

Agnieszka Rothert

Wielopoziomowość władzy sieci

SŁOWA KLUCZOWE:

globalizacja, lokalność, deterytorializacja, rządzenie, sieci, aktorzy prywatni i publiczni, legitymizacja, odpowiedzialność, uczestnictwo

Wprowadzenie

Procesy globalizacji spowodowały zamazywanie się granic czasowo – przestrzennych. A. Giddens zwraca uwagę na „intensyfikację relacji społecznych o zasięgu światowym, dzięki której oddalone od siebie miejsca stają się tak powiązane, że wydarzenia w jednym miejscu wpływają na inne, które rozgrywają się w miejscach oddalonych setkami kilometrów i odwrotnie”¹. Z. Bauman zwraca uwagę na to, że w globalizacja oznacza nieokreśloność, kapryśność i autonomiczność charakteru świata, a także brak centrum, brak pulpitu operatora. Globalizacja to nic innego jak *nowy nieporządek świata*². Procesy globalizacji implikują zwiększenie i zagęszczenie przekraczających granice interakcji, które wciągają prawie wszystkie społeczeństwa, państwa, organizacje, grupy podmiotów i jednostki – oczywiście w różnym stopniu zaangażowania – w złożony system wzajemnych zależności.

Następuje również przyspieszenie i natychmiastowość działań politycznych, co jest wynikiem globalnego obiegu informacji i roli mass mediów relacjonujących wydarzenia na żywo. Powoduje to także upowszechnienie się konkretnych koncepcji politycznych, a co za tym idzie

¹ A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford 1990, s. 64.

² Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 5–6.

konsekwencje decyzji i działań politycznych rozprzestrzeniają się i nabierają charakteru ogólnoswiatowego. Świat jest coraz trudniej podzielić w sposób wyraźny na sferę lokalną i globalną, krajową i międzynarodową. Systemy państwowe „wyciągają” się w kierunku ponadnarodowym i „rozciągają się” na bok we współpracy ze sektorem prywatnym. „Cechami charakterystycznymi zachodzących zmian jest różnicowanie się strony podmiotowej i przedmiotowej rządzenia, połączone z załamywaniem się monopolu państw i rządów oraz kształtowaniem się wielopoziomowego, wielopasmowego i wielocentrycznego modelu rządzenia, w którym aktywnymi podmiotami (niepaństwowymi aktorami określanymi nieraz terminem *non-state actors*) stają się również podmioty zlokalizowane poniżej i powyżej poziomu państwowego (w tym przede wszystkim niepaństwowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje ponadnarodowe oraz globalne korporacje finansowe i gospodarcze)”³.

Świat się także „zmniejszył”. Ośrodki władzy mogą być oddalone o całe kontynenty od tych, którzy są tej władzy poddani. Nie jest zatem możliwe określenie, gdzie jest ulokowana władza, o ile poprzestaje się na oglądzie okoliczności lokalnych. Musimy odejść od analizowania rzeczywistości politycznej przez pryzmat państwa, ponieważ jasnym staje się, że nowa wyłaniająca się era charakteryzuje się interakcją między globalnością i lokalnością, a także rosnącą deterytorialnością, co oznacza tworzenie się „ponadterytorialnych” relacji międzyludzkich. Rozprzestrzenianie się różnych ponadpaństwowych, ponadgranicznych powiązań likwiduje coś, co nazywane jest „terytorializmem” – sytuację, w której geografia polityczna i społeczna jest określana terytorialnie. Przy czym podobnie jak w przypadku państwa nie chodzi tu o to, że terytorium nie odgrywa już żadnej roli (bo tak nie jest), ale że staje się częścią naszej geografii⁴.

Akcja

„Epoka globalizacji stwarza wiele możliwości dla milionów ludzi na całym świecie. (...) Globalne rynki, globalna technologia, globalne idee i globalna solidarność mogą wszędzie wzbogacić ludzkie życie, w dużym stopniu poszerzają ludzkie wybory. Rosnąca współzależność

³ G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 67.

⁴ J.A. Scholte, *What is Global about Globalization*, [w:] D. Held, A. McGrew (ed.), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, s. 85.

ludzkich losów wymaga wspólnych wartości i wspólnego zaangażowania rozwojem każdego człowieka”⁵. Jednakże konieczna jest likwidacja istniejących nierówności rozwojowych. Po drugie, globalizacja niesie ze sobą nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa wszystkich ludzi, m.in. niestabilność finansową i brak bezpieczeństwa ekonomicznego, utratę bezpieczeństwa zatrudnienia i zarobku, zagrożenia zdrowotne, zagrożenia ekologiczne, brak poczucia bezpieczeństwa osobistego, niestabilność polityczną⁶.

Globalizacja jest pełna sprzeczności. Globalne sieci komunikacji i współzależności ekonomiczne otwierają przed nami wizje globalnej ludzkiej wspólnoty. Miliony ludzi przekraczają granice, tymi samymi drogami podążają również rozmaite zagrożenia – wirusy, choroby, ale też zorganizowana przestępczość i terroryści. Ponad granicami państwowymi przepływają bająnskie sumy pieniędzy, lecz do biednych krajów i do ludzi potrzebujących dociera zaledwie znikoma ich część. Entuzjaści uważają, że globalizacja jest tym, co pokona nierówności i nieprawości, krytycy zaś podkreślają, że globalizacja to nowa forma imperializmu, rozprzestrzeniającego wyzysk kobiet, mniejszości, biednych, niszcząca środowisko naturalne i lokalne kultury, pogłębiająca globalne nierówności społeczne.

Zyski i straty wynikające z procesów globalizacji są nierówno rozłożone, zaś polityka zwiększająca korzyści płynące z globalizacji, a polityka zmniejszająca zagrożenia jest niezwykle trudna, gdyż instytucja przeznaczona do takich zadań – suwerenne państwo, nie jest w stanie poradzić sobie z wyzwaniem w pojedynkę. Państwa muszą niejako wydobyć się z gorsetu suwerenności, który ciśnie, gdy ma się do czynienia z problemami nie uznającymi granic. Postsuwerenne wyzwania wymagają postsuwerennych rozwiązań, a konsekwencje są nieuchronne. Sektor prywatny rozwinął się w takim stopniu (często wskutek polityki państwa), że obecnie nawet w najbogatszych krajach staje się potężniejszy niż sektor publiczny. By sprostać globalnym problemom państwa kontraktują usługi i działania, tworząc sieci współpracy z sektorem prywatnym – organizacjami pozarządowymi, wielonarodowymi korporacjami, innymi państwami i organizacjami międzyrządowymi. Państwa wchodzą w relacje partnerstwa dobrowolnie i świadomie, lecz niezamierzonym efektem

⁵ *Human Development Report 1999*, raport Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju, cyt. [za:] D. Held, A. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, s. 423.

⁶ Tamże, s. 424–428.

ubocznym jest dyfuzja władzy, autonomii i suwerenności oraz uznanie i legitymizacja innych podmiotów.

