

Marek Rewizorski

ORCID: 0000-0001-8075-8388

Uniwersytet Gdański

Zarządzanie w przestrzeni deliberatywnej

Governance in the Deliberative Space

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo energetyczne, deliberacja, instytucje, polityka, przestrzeń publiczna, zarządzanie

Keywords: deliberation, energy security, governance, institutions, policy, public space

Streszczenie

Niniejszy artykuł będzie stanowił próbę zobrazowania ram procesu podejmowania decyzji rozumianego jako *limes* racjonalności w zakresie szerokopasmowej deliberacji. Zarządzanie zostanie potraktowane szeroko – bardziej jako konceptualizacja i tworzenie zrębów rozwiązań politycznych – niż wąsko rozumiane polityczne sterowanie skoncentrowane na władzy państwowej i przywodzące na myśl kontrolę. Artykuł będzie okazją nie tylko do interpretacji współczesnych zjawisk i procesów społeczno-politycznych w perspektywie sektorowej, ale także dyskusji nad charakterystyką zarządzania w przestrzeni publicznej oraz wglądu w deliberację jako centralną instytucję wpisującą się w ramy *governance*.

Abstract

This article will attempt to illustrate the framework of decision-making understood as the *limes* of rationality in terms of broadband deliberation. Governance will be treated broadly – more as a conceptualization and creation of a framework for poli-

* Marek Rewizorski, dr hab.; profesor w Instytucie Politologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Gdański; e-mail: marek.rewizorski@ug.edu.pl.

tical solutions – rather than a narrow understanding of political control centered on state power and reminiscent of control. The article will provide an opportunity not only to interpret contemporary socio-political phenomena and processes from a sectoral perspective but also to discuss the characteristics of governance in public space and to provide insights into deliberation as a central institution embedded in the governance framework.

Wprowadzenie

Od drugiej połowy XX w. stopniowo następowało wiele zjawisk i procesów, które wielokrotnie zaburzały ciągłość polityczną na poziomach krajowym i międzynarodowym. W obliczu głębokiej transformacji tego, co lokalne i regionalne w to, co globalne, coraz częściej zaczęto zadawać się pytania o istotę zarządzania (ang. *governance*), początkowo bardzo ogólnie definiowanego jako ogół sposobów, zgodnie z którymi ludzie usiłują regulować ich sprawy w celu osiągnięcia wspólnych celów i odpowiednio reagować na zmiany zachodzące w środowisku, w którym żyją¹.

Uznając takie wyjaśnienie za niewystarczające pod względem analitycznym zarówno teoretycy, jak i praktycy już w latach 60. i 70. ubiegłego wieku zwrócili uwagę ku sterowaniu politycznemu, traktowanemu jednocześnie jako termin i bu-dulec mechanizmów rządności jak i również jako paradygmat działania politycznego. Towarzyszyła temu długotrwała i żywa dyskusja między socjologicznym a politologicznym jego rozumieniem. W pierwszym przypadku koncepcję sterowania osadzono w ramach myślenia systemowego, rozwijanego m.in. przez Toltotta Parsonsa. W latach 70. zdobyło ono ogromną popularność w RFN i stało się przedmiotem badań prowadzonych w oparciu o „teorie politycznego sterowania” (niem. *Theorien politischer Steuerung*)². Sterowanie uznano za formę społecznej koordynacji (a nawet kontroli) przejawiającej się we współwystępowaniu takich jej form, jak hierarchia (władza państwowa), rynek, sieci (w tym stowarzyszenia) czy wspólnoty. Z kolei badacze wywodzący z anglosaskiego kręgu kulturowego zaproponowali odmienne rozumienie sterowania. Umieszczając je w polu teorii działania politycznego, definiowali sterowanie jako „proces tworzenia polityki

¹ Por. F. Biermann, S. Bauer, *Managers of Global Governance: Assessing and Explaining the Effectiveness of Intergovernmental Organisations*, Amsterdam–Berlin–Oldenburg 1995; V. Cable, *Globalization and Global Governance*, London–New York 1999.

² R. Mayntz, *Steering*, [w:] *Handbook on Theories of Governance*, red. C. Ansell, J. Torfing, Cheltenham–Northampton 2016, s. 259–278.

publicznej obejmujący sposób, w jaki problemy są konceptualizowane i przedstawiane rządowi do rozwiązania; instytucje rządowe formułują alternatywy i wybierają rozwiązania polityczne, a rozwiązania te są wdrażane, oceniane i korygowane³. W literaturze anglosaskiej polityka publiczna, rozumiana jako hierarchiczny model koordynacji społecznej, została przeciwstawiona najpierw rynkowi, a następnie sieciom i wspólnotom. Podejście to zdominowało dyskusję związaną z uczestnictwem w procesie polityki publicznej, którą od lat 80. utożsamiano nie tyle ze sterowaniem, ile zarządzaniem publicznym. O ile sterowanie koncentrowało się na podejmowaniu decyzji, o tyle w zarządzanie skupiło się na racjonalnym wyborze odpowiednich instrumentów ich realizacji⁴. Konsekwencją terminologicznego odejścia od sterowania politycznego na rzecz zarządzania publicznego w latach 80. ubiegłego wieku było też uwzględnienie podmiotów innych niż rząd w kreowaniu polityki publicznej, ukierunkowanej nie tyle na „rządzenie”, ile na „zarządzanie”. To ostatnie zaczęto rozpatrywać w ścisłym powiązaniu z polityką publiczną, definiowaną jako „różnicowane działania różnych organów włączonych w stabilne i przewidywalne wzorce działania, które (tak często, jak to tylko możliwe) są określane jako «polityka»”⁵.

