

Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 10 (2003)

Διακυβέρνηση



Αναλύοντας τα δίκτυα: από τις τυπολογίες των θεσμών στις αφηγήσεις των πεποιθήσεων

Marc Bevir, R.A.W. Rhodes

doi: [10.12681/sas.698](https://doi.org/10.12681/sas.698)

Copyright © 2015, Marc Bevir, R.A.W. Rhodes



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Bevir, M., & Rhodes, R. (2015). Αναλύοντας τα δίκτυα: από τις τυπολογίες των θεσμών στις αφηγήσεις των πεποιθήσεων. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 10, 21–56.
<https://doi.org/10.12681/sas.698>

Αναλύοντας τα δίκτυα: Από τις τυπολογίες των θεσμών στις αφηγήσεις των πεπειθμένων¹

Mark Bevir*
R.A.W. Rhodes**

Σε άρθρο τους το 1992 οι Rod Rhodes και David Marsh εξέτασαν την υπάρχουσα βρετανική και άλλη ευρωπαϊκή φιλολογία για τα δίκτυα πολιτικών^{***}. Έκτοτε, υπήρξε μια μαζική παραγωγή υλικού και μια ρωμαλέα συζήτηση. Έτσι, για τα δίκτυα πολιτικών στη Βρετανία παραπέμπουμε: Dowding 1996, Jordan 1990, LeGales και Thatcher 1995· Marsh 1998: κεφάλαιο 1, Marsh και Smith 1995· και Rhodes 1981: κεφάλαιο 5· 1990 και 1997: κεφάλαια 1 και 2. Για την υπόλοιπη Ευρώπη, Bogason και Toonen 1998· Jordan και Schubert 1992· Kenis και Schneider 1991. Το παρόν κείμενο περιλαμβάνει τις νέες εξελίξεις ερωτώντας 'πού βρισκόμαστε σήμερα' και 'πού πηγαίνουμε'; Συνεπώς, συνοψίζουμε στη συνέχεια τις τρέχουσες προσεγγίσεις στη μελέτη των δικτύων και τη συνακόλουθη συζήτηση. Και επιχειρηματολογούμε ότι αυτές οι προσεγγίσεις χαρακτηρίζονται: από την υπόθεση ότι τα δίκτυα είναι δεδομένα γεγονότα από τα οποία μπορεί να αναγνωσεί κανείς τις ατομικές πεποιθήσεις και ενέργειες· από μια εστίαση στις συνήθειες, όχι στην αλλαγή· από μια τάση οικοδόμησης περίτεχνων τυπολογιών· και από μια έμφαση στη διαχείριση των δικτύων. Τέλος, προτείνουμε μια εναλλακτική προσέγγιση που έχει

* Διδάκτωρ Πολιτικής Επιστήμης, University of Newcastle-upon-Tyne, Μ. Βρετανία.

** Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, University of Newcastle-upon-Tyne, Μ. Βρετανία.

*** Policy networks στο κείμενο. Εφεξής δίκτυα πολιτικών ή δίκτυα πολιτικής, με την έννοια της επιδίωξης, προώθησης συγκεκριμένων πολιτικών (θεμάτων, κατευθύνσεων, μέτρων, αποφάσεων) (Σημ. τ. μετ.).

τις ρίζες της στην αντιθεμελιοκρατική επιστημολογία. Εισηγούμαστε ότι οι έννοιες της παράδοσης και της αφήγησης θα έπρεπε να βρίσκονται στο επίκεντρο της κατανόησης των δικτύων.

Εξελίξεις στη μελέτη των δικτύων πολιτικής

Η Börzel (1998) κάνει τη χρήσιμη διάκριση μεταξύ προσεγγίσεων που χειρίζονται τα δίκτυα ως διαμεσολάβηση συμφερόντων και ως διακυβέρνηση. Σε αυτό το τμήμα του κειμένου, περιγράφουμε τις εξελίξεις στη δεκαετία του 1990 χρησιμοποιώντας τις επικεφαλίδες της.

Τα δίκτυα ως διαμεσολάβηση συμφερόντων

Παίρνουμε τους Marsh και Rhodes (1992) ως αφετηρία επειδή επηρέασαν τις πρόσφατες συζητήσεις (βλ. Börzel 1998, Dowding 1996, LeGales και Thatcher 1995). Ορίζουμε τα δίκτυα πολιτικών ως μια σύλληψη του μεσο-επιπέδου που συνδέει το μικρο-επίπεδο της ανάλυσης, το οποίο ασχολείται με τον ρόλο των συμφερόντων και της διοίκησης* σε συγκεκριμένες αποφάσεις πολιτικής και το μακρο-επίπεδο της ανάλυσης, το οποίο ενδιαφέρεται για τα ευρύτερα ζητήματα σχετικά με τη διανομή της εξουσίας στη σύγχρονη κοινωνία. Η ανάλυση των δικτύων υπογραμμίζει τη συνέχεια στις σχέσεις μεταξύ ομάδων συμφερόντων και υπηρεσιών της διοίκησης· μια διαδικασία που αναφέρεται ως διαμεσολάβηση συμφερόντων. Τα δίκτυα πολιτικών είναι σύνολα οργανώσεων εξαρτημένων ως προς τους πόρους τους. Οι σχέσεις τους χαρακτηρίζονται από εξουσία-εξάρτηση που σημαίνει 'κάθε οργάνωση εξαρτάται από άλλες οργανώσεις για πόρους' και 'για την επίτευξη των στόχων τους, οι οργανώσεις πρέπει να ανταλλάσσουν πόρους'. Συνεπώς, τα υποκείμενα 'μεταχειρίζονται στρατηγικές στο πλαίσιο γνωστών κανόνων του παιχνιδιού για τη ρύθμιση της διαδικασίας ανταλλαγής'. Οι σχέσεις είναι ένα 'παίγνιο' στο οποίο οι οργανώσεις ελίσσονται για το πλεονέκτημα. Η καθημιά αναπτύσσει τους πόρους της, είτε συνταγματικούς-νομικούς, οργανωτικούς, οικονομικούς, πολιτικούς είτε πληροφορικούς, προκειμένου να μεγιστοποιήσει την επιρροή επί των αποτελεσμάτων, προσπαθώντας ταυτόχρονα να αποφύγει να εξαρτηθεί από άλλους 'παίκτες' (Marsh και Rhodes 1992: 10-11).

* Government στο κείμενο. Εφεξής με την απόδοση αυτή (Σημ. τ. μετ.).

Διάφοροι συγγραφείς κατασκεύασαν τυπολογίες και λίστες χαρακτηριστικών των δικτύων πολιτικής και κοινοτήτων πολιτικής (βλ. για παράδειγμα Grant και άλλοι 1988, Waarden 1992, Wilks και Wright 1987). Η τυπολογία που ανέπτυξαν οι David Marsh και Rod Rhodes (Marsh and Rhodes 1992: 249-51) αποτελεί 'μία κατάλληλη περίπτωση για αποδόμηση'. Χειρίζεται το δίκτυο πολιτικής ως γενικό όρο. Τα δίκτυα μπορούν να ποικίλλουν κατά μήκος ενός συνεχούς (continuum) αναλόγως με την εγγύτητα των σχέσεων μέσα σε αυτά. Οι κοινότητες πολιτικής βρίσκονται στο ένα άκρο του συνεχούς και συνεπάρχονται στενές σχέσεις. Τα θεματικά δίκτυα βρίσκονται στο άλλο άκρο και συνεπάρχονται χαλαρές σχέσεις.

Μια κοινότητα πολιτικής έχει τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: έναν περιορισμένο αριθμό συμμετεχόντων με συνειδητό αποκλεισμό ορισμένων ομάδων· συγχή και υψηλής ποιότητας διάδραση μεταξύ όλων των μελών της κοινότητας σε όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με τα θέματα πολιτικής· συνέπεια στις αξίες, στην ένταξη και στις απορροές πολιτικής που εμμένουν στον χρόνο· συναίνεση, με την ιδεολογία, τις αξίες και τις ευρείες προτιμήσεις πολιτικής που συμμερίζονται όλοι οι συμμετέχοντες· και σχέσεις ανταλλαγής βασισμένες σε όλα τα μέλη της κοινότητας πολιτικής που ελέγχουν κάποιους πόρους. Έτσι, η βασική διάδραση είναι αυτή που συνεπάγεται διαπραγμάτευση μεταξύ μελών με πόρους. Υπάρχει μια ισορροπία εξουσίας, όχι κατ' ανάγκη τέτοια όπου όλα τα μέλη ωφελούνται εξίσου αλλά στην οποία όλα τα μέλη θεωρούν εαυτούς ωσάν να συμμετείχαν σε παίγνιο θετικού αθροίσματος. Οι δομές των συμμετεχουσών ομάδων είναι ιεραρχικές, οπότε οι ηγέτες μπορούν να εγγυώνται υπάκουα μέλη. Το μοντέλο είναι ένας ιδεότυπος· καμιά περιοχή πολιτικής δεν είναι πιθανό ότι συμμορφώνεται ακριβώς με αυτό.

Μπορεί κανείς να κατανοήσει πλήρως τα χαρακτηριστικά μιας κοινότητας πολιτικής μόνον εάν τη συγκρίνουμε με ένα θεματικό δίκτυο. Το θεματικό δίκτυο συνεπάγεται μόνο διαβούλευση επί της πολιτικής, που χαρακτηρίζεται από: πολλούς συμμετέχοντες· κυμαινόμενη διάδραση και πρόσβαση για τα διάφορα μέλη· απουσία συναίνεσης και παρουσία διαμάχης· διάδραση βασισμένη στη διαβούλευση μάλλον παρά στη διαπραγμάτευση ή το παζάρεμα· άνιση σχέση εξουσίας στην οποία πολλοί συμμετέχοντες μπορεί να έχουν λίγους πόρους, μικρή πρόσβαση και καμιά εναλλακτική λύση. Προφανώς η συνέπεια της χρησιμοποίησης ενός continuum είναι ότι κάθε δίκτυο μπορεί να είναι τοποθετημένο σε κάποιο σημείο κατά μήκος του.

Πίνακας 1
Τύποι δικτύων πολιτικής: τα χαρακτηριστικά των κοινοτήτων
πολιτικής και των θεματικών δικτύων

ΔΙΑΣΤΑΣΗ	ΚΟΙΝΟΤΗΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	ΘΕΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΤΥΟ
Μέλη: -Αριθμός -Τύπος ενδιαφερόντος	Περιορισμένος αριθμός, ορισμένες ομάδες αποκλείονται συνειδητά. Τα οικονομικά και/ή επαγγελματικά συμφέροντα κυριαρχούν.	Μεγάλος. Περιλαμβάνει φάσμα πληττόμενων συμφερόντων.
Ενσωμάτωση: -Συχνότητα διάδρασης -Συνέχεια -Συναίνεση	Συχνή, υψηλής ποιότητας, διάδραση όλων των ομάδων σε όλα τα θέματα σχετικά με το θέμα πολιτικής. Η συμμετοχή των μελών, οι αξίες και τα αποτελέσματα εμμένουν στον χρόνο. Όλοι οι συμμετέχοντες συμμερίζονται βασικές αξίες και αποδέχονται τη νομιμότητα του αποτελέσματος.	Οι επαφές κυμαίνονται σε συχνότητα και ένταση. Η πρόσβαση κυμαίνεται σημαντικά. Ένας βαθμός συμφωνίας υπάρχει, αλλά η διαμάχη είναι συνεχώς παρούσα.
Πόροι: -Διανομή πόρων εντός του δικτύου -Διανομή πόρων εντός των συμμετεχουσών οργανώσεων	Όλοι οι συμμετέχοντες έχουν πόρους· η βασική σχέση είναι σχέση ανταλλαγής. Ιεραρχική· οι ηγέτες μπορούν να απαλλάσσουν μέλη.	Ορισμένοι συμμετέχοντες ίσως διαθέτουν πόρους, αλλά είναι περιορισμένοι και η βασική σχέση είναι συμβουλευτική. Ποικίλη και μεταβλητή διανομή και ικανότητα ρύθμισης των μελών.
Ισχύς:	Υπάρχει ισορροπία ισχύος μεταξύ μελών. Αν και μια ομάδα μπορεί να κυριαρχεί, πρέπει να υπάρχει ένα παίγνιο θετικού αθροίσματος για να διατηρηθεί η κοινότητα	Άνιστες εξουσίες, που αντανakλούν τους άνιστους πόρους και την άνιση πρόσβαση. Είναι παίγνιο μηδενικού αθροίσματος.

Πηγή: Προσαρμογή από τους Marsh και Rhodes 1992: 251.

Υπήρξε πολλή συζήτηση σχετικά με αυτή την ανάλυση των δικτύων πολιτικής ως διαμεσολάβησης συμφερόντων. Για παράδειγμα, ο Dowding (1995) της ασκεί κριτική για τρεις λόγους. Πρώτον, ισχυρίζεται ότι η σύλληψη των

δικτύων πολιτικής χρησιμοποιείται ως μεταφορά και δεν είναι επεξηγηματική. Δεύτερον, ισχυρίζεται ότι η προσέγγιση δεν προχωρεί πέραν της τυπολογίας στη συγκεκριμενοποίηση αιτιωδών σχέσεων – για παράδειγμα, μεταξύ τέτοιων χαρακτηριστικών των δικτύων όπως η πυκνότητα των διασυνδέσεων και των απορροών σε θέματα πολιτικής. Επιπλέον, στον βαθμό που υπάρχει μια (υπονοούμενη) εξήγηση, αυτή δεν βασίζεται στα χαρακτηριστικά των δικτύων προκειμένου να εξηγήσει ενέργειες αλλά στις ιδιότητες των υποκειμένων, για παράδειγμα στους πόρους που τα άτομα μπορούν να παρατάξουν και όχι στην κομβική θέση τους στο δίκτυο ή άλλα δομικά χαρακτηριστικά. Τρίτον, ισχυρίζεται ότι η ανάλυση των παιγνίων και της διαπραγμάτευσης δεν έχει αναπτυχθεί και μάλιστα βρίσκεται σε σύγχυση από τις διακρίσεις μεταξύ μικρο- (ή ατομικά), μεσο- (ή δικτυακά) και μακρο- (ή κρατικά) επίπεδα ανάλυσης. Οι διακρίσεις αυτές δεν απαιτούνται για ‘μια αναλυτική θεωρία η οποία παράγει ελέγξιμες εμπειρικές συνέπειες κάτω από διαφορετικές συνθήκες’. Ή, με άλλα λόγια, ο Dowding θα ήθελε να υιοθετήσουμε ένα απαγωγικό μοντέλο ορθολογικού υποκειμένου που θα κάλυπτε τις θεωρίες της διαπραγμάτευσης και της ποσοτικής ανάλυσης των δικτύων (βλ. για παράδειγμα Laumann και Knoke 1987· και για κριτικά σχόλια Marsh και Smith 1995).