Rozproszony charakter problemów i kwestii przysparza rozmaite trudności w ich rozwiązywaniu. Ich globalna natura wymaga współpracy wielu różnorodnych podmiotów, a złożona struktura komplikuje koordynację działań aktorów państwowych i pozapaństwowych. Tworzy się środowisko różnych interesów, możliwości i form. Im więcej grup jest włączonych do procesu politycznego tym więcej możliwości, że coś pójdzie nie tak. Brytyjski minister ds. środowiska podkreśla konieczność sprostania ponadgranicznym problemom, dzielenia się ryzykiem. Ochrona środowiska pokazuje to dobitnie – zanieczyszczenia, globalne ocieplenie, dziura ozonowa, wymieranie gatunków – nie znają granic. Wedle niego nie jest to „utrata zdolności”, ale zmiana kierunku interwencji publicznej. I chociaż działania z poziomu krajowego przenoszą się na poziom międzynarodowy, to nie wykształciły się jeszcze instytucje do tego potrzebne. Nowe partnerstwo między rządem, biznesem i społeczeństwem obywatelskim wymaga od nas nowej odpowiedzialności, uczenia się od siebie nawzajem⁷.

Żyjemy w czasach głębokiej transformacji, w której następuje erozja suwerennego państwa narodowego i wyłaniają się inne formy rządzenia, zbiorowe działania na poziomie makro, będące przecież wynikiem zmian zachodzących na poziomie mikro. „Obywatelska rewolucja jednostkowa” jest wynikiem zmian świadomościowych, rosnących umiejętności politycznych i zdolności do angażowania się w różnorodne działania polityczne. Inaczej rzecz ujmując, obywatelstwo ulega zmianie wraz ze zmieniającym się otoczeniem. Trudno sobie wyobrazić, że rosnąca złożoność i współzależność procesów globalnych nie ma wpływu i nie wynika z aktywności i interakcji jednostek, które tworzą zbiorowości społeczne. Dziś ludzie są „podłączeni”, potrafią zdobywać informacje, oceniać, porównywać, znajdować alternatywne źródła informacji, potrafią też mobilizować się wokół wspólnych celów na dużą skalę. Byłoby czymś dziwnym, gdyby ludzie nie uczyli się, nie stawali się coraz bardziej skomplikowani, adaptując się tym samym do rosnącej złożoności świata. Następuje naturalny proces ewolucji społecznej, adaptacja do zmieniających się okoliczności. „Ludzie stają się coraz bardziej kompetentni w ocenie swojego miejsca w przestrzeni międzynarodowej oraz w ocenie tego, w jaki sposób zagregować zacho-

⁷ M. Cusimano-Love, *Global Problems, Global Solutions*, [w:] M. Cusimano-Love (red.), *Beyond Sovereignty. Issues for a Global Agenda*, Boston 2007, s. 9.

wania by przyniosły odpowiednie rezultaty”⁸. A zatem „nie przypadkiem ulice wielu miast na świecie wypełniły tłumy domagające się zmian”⁹.

Jednakże nie należy zbyt pochopnie sądzić, że ewolucyjna adaptacja społeczna musi prowadzić w sposób automatyczny w kierunku większej demokratyzacji. Istota zjawiska polega nie na tym, że następuje tworzenie się zbiorowości, które łączą wspólne wartości lecz na tym, że mają większą umiejętność rozpoznawania i artykułowania swoich wartości. To zmiana o charakterze globalnym, gdyż dotyczy zarówno fundamentalistów islamskich, wiejską ludność krajów azjatyckich i wyrobionych politycznie obywateli demokracji zachodnich¹⁰.

Codziennie mamy dowody na rosnące skomplikowanie społeczne w postaci zwiększającej się mobilności technologii komunikacyjnych. Codziennie też ludzie są konfrontowani z lokalną złożonością społeczną, ekonomiczną i polityczną, z korkami ulicznymi, z brakiem wody, z kryzysem finansowym, z konfliktami na tle rasowym, z falami uchodźców i groźbą terroryzmu. Przy czym nie znaczy to, że wszyscy ludzie na świecie mają takie same umiejętności i zdolność do poruszania się w przestrzeni politycznej. Asymetria pozostaje – bogaci mają więcej możliwości niż ludzie biedni. Natomiast całościowa zmiana w zachowaniach ma znaczenie dla transformacji systemowej. Elity nadal kontrolują zasoby, procesy komunikacji i procesy podejmowania decyzji, lecz nacisk społeczny jest coraz bardziej wymagający, precyzyjny i wymagający¹¹.

Akcje protestacyjne, jakie odbyły się w Seattle podczas szczytu Światowej Organizacji Handlu (WTO) w listopadzie 1999 roku, a które były początkiem całej serii protestów organizowanych przez ruch alterglobalistów, wskazuje na rosnącą świadomość i zapotrzebowanie społeczne na większą przejrzystość, reprezentację i regulacje w warunkach potęgującej się globalizacji. Masowy protest w Seattle nie pojawił się oczywiście znikąd. Był efektem długiego łańcucha wydarzeń, kampanii, działalności ruchów społecznych, wywodzących się z akcji protestacyjnych lat 60. Ewolucja nowych ruchów społecznych przyniosła jednak istotne zmiany, przede wszystkim wytworzyła się nowa globalna perspektywa wśród uczestników ruchów. Ruchy społeczne lat 60. miały charakter globalny, akcje protestu

⁸ J.N. Rosenau, *Sovereignty In a Turbulent World*, [w:] G.M. Lyons, M. Mastanduno (red.), *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, Baltimore 1995, s. 204.

⁹ J.N. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume: globalization and governance*, New York 2006, s. 38.

¹⁰ Tamże, s. 39.

¹¹ Tamże.

odbywały się w zasadzie wszędzie, poza Antarktydą¹². Kiedy przyglądamy się ruchowi alterglobalistów to nie jest to solidarność i wsparcie rozprzestrzenione geograficznie, ale walka polityczna prowadzona globalnie przez globalną sieć. Właściwie sieć sieci, zróżnicowany ruch ruchów sprzeciwiający się logice i kierunkowi globalizacji w wydaniu wielkich korporacji, urynkowieniu wszelkich procesów, także społecznych oraz asymetrycznej liberalizacji gospodarczej prowadzonej pod egidą grupy G8, Światowej Organizacji Handlu (WTO), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), Banku Światowego (WB) i innych organizacji międzynarodowych. Demonstracje w Seattle rozpoczęły całą serię protestów – wydarzeń, których geograficzna choreografia była odbiciem spotkań na szczytach władzy, w których uczestniczyła ogromna rzesza publiczności, połączonych sprzeciwem wobec wartości i interesów nowego porządku globalnego¹³. Odbłyły się w akcje przeciw MFW w kwietniu 2000 roku, i wkrótce potem, na jesieni w Pradze. W 2001 r. w ramach *People Global Action* (PGA)¹⁴ zorganizowano konferencje planujące w USA, Włoszech i Boliwii, przeprowadzono pięć potężnych kampanii, mobilizując uczestników do działania na trzech kontynentach: pierwsze Światowe Forum Społeczne (WSF) w Porto Alegre w Brazylii, gdzie zebrało się ponad 20 000 uczestników z całego świata; na wiosnę 2001 roku działacze ruchu z Kanady i USA zablokowali szczyt strefy wolnego handlu obu Ameryk w Quebecu. W Europie aktywiści przemieszczali się z jednej manifestacji na drugą, najpierw akcja związana ze szczytem Unii Europejskiej w Szwecji, potem burzliwe wystąpienia podczas szczytu G8 we Włoszech. Atak na World Trade Center 11 września 2001 roku utrudnił organizację masowych protestów, tym niemniej podejmowane były rozmaite działania, jak chociażby spotkania w Indiach (125000 osób) w 2004 roku, w Brazylii (150000 osób) w 2005 roku. Prowadzone były na całym świecie akcje skierowane przeciw wielonarodowym korporacjom, w Meksyku w 2003 roku, w Rosji w 2006 roku, w Japonii w 2008 roku¹⁵.

