia w różnych krajach, przestrzeniach politycznych i na różnych poziomach (Marin, Mayntz 1991) oraz w zwracaniu uwagi na cechy różniące rządzenie sieciowe zarówno od państwa, jak i od rynku (Jessop 1998; Mayntz 1991; Rhodes 1996).

Wolno, ale nieuchronnie badania wykroczyły poza obszar zainteresowania pierwszej generacji. Rządzenie sieciowe nie jest już niczym no-

wym i egzotycznym; raczej stanowi coś, z czym musimy się godzić i co powinniśmy umieć jak najlepiej wykorzystać. W tym stadium nowe pytania, na które jeszcze nie znaleźliśmy odpowiedzi, stają się najistotniejsze w badaniach nad tym fenomenem (Pierre 2000). Zaiścienie drugiej generacji nie jest jednoznacznie związane z pojawianiem się nowych badaczy ani z jasnym zerwaniem z przeszłością; to raczej kwestia stopniowego odnawiania i powiększania zakresu badań, by mogły one odpowiedzieć na cztery narzucające się pytania:

- (1) W jaki sposób rządzenie sieciowe może ułatwić kolektywny proces decyzyjny i koordynację między różnymi krajami i zróżnicowanymi poziomami lokalnymi, krajowymi i międzynarodowymi?
- (2) Jak m.in. władze publiczne mogą regulować samoregulujące się sieci za pośrednictwem różnych metod metarządzenia?
- (3) Jaka jest rola wiedzy, tożsamości i dyskursu w formowaniu i prowadzeniu negocjacji w ramach sieci rządzenia?
- (4) Jakie są demokratyczne problemy i możliwości, które niesie ze sobą rządzenie sieciowe?

Niektórzy teoretycy rządzenia sieciowego badają, w jaki sposób może ono pomagać w koordynacji polityk i działań między państwami narodowymi i poziomami regulacyjnymi w sytuacji, kiedy mamy do czynienia z brakiem jednoznacznego ośrodka hierarchicznej kontroli (Kohler-Koch, Eising 1999; Scharpf 1997). Inni badacze zwracają uwagę, że rządzenie sieciowe nie stanowi panaceum i regularnie zawodzi w różnych obszarach. Przyznanie, że ma ono wady, wymaga badania warunków politycznych i instytucjonalnych, od których zależy jego sukces bądź porażka (Jessop 2002; Scharpf 1994). Dalej w tym kontekście duża liczba teoretyków zaczęła ana-

lizować, w jaki sposób władze publiczne i inni aktorzy polityczni mogą regulować sieci rządzenia, które charakteryzują się dużym stopniem samoregulacji (Kickert, Klijn, Koppenjan 1997; Milward, Provan 2000). Wreszcie pojawiło się rosnące zainteresowanie pytaniami normatywnymi o demokratyczność i legitymizację rządzenia sieciowego (Mayntz 1999; Pierre, Peters 2000; Rhodes 1997a).

4. Teoretyczne podejścia do rządzenia sieciowego

Druga generacja badań nad rządzeniem sieciowym zwraca uwagę na szereg istotnych pytań wymagających krytycznej analizy w ramach różnych, nawet interdyscyplinarnych perspektyw. Wstępna mapa pola badawczego, jakim jest rządzenie sieciowe, pozwala wyróżnić cztery teoretyczne podejścia w zależności od tego, czy za główną siłę sprawczą działań ludzkich uznają racjonalną kalkulację, czy też ograniczone kulturowo przestrzeganie reguł oraz czy widzą jako bliższą teorii rządzenia sieciowego perspektywę nieustających konfliktów czy bezproblemowej koordynacji. Cztery różne rodzaje teorii rządzenia sieciowego przedstawione są w tabeli 1.

Pozycje teoretyczne zaprezentowane w tabeli 1 nazwane zostały teorią współzależności, teorią rządności, teorią integracji i teorią mentalności rządzenia. Podano także odniesienia do prac niektórych najważniejszych teoretyków, które są typowe dla różnych pozycji teoretycznych. Należy zwrócić uwagę na to, że pewni teoretycy, do których odwołuje się tabela, mogą nawet nie postrzegać siebie jako przedstawicieli nurtu rządzenia sieciowego. Mimo to zostali doń włączeni ze względu na to, że wnoszą ważny wkład w rozumienie rządzenia sieciowego. Należy także zauważyć, że wielu teoretyków stara się prze-

Tab. 1. Cztery różne teorie rządzenia sieciowego

	Kalkulacja	Kultura
Konflikt	teoria współzależności (<i>interdependent theory</i> ; Jessop 1998, 2002; Kickert, Klijn, Koppenjan 1997; Rhodes 1997a, 1997 b)	teoria mentalności rządzenia (<i>governmentality theory</i> ; Foucault 1991; Dean 1999; Rose 1999; Rose, Miller 1992)
Koordynacja	teoria rządności (<i>governability theory</i> ; Kooiman 1993; Mayntz 1991; Scharpf 1993, 1994, 1997)	teoria integracji (<i>integration theory</i> ; March, Olsen 1995; Powell, DiMaggio 1983, 1991; Scott 1995)

zwyciężyć analityczny podział zaprezentowany w tabeli; jednakże jednostronna redukcja przestrzeni teoretycznej stanowi cenę, którą płacimy za heurystyczną wartość tego zestawienia.

