

Agnieszka Rothert

Państwo postsuwerenne¹

SŁOWA KLUCZOWE:

*suwerenność, władza, podmioty prywatne,
niehierarchiczne rządzenie, odpowiedzialność*

Wprowadzenie

„Nowe średniowiecze” to pojęcie po raz pierwszy użyte przez niezującego już Hedleya Bulla w 1977 roku by opisać erozję suwerenności państwowej w zglobalizowanym świecie współczesnym. Światowy system polityczny zaczyna przypominać czasy średniowieczne, kiedy to władza polityczna była domeną różnych pozaterytorialnych i krzyżujących się podmiotów, jak np.: instytucje religijne, księstwa, imperia i miasta-państwa. Nie istniała wtedy jedna władza polityczna w postaci państwa, całkowicie suwerenna na danym terytorium. H. Bull dowodził, że tworzy się system polityczny, który cechuje wielość nakładających się na siebie źródeł władzy. „Nowe średniowiecze” obejmuje takie zjawiska, jak chociażby rosnącą władzę regionalnych organizacji (np. UE), co stanowi poważny wyłom w wyłączności władzy państwowej. Podobnie jest w przypadku prywatnych armii, wielonarodowych korporacji, ponadnarodowych ruchów religijnych – następuje zmniejszenie roli państwa i decentralizacja władzy².

Tradycyjne pojmowanie władzy politycznej powiązane jest ściśle z koncepcjami Maxa Webera dotyczącymi państwa. Dla M. Webera istota bycia państwa zawiera się w posiadaniu przez państwo monopolu

¹ Tytuł ten zawdzięczam Profesorowi Janowi Błuszkowskiemu.

² H. Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 1977, s. 254.

do legalnego używania siły. Władza jest zdolna do urzeczywistniania swoich celów, gdy rządceni traktują stosunki panowania jako „wiążące”. Legitymizacja władzy jest to uprawomocnienie władzy oparte na społecznej akceptacji. Państwo jest zarówno źródłem władzy politycznej, jak i przestrzenią polityki³.

Jednakże koncentracja władzy w rękach państwa, rozpoczęta wraz z zawarciem Pokoju Westfalskiego w 1648 roku, zaczyna ulegać transformacji. Państwo zamknięte w granicach swojego terytorium, władza polityczna mająca legitymację do rządzenia wewnątrz i do reprezentowania na zewnątrz, całkowita suwerenność – wszystko to ulega rozproszeniu. W coraz większym stopniu granice państwowe przestają mieć znaczenie, a zasoby i zagrożenia, jak pieniądze, informacje, zanieczyszczenia, kultura masowa krążą swobodnie i kształtują życie społeczne i gospodarkę. Państwo jest nadal zarówno źródłem władzy politycznej, jak i przestrzenią polityki, jednak procesy globalizacji spowodowały zacieranie się granic, nie tylko czasowo – przestrzennych, ale także granicy między prawem narodowym i międzynarodowym. Skutkuje to tym chociażby, że kwestie, które były wcześniej domeną polityki państw (np. standardy ekologiczne i regulacje pracownicze), stają przedmiotem prawa i polityki w wymiarze ponadnarodowym.

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”⁴. 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”⁵. 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 upo-

³ M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, Warszawa 1998.

⁴ A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, Stanford University Press 1990, s. 64.

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

wszechnienie się konkretnych koncepcji politycznych, a co za tym idzie konsekwencje decyzji i działań politycznych rozprzestrzeniają się i nabierają charakteru ogólnoświatowego. 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)”⁶.

Rozwiązywanie rozmaitych globalnych problemów, jak chociażby przeciwdziałanie skutkom globalnych zmian klimatycznych, czy walka z ponadnarodowym terroryzmem lub ponadnarodową zorganizowaną przestępczością nie jest możliwe na poziomie krajowym. Problemy lokalne nabierają wymiaru globalnego, a problemy światowe „lokalizują się”. Ponadnarodowe formy rządzenia mają silny charakter funkcjonalny, wytwarzają obszary kwestii politycznych. Opieka społeczna i ochrona zdrowia, ochrona środowiska naturalnego i obszarów rolnych, powstrzymanie zagrożeń terrorystycznych i zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa, rozwój instytucji regulujących i koordynujących zrównoważony rozwój krajów biednych, a w krajach zamożnych rozwój bardziej „solidarny”. Wszystko to dziś nie leży w gestii poszczególnych państw⁷.

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. Państwa narodowe w jakimś sensie straciły monopol na stosowanie przymusu, siły, czy to fizyczną, czy ekonomiczną, czy też polityczną⁸. Koniec „zimnej wojny” spowodował redystrybucję władzy pomiędzy państwa, rynki i społeczeństwo obywatelskie.