Działania przeciw ponadnarodowym instytucjom i prowadzenie ich na poziomie globalnym wynikają z przemieszczania się władzy. Uczestnicy ruchów społecznych zdają sobie sprawę z tego, że proces podejmowania decyzji przenosi się, odbywa się w coraz mniejszym stopniu w for-

¹² M. Maeckelbergh, *The Will of the Many. How the Alterglobalisation Movement is Changing the Face of Democracy*, New York 2009, s. 9.

¹³ M. Castells, *Communication power*, Oxford, New York 2009, s. 339.

¹⁴ Ponadnarodowa przestrzeń debaty i uczestnictwa, w postaci rozmaitych spotkań i konferencji.

¹⁵ M. Maeckelbergh, *The Will of the Many...*, s. 10.

malnych demokratycznych strukturach państw narodowych, że rośnie ekonomiczna współzależność państw i wielkich korporacji, że rośnie autonomia władzy wykonawczej w ramach państwa właśnie ze względu na wzrost znaczenia relacji z instytucjami i strukturami rządu na poziomie globalnym. Tradycyjne kanały wpływu na rządy (*via* parlament i partie polityczne) wydają się nieefektywne i mało pociągające. Ruch alterglobalistów mobilizuje różnorodną sieć grup i jednostek na poziomie globalnym.

Niewątpliwie ruchy społeczne stanowią *continuum* aktywności społecznej (nawet gdy jest przez długi czas uśpiona), jednakże na skalę i zakres działań dzisiejszych ruchów wpływ miała transformacja technologiczna i organizacyjna o charakterze sieciowym, której spoiwem czy elementem konstytutywnym jest komunikacja.

Transformacja jest procesem naturalnym, zmianę społeczną cechuje wielowymiarowość. Związana jest z przemianą w sposobie postrzegania, myślenia zarówno jednostek jak i całych zbiorowości. Wszelkie zmiany w zachowaniach i działaniach społecznych nie pozostają bez wpływu na wartości, normy i instytucje społeczne, polityczne. Instytucje wynikają z wcześniejszych praktyk społecznych, te zaś są emanacją relacji władzy. Instytucje są zatem odbiciem stosunków władzy, wytworem kompromisu politycznego i ścierania się różnych interesów i wartości. „Interakcja między zmianą kulturową a zmianą polityczną tworzy zmianę społeczną. Zmiana kulturowa oznacza zmianę wartości i przekonań społecznych na tak dużą skalę, że obejmuje całość społeczeństwa. Zmiana polityczna oznacza, że instytucje przesiąkają nowymi rozprzestrzeniającymi się kulturowo wartościami. Oczywiście żaden proces zmiany społecznej nie następuje całościowo i natychmiastowo. Zmian jest wiele i przechodzą w odmiennym tempie w różnych grupach, na różnym terenie i w różnych miejscach. Zbiór tych wszystkich zmian, włącznie z ich sprzecznościami, zbieżnościami i rozbieżnościami tworzy tkanę zmiany społecznej. Zmiany nie są automatyczne. Wynikają z woli aktorów społecznych, którzy zgodnie ze swoimi zdolnościami emocjonalnymi poznawczymi wchodzą w interakcje ze sobą nawzajem oraz ze swoim otoczeniem”¹⁶.

Komunikacja jest tym, co formuje ruchy społeczne, to proces powiązywania jednostek w grupy. „Tworzenie się wspólnoty nie jest zdalnie sterowane przez centrum dowodzenia, nie jest też wykwitem spontanicznej harmonii wśród jednostek, wyłania się w przestrzeni *pomiędzy*,

¹⁶ M. Castells, *Communication power*, Oxford, New York 2009, s. 300.

w społecznej przestrzeni komunikacji”¹⁷. Manuel Castells zwraca uwagę, że sieci komunikacyjne przyczyniają się do zmiany społecznej, tworząc tym samym nową przestrzeń publiczną. Tworzenie się nowej świadomości społecznej, dotyczącej na przykład ekologii i globalizacji, jest wynikiem działalności sieci ruchów społecznych, wykorzystujących nowe technologie komunikacyjne (w tym Internet) do mobilizacji, koordynacji i działalności¹⁸.

Inaczej rzecz ujmując, sieciowość i złożoność interakcji społecznych prowadzi do wyłaniania się nowej publicznej przestrzeni rządzenia, która charakteryzuje się „miękkimi” sposobami sterowania procesami decydowania i co za tym idzie tworzenia regulacji. Negocjacje, perswazja konstytuują takie niehierarchiczne sposoby dochodzenia do decyzji, tworzenia zasad i regulacji. Globalizacja, albo raczej jej skutki, stanowi kontekst sytuacyjny. Kwestie i problemy społeczne, ekonomiczne i ekologiczne narastają i wymagają reakcji, której nie są w stanie zapewnić ani poszczególne państwa ani istniejący międzynarodowy system regulacji¹⁹. Co więcej sugestia, że przydałyby się regulacje dotyczące transnarodowych problemów społecznych, ekologicznych czy jeszcze innych, napotyka na zdecydowany opór. Podkreśla się, że prawo międzynarodowe jest adekwatne w odniesieniu do handlu czy finansów, ale zupełnie nie do zastosowania do kwestii poza ekonomicznych. Jednakże problem regulacji na poziomie globalnym jest czymś, z czym przyjdzie nam się zmagać w najbliższej przyszłości.

Po II wojnie światowej regulacje na poziomie międzynarodowym były wynikiem negocjacji międzyrządowych, w wyniku których podpisywano umowy i traktaty. W zasadzie prawie nie istniały inne drogi tworzenia formalnych regulacji ponadpaństwowych. Podmioty pozapaństwowe miały co prawda dostęp i mogły wywierać wpływ na różne organizacje międzynarodowe (np. na niektóre agendy ONZ), lecz w sposób mocno ograniczony. Ostatnimi czasy restrykcje uczestnictwa organizacji pozarządowych są mniejsze, ale nadal dopuszczenie dotyczy tylko niektórych spotkań (np. Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu), a możliwość brania udziału w dyskusjach i podejmowaniu decyzji jest znikoma.

¹⁷ M. Hardt, A. Negri, *Multitude*, London 2004, s. 222.

¹⁸ M. Castells, *Communication power*, Oxford, New York 2009, s. 303.

¹⁹ R.D. Lipschutz, C. Fogel, *Regulation for rest of us' Global civil society and the privatization of transnational regulation*, [w:] R.B. Hall, T.J. Biersteker (ed.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge, New York 2007, s. 116.