Niniejszy artykuł wpisując się w rozumienie zarządzania jako autonomicznej, względem wyżej wskazanych, formy koordynacji społecznej, będzie stanowił próbę analizy nie tyle samego procesu podejmowania decyzji, a w związku z tym badania efektywności i rozliczalności wewnętrznej i zewnętrznej zaangażowanych w ten proces podmiotów, ile próbę zobrazowania ram ich podejmowania rozumianego jako *limes* racjonalności w zakresie szerokopasmowej deliberacji. Co za tym idzie, zarządzanie zostanie potraktowane szeroko – bardziej jako konceptualizację i tworzenie zrębów rozwiązań politycznych – niż wąsko rozumiane polityczne sterowanie skoncentrowane na władzy państwowej i przywoływające na myśl kontrolę. W pierwszym podrozdziale uwaga zostanie poświęcona dyskusji nad charakterystyką zarządzania w przestrzeni publicznej. Jego druga część zostanie poświęcona dokonaniu wglądu w deliberację jako centralną instytucję wpisującą się w ramy *governance*. Trzeci podrozdział skupi się na pogłębieniu dyskusji i ukierunkowaniu jej na zarządzanie sektorowe. To ostatnie zostanie zobrazowane na przykładzie globalnego zarządzania energetycznego (ang. *global*

³ P.A. Sabatier, C.M. Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*, Boulder 1999, s. 3.

⁴ R. Szarfenberg, *Polityka publiczna – krótkie wprowadzenie*, Warszawa 2016, s. 6, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/polityka_publiczna.pdf [dostęp: 10.01.2024].

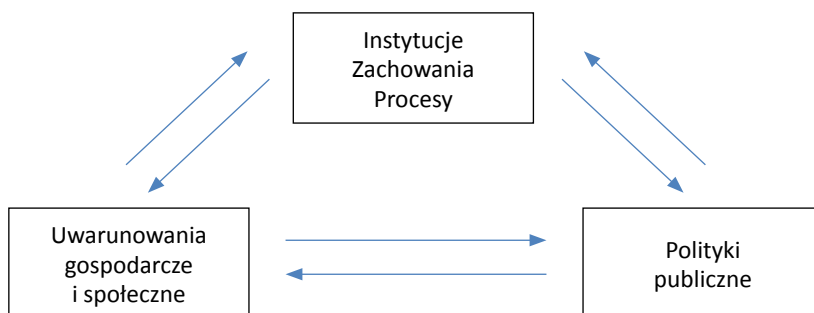
⁵ H. Colebatch, *Policy*, Buckingham 1998, s. X.

energy governance – GEG) i stanowiącego jeden z jego celów bezpieczeństwa energetycznego. Artykuł zostanie zamknięty podsumowaniem.

Zarządzanie w przestrzeni publicznej

Współcześnie zarządzanie publiczne jest umiejscowione w ramach coraz bardziej złożonej i różnorodnej sieci interakcji. Te ostatnie ujawniają się w ramach układu obejmującego gospodarcze i społeczne uwarunkowania decyzji i działań, polityki publiczne mające służyć ich realizacji, a także instytucje, zachowania i procesy wpływające na charakter zmian zachodzących na poziomie subnarodowym, narodowym, transnarodowym, supranarodowym, międzynarodowym, a nawet globalnym (por. rysunek 1).

Rysunek 1: Zarządzanie publiczne w perspektywie systemowej



Źródło: T.R. Dye, *Understanding Public Policy. Fifteenth Edition*, Pearson 2021, s. 5.

Uwarunkowania mają charakter problemowo-obszarowy i obejmują dążenie do realizacji celów, których katalog jest otwarty⁶. Po stronie gospodarczej możemy wśród nich wymienić m.in.: dążenie do wzrostu gospodarczego i dobrobytu;

⁶ Wskazuje na to wielu badaczy wyróżniających wśród kluczowych czynników kształtujących polityki publiczne, także te o znaczeniu kulturowym (tradycje historyczne i kulturowe, preferencje tworzenia rozwiązań problemów zbiorowych w oparciu o działania odgórne lub oddolne), polityczne (charakter oddziaływań między interesariuszami), a także instytucjonalne (specyfika relacji instytucjonalnych, dominujący model administracji publicznej, umiejętność wykorzystania kapitału społecznego na danym terenie). Por. D. Kozaczka, *Polityki publiczne jako proces*, „Zoon Politikon” 2016, nr 7, s. 328–331; A. Zybala, *Polityki publiczne*, Warszawa 2012; J. Adolino, C. Blake, *Comparing Public Policies. Issues and Choices In Six Industrialized Countries*, Washington 2001.

zapewnienie równowagi wewnętrznej i zewnętrznej w wydatkach, czy zwiększenie napływu środków inwestycyjnych. Po stronie społecznej duże znaczenie ma zwłaszcza prowadzenie polityki pełnego zatrudnienia, przeciwdziałanie dyskryminacji w zakresie dostępu do edukacji i pracy, zapobieganie wykluczeniu społecznemu i sprawiedliwa redystrybucja dochodów.

Wspomniane wyżej uwarunkowania są ściśle powiązane z szeregiem polityk publicznych, których istoty eksperci upatrują w celowym działaniu podmiotów politycznych, materializującym się w mniej lub bardziej wyodrębnionych obszarach życia społecznego przez zastosowanie specyficznych technologii opartych w głównej mierze na dostępnych zasobach, wiedzy i umiejętnościach decydentów⁷. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w wielu przypadkach przypisanie danego zagadnienia do określonego obszaru, a co za tym idzie zaproponowanie odpowiednich narzędzi mających na celu osiągnięcie zamierzonych celów stanowi wyzwanie nie tylko dla decydentów politycznych, ale także dla przedstawicieli nauki.

