

درآمدی بر مفهوم حکمرانی شبکه‌ای؛ مطلوبیت‌ها و چالش‌ها

علی خواجه نایینی *

تاریخ دریافت: ۱۳۹۳/۱۰/۲۰

تاریخ تأیید نهایی: ۱۳۹۴/۰۴/۱۵

چکیده

«حکمرانی شبکه‌ای» هم به عنوان استعاره‌ای برای توصیف رشد مسایل پیچیده، مجزا شدن فزاینده جامعه و پلی برای عبور از مرزهای بخشی به کار رفته و هم به عنوان پاسخی از سوی سیاستگذاران به پویایی تعاملات محیط تغییر یافته سیاستی عمل می‌کند. این پژوهش قصد دارد تا با بررسی مفهوم حکمرانی شبکه‌ای و کارکردهای آن، به بیان مزیت‌ها و مطلوبیت آن به عنوان یک رویکرد تحلیلی برای توصیف و تبیین سیاست‌های عمومی و عملکرد دولت بپردازد. به این منظور ضمن معرفی سه شکل عام و کلاسیک حکمرانی یعنی سلسله مراتب، بازار و شبکه؛ ویژگی‌های هر یک را برشمرد و در نهایت مطلوبیت‌های شکل شبکه‌ای حکمرانی بیان می‌شود. چارچوب حکمرانی شبکه‌ای پذیرفته است که سیاست‌های عمومی دیگر تنها بوسیله دولت تدوین نمی‌شوند بلکه شبکه‌ای از ارتباطات میان بازیگران مختلف مانند سیاستمداران، بوروکرات‌ها، شرکت‌های خصوصی، گروه‌های فشار و شهروندان تعیین‌کننده آنها هستند. البته حکمرانی شبکه‌ای با چالش‌هایی همچون مدیریت مطلوب شبکه، دموکراتیک بودن، پاسخگویی و تنظیم ارتباطات روبه‌رو است. این پژوهش با معرفی چارچوب‌هایی مثل فراحکمرانی و استراتژی‌های

ترکیبی هدایت و خودتنظیمی، راهکارهایی برای رویارویی با این چالش‌ها معرفی می‌کند.

واژگان کلیدی: حکمرانی شبکه‌ای، فراحکمرانی، خودتنظیمی، هدایت‌گری، دموکراسی، مدیریت شبکه

مقدمه

در متداول‌ترین استفاده، حکمرانی بر حرکت از رویکرد قبلی به نام حکومت^۱ یعنی «رویکرد قانونگذاری بالا - پایین که به دنبال تنظیم رفتار افراد و نهادها به شکل مشخص و کاملاً جزئی است» به سمت حکمرانی^۲ که تلاش دارد تا «مؤلفه‌های سیستم را طوری تنظیم کند که افراد و نهادها در درون آن عمل کرده و در نتیجه خودتنظیمی^۳ به وجود آمده و سیستم به نتایج مورد نظر دست پیدا کند» و یا جایگزینی «اعمال قدرت بر^۴» با «واگذاری قدرت به^۵» تأکید دارد (Lyaal & Tait, 2005: 3). ترکیبی از انگیزه‌های مختلف و تمایل به تعقیب اهداف گوناگون در سازمان‌های واسط باعث می‌شود که مجموعه کلی از قواعد حکمرانی استقرار یابد (Lammers, 1988: 448-452). هر چند مطالعات حکمرانی در بخش دولتی حجم وسیعی دارد ولی بخش خصوصی نیز با بهره‌گیری از مطالعات این حوزه در صدد ارتقای کارایی خود بوده است. به طور سنتی حکمرانی در بنگاه‌های تجاری بر نقش هیأت مدیره در نمایندگی و حفاظت از منافع سهامداران تمرکز می‌کند (Fama & Jensen, 1983: 313). مطالعات حکمرانی در حوزه‌های غیرانفعالی^۶ نیز بر نقش هیأت‌های معتمدین^۷ در حفاظت از منافع اعضای آن اجتماع تأکید می‌کند (Provan, 1980: 230). حکمرانی در مدیریت عمومی علاوه بر توجه به فعالیت هیأت‌های مذکور، به طور عمده نقش نظارتی و بودجه‌دهی سازمان‌های دولتی را مورد ملاحظه قرار می‌دهد. این نقش سازمان‌های دولتی در خصوص فعالیت سازمان‌های خصوصی که قراردادهای ارائه خدمات عمومی را منعقد می‌کنند؛ بیشتر اهمیت پیدا می‌کند (Hill & Lynn, 2005: 180). گذار از حکومت به حکمرانی در برگیرنده دو فرایند اساسی است: اول اینکه تعداد در حال افزایشی از بازیگران خارج از مرزهای رسمی دولت، در فرایند اداره کردن ورود پیدا کرده و این فرایند بر شبکه‌هایی از بازیگران به هم مرتبط از بخش‌های عمومی، خصوصی و داوطلب - به جای سلسله مراتبی که توسط دولت تعریف می‌شود - متکی است. دوم اینکه سازمان درونی دولت، پیچیده‌تر و چندسطحی شده و توسط نهادهای زیرملی و

1. Government
2. Governance
3. Self-regulation
4. Power over
5. Power to
6. Nonprofit Context
7. Boards of Trustees

فراملی مورد نفوذ قرار گرفته است (Thompson, 2005: 323). برخی نیز حکمرانی را به عنوان «ساختارها و فرایندهایی که بوسیله آنها افراد جامعه به اتخاذ تصمیمات، تنظیم قوانین و تسهیم قدرت می‌پردازند» تعریف می‌کنند (Folke et al., 2005: 444). اشکال مختلف و متنوعی برای حکمرانی ذکر شده است. حکمرانی مشترک^۱، حکمرانی مدیریت دولتی جدید^۲، حکمرانی خوب^۳ (به کاربرده شده توسط بانک جهانی)، حکمرانی به عنوان وابستگی متقابل بین‌المللی، حکمرانی سایبرنتیک اجتماعی^۴، حکمرانی اقتصاد سیاسی جدید^۵ و حکمرانی شبکه‌ای^۶. همه این مفاهیم دارای این ایده مشترک هستند که تعریف لیبرال کلاسیک از دولت، غیرواقعی است. بر این اساس دیگر دولت، برآمده از برگزیدگانی که توسط مردم انتخاب و بوسیله آنها کنترل شده و در جهت ارائه خدمات عمومی تلاش می‌کنند؛ نیست. در شرایط فعلی که جامعه از پیچیدگی زیادی^۷ برخوردار است، تعریف شبکه‌ای از حکمرانی به واقعیت نزدیک‌تر بوده و کارآمدتر است. حکمرانی شبکه‌ای نتیجه تعاملاتی است که در آن شهروندان آگاه و سازمان‌های اجتماعی برای انتقال اطلاعات مرتبط با اهداف اجتماعی جهت اتخاذ تصمیمات مطلوب به سازمان‌های دولتی کمک می‌کنند (Maturo, 2004: 197-199). برخی از نویسندگان نیز اساساً حکمرانی را در جامعه امروز چیزی جز شکل شبکه‌ای آن نمی‌دانند (Klijn, 2008: 520). به طور کلی پژوهشگران رشته مدیریت از مفهوم حکمرانی شبکه‌ای برای برقراری هماهنگی‌های غیررسمی یا نیمه‌رسمی به جای ساختارهای سلسله‌مراتبی و روابط قراردادی رسمی استفاده می‌کنند. در حوزه علوم سیاسی، حکمرانی شبکه‌ای برای پاسخ به نگرانی‌های مربوط به شکست سازوکارهای اداره سلسله‌مراتبی و متمرکز مورد استفاده قرار می‌گیرد. محققان علوم سیاسی حکمرانی شبکه‌ای را به مثابه ترتیباتی سازمانی می‌دانند که منابع دولتی و خصوصی را ترکیب کرده و تعاملات مبتنی بر اعتماد و قواعد مورد توافق مشارکت‌کنندگان شبکه را دربردارد (Laranja, 2012: 656-657). همچنین از یک طرف تحلیل‌گران حوزه علوم سیاسی سازوکارهای برقراری شفافیت، پاسخگویی و دموکراسی در شبکه‌ها (Aars &

1. Corporate Governance
2. New Public Management Governance
3. Good Governance
4. Socio-cybernetic Governance
5. New Political Economy Governance
6. Network Governance
7. Hyper-complex Society