Η συζήτηση συνεχίζεται.² Έτσι, οι Marsh (1998: 12-13 και 67-70), Marsh και Smith (1995) και Rhodes (1997: 10-13 και 24) ασκούν κριτική στον Dowding επειδή εστιάζει στους δρώντες παράγοντες και δεν εξερευνά πώς η δομή του δικτύου επιδρά στη διαδικασία διαπραγμάτευσης. Έτσι, οι Marsh και Smith (1995) ισχυρίζονται ότι οι δομές των δικτύων διαμορφώνουν τις προτιμήσεις των υποκειμένων· ότι υπάρχει μια διαλεκτική σχέση μεταξύ δομών και δρώντων παραγόντων. Κριτικάρουν τον Dowding επειδή καταφεύγει στην ύπαρξη πρόθεσης (intentionalism) και στον μεθοδολογικό ατομισμό και αποτυγχάνει να αναγνωρίσει το πρόβλημα δομής – συνειδητά δρώντων παραγόντων (structure – agency problem). Κατά συνέπεια, ισχυρίζονται ότι, στο μικρο-επίπεδο, τα δίκτυα συναπαρτίζονται από υποκείμενα που διεξάγουν στρατηγικούς υπολογισμούς και οι ενέργειές τους διαμορφώνουν τις απορροές πολιτικής. Ωστόσο, οι προτιμήσεις και τα συμφέροντα αυτών των υποκειμένων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντιπρόθετο υποθέσεων. Πρέπει να ερμηνευθούν από μια θεωρία μεσο- ή μακρο-επίπεδου. Για τους Marsh και Smith, το μέλλον βρίσκεται σε μακρές, ποιοτικές, συγκριτικές μελέτες περιπτώσεων. Σε αυτή τη συζήτηση, πρόκειται για μια περίπτωση όπου ‘ποτέ τα δύο δεν θα συναντηθούν’. Οι δύο πλευρές έχουν ασυμφιλίωτες

διαφορές τόσο στη θεωρία όσο και στη μέθοδο. Απλουστεύουμε, αλλά οι διαφορές είναι τόσο βασικές όσο των οικονομικών με την κοινωνιολογία, του ποσοτικού με το ποιοτικό· και του απαγωγικού με το επαγωγικό. Παρόμοια διάσταση παρατηρείται όταν αναλύονται τα δίκτυα ως διακυβέρνηση.

Τα δίκτυα ως διακυβέρνηση

Τα πιο πρόσφατα έργα πραγματεύονται τα δίκτυα ως την αναλυτική καρδιά της διακυβέρνησης. Η φιλολογία αυτή εμπίπτει σε δύο ευρείες σχολές αναλόγως του πως επιδιώκουν να ερμηνεύσουν τη συμπεριφορά των δικτύων: εξουσία-εξάρτηση ή ορθολογική επιλογή. Επεξηγούμε τις δύο προσεγγίσεις με το έργο των βρετανικών ερευνητικών προγραμμάτων *Τοπική Διακυβέρνηση* και *Whitehall* από τη μια και το έργο που προέρχεται από το *Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung* από την άλλη. Συζητούμε επίσης μια σημαντική παραλλαγή της προσέγγισης εξουσία-εξάρτηση, που εικονογραφείται καλύτερα από τη 'λέσχη διακυβέρνησης' του Πανεπιστημίου Erasmus στο Ρότερνταμ η οποία συγκεντρώνει την προσοχή της στη διαχείριση των δικτύων.

Εξουσία-Εξάρτηση

Τα ερευνητικά προγράμματα του Συμβουλίου Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών (ESRC) της Μεγάλης Βρετανίας *Τοπική Διακυβέρνηση* και *Whitehall* πυροδότησαν πρόσφατα πολλή έρευνα στη χώρα αυτή. Στην έναρξη του προγράμματος της *Τοπικής Διακυβέρνησης*, το σύστημα διοίκησης πέραν του Westminster και του Whitehall περιγραφόταν ως αλλαγή 'από ένα σύστημα τοπικής κυβέρνησης σε ένα σύστημα τοπικής διακυβέρνησης με την εμπλοκή πολύπλοκων συνόλων οργανώσεων από τον δημόσιο και ιδιωτικό τομέα' (Rhodes 1992: 2). Εδώ, η διακυβέρνηση είναι ένας ευρύτερος όρος από τη διοίκηση, με υπηρεσίες που παρέχονται από οποιοδήποτε συνδυασμό της διοίκησης και του ιδιωτικού και εθελοντικού τομέα. Η πολυπλοκότητα που αναδύεται από τη λειτουργική διαφοροποίηση του κράτους κάνει τις διασυνδέσεις μεταξύ οργανώσεων καθοριστικό χαρακτηριστικό της παροχής υπηρεσιών. Οι περισσότερες, πλέον, οργανώσεις πρέπει να ανταλλάσσουν πόρους εάν πρόκειται να παρέχουν υπηρεσίες αποτελεσματικά. Όλες οι οργανώσεις πρέπει να ανταλλάσσουν πόρους, χρησιμοποιώντας στρατηγικές εντός του πλαισίου των γνωστών κανόνων του παιχνιδιού για να επιτύχουν τους σκοπούς τους (Rhodes 1981: κεφάλαιο 5, Stoker 1998a: 22). Τα θέματα

ανά παρέμειναν κυρίαρχα σε όλη τη διάρκεια του Προγράμματος (βλ. Stoker 1998α: 18· και για παραδείγματα αρκετά κεφάλαια στον Stoker 1999).

Το Πρόγραμμα *Whitehall* του ESRC γενέκευσε το επιχείρημα της διακυβέρνησης από την τοπική κυβέρνηση στη βρετανική διοίκηση συνολικά, προκαλώντας τη συμβατική σοφία του μοντέλου του Westminster (Rhodes 1997α: κεφάλαιο 1). Τα δίκτυα είναι μια κοινή μορφή κοινωνικού συντονισμού και η διαχείριση των συνδέσεων μεταξύ οργάνωσεων είναι εξίσου σημαντική για το μάνατζμεντ του ιδιωτικού τομέα όσο και του δημόσιου. Αποτελούν ένα μέσο για τον συντονισμό και την κατανομή των πόρων – μια κυβερνώσα δομή – όπως οι αγορές και οι γραφειοκρατίες. Συνεπώς, τα δίκτυα είναι μια εναλλακτική των αγορών και των ιεραρχιών και όχι ένα υβρίδιό τους.

Εάν ο ανταγωνισμός των τιμών είναι ο κεντρικός συντονιστικός μηχανισμός της αγοράς και οι διοικητικές εντολές αυτός της ιεραρχίας, τότε η εμπιστοσύνη και η συνεργασία είναι αυτά που κεντρικά συναρθερώνουν τα δίκτυα (Frances και άλλοι 1991: 15. Βλ. επίσης Powell 1991).

Άλλα βασικά χαρακτηριστικά περιλαμβάνουν τη διπλωματία, την αμοιβαιότητα και την αλληλεξάρτηση (Rhodes 1997β). Το πιο σημαντικό, αυτή η χρήση της διακυβέρνησης υποδηλώνει επίσης ότι τα δίκτυα *αυτο-οργανώνονται*. Στην απλούστερη ερμηνεία της, αυτο-οργάνωση σημαίνει ότι ένα δίκτυο είναι αυτόνομο και αυτο-κυβερνώμενο. Τα δίκτυα ανθίστανται στην διοικητική καθοδήγηση, αναπτύσσουν τις δικές τους πολιτικές και διαπλάθουν το περιβάλλον τους. Πράγματι ορίζουμε τη *διακυβέρνηση ως αυτο-οργανώμενα, διοργανωσιακά δίκτυα*. Τα δίκτυα αυτά χαρακτηρίζονται, πρώτον, από αλληλεξάρτηση μεταξύ των οργανώσεων. Οι αλλαγές στον ρόλο του κράτους σήμαιναν ότι τα όρια μεταξύ δημόσιου, ιδιωτικού και εθελοντικού τομέα έγιναν κινούμενα και θαμπά. Δεύτερον, υπάρχουν συνεχείς διαδράσεις μεταξύ των μελών των δικτύων, που προκαλούνται από την ανάγκη ανταλλαγής πόρων και διαπραγμάτευσης των κοινών σκοπών. Τρίτον, αυτές οι διαδράσεις προσομοιάζουν σε παίγνιο, εδράζονται στην εμπιστοσύνη και ρυθμίζονται από κανόνες παιχνιδιού που έχουν αποτελέσει αντικείμενο διαπραγμάτευσης και συμφωνίας από τους συμμετέχοντες στα δίκτυα. Τέλος, τα δίκτυα έχουν ένα σημαντικό βαθμό αυτονομίας από το κράτος. Τα δίκτυα δεν λογοδοτούν στο κράτος, αυτο-οργανώνονται. Αν και το κράτος δεν καταλαμβάνει μια προνομιακή, κυρίαρχη θέση, μπορεί έμμεσα και ατελώς να καθοδηγεί τα δίκτυα και το πρόβλημα κλειδί που αντιμετωπίζει η διοίκηση είναι, κατά συνέπεια, η μειωμένη ικανότητά της να κυβερνά.

To Max-Planck-Institut και η θεσμική προσέγγιση με επίκεντρο το υποκείμενο (actor-centered institutionalism)³

Για τη Renate Mayntz, τον Fritz Scharpf και τους συναδέλφους τους στο *Max-Planck-Institut*, τα δίκτυα πολιτικών αντιπροσωπεύουν μια σημαντική αλλαγή στη δομή της διοίκησης. Αποτελούν συγκεκριμένες 'δομικές διευθετήσεις' που ασχολούνται με 'προβλήματα πολιτικής'. Είναι ένα 'σχετικά σταθερό σύνολο κυρίως δημόσιων και ιδιωτικών εταιρικών υποκειμένων'. Οι συνδέσεις μεταξύ δικτυακών υποκειμένων χρησιμεύουν ως 'δίοδοι επικοινωνίας και για την ανταλλαγή πληροφοριών, ειδίκευσης, εμπιστοσύνης και άλλων πόρων πολιτικής'. Τα δίκτυα πολιτικών έχουν τη δική τους 'λογική ολοκλήρωσης' και οι κυρίαρχοι κανόνες για τις αποφάσεις δίνουν έμφαση στη διαπραγμάτευση και τη βολιδοσκόπηση. Συνεπώς, όπως και στην προσέγγιση της εξουσίας-εξάρτησης, η σχολή Max Planck τονίζει τη λειτουργική διαφοροποίηση, τις συνδέσεις μεταξύ οργανώσεων και την εξάρτηση από τους πόρους (Kenis και Schneider 1991: 41-3).

Η σχολή Max Planck υπογραμμίζει επίσης τα πλεονεκτήματα των δικτύων έναντι των αγορών και των ιεραρχιών. Έτσι, τα δίκτυα μπορούν να αποφύγουν όχι μόνο το αρνητικό περιβάλλον (externalities) των αγορών αλλά και τους 'χαμένους'—δηλαδή, εκείνους που φέρουν το κόστος των πολιτικών αποφάσεων που παράγονται από τις ιεραρχίες διότι:

‘σε ένα αυξανόμενο πολύπλοκο και δυναμικό περιβάλλον, όπου ο ιεραρχικός συντονισμός καθίσταται δύσκολος αν όχι αδύνατος και το δυναμικό για απορρύθμιση είναι περιορισμένο λόγω των προβλημάτων από τις αποτυχίες των αγορών, η διακυβέρνηση γίνεται ολοένα πιο εφικτή μόνο εντός των δικτύων πολιτικής, τα οποία παρέχουν ένα πλαίσιο για αποδοτικό μη-ιεραρχικό συντονισμό των συμφερόντων και ενεργειών των δημόσιων και ιδιωτικών εταιρικών υποκειμένων που εξαρτώνται αμοιβαία από τους πόρους τους’ (Börzel 1998: 16).

Για να εξηγήσει πώς δουλεύουν τα δίκτυα, ο Scharpf (1998: κεφάλαια 2 και 3) συνδυάζει την ορθολογική επιλογή και τη νέα θεσμική θεωρία για την παραγωγή της θεσμικής προσέγγισης με επίκεντρο το υποκείμενο. Το βασικό επιχείρημα είναι ότι οι θεσμοί είναι συστήματα κανόνων που δομούν τις ευκαιρίες για τα υποκείμενα (ατομικά και εταιρικά) προκειμένου να πραγματοποιήσουν τις προτιμήσεις τους. Συνεπώς:

‘Η πολιτική είναι το αποτέλεσμα των διαδράσεων επινοητικών και υποχρεωτικά (boundedly) ορθολογικών υποκειμένων των οποίων οι ικανότητες, προ-

τιμήσεις και αντιλήψεις διαμορφώνονται εν πολλοίς, αλλά όχι πλήρως, από τους θεσμοθετημένους κανόνες εντός των οποίων αλληλενεργούν' (Scharpf 1998: 195).

Τα δίκτυα είναι ένα θεσμικό περιβάλλον στο οποίο δημόσια και ιδιωτικά υποκείμενα αλληλενεργούν. Είναι άτυποι θεσμοί· δηλαδή άτυπα οργανωμένες, μόνιμες, διεπόμενες από κανόνες σχέσεις. Οι συμφωνημένοι κανόνες οικοδομούν την εμπιστοσύνη και υποθάλπουν την επικοινωνία ενώ μειώνουν επίσης την αβεβαιότητα· είναι η βάση του μη ιεραρχικού συντονισμού. Ο Scharpf χρησιμοποιεί τη θεωρία των παιγνίων για να αναλύσει και να ερμηνεύσει αυτές τις διεπόμενες από κανόνες διαδράσεις.

Υπάρχει μεγάλος βαθμός συμφωνίας, συνεπώς, ότι η διακυβέρνηση ως δίκτυα είναι μια κοινή και σημαντική μορφή κυβερνώσας δομής στις προηγμένες βιομηχανικές κοινωνίες αλλά δίδεται διαφορετική έμφαση και ανταγωνιζόμενες ερμηνείες για το πώς τα δίκτυα επιδρούν στη διοίκηση και τις πολιτικές της.

Τα δίκτυα ως διαχείριση

Η διάδοση των δικτύων και η αναγνώριση ότι περιορίζουν την κεντρική δυνατότητα δράσης πυροδότησε την έρευνα για τη διαχείρισή τους. Η 'λέσχη διακυβέρνησης' των Walter Kickert, Jan Kooiman και των συναδέλφων τους στο Πανεπιστήμιο Erasmus του Ρότερνταμ αποτελεί παράδειγμα αυτής της ενασχόλησης (βλ. Kickert 1993, 1997, Kickert και άλλοι 1997, Klijn και άλλοι 1995 και 1997, Kooiman 1993). Το βασικό επιχείρημα της 'λέσχης διακυβέρνησης' είναι ότι η απουσία νομιμοποίησης, η πολυπλοκότητα των διαδικασιών πολιτικής και η πληθώρα των σχετικών θεσμών μειώνουν τη διοίκηση σε ένα μόνο από τα πολλά υποκείμενα. Οι άλλοι θεσμοί είναι, σε μεγάλο βαθμό, αυτόνομοι· αυτοκυβερνώνται. Η διοίκηση διευθύνει από απόσταση (Kickert 1993: 275).