Jako jeden z przykładów można przywołać problematykę ubóstwa energetycznego stanowiącego wielopoziomowe wyzwanie dla rozwoju społeczno-gospodarczego. W kontekście polskiej transformacji w obszarach polityki społecznej i gospodarczej po 1989 r. zjawisko to stanowi istotny problem zarządzania publicznego przynajmniej z dwóch względów. Po pierwsze, w dobie gospodarki neoliberalnej ubóstwo jako problem społeczny zostało uznane za „czarną dziurę” zasysającą rzadkie zasoby, których przeznaczanie na sferę społeczną ekonomiści uznawali za marnotrawstwo i swego rodzaju motor „gospodarki charytatywnej”, budowanej na fundamencie nadopiekuńczości państwa w stosunku do jego rzeczywistych możliwości. Utrwalanie się przekonania decydentów politycznych o ryzyku załamania się finansów publicznych w przypadku ustalenia zbyt łagodnych kryteriów finansowania potrzeb społecznych sprawiło, że często reakcyjnie i bez uzasadnienia merytorycznego dokonywano wyboru priorytetów w zakresie walki z ubóstwem, co poniekąd doprowadziło do marginalizacji kwestii biedy energetycznej jako zjawiska słabo identyfikowanego i jeszcze słabiej rozumianego. Po drugie, przeświadczenie decydentów politycznych o konieczności wyznaczenia określonej hierarchii celów w zakresie polityki społecznej i gospodarczej utrzymywało pojawianie się wyzwań, wśród których można wymienić patologie społeczne, nierówności w zakresie szans rozwojowych, a także zjawisko dziedziczenia biedy. Zagadnienia te nie tylko zajęły uwagę opinii publicznej, ale też stały się

⁷ J. Hausner, *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1 (1), s. 51.

obszarami wymagającymi zaangażowania znacznych środków finansowych. Otwieranie się nowych przestrzeni deliberacji „spychało” problematykę z pogranicza polityki gospodarczej i społecznej na dalszy plan, czego wyrazem było marginalne znaczenie zagadnienia ubóstwa energetycznego w krajowych dokumentach strategicznych⁸.

Przykład ubóstwa energetycznego pokazuje, jak ważna w układzie zarządzania publicznego jest rola instytucji, które wpływają na określone zachowania interesariuszy, a także kształtują dynamikę procesów aktywnego projektowania i wdrażania polityk publicznych stanowiących podstawę zarządzania publicznego. To ostatnie ma charakter wieloetapowy i urzeczywistnia się w ramach cyklu składającego się z określonych faz: identyfikacji problemu, tworzenia programu działania, formułowania polityki, decydowania, implementowania decyzji, oceny jej skutków⁹. Dzięki celowościowemu ujmowaniu zarządzania publicznego jako uporządkowanego cyklu decyzji oraz działań podejmowanych w celu osiągnięcia zamierzonych korzyści w przyszłości administracja publiczna lub inna struktura władzy (np. organizacja ponadnarodowa pokroju Komisji czy Trybunału Sprawiedliwości UE) posiada narzędzia pozwalające jej na skuteczne reagowanie w sytuacji dysfunkcji rynku, społeczeństwa lub państwa przy uwzględnieniu nieustannie zmieniających się między nimi relacji wymagających nowego podejścia do zarządzania na wszystkich jego poziomach¹⁰.

Zarządzanie a deliberacja

Kluczową instytucją uspoijniającą proces zarządzania bez względu na jego formę, jak również poziom zachodzenia – jest deliberacja. Istotą zarządzania deliberatywnego jest uwzględnianie zarówno publicznych, jak i prywatnych aktorów dążących kolektywnie do realizacji określonego celu lub ich wiązki¹¹. Na wzrost znaczenia teorii deliberatywnej w wskazują bezpośrednio lub pośrednio badacze polityki publicznej zaznaczając, że skoro cykl implementacji polityki publicznej

⁸ M. Rewizorski, *Ubóstwo energetyczne jako wielopoziomowy problem społeczny*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2023, nr 31, s. 147–163.

⁹ C. Knill, J. Tosun, *Policy-making*, [w:] *Comparative Politics*, red. D. Caramani, Oxford 2020.

¹⁰ A. Matheson, *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008; J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1, s. 133–151.

¹¹ Por. J.S. Dryzek, *Foundations and Frontiers in Deliberative Governance*, Oxford 2010.

stał się areną współpracy międzysektorowej, a sektor publiczny przestał posiadać przewagę finansową, organizacyjną oraz ekspercką nad podmiotami z innych sektorów, jak to bywało w przeszłości, to konieczna jest zmiana filozofii zarządzania, która wzorem demokracji deliberatywnej będzie opierać się na logikach inkluzywności (dopuszczenia do głosu aktorów prywatnych oraz nowych dyskursów) oraz konsekwentności (wpływającej na sformalizowany proces decyzyjny)¹².

Zarządzanie deliberatywne to w istocie proces rozwiązywania problemów oparty na konkurujących ze sobą roszczeniach, w którym aktorzy uzasadniają swoje stanowiska, słuchają siebie nawzajem i są skłonni do ponownej oceny swoich początkowych preferencji w świetle kontrargumentów i nowych informacji. Tym samym deliberacja nie stanowi jedynie mechanizmu podejmowania decyzji, ale będąc wymagającą formą komunikacji opartą na sile argumentacji stanowi platformę kolektywnego uczenia się wykraczającą poza sumę indywidualnych preferencji. Te ostatnie nie są „dane”, jako że jednostki nie inicjują procesu podejmowania decyzji z kompletnym zestawem informacji wpływającym na ich postawy i zachowanie. Ich preferencje ujawniają się w toku procesu komunikacyjnego. Tak rozumiana deliberacja uwzględniająca normatywne konsekwencje zmienności preferencji jednostek ma znaczenie w sytuacji zwiększającej się liczby interesariuszy biorących udział we (współ)zarządzaniu publicznym, tym bardziej że zachodzi jednocześnie na kilku arenach.