Jest też druga strona medalu, gdyż tworzą się różne normy międzynarodowe, jak chociażby w sektorze finansowym, wielokrotnie też zdarzało się, że rozstrzygnięcia WTO brały górę nad prawem krajowym, a zwłaszcza Porozumienie w sprawie Handlowych Aspektów Praw Własności Intelektualnej²⁰ jest czymś, co rzeczywiście działa. Przy czym trzeba zauważyć, że nie wytworzył się żaden zespół zasad – odpowiednik *welfare state*, tyle że na poziomie ponadpaństwowym, który by zapewnił pewien stopień przejrzystości, reprezentatywności i równości w tworzeniu i wprowadzaniu w życie regulacji prawnych. Powszechnie uważa się, że ratyfikacja regulacji międzynarodowych przez krajowe parlamenty jest tym, co zaspokaja potrzebę udziału społecznego²¹.

Przełom wieków XX i XXI przyniósł zmiany w uczestnictwie politycznym aktorów pozapaństwowych. Samo w sobie takie uczestnictwo nie jest czymś nowym, to co zdumiewa to zasięg i zakres działalności ponadnarodowych organizacji pozarządowych na wszystkich poziomach procesu politycznego. Nie chodzi tu tylko o zaangażowanie i aktywność na poziomie międzynarodowym, tworzenie ponadpaństwowych sieci i sojuszy, lecz o współtworzenie coraz większej liczby publiczno-prywatnych i prywatnych „transnarodowych reżimów” w celu porządkowania negatywnych przejawów zjawisk ekologicznych i społecznych. Podmioty społeczne pełnią szereg ról – obserwatorów przy wyborach, doradców przy projektach ONZ, twórców i realizatorów różnorodnych norm i regulacji²². Wiele z tych prywatnych organizacji stworzyło liczne programy mające na celu poprawienie standardów ekologicznych, do których muszą dostosowywać się producenci. Organizacje te roszczą sobie prawo do reprezentowania interesu publicznego. Przejmują funkcje zazwyczaj wypełniane przez regulacje rządowe, mogą też wpływać lub zmieniać programy rządowe dotyczące ochrony środowiska. Stanowi to wyzwanie dla monopolu regulacji prawnych państwa, uprawnienie do tworzenia regulacji zostaje rozproszone na wiele podmiotów, chociaż koncentruje się na specyficznych kwestiach i problemach. Taki rodzaj prywatnej władzy pojawia się, ponieważ podmioty prywatne, zwłaszcza organizacje pozarządowe, przejmują odpowiedzialność, której inne podmioty (także państwowe) nie chcą ponosić. Władza organizacji pozarządowych opiera się na fachowej wiedzy i umiejętnościach – prywatne organizacje wydają „eko

²⁰ *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS* – stanowi załącznik do Porozumienia w sprawie utworzenia Światowej Organizacji Handlu (WTO).

²¹ R.D. Lipschutz, C. Fogel, *Regulation for rest of...*, s. 116.

²² Tamże, s. 117.

marki” (etykietę ekologiczności), certyfikaty i ustanawiają ekologiczne standardy leśne, a wszystko to jest uznawane przez firmy producenckie²³. „Prywatne programy regulacji w zakresie ochrony środowiska potencjalnie mogą transformować polityczne instytucje krajowe i międzynarodowe, poprzez zmianę miejsca, dynamiki treści procesu podejmowania decyzji politycznych”²⁴.

Można się zastanawiać, jakie są przyczyny wyłaniania się takich procesów normotwórczych. Być może koszty globalizacji dla wielu grup społecznych są na tyle duże, że konieczna jest pewna interwencja. Ciekawszym i może trafniejszym wydaje się być spostrzeżenie, że pojawia się coś co nazywane zostało „autorytetem moralnym” – zadziałania mechanizmu sprawiedliwości społecznej na poziomie międzynarodowych zachowań i instytucji. Wobec tego, że państwa uciekają od kwestii sprawiedliwości społecznej, wytwarzają się struktury władzy o charakterze moralnym poprzez rozmaite prywatne projekty i kampanie.

Możemy zatem założyć, że mamy do czynienia z wytwarzaniem się swoistego systemu zbiorowego rozwiązywania problemów. Zmienia się konstrukcja państwa, ponieważ narodowy szczebel państwa traci monopol na dostarczanie dóbr publicznych, a państwowość ulega rozwarstwieniu, przypominając coraz bardziej skomplikowaną sieć powiązań na wielu poziomach. Nie możemy już po prostu powiedzieć, że państwa rozwiązują kwestie polityczne samodzielnie lub w porozumieniu z innymi państwami, nie dostrzegając przy tym rosnącego zaangażowania różnego rodzaju podmiotów społecznych. Niewątpliwie powstają nowe sposoby rządzenia – niehierarchiczne, sieciowe i kooperacyjne. Procesy globalizacji zatem otwierają szereg możliwości dla ruchów społecznych i innych form zaangażowania politycznego, ale z drugiej strony może to prowadzić do rozpadu istniejących zespołów przekonań, wartości i zachowań. Wyłania się wielopoziomowy układ działań politycznych, konstrukcja składająca się z państw, instytucji międzynarodowych, organizacji i sojuszy ponadnarodowych, lokalnych wspólnot, sieci ruchów i komunikacji społecznej. Następuje dezagregacja globalnego zarządzania problemami pozakrajowe i międzypaństwowe instytucje, odpowiedzialność i władza w znaczeniu funkcjonalnym rozprasza się na poziom lokalny i regionalny oraz poziom globalny. Tworzy się heterogeniczna struktura powiązań „wielu z wieloma”, władza ulega decentralizacji, często nabiera wyspecjalizowanego charakteru, tzn. ogniskuje się na konkretnych kwe-

²³ Tamże.

²⁴ E.E. Meidinger, [w:] R.D. Lipschutz, C. Fogel (red.), *Regulation for rest of...*, s. 117.

stiach i problemach. Ośrodki władzy wyłaniają się tam, gdzie powstaje próżnia, gdzie nikt nie chce wziąć na siebie odpowiedzialności. Władza zaś opiera się na umiejętnościach i fachowości, jaką dysponują sieci organizacji pozarządowych.

Reakcja

Zgodnie z wewnętrzną logiką rozwoju systemów złożonych, następuje proces rozpraszania rządu, tworzący nowy, polityczny pionowy i poziomy rząd sieci, współpracujących ze sobą rozstrzelonych instytucji państwowych i organizacji. W całości rządzenie przypomina skomplikowaną mozaikę interakcji, gdzie rządy wchodzą w relacje nie tylko między sobą, ale również z miriadą krajowych i ponadnarodowych aktorów reprezentujących różnorodne interesy. Co może wynikać z gęstniejącej sieci połączeń i powiązań, rozciągania ekonomicznej, społecznej oraz politycznej działalności poza granice państwa – nowe globalne mechanizmy polityczne?