⁶ G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 67.

⁷ E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press 2007, s. 285.

⁸ A. McGrew, *Globalizacja i polityka lokalna*, [w:] J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008, s. 18.

Można zauważyć, że żyjemy w czasach niezwyklego eksperymentowania, którego celem jest stworzenie mechanizmów rozwiązywania problemów wykraczających poza i ponad tradycyjne państwowe granice terytorialne i funkcjonalne. Obserwujemy występowanie równoległych i jednocześnie form współpracy i współdziałania, na poziomie ponadnarodowym i międzynarodowym oraz na poziomie regionalnym i lokalnym. Tworzenie się nowych instytucji nie wynika tylko wyłącznie z procesów globalizacji ale można założyć, że jest również wynikiem ewolucji państwa narodowego. Zważywszy na kumulatywny efekt rozprzestrzeniania się rządzenia w wymiarze pozapaństwowym, zmianie ulegają formy władzy politycznej. W sensie ilościowym mamy do czynienia z lawinowym rozwojem międzynarodowych organizacji rządowych, a także organizacji pozarządowych o charakterze globalnym (International Nongovernmental Organizations, INGO-s). W sensie jakościowym wzrasta władza organizacji międzynarodowych i ponadnarodowych, mają one bowiem zdolność tworzenia standardów i zasad, ale również są uznawane przez państwa narodowe i przez ich obywateli. Dobrymi przykładami mogą być ONZ i standardy w zakresie przestrzegania praw człowieka, szereg regulacji dotyczących ekologii, poszerzanie się porozumień dotyczących wolnego handlu, oraz rosnące kompetencje polityczne UE⁹.

Równocześnie pojawiły się podmioty pozapaństwowe, które przejmują rolę i funkcje pełnione dotychczas przez państwo. W dużym stopniu wiąże się to z globalizacją i obejmuje przede wszystkim (choć nie wyłącznie) władzę jaką dysponują globalne siły i instytucje rynkowe, organizacje pozarządowe zajmujące się prawami człowieka i ekologią, ponadnarodowe ruchy religijne, a nawet w niektórych częściach świata, zorganizowana przestępczość i najemnicy. Podmioty pozapaństwowe mają swoisty autorytet i legitymizację i pełnią uznaną przez dużą część społeczeństwa (często także przez państwa) rolę w tworzeniu polityk, praktyk, regulacji, czy norm. Są autorami programów, zasad działania, dają certyfikaty, gwarantują kontrakty, zapewniają porządek i bezpieczeństwo. Krótko mówiąc podmioty pozapaństwowe robią wiele rzeczy, które tradycyjnie przypisywane są państwu, przy czym funkcjonują jednocześnie na poziomie krajowym i międzynarodowym. Istotne jest to, że autorytet podmiotów pozapaństwowych w pewnych kwestiach jest akceptowany społecznie. Co oznacza, że mają przyzwolenie na swoje działania i korzystają z pewnych

⁹ E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press 2007, s. 286.

praw w ramach swoich dziedzin działania. Jest to niewymuszone przyzwolenie, lub uznanie społeczne, będące skutkiem perswazji, zaufania, niekiedy nawet apatii¹⁰.

Nic więc dziwnego, że w latach dziewięćdziesiątych metafora „nowego średniowiecza” powróciła jako sposób opisywania zjawiska rozpraszania się władzy i suwerenności politycznej. Państwo dzieli się władzą i funkcjami – polityczną, społeczną, zapewniania bezpieczeństwa – z korporacjami, organizacjami międzynarodowymi oraz organizacjami pozarządowymi¹¹.

Warto zatem przyjrzeć się władzy i autorytetowi, jakie mają prywatne, pozapaństwowe, nierynkowe podmioty w świecie współczesnym. Na przykład ochrona środowiska przez długi czas uznawana była za domenę państwa, dziś państwa współdziałają z różnymi podmiotami pozapaństwowymi, ponadnarodowymi i wielonarodowym korporacjami, a także z organizacjami pozarządowymi (ekologicznymi, pomocowymi, rozwojowymi). 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 marki” (etykietę ekologiczności), certyfikaty i ustanawiają ekologiczne standardy leśne, a wszystko to jest uznawane przez firmy producenckie¹².

¹⁰ R.B. Hall, T.J. Biersteker, *The emergence of private authority in the international system*, [w:] R.B. Hall, T.J. Biersteker (red.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press 2007, s. 4–5.

¹¹ Nie zajmuję się ciekawym, acz skomplikowanym problemem rosnącej władzy rynku i podmiotów i instytucji o charakterze rynkowym. Na ten temat w polskiej literaturze zob. m.in. G. Rydlewski, *Rządzenie w świecie megazmian*, Warszawa 2009, s. 87–90; J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, Warszawa 2008.