Pierwszą i najważniejszą z nich jest sfera publiczna, rozumiana jako przestrzeń publicznej dyskusji, dialogu, kontestacji, współdziałania oraz mediacji pomiędzy opinią publiczną a państwem, a także jako sfera życia politycznego społeczeństwa¹³. W opinii Jürgena Habermasa stanowi ona podstawę społeczeństwa obywatelskiego i ma kluczowe znaczenie w polityce publicznej, zapewnia bowiem pluralizm opinii do rozważenia w ramach formalnych struktur zarządzania¹⁴.

Drugą areną deliberacji jest tzw. sfera upoważnienia (ang. *the empowered sphere*). W tym wypadku deliberację wprowadza się na formalnych arenach decyzyjnych, zarówno na poziomie polityki lokalnej, jak i międzynarodowej, np.

¹² Por. idem, *Democratization as deliberative capacity building*, „Comparative Political Studies” 2009, t. 42, nr 11, s. 1379–1402; A. Zybala, op.cit., s. 65.

¹³ D. Pietrzyk-Reeves, *Sfera publiczna, czyli o publicznym używaniu rozumu*, „Politeja” 2004, nr 1, s. 348.

¹⁴ J. Habermas, *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research*, „Communication Theory” 2006, t. 16, nr 4, s. 416.

Rada Unii Europejskiej¹⁵. W wysoce upolitycznionych arenach nie dochodzi do pełnej deliberacji, ale wprowadzenie elementów zarządzania deliberatywnego zwiększa rolę komunikacji, racjonalnej argumentacji, umiejętnego uzasadniania zajmowanych stanowisk, a także wzrostu roli dyskursu i wymiany opinii, na co wskazują badania poświęcone zwiększającej się roli deliberacji w organach prawodawczych¹⁶.

Trzecią areną deliberacji są fora deliberacyjne, które pozwalają na agregację opinii różnych grup społecznych oraz szeroką dyskusję nad temat specyficznych problemów pojawiających się w ramach poszczególnych polityk publicznych prowadzoną na konferencjach, w grupach roboczych i innych formatach. Jak wskazują eksperci, fora deliberacyjne powinny być „wystarczająco małe, by być prawdziwie deliberatywne i wystarczająco reprezentatywne, by być prawdziwie demokratyczne”¹⁷. Wspomniane fora mają różne cele, m.in.: zwiększenie legitymizacji poprzez uczestnictwo, promowanie różnych perspektyw i wzajemnego szacunku poprzez promowanie inkluzji społecznej oraz poprawę jakości podejmowanych decyzji. Podczas gdy niektóre fora są otwarte dla publiczności i opierają się na samodzielnej selekcji osób mających cechy pozwalające im na reprezentowanie większych społeczności¹⁸, inne mają charakter półotwarty (reprezentacja tylko wybranych grup interesariuszy), są skoncentrowane na sterowaniu politycznym, ekonomicznym lub społecznym (rządy) i stanowią ważny element globalnych struktur zarządzania. W literaturze z zakresu zarządzania globalnego fora o charakterze półotwartym utożsamia się coraz częściej z „globalnymi komitetami sterującymi”, do których zalicza się m.in. G7 i G20. W zamyśle komitety sterujące działające na poziomie globalnym mają nie tyle zastępować organizacje międzynarodowe jako centra poszczególnych reżimów międzynarodowych (np. Światową Organizację Handlu kierującą globalnym reżimem handlowym

¹⁵ M. Lundin, P. Öberg, *Expert Knowledge Use and Deliberation in Local Policy Making*, „Policy Sciences” 2014, t. 47, nr 1, s. 25–49; D. Naurin, *Most Common when Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2010, t. 40, nr 1, s. 31–50.

¹⁶ Por. J. Steiner i in., *Deliberative Politics in Action: Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge 2004.

¹⁷ R.E. Goodin, J.S. Dryzek, *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics*, „Politics and Society” 2006, t. 34, nr 2, s. 220.

¹⁸ Takim przykładem jest ruch alterglobalistów, który powstał w 2001 r. po Światowym Forum Społecznym (ang. *World Social Forum*) mającym miejsce w brazylijskim Porto Alegre. Na szczycie przebiegającym pod hasłem „Inny świat jest możliwy” głównym założeniem było jak największe zbliżenie do siebie różnych odłamów ruchów antyglobalistycznych. Por. M. Rewizorski, *Globalizacja i jej przeciwnicy*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1, s. 50.

czy Międzynarodową Agencję Energetyczną odgrywającą podobną rolę w zakresie reżimu energetycznego), co uzupełniać je, zapewniać jak największą spójność instytucjonalną w poszczególnych obszarach (gospodarczym, finansowym, politycznym, społecznym, kulturowym), ułatwiać dialog i deliberację w celu obniżenia kosztów transakcyjnych projektowanych porozumień, a także zapraszać do współpracy aktorów społecznych określanych mianem „grup zaangażowanych”, rekrutujących się najczęściej spośród organizacji społeczeństwa obywatelskiego i biznesu¹⁹.