Η διακυβέρνηση αναφέρεται στη 'διευθυνόμενη επίδραση των κοινωνικών διαδικασιών' και καλύπτει 'όλα τα είδη καθοδηγητικών μηχανισμών που συνδέονται με τις διαδικασίες δημόσιας πολιτικής' (Kickert 1997: 2). Τα δίκτυα πολιτικής κάνουν δημόσια πολιτική. Είναι 'περισσότερο ή λιγότερο' σταθερά πρότυπα κοινωνικών σχέσεων μεταξύ αλληλεξαρτώμενων υποκειμένων, τα οποία διαμορφώνονται γύρω από προβλήματα πολιτικής και/ή προγράμματα πολιτικής' (σελ. 6). Ο πυρήνας αυτών των συνδέσεων μεταξύ οργανώσεων είναι η εξάρτηση εξουσίας (Klijn, 1997: 21). Ωστόσο, η κύρια

ενασχόληση της 'λέσχης διακυβέρνησης' του Erasmus στο Ρότερνταμ είναι η διαχείριση των δικτύων.

Ο Πίνακας 2 προσδιορίζει τις τρεις προσεγγίσεις τους στη διαχείριση των δικτύων. Παραφράζουμε τα επιχειρήματά τους και επεξηγούμε τις τρεις προσεγγίσεις τους στη διαχείριση των δικτύων χρησιμοποιώντας τη βρετανική φιλολογία για τα δίκτυα. Στο επίκεντρο βρίσκεται το πώς τα κρατικά υποκείμενα διευθύνουν τα δίκτυα και αυτή η διεύθυνση περιλαμβάνει τη δομή των δικτυακών σχέσεων, τη διαδικασία οικοδόμησης συναίνεσης και το αποτέλεσμα της από κοινού λύσης των προβλημάτων (Kickert 1997: 46).

Πίνακας 2
Προσεγγίσεις στη διαχείριση των δικτύων

	Εργαλειική Προσέγγιση	Διαδραστική Προσέγγιση	Θεσμική Προσέγγιση
Σκοπός	Βελτίωση των συνθηκών διεύθυνσης	Συνεργασία	Δικτυακές διευθετήσεις και επιπτώσεις τους
Επίπεδο ανάλυσης	Εστιακή οργάνωση και περιβάλλον της	Διαδράσεις υποκειμένων (ατόμων και οργανώσεων)	Δικτυακή δομή
Θεώρηση των δικτύων πολιτικής	Κλειστό και πολύμορφο αντικείμενο διεύθυνσης	Οριζόντια διάδραση	Προϊόν και πλαίσιο διάδρασης και διακυβέρνησης
Χαρακτηριστικά stics δικτυακής διαχείρισης	Στρατηγική διεύθυνση	Παιγνιακή ανάπτυξη συνεργασίας και πρόληψη εμποδίων	Διπλωματία και ανιζητική προσαρμογή δομών κινήτρων, κανόνων και δικτυακής κουλτούρας
Κριτήρια αποτίμησης	Αποτελεσματική λύση προβλημάτων	Επαρκής πολιτική, συναίνεση	Θεσμοθετημένα καίρια συμφέροντα και σχέσεις

Πηγή: Τροποποιημένος από Kickert, Klijn και Koppenjan 1997: 186.

Η εργαλειακή προσέγγιση είναι μια εκ των άνω προς τα κάτω προσέγγιση στη διεύθυνση των δικτύων. Αν και υπάρχουν όρια στην ικανότητα του κέντρου να διευθύνει, παρόλα αυτά προσπαθεί. Αυτή η προσέγγιση αποδέχεται ότι η διοίκηση καταλαμβάνει μια ειδική θέση και θα επιδιώκει να ασκεί τη

νόμιμη αρμοδιότητά της, αλλά αναγνωρίζει επίσης τους περιορισμούς που επιβάλλουν τα δίκτυα. Έτσι οι υπηρεσίες διοίκησης είναι οι εστιακές οργανώσεις (focal organizations), που χρησιμοποιούν στρατηγικές με σκοπό τη μεταβολή των σχέσεων εξάρτησης ώστε να προκύψει αποτελεσματική λύση των προβλημάτων. Ο Perri 6 (1997) παρέχει συγκεκριμένα παραδείγματα αυτής της προσέγγισης εν δράσει. Προκειμένου να αντικρούσει τη διοίκηση λειτουργικής αντίληψης θέλει, για να χρησιμοποιήσουμε τις δικές του λέξεις-κλειδιά, μια διοίκηση με ολιστική αντίληψη, που προλαμβάνει, αλλάζει την κουλτούρα και προσανατολίζεται στα αποτελέσματα (σελ.10). Το κλειδί για πραγματική πρόοδο είναι η ενοποίηση προϋπολογισμών και πληροφορίας. Ένα συγκεκριμένο παράδειγμα αυτής της προσέγγισης είναι η πρωτοβουλία για την πολιτική των Health Action Zones (NHS Executive EL (97) 65, 30 Οκτωβρίου 1997) η οποία προτρέπει τις υπηρεσίες του δημόσιου, ιδιωτικού και εθελοντικού τομέα να εργαστούν από κοινού για να προσφέρουν καλύτερη περίθαλψη υγείας στους φτωχούς. Αυτή η εργαλειοθήκη προσέγγιση υποθέτει ότι το κέντρο μπορεί να επινοήσει και να επιβάλει εργασία που θα υποκινήσουν την ολοκλήρωση εντός και μεταξύ δικτύων πολιτικής ώστε να επιτευχθούν κεντρικοί στόχοι.

Το πρόβλημα κλειδί με τη λειτουργική προσέγγιση είναι το κόστος διεύθυνσης. Ένας επιχειρησιακός κώδικας κεντρικού διοικητικού επιτελείου, όσο καλά κι αν μεταμφιεστεί, διατρέχει τον συνεχώς παρόντα κίνδυνο της δυστροπίας των βασικών υποκειμένων και μιας απώλειας ευελιξίας στον χειρισμό εντοπισμένων προβλημάτων. Τα ελλείμματα ελέγχου αποτελούν μια διαρκώς παρούσα απρόθετη συνέπεια της επιβολής στόχων εκ των άνω προς τα κάτω.

Η προσέγγιση της διάδρασης τονίζει την εξάρτηση των δικτυακών υποκειμένων. Οι σκοποί και οι στρατηγικές αναπτύσσονται μέσω της αμοιβαίας μάθησης· η συλλογική δράση εξαρτάται από τη συνεργασία. Η διαχείριση μέσω της διαπραγμάτευσης ή της διπλωματίας αντικαθιστά την ιεραρχία ως η πλέον αποδοτική στρατηγική διαχείρισης με την έμφαση που αποδίδει στη σημασία του να βάλεις τον εαυτό σου στη θέση του άλλου ώστε να κατανοήσεις τους στόχους του και να οικοδομήσεις και διαφυλάξεις την εμπιστοσύνη μεταξύ υποκειμένων (Rhodes 1997β). Η εξέταση από τον Stoker (1999β) των τεχνικών διεύθυνσης της αστικής διακυβέρνησης περιλαμβάνει την έμμεση διαχείριση μέσω πολιτισμικής πειθούς, επικοινωνίας και παρακολούθησης καθώς και άμεση διαχείριση μέσω οικονομικών επιδοτήσεων και διαρθρωτικής μεταρρύθμισης. Ο Klijn και άλλοι (1995: 442) διακρίνουν μεταξύ παι-

γνιακής διαχείρισης και δικτυακής διάρθρωσης. Η έμμεση διαχείριση μέσω παιγνιακής αντιμετώπισης περιλαμβάνει επιλεκτική εύνοια προς ορισμένα υποκειμένα στο δίκτυο, κινητοποίηση υποστηρικτών και των πόρων τους, μεγαλύτερη πραγματογνωμοσύνη στους κανόνες του παιχνιδιού και διαχείριση των αντιλήψεων για την απλούστευση του συμβιβασμού. Οι Ferlie και Pettigrew (1996: 88-89) κατέληξαν στην έρευνά τους ότι το Εθνικό Σύστημα Υγείας (NHS) βρισκόταν εντεθειμένο σε ένα ιστό δι-υπηρεσιακών συμμαχιών οι οποίες άλλαξαν το στυλ διαχείρισής του. Για παράδειγμα, υπήρξε μια στροφή στα πρότυπα του στυλ διαχείρισης, με τους επικεφαλής διοικητικούς υπεύθυνους να ενδιαφέρονται ολοένα περισσότερο για τη δημιουργία και διατήρηση δεσμών και τη θεσμοθέτηση στρατηγικών συμμαχιών. Οι ερωτώμενοι καθόρισαν τις ακόλουθες βασικές δικτυακές δεξιότητες:

‘ισχυρές δεξιότητες διαπροσωπικής επικοινωνίας και ακρόασης’ ικανότητα πειθούς· ετοιμότητα για συναλλαγή και υιοθέτηση συμπεριφοράς αμοιβαιότητας μάλλον παρά χειραγώγησης· ικανότητα οικοδόμησης μακροπρόθεσμων σχέσεων’ (Ferlie και Pettigrew 1996: 96).

O Painter και άλλοι (1997: 238) παρέχουν συγκεκριμένες συμβουλές για την παιγνιακή διαχείριση. Καταλήγουν ότι οι τοπικές αρχές θα έπρεπε: να διεξάγουν έναν έλεγχο άλλων αρμόδιων υπηρεσιών· να σχεδιάζουν ένα στρατηγικό χάρτη των βασικών σχέσεων· να καθορίζουν ποιοι από τους πόρους τους θα τους βοηθήσουν να επηρεάσουν αυτές τις άλλες υπηρεσίες· και να αναγνωρίζουν τους περιορισμούς αυτής της επιρροής.

Το πρόβλημα κλειδί της διαδραστικής προσέγγισης είναι το κόστος της συνεργασίας. Για παράδειγμα, όσο περισσότερα υποκειμένα σε ένα δίκτυο, τόσο μακρύτερος ο χρόνος που χρειάζεται για να συμφωνήσουν, και τέτοιες καθυστερήσεις κοστίζουν. Η δικτυακή διαχείριση είναι χρονοβόρα, οι στόχοι μπορεί να θολώσουν και τα αποτελέσματα να είναι ασαφή (Ferlie και Pettigrew 1996: 95-6). Η λήψη των αποφάσεων προκαλεί ικανοποίηση αλλά δεν αποδίδει τα μέγιστα. Επίσης, η διαδραστική προσέγγιση αγνοεί το περιεχόμενο των δικτυακών σχέσεων: για παράδειγμα, ο τρόπος με τον οποίο ο πολιτικός έλεγχος μπορεί να αλλάξει τις αντιλήψεις και τις στρατηγικές των τοπικών αρχών στις συναλλαγές τους με άλλες τοπικές υπηρεσίες.

Η θεσμική προσέγγιση εστιάζει στο θεσμικό υπόστρωμα, στους κανόνες και τις δομές, όπου οι διαδράσεις επισυμβαίνουν. Έτσι, ο Klijn και άλλοι (1995: 442) υποδηλώνουν ότι οι δικτυακές στρατηγικές συνεπάγονται αλλαγή: των σχέσεων μεταξύ υποκειμένων, της κατανομής των πόρων, των κανόνων του παιχνιδιού και των αξιών και αντιλήψεων. Παρομοίως, ο Stoker

(1999β) αναλύει τις νέες διευθετήσεις χρηματοδότησης και τη δημιουργία νέων υπηρεσιών ως δύο τρόπους κλειδιά για τη μεταβολή της διάρθρωσης των δικτυακών σχέσεων. Για παράδειγμα, μόνο για την αστική διακυβέρνηση, καταγράφει οκτώ νέες υπηρεσίες (π.χ. εταιρίες αστικής ανάπτυξης) τις οποίες τα κεντρικά υποκείμενα χρησιμοποίησαν ως εργαλεία τόσο για να προσδώσουν σε συγκεκριμένα θέματα μεγαλύτερη προβολή όσο και για να εμπλέξουν ένα ευρύτερο φάσμα υποκειμένων. Η προσέγγιση αυτή αποσκοπεί σε αυξητικές αλλαγές στα κίνητρα, τους κανόνες και την κουλτούρα προκειμένου να προωθηθεί η από κοινού λύση των προβλημάτων.

Η θεσμική προσέγγιση έχει τρία βασικά προβλήματα. Πρώτον, τα κίνητρα, οι κανόνες και η κουλτούρα είναι διαβόητα για την αντίστασή τους στην αλλαγή. Δεύτερον, πολλές δεσποζουσες μελέτες των δικτύων δείχνουν ότι είναι κλειστά. Ευνοούν λίγα υποκείμενα που εξισώνουν το συντεχνιακό συμφέρον τους με το δημόσιο συμφέρον. Τρίτον, οι διορισμοί στις υπηρεσίες ειδικού σκοπού είναι πελατειακές και τα σώματα αυτά σπανίως λογοδοτούν σε εκλεγμένες συνελεύσεις. Όπως η εργαλειακή και η διαδραστική προσέγγιση, η θεσμική προσέγγιση στη διαχείριση των δικτύων συναντά σημαντικά προβλήματα. Καμιά προσέγγιση δεν αποτελεί πανάκεια για την κεντρική διεύθυνση στη διαφοροποιημένη πολιτεία.

Αποδομώντας τα δίκτυα

Στην περίπτωση μας για τη φιλολογία περί δικτύων στη δεκαετία του 1990, επιδιώξαμε να παρουσιάσουμε μια ισορροπημένη σύνοψη της συνεχιζόμενης συζήτησης. Σε αυτό το τμήμα, αντιμετωπίζουμε το ζήτημα: 'Πώς γνωρίζουμε αυτά που γνωρίζουμε στη μελέτη των δικτύων;' Δεν συνοψίζουμε τις κριτικές άλλων για τα δίκτυα, αλλά παρουσιάζουμε τη δική μας κριτική και σκιαγραφούμε ένα αντι-θεμελιοκρατικό τρόπο μελέτης των δικτύων ως εναλλακτικό στην προσέγγιση της κοινωνικής επιστήμης. Θέτουμε το ερώτημα πώς θα ήταν τα δίκτυα από την αντι-θεμελιοκρατική οπτική γωνία.