(Fimreite, 2005: 243-247) را دنبال کرده و از طرف دیگر به زمینه‌ها و پیامدهای «نابرابری قدرت» در شبکه‌ها (Bortel & Mullins, 2009: 203-219) می‌پردازند. با توجه به تنوع و تکرر موجود در ادبیات حکمرانی، این پژوهش قصد دارد تا با تمرکز بر ادبیات علوم سیاسی در خصوص حکمرانی شبکه‌ای و ضمن بررسی مقایسه‌ای اشکال مختلف حکمرانی، مطلوبیت‌های رویکرد حکمرانی شبکه‌ای را در شرایط معاصر برشمرده و مزایای استفاده از آن به عنوان یک چارچوب تئوریک را بیان کند. این رویکرد مانند هر رویکرد تحلیلی دیگر، دارای برخی شکاف‌ها و ابهامات نظری نیز هست. بنابراین سؤال اصلی پژوهش حاضر آن است که رویکرد حکمرانی شبکه‌ای در مقایسه با سایر اشکال حکمرانی دارای چه ویژگی‌هایی بوده و استفاده از آن به عنوان یک چارچوب تحلیلی توسط تحلیل‌گران سیاستی با چه مزیت‌ها و چالش‌هایی روبه‌رو است؟ بدین منظور ابتدا به بیان ریشه‌های تاریخی و تئوریک مفهوم حکمرانی شبکه‌ای پرداخته و سپس تعاریف و کارکردهای «شبکه‌ای شدن» مورد بررسی قرار می‌گیرد. همچنین تفاوت‌ها و مطلوبیت‌های شکل شبکه‌ای حکمرانی نسبت به دیگر اشکال آن یعنی سلسله مراتب و بازار برشمرده می‌شود. در ادامه با معرفی چالش‌های مطرح در حوزه حکمرانی شبکه‌ای، مؤلفه‌های لازم برای ایفای نقش دولت و مدیریت مطلوب شبکه و مسئله پاسخگویی و دموکراتیک بودن شبکه‌ها مورد بحث قرار گرفته و فراحکمرانی به مثابه ابزاری برای پاسخگویی به این مسایل معرفی می‌شود. در پایان نیز مطلوبیت‌ها و چالش‌های استفاده از چارچوب حکمرانی شبکه‌ای به مثابه ابزار تحلیلی توسط پژوهشگران و تحلیل‌گران سیاستی بیان می‌شود. این پژوهش از تکنیک اسنادی به منظور گردآوری منابع و داده‌های مطالعاتی (گزارش‌ها، کتاب‌ها و مقالات) و روش پژوهش قیاسی - تبیینی برای استنتاج و ارزیابی اطلاعات به دست آمده استفاده کرده است.

حکمرانی شبکه‌ای؛ تعاریف و کارکردها

گرایش به شکل شبکه‌ای روابط دوره‌های مختلف تاریخی را پشت سر گذاشته است. ریشه‌های حکمرانی شبکه‌ای را باید در ظهور ایده «سرمایه‌داری دانش»^۱ در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ جستجو کرد. ظرفیت «شبکه‌ای بودن» مبنای اساسی این ایده را تشکیل می‌دهد. این موضوع به ایدئولوژی هژمونیک قدرتمندی برای

نئولیبرالیسم در برهه زمانی بعد از دهه ۱۹۶۰ تبدیل گشت و الهام‌بخش استراتژی‌های مدرنیزاسیون در طول دهه‌های ۱۹۹۰ و ۲۰۰۰ شد. بسیاری از دولت‌ها هم - به ویژه دولت انگلیس - حرکت به سوی فرایندهای مذکور را آغاز کردند. حتی ایدئولوژی شبکه، مورد توجه متفکران چپ‌گرا نیز قرار گرفت. به عنوان مثال هال و جیکس^۱ در انتقاد از مارکسیسم ارتدودکس بیان می‌کنند که «جهان به لحاظ کیفی تغییر کرده است. انگلیس و دیگر جوامع سرمایه‌داری پیشرفته به سمت تنوع، تمایز و قطعه قطعه شدن (در حوزه سیاستی) حرکت کرده‌اند» (Davies, 2012: 2690-95). در سال‌های منتج به سال ۲۰۰۰، دغدغه علوم سیاسی و مدیریت عمومی متوجه مسئله قدرت شد که آن را در فضای مفهومی حکمرانی شبکه‌ای جستجو می‌کردند. در حقیقت علوم سیاسی از نظریات صنفی‌گرایی و صنفی‌گرایی جدید فاصله گرفت و برای تحقق این هدف تحلیل شبکه‌های اجتماعی^۲ را مورد استفاده قرار داد. افزایش موجودیت‌های شبکه‌ای که بر اساس اعتماد بنا شده‌اند، نشان‌دهنده گذاری تاریخی است که در آن «منطق جریان^۳» جایگزین «منطق ساختار^۴» شده است (Lash, 2002: vii-xiv).

حکمرانی شبکه‌ای نتیجه تعاملات بازیگران از اجتماعات سیاستی^۵ مختلف است (Hodge, 2001: 104) و این تعاملات ساختاری بازیگران در شبکه‌ها، توجه زیادی را در علوم اجتماعی از آن خود کرده است (Borgatti, 2009: 892-94). بسیاری از نویسندگان اعتقاد دارند که روند رو به افزایش حکمرانی افقی^۶ در جامعه، کشورها را به سوی جوامع شبکه‌ای با شاخصه‌های وابستگی متقابل و ارتباطات افقی سوق می‌دهد. فن‌آوری اطلاعات، فردگرایی و تخصصی شدن نیز این روند را سرعت می‌بخشد (Castells, 2000: 30, Bauman, 2001: 26). ترکیب منابع و دانش بازیگران و ذی‌نفعان مختلف می‌تواند در اتخاذ راه حل‌های مناسب برای حل مسایل سیاستی کارگشا باشد (Frederickson, 2005: 284-87).

حکمرانی شبکه‌ای در معانی گوناگونی به کار رفته است. اما فصل مشترک همه این مفاهیم آن است که این مفهوم یک ابزار ویژه در اختیار سیاستگذاران

1. Hall and Jacques (1983: 11)
2. Social Network Analysis (SNA)
3. Logic of Flows
4. Logic of Structures

۵. اجتماعات سیاستی زیرمجموعه‌ای از بازیگران در شبکه‌های بزرگ‌تر هستند که به تسهیم تجربه و زبان تخصصی مشترک می‌پردازند. بازیگرانی که به یک اجتماع سیاستی تعلق دارند؛ یک هویت مشترک را بر اساس زبان‌ها و سیاستگذاری‌های روزمره تسهیم می‌کنند (Howlet and Ramesh, 1998)

6. Horizontal Governance

و تحلیل‌گران سیاستی قرار می‌دهد تا بوسیله آن با مسایل بغرنج^۱ روبه‌رو شوند. مسایل بغرنج مسایلی هستند که زمان کمی برای پاسخ به آنها وجود دارد؛ هزینه شکست جهت پاسخ به آنها بالا است؛ شامل موضوعاتی می‌شوند که برای نیازهای شهروندان، حیاتی است (مثل بهداشت یا حمل و نقل) و تعداد زیادی از بازیگران برای حل آنها مسئولیت دارند (Kettl, 2005: 19). در واقع، در برخی مطالعات که اغلب تجربی نیز هستند؛ از آن به عنوان روش مواجهه با مسایل پیچیده - مثل حوزه‌های سیاستی که سریعاً در حال تغییر هستند یا مسئله هماهنگی میان تعداد زیادی از بازیگران - استفاده شده است. در چشم‌انداز هنجاری، حکمرانی شبکه‌ای به مثابه شکل مطلوب اداره امور به کار می‌رود که در نتیجه انعطاف‌پذیری و فراهم بودن زمینه مشارکت، برقرار می‌شود. برخی از پژوهش‌ها نیز از حکمرانی شبکه‌ای به عنوان «راه حل» یاد کرده که در پی تغییر و بهبود تعاملات سازمان‌ها می‌باشد (Lester & Reckhow, 2012: 16-18). لويس (۲۰۱۱) حکمرانی شبکه‌ای را مفهومی می‌داند که هم به عنوان استعاره‌ای برای توصیف «رشد مسایل بغرنج و مجزا شدن فزاینده جامعه» و پلی برای عبور از مرزها به کار رفته و هم به عنوان پاسخی از سوی سیاستگذاران به پویایی تعاملات این محیط تغییر یافته عمل می‌کند (Lewis, 2011: 1222). بورزل نیز بیان می‌کند که حکمرانی شبکه‌ای در حل مسایل پیچیده و ایجاد سرمایه اجتماعی در میان بازیگران مؤثر است (Borzal, 1998). در اینجا مفاهیم «تسهیم منافع مشترک»، «برقراری و هماهنگی ارتباطات مطلوب»، «تقویت اعتماد»، «تعاملات غیررسمی میان نهادها» و «مذاکرات تعاملی» از اهمیت بالایی برخوردارند. در حقیقت حکمرانی شبکه‌ای، سیاست^۲ را به عنوان نتیجه فرایند اداره کردن^۳ می‌داند که دیگر کاملاً توسط حکومت صورت نمی‌پذیرد. در اینجا سیاستگذاری از طریق شکل‌های تعاملی اداره کردن، انجام می‌شود که بازیگران زیادی را از حوزه‌های مختلف دربرمی‌گیرد. اتکای این مفهوم جدید بر مذاکره میان بازیگران مختلف است که تعاملات آنها به نحوی افزایش یافته که یک الگوی نسبتاً پایدار سیاستگذاری و هماهنگی را به وجود آورده‌اند (Mayntz, 1993: 46). روابط شبکه‌ای شده یکی از اصلی‌ترین قسمت‌های حکمرانی است (Walker et al., 2007: 741). برخی از نویسندگان حکمرانی شبکه‌ای را به عنوان