¹² 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 (red.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press 2007, s. 115–140.

Na czym zasadza się władza organizacji pozarządowych? Po pierwsze, na możliwości wprowadzania pewnych kwestii do procesu politycznego. Może to się wiązać ze zdolnościami lobbystycznymi największych i najpotężniejszych organizacji pozarządowych (m.in. Oxfam, Amnesty International, Greenpeace, WWF – Światowy Fundusz na Rzecz Przyrody), które wynikają z lokalizacji ich siedzib (centra światowe) i dostępu do decydentów politycznych, ale przede wszystkim z „miękkiej władzy” jaką dysponują, czyli umiejętnością wpływania na wybory i preferencje obywateli na poziomie oddolnym. Po drugie, wynika z ich autorytetu jako ekspertów w danej dziedzinie. Wiele organizacji pozarządowych służy wsparciem i pomocą specjalistyczną, stanowi wiarygodne źródło informacji. Dobrym przykładem może być rola jaką pełni Amnesty International sporządzając roczne raporty dotyczące przestrzegania praw człowieka. Po trzecie, władza organizacji pozarządowych wiąże się z moralnym autorytetem, jaki mają, ponieważ dążą do realizacji postępowych, emancypacyjnych celów, lub też dlatego, że stanowią podmioty niezależne, neutralne, nie związane z państwem¹³.

Oczywiście uczestnictwo prywatnych, społecznych podmiotów poza państwowymi nie jest niczym nowym. Nowy jest rozmiar, zasięg i skala rozprzestrzeniania się zjawiska pozarządowej działalności typu *non-profit*. Obecnie funkcjonuje około 50 000 organizacji pozarządowych typu *non profit* działających na obszarze całej kuli ziemskiej, rocznie odbywa się mniej więcej 5000 kongresów światowych¹⁴. Przez ponadnarodowe organizacje pozarządowe (INGO) przechodzi więcej pieniędzy aniżeli przez ONZ (ale oczywiście bez Banku Światowego i Międzynarodowego Funduszu Walutowego), większość funduszy pomocowych Unii Europejskiej jest rozprowadzana przez takie organizacje¹⁵.

Organizacje pozarządowe stały się istotnym elementem tworzących się semipublicznych i prywatnych „reżimów ponadnarodowych” służących do regulowania kwestii ekologicznych i społecznych. Podmioty społeczne pełnią szereg ról – obserwatorów przy wyborach, doradców przy projektach ONZ, twórców i realizatorów różnorodnych norm i regu-

¹³ R.B. Hall, T.J. Biersteker, *The emergence of private authority...*, s. 14.

¹⁴ Kolosalny wzrost liczby międzynarodowych organizacji pozarządowych (INGO), jaki nastąpił w ostatnim trzydziestoleciu, był możliwy dzięki dostępowi do pieniędzy i nowych technologii komunikacyjnych. Przy czym działają one na wszystkich kontynentach, chociaż centralne biura ponad jednej trzeciej z nich znajdują się w Unii Europejskiej i Szwajcarii. Na ten temat pisałam w *Emergencja rządzenia sieciowego*, Warszawa 2008.

¹⁵ H. Anheirer (red.), *Global Civil Society 2001*, Oxford 2001, s. 283–286.

lacji¹⁶. Prywatne organizacje stworzyły w ostatnich latach wiele programów, których celem jest poprawienie standardów ekologicznych w przemyśle. To, że organizacje pozarządowe roszczą sobie prawo reprezentacji interesów publicznych, utrudnia producentom niepodporządkowanie się. „Prywatne programy regulacji w zakresie ochrony środowiska potencjalnie mogą transformować polityczne instytucje krajowe i międzynarodowe, poprzez zmianę miejsca, dynamiki treści procesu podejmowania decyzji politycznych”¹⁷.

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 dostarczenie 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 społecznych¹⁸. Niewątpliwie powstają nowe sposoby rządzenia – niehierarchiczne, sieciowe i kooperacyjne.

Hierarchiczne rządzenie jest typowe dla państwa i podmiotów publicznych, gdzie decyzje płyną z góry na dół. Natomiast podmioty pozapaństwowe¹⁹, społeczne cechują się niehierarchicznymi sposobami sterowania swoimi działaniami. Oczywiście, rozróżnienie między hierarchicznymi i niehierarchicznymi formami rządzenia ma charakter teoretyczny, gdyż wiele z sieciowych, niehierarchicznych powiązań tworzy się „w cieniu hierarchii”, co więcej charakterystyczna dla państwa piramida

¹⁶ 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 (red.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press 2007, s. 117.