Podsumowując tę część rozważań, należy zwrócić uwagę na wieloznaczność terminu zarządzanie, w którym to, co publicznie nieodłącznie związane jest z tym co poddane pod deliberację. Współczesne rozumienie zarządzania wykracza poza wąskie sterowanie polityczne ograniczone do rządu oraz ram polityk publicznych, co więcej przejawia się na wielu poziomach analizy w ramach złożonego układu problemów, obszarów działania, narzędzi koordynacji i instytucji wpływających na procesy i zachowania między interesariuszami. Jako takie zarządzanie można postrześć jako:

- dążenie do poprawy efektywności mechanizmów rządności w państwie, jego „odchudzenia” biurokratycznego;
- dobre rządzenie (administrowanie) odnoszące się do jawności, integralności i rozliczalności po stronie decydentów, a także przestrzegania zasad, takich jak prawo obywateli do wyrażania własnej opinii i wpływania na polityki publiczne, stabilność polityczna i brak przemocy, efektywność administracji publicznej, jakość stanowionego prawa, rządu prawa oraz kontrola korupcji²⁰;
- nowe zarządzanie publiczne, uaktualniające zarządzanie publiczne poprzez wprowadzenie podejścia menedżerskiego do zarządzania sektorem publicznym. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania organizacjami publicznymi²¹;
- system społeczno-cybernetyczny, w którym rząd stanowi część szerszego układu zarządzania obejmującego również władze lokalne, organizacje po-

¹⁹ Por. idem, *Od Waszyngtonu do Osaki. Zagadnienie cyfryzacji w agendzie Grupy Dwudziestu*, „Przegląd Politologiczny” 2023, nr 1, s. 65–81.

²⁰ W. Szumowski, *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2017, nr 2 (962), s. 107–120.

²¹ C. Hood, *The „New Public Management” in the 1980s: Variations on a Theme*, „Accounting, Organizations and Society” 2005, t. 20 (2–3), s. 93–109.

zarządowe i organizacje quasi-pozarządowe (ang. *quangos*), a także sektor prywatny²²;

- wspólnotę polityczną jako samoorganizującą się sieć polityczną, charakteryzującą się stabilnymi relacjami, ograniczonym członkostwem, pionową współzależnością oraz izolacją od innych sieci i instytucji, w ramach której decydenci wchodzą w interakcje z innymi podmiotami sektora publicznego i prywatnego, aby negocjować i podejmować wspólne decyzje²³;
- globalne zarządzanie – wskazujące na wyłanianie się nowych sfer władztwa wykraczającego poza państwo, podkreślające fragmentację władzy politycznej, a także „odarcie” współczesnej władzy państwowej z jej cech, jakimi są terytorialność i totalność, osłabianych przez zwiększający się zakres współzależności między państwami²⁴.

Wszystkie wymienione wyżej ujęcia zarządzania łączy wspomniana współzależność między organizacjami publicznymi i prywatnymi przekładająca się na dyfuzję władztwa między aktorów odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji oraz aktorów uczestniczących w procesie ich konsultowania, negocjowania i uzgadniania. Można zaryzykować stwierdzenie, że zachodzi ono w ramach kształtowania wspólnot opartych w przeważającej mierze na sieciach politycznych, w których rozmaite grupy interesu i organizacje branżowe oferują zasoby kognitywne (wiedza i informacja), a także moralne (legitymizacja) w zamian za zasoby polityczne (wpływ) oraz finansowe (pieniądze). W rezultacie zarządzanie publiczne stanowi wynik gry i produkt końcowy interakcji między różnymi grupami interesariuszy. Wśród tych ostatnich najważniejszą rolę odgrywają rządy dysponujące szerokimi uprawnieniami, które pozwalają im efektywnie wpływać na sieci polityczne, lecz nie są wystarczające do ich kontrolowania (sterowania politycznego).

²² J. Macleavy, O. Gay, *The Quango Debate*, „House of Commons Research Paper” 2005, nr 05/30.

²³ M.M. Atkinson, W.D. Coleman, *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*, „Governance: An International Journal of Policy and Administration” 1992, t. 5, nr 2, s. 154–180.

²⁴ E. Krahnemann, *National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many*, „Global Governance” 2003, t. 9, nr 3, s. 323–346.

Zarządzanie w perspektywie sektorowej

Zarządzanie stanowi wypadkową interakcji zachodzących w ramach sieci politycznych, uwarunkowań społecznych i gospodarczych nadających impuls (energię) potrzebny do przeobrażeń systemowych, a także instytucji, zachowań i procesów ukierunkowanych na rozwiązywanie problemów. Rozpatrywane na poziomie globalnym i w odniesieniu do danego obszaru (sektora) poddane regulacji przybiera szczególną, „przymiotnikową” postać, wciąż jednak opierając się na deliberacji jako centralnej instytucji koordynacji procesów społeczno-politycznych i gospodarczych.

Jednym z przykładów zarządzania globalnego skupionego na określonym sektorze jest globalne zarządzanie energetyczne. Stanowi nie tylko próbę wypracowania formuły kolektywnego sterowania i konceptualizacji związku energii i zarządzania na poziomie planetarnym, ale także zarządzania wyzwaniom z pogranicza energetyki i ekologii. Odnoszą się one do globalnych zmian klimatycznych, inkluzywnego wzrostu gospodarczego i zrównoważonego rozwoju. Wymagają zbilansowania rywalizacji i współpracy utrudnionej przez niski poziom koordynacji działań, luki decyzyjne, powielanie się działań instytucjonalnych, a także okresowe napięcia i konflikty między producentami i konsumentami na globalnych rynkach energii²⁵.

Odnosząc się do zagadnienia istoty globalnego zarządzania energetycznego, warto wskazać na jego nominalną definicję sformułowaną przez Benjamin K. Sovacoola i Ann Florini. Globalne zarządzanie energetyczne uznali oni za „proces tworzenia i egzekwowania zasad w celu uniknięcia problemów kolektywnego działania odnoszących się do energii w skali wykraczającej poza państwa narodowe”²⁶. Ta zwięzła i stosunkowo pojemna definicja odnosi się do prób transgranicznego, kolektywnego zarządzania wyzwaniami energetycznymi na czele z kwestiami rzadkości zasobów, fluktuacji cen paliw, bezpieczeństwa energetycznego, ubóstwa energetycznego czy zmian klimatu. Główną (choć niewyłączną) rolę w owym „tworzeniu i egzekwowaniu zasad” pełnią działania podejmowane przez państwa, organizacje między- i pozarządowe, kluby współpracy międzypaństwowej (G7 i G20) oraz społeczeństwo obywatelskie.