1. Wicked Problems
2. Policy
3. Governing Process

«شکلی از اتحاد میان سازمانی که در آن بازیگران سیاستی مرتبط و برخوردار از رویه‌های مشترک در پی تسهیم منافع مشترک و توسعه فرهنگ اعتماد هستند» تعریف می‌کنند (Kim, 2006: 20-22). سورنسون و تورفینگ (۲۰۰۷) حکمرانی شبکه‌ای را به صورت «ارتباطات افقی نسبتاً پایدار بازیگران وابسته به یکدیگر که بواسطه مذاکرات و خودتنظیمی^۱ (در درون محدودیت‌ها) تعامل کرده و در تولید اهداف عمومی سهیم هستند» تعریف می‌کنند (Sørensen & Torfing, 2005: 237-241). هیوتیما و دیگران (۲۰۰۹)، حکمرانی را به عنوان نتیجه هم قواعد رسمی (مثلاً سیاست‌ها، قوانین و ...) و هم تعاملات غیررسمی بازیگران در شبکه‌ها می‌دانند که منجر به ارتقای پاسخ‌های جمعی به مسایل و مشکلات محیطی شده و دربردارنده ۲ مفهوم است:

۱- قواعد رسمی که بوسیله قوانین و فرمان‌های رسمی تعریف شده و مشروعیت بازیگران را در رابطه با مسایل محیطی برقرار می‌کند.

۲- ساختارهای سیاستی غیررسمی که بوسیله تعاملات در شبکه‌ها مشخص شده و بر تسهیم اطلاعات و دانش در میان سطوح مختلف حکمرانی و اجتماعات سیاسی اثر می‌گذارد (Huitema and al., 2009: 3-5).

معمولاً شبکه‌ها به عنوان شکل خاصی از حکمرانی در نظام‌های سیاسی مدرن محسوب شده و با درجه بالایی از تمایز مشخص می‌شوند (Kooiman, 1993: 20). اگرچه همه شبکه‌ها طیفی از تعاملات میان مشارکت‌کنندگان را دربردارند، تمرکز بر حکمرانی گویای این مطلب است که «استفاده از نهادها و ساختارهای صاحب اقتدار و صلاحیت، بهره‌گیری از همکاری جهت تخصیص منابع و در آخر هماهنگی و کنترل فعالیت‌های مشترک» در شبکه حائز اهمیت است (Proven and Kenis, 2007: 231). البته نکته مهم در اینجا آن است که با وجود سازوکارهای مختلف هماهنگی میان تعاملات و ارتباطات سطوح فردی و سازمانی یعنی «سلسله مراتب» و «بازار»، چه نیازی به شبکه است؟ موضوعی که بخش بعد در جستجوی پاسخی برای آن است.

سلسله مراتب، بازار و شبکه

در محافل آکادمیک همواره این سؤال مطرح بود که رابطه شبکه‌ها، بازار و

سلسله مراتب چگونه است و شبکه‌ها را باید نوع جدیدی از سازوکارهای اداره امور دانست یا اینکه شکل تکامل یافته سازوکارهای سنتی پیشین هستند؟ به طور کلی ۳ شکل عام و کلاسیک حکمرانی عبارتند از: سلسله مراتب، بازار و شبکه (Williamson, 1975: 23-42). البته برخی نویسندگان شکل چهارمی تحت عنوان اجتماعات^۱ را به اشکال حکمرانی اضافه می‌کنند (Peters & Pierre, 2000: 45). مفروض اساسی تفکر سنتی این است که تنها نظام کارآمد که توانایی برقراری هماهنگی غیرسلسله مراتبی و نیل به اهداف مشخص را دارا می‌باشد، «بازار» است. به مرور زمان ظهور شبکه‌ها در حوزه‌های گوناگون نشان از تحولی جدید داشت. به عنوان مثال، مدل‌های حکمرانی شبکه‌ای بوسیله دولت‌های کارگری در انگلیس بعد از سال ۱۹۹۷ به وجود آمدند و حکمرانی سلسله مراتب و بازار را به سوی شکل شبکه‌ای آن سوق دادند (Ferlie et al., 2011: 308). تفکر کارکردگرا اعتقاد داشت که شبکه‌ها از یک سو پاسخی به پیشرفت‌های اجتماعی و تکنولوژیک هستند و از سوی دیگر به عنوان راه‌حلی برای شکست بازار و هماهنگی‌های سلسله مراتبی محسوب می‌شوند (Proven & Kenis, 2007: 233). جوامع مدرن دارای کارکردهای مختلف بوده که به علت وجود سازمان‌های مختلف با ماهیت‌های متفاوت (حکومتی، غیرحکومتی و ...) شکل گرفته‌اند. بنابراین ترکیب فعالیت‌های این سازمان‌ها بوسیله ابزارهای سنتی دشوار می‌باشد. شبکه‌ها راه حلی برای هماهنگ کردن مسایل پیش آمده در جوامع مدرن هستند (Boerzel, 1998, 260-261). در نتیجه می‌توان گفت که حکومت‌ها به نحو روزافزونی به همکاری با بازیگران خارج از کنترل سلسله مراتبی‌شان (مثلاً بازیگران خارج از مرزهای ملی) وابسته می‌شوند (Kazantsev, 2012: 310). به تدریج در محافل علمی این سؤال مطرح شد که آیا شبکه‌ها را باید به عنوان ترکیبی از عناصر سلسله مراتب و بازار در نظر گرفت و بنابراین شبکه‌ها را در میانه طیفی قرار داد که در یک سوی آن بازار قرار دارد و در سوی دیگر سلسله مراتب؟ هر چند پاسخ مثبت به این سؤال طرفدارانی داشت ولی کم کم این تفکر شکل غالب به خود گرفت که «شبکه‌ها را باید به طور مستقل و به مثابه اشکال منحصر به فردی از حکمرانی تلقی کرد» (Raab, 2004: 34). به طور کلی تفاوت شبکه‌ها و دیگر اشکال حکمرانی را باید در مسئله «توانایی پاسخ به مسایل بگرنج»، «تسهیل در تبادل منابع» و «تقویت اجماع بر روی اهداف» جستجو کرد. به

نظر میلوارد و راب (۲۰۰۲) شبکه‌ها تنها شکل حکمرانی هستند که قادر به برخورد مناسب با مسایل پیچیده جوامع امروزی می‌باشند؛ مسایلی که با ساختارهای سلسله مراتبی بوروکراسی‌های دولتی نمی‌توان به مواجهه با آنها پرداخت (Milward and Raab, 2002: 6). در شبکه‌ها بازیگران برای حمایت از اهداف شبکه و نه به خاطر کسب سود یا پیروی از پروتکل‌های خاص، به تبادل منابع با یکدیگر می‌پردازند. بنابراین، شبکه‌ها در مقایسه با دیگر اشکال سازمانی به سطح بالایی از اجماع بر اهداف و تعهد اعضا برای تداوم مبادلات نیازمند هستند (Lester & Reckhow, 2012: 117-122). البته این انتقاد نیز از شبکه‌ها مطرح می‌شود که از انعطاف‌پذیری کمتری نسبت به دیگر شکل حکمرانی یعنی بازار برخوردار است. کمبود انگیزه برای توسعه برنامه‌های بلندمدت، ناکارآمدی‌های مربوط به مسئله «تأخیر» در شبکه و در نهایت کمبود «پاسخگویی» از دیگر انتقادات به عمل آمده نسبت به شبکه‌ها است (Sovacool & Poocharoen, 2012: 412-414). یکی از موضوعات مهم در حکمرانی شبکه‌ای، توانایی بازیگران شبکه برای «یادگیری» فرایندهای میان سازمانی است. این امر بخصوص در مورد مسایل پیچیده که حل آنها نیازمند همکاری‌های میان سازمانی است؛ اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. باید توجه داشت که یادگیری در شبکه‌ها با موانعی روبه‌رو است. پولیت (۲۰۰۹) بیان می‌کند که بوروکراسی‌های پایدار نسبت به اشکال شبکه‌ای، توانایی یادگیری بیشتری دارند. زیرا حافظه سازمانی در شبکه‌ها کمتر بوده و این امر منجر به کاهش هسته پایدار و در نتیجه کاهش ظرفیت یادگیری می‌شود (Pollitt, 2009: 205). یکی دیگر از تفاوت‌های شبکه‌ها و دیگر اشکال حکمرانی، نحوه ایجاد تغییر در محیط است. در جدول زیر به برخی از مهم‌ترین تفاوت‌های شکل سلسله مراتبی و شبکه‌ای حکمرانی در این خصوص اشاره می‌کنیم.