Η αντι-θεμελιοκρατική άποψη παρέχει μια εναλλακτική επιστημολογία στον θετικισμό που τροφοδοτεί πολλή από τη δεσποζουσα εργασία για τα δίκτυα. Οι αντι-θεμελιοκρατικοί απορρίπτουν κατηγορηματικά την ιδέα των δεδομένων αληθειών βασισμένων είτε στην καθαρή λογική είτε στην καθαρή εμπειρία. Ως αποτέλεσμα, αντιμετωπίζουν σταθερά με καχυποψία κάθε αξίωση να περιγραφεί ουδέτερα μια εξωτερική πραγματικότητα. Τονίζουν την κατασκευασμένη φύση των διεκδικήσεών μας στη γνώση (Rorty 1980).

Οι ‘κονστρουκτιβιστικές’ θεωρίες των επιστημών του ανθρώπου υποδεικνύουν συχνά ότι οι αφηγήσεις είναι το υλικό όλων των ανθρωπιστικών επιστημών, όπου οι αφηγήσεις ‘τόσο επινοούνται όσο και ανευρίσκονται’, συνεπώς υπάρχει ένα ‘αμείωτο και μη απαλειφόμενο στοιχείο ερμηνείας’ (White 1978: 51 και 82) (4). Για παράδειγμα, ο Collingwood (1939 και 1993) ισχυρίζεται ότι οι ιστορικοί θέτουν ερωτήματα και τα απαντούν με ιστορίες προκειμένου να βγάλουν νόημα από ‘γεγονότα’ τα οποία στην ακατέργαστη μορφή τους δεν βγάλουν κανένα νόημα. Συνοψίζει τις θέσεις του ως ακολούθως:

‘η ιστορία θα έπρεπε να είναι (α) μια απάντηση ερωτημάτων· (β) να ασχολείται με την ανθρώπινη δράση στο παρελθόν· (γ) να επιδιώκεται με ερμηνεία των στοιχείων· και (δ) (να είναι) για το καλό της ανθρώπινης αυτογνωσίας’ (Collingwood 1993: 10-11)

Και ο Collingwood επιμένει ότι η γνώση ‘δημιουργείται δεν ανακαλύπτεται, διότι τα στοιχεία δεν είναι στοιχεία έως ότου στοιχειοθετηθούν κάτι’ (Collingwood 1965: 99). Η προσέγγιση αυτή δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν ‘γεγονότα’, μόνο ότι τα γεγονότα δομούνται από τον ιστορικό. Οι επιστήμες του ανθρώπου δομούνται και διαμορφώνονται από τη γλώσσα, το περιεχόμενο και τις θεωρίες που χρησιμοποιούνται. Η απορρέουσα ερμηνεία είναι πάντοτε ατελής, πάντοτε ανοιχτή σε αμφισβήτηση. Μια τέτοια σύλληψη των ανθρωπιστικών επιστημών έρχεται σε εμφανή αντίθεση με τις απόψεις που είναι διαδεδομένες στην πολιτική επιστήμη όπου η επιρροή των προτύπων των φυσικών επιστημών είναι μεγάλη (Kavanagh 1991).

Κρίσιμο είναι ότι η αντι-θεμελιοκρατική επιστημολογία μας στις επιστήμες του ανθρώπου επιτρέπει ακόμη τη δυνατότητα να ανταγωνίζεται η κρίση μας θεωρίες ή αφηγήσεις, με συμφωνημένα πρότυπα σύγκρισης. Η αντικειμενικότητα προκύπτει από την άσκηση κριτικής και τη σύγκριση αντίπαλων ιστών ερμηνείας για συμφωνημένα γεγονότα με τη χρησιμοποίηση καθιερωμένων κανόνων πνευματικής εντιμότητας. Οι κανόνες κλειδιά είναι η ακρίβεια και η διαθεσιμότητα (‘ανοιχτότητα’, openness). Ακρίβεια σημαίνει χρησιμοποίηση καθιερωμένων προτύπων στοιχείων και λογικής· συνεπώς, θα προτιμήσουμε μια θεωρία έναντι άλλης εάν είναι πιο ακριβής, περιεκτική και συνεκτική. Το να είναι κανείς ανοιχτός σημαίνει να αντιμετωπίζει την κριτική σοβαρά και να προτιμά θετικές θεωρητικές υποθέσεις που ανοίγουν νέες λεωφόρους έρευνας και κάνουν νέες προβλέψεις υποστηριζόμενες από τα γεγονότα. Οι κανόνες αυτοί παρέχουν τα κριτήρια για τη σύγκριση των ιστών ερμηνείας ή των αφηγήσεων. Η καθαρή διαφορά μεταξύ αυτής της

προσέγγισης και των συμβατικών προσεγγίσεων στη μελέτη της διοίκησης είναι ότι όλες οι ερμηνείες θεωρούνται προσωρινές. Δεν μπορούμε να προσφύγουμε σε μια λογική υπεράσπισης ή αντίκρουσης. Η αντικειμενικότητα εδράζεται σε κριτήρια σύγκρισης. Ο ιστός της ερμηνείας που επιλέγουμε δεν θα είναι ένας ιστός που αυτο-αποκαλύπτεται ως δεδομένη αλήθεια. Αντ' αυτού θα επιλέξουμε την 'καλύτερη' ερμηνεία μέσω μιας διαδικασίας βαθμιαίας σύγκρισης.⁵

Η αντι-θεμελιοκρατική θεωρία έχει συνεπαγόμενα πέραν της επιστημολογικής επικράτειας. Ούτε οι ακαδημαϊκοί ούτε τα υποκείμενά τους έχουν καθαρές αντιλήψεις ή καθαρή λογική. Αυτά τα οποία μελετάμε δεν έχουν καθαρές εμπειρίες ή συμφέροντα. Συνεπώς, δεν μπορούμε να συμπεράνουμε τις πεποιθήσεις, επιθυμίες ή ενέργειές τους από καθ'υπόθεσιν αντικειμενικά κοινωνικά στοιχεία περί αυτών. Συγκροτούν μάλλον τις πεποιθήσεις τους στο υπέδαφος μιας παράδοσης (ή επιστημονικής αντίληψης ή παραδείγματος) και συχνά προς απάντηση σε διλήμματα (ή προβλήματα ή ανωμολίες). Η αντι-θεμελιοκρατική θεωρία μας ενθαρρύνει, κατά συνέπεια, να κατανοήσουμε την ερμηνεία στις επιστήμες του ανθρώπου μέσω τέτοιων εννοιών όπως οι παραδόσεις, οι αφηγήσεις, η έκκεντρη θεώρηση και τα διλήμματα.⁶

Παραδόσεις

Η παράδοση είναι ένα σύνολο θεωριών ή αφηγήσεων, και των συνδεόμενων με αυτές πρακτικών, που οι άνθρωποι κληρονομούν και αποτελεί το υπέδαφος στο οποίο διαμορφώνουν πεποιθήσεις και εκτελούν πράξεις. Οι παραδόσεις είναι τυχαίες, συνεχώς εξελισσόμενες και αναγκαστικά τοποθετημένες σε ιστορικό πλαίσιο. Οι παραδόσεις αναδύονται από συγκεκριμένα περιστατικά και τις σχέσεις μεταξύ τους – όπου τα περιστατικά τα οποία συγκροτούν μια παράδοση παραδίδονται από γενιά σε γενιά, είτε από γονιό σε παιδί στις οικογένειες είτε από αρχαιότερο σε μαθητευόμενο στις οργανώσεις και τα δίκτυα. Οι παραδόσεις πρέπει να συντίθενται από πεποισήσεις και πρακτικές μεταφερόμενες από δάσκαλο σε μαθητή κοκ. Επιπλέον, επειδή οι παραδόσεις δεν είναι αμετάβλητες και στατικές, δεν είναι δυνατό να οριστούν ή να οικοδομηθούν τα συγκεκριμένα περιστατικά τους μέσω της σύγκρισής τους με τα κύρια χαρακτηριστικά της παράδοσης. Μάλλον, μπορούμε να ορίσουμε τα συγκεκριμένα περιστατικά που συνθέτουν κάθε δεδομένη παράδοση μόνο ανιχνεύοντας τις κατάλληλες ιστορικές διασυνδέσεις πίσω στον χρόνο (Bevir 1999α).

Αφηγήσεις

Οι αφηγήσεις είναι η μορφή που παίρνουν οι θεωρίες στις ανθρωπιστικές επιστήμες· είναι για τις ανθρωπιστικές επιστήμες ό,τι οι θεωρίες για τις φυσικές επιστήμες. Το σημείο που θέλουμε να αναδείξουμε επικαλούμενοι τις αφηγήσεις είναι ότι οι επιστήμες του ανθρώπου δεν μας προσφέρουν αιτιώδεις ερμηνείες που παρατέμπουν σε φυσικά αναγκαίες σχέσεις μεταξύ των φαινομένων. Αντ' αυτού μας προσφέρουν ερμηνείες των ανθρώπινων υποθέσεων που λειτουργούν σχετίζοντας πεποιθήσεις, ενέργειες και θεσμούς μεταξύ τους μέσω των κατάλληλων συνδέσεων εξάρτησης και βούλησης (Bevir 1999β). Αν και οι αφηγήσεις μπορεί να ακολουθούν μια χρονολογική τάξη και να περιλαμβάνουν τέτοια στοιχεία όπως το σκηνικό, οι χαρακτήρες, οι ενέργειες και τα συμβάντα, το κύριο χαρακτηριστικό τους είναι ότι ερμηνεύουν τις ενέργειες με αναφορά σε πεποιθήσεις και προ-κατανοήσεις. Οι ανθρωπιστικές επιστήμες βασίζονται, κατά συνέπεια, σε αφηγηματικές δομές παρόμοιες με εκείνες που εντοπίζονται σε έργα φαντασίας. Ωστόσο, οι ιστορίες που αφηγούνται οι επιστήμες του ανθρώπου δεν είναι φαντασία. Η διαφορά μεταξύ των δύο έγκειται όχι στη χρήση της αφήγησης, αλλά στη σχέση των αφηγηματικών δομών με την αντικειμενική μας γνώση για τον κόσμο.

Έκκεντρη θεώρηση

Η έκκεντρη μελέτη ενός θεσμού διερευνά τον τρόπο που δημιουργήθηκε, διατηρήθηκε ή τροποποιήθηκε μέσω των ιδεών και των ενεργειών των ατόμων. Οι έκκεντρες μελέτες είναι ουσιώδεις επειδή δεν μπορούμε να συνάγουμε τις ιδέες και τις ενέργειες των ατόμων από τη γνώση αντικειμενικών κοινωνικών στοιχείων γι' αυτά. Αν και οι ιστορικοί των ιδεών τονίζουν ολοένα περισσότερο τόσο το πώς η κοινωνική διαλογική διαπερνά την ατομική εκφορά όσο και το πώς η κοινωνική διαλογική αποτυπώνεται βαθιά στις πρακτικές και τους θεσμούς, παραμένει το γεγονός ότι τα άτομα μπορούν να ασκούν την ιδιαίτερη λογική τους σε δεδομένα κοινωνικά συμφραζόμενα (Bevir 1996 και 1997). Μια έκκεντρη καταγραφή θα αναδείκνυε ριζικά την ικανότητα του ατομικού υποκειμένου να εμποτίζει τις ενέργειές του/της με νόημα και να αναπροσδιορίζει το νόημα αυτό, για παράδειγμα στον οργανωσιακό διάλογο.

Διλήμματα

Ένα δίλημμα προκύπτει από ένα άτομο ή ένα θεσμό όταν μια νέα ιδέα

έρχεται σε αντίθεση με μια υπάρχουσα ιδέα και υποχρεώνει έτσι σε αναθεώρηση. Επειδή δεν μπορούμε να εξάγουμε τις ιδέες και τις ενέργειες των ατόμων από αντικειμενικά κοινωνικά στοιχεία για αυτά, μπορούμε να κατανοήσουμε πώς οι πεποιθήσεις και ενέργειές τους και οι κοινωνικές πρακτικές αλλάζουν μόνο διερευνώντας τους τρόπους με τους οποίους συλλαμβάνουν και ανταποκρίνονται στα διλήμματα. Έτσι, μια ανάλυση της αλλαγής και των εξελίξεων στα δίκτυα πολιτικής και τη διοίκηση πρέπει να συντελεστεί μέσω μιας μελέτης των σχετικών διλημάτων. Για παράδειγμα, προκειμένου να κατανοήσει κανείς τόσο τον Θατσερισμό όσο και τους Νέους Εργατικούς, χρειάζεται να κατανοήσει όχι μόνο ότι η Βρετανία υπέφερε από έντονο πληθωρισμό στη δεκαετία του 1970, αλλά επίσης τους τρόπους με τους οποίους εργατικοί, συντηρητικοί, φιλελεύθεροι και σοσιαλιστές συνέλαβαν την προέλευση, τη φύση του και τη λύση για αυτό τον πληθωρισμό (βλ. Bevir και Rhodes 1998α). Οι πολιτικοί επιστήμονες θα έπρεπε να διερευνήσουν τους τρόπους με τους οποίους τα άτομα έχουν αναπτύξει διανοητικές παραδόσεις για την επιβολή αλλαγών στους θεσμούς των οποίων αποτελούν τμήμα. Σε ορισμένες στιγμές κλειδιά, βεβαίως, η διαδικασία αλλαγής είναι ιδιαίτερα δραστική και γρήγορη. Η εστίαση στα διλήμματα σε περιόδους και περιπτώσεις κλειδιά παρέχει ένα τρόπο να πραγματευτεί κανείς τις στιγμές που παράγουν την αλλαγή.

Αυτή η προσέγγιση στη μελέτη των δικτύων διαφέρει σαφώς από τις τρέχουσες προσεγγίσεις κατά τέσσερις κύριους τρόπους. Πρώτον, η προσέγγιση της κοινωνικής επιστήμης υιοθετεί μια θετικιστική επιστημολογία, αντιμετωπίζοντας τα δίκτυα ως κοινωνικές δομές από τις οποίες μπορούμε να συνάγουμε τις πεποιθήσεις, τα συμφέροντα και τις ενέργειες των ατόμων. Το δίκτυο στο οποίο ανήκει ένα άτομο υποτίθεται ότι αποδεικνύει το περιεχόμενο των πεποιθήσεων και των συμφερόντων του/της. Αντίθετα, μια αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση θεωρεί τα δίκτυα ως ενεργοποιούμενα από τα άτομα. Οι πεποιθήσεις και ενέργειες των ατόμων δεν καθορίζονται από την 'αντικειμενική' τους θέση σε μια οργάνωση ή δίκτυο. Μάλλον οι πεποιθήσεις και ενέργειές τους κατασκευάζουν τη φύση της οργάνωσης ή του δικτύου. Μια αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση, συνεπώς, μας ενθαρρύνει να αντιμετωπίσουμε τα δίκτυα με έκκεντρο τρόπο. Μας ενθαρρύνει να διερευνήσουμε τους τρόπους με τους οποίους δημιουργούνται και αναδημιουργούνται μέσω των δραστηριοτήτων συγκεκριμένων ατόμων χρησιμοποιώντας, για παράδειγμα, τα εργαλεία της πολιτικής εθνογραφίας.