²⁵ A. Florini, B.K. Sovacool, *Bridging the Gaps in Global Energy Governance*, „Global Governance” 2011, t. 17, nr 1, s. 57–74.

²⁶ Eidem, *Examining the Complications of Global Energy Governance*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2012, t. 30, nr 3, s. 238.

Wspomniana konceptualizacja opiera się na dwóch częściach składowych: 1. „zarządzaniu”, oznaczającym dążenie grupy ludzi do rozwiązania problemów kolektywnego działania, co w przypadku energii jest związane z czynnikami zewnętrznymi (ang. *externalities*) i zapewnieniem dostępu do dóbr publicznych, oraz 2. „globalności”, która określa zarządzanie wówczas, gdy jego przedmiotem są kwestie transgraniczne.

Analizując bardziej szczegółowo propozycję terminologiczną Sovacoola i Florini, można zauważyć, że jej autorzy wskazują na cel globalnego zarządzania energetycznego, którym jest „uniknięcie problemów kolektywnego działania”. Rozwijając ten fragment, warto podkreślić, że w literaturze rozróżnia się trzy odmienne typy kolektywnych działań, które mają za zadanie przeciwdziałać nieprawidłowościom w działaniu rynków lub organizacji zarządzania. Mogą one mieć zarówno globalne, jak również lokalne pochodzenie, ale oddziałują globalnie i dostarczają tzw. globalnych dóbr publicznych.

Pierwszy typ działań kolektywnych ma stanowić odpowiedź na zawodność rynku (ang. *market failure*), a zatem na taką sytuację, w której mechanizm rynkowy nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów. Taki stan rzeczy ma miejsce w przypadku pojawienia się zewnętrznych kosztów środowiskowych przy produkcji lub wykorzystaniu energii, niskiej dostępności do informacji o energii i jej wykorzystaniu, zniekształceniach międzynarodowych rynków energii, nawarstwiania się przeszkód w przepływie transnarodowych inwestycji w infrastrukturę energetyczną, a także braku dostępu do nowoczesnych technologii energetycznych.

Drugi typ działań kolektywnych stanowi próbę odpowiedzi na wyzwania związane z zawodnością rządu (ang. *government failure*). Mowa tutaj o uporczywym stosowaniu subsydiów energetycznych, nieefektywnym zarządzaniu głównymi zasobami energetycznymi oraz suboptymalnej alokacji środków uzyskiwanych z ich ekstrakcji.

Trzeci typ działań kolektywnych odnosi się bezpośrednio do globalnych dóbr publicznych (GDP). Ich celem jest zapewnienie dobrego zarządzania oraz przeciwdziałania załamaniom rynkowym i zawodności rządu, a także zapewnienie zrównoważonego rozwoju środowiskowego i bezpieczeństwa energetycznego przy wsparciu nie tylko państw, ale również organizacji międzyrządowych pełniących ważne zadania w reżimach ekologicznych i energetycznych.

Przy koncepcji globalnych dóbr publicznych warto zatrzymać się nieco dłużej, zwłaszcza że wielu ekspertów przekonuje, iż stanowi ona konceptualną kapsułę zawierającą minimalny program globalnego zarządzania energetycznego. Jednym ze zwolenników takiego ujmowania GEG jest Andreas Goldthau. Zauważa on,

że główną funkcją globalnego zarządzania energetycznego powinno być korygowanie zawodności rynku, wywoływanej przez niedoskonałą konkurencję lub niedostatek informacji²⁷. Koncentrując się na bezpieczeństwie energetycznym, pojmowanym wąsko jako ustabilizowanie podaży i popytu na ropę naftową – Goldthau podkreśla globalny charakter rynków energii i związaną z tym konieczność ich regulacji w celu ochrony podmiotów indywidualnych i zbiorowych przed zawodnością rynków, a także zapewnienia uczciwych warunków konkurencji, przestrzegania porozumień, ułatwiania i ochrony inwestycji, spłaszczenia asymetrii informacyjnej, przestrzegania praw własności intelektualnej, wreszcie rozbijania mono- i oligopolu działających w sektorze energetycznym.

Nieco szerzej istotę globalnego zarządzania energetycznego charakteryzują Sylvia Karlsson-Vinkhuyzen, Nigel Jollands i Lawrence Staudt²⁸. Co prawda za punkt wyjścia obierają oni koncepcję globalnych dóbr publicznych, ale analizują GEG odmiennie niż Goldthau. Określając globalne zarządzanie energetyczne mianem systemu i stawiając znak równości między GEG a GDP, stawiają hipotezę, zgodnie z którą globalne zarządzanie energetyczne stanowi system społeczno-techniczny. Składa się on z kilku elementów: 1. fizycznej infrastruktury wymaganej do celów wydobycia, transportu, przekształcania i wykorzystania energii; 2. instytucji społecznych, wśród których szczególną rolę odgrywają agencje międzynarodowe, rządy, reżimy międzynarodowe, rynki, społeczeństwo obywatelskie, powołane do wspierania przepływu usług energetycznych; 3) aktorów indywidualnych (np. gospodarstw domowych) korzystających z różnorodnych usług energetycznych.

Przy założeniu, że w przypadku globalnego zarządzania energetycznego mamy do czynienia ze społeczno-technicznym systemem policentrycznym zaprojektowanym po to, by: 1. odpowiadać na różnorodne potrzeby i nawet krótkoterminowe trendy; 2. dążyć do osiągnięcia celu nadrzędnego, którym jest unikanie problemów kolektywnego działania, konieczne jest bliższe zapoznanie się z obszarami problemowymi i możliwymi odpowiedziami na pojawiające się wyzwania ze strony uczestników GEG. Wyłaniają się pytania o to, w jaki sposób urzeczywistnić istotę globalnego zarządzania energetycznego? Jakimi środkami? Co wśród celów powinno stać się priorytetem?