Świat w coraz większym stopniu zaczyna przypominać ogromną i gęstniejącą pajęczynę. Rozwijają się sieci terrorystyczne, handlarzy bronią, handlarzy żywym towarem, handlarzy narkotyków, sieci prania brudnych pieniędzy i innej mniej lub bardziej wymyślnej przestępczości. Rządzący również tworzą sieci – wymiany informacji, koordynacji działań (na przykład w zwalczaniu przestępczości) rozwiązywania wspólnych problemów (takich jak chociażby ochrona środowiska). Sieci rządzenia to cecha charakterystyczna światowego porządku w XXI wieku. Przełom wieku i procesy globalizacji przyniosły nam rozwój sieci na wielu poziomach, państwowym, regionalnym i ponadnarodowym. Sieci mają charakter wielosektorowy, ponieważ tworzą ponadpaństwowe pomosty pomiędzy sektorem publicznym (władze państwowe, regionalne, lokalne i grupy międzyrządowe) a sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim.

Rządy poszczególnych państw mają coraz większy kłopot z samodzielny tworzeniem i realizowaniem polityki ze względu na globalizację, imigrację i nowe technologie informatyczno-komunikacyjne. Konstrukcja ponadnarodowych i globalnych sieci powiązań pomiędzy korporacjami, rządami, pozarządowymi, międzynarodowymi organizacjami, koalicjami elit może mieć dogłębny wpływ na nowy ład, ponieważ przekracza granice sfery publicznej i prywatnej, granice i interesy narodowe. To sieci, a nie państwo, stają się dominującym czynnikiem zarówno na poziomie kra-

jowym, jak i międzynarodowym²⁵. „Rządzenie zaczyna zastępować rząd, nieformalne sieci koordynacji zastępują formalne struktury dominacji. (...) Można nawet przypuszczać, że wielopoziomowy system rządzenia złożony z aktorów zbiorowych, z władzą nakładającą się na siebie, mógłby być równie skuteczny funkcjonalnie jak system zcentralizowany”²⁶.

Szereg wątpliwości budzi to, czy niekontrolowana decentralizacja i niekontrolowane sieci mogą zastąpić znany nam porządek międzynarodowy wyznaczany prawem i zobowiązaniami; co jest rozumiane pod pojęciem rządzenia w skali globalnej? „Rząd” oznacza władzę o charakterze formalnym i możliwość zastosowania przymusu, „rządzenie” zaś niekoniecznie musi opierać się na dominacji, przymusie, chodzi o realizowanie pewnych wspólnych celów. Dziś w systemie rządzenia traktowanego w kategoriach ponadnarodowych biorą udział nie tylko poszczególne państwa, ale także organizacje pozarządowe, grupy interesów, świat nauki, sektor prywatny (korporacje ponadnarodowe i globalny rynek kapitałowy). Rosnąca rola nieformalnych aktorów określa niehierarchiczną strukturę nowego układu²⁷. Co to jest rządzenie? Rząd i rządzenie oznaczają pewien system zasad. W przypadku rządu mówimy o układzie instytucjonalnym, rządzenie natomiast jest szerszym pojęciem. Rządzenie obejmuje zbiorową zdolność do działania, realizowania funkcji społecznych. Jest procesem społecznym odbywającym się w wielu miejscach, w różnym (choć czasem i w tym samym czasie), w którym biorą udział różnorodne organizacje. „W przeciwieństwie do rządu rządzenie nie musi się odnosić do szerokiej palety spraw, często tak jest, ale wiele procesów rządzenia dotyczy jednej kwestii”²⁸. W oczywisty sposób chodzi tu o mechanizm sterowania rozumiany nie jako rząd wyznaczający politykę i pozwalający innym ją realizować, ale o proces negocjacji politycznych partnerów z różnych sektorów: rządowego, publicznego, prywatnego i wolontariatu. Przy czym procesy te mogą mieć charakter formalny (mają legitymację instytucjonalno-prawną) i nieformalny (mechanizmu miękkiej władzy). Tak rozumiane mechanizmy sterowania mogą być równie skuteczne lub nieskuteczne, jak działania rządu²⁹.

²⁵ D. Ronfeldt, *Cyberdemocracy, Cyberspace, Cyberlogy*, Santa Monica 1991, s. 77–78.

²⁶ R.D. Lipschutz, J. Meyer, *Global Civil Society and Global Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*, Albany 1996, s. 252.

²⁷ W.H. Reinicke, F.M. Deng, *Critical Choices: The United Nations, Networks and Future of Global Governance*, Ottawa 2000.

²⁸ J. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume2: globalization and governance*, Routledge, London, New York 2006, s. 180.

²⁹ Tamże, s. 181.

Cechy charakterystyczne rządzenia:

1. Wielość ośrodków decyzyjnych, struktur jest tak skonstruowana, by zarządzać konfliktami społecznymi bez suwerennego centrum rządzenia. Nie istnieje wyraźna hierarchia, co nie znaczy, że struktury rządzenia nie mogą być wpasowane w sformalizowane formy hierarchiczne. Krótko mówiąc jest strukturą sieciową.
2. Struktura ma charakter otwarty i płynny, co oznacza brak terytorialności i dostęp różnorodnych aktorów oraz to, że skutki decyzji mają charakter rozproszony.
3. Podmiotami rządzenia są eksperci, przedstawiciele rządu i administracji rządowej, przedstawiciele sektora prywatnego (biznes, wolontariat).
4. W procesach i sieciach decyzyjnych kwestie i preferencje są określane przez aktorów zbiorowych.
5. Funkcjonują różne sposoby kontroli i koordynacji. Dominują negocjacje. Ważnym czynnikiem jest dochodzenie do kompromisu, uczenie się od siebie nawzajem. Jednakże współpraca przeplata się z rywalizacją.
6. Wszystko to razem wzięte prowadzi do wytwarzania się mniej formalnych sposobów podejmowania decyzji w ramach struktur, które nie są zbyt przejrzyste dla opinii publicznej i nie przystają do tradycyjnych instytucji demokracji przedstawicielskiej. Właściwie rządzenie oznacza osłabienie inicjatywy i kontroli parlamentarnej, legislatura pełni funkcję ratyfikacyjną³⁰.

Z racji faktu, że mamy do czynienia z siecią, elastyczną, zróżnicowaną i otwartą, w odniesieniu do rządzenia pojawia się określenie „rządzenia bez rządu”. Odpowiada ono tylko po części prawdzie, gdyż rządzenie nie polega tylko na nieformalnych interakcjach podmiotów publicznych i prywatnych. Instytucje są istotne i w gruncie rzeczy rządzenie odbywa się w „cieniu hierarchii”, co więcej – charakterystyczna dla państwa piramida procesu decyzyjnego może wpływać w istotny sposób na skuteczność interakcji między podmiotami publicznymi i prywatnymi³¹. A zatem, instytucje są ważne³², bo określają kwestie związane z legitymizacją,

³⁰ A. Benz, Y. Papadopoulos, *Governance and Democracy*, [w:] A. Benz, Y. Papadopoulos (ed.), *Governance and Democracy*, London, New York 2007, s. 2–3.

³¹ T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership: effective and legitimate tools of transnational governance?*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (ed.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007, s. 196–197.