Δεύτερον, οι τρέχουσες ερμηνείες των δικτυακών αλλαγών βασίζονται σε

εξωγενείς, όχι ενδογενείς, αιτίες. Έτσι, οι Marsh και Rhodes (1992: 261) διατείνονται ότι τα δίκτυα δημιουργούν συνήθεις πρακτικές για την παραγωγή πολιτικής και η αλλαγή είναι αυξητική. Προσδιορίζουν τέσσερις ευρείες κατηγορίες αλλαγής: οικονομική, ιδεολογική, γνωσιακή και θεσμική και όλες είναι εξωτερικές ως προς το δίκτυο. Μια αντι-θεμελιακή προσέγγιση βλέπει έκκεντρα τα δίκτυα διερευνώντας πώς ενεργοποιούνται από ατομικά υποκείμενα. Μας ενθαρρύνει έτσι να αναζητήσουμε την προέλευση της αλλαγής στις ενδεχόμενες απαντήσεις των ατόμων στα διλήμματα. Εστιάζοντας στις αποκρίσεις του ατόμου σε διλημματικές καταστάσεις, η εξωγενής αλλαγή ενσωματώνεται στην καρδιά των δικτύων και παίρνει τη μορφή της αντιμετώπισης των νέων πεποιθήσεων και της ανταπόκρισης στις ενέργειες των άλλων.

Τρίτον, η φιλολογία των δικτύων χαρακτηρίζεται από τυπολογίες (βλ. ανωτέρω). Μια αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση δεν αντιμετωπίζει τις καταστάσεις και τα χαρακτηριστικά των δικτύων ως δεδομένα. Είναι πιθανώς μια κοινότοπη παρατήρηση, ότι ακόμη και απλά αντικείμενα δεν είναι δεδομένα σε εμάς ως καθαρή αντίληψη, αλλά είναι εν μέρει κατασκευασμένα από τις θεωρίες που κρίνουμε ότι ισχύουν για τον κόσμο. Όταν στρέφουμε την προσοχή μας σε πολύπλοκα πολιτικά αντικείμενα, η έννοια ότι είναι δεδομένα για μας ως ωμά γεγονότα εγγίζει το παράλογο. Τα 'γεγονότα' για τα δίκτυα δεν είναι 'δεδομένα' για μας, αλλά κατασκευασμένα από άτομα στις ιστορίες που παραδίδουν το ένα στο άλλο. Συνεπώς, η μελέτη των δικτύων είναι αζεδιάλυτα συνδεδεμένη με την ερμηνεία της αφήγησης επί της οποίας εδράζονται.

Το τελευταίο χαρακτηριστικό της φιλολογίας των δικτύων είναι ότι είναι πρακτική, επιδιώκει να βελτιώσει τη διαχείριση των δικτύων. Έχουμε αναφέρει ότι υπάρχει εκτενής φιλολογία σε αυτό το θέμα. Το μοντέλο της κοινωνικής επιστήμης για τα δίκτυα τα χειρίζεται ως δεδομένα γεγονότα· σαν να είναι αυτοκίνητα και ο ερευνητής είναι ο μηχανικός αυτοκινήτων που βρίσκει το σωστό εργαλείο για να κάνει την επισκευή. Η αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση θεωρεί ότι τα δίκτυα δεν μπορούν να κατανοηθούν εκτός των παραδόσεων. Τα άτομα των οποίων οι πεποιθήσεις, τα συμφέροντα και οι ενέργειες συγκροτούν ένα δίκτυο, αποκτούν κατ' ανάγκη τα σχετικά συμφέροντα και πεποιθήσεις σε ένα υπόστρωμα παραδόσεων. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει ουσιοκρατική περιγραφή ενός δικτύου, αλλά μόνο οι διάφορες ιστορίες των συμμετεχόντων και των παρατηρητών. Συνεπώς, δεν μπορεί να υπάρξει μία και μόνο εργαλειοθήκη για τη διαχείριση των δικτύων. Η αντι-

θεμελιοκρατική προσέγγιση διατείνεται ότι οι εμπειροτέχνες μαθαίνουν λέγοντας, ακούγοντας και συγκρίνοντας ιστορίες.

Εν ολίγοις, μια αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση αντιστρέφει τις τρέχουσες προσεγγίσεις για τα δίκτυα επιμένοντας ότι τα δίκτυα ενεργοποιούνται από τα άτομα μέσω των ιστοριών που λένε το ένα στο άλλο και δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται ως δεδομένα γεγονότα. Συνεπώς, 'προς τα πού να κινηθούμε;'. Πώς να αναπτύξουμε μια αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση στην κατανόηση των δικτύων;

Αναδομώντας τα δίκτυα

Συνοψίσαμε την κατάσταση στη συζήτηση για τα δίκτυα πολιτικής. Διατυπώσαμε τη δική μας κριτική για αυτή τη φιλολογία. Προχωρούμε τώρα μπροστά προσφέροντας ένα τρόπο ανάλυσης των δικτύων μέσω των εννοιών της εκκεντρότητας, των παραδόσεων και των διλημμάτων.

Εκκεντρότητα και ο 'Καθημερινός Πραγματοποιητής' ('Everyday Maker')

Η έκκεντρη μελέτη ενός δικτύου αντιπροσωπεύει μια αλλαγή τόπου (topos) από τον θεσμό στο άτομο. Οι τρέχουσες προσεγγίσεις στα δίκτυα πολιτικής εστιάζουν στο ολιγοπώλιο της πολιτικής αγοράς. Υπογραμμίζουν πώς τα δίκτυα περιορίζουν τη συμμετοχή στη διαδικασία πολιτικής· αποφασίζουν ποια θέματα θα περιληφθούν και ποια θα αποκλεισθούν από την ατζέντα· διαμορφώνουν τη συμπεριφορά των υποκειμένων μέσω των κανόνων του παιχνιδιού· ευνοούν ορισμένα συμφέροντα· και υποκαθιστούν τη δημόσια λογοδοσία με την ιδιωτική διοίκηση (βλ. για παράδειγμα Marsh και Rhodes 1992).⁷

Μια έκκεντρη περιγραφή των δικτύων δεν διατυπώνει τέτοιες υποθέσεις. Θα εστίαζε στην κοινωνική κατασκευή των δικτύων πολιτικής μέσω της ικανότητας των ατόμων να δημιουργούν νόημα. Η ιστορία των Bang και Sørensen (1998) για τον 'Καθημερινό Πραγματοποιητή' παρέχει ένα διδακτικό παράδειγμα μιας έκκεντρης περιγραφής της διακυβέρνησης ως δικτύων που εστιάζονται στις πεποιθήσεις και τις ενέργειες των ατόμων. Πήραν συνεντεύξεις από 25 ενεργούς πολίτες στη γειτονιά Nørrebro της Κοπεγχάγης προκειμένου να διαπιστώσουν πώς εμπλέκονται με τη διοίκηση. Υποστηρίζουν ότι υπάρχει μια μακρά παράδοση δικτύωσης στη Δανία. Υποστηρίζουν επίσης ότι η Δανία βίωσε πρόσφατα τις συγκρουόμενες τάσεις της πολιτικής αποκέντρωσης μέσω του διοικητικού κατακερματισμού, που προ-

κάλεσε περαιτέρω σύγχυση των ορίων μεταξύ δημόσιου, ιδιωτικού και εθελοντικού τομέα και της πολιτικής διεθνοποίησης που μετέθεσε τη λήψη των αποφάσεων στην ΕΕ (σελ. 11). Περιγράφουν αυτή τη στροφή από τη διοίκηση στα 'δίκτυα διακυβέρνησης' ως ιδεοτυπική και υποδηλώνουν ότι η διακυβέρνηση της Δανίας είναι ένα παράδοξο μίγμα διοίκησης (ιεραρχία) και διακυβέρνησης (δίκτυα).

Σε ένα σύστημα διακυβέρνησης, ο 'Καθημερινός Πραγματοποιητής' επικεντρώνεται στα άμεσα και συγκεκριμένα προβλήματα πολιτικής στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο. Η εμπλοκή των πολιτών αφορά:

‘την εξισορρόπηση των σχέσεων αυτονομίας και εξάρτησης μεταξύ ελίτ και των υποκειμένων στη βάση, σε θεσμικά δίκτυα διακυβέρνησης συνεχούς λειτουργίας εντός ή εκτός του κράτους ή της κοινωνίας πολιτών’ (Bang και Sørensen 1998: 3).

Ο 'Καθημερινός Πραγματοποιητής' έχει:

‘μια ισχυρή ατομικότητα ικανή και βασιζόμενη στον εαυτό της· μια αντίληψη της πολιτικής ως συγκεκριμένου και άμεσου χειρισμού των διαφορών, της διαφορετικότητας και της διαμάχης στην καθημερινή ζωή· μια αίσθηση της ‘κοινότητας’ (commonality) συνδεόμενη με τη λύση κοινών προβλημάτων· μια αποδοχή ορισμένων δημοκρατικών αξιών και διαδικασιών στον χειρισμό όχι μόνο της υψηλής αλλά και της χαμηλής πολιτικής’ (Bang και Sørensen 1998: 3).

Έτσι, η Grethe (μια ακτιβίστρια της βάσης) σκέπτεται ότι έχει αποκτήσει την αρμοδιότητα να εκπληρώνει διάφορους ρόλους: υπεύθυνη έργου, μέλος διοικητικού συμβουλίου, ηγέτιδα. Υπήρξε μια ‘έκρηξη’ θεματικών δικτύων, κοινότητων πολιτικής, ad hoc έργων πολιτικής και συμβουλίων χρηστών, περιλαμβανομένων υποκειμένων «εντός», «εκτός», «υπεράνω» και «υποκάτω» της διοίκησης. Συνεπώς το καθήκον του 'Καθημερινού Πραγματοποιητή' είναι 'να εισέρχεται και να κάνει δουλειά στο ένα ή το άλλο σημείο εισόδου' (Bang και Sørensen 1998: 15). Η πολιτική δραστηριότητα έχει στραφεί από 'την τυπική οργάνωση στην πιο άτυπη δικτύωση' (Bang και Sørensen 1998: 20). Και εν μέσω αυτών των δικτύων 'χάνεις πράγματι την τοπική διοίκηση – μια ορατή τοπική διοίκηση. Γίνονται ορατές με μιάς όταν υπάρχουν φασαρίες στη συνήθη καθημερινή ζωή, είναι καταφανείς από την απουσία τους' (Bang και Sørensen 1998: 21). Η πολιτική δεν πρόκειται πλέον για την Αριστερά και τη Δεξιά αλλά για την εμπλοκή σε ό,τι συμβαίνει στους θεσμούς (Bang και Sørensen 1998: 23). Εν ολίγοις, οι Bang και Sørensen

σχεδίασαν μια εικόνα των δικτύων του Nørrebro μέσα από τα μάτια των πολιτικών τους ακτιβιστών.

Υπάρχουν ορισμένες διδακτικές αντιθέσεις μεταξύ της έρευνας των Bang και Sørensen και μιας έκκεντρης, αντι-θεμελιοκρατικής καταγραφής. Πρώτον, χρησιμοποιούν μια ιδεοτυπική ερευνητική μέθοδο, καθορίζοντας όχι μόνο τα χαρακτηριστικά του 'Καθημερινού Πραγματοποιητή' αλλά και τα αξιώματα που καθοδηγούν την πολιτική τους συμπεριφορά. Συγκεκριμένες περιστάσεις συγκρίνονται στη συνέχεια με αυτές τις ιδεοτυπικές διαμορφώσεις. Μια έκκεντρη θεώρηση δεν θα υπέθετε ότι ο 'Καθημερινός Πραγματοποιητής' είχε αυτά τα χαρακτηριστικά. Αντ' αυτού, για παράδειγμα, μπορεί να χρησιμοποιούσε εθνογραφικά εργαλεία όπως: η μελέτη της ατομικής συμπεριφοράς σε καθημερινά πλαίσια· η συγκέντρωση στοιχείων από πολλές πηγές· η υιοθέτηση μιας 'μη δομημένης' προσέγγισης· η εστίαση σε μια ομάδα ή σε ένα τόπο· και, κατά την ανάλυση των στοιχείων, η ανάδειξη της 'ερμηνείας των νοημάτων και λειτουργιών της ανθρώπινης δράσης' (παράφραζοντας τον Hammersley 1990: 1-2· βλ. επίσης Geertz 1973: 20- 21).⁸

Δεύτερον, ο 'Καθημερινός Πραγματοποιητής' είναι ένα κανονιστικό ιδεώδες. Η συμπεριφορά του αποτελεί επιτομή της εμπλοκής του πολίτη στη Δανία. Επιβάλλεται στο σημείο αυτό μια προειδοποίηση. Ο 'Καθημερινός Πραγματοποιητής' μπορεί να είναι ένα είδος υπό εξαφάνιση. Ο Jensen (1998) δείχνει πώς το δημοκρατικό πείραμα για την κοινωνική στέγη στη Δανία περιήλθε σε αμηχανία από τη μοιρολατρία των ενοικιαστών και την έλλειψη κατάλληλων δημοκρατικών δεξιοτήτων. Τα κανονιστικά ιδεώδη θα μπορούσαν να οδηγήσουν τον ερευνητή να αγνοήσει τον μοιρολάτρη για τον οποίο τα δίκτυα θα έχουν ένα διαφορετικό νόημα.

Τρίτον, η έκθεση των δικτύων από τους Bang και Sørensen εστιάζει στις πεποιθήσεις και τις ενέργειες μόνο μιας ομάδας υποκειμένων και δεν παρέχει μια 'πυκνή περιγραφή' (Geertz 1973: κεφάλαιο 1). Η έκκεντρη καταγραφή συνεπάγεται μικρο-ανάλυση αλλά όχι κατ' ανάγκη μια προσέγγιση εκ των κάτω προς τα άνω. Η ανάλυση δεν περιορίζεται σε μία οποιαδήποτε κατηγορία υποκειμένου. Οπότε, στον 'Καθημερινό Πραγματοποιητή', χρειάζεται να προσθέσουμε: τους γραφειοκράτες επιπέδου βάσης, που μπορούν να χαράσσουν και να επαναχαράσσουν την πολιτική· τους χρήστες των υπηρεσιών, των οποίων οι εμπειρίες μπορεί να διαφέρουν αξιοσημείωτα από τις προσδοκίες του παροχέα της υπηρεσίας· και τις πεποιθήσεις και ενέργειες της πολιτικής και διαχειριστικής ελίτ που επιδιώκει να καθοδηγήσει τα άλλα υποκείμενα του δικτύου. Οι έκκεντρες μελέτες των δικτύων θα οικοδομού-

σαν μια πολύπλευρη εικόνα για το πώς τα κατανοούν περισσότερα διαφορετικά υποκείμενα. Δεν προσδοκάται ότι θα υπάρξει μία και μόνη 'αληθής' καταγραφή. Ο ερευνητής κατασκευάζει ιστορίες για το πώς άλλοι άνθρωποι κατανοούν αυτό που κάνουν στα δίκτυα. Οι ιστορίες αυτές θα έρχονται σε αντίθεση αλλά θα αλληλεπικαλύπτονται. Θα απορρέουν από διάφορες οργανωτικές, δικτυακές και πολιτικές παραδόσεις που τα υποκείμενα έχουν διδαχθεί και κατασκευάσει καθώς ενεργοποιούν και αναδημιουργούν τα δίκτυα στην καθημερινή τους ζωή.