جدول ۲: استراتژی‌های تغییر در شرایط سلسله مراتب و شبکه

(Koffijberg et al., 2012: 265)

شبکه	سلسله مراتب
تعاملات و ائتلاف‌سازی	دستور و کنترل

1. Delays
2. Accountability

یکجانبه، اجبار و قاعده‌محور	چندجانبه، کسب حمایت، مذاکره
مدیریت از طریق محتوا و چشم‌انداز	مدیریت از طریق ارتباطات و بازی برد - برد
تمرکز بر محتوا، اطلاعات عینی و رهبری	تمرکز بر تعاملات، بازیگران و جذابیت
طراحی فرایندهای خطی	استفاده از فرایندهای با قابلیت تغییر زیاد
رویکرد «از سیاست به راه حل»، رویکرد	استفاده از پنجره‌های سیاسی، تحولات در
پروژه‌ای	حال ظهور و انعطاف‌پذیری
تخفیف پیچیدگی به یک موضوع واحد	گسترش پیچیدگی به چند موضوع
وضوح در اهداف، تجزیه مسایل	اهداف مبهم، چند مسئله داشتن
تفکیک تفکر از عمل	ارتباط دادن تفکر و عمل
ابتدا تحلیل و طراحی و سپس اجرا	یادگیری بوسیله عمل و تجربه، شکل‌گیری
	سیاست در طول اجرا

حکمرانی شبکه‌ای، پاسخگویی و دموکراسی

یکی از موضوعاتی که همواره تحلیل‌گران این حوزه - بخصوص اندیشمندان حوزه علوم سیاسی - نسبت به آن دغدغه داشته‌اند، مسئله کارکرد دموکراتیک شبکه‌ها است. در حقیقت، این سؤال مطرح بود که آیا احتمال انحصار برخی بازیگران و پاره‌ای از رویه‌ها در شبکه‌ها وجود دارد؟ رابطه میان حکمرانی شبکه‌ای و دموکراسی مبهم است. از یک طرف، ماهیت غیرسلسله‌مراتبی حکمرانی موجبات ورود گروه‌های جدید را به فرایندهای سیاسی فراهم می‌کند. همچنین انتشار تأثیرات سیاسی نهادهای نمایندگی به شهروندان از دیگر جنبه‌های تقویت دموکراسی توسط حکمرانی است. ولی از طرف دیگر، حکمرانی شبکه‌ای واجد ویژگی‌های خاصی است که به نظر می‌رسد با ارزش‌های اساسی دموکراسی ناسازگار باشد. به عنوان مثال شبکه‌ها فاقد بسیاری از ترتیبات رسمی لازم جهت انجام فرایندهای دموکراتیک هستند. احتمال عدم برقراری شفافیت، پاسخگویی و روش‌هایی که بوسیله آنها مشارکت افراد در شبکه تقویت می‌شود؛ از دیگر تردیدهای دموکراتیک بودن شبکه‌ها هستند (Aars & Fimreite, 2005: 243-47). این انتقاد از حکمرانی شبکه‌ای مطرح شده است که نسبتاً غیرمردمی^۱ است. بنابراین از ضعف مشروعیت سیاسی و پاسخگویی برخوردار است. همچنین بیان می‌شود که ابزارهای حکمرانی

شبکه‌ای زمینه مناسبی را برای پاسخگویی فراهم نمی‌آورند. حکمرانی شبکه‌ای در مقایسه با مدل‌های سلسله‌مراتبی و متمرکز که از سازوکار «دستور و کنترل» برای پاسخگویی استفاده می‌کند، «سیاست اجتناب از سرزنش^۱» را به کار گرفته و کنترل بازیگران را به خودشان واگذار می‌کند. به کارگیری قوانین نرم، عدم استفاده از سازوکارهای تحمیلی رسمی، استفاده از ابزارهای هماهنگی‌های نیمه‌رسمی (مثل دیالوگ، مذاکره و شوراهای گروهی) و بهره‌گیری از ارزیابی‌های هم‌تا^۲ برای تقویت تعهد بازیگران به اهداف مورد توافق، از دیگر سازوکارهای حکمرانی شبکه‌ای برای اجماع حول اهداف و اولویت‌های مشترک است (Laranja, 2012: 657). برخی از نویسندگان، دموکراتیک بودن شبکه‌ها را بر اساس مدل تکیه‌گاه دموکراتیک^۳ که مشروعیت دموکراتیک آنها را از لحاظ تجربی ارزیابی کرده، مورد سنجش قرار می‌دهند. مدل مذکور ۴ معیار ذیل را برای دموکراتیک بودن این شبکه‌ها مشخص می‌کند:

- ۱- بوسیله سیاستمداران منتخب کنترل شوند.
- ۲- عضویت گروه‌ها و سازمان‌های مشارکت‌کننده را نمایندگی کنند.
- ۳- به شهروندان حوزه‌ای که تحت تأثیر تصمیمات شبکه قرار می‌گیرند پاسخگو باشند.
- ۴- تسهیل‌کننده تعاملات بر اساس رویه‌های پذیرفته شده دموکراتیک باشند (Sørensen & Torfing, 2005: 204-208).

یکی از نگرانی‌های مهم در خصوص امکان غیردموکراتیک شدن حکمرانی شبکه‌ای این است که صاحبان قدرت در شبکه با دستکاری^۴ و سوءاستفاده از قدرت، منابع را به نفع خود سازمان‌دهی کرده و با کنترل گفتمان عمومی شبکه، زمینه‌های طرد یا حاشیه‌ای کردن بازیگران ضعیف شبکه را فراهم کنند (Bogason & Musso, 2006: 11). همین نابرابری‌های قدرت در شبکه می‌تواند منجر به شکل‌گیری روابط سلسله‌مراتبی در شبکه شود (Bortel & Mullins, 2009: 205). به طور کلی، ادبیات آمریکایی توجه اندکی به ماهیت دموکراتیک شبکه‌ها و رابطه حکمرانی شبکه‌ای و نهادهای سنتی دموکراسی نمایندگی دارند. این ادبیات بیشتر بر سازمان‌دهی شبکه از طریق ابتکارات بازیگران دولتی جهت واگذاری

1. Politics of Blame Avoidance
2. Peer Evaluation
3. Democratic Anchorage Model
4. Manipulate

خدمات عمومی به بازیگران خصوصی از طریق انعقاد قرارداد تمرکز می‌کنند. مسئله هماهنگی مطلوب بازیگران مختلف و قضاوت‌های ارزشی آنها از دیگر موضوعات مورد توجه این ادبیات است. در مقابل ادبیات اروپایی توجه زیادی به ماهیت دموکراتیک حکمرانی شبکه‌ای و لزوم شمول ذی‌نفعان در تصمیم‌گیری دارد. پاسخگویی ساختارهای شبکه‌ای نیز از دیگر ملاحظات ادبیات اروپایی است (Klijn, 2008: 19-20).