³² Sądzę, że powinno to zadowolić w jakimś chociaż drobnym stopniu wszystkich zwolenników neoinstytucjonalizmu, bo przecież to stanowi motyw przewodni tegoż podejścia.

z uprawnieniami do decydowania, czynią zachowania polityczne przewidywalnymi i przejrzystymi, łączą rządzących z rządzonymi. Dlatego też, rządzenie to nie jest polityka poza państwem, lecz tworzenie powiązań: na poziomie krajowym i regionalnym, to państwo tworzy instytucjonalne ramy dla rządzenia, na poziomie europejskim czy międzynarodowym, krajowe instytucje polityczne mają wpływ na tworzące się powiązania między podmiotami z państw członkowskich i innymi prywatnymi lub ponadnarodowymi podmiotami, do tego dołączają się instytucje europejskie i „reżimy międzynarodowe”³³.

A zatem, pomimo że państwa mają potężne narzędzia rządzenia to zmieniające się okoliczności wewnętrzne i zewnętrzne wymuszają rekonfiguracje i rozkorzenianie się władzy poza granice państwowe. Ale oprócz tego, wytwarzają się sieci wielosektorowe jako sposób współpracy i współdziałania w rozwiązywaniu wielu kwestii, które mają charakter ponadgraniczny, takich jak chociażby czyste środowisko, zdrowie czy bezpieczeństwo. Konieczne są sieci międzyrządowe, lecz współpraca i współdziałanie muszą obejmować także organizacje międzynarodowe, społeczeństwo obywatelskie i biznes. Ponieważ rośnie rola aktorów pozarządowych w tworzeniu polityki, wytwarzają się reżimy polityczne charakteryzujące się aktywnym zaangażowaniem uczestników publicznych i prywatnych.

Wyłaniają się zatem struktury rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, cechujące się prywatyzacją władzy lub swoistą mieszkanką podmiotów publicznych i prywatnych. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP – *Public-Private Partnership*) nie jest także niczym nowym, jest mechanizmem rządzenia znanym i wykorzystywanym w krajach wysokorozwiniętych. To, co jest nowe i interesujące, to rosnące zaangażowanie i działalność partnerstwa publiczno-prywatnego, takie które wychodzi poza granice państwa. Zajmują się negocjowaniem i ustanawianiem globalnych standardów – na przykład Światowa Komisja ds. Zapór (WCD – *World Commission on Dams*). Tworzą mechanizmy umożliwiające dostarczanie dóbr i usług społecznych. Dobrym przykładem może tu być Globalny Sojusz na Rzecz Szczepionek i Szczepień (GAVI – *Global Alliance for Vaccines and Immunization*), który jest publiczno-prywatnym działaniem na rzecz zwiększenia stopy szczepień dzieci, dostarczenia nowych rodzajów szczepionek oraz funduszy na dokonywanie programu szczepień. Kolejnym przykładem są sieci wielosektorowe w obszarze mikrokredytów, które zrzeszają organizacje pozarządowe, przedstawiciele sektora publicznego oraz banki komercyjne, aby wesprzeć tego rodzaju finan-

³³ A. Benz, Y. Papadopoulos, *Governance and Democracy...*, s. 4.

sowanie. W ramach swojej działalności koordynują przyznawanie niewielkich kredytów w krajach rozwijających się, jednakże nie chodzi tu tylko o usługi czysto finansowe (choć niejednokrotnie przynoszą spore zyski). Ich działalność tworzy skutki socjopolityczne – zmienia sytuację kobiet (wsparcie dla przedsiębiorczości kobiecej), poprawia działalność samorządu na poziomie lokalnym (poprzez finansowanie programów edukacyjnych lub zdrowotnych)³⁴.

Inaczej rzecz ujmując, partnerstwo publiczno-prywatne stanowi formę relacji współpracy pomiędzy rządem, firmami nastawionymi na zysk i prywatnymi organizacjami *non-profit*, spełniającą funkcję tworzenia polityk, produkując nowe typy rządzenia. Rządzenie rozumiane jest w tym przypadku jako kreowanie i implementacja norm i zasad w celu dostarczania usług i dóbr, a które są wiążące dla uczestników³⁵. Odnosi się więc do ponadnarodowych układów instytucjonalnych charakteryzujących się dwiema cechami: po pierwsze, w procesie rządzenia biorą udział poza państwowi aktorzy (firmy, prywatne grupy interesu, organizacje pozarządowe); po drugie, dominują niehierarchiczne sposoby sterowania procesem (negocjowanie, przekonywanie, wzajemne uczenie się)³⁶.

Wydaje się, że sieciowe formy organizacji wykazują zdolności do działania i współpracy pomiędzy różnorodnymi aktorami, niekiedy z przeciwstawnych sobie obozów. Teraz możliwe jest współdziałanie w realizowaniu swoich celów przedstawiciele rządu, wielkich korporacji i organizacji pozarządowych. To właśnie efekt działania słabych więzi, charakterystyczny dla pewnego rodzaju sieci, jest skutecznym mechanizmem przekształcania napięć istniejących między tak różnymi uczestnikami w działania. Zdolność sieci do innowacji i uzyskiwania rezultatów jest pochodną struktury relacji między aktorami. Więzy powinny być luźne, ale na tyle bliskie, by były sterowalne. Główną zaletą sieci, czymś co umożliwi współpracę, jest różnorodność. Kiedy następuje ujednoczenie, instytucjonalizacja, wtedy sieć może tracić swoją przewagę wobec tradycyjnych hierarchii³⁷.

³⁴ J.M. Witte, W.H. Reinicke, T. Benner, *Networked Governance: Developing a Research Agenda*, referat na dorocznej konferencji ISA, Nowy Orlean 2002, <http://www.isanet.org/noarchive/Reinicke-Benner-Witte%20ISA%202002.pdf>, s. 15–16.

³⁵ T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership...*, s. 198.

³⁶ T. Risse, *Global governance and communicative action*, [w:] D. Held, A. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader*, Cambridge 2003, s. 167.

³⁷ J.M. Witte, W.H. Reinicke, T. Benner, *Networked Governance: Developing a Research Agenda*, referat na dorocznej konferencji ISA, Nowy Orlean, <http://www.isanet.org/noarchive/Reinicke-Benner-Witte%202002.pdf>, s. 11.

Można przypuszczać, że horyzontalny system rządzenia mógłby być pomocny w rozwiązywaniu wielu skomplikowanych problemów, ponieważ pozwala na większą wymianę doświadczeń, gromadzenie wiedzy, ułatwia przejrzyste negocjacje prowadzące do kompromisu, wskutek oddziaływania interakcji społecznych wytwarza rozmaite interesy wśród aktorów. Dynamika globalnych sieci politycznych dotyczy zarówno zachodzących w nich procesów, jak i struktury. Poza tym to nie chodzi tu tylko o proste zgromadzenie zasobów, ale o konstrukcję pozwalającą na zebranie różnorodnych zasobów. „Typowa sieć stanowi połączenie wolontariatu i legitymizacji związanych ze społeczeństwem obywatelskim, możliwości finansowych i interesów biznesu i zdolności do regulacji, implementacji i koordynacji państw i organizacji międzynarodowych³⁸.