Τέλος, οι Bang και Sørensen σημειώνουν αλλά δεν διερευνούν τις παραδόσεις της διακυβέρνησης ως δίκτυα που διαμορφώνουν τον 'Καθημερινό Πραγματοποιητή' όπως και άλλα υποκείμενα στα δίκτυα, ένα σημείο στο οποίο επιστρέφουμε στο επόμενο τμήμα του άρθρου.

Παραδόσεις και Αφηγήσεις

Μια δημοφιλής εξήγηση της κοινωνικής επιστήμης για την ανάπτυξη της διακυβέρνησης θεωρεί ότι οι ανεπτυγμένες βιομηχανικές κοινωνίες αναπτύσσονται με μια διαδικασία λειτουργικής και θεσμικής εξειδίκευσης και τον κατακερματισμό των πολιτικών και της πολιτικής (Rhodes 1988: 371-87). Για ορισμένους συγγραφείς, η διαφοροποίηση αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου πλαισίου. Για παράδειγμα, η θεωρία της ρύθμισης τη βλέπει ως ένα αποτέλεσμα της στροφής από τον φορντισμό στον μετα-φορντισμό (βλ. επίσης Jessop 1997: 308-15, Stoker 1998 β: 126-7 και 1999β). Αντιθέτως, μια αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση αναδεικνύει πώς οι διαφορετικές παραδόσεις διοίκησης κατανοούν και ανταποκρίνονται στη διακυβέρνηση ως δίκτυα. Τα δίκτυα κατανοούνται μέσω των παραδόσεων. Επιπροσθέτως, τα δίκτυα κατασκευάζουν ή ανακατασκευάζουν τις ίδιες τις δικές τους παραδόσεις. Τα άτομα μαθαίνουν για το δίκτυο και τις συστατικές οργανώσεις του μέσα από ιστορίες διάσημων γεγονότων και χαρακτήρων. Οι παραδόσεις περνούν από πρόσωπο σε πρόσωπο. Μαθαίνονται. Πολλά θα εκλαμβάνονται ως δεδομένα, ως κοινή λογική. Ορισμένα θα αμφισβητούνται για παράδειγμα, όταν οι πεποιθήσεις συγκρούονται και πρέπει να αλλάξουν ή να συμφιλωθούν. Οι διάφορες παραδόσεις θα παράγουν διαφορετικές ιστορίες που θα μπορούσαμε να συγκρίνουμε. Θα μπορούσαμε να προτιμήσουμε τη μια ιστορία έναντι της άλλης επειδή είναι πιο ακριβής και ανοιχτή. Η ιστορία όμως αυτή θα είναι παρά ταύτα προσωρινή.

Ένας τρόπος εξήγησης αυτής της προσέγγισης θα ήταν να διερευνήσουμε τις παραδόσεις και τις αφηγήσεις που εμπνέουν τα πολιτικά υποκείμενα. Με

τον τρόπο αυτό θα μπορούσαμε να δειξουμε πώς η διακυβέρνηση ως δίκτυα προκύπτει από τις πολλαπλές αφηγήσεις που νομοθέτες, γραφειοκράτες και άλλοι έχουν καταλήξει να υιοθετήσουν μέσω της διαδικασίας της τροποποίησης των παραδόσεων ώστε να ανταποκρίνονται σε συγκεκριμένα διλήμματα. Επειδή, ωστόσο, δεν γνωρίζουμε τις αντίστοιχες ιστορίες τους, θα καταφύγουμε σε ακαδημαϊκές περιγραφές για την άνοδο και τη φύση της διακυβέρνησης ως δικτύων, δείχνοντας πώς αυτές οι περιγραφές αντανακλούν διαφορετικές παραδόσεις διοίκησης.

Η διακυβέρνηση ως δίκτυα είναι μια αφήγηση που ερμηνεύεται μέσω παραδόσεων και στη Βρετανία είναι δυνατό να προσδιοριστούν αρκετές σχετικές παραδόσεις· για παράδειγμα, των Τόρηδων, των Εργατικών, των Φιλελεύθερων και των Σοσιαλιστών (Bevir και Rhodes 1998). Εδώ επεξηγούμε το επιχείρημα εξετάζοντας τη Νέα Δεξιά και τους Νέους Εργατικούς, που αμφότεροι ασκούν ισχυρή επίδραση στο πώς αντιλαμβανόμαστε σήμερα τη βρετανική διοίκηση.

Ο Henney (1984: 380-81), γράφοντας κατά τη φιλελεύθερη παράδοση των Τόρηδων, θεωρεί τη διακυβέρνηση ως δίκτυα σαν ένα παράδειγμα του εταιρικού κράτους: 'θεσμοθετημένη άσκηση πολιτικής και οικονομικής ισχύος' από διάφορους τύπους τοπικής εξουσίας, την κυβέρνηση, τα συνδικάτα και σε μικρότερο βαθμό τις επιχειρήσεις. 'Αναλαμβάνουν υποθέσεις όταν τους συμφέρει' κατηγορούν ο ένας τον άλλο όταν τους συμφέρει' και καλύπτουν ο ένας τον άλλο όταν τους συμφέρει'. Αυτές οι διαδράσεις διεξάγονται 'πίσω από κλειστές πόρτες' και κάθε δίκτυο οικοδομεί ένα 'πολιτισμικό κουκούλι'· αιτιολογώντας τα συμφέροντά του με το δημόσιο συμφέρον. Τα κεκτημένα συμφέροντα 'θεσμοποιούν την ανευθυνότητα'. Τα συμφέροντα των παραγωγών αποφαίνονται ότι δεν υπάρχει πρόβλημα αλλά για τον Henney υπάρχει, και θέλει να περικόψει την τοπική διοίκηση σε διαχειρισμοί μέγεθος αφαιρώντας ορισμένες λειτουργίες και μεταφέροντας άλλες στην κοινωνική αγορά. Το πρόβλημα όμως που συνιστούν τα δίκτυα, με την προσέλευση των παραγωγών, δεν λύνεται εύκολα. Η επιβολή των κανόνων της αγοράς είναι η υποτιθέμενη λύση αλλά κατατέμνει τις δομές παροχής υπηρεσιών, δημιουργεί το κίνητρο σε υποκείμενα (άτομα και οργανώσεις) να συνεργαστούν και, κατά συνέπεια, πολλαπλασιάζει τα δίκτυα και τις ευκαιρίες για προσέλευση των παραγωγών που οι μεταρρυθμίσεις του Henney επιδιώκουν να αντικρούσουν. Οι πεποιθήσεις στις αρετές των αγορών πρέπει να αντιμετωπίσουν τα ελαττώματα των οιονεί αγορών και την προσαρμοστικότητα των δικτύων.

Η σοσιαλιστική παράδοση με την αμφίεση των Νέων Εργατικών θεωρεί

τη διακυβέρνηση ως δίκτυα σαν ένα πρόβλημα ολοκλήρωσης. Για τον Perri 6 (1997) η διοίκηση αντιμετωπίζει 'δύστροπα προβλήματα' που δεν είναι συμβατά με μια λειτουργική διοίκηση βασισμένη σε κεντρικά τμήματα και τα συνδεόμενα με αυτά δίκτυα πολιτικής. Μια τέτοια λειτουργική διοίκηση είναι δαπανηρή, συγκεντρωτική, βραχυπρόθεσμη, εστιάζει στη θεραπεία όχι στην πρόληψη, στερείται συντονισμού, μετρά τα λάθος πράγματα και λογοδοτεί σε λάθος ανθρώπους (Perri 6 1997: 26). Η λύση είναι μια ολιστική διοίκηση που θα συνδέει τους κλωβούς των τμημάτων. Οι δώδεκα συστάσεις περιλαμβάνουν: ολιστικούς προϋπολογισμούς σχεδιασμένους με βάση τα αποτελέσματα, όχι τις λειτουργίες· δια-λειτουργική μέτρηση των αποτελεσμάτων· ολοκληρωμένα πληροφορικά συστήματα (για παράδειγμα, υπηρεσίες μιας στάσης)· και κουλτούρα, παραγωγή αξίας αντίστοιχης με το καταβαλλόμενο χρήμα (value for money) και προληπτικούς ελέγχους (σελ. 10- 12 και κεφάλαια 4-7).

Ωστόσο, το πρόβλημα της ολοκλήρωσης των δικτύων δεν λύνεται εύκολα. Οι προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις του Perri 6 έχουν μια κεντρομολα όθηση. Αποσκοπούν να συντονίσουν τους κλωβούς των τμημάτων, ένα συγκεντρωτικό μέτρο, και να επιβάλουν ένα νέο στυλ μανάτζμεντ στις άλλες υπηρεσίες, ένα κώδικα λειτουργίας υπό κεντρική διοίκηση. Οι δομές των δικτύων χρειάζονται όμως ένα αποκεντρωμένο, διπλωματικό, διαπραγματευόμενο στυλ. Οι πεποιθήσεις ότι οι ηγέτες γνωρίζουν καλύτερα βρίσκονται αντιμέτωπες με την πεποίθηση ότι οι αποκεντρωμένες δομές χρειάζονται έμμεσο ή χωρίς παρεμβάσεις μανάτζμεντ.

Η διακυβέρνηση ως δίκτυα έχει σημαντικές συνέπειες για τις άλλες κρατικές παραδόσεις. Οι Loughlin και Peters (1997: 46) διακρίνουν μεταξύ της αγγλοσαξονικής (μη κρατικής) παράδοσης· της γερμανικής (οργανικής) παράδοσης· της γαλλικής (ιακωβίνικης) παράδοσης· και της σκανδιναβικής παράδοσης που αναμινγνύει την αγγλοσαξονική και τη γερμανική. Έτσι, στη γερμανική παράδοση το κράτος και η κοινωνία πολιτών είναι μέρος ενός οργανικού συνόλου· το κράτος είναι μια υπερβατική οντότητα. Το καθοριστικό χαρακτηριστικό του είναι ότι πρόκειται για ένα *Rechtsstaat*· δηλαδή ένα κράτος δικαίου περιβεβλημένο με ασυνήθεις εξουσίες αλλά περιοριζόμενο από τους δικούς του νόμους. Οι δημόσιοι λειτουργοί δεν είναι απλώς υπάλληλοι αλλά προσωποποιήσεις της κρατικής εξουσίας. Η αγγλοσαξονική παράδοση χαράσσει ένα πιο ευδιάκριτο όριο μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών· δεν υπάρχει νομική βάση του κράτους· και οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν έχουν συνταγματική θέση. Η ιακωβίνικη παράδοση θεωρεί το γαλλικό

κράτος ως τη μία και αδιαίρετη Δημοκρατία, που ασκεί ισχυρή κεντρική εξουσία για να συγκρατεί τις ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών. Η σκανδιναβική παράδοση είναι επίσης 'οργανική', χαρακτηριζόμενη από το Rechtsstaat, αλλά διαφέρει από τη γερμανική παράδοση κατά το ότι είναι ένα αποκεντρωμένο ενιαίο (unitary) κράτος με ισχυρό συμμετοχικό ηθικό κώδικα. (Σε αυτή την παράγραφο παραφράζουμε τους Loughlin και Peters 1997: 46-55· βλ. επίσης Dyson 1980).

Οι παραδόσεις αυτές υποστηρίζουν διάφορες ερμηνείες της διακυβέρνησης ως δίκτυα. Για να επιστρέψουμε στο παράδειγμα των Bang και Sørensen (1998), τα τοπικά δίκτυα με μεγάλη συμμετοχή είναι ένα από μακρού υφιστάμενο χαρακτηριστικό της δανέζικης διοικητικής παράδοσης. Η περιοχή Norrebro της Κοπεγχάγης είναι διάσημη, ακόμη και σε αυτή την παράδοση, για τον ακτιβισμό της, που έφτασε έως και σε ταραχές στους δρόμους για το θέμα της ένταξης της Δανίας στην ΕΕ. Συνεπώς ο 'Καθημερινός Πραγματοποιητής' δρα σε εθνικές και τοπικές παραδόσεις που χαρακτηρίζονται από μια πεποίθηση στον πολιτικό ακτιβισμό. Για τη δανέζικη παράδοση με το συμμετοχικό ηθικό της κώδικα, η διακυβέρνηση ως δίκτυα θέτει το θέμα πώς να διατηρηθούν τα πολλαπλασιαζόμενα δίκτυα υπό δημοκρατικό έλεγχο.

Στη γερμανική παράδοση, το νομικό πλαίσιο θέτει τα όρια στην επίσημη δράση και την καθοδήγεί. Η άμεση επιβολή ελέγχου δεν είναι αναγκαία. Υπάρχει ένας υψηλός βαθμός ανοχής προς τα πολυεπίπεδα δίκτυα (Politikverflechtung-πολιτική συνύφανση) πράγμα πολύ κοινό στα ομοσπονδιακά συστήματα. Από την άλλη, η ιακωβίνικη παράδοση, με την υπόθεση που διατυπώνει σε σχέση με τη σύγκρουση μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, θεωρεί τα δίκτυα ως δυνητική απειλή στην κρατική εξουσία εφόσον δεν τεθούν κάτω από κρατικό έλεγχο, για παράδειγμα μέσω ισχυρής δημοκρατικής ηγεσίας. Με άλλα λόγια, επιδιώκοντας να ερμηνεύσουμε και να κατανοήσουμε τη διακυβέρνηση ως δίκτυα, πρέπει να ερωτήσουμε: ερμηνεία ποίου, κατά την παράδοση ποίου. Επιπλέον, επεξηγήσαμε ένα επιχείρημα. Όπως πρώτοι παραδέχθηκαν οι Loughlin και Peters (1997: 60), αυτή η περιγραφή των κρατικών παραδόσεων έχει γίνει με φαρδιές πινελιές. Οι παραδόσεις δεν υπάρχουν, για παράδειγμα, ως ιδεότυποι προς τους οποίους συγκρίνουμε συγκεκριμένα περιστατικά. Μια πιο διεξοδική περιγραφή πρέπει να καλύψει την ποικιλία και τις αποχρώσεις των παραδόσεων όπως μαθαίνονται. Επεξηγήσαμε επίσης πώς οι παραδόσεις διαμορφώνουν την κατανόησή μας για τη διακυβέρνηση ως δίκτυα, τόσο σε εθνικό όσο και σε δι-εθνικό επίπεδο.