Zajmijmy się teraz krótko pytaniem dotyczącym tego, jak przedstawione cztery pozycje teoretyczne definiują rządzenie sieciowe, tłumacząc jego formowanie i opisują siły łączące różnych aktorów w ramach sieci rządzenia. *Teoria współzależności* definiuje rządzenie sieciowe jako medium międzyorganizacyjne służące do uzgadniania interesów pomiędzy współzależnymi – ale skonfliktowanymi – aktorami, spośród których każdy dysponuje własną bazą zasobów. Sieci rządzenia stanowią rezultat strategicznych działań niezależnych aktorów, którzy współpracują ze względu na współzależności zasobów i dzięki temu przeciwdziałają fragmentaryzacji instytucjonalnej, będącej wynikiem nowego zarządzania publicznego. Sieci rządzenia formują się w konsekwencji inkrementalnych oddolnych procesów, ale są wykorzystywane jako metoda tworzenia polityk przez władze publiczne. Aktorzy w ramach sieci starają się realizować zróżnicowane interesy, podejmując wewnętrzną walkę o władzę, ale utrzymywani są razem za sprawą wzajemnych współzależności, które ułatwiają negocjacje i osiąganie kompromisu.

Teoria rządności definiuje rządzenie sieciowe jako mechanizm horyzontalnej koordynacji pomiędzy autonomicznymi aktorami, którzy wdają się w interakcje w ramach różnych gier negocjacyjnych. Formowanie sieci rządzenia jest postrzegane jako funkcjonalna reakcja na zwiększającą się kompleksowość, dynamikę i zróżnicowanie społeczne, które ograniczają możliwość skutecznego zarządzania społeczeństwem za pośrednictwem tradycyjnych form hierarchii i rynku. Sieci rządzenia kształtowane są w drodze konstruowania sytuacji przypominających gry, które pozwalają zwiększać koordynację horyzontalną i utrzymywane są częściowo dzięki antycypowanym korzyściom z połączenia zasobów i wspólnych działań, a częściowo przez rozwój wzajemnego zaufania, które pomaga przezwyciężyć problemy związane ze wspólnym działaniem.

Teoria integracji definiuje rządzenie sieciowe jako zinstytucjonalizowany obszar interakcji między istotnymi aktorami. Jest ono w tym

ujęciu zintegrowane ze społecznością, którą rozumiemy jako definiowaną przez wspólne normy i wyobrażenia. Rządzenie sieciowe należy rozumieć jako normatywną reakcję na bliźniacze problemy totalitarnego przeintegrowania i indywidualistycznego niedointegrowania urządzeń społecznych. Sieci rządzenia są formowane przez oddolny proces, w którym tworzące się w konsekwencji uznania współzależności kontakty są oceniane i rozszerzane na bazie zinstytucjonalizowanej logiki odpowiedniości. Z czasem rządzenie sieciowe wytwarza własną logikę stosowności (na którą niejednokrotnie wpływają izomorficzne naciski), a aktorzy sieciowi zostają zintegrowani dzięki stworzeniu poczucia solidarności i wspólnych tożsamości.

Teoria mentalności rządzenia pośrednio definiuje rządzenie sieciowe jako próbę mobilizacji i kształtowania wolnych działań samorządzących się aktorów podejmowaną przez coraz bardziej refleksyjne i raczej umożliwiające działanie niż narzucające swoją wolę państwo. Sieci rządzenia konstruowane są jako odpowiedź na porażkę neoliberalizmu w realizacji postulatu „mniej państwa i więcej rynku”. Problemy neoliberalizmu prowadzą do sformułowania nowej mentalności rządzenia, powiązanej z nowoczesnym rządem liberalnym, która stara się przenieść ciężar rządu na barki sieci lokalnych, w ramach których mobilizowana jest energia aktorów społecznych i politycznych. Jest jej też nadawany kierunek w celu zapewnienia dostosowania aktorów. Sieci rządzenia utrzymywane są w całości za sprawą określonych technologii i narracji, które wykorzystują aktorów społecznych i politycznych do realizacji władzy.