Sieci wielosektorowe nie tylko zespalają istniejącą już wiedzę pochodzącą z różnych źródeł, ale często tworzą nową, gdy pojawia się konsensus w jakiejś spornej kwestii. Różnorodność informacji powoduje, że globalne sieci polityczne stosują model zewnętrznego zasilania stosowany w sektorze prywatnym i następuje oddolne zarządzanie informacjami. Nie jest to być może mechanizm doskonały, lecz na pewno otwarty i włączający. Ponadto umożliwia stałe uczenie się na popełnianych błędach oraz na osiągniętych sukcesach. Oczywiście sieciowe rządzenie nie jest wolne od ograniczeń. Im więcej aktorów w sieci tym większe mogą być koszty koordynacji i problemy z dogadaniem się. Z drugiej strony im większa liczba uczestników tym większa otwartość, akceptacja dla rezultatów i skuteczność działania sieci³⁹. Przy czym należy pamiętać, że sieci mają raczej dopełniać niż zastępować tradycyjne mechanizmy rządzenia. Sieci nie tworzą prawa, lecz wspierają tworzenie się norm i standardów, dostarczają dóbr publicznych, pomagają wprowadzać w życie porozumienia. Sieci współistnieją i współewoluują wraz z innymi typami rządów – państwowych, regionalnych, ponadnarodowych i innych⁴⁰.

Globalne sieci polityczne przybierają różne formy. Można jednak wskazać na pewne cechy, które różniłyby je od tradycyjnych organizacji hierarchicznych. Jak się wydaje, istotne są: współzależność, elastyczność,

³⁸ Tamże.

³⁹ Tamże, s. 12.

⁴⁰ Jednakże taka współewolucja ma swoje konsekwencje w tworzeniu nowych struktur opartych na rozpraszaniu się władzy i tworzeniu niehierarchicznych zbiorowości. Ale współewolucja pozwala ewoluującym podmiotom na „stwarzanie wyzwania” sobie nawzajem w sposób postępujący. Szybki rozwój jest możliwy poprzez powolne i automatycznie generowanie wyzwań. J.H. Miller, S.E. Page, *Complex Adaptive Systems: An Introduction to Computational Models of Social Life*, Princeton 2007, s. 238.

otwartość i uzupełnianie się⁴¹. Współzależność oznacza, że konieczna jest współpraca pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi grupami, nikt nie jest w stanie rozwiązać samodzielnie danego problemu. Wobec tego budowane są pomosty między sektorem publicznym, prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Elastyczność i otwartość jest przyczyną i skutkiem różnorodności uczestników, ułatwia też współpracę i stały proces uczenia się. W efekcie, mamy do czynienia z urozmaiconym i wzajemnie się uzupełniającym środowiskiem negocjacji politycznych⁴².

Przy czym należy pamiętać, że sieci wielosektorowe to zjawisko względnie nowe, toteż trudno jest nakreślić jakiś konkretny model działania. Można natomiast wskazać na pewne funkcje, jakie takie sieci wypełniają, chociaż niekoniecznie wszystkie razem: ułatwianie negocjacji i tworzenie standardów globalnych; zbieranie i rozpowszechnianie informacji; dostarczanie publicznych dóbr o charakterze globalnym. Niektóre z sieci służą jako innowacyjny mechanizm wprowadzania w życie traktatów międzyrządowych⁴³.

W kategoriach przestrzeni publicznej sieci wielosektorowe, tworzące się formy partnerstwa publiczno-prywatnego, mogą mieć mniej lub więcej autonomii. Można je zatem podzielić na następujące typy:

1. Stanowiące formę stałych konsultacji i włączenia podmiotów prywatnych do systemu negocjowania zasad międzynarodowych. To najczęściej występujący typ PPP. Zważywszy na rosnące skomplikowanie negocjacji międzynarodowych, czy mówimy o zmianach klimatycznych, nierozprzestrzenianiu broni atomowej, czy handlu międzynarodowym, to większość rządów i organizacji międzynarodowych dołącza podmioty pozarządowe do swoich delegacji. Współpraca w sektorze prywatnym – między organizacjami pozarządowymi a biznesem – jest szczególnie widoczna i skuteczna w przypadku takich kwestii, jak prawa człowieka i ochrona środowiska, ale także w takich obszarach, jak gospodarka i bezpieczeństwo międzynarodowe. Wielonarodowe korporacje i organizacje pozarządowe uzyskały formalny dostęp do międzynarodowych negocjacji i organizacji (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy, Świa-

⁴¹ T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards Pluralistic System of Accountability*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (ed.), *Global Governance and Public Accountability*, Malden 2005, s. 72–73.

⁴² J. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume 2: globalization and governance*, s. 176.

⁴³ J.M. Witte, W.H. Reinicke, T. Benner, *Networked Governance: Developing a Research Agenda*, referat na dorocznej konferencji ISA, Nowy Orlean, <http://www.isanet.org/noarchive/Reinicke-Benner-Witte%202002.pdf>, s. 13–17.

towa Organizacja Handlu), a kampania na rzecz Zakazu Min Lądowych otrzymała status obserwatora podczas negocjacji w Ottawie.

2. Będące przedmiotem delegowania przez państwa i organizacje międzynarodowe prywatnym podmiotom pewnych funkcji. Często stosowane w procesach standaryzacji technologicznej i kontraktowaniu usług publicznych. Stanowią coś w rodzaju prywatnej samoregulacji w cieniu hierarchii. Przykładem może być Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) i Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN). Jeśli chodzi o kontraktowanie usług, to zwłaszcza w przypadku pomocy rozwojowej i humanitarnej ONZ i UE zlecają odpowiednie działania i zadania, organizacjom charytatywnym, religijnym, pozarządowym. Ciekawym przypadkiem jest przejmowanie jednej z podstawowych funkcji państwa, jaką jest monopol na legalne używanie siły przez podmioty prywatne, takie jak firmy wojskowe.

3. Współdecydujące w procesie tworzenia i wprowadzania w życie zasad i norm międzynarodowych. Oczywiście to państwa nadal są głównym podmiotem stanowienia i realizowania prawa międzynarodowego, jednak zarówno związki zawodowe jak i organizacje pracodawców stają się ważnymi partnerami negocjacji (np. Międzynarodowa Organizacja Pracy – ILO). Przykładem PPP tego typu może być Światowa Komisja d/s Zapór Wodnych – *World Commission on Dams* (WCD), struktura wielosektorowa obejmująca przedstawicieli rządowych planujących budowy, firmy mające realizować projekty i zainteresowane tamami grupy ochrony środowiska⁴⁴. W UE funkcjonują „otwarte metody koordynacji”, narzędzie współpracy między sektorem publicznym i prywatnym (biznes).

4. Stanowiące prywatne regulacje w cieniu hierarchii. Wynikają z sytuacji, w której rządy i organizacje międzynarodowe wymuszają niejako wprowadzenie pewnych norm na podmiotach prywatnych. Przykładami mogą być wprowadzenie pod naciskiem WTO przez Międzynarodową Federację Stowarzyszeń Producentów Farmaceutycznych kodeksu postępowania, a także porozumienie „Bezpieczna przystań” między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi, a związana z dyrektywą o ochronie danych osobowych, podobna sytuacji, w której podmioty prywatne (biznes) dobrowolnie zgadza się na przyjęcie ostrzejszych niż w USA standardów ochrony prywatności, a funkcjonujących w UE⁴⁵.