Διλήμματα και η ανάλυση της αλλαγής

Όπως σημειώθηκε ανωτέρω, ένα *δίλημμα* αναφέρεται για ένα άτομο ή θεσμό όταν μια νέα ιδέα εμφανίζεται αντίθετη προς μια υπάρχουσα και έτσι επιβάλλει αναθεώρηση. Επειδή δεν μπορούμε να συνάγουμε τις ιδέες και πράξεις των ατόμων από αντικειμενικά κοινωνικά γεγονότα μπορούμε να κατανοήσουμε πώς αλλάζουν οι πεποιθήσεις, ενέργειες και κοινωνικές πρακτικές τους μόνο διερευνώντας τους τρόπους με τους οποίους σκέπτονται για τα διλήμματα και ανταποκρίνονται σε αυτά. Έτσι, μια ανάλυση της αλλαγής και των εξελίξεων στη διοίκηση πρέπει να διεξάγεται μέσω μιας μελέτης των σχετικών διλημάτων. Ενσωματώνουμε την αλλαγή στην καρδιά της περιγραφής μας για τα δίκτυα διερευνώντας πώς τα ατομικά υποκείμενα απαντούν στα διλήμματα προκειμένου να ερμηνεύσουν εκ νέου και να ανακατασκευάσουν τις παραδόσεις.

Η ανάλυση του Stoker (1999a) για το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στη βρετανική τοπική κυβέρνηση δείχνει πώς τα διλήμματα που απέρρεαν από τον πληθωρισμό και άλλαξαν τις πεποιθήσεις για τις δημόσιες δαπάνες οδήγησαν σε μια νέα αφήγηση για το ΝΔΜ. Οι απαντήσεις ωστόσο των ανθρώπων στα διλήμματα είναι απρόοπτες και έτσι οι αλλαγές που αποσκοπούσαν να εισαγάγουν το ΝΔΜ άνοιξαν στην πραγματικότητα τον δρόμο στην τοπική διακυβέρνηση. Ιδεατά, βέβαια, θα έπρεπε να πούμε την ιστορία μέσα από τα μάτια των μάνατζερς του δημοσίου αλλά η εκδοχή τους δεν μας είναι διαθέσιμη. Συνεπώς, αντ' αυτού χρησιμοποιούμε την περιγραφή του Stoker για το πώς οι μάνατζερς του δημοσίου ανταποκρίθηκαν στο δίλημμα του πληθωρισμού και των μειωμένων δημοσίων δαπανών' δηλαδή, μια ακαδημαϊκή 'κατασκευή των κατασκευών άλλων ανθρώπων για το τι προτίθενται να κάνουν' (Geertz 1973: 9).

Ο πληθωρισμός είχε γίνει μείζον πρόβλημα για τη βρετανική οικονομία στα τέλη της δεκαετίας του 1970 και σήμερα είναι ευρέως αποδεκτό ότι: οι βασικοί νομοματικοί μοχλοί θα έπρεπε να είναι τα επιτόκια αντί η δημοσιονομική πολιτική' στην οικονομία, η πλευρά της προσφοράς θα έπρεπε να θεωρείται πιο σημαντική από τη διαχείριση της ζήτησης' ο χαμηλός πληθωρισμός θα έπρεπε να είναι εξίσου σημαντικός στόχος οικονομικής πολιτικής με τη χαμηλή ανεργία' και η κυβέρνηση θα έπρεπε να αναπτύσσει τη νομισματική πολιτική σύμφωνα με τον κανόνα, όχι τη διάκριση, για να διατηρήσει την αξιοπιστία. Οι πεποιθήσεις αυτές είχαν ευθείες και άμεσες συνέπειες για τις δημόσιες δαπάνες' επρόκειτο να περιοπούν.

Οι τοπικές αρχές είναι ένα μείζον όχημα για την παροχή των υπηρεσιών

του κράτους πρόνοιας και αντιστοιχούν σε μεγάλο μέρος των δημόσιων δαπανών. Αποτελούν έτσι πρώτιστο στόχο για κάθε κυβέρνηση δεσμευμένη να μειώσει τον πληθωρισμό και συνεπακόλουθα να κάμψει τις δημόσιες δαπάνες. Η ρητορική του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ διηγήθηκε μια ιστορία για την οικονομία, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα – τα '3 Ε' στα αγγλικά: *economy, efficiency, effectiveness* – η οποία ερχόταν σε οξεία αντίθεση με την ιστορία του αξιωματούχου της τοπικής κυβέρνησης ως επαγγελματία με πελάτες. Θεωρητικά τα '3 Ε' θα παρείχαν περισσότερες δημόσιες υπηρεσίες για λιγότερα χρήματα. Υπήρξε και ένα δεύτερο νήμα στην ιστορία του ΝΔΜ: η 'αγοροποίηση' (*marketization*). Ο όρος αυτός αναφέρεται στη χρήση μηχανισμών της αγοράς κατά την παροχή δημόσιων υπηρεσιών, περιλαμβάνοντας την ανάθεση συμβάσεων έργου εκτός δημόσιου (για παράδειγμα, την υποχρεωτικά ανταγωνιστική προσφορά πολλών τοπικών διοικητικών υπηρεσιών)· οινεί αγορές υπό την αμφίεση της διάσπασης αγοραστή – προμηθευτή (για παράδειγμα, στο βρετανικό Εθνικό Σύστημα Υγείας)· και πειράματα με τη χρήση δελτίων (*κουπονιών, vouchers*) (για παράδειγμα, η εκπαίδευση του νηπιαγωγείου).

Αμφότερα τα '3 Ε' και η 'αγοροποίηση' προκάλεσαν απρόθετες συνέπειες. Έτσι, ο *Stoker* (1999α) καταγράφει αρκετές αρνητικές απρομελέτητες συνέπειες, μεταξύ αυτών κατακερματισμό, απώλεια λογοδοσίας και μια εξασθένιση του ηθικού κώδικα της δημόσιας υπηρεσίας. Πιο σημαντικό για τη συζήτηση στο σημείο αυτό είναι ότι ο *Stoker* κατέγραψε επίσης σημαντικά απρομελέτητα οφέλη. Πρώτον, το ΝΔΜ διατάραξε το σύστημα. Δεύτερον, οι τοπικές αρχές υποχρεώνονταν ολοένα περισσότερο να λογοδοτούν για τις ενέργειές τους δημόσια. Τρίτον, αυτή η διπλή πίεση παρήγαγε μια αίσθηση κρίσης η οποία βοήθησε να δημιουργηθούν νέες ιδέες για πολιτικές. Η απολαυστική ειρωνεία είναι ότι οι νέες ιδέες δεν ήταν αυτές του ΝΔΜ αλλά της τοπικής διακυβέρνησης. Έτσι, οι τοπικές αρχές υιοθετούν ένα ευρύτερο ρόλο ενδιαφέροντος για την ευημερία της τοπικής κοινότητας, εργάζονται σε συνεργασία με πολλά υποκείμενα και υπηρεσίες και εστιάζουν στα αποτελέσματα των υπηρεσιών που παρέχονται μέσω των εταιρικών σχέσεων. Όπως ο *Stoker* (1999α) συμπεραίνει:

Έίναι από ορισμένες απόψεις ειρωνικό ότι οι πιέσεις που αποδέσμευσε το Νέο Μάνατζμεντ ενθάρρυναν τις τοπικές αρχές να αναστοχαστούν και να ανακαθορίσουν τον ρόλο τους. Το όραμα των μεταρρυθμιστών του Νέου Μάνατζμεντ που αποσκοπούσε σε μια πιο αποδοτική και προσανατολισμένη

στον πελάτη παροχή υπηρεσιών από τις τοπικές αρχές αντιμετώπισε την πρόκληση ενός ευρύτερου οράματος μιας νέας κοινοτικής διακυβέρνησης’.

Συνεπώς, ο αριθμός των δικτύων πολλαπλασιάστηκε. Τα μέλη τους αυξήθηκαν και προσελκύστηκαν από περισσότερους τομείς. Τόσο από πρόθεση όσο και ως απρόβλεπτη συνέπεια της μεταρρύθμισης, η ικανότητα του κέντρου να καθοδηγεί τα δίκτυα αυτά μειώθηκε (Rhodes 1997α: 12 και 45)

Η ανταπόκριση στο δίλημμα του πληθωρισμού και των περικοπών στις δημόσιες δαπάνες μπορεί να διαπιστωθεί στη γλώσσα που χρησιμοποιήθηκε για τη συζήτηση των αλλαγών στο μάντζμεντ. Ο Mackintosh (1999) ισχυρίζεται ότι το ΝΔΜ περιέχει δύο είδη οικονομικού λόγου.

Πίνακας 3

Δύο είδη οικονομικού λόγου

Λόγος Δημοσίων Συναλλαγών	Λόγος Δημοσίων Επιχειρήσεων
Αυστηρές προδιαγραφές συμβολαίων	Ατελείς προδιαγραφές
Καθορισμένη υπηρεσία για μια τιμή	Μεταβλητή υπηρεσία με συμφωνημένο προϋπολογισμό
Βραχυπρόθεσμη εστίαση	Μακροπρόθεσμη εστίαση
Ισότιμη επιλογή μεταξύ πολλών συμβαλλομένων	Ανάπτυξη σχέσης με λίγους συμβαλλόμενους
Διαχωρισμός του καθορισμού προτεραιοτήτων και της διανομής	Σύνδεση καθορισμού προτεραιοτήτων με τη διανομή
Έμφαση στον δεσμό αγοραστή-πελάτη	Έμφαση στον δεσμό προμηθευτή-πελάτη
Οι εσωτερικές σχέσεις παίρνουν μορφή ‘ανταλλαγής αξίας’	Οι εσωτερικές σχέσεις παίρνουν μορφή διασταυρούμενων επιχορηγήσεων
Ένας υπόλογος (εντολέας)	Πολλά αρμόδια πρόσωπα

Πηγή: Mackintosh (1999).

Ο λόγος των δημοσίων συναλλαγών είναι η γλώσσα της εταιρικής διαχείρισης και της ‘αγοροποίησης’ που η διοίκηση εξέφερε επί χρόνια. Ο λόγος των δημοσίων επιχειρήσεων είναι η αντίδραση στα αισθητά όρια του ΝΔΜ. Επιδιώκει προσαρμοσμένες, ευέλικτες σχέσεις για τη συναλλαγή με διάφορες υπηρεσίες και πελάτες. Οι αλλαγές αυτές στη διαχείριση και τη γλώσσα εικονογραφούν την απρόοπτη φύση του τρόπου με τον οποίο οι άνθρωποι απαντούν στο δίλημμα που θέτει ο πληθωρισμός και η ανάγκη κάμψης των δημοσίων δαπανών. Δεν υπάρχει αντικειμενική ή ορθολογική αιτία που το ΝΔΜ εξελίχθηκε στην τοπική διακυβέρνηση. Τα άτομα μπορούν να τροποποιήσουν τις πρακτικές που κληρονόμησαν με πολλούς τρόπους· δεν υπάρχει

μία και μόνη ορθολογική, επιστημονική ή ιδιοτελής απάντηση σε ένα δίλημμα.⁹

Συμπεράσματα

Προσδιορίσαμε και περιγράψαμε τέσσερις τρέχουσες προσεγγίσεις στα δίκτυα. Συνοψίσαμε τα καθοριστικά χαρακτηριστικά τους, κυρίως και ειδικότερα τις απόψεις ότι τα γεγονότα είναι δεδομένα και μπορεί κανείς να εξάγει τις ιδέες και τις ενέργειες των απόμων από τη γνώση αντικειμενικών κοινωνικών στοιχείων γι' αυτά. Επιχειρηματολογήσαμε υπέρ μιας αντι-θεμελιοκρατικής προσέγγισης που χρησιμοποιεί τις έννοιες της παράδοσης, της αφήγησης, της έκκεντρης θεώρησης και των δίλημμάτων. Καταδείξαμε πώς μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την κατανόηση των δικτύων στη διοίκηση.

Η φιλολογία της κοινωνικής επιστήμης για τη διακυβέρνηση ως δίκτυα προσδιορίζει και εστιάζει σε αλλαγές κλειδιά στη διοίκηση και θέτει χαρακτηριστικά, νέα ερωτήματα σε σχέση με τη διοίκηση, για παράδειγμα σε σχέση με τον ανασχηματισμό του κράτους. Ωστόσο, μια αντι-θεμελιοκρατική προσέγγιση στη μελέτη της διακυβέρνησης ως δικτύων διδάσκει σημαντικά, πρόσθετα μαθήματα.

Πρώτον, επιχειρηματολογούμε ότι δεν υπάρχει ουσιοκρατική περιγραφή των δικτύων που μπορεί να χρησιμοποιηθεί είτε για την παραγωγή γενικεύσεων εν είδει νόμων είτε για την προσφορά εύλογων συμβουλών προς εκείνους που χαράσσουν τις πολιτικές.

Δεύτερον, η οδός κατανόησης βρίσκεται σε έκκεντρες περιγραφές που εστιάζονται στην πολιτική εθνογραφία των δικτύων και σε αφηγήσεις που αποδίδουν τη δέουσα αναγνώριση στο δημιουργικό άτομο, όχι στις τεχνικές της θετικιστικής κοινωνικής επιστήμης. Τα δίκτυα κατασκευάζονται από ατομικά υποκείμενα και δεν δημιουργούνται από διοικήσεις ούτε επιβάλλονται από τον ερευνητή. Ως ερευνητές, γράφουμε κατασκευές για το πώς άλλοι άνθρωποι κατασκευάζουν τον κόσμο.

Τρίτον, το μάθημα κλειδί μιας αντι-θεμελιοκρατικής προσέγγισης για εκείνους που συμβουλεύουν τη διοίκηση είναι ότι δεν υπάρχει μια και μοναδική εργαλειοθήκη που μπορούν να χρησιμοποιήσουν για να καθοδηγήσουν τα δίκτυα. Οι εμπειροτέχνες ίσως διδαχθούν από ακαδημαϊκούς ακούγοντας και διηγούμενοι ιστορίες. Οι επιστήμες του ανθρώπου προσφέρουν μόνο προσωρινή γνώση αλλά η συναίσθηση των ορίων μας δεν τις καθιστά άχρηστες. Αν δεν μπορούμε να προσφέρουμε λύσεις, μπορούμε να προσδιορίσου-

με και να επαναπροσδιορίσουμε τα προβλήματα με νέους τρόπους. Μπορούμε να πούμε σε αυτούς που χαράσσουν τις πολιτικές και αυτούς που διοικούν χαρακτηριστικές ιστορίες για τον κόσμο τους και πώς κυβερνάται (βλ. για παράδειγμα Rein 1976). Η γλώσσα των δικτύων συνιστά πρόκληση για τη γλώσσα της διαχειριστικής λογικής, των αγορών και των συμβολαίων. Η γλώσσα των αφηγήσεων συνιστά πρόκληση για τη γλώσσα της προγονωτικής κοινωνικής επιστήμης.