²⁷ A. Goldthau, *A Public Policy Perspective on Global Energy*, „International Studies Perspectives” 2012, t. 13, nr 1, s. 65–84.

²⁸ S.I. Karlsson-Vinkhuyzen, N. Jollands, L. Staudt, *Global Governance for Sustainable Energy: The Contribution of a Global Public Goods Approach*, „Ecological Economics” 2012, t. 83, s. 11–18.

Jak można sądzić, odpowiedzi należy poszukiwać na drodze analizy głównych mechanizmów, które pozwalają uczestnikom reżimu zrównoważonego zarządzania energią poruszać się po określonej trajektorii w kierunku realizacji celów częściowych (obszarowych). Za jeden z najważniejszych jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, ujmowany jako bezpieczeństwo dostaw energii²⁹. Tradycyjnie bezpieczeństwo energetyczne wiązano z możliwością zaspokojenia popytu na energię generowanego przez państwo. Punktem zwrotnym w dyskusji nad bezpieczeństwem energetycznym było zakończenie II wojny światowej. W wielu państwach zaczęto podejmować działania zmierzające do rozwiązania problemu niewystarczających dostaw surowców energetycznych. Wpływ na przewartościowanie znaczenia poszczególnych elementów bezpieczeństwa energetycznego miały następujące wydarzenia: kryzysy naftowe, problemy z sieciami elektroenergetycznymi i narastająca świadomość społeczeństwa w zakresie pogarszającego się stanu środowiska³⁰. Rezultatem szeregu zjawisk i przeobrażeń było 1. poszukiwania nowych złóż surowców; 2. nowe formuły współpracy instytucjonalnej w zakresie polityki energetycznej na poziomie międzynarodowym; 3. nowe rozwiązania prawne dotyczące polityki energetycznej w poszczególnych państwach; 4. orientacja na zarządzanie zapotrzebowaniem na energię w polityce energetycznej; 5. wzrost zainteresowania energetyką jądrową; 6. zwiększenie znaczenia infrastruktury służącej do przesyłu i magazynowania energii³¹. Nade wszystko jednak konsekwencją kryzysów naftowych II połowy XX w. stał się rozwój świadomości społecznej w zakresie stanu środowiska naturalnego będący efektem ekspozycji na zagrożenia ekologiczne jako jednego z priorytetów w polityce energetycznej poszczególnych państw. Towarzyszy temu wyłanianie się konsensusu, zgodnie z którym dla uzyskania stanu bezpieczeństwa energetycznego konieczne jest sprawne funkcjonowanie rynków międzynarodowych. Głównym promotorem porozumień w tym zakresie są niesformalizowane instytucje, takie jak G7 i G20, których uczestnicy poświęcają coraz więcej miejsca problematyce globalnego zarządzania energetycznego i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii.

²⁹ Por. A. Podraza, *Problemy i zagrożenia a rozwój koncepcji bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne. Koncepcje, wyzwania, interesy*, red. J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel, Warszawa 2018, s. 46–68.

³⁰ K. Kałużna, R. Rosicki, *Wymiary bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Poznań 2010, s. 14–29.

³¹ M. Rewizorski, *Globalne zarządzanie energetyczne*, [w:] *Encyklopedia globalnego zarządzania ekologicznego i energetycznego*, red. M. Rewizorski, K. Bieniek, Poznań 2018, s. 70–71.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł poświęcono dyskusji nad charakterystyką zarządzania w przestrzeni publicznej, dokonaniu wglądu w deliberację jako centralną instytucję wpisującą się w ramy *governance*, a także interpretacji współczesnych zjawisk i procesów społeczno-politycznych w perspektywie sektorowej. W szczególności zobrazowano podłoże podejmowania decyzji przez podmioty działające w różnych konfiguracjach (*vide* sieci polityczne) i na różnych piętrach systemu politycznego. Wspomniane ramy zarządzania charakteryzują się odejściem od hierarchicznego ukształtowania i ukierunkowaniem na rozwiązywanie problemów, czemu służy zestaw sformalizowanych i niesformalizowanych norm i zasad zachowania, których oddziaływanie wywołuje wielopoziomowe reperkusje. Przyjęcie takiej perspektywy prowadzi do dostrzeżenia wyłaniającej się interpretacji zarządzania jako systemu, którego „sercem” są relacje między rządami a obywatelami. Już w obecnym postpandemicznym czasie obserwujemy, że samo zarządzanie ma charakter interakcyjny, zachodząc w warunkach pogłębiania się socjopolitycznych podziałów utrudniających szerokopasmową deliberację i nakazujących zastanowić się nad zagadnieniami różnorodności, dynamiki oraz złożoności zarządzania. W coraz bardziej zróżnicowanym układzie uwarunkowań, polityk i instytucji pojawia się mnogość centrów decyzyjnych wytwarzających wiązki interakcji. Rolą rządów jest udrażnianie kanałów ich zachodzenia, zachęcanie do zawierania porozumień zaprojektowanych w celu rozwiązywania konfliktów społecznych promujących zrównoważoną współpracę w ramach relacji opartych na różnorodnych motywach i łagodzących problemy kolektywnego działania w świecie współzależnych podmiotów. Towarzyszyć temu zapewne będzie wyłanianie się wciąż nowych trybów i układów rządności, a także nowych typów interakcji. Korzystanie z pojawiających się możliwości działania będzie jednak zależne od rozwiązania problemu ukształtowania relacji między efektywnością a społecznym uprawomocnieniem funkcjonowania organizacji w przestrzeni deliberatywnej. Wraz ze zwiększaniem się złożoności mechanizmów zarządzania żaden aktor – ani publiczny, ani prywatny – nie dysponuje niezbędnym zasobem wiedzy i informacji w celu samodzielnego rozwiązywania problemów mających wieloaspektowy charakter. Co więcej, żaden podmiot nie dysponuje wystarczającym przeglądem sytuacji gwarantującym, że zastosowanie potrzebnych instrumentów będzie skuteczne. Zauważmy wreszcie, że żaden pojedynczy podmiot nie ma wystarczającego potencjału działania, aby jednostronnie dominować w danym modelu/trybie zarządzania. Wciąż otwarte jest pytanie, jak w warun-