Przełom wieków i procesy globalizacji przyniosły nam rozwój sieci na wielu poziomach, państwowym, regionalnym i ponadnarodowym.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership...*, s. 199–203.

Sieci mają charakter wielosektorowy, ponieważ tworzą ponadpaństwowe pomosty pomiędzy sektorem publicznym (władze państwowe, regionalne, lokalne i grupy międzyrządowe) a sektorem prywatnym i społeczeństwem obywatelskim. Pojawia się coraz więcej kwestii i problemów, które nie tylko przekraczają granice państw, ale także poszczególni aktorzy publiczni nie są w stanie sami rozwiązać. Zasięg geograficzny, tempo ekonomicznej i społecznej aktywności oraz rosnące skomplikowanie materii politycznej powodują, że instytucje i politycy mają trudności z odpowiednim reagowaniem. Ponadto, liberalizacja polityczna i zmiany technologiczne otworzyły „przepaść uczestnictwa”, gdyż zarówno jednostki, jak i organizacje społeczne, czują się wykluczone z procesów podejmowania decyzji⁴⁶.

Konsekwencje

Powyższe rozważania pokazują problemy rządzenia, których nie sposób rozwiązywać wyłącznie w instytucjonalnych ramach państwa narodowego. Szeroko pojmowane bezpieczeństwo społeczne, ochrona środowiska naturalnego i ziemi rolnej, walka z terroryzmem i innymi zagrożeniami, rozwój struktur regulacyjnych zapewniających rozwój krajom biednym, a w krajach bogatych zrównoważany dobrobyt, wszystko to nie są w stanie zapewnić poszczególne systemy państwowe w pojedynkę. Trudno oprzeć się stwierdzeniu, że przyszło nam żyć w „ciekawych czasach” innowacji w tworzeniu skutecznych mechanizmów rozwiązywania problemów rozproszonych poza konwencjonalne granice państwa. Dezagregacja procesów rządzenia polega na współistnieniu form ponadpaństwowych i międzynarodowych oraz wprowadzaniu regionalnych i lokalnych instytucji zarządzania politycznego. Mamy zatem do czynienia z przekraczaniem granic państwa struktur władzy, skutkiem czego powstaje nowy porządek rządzenia, oparty na innych zasadach niż porządek polityczny państwa narodowego. Nowe formy rządzenia charakteryzują się następującymi cechami:

1. Mają transnarodowy zasięg, gdyż wiążą różne poziomy terytorialne i różnorodne podmioty (publiczne i prywatne). Przekraczają też granicę pomiędzy polityką krajową i zagraniczną, między sferą publiczną

⁴⁶ T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards Pluralistic System of Accountability*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (ed.), *Global Governance and Public Accountability*, Malden 2005, s. 69–71.

i prywatną, łącząc różne typy podmiotów i organizacji (państwa, organizacje międzynarodowe, formy ponadnarodowej integracji regionalnej, grupy interesu, organizacje pozarządowe.

2. Mają charakter funkcjonalny w tym sensie, że zorientowane są na rozwiązywanie problemów funkcjonalnych, czy to pojedynczych, czy zbioru problemów. Są jednocześnie ograniczone problemowo, lecz mogą być rozszczerzone terytorialnie.
3. Wykazują duży stopień skomplikowania i samoorganizacji. Architektura instytucjonalna jest złożona. Uczestnictwo jest otwarte, płynne i zmienne, interakcje tylko częściowo są sformalizowane i ustabilizowane⁴⁷.

Wyłania się zdezagregowany system złożonego rządzenia. Istnieje istotna różnica w sposobie zbiorowego rozwiązywania problemów w porównaniu do państwa narodowego. Konstrukcja polityczna państwa ulega zmianie, ponieważ różne poziomy rządzenia są jednocześnie zróżnicowane i zintegrowane. Państwo nadal jest istotnym i niezastąpionym czynnikiem, lecz traci swoją suwerenność, bowiem traci monopol na tworzenie dobra zbiorowego. Decyzje wiążące zbiorowość już nie są podejmowane wyłącznie przez państwo lub poprzez umowy międzypaństwowe, włączone do tego zostały różnorodne podmioty społeczne. Jedni nazywają to „państwem sieciowym”, inni „transnarodowym państwem współdziałania (*transnational cooperation state*)⁴⁸.

Wydaje się, że działania sieci wielosektorowych dołączają do gęstniejącej i coraz bardziej skomplikowanej sieci globalnych interakcji. Spontaniczne powstawanie nowych mechanizmów kierowania, takich jak sieci, sojusze i partnerstwo publiczno-prywatne prowadzi do bardzo trudnej do kontrolowania sytuacji. Ponieważ globalne sieci polityczne otworzyły nowe kanały uczestnictwa, pojawił się istotny problem odpowiedzialności. Podobna kwestia pojawia się w odniesieniu do sieci międzyrządowych.

Istotne znaczenie w tym kontekście ma fakt, że sieci polityczne są dopełnieniem procesów politycznych. Sieci wspierają różnorodną działalność społeczną, polityczną, ekonomiczną i kulturalną, ale nie stanowią prawa. W dodatku same w sobie umykają konwencjonalnym mechanizmom i pojęciom odpowiedzialności. Sieci są rozproszonymi, złożonymi

⁴⁷ E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (ed.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007, s. 286.

⁴⁸ U. Beck, *World Risk Society and changing foundations of transnational politics*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (ed.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, Toronto 2007.

i słabo zinstytucjonalizowanymi systemami współpracy, nie są ciałami przedstawicielskimi ani hierarchiami. Odpada zatem odpowiedzialność przed wyborcami i odpowiedzialność przed zwierzchnikami⁴⁹.

STRESZCZENIE

Następują istotne zmiany w strukturach władzy politycznej. Transformacja często jest opisywana w kategoriach zastępowania „rządu” „rządzeniem”. Powstaje pytanie, czy nowy sieciowy porządek współgra ze standardami demokratycznymi? Artykuł ma stanowić wkład w wyjaśnienie wyłaniania się nowych sposobów rządzenia oraz zjawiska ponadnarodowego współdziałania, które przekraczają granice podziału na „sferę publiczną” i „prywatną”, sfery jeszcze nie tak dawno wyraźnie od siebie oddzielone. Czytelnicy znajdą analizę kwestii związanych z problemem odpowiedzialności i legitymizacji (brak hierarchii, aktorzy publiczni i prywatni) i ocenę różnych proponowanych rozwiązań.

Agnieszka Rothert

THE MULTIDIMENSIONAL NATURE OF POWER NETWORK

Essential changes are taking place in political power structure. This transformation is often described as a shift from “government” to “governance”. The question is: if the new patterns of network order are compatible with democratic standards? This paper is a contribution to understand the emergence of new forms of governance and the phenomenon of transnational cooperation, which is above and beyond the division of public” and the “private” sphere, which were clearly separated up to now. The Readers can also find the analysis of accountability and legitimacy in networked structures of governance (no hierarchy, public and private actors) and evaluation of the various proposed solutions.

⁴⁹ Tamże, s. 74.