مدیریت شبکه؛ هدایت‌گری، خودتنظیمی و فراحکمرانی

یکی از مسایل اصلی در حکمرانی شبکه‌ای، «مدیریت شبکه» است. یکی از سؤالات رایج در خصوص شبکه‌ها این است که چگونه منافع بازیگران مختلف هم‌راستا می‌شوند و یا اساساً اینکه شبکه‌ها خودتنظیم‌گر هستند یا نیاز به مدیریت دارند؟ در این میان، برخی از محققان که بر ظرفیت خودتنظیم‌گری شبکه تأکید دارند، سازوکارهای این امر را برشمرده و در مقابل، طرفداران مدیریت شبکه نیز با معرفی ابزارهای لازم برای مدیریت شبکه، بر رویکرد نظری خود پای می‌فروشند. خودتنظیم‌گری به درجه‌ای از الزامات جمعی - مانند قواعد مدون یا عرف و سنت - اشاره می‌کند که نیل به اهداف غیرقابل حصول از طریق رفتار بازاری انفرادی را امکان‌پذیر می‌کند (Ogus, 2000: 588). هر چقدر روابط شبکه نهادینه‌تر باشد، امکان سیاستگذاری خودتنظیم‌شونده^۱ و حتی فراهم شدن زمینه تغییر در گفتمان شبکه - شامل هویت بازیگران، ادراک متقابل بازیگران از یکدیگر و هنجارها و ارزش‌های شبکه - بیشتر می‌شود (Sørensen & Torfing, 2009:250). به عنوان مثال در گزارش توجیهی^۲ کمیسیون اروپا به مدیریت حکمرانی شبکه‌ای به مثابه رویکردی خودتنظیم‌گر، توجه ویژه‌ای شده است. منظور این کمیسیون از این رویکرد، اتخاذ راه‌حل‌های غیرمتمرکز بوسیله واگذاری بسیاری از وظایف به شبکه‌ای از بازیگران خودتنظیم‌گر است که در مورد هماهنگی‌های مربوط به یکدیگر مذاکره می‌کنند (CEC, 2001: 7). نگرشی دیگر به حکمرانی شبکه‌ای وجود دارد که به جای تمرکز بر ماهیت خودتنظیم‌گر شبکه‌ها، بر ضرورت هدایت‌گری آنها تأکید می‌کند. از طرف دیگر، با مرور پژوهش‌های مختلف این حوزه، ادبیات مربوط به مدیریت شبکه‌ها را می‌توان به ۲ دسته کلی تقسیم کرد. اولین دسته که رویکرد

1. Self-regulated Policy-making
2. White Paper

پرورش‌دهنده^۱ نام دارد؛ مدیریت شبکه را به عنوان یک فعالیت تسهیل‌گری^۲ و میانجیگری^۳ در نظر می‌گیرد. در این رویکرد تلاش می‌شود تا با ایجاد ظرفیت‌های نهادی و برقراری قواعد کاری، محیطی مناسب برای تعاملات بازیگران و ارتقای تبادل اطلاعات میان آنها فراهم شود. رویکرد مدیریت تسهیل‌گر باید قادر باشد که تنش میان اعضای شبکه را با هدف تقویت مشارکت آنها کاهش داده، سازوکارهای هم‌راستا کردن منافع بازیگران را به کار گرفته و در نهایت در برقراری تعهد نسبت به چشم‌اندازها و اهداف شبکه بکوشد. در دسته دوم یعنی رویکرد هدایت‌کننده^۴، مدیریت شبکه نقش رهبری^۵ آن را برعهده دارد. در رویکرد هدایت‌کننده این انتظار از مدیریت شبکه است که بتواند^۳ وظیفه برنامه‌ریزی عملیاتی^۶، برنامه‌ریزی فعال^۷ و برنامه‌ریزی مجدد^۸ را انجام دهد. در برنامه‌ریزی عملیاتی، برقراری چشم‌انداز مشخص و توسعه استراتژی‌ها و ابزارهای سنجش برای شبکه و نیز برای سازمانی که مدیریت در آن واقع است؛ انجام می‌پذیرد. در برنامه‌ریزی فعال، بازیگران و منابع مناسب برای شبکه انتخاب می‌شوند؛ از مهارت‌ها، دانش و منابع دیگران بهره‌برداری شده و برای کسب اعتماد و برقراری اجماع تلاش می‌شود. در برنامه‌ریزی مجدد، با بروز تغییرات مهم در محیط شبکه، اهداف عینی شبکه نیز تغییر یافته یا مورد بازبینی قرار می‌گیرند (Cristofoli et. al., 2014: 82-87). از زاویه‌ای دیگر می‌توان گفت که^۳ چشم‌انداز مدیریتی به حکمرانی شبکه‌ای عبارتند از: چشم‌انداز ابزاری^۹، چشم‌انداز تعاملی^{۱۰} و چشم‌انداز نهادی^{۱۱}. در چشم‌انداز ابزاری، هر بازیگر شبکه از قابلیت هدایت‌کنندگی^{۱۱} برخوردار بوده و مسئله اصلی آن است که یک بازیگر چگونه می‌تواند بر مبنای اهداف شبکه بر رفتار دیگر بازیگران اثر بگذارد؟ دولت نیز به مثابه یک بازیگر کانونی در این چشم‌انداز مورد توجه قرار می‌گیرد. در چشم‌انداز ابزاری اعتقاد بر آن است که چون ابزارهای نسل اول مانند ابزارهای تنظیم‌کننده

1. Nurturing
2. Facilitator
3. Mediator
4. Steering
5. Leader
6. Action Planning
7. Activating Planning
8. Re-planning Planning
9. Instrumental Perspective
10. Interactive Perspective
11. Institutional Perspective
12. Steering

معمولی^۱، یکنواخت و یکطرفه هستند؛ امکان کاربرد در شبکه را ندارند. بنابراین، از ابزارهای نسل دوم مثل مشوق‌ها، ابزارهای ارتباطی و تعهد باید استفاده کرد. مدیر شبکه نیز در اینجا نقش هدایت‌کننده را برعهده دارد. در چشم‌انداز تعاملی، مفهوم «عمل جمعی» نقش محوری را ایفا کرده و نحوه تطبیق استراتژی‌های بازیگران با یکدیگر مورد توجه قرار می‌گیرد. در این چشم‌انداز، وابستگی متقابل منابع اساسی تعاملات شبکه را تشکیل داده و هر بازیگر تلاش می‌کند تا با اتخاذ استراتژی‌هایی بر عمل جمعی تأثیر بگذارد. در حقیقت، بازیگران تلاش می‌کنند تا با استفاده از منطق موقعیت و عقلانیت، دست به ائتلاف‌سازی بزنند. مدیر شبکه نیز نقش تسهیل‌کننده و میانجی را بازی می‌کند. در سومین چشم‌انداز یعنی چشم‌انداز نهادی برخلاف سطح تحلیل دو چشم‌انداز قبلی که بازیگران و تعاملات هستند، بر سطح تحلیل «شبکه به عنوان یک کل»^۲ تأکید می‌شود. در این چشم‌انداز هم جنبه‌های ساختاری شبکه مانند بازیگران، روابط و تقسیم منابع مورد توجه قرار می‌گیرد و هم بر جنبه‌های فرهنگی شبکه مثل قواعد، هنجارها و ادراکات تأکید می‌شود. مدیر شبکه نیز تلاش می‌کند تا شرایط بهتری جهت حل مسئله و سیاستگذاری فراهم شود. نظریات شبکه‌های سیاستی رودز^۳ و نهادگرایی جدید مارش و اولسن^۴ در این رویکرد جای می‌گیرند (Kickert, 1997: 742-46). اسکات و جردن (۲۰۰۳) بیان می‌کنند که شبکه‌ها باید با نهادهایی تکمیل شوند که هدایت‌گری شبکه را بر اساس طراحی، حسابرسی و مدیریت گزینه‌های جایگزین انجام دهند. این نهادها دستیابی به همگرایی اهداف بازیگران در شبکه را به عنوان «یک کل» دنبال می‌کنند (Schout & Jordan, 2003: 207). پژوهش‌های متعددی در حوزه «مدیریت» شبکه‌ها انجام شده‌اند که بر این نکته تأکید دارند که با وجود استقلال نسبی و خودکنترلی بازیگران، چگونه دولت می‌تواند مدیریت شبکه را به بهترین نحو انجام دهد؟ در پاسخ به این سؤال، برخی از پژوهشگران به تعریف چارچوب‌هایی برای ارزیابی کارآمدی شبکه (Proven & Milward, 2001: 414-423) روی آورده و بعضی نیز بر نقش ساختار شبکه و نقش‌های مدیریتی (Proven & Kenis, 2007: 229-252) تأکید کرده‌اند. کورت و کلیجن (۲۰۱۱) بیان می‌کنند که برای ارائه یک عملکرد مطلوب، اهمیت مهارت‌های مدیریتی در مقایسه با ساختار شبکه بیشتر است (Kort & Klijn, 2011).