kach tak bardzo widocznej niepewności, turbulentnej rzeczywistości społecznej i dyferencjacji w zakresie rozproszonych wzorców świadczenia usług i regulacji, ma się zachowywać państwo i jego aparat administracyjny.

Bibliografia

- Adolino J., Blake C., *Comparing Public Policies. Issues and Choices In Six Industrialized Countries*, Washington 2001.
- Atkinson M.M., Coleman W.D., *Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance*, „Governance: An International Journal of Policy and Administration” 1992, t. 5, nr 2.
- Biermann F., Bauer S., *Managers of Global Governance: Assessing and Explaining the Effectiveness of Intergovernmental Organisations*, Amsterdam–Berlin–Oldenburg 1995.
- Cable V., *Globalization and Global Governance*, London–New York 1999.
- Colebatch H., *Policy*, Buckingham 1998.
- Dryzek J.S., *Democratization as deliberative capacity building*, „Comparative Political Studies” 2009, t. 42, nr 11.
- Dryzek J.S., *Foundations and Frontiers in Deliberative Governance*, Oxford 2010.
- Florini A., Sovacool B.K., *Bridging the Gaps in Global Energy Governance*, „Global Governance” 2011, t. 17, nr 1.
- Florini A., Sovacool B.K., *Examining the Complications of Global Energy Governance*, „Journal of Energy & Natural Resources Law” 2012, t. 30, nr 3.
- Goldthau A., *A Public Policy Perspective on Global Energy*, „International Studies Perspectives” 2012, t. 13, nr 1.
- Goodin R.E., Dryzek J.S., *Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics*, „Politics and Society” 2006, t. 34, nr 2.
- Habermas J., *Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research*, „Communication Theory” 2006, t. 16, nr 4.
- Hausner J., *Polityka a polityka publiczna*, „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 1 (1).
- Hood C., *The ‘New Public Management’ in the 1980s: Variations on a Theme*, „Accounting, Organizations and Society” 2005, t. 20 (2–3).
- Kałężna K., Rosicki R., *Wymiary bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Poznań 2010.
- Karlsson-Vinkhuyzen S.I., Jollands N., Staudt L., *Global Governance for Sustainable Energy: The Contribution of a Global Public Goods Approach*, „Ecological Economics” 2012, t. 83.

- Knill C., Tosun J., *Policy-making*, [w:] *Comparative Politics*, red. D. Caramani, Oxford 2020.
- Kozaczka D., *Polityki publiczne jako proces*, „Zoon Politikon” 2016, nr 7.
- Krahmann E., *National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many*, „Global Governance” 2003, t. 9, nr 3.
- Lundin M., Öberg P., *Expert Knowledge Use and Deliberation in Local Policy Making*, „Policy Sciences” 2014, t. 47, nr 1.
- Macleavy J., Gay O., *The Quango Debate*, „House of Commons Research Paper” 2005, nr 05/30.
- Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernizacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, red. J. Czaputowicz, Warszawa 2008.
- Mayntz R., *Steering*, [w:] *Handbook on Theories of Governance*, red. C. Ansell, J. Torfing, Cheltenham–Northampton 2016.
- Naurin D., *Most Common when Least Important: Deliberation in the European Union Council of Ministers*, „British Journal of Political Science” 2010, t. 40, nr 1.
- Pietrzyk-Reeves D., *Sfera publiczna, czyli o publicznym używaniu rozumu*, „Politeja” 2004, nr 1.
- Podraza A., *Problemy i zagrożenia a rozwój koncepcji bezpieczeństwa energetycznego*, [w:] *Bezpieczeństwo energetyczne. Koncepcje, wyzwania, interesy*, red. J. Gryz, A. Podraza, M. Ruszel, Warszawa 2018.
- Rewizorski M., *Globalne zarządzanie energetyczne*, [w:] *Encyklopedia globalnego zarządzania ekologicznego i energetycznego*, red. M. Rewizorski, K. Bieniek, Poznań 2018.
- Rewizorski M., *Globalizacja i jej przeciwnicy*, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1.
- Rewizorski M., *Od Waszyngtonu do Osaki. Zagadnienie cyfryzacji w agendzie Grupy Dwudziestu*, „Przegląd Politologiczny” 2023, nr 1.
- Rewizorski M., *Ubóstwo energetyczne jako wielopoziomowy problem społeczny*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2023, nr 31.
- Sabatier P.A., Weible C. (red.), *Theories of the Policy Process*, Boulder 1999.
- Steiner J. i in., *Deliberative Politics in Action: Analysing Parliamentary Discourse*, Cambridge 2004.
- Szarfenberg R., *Polityka publiczna – krótkie wprowadzenie*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2016, http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/polityka_publiczna.pdf.
- Szumowski W., *Próba identyfikacji zakresu i zasad koncepcji dobrego rządzenia*, „Zeszyty Naukowe UEK” 2017, nr 2 (962).
- Woźnicki J., *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „Nauka” 2012, nr 1.
- Zybała A., *Polityki publiczne*, Warszawa 2012.