Εν ολίγοις, κατά συνέπεια, παρέχουμε μια γλώσσα για την εκ νέου περιγραφή του κόσμου· για την κατανόηση του πώς διάφορα υποκείμενα κατασκευάζουν το νόημα των πρόσφατων αλλαγών στο κυβερνάν. Ειδικότερα, προκαλούμε τον κυρίαρχο, διαχειριστικό λόγο σε σχέση με τα δίκτυα. Υπερβολικά συχνά η ανάλυση των δικτύων περιορίζεται σε διαχειριστικές δεξιότητες. Κατά κανένα τρόπο δεν επιθυμούμε να υποδείξουμε ότι η εκμάθηση της καθοδήγησης των δικτύων δεν έχει σημασία. Θέλουμε να υποδείξουμε, ωστόσο, ότι η καθοδήγηση των δικτύων αφορά την κατανόηση των ιστοριών των συμμετεχόντων περισσότερο κι από την κατανόηση των τεχνικών μέσων και ότι η ανάλυση της διακυβέρνησης ως δικτύων χρειάζεται μια έκκεντρη διερεύνηση των παραδόσεων και διλημάτων. Η κατανόηση των δικτύων αφορά τη μεταβαλλόμενη φύση του κυβερνάν και το πώς οι ποικίλες παραδόσεις παράγουν και ερμηνεύουν τέτοιες αλλαγές.

(Μετάφραση από τα αγγλικά: Δώρα Σαρρή)

Σημειώσεις

1. Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους Lotte Jensen, David Marsh και Janice Mcmillan για τη βοήθεια και τις συμβουλές τους.

2. Για τις εξελίξεις στη θεωρία των δικτύων πολιτικών βλέπε Bogason και Toonen 1998 και αρκετά πρόσφατα άρθρα στο περιοδικό *Public Administration*: Blom-Hansen 1997, Börzel 1998, Hindmoor 1998, Jordan και άλλοι 1994, Kickert 1997, Klijn και άλλοι 1995, Painter και άλλοι 1997 και Taylor 1997.

3. Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε την Tanya Börzel (Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο, Φλωρεντία) για τις συμβουλές της στη συγγραφή αυτού του τμήματος. Αν και γνωρίζαμε την προσηγηθείσα εργασία του Fritz Scharpf επί της *Politikverflechtung* και την παγίδα της από κοινού απόφασης, μας επέστησε την προσοχή στο έργο του κατά τη δεκαετία του 1990, το μεγαλύτερο μέρος του οποίου είναι διαθέσιμο μόνο στη Γερμανία. Για σχετικές παραπομπές βλέπε Börzel (1998).

4. Για την κονστρουκτιβιστική θεωρία της ιστορίας βλέπε για παράδειγμα Collingwood 1939, 1965 και 1993, Oakshott 1983, White 1973, 1978 και 1987. Για μια καλή εισαγωγή βλέπε

Jenkins 1995. Για μια θορυβώδη συζήτηση βλέπε την ανταλλαγή απόψεων μεταξύ Marwick και White 1995.

5. Η προσέγγιση αυτή δεν είναι σχετικιστική αλλά δεν έχουμε τον χώρο να αναπτύξουμε αυτό το επιχείρημα. Βλέπε Bevir 1994, 1999α, Bevir και Rhodes 1998α και 1998β, Rhodes 1997α: κεφάλαιο 9.

6. Για μια ιστορική και φιλοσοφική υπεράσπιση της επιλογής εκ μέρους μας των συγκεκριμένων αντιλήψεων σε σύγκριση με άλλους αντι-θεμελιοκρατικούς βλέπε Bevir 1997 και 1999γ.

7. Το αρχικό πλαίσιο ήταν σαφώς εδραιωμένο σταθερά σε μια θετικιστική επιστημολογία της κοινωνικής επιστήμης. Ωστόσο, έκλινε στην κατεύθυνση μιας προσέγγισης των επιστημών του ανθρώπου με την αναφορά του στον Sir Geoffrey Vickers και στην ιδέα των αποτιμητικών συστημάτων (appreciative systems). Ο όρος αναφέρεται σε 'εκείνο τον συνδυασμό κρίσεων επί γεγονότων και αξιών που περιγράφουν την «κατάσταση του κόσμου» ή την «πραγματικότητα». Είναι ο χάρτης του κόσμου του ατομικού φορέα των αποφάσεων. Η κατασκευη χαρτών για το πώς οι φορείς των αποφάσεων κατανοούν τον κόσμο αποτελεί ένα καθοριστικό χαρακτηριστικό μιας έκκεντρης προσέγγισης των δικτύων.

8. Για μια παρόμοια αναγνώριση ότι η πολιτική εθνογραφία των δικτύων αποτελεί μια διδακτική προσέγγιση βλέπε Heclo και Wildavsky 1974, McPherson και Raab 1988 και Rhodes 1997α: κεφάλαιο 9.

9. Και πάλι, απλώς επεξηγούμε το επιχείρημα ότι η έννοια του διλήμματος μας βοηθά να κατανοήσουμε την αλλαγή. Δεν παρέχουμε μια αναλυτική διερεύνηση της αλλαγής στα δίκτυα. Κάθε τέτοια περιγραφή θα χρειαζόταν να αναγνωρίσει ότι τα άτομα έχουν αρκετά antidota και μηχανισμούς αντιμετώπισης για τις προκλήσεις στα συστήματα πεποιθήσεών τους. Τέτοιες προκλήσεις μπορούν να πάρουν τη μορφή της απάντησης σε διαφορετικές πεποιθήσεις ή σε ενέργειες άλλων και κάθε απάντηση θα υποστεί την επίδραση της προέχουσας, για τα διάφορα μέρη, θέσης αυτών των πεποιθήσεων και ενεργειών. Επίσης, η κατανόηση των αλλαγών απαιτεί μια κατανόηση του πώς οι πεποιθήσεις κατασκευάζονται τόσο κατά τους πολύπλοκους τύπους της κοινωνικής διάδρασης όσο και κατά τις μεταβιβαζόμενες παραδόσεις.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Bang, H. P. & Sørensen, E. (1998). 'The Everyday Maker: A New Challenge to Democratic Governance'. Paper to the ECPR Workshops, 26th Joint Sessions. University of Warwick, 23-28 March.
- Bever, M. (1994). 'Objectivity in History'. *History and Theory*, 33: 328- 44.
- Bever, M. (1999). *The Logic of the History of Ideas*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bever, M. & Rhodes, R. A. W. (1998). 'Narratives of «Thatcherism»'. *West European Politics*, 21, 1: 97-119.
- Blom-Hansen, J. (1997). 'A «New Institutional» Perspective on Policy Networks'. *Public Administration*, 77: 669-93.

- Bogason, P. & Toonen T. A. J. (eds.) (1998). *Comparing Networks*. Special Issue of *Public Administration*, 76, 2.
- Börzel, T. J. (1998). 'Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks'. *Public Administration*, 76: 253-73.
- Collingwood, R. G. (1939). *An Autobiography*. Oxford: Oxford University Press.
- Collingwood, R. G. (1965). *Essays in the Philosophy of History*. Austin: Texas.
- Collingwood, R. G. (1993). *The Idea of History*. Revised Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Dowding, K. (1995). 'Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach'. *Political Studies*, 43: 136-58.
- Dyson, K. H. F. (1980). *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Martin Robertson.
- Ferlie, E. & Pettigrew, A. (1996). 'Managing Through Networks: Some Issues and Implications for the NHS'. *British Journal of Management*, 7: 81- 99.
- Frances, J. (1991). Introduction. Σε G. Thompson et al. (eds.) *Markets Hierarchies and Networks: The Co-Ordination of Social Life*. London: Sage.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.
- Grant, W. P., Paterson, W. & Whitson, C. (1988). *Government and the Chemical Industry: A Comparative Study of Britain and West Germany*. Oxford: Clarendon Press.
- Greenleaf, W. H. (1983). *The British Political Tradition, τόμ. 1. The Rise of Collectivism*. London: Methuen.
- Hammersley, M. (1991). *Reading Ethnographic Research. A Critical Guide*. Harlow, Essex: Longman.
- Heclo, H. & Wildavsky, A. (1974). *The Private Government of Public Money*. London: Macmillan.
- Henney, A. (1984). *Inside Local Government. The Case for Radical Reform*. London: Sinclair Browne.
- Hindmoor, A. (1998). 'The Importance of Being Trusted: Transaction Costs and Policy Network Theory'. *Public Administration*, 76: 25-44.
- Jenkins, K. (1995). *On «What is History?»*. London: Routledge.
- Jensen, L. (1998). 'Cultural Theory and Democratizing Functional Domains: The Case of Danish Housing'. *Public Administration*, 76: 117-39.
- Jessop, B. (1997). The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. Σε A. Amin & J. Hausner (eds.) *Beyond Market and*

- Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jordan, G. (1990). 'Sub-governments, Policy Communities and Networks. Refilling the Old Bottles?' *Journal of Theoretical Politics*, 2: 319-38.
- Jordan, M., Maloney, W. & McLaughlin, A. (1994). 'Characterising Agricultural Policy Making'. *Public Administration*, 72: 505-26.
- Jordan, G. & Schubert, K. (eds.) (1992). *Policy Networks*. Special Issue of *European Journal of Political Research*, 21 (1 και 2).
- Kavanagh, D. (1991). 'Why Political Science Needs History'. *Political Studies*, 39: 479-95.
- Kenis, P. & Schneider, V. (1991). Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. Σε B. Marin & R. Mayntz (eds.) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Kickert, W. J. M. (1993). Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Explorations of Public Network Management. Σε J. Kooiman (ed.) *Modern Governance*. London: Sage.
- Kickert, W. J. M. (1997). 'Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American «Managerialism»'. *Public Administration*, 75: 731-52.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E-H. & Koppenjan, J. F. M. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Klijn, E. H., Koopenjan, J. & Termeer, K. (1995). 'Managing Networks in the Public Sector'. *Public Administration*, 73: 437-54.
- Klijn, E-H. (1997). Policy Networks: An Overview. Σε W. I. J. Kickert, E-H. Klijn & J. F. M. Koppenjan (eds.) *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance*. London: Sage.
- Laumann, E. & Knoke, D. (1987). *The Organizational State*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- LeGales, P. & Thatcher, M. (eds.) (1995). *Les Reseaux de Politique Publique. Debat Autour des Policy Networks*. Paris: Editions L'Harmattan.
- Loughlin, J. & Peters, B. G. (1997). State Traditions, Administrative Reform and Regionalization. Σε M. Keating & J. Loughlin (eds.) *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass.
- Mackintosh, M. (1999). Two Economic Discourses in the New Management of Local Governance: 'Public Trading' and 'Public Business'. Σε G. Stoker

- (ed.) *The New Management of Local Governance: Audit of an Era of Change in Britain*. London: Macmillan.
- McPherson, A. & Raab, C. (1988). *Governing Education*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Marsh, D. (1998). *Comparing Policy Networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D. & Rhodes, R. A. W. (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, D. & Smith, M. (1995). 'The Role of Networks in an Understanding of Whitehall: Towards a Dialectical Approach'. Conference Paper, PSA Annual Conference. University of York, 18-20 April.
- Marwick, A. (1995). 'Two Approaches to Historical Study: The Metaphysical (Including «Postmodernism») and the Historical'. *Journal of Contemporary History*, 30: 5-35.
- Oakeshott, M. (1983). *On History and Other Essays*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Toole, L. (1997). 'Treating Networks Seriously: Practical and Research Based Agendas in Public Administration'. *Public Administration Review*, 57, 1: 45-52.
- Painter, C., Rouse, J. & Isaac-Henry, K. (1997). 'Local Authorities and Non-elected Agencies: Strategic Responses and Organizational Networks'. *Public Administration*, 77: 225-45.
- Perri 6. (1997). *Holistic Government*. London: Demos.
- Powell, W. (1991). Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. Σε Thomson, G. et al. *Markets Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.
- Rein, M. (1976). *Social Science and Public Policy*. Harmondsworth: Penguin Books.
- Rhodes, R. A. W. (1981). *Control and Power in Central-Local Government Relationships*. Farnborough: Gower.
- Rhodes, R. A. W. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin-Hyman (Reprinted Routledge, 1992).
- Rhodes, R. A. W. (1990). 'Policy Networks: A British Perspective'. *Journal of Theoretical Politics*, 2: 293-317.
- Rhodes, R. A. W. (1992). 'Beyond Whitehall: Researching Local Governance'. *Social Sciences*, 13, 2.

- Rhodes, R. A. W. (1996). 'The New Governance: Governing Without Government'. *Political Studies*, 44: 652-67.
- Rhodes, R. A. W. (1997a). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997b). 'It's the Mix that Matters: From Marketisation to Diplomacy'. *Australian Journal of Public Administration*, 56: 40-53.
- Rhodes, R. A. W. (1997c). Shackling the Leader? Coherence, Capacity and the Hollow Crown. Σε P. Weller, H. Bakvis & R. A. W. Rhodes (eds.) *The Hollow Crown: Countervailing Trends in Core Executives*. London: Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. (1998). 'Different Roads to Unfamiliar Places: UK Experience in Comparative Perspective'. *Australian Journal of Public Administration*, 57: 19-31.
- Rhodes, R. A. W. & Marsh, D. (1992). 'New Directions in the Study of Policy Networks'. *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Rorty, R. (1980). *Philosophy and the Mirror of Nature*. Oxford: Blackwell.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play. Actor Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Stoker, G. (1998a). 'Local Governance'. *International Social Science Journal*, 155: 17-28.
- Stoker, G. (1998β). 'Theory and Urban Politics'. *International Political Science Review*, 19: 119-29.
- Stoker, G. (1999α). Introduction: The Unintended Costs and Benefits of New Management Reform for British Local Government. Σε G. Stoker (ed.) *The New Management of Local Governance: Audit of an Era of Change in Britain*. London: Macmillan.
- Stoker, G. (1999β). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. Σε J. Pierre (ed.) *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stoker, G. (ed.) (1999). *The New Management of Local Governance: Audit of an Era of Change in Britain*. London: Macmillan.
- Taylor, A. (1997). '«Arm's Length but Hands On». Mapping the New Governance. The Department of National Heritage and Cultural Policies in Britain'. *Public Administration*, 75: 441-66.
- Vickers, Sir Geoffrey. (1968) [1965]. *The Art of Judgement*. London: Methuen.
- Waarden, F. van. (1992). 'Dimensions and Types of Policy Networks'. *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.

White, H. (1973). *Metahistory*. Baltimore: John Hopkins Press.

White, H. (1978). *Tropics of Discourse*. Baltimore: John Hopkins Press.

White, H. (1987). *The Content of the Form*. Baltimore: John Hopkins University Press.

White, H. (1995). 'Response to Arthur Marwick'. *Journal of Contemporary History*, 30: 233-46.