1. Usual Regulatory Instruments
2. Network as a Whole
3. Rhodes
4. March and Olsen

622). لويس نیز بیان می‌کند که حکمرانی شبکه‌ای در صورتی به طور مؤثر عمل می‌کند که کارکرد شبکه‌ها مناسب باشد (Lewis, 2011: 1223). همچنین برخی از پژوهش‌ها نیز بر رابطه همبستگی مستقیم میان فعالیت‌های مدیریتی و پیامدهای مطلوب در شبکه تأکید کرده‌اند (Edelenbos & Klijn, 2006: 430-435). به طور کلی می‌توان گفت که یکی از مؤلفه‌های مهم مدیریت شبکه یافتن ابزارهایی برای هماهنگی میان بازیگران است که از نظر آنها قابل پذیرش باشد نه لزوماً بهترین و پیشرفته‌ترین ابزارها (Klijn and Teisman, 1997: 110). یکی از این ابزارها، مفهوم فراحکمرانی است. مدتی است که مفهومی تحت عنوان «فراحکمرانی»^۱ توسعه یافته که بر لزوم ایفای نقش بیشتر دولت در شبکه‌ها و اثرگذاری مستقیم یا غیرمستقیم آن بر بازیگران خودتنظیم‌گر تأکید می‌کند (Peters, 2006: 2). برخی از نویسندگان فراحکمرانی را «سازمان‌دهی خود - سازمانی»^۲ یا «حکمرانی حکمرانی»^۳ می‌دانند. هدف از این تعاریف آن است که طراحی نهادها و پدید آوردن چشم‌اندازهایی مورد تأکید قرار گیرد که تسهیل‌کننده پیوستگی میان اهداف و فعالیت‌های ترتیبات خود سازمان‌گر باشد (Jessop, 1998: 29-45, Jessop, 2011: 106-124). فراحکمرانی فرایندهای تصمیم‌گیری در شبکه‌های خودتنظیم‌گر را بدون استفاده از کنترل‌های سلسله مراتبی، تسهیل یا محدود می‌کند (Bortel & Mullins, 2009: 210). فراحکمرانی به طور ویژه بر اقدامات و رویه‌هایی تأکید می‌کند که تأثیرات دولت و فرایندهای دستور - کنترل را در فضای حکمرانی تضمین کرده و تعاملات دیالکتیک میان شبکه‌های خود سازمان‌گر و ساختارهای سلسله مراتبی جای گرفته در آنها را برقرار کند. امری که از نظر جسوپ^۴، «تصمیم‌گیری مذاکره‌ای»^۵ نامیده می‌شود. در این صورت همانطور که اسکارف^۶ بیان می‌کند؛ «سایه‌هایی از اقتدار سلسله مراتبی»^۷ باید بر ساختارهای افقی حاکم باشد (Whitehead, 2003: 7-11). به طور ویژه فراحکمرانی در پاسخ به انتقادات مطرح شده در خصوص دموکراسی و اثربخشی در شبکه‌ها، این ۲ مفهوم را در فرایندهای مختلف مربوط به شبکه‌ها به شرح جدول زیر به کار می‌برد.

1. Meta-governance
2. Organization of Self-organization
3. Governance of Governance
4. Jessop
5. Negotiated Decision-making
6. Scharpf
7. Shadow of Hierarchical Authority

جدول: فراحمرانی حکمرانی شبکه‌ای دموکراتیک و اثربخش

(Sørensen & Torfing, 2009: 248)

دموکراسی	اثربخشی	
اطمینان از آگاهی‌دهی به مردم در خصوص شکل‌گیری شبکه و خروجی‌سیاستی آن	تمرکز بر اهداف عینی و ظرفیت‌های نوآورانه	طراحی شبکه
اطمینان از شمول بازیگران مربوطه و تحت تأثیر قرار گرفته	مذاکره یا تعریف اشکال مختلف خروجی‌های سیاستی شبکه	
ایجاد یا حمایت از شبکه‌های جایگزین یا رقیب	خاتمه دادن به شبکه‌های ناموفق و غیرضرور	
ارتباط با چارچوب‌های سیاسی، مالی، قانونی و گفت‌وگومانی مناسب برای شبکه	اطمینان از هماهنگی و تطبیق اهداف از طریق شکل‌دهی سیاسی و تکنیک‌های داستان‌سرایی	شکل‌گیری شبکه
نظارت بر عملکرد شبکه در رابطه با شرایط چارچوب‌های مذکور	ایجاد وابستگی‌های متقابل قوی در میان بازیگران شبکه جهت تهییج تبادل منابع	
تصمیم‌گیری در مورد عدم پذیرش یا تطبیق با چارچوب‌های مذکور	تسهیم دستاوردهای اثربخشی شبکه در میان بازیگران	
قدرتمندکردن بازیگران ضعیف و حاشیه‌ای در شبکه برای ارتقای برابری در شبکه	فراهم کردن منابع مناسب جهت کاهش هزینه اقدامات و توانمندسازی بازیگران شبکه	مدیریت شبکه
اطمینان از برقراری شفافیت در شبکه از طریق انتشار اطلاعات مربوط	کاهش تنش‌های مخرب از طریق کنترل دستور کار، میانجیگری و آموزش‌های افقی	
بررسی آنکه ذی‌نفعان غیردولتی از حمایت هواداران خود برخوردارند؟	حمایت از نوآوری از طریق تطبیق اهداف و ابزارها	

تسهیل همکاری پایدار از طریق ایجاد موفقیت‌های سریع و خلق مالکیت مشترک از آنها	برقراری یک دستور کار سیاستی گسترده و خط داستانی دربرگیرنده گفتمان‌های مختلف	مشارکت در شبکه
نشان دادن و اظهار اعتماد برای کسب و ایجاد آن	اصرار بر آگاهی آزاد و مسئولانه از گزینه‌های جایگزین	
نهادینه کردن فرایندهایی که به خوبی کار می‌کنند و یادگرفتن از فرایندهای غیر مؤثر	اطمینان از اینکه شبکه عملکرد خود را بر اساس استانداردهای دموکراتیک مشترک ارزیابی می‌کند	

مزایا و چالش‌های حکمرانی شبکه‌ای به مثابه یک چارچوب تحلیلی

تحلیل شبکه توسط نویسندگان مختلف با پیشوندهای مختلفی مانند تئوری، مدل یا چارچوب^۱ استفاده شده است. یکی از انتقادات مطرح شده این است که در صورتی که تحلیل شبکه را به مثابه یک تئوری در نظر بگیریم، از قابلیت آزمون‌پذیری و قدرت پیش‌بینی‌کنندگی برخوردار نبوده و تحولات و نتایج سیاستی را نمی‌تواند پیش‌بینی کند. برای پاسخ به این انتقاد، نویسندگان مختلف با استفاده از عنوان «چارچوب» تحلیل شبکه موضوعات مختلف و متنوعی را تبیین کرده‌اند. موضوعات متکثری مثل: «توصیف ساختار شبکه، ویژگی‌های روابط شبکه، رابطه ساختار و عاملیت در شبکه و در نظر گرفتن شبکه‌ها به عنوان متغیر مستقل یا وابسته» که همگی بوجودآورنده ملغمه‌ای از مدل‌ها و تبیین‌های مختلف بوده است. این موضوعات متنوع عملاً شبکه‌های سیاستی را از یک هویت واحد دور کرده‌اند. یکی از انتقادات اصلی از تحلیل معاصر شبکه‌های سیاستگذاری نیز همین موضوع است (Mikkelsen, 2007: 18). نتیجه اینکه تحلیل شبکه اغلب ویژگی استعاره‌ای^۲ پیدا کرده و «توصیف» را بر «تحلیل» غلبه می‌دهد (Dowding, 1995: 136-158; Salancik, 1995: 345-349).

یکی از انتقادات دیگری که نسبت به رویکرد حکمرانی شبکه‌ای مطرح می‌شود، «نحوه اداره کردن شبکه» است. در واقع، در این رویکرد مشخص نیست که بخش دولتی و یا مدیر دولتی، تنظیم‌کننده شبکه (برقرارکننده ارتباطات) است؟ آیا

تضمین‌کننده منافع عمومی است؟ آیا هنوز از اقتدار و مشروعیت کافی برای قرار گرفتن در موقعیت غالب در شبکه برخوردار است؟ آیا می‌تواند بازیگر غالب در شبکه باشد؛ بدون اینکه گفتمان و قواعد حاکم بر آن را تضعیف کند؟ (Rhodes, 1996: 667) به طور کلی رویکرد شبکه‌ای با این انتقاد مواجه است که هم قدرت سازمان‌های دولتی را هم‌پای سایر بازیگران در نظر گرفته و هم اینکه نقش آنها را به عنوان حافظان منافع عمومی نادیده می‌گیرد (De Bruijn & Ringeling, 1997: 155). در واقع یکی از انتقادات اصلی مطرح شده نسبت به مدل حکمرانی شبکه‌ای انگلوساکسون (مدل رودز) این است که دارای اغراق زیادی بوده و در مورد نقش همگون بازیگران شبکه، بیش از حد ساده‌سازی کرده است. رودز^۱ (Rhodes, 1996: 661) اعتقاد دارد که حکمرانی شبکه‌ای دولت انگلیس را به سمت «میان‌تهی شدن»^۲ می‌برد. مفهوم اخیر دارای ویژگی‌های زیر است:

- ۱- خصوصی‌سازی و محدودیت در گستره و اشکال مداخله دولت؛
- ۲- تضعیف کارکردهای سازمان‌های دولت مرکزی و محلی به نفع سیستم‌های ارائه خدمات (مانند نمایندگی‌ها)؛
- ۳- تضعیف کارکردهای دولت انگلیس به نفع نهادهای اتحادیه اروپا؛
- ۴- محدود کردن دایره اختیار مأموران دولتی بواسطه مدیریت دولتی نوین^۳ و تأکید آن بر پاسخگویی مدیریتی و کنترل شفاف سیاسی از طریق تمایز آشکار میان سیاست^۴ و اداره^۵ (اجرا).