Istnieje wiele „rodzinnych podobieństw” między czterema teoriami rządzenia sieciowego, ale możemy zauważyć także wyraźne różnice. Dzięki wykorzystywaniu lub łączeniu różnych podejść teoretycznych albo wychodzeniu poza nie przyszłe poszukiwania będą miały możliwość rozwinąć się w drugą generację badań nad rządzeniem sieciowym, które będzie mogło dać światło odpowiedzi na pytania badawcze zaprezentowane powyżej. Ten proces przyniesie korzyść nie tylko społeczności naukowej, lecz także decydom politycznym i praktykom zaangażowanym w rządzenie sieciowe w różnych obszarach politycznych i na różną skalę.

Bibliografia

- Castells M. (1996). *The Rise of the Network Society*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Dean M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. London: Sage.
- Foucault M. (1991). „Governmentality”, w: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (red.), *The Foucault Effect*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, s. 87–104.
- Jessop B. (1998). „The rise of governance and the risk of failure: The case of economic development”, *International Social Science Journal*, nr 5(155), s. 29–45.
- Jessop B. (1999). „Governance failure”, tekst niepublikowany, Department of Social Sciences, Roskilde University.
- Jessop B. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Kersbergen K. van, Waarden F. van (2004). „«Governance» as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability accountability and legitimacy”, *European Journal of Political Research*, nr 43, s. 143–171.
- Kickert W.J.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2000). „Interactive decision making and representative democracy: Institutional collisions and solutions”, w: O.V. Heffen, W.J.M. Kickert, J.A. Thomassen (red.), *Governance in Modern Society. Effects, Change and Formation of Government Institutions*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, s. 109–134.
- Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge.
- Kohler-Koch B., Eising R. (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Koppenjan J., Klijn E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-solving and Decision-making*. London: Routledge.
- Kooiman J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Kooiman J. (2000). „Societal governance: Levels, models and orders of social-political interaction”, w: J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, s. 138–164.
- March J.G., Olsen J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: The Free Press.
- Marin B., Mayntz R. (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt-am-Main: Campus Verlag.
- Marsh D. (1998). „The utility and future of policy network analysis”, w: D. Marsh (red.), *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press, s. 185–198.
- Mayntz R. (1991). „Modernization and the logic of interorganizational networks”, *Discussion Paper 91/8*. Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Mayntz R. (1999). *New Challenges to Governance Theory*. Cologne: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Milward H.B., Provan K. (2000). „How networks are governed”, w: C.J. Heinrich, L.E. Lynn (red.), *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington DC: Georgetown University Press, s. 238–262.
- Nielsen K., Pedersen O.K. (1988). „The negotiated economy: Ideal and history”, *Scandinavian Political Studies*, nr 11(2), s. 79–101.
- Pierre J. (2000). *Debating Governance. Authority Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre J., Peters G. (2000). *Governance Politics and the State*. New York: St. Martins Press.
- Powell W.W., DiMaggio J. (1983). „The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review*, nr 4(2), s. 147–160.
- Powell W.W., DiMaggio J. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rhodes R.A.W. (1996). „The new governance: Governing without government”, *Political Studies Association*, nr 44(4), s. 652–657.
- Rhodes R.A.W. (1997a). „Foreword”, w: W.J.M. Kickert, E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan (red.), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage, s. xi–xv.
- Rhodes R.A.W. (1997b). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rose N. (1996). „Governing, advanced, liberal democracies”, w: A. Barry, T. Osborne, N. Rose (red.), *Foucault and Political Reason: Liberalism Neoliberalism and Rationalities of Government*. Chicago: University of Chicago Press, s. 37–64.
- Rose N. (1999). *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rose N., Miller P. (1992). „Political power beyond the state: Problematics of government”, *British Journal of Sociology*, nr 43(2), s. 172–205.

Scharpf F.W. (1993). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Frankfurt-am-Main: Campus-Verlag.

Scharpf F.W. (1994). „Games real actors could play: Positive and negative coordination in embedded Negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, nr 6(1), s. 27–53.

Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: West View Point.

Scharpf F.W. (1999). *Governing in Europe – Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Scott R.W. (1995). *Institutions and Organizations*. London: Sage.

Sørensen E., Torfing J. (2003). „Network politics, political capital, and democracy”, *International Journal of Public Administration*, nr 2(6), s. 609–634.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, DC: World Bank.

Governance Network Theory: Towards a Second Generation

Governance networks have increasingly gained prominence in the wake of the many reports of government and market failure. Drawing on the burgeoning literature, we first define governance networks and then briefly assess their merits and shortcomings. The key hypothesis is that we are now seeing the development of a second generation of governance network research that focuses on new and yet unanswered questions about the prospects of network-based coordination across different levels of governance: the meta-governance of self-regulating networks, the role of discourse in relation to governance networks, and the democratic problems and potentials of network governance. In answering these important questions, we can draw on different theoretical approaches to network governance, and these are briefly delineated.

Key words: governance, networks, meta-governance, democracy.