رودز جامعه چندپاره^۶ را از ویژگی‌های این فضای جدید می‌داند و این جامعه نوظهور را polity می‌نامد. در این وضعیت، دولت به مثابه بازیگری در کنار دیگر بازیگران تبدیل شده و دارای قدرتی برتر نیست. البته منتقدان رودز اعتقاد دارند که هنوز هم دولت دارای منابع ویژه‌ای بوده و از تأثیرگذاری بر سازمان‌های بخش عمومی در شبکه برخوردار است. همچنین این امکان نیز وجود دارد که هر تغییر نشأت گرفته از دولت در شبکه، سبب‌ساز قدرت گرفتن دوباره آن شود. در مورد شواهد رودز از دولت انگلیس نیز باید توجه داشت که این «میان‌تهی شدن دولت»، در طی دوره طولانی اتفاق افتاده است و مشخص نیست که تحولات کنونی چگونه

۱. رود رودز در زمره رهبران فکری مکتب حکمرانی انگلوساکسون (Anglo-Governance) قلمداد می‌شود.

2. the Hollowing out of the State
3. New Public Management
4. Politics
5. Administration
6. Fragmented

باعث تغيير قدرت هسته مرکزی دولت شود (Marinetto, 2003, 605). به عنوان مثال، در مقابل مدل «دولت تهی شده رودز»، مارش و همکاران (۲۰۰۱) مدل «دولت نامتقارن»^۱ و اسکلچر (۲۰۰۰)، مدل «دولت متراکم»^۲ را مطرح کرده که ویژگی مشترک این دو مدل، قدرت و منابع برتر دولت نسبت به دیگر بازیگران جامعه است (Marsh et al., 2001: 40-56; Skelcher, 2000: 3-19). در کنار انتقادات مطرح شده باید توجه داشت که استفاده از چارچوب حکمرانی شبکه‌ای مزایای تحلیلی ویژه‌ای برای تحلیل‌گران سیاستی در پی خواهد داشت. وظایف دولت در جوامع با ویژگی‌ها و روابط پیچیده کنونی، تنها با ابزارها و مدل‌های نظری قابل تحلیل است که ابتدا وجود این روابط را پذیرفته و سپس توانایی انطباق با ویژگی‌های این ارتباطات پیچیده را داشته باشند. چارچوب «حکمرانی شبکه‌ای» از جمله این ابزارهای تحلیلی است. ابهام و پیچیدگی ماهیت وظایف دولت در عصر معاصر به گونه‌ای است که دولت را ناگزیر از مشارکت با دیگر مشارکت‌کنندگان کرده و استفاده از استراتژی‌های مدیریت شبکه به قسمتی از رویه‌های کاری دولت بدل خواهند شد. چارچوب حکمرانی شبکه‌ای (در مقایسه با دیگر نظریات) پذیرفته است که سیاست‌های عمومی دیگر تنها بوسیله دولت تدوین نمی‌شوند بلکه شبکه‌ای از ارتباطات میان سیاستمداران، بوروکرات‌ها، شرکت‌های خصوصی، گروه‌های فشار و شهروندان تعیین‌کننده ماهیت آنها هستند. این موضوع یکی از نقاط قوت تحلیل حکمرانی شبکه‌ای است. البته این معنای آن نیست که دولت نیز به راحتی از انحصار و قدرت خود به نفع دیگر بازیگران چشم‌پوشی می‌کند بلکه همواره با مقاومت، به بازتولید قدرت و سیاست می‌پردازد. در پاسخ به انتقادات مطرح شده باید گفت که وقت آن رسیده که حکمرانی شبکه‌ای شکاف‌های رویکرد توصیفی خود را با تست تجربی گسترده پر کند. البته رویکرد شبکه‌ای برای شکوفا و عملیاتی شدن با برخی موانع نهادی روبه‌رو است. بنابراین، لازم است که از محرک‌های مثبت و منفی موجود در سازمان‌های دولتی برای همکاری‌های میان سازمانی استفاده شود. همچنین رویکرد شبکه‌ای باید شواهد کافی برای پاسخ به این ادعا که «چارچوب شبکه‌ای منحصر به دولت‌های ائتلافی، فرهنگ‌های سیاسی اجتماعی و نظام‌های حکومتی غیرمتمرکز است» ارائه کند (Klijn & Koppenjan, 2000: 154-155).

نتیجه‌گیری

روند رو به افزایش ارتباطات افقی در جامعه، کشورها را به سوی جوامع شبکه‌ای با شاخصه‌های وابستگی متقابل سوق داده است. حکمرانی شبکه‌ای، سیاست را به عنوان نتیجه فرایند اداره کردن می‌داند که دیگر کاملاً توسط حکومت صورت نمی‌پذیرد. در اینجا سیاستگذاری از طریق شکل‌های تعاملی اداره کردن، انجام می‌شود که بازیگران زیادی را از حوزه‌های مختلف دربرمی‌گیرد. اتکای این مفهوم جدید بر مذاکره میان بازیگران مختلف است که تعاملات آنها به نحوی افزایش یافته که یک الگوی نسبتاً پایدار سیاستگذاری و هماهنگی را به وجود آورده‌اند. البته حکمرانی شبکه‌ای با چالش‌هایی از جمله دموکراتیک بودن، پاسخگویی، مسئله یادگیری و حافظه سازمانی و مدیریت شبکه‌ها روبه‌رو است. این پژوهش با معرفی رویکردهای جدیدی مثل فراحکمرانی و همچنین بهره‌گیری از استراتژی‌های ترکیبی هدایت‌گری و خودتنظیم‌شوندگی، نحوه مقابله با این چالش‌ها را مورد بحث قرار داده است. فراحکمرانی به طور ویژه بر اقدامات و رویه‌هایی تأکید می‌کند که تأثیرات دولت و فرایندهای دستور - کنترل را در فضای حکمرانی تضمین کرده و تعاملات دیالکتیک میان شبکه‌های خودسازمان‌گر و ساختارهای سلسله‌مراتبی جای گرفته در آنها را برقرار می‌کند. البته برخی از انتقادات به رویکرد شبکه‌ای هنوز با پاسخ جامعی روبه‌رو نشده است؛ از جمله این سؤال که «چه نوع شبکه‌ای در چه شرایطی و با کدام خروجی سیاستی بروز خواهد یافت؟» (Dowding, 1995, 143-148). فرجام سخن آنکه چارچوب حکمرانی شبکه‌ای می‌تواند با پذیرفتن برخی از انتقادات مطرح شده و تلاش برای تعمیم تجربی خود، گام‌های اساسی را در جهت گسترده‌تر کردن مرزهای نظری و بهره‌گیری بیشتر محققان از این رویکرد بردارد.

منابع

(الف) منابع انگلیسی:

- Aars, Jacob, Fimreite, Anne Lise. (2005). *Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics. Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 3.
- Bauman, Z. (2001). **The Individualized Society**, Cambridge: Polity Press.
- Boerzel, T. A., (1998). *Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks*, **Public Administration**, 76 (2).
- Bogason, Peter, Musso, Juliet. (2006). *The Democratic Prospects of Network Governance*, **American Review of Public Administration**, Volume 36, Number 1.
- Borgatti, S. (2009). *Network analysis in the social sciences*. **Science** **323**, 892–895.
- Bortel, Gerard van, Mullins, David. (2009). *Critical perspectives on network governance in urban regeneration, community involvement and integration*, **Journal of Housing and the Built Environment**. 24(2).
- Castells, M. (2000 [1996]). **The Rise of the Network Society: Economy, Society and Culture**, Cambridge: Blackwell Publishers.
- CEC. (2001). **European governance: A white paper**, COM 2001.428 final, Brussels.
- Cristofoli, Daniela, Markovic, Josip, Meneguzzo, Marco. (2014). **Governance, management and performance in public networks: How to be successful in shared-governance networks**. *J Manag Gov*. 18.
- Davies, Jonathan. (2012). *Network Governance Theory: A Gramscian Critique*, **Environment and Planning**, 44(11), 2687 – 2704.
- De Bruijn, J. A. And Ringeling, A. B. (1997). **Normative Notes Perspectives on Networks**, in W. J. M. Kickert, E. H. Klijn and J. F. M. Koppenjan (eds) *Managing Complex Networks*. London: Sag.
- Dowding, K. (1995). *Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach*. **Political Studies**, XLIII pp136–58.
- Edelenbos, J. and Klijn, E. H. (2006). *Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands*, **Journal of Public Administration Research and**

Theory, 16: 3.

- Fama, Eugene F., and Michael C. Jensen. (1983). *Separation of ownership and control*, **Journal of Law and Economics**, 26: 2.
- Ferlie, Ewan, Fitzgerald, Louise, McGivern, Gerry, Dopson, Sue, Bennett, Chris. (2011). *Public Policy Networks and 'Wicked Problems': A Nascent Solution?*, **Public Administration**, Vol. 89, No. 2.
- Folke, Carl, Hahn, Thomas, Olsson, Per, Norberg, Jon. (2005). *Adaptive governance of social-ecological systems*, **Annual Review of Environment and Resources**, 30.
- Frederickson, H. G. (2005). **What Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere**, in E. Ferlie, L. Lynn and C. Pollitt (eds), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, Carolyn J., and Laurence E. Lynn. (2005). *Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research*, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 15.
- Hodge, I. (2001). *Beyond agri-environmental policy: towards an alternative model of rural environmental governance*, **Land Use Policy**, 18, 99–111.
- Howlett, M. H., Ramesh, M. (1998). *Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the post-positivist analysis of the politics of the policy process*, **Policy Studies Journal**, 26 (3) 466–481.
- Huitema, D., Mostert, E., Egas, W., Moellenkamp, S., Pahl-Wostl, C., Yalcin, R. (2009). *Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-) management from a governance perspective and defining a research agenda*, **Ecology and Society**, 14 (1).
- Jessop, Bob. (1998). *The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development*, **International Social Science Journal**, Volume 50.
- Jessop, Bob. (2011). **Metagovernance**. In Mark Bevir , *The SAGE Handbook of Governance*. SAGE Publications Ltd.
- Kazantsev, A., (2012). *Policy networks in European–Russian gas relations: Function and dysfunction from a perspective of EU energy security*, **Communist and Post-Communist Studies**, 45.

- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). *Towards an exogenous theory of public network performance*, **Public Administration**, 87(3).
- Kettl, D. (2005). **The next government of the United States: Challenges for performance in the 21st Century**, Report for the IBM Center for the Business of Government, December. Washington.
- Kickert, Walter. (1997). *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'*, **Public Administration**, Vol. 75.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., and Koppenjan, J. F. M. (eds.). (1997). **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector**. London: Sage.
- Kim, Junki. (2006). *Networks, Network Governance and Networked Networks*, **International Review of Public Administration**, Vol. 11, No. 1.
- Klijn, E. H., & Teisman, G. R. (1997). **Strategies and games in networks**. In W. J. M. Kickert, E. H. Klijn, & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks. Strategies for the public sector* (pp. 98–118). London: Sage.
- Klijn, Erik-Hans. (2008). *Governance and Governance Networks in Europe*, **Public Management Review**, 10: 4.
- Klijn, E. H., Koppenjan, Joop F. M. (2000). *Public Management and Policy Networks Foundations of a network approach to governance*, **Public Management**, Vol. 2, Issue 2.135-158.
- Koffijberg, Jos, Bruijn, Hans de and Priemus, Hugo. (2012). *Combining Hierarchical and Network Strategies: Successful Changes in Dutch Social Housing*, **Public Administration**, Vol. 90, No. 1.
- Kooiman, J., (1993). **Social-political governance: introduction**. In: Kooiman, J. (Ed.), *Modern Governance. New Government – Society Interactions*. Sage, London.
- Kort, M., & Klijn, E. H. (2011). *Public-private partnerships in urban regeneration projects: Organizational form or managerial capacity?* **Public Administration Review**, 71 (4).
- Lammers, C. J. (1988). *The interorganizational control of an occupied country*. **Administrative Science Quarterly**, 33, 438–457.
- Laranja, Manuel. (2012). *Network governance of innovation policies:*

- The Technological Plan in Portugal*, **Science and Public Policy**, 39.
- Lash, Scott. (2002). **Foreword: Individualization in a Non-linear Mode**, in Ulrich Beck and Elizabeth Beck-Gernsheim, *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: Sage.
- Lester, William, Reckhow, Sarah. (2012). *Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners?*, **Planning Theory**, 12(2).
- Lewis, M. Jenny. (2011). *The Future of Network Governance Research: Strength in Diversity and Synthesis*, **Public Administration**, Vol. 89, No. 4, 2011 (1221–1234).
- Lyall, C., J. Tait. (2005). **Shifting policy debates and the implications for governance**. pp. 1–17 in C. LYALL and J. TAIT (eds.), *New Modes of Governance, Developing an Integrated Approach to Science, Technology, Risk and the Environment*. Aldershot, England: Ashgate Publishing.
- Marinetto, Mike. (2003). *Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School*, **Political Studies**, Vol. 51, 592–608.
- Marsh, D., Richards, D. and Smith, M. J. (2001). **Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?** Houndmills: Palgrave.
- Maturo, Antonio. (2004). *Network Governance as a Response to Risk Society Dilemmas: A Proposal from the Sociology of Health*. **Topoi**, 23.
- Mayntz, R. (1993). **Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm**, in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Mikkelsen, Margaret. (2006). *Policy network analysis as a strategic tool for the voluntary sector*, **Policy Studies**, 27: 1, 17-26.
- Milward, H. Brinton Y. Jörg Raab. (2002). **Dark Networks: The Structure, Operation and Performance of International Drug, Terror and Arms, Trafficking Networks**.
- Ogus, A. (2000). **Self-regulation**, in B. Bouckaert and G. De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics, Volume V: The Economics of*

- Crime and Litigation, Edward Elgar, Cheltenham.
- Peters, B. G., Pierre J. (2000). **Governance, politics and the state.** Basingstoke: Macmillan.
- Peters, B. G. (2006). **The Meta-Governance of Policy Networks: Steering at a Distance, but still Steering,** Working paper, 78/2007. Madrid: Universidad Aut ´ onoma de Madrid.
- Pollitt, C. (2009). *Bureaucracies Remember, Post Bureaucratic Organizations Forget?*, **Public Administration**, 87, 2.
- Provan, Keith G. (1980). *Board power and organizational effectiveness among human service agencies*, **Academy of Management Journal**, 23.
- Provan, K. G. and H. B. Milward. (2001). *Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-sector Organizational Networks*, **Public Administration Review**, 61, 4, 414–23.
- Provan, K. G. and P. Kenis. (2007). *Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness*, **Journal of Public Administration Research and Theory**, 18, 2, 229–52.
- Raab, Joerg. (2004). **More than just a metaphor: The network concept and its potential in Holocaust research.** In *Networks of Nazi Persecution: Bureaucracy, Business, and the Organization of the Holocaust*, ed. G. D. Feldman and W. Seibel, 321–39. London: Berghahn.
- Rhodes, R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*, **Political Studies**, XLIV.
- Salancik, G. R. (1995). *Wanted: A Good Network Theory of Organization.* **Administration Science Quarterly**, 40: June, pp. 9-345.
- Sovacool, Benjamin K, Poocharoen, Ora-orn. (2012). *Exploring the challenges of energy and resources network governance*, **Energy Policy**, 42.
- Schout A. and Jordan A. (2003). **Coordinated European governance: self-organising or centrally steered?**, CSERGE working paper.
- Skelcher, C. (2000). *Changing Images of the State: Overloaded, Hollowed-Out, Congested*, **Public Policy and Administration**, 15 (3), 3–19.
- Sorensen, E. and Torfing, J. (2005). *The Democratic Anchorage of*

- Governance Networks*, **Scandinavian Political Studies**, 28.
- Sorensen, Eva, Torfing, Jacob. (2009). *Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance*, **Public Administration**, Vol. 87, No. 2.
- Thompson, Nicola. (2005). *Inter-institutional relations in the governance of England's national parks: A governmentality perspective*, **Journal of Rural Studies**, 21.
- Walker, Richard, O' Toole, Laurence, Meier, Kenneth. (2007). *It's Where You Are That Matters: The Networking Behavior of English Local Government Officers*, **Public Administration**, Vol. 85, No. 3.
- Whitehead, Mark. (2003). *In the shadow of hierarchy: meta-governance, policy reform and urban regeneration, in the West Midlands*, **Royal Geographical Society**, 35.1.
- Williamson, O. E. (1975). **Market and hierarchies: analysis and antitrust implications**. New York: The Free Press.