¹⁷ E.E. Meidinger cyt., [w:] R.D. Lipschutz, C. Fogel, s. 117.

¹⁸ E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press 2007, s. 288; H. Anheirer (red.), *Global Civil Society 2001*, Oxford 2001, s. 283–286; 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 (red.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press 2007, s. 117; E.E. Meidinger cyt., [w:] R.D. Lipschutz, C. Fogel, s. 117; E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press 2007, s. 288.

¹⁹ W tym przypadku zajmuję się sektorem *non-profit* (organizacjami pozarządowymi – NGO i INGO), a nie prywatnym grupami interesu.

procesu decyzyjnego może wpływać w istotny sposób na skuteczność interakcji między podmiotami publicznymi i prywatnymi²⁰.

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 wysoko rozwiniętych. 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. Zapor (WCD – *World Commission on Dams*). Tworzą mechanizmy umożliwiające dostarczanie dóbr i usług społecznych ponieważ same w sobie mechanizmy rynkowe zawodzą. 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 finansowanie. 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)²¹.

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

²⁰ T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership: effective and legitimate tools of transnational governance?*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press 2007, s. 196–197.

²¹ W.J.M. 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.

dostarczania usług i dóbr, a które są wiążące dla uczestników²². Odnosi się więc do ponadnarodowych układów instytucjonalnych charakteryzujących się dwiema cechami: po pierwsze, w procesie rządzenia biorą udział poza państwami aktorzy (firmy, prywatne grupy interesu, organizacje pozarządowe); po drugie, dominują niehierarchiczne sposoby sterowania procesem (negocjowanie, przekonywanie, wzajemne uczenie się)²³.

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. Dynamika globalnych sieci wielosektorowych dotyczy zarówno zachodzących w nich procesów, jak i struktury. To konstrukcja pozwalająca na zebranie różnorodnych zasobów. „Typowa sieć wielosektorowa stanowi połączenie wolontariatu i legitymizacji związanych ze społeczeństwem obywatelskim, możliwości finansowych i interesów biznesu i zdolności do regulacji, implementacji i koordynacji państw i organizacji międzynarodowych²⁴.

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 *open sourcing* (zewnętrznego zasilania) stosowany w sektorze prywatnym i następuje oddolne zarządzanie informacjami. Nie jest 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/agentów 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 sieci²⁵.

Jak z powyższej charakterystyki wynika, poruszamy się po grząskim gruncie, jakim są zagadnienie rządzenia i problem zredefiniowania tego, czym jest w obecnej epoce rządzenie. Rząd i rządzenie oznaczają pewien

²² T.A. Börzel, T. Risse, *Public-private partnership: effective and legitimate tools of transnational governance?*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press 2007, s. 198.

²³ T. Risse, *Global governance and communicative action*, [w:] D. Held, A. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader*, Polity Press 2003, s. 167.

²⁴ W.J.M. 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. 11.

²⁵ Tamże, s. 12.

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 czasie (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”²⁶. 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 (mechanizm miękkiej władzy). Tak rozumiane mechanizmy sterowania mogą być równie skuteczne lub nieskuteczne jak działania rządu²⁷.

Wydaje się, że z gęstniejącej sieci ponadnarodowych powiązań i działalności podmiotów prywatnych oraz nowych form partnerstwa publiczno-prywatnego, wyłania się nowy instytucjonalny (nie)porządek rządzenia na poziomie globalnym. Stanowi przy tym coś więcej niż pluralizację polityczną. Co prawda trwają spory, czy tradycyjnie pojmowana władza polityczna jest delegowana, oddana, lub też uzurpowana? A także, czy państwo jest bezsilne w obliczu dewolucji i prywatyzacji władzy, czy też jest współnikiem w procesie przenoszenia władzy na podmioty prywatne i czyni to dlatego, że polityczne ekipy rządzące chcą uniknąć odpowiedzialności za politykę społeczną i gospodarczą²⁸. Tym niemniej wyraźnie widać, że mamy do czynienia z reorganizacją porządku politycznego, który charakteryzuje się wielowymiarową ponadnarodową kooperacją. Przy czym należy zwrócić uwagę, że nie oznacza to wyłaniania się światowego ładu harmonii i równowagi, a na szczególną uwagę zasługuje w tym kontekście problem legitymizacji i odpowiedzialności.

Spontaniczne powstawanie nowych mechanizmów kierowania takich, jak sieci wielosektorowe, partnerstwo publiczno-prywatne, wytwarza środowisko trudne do kontrolowania. Istotne znaczenie w tym kontekście ma fakt, że stanowią one dopełnienie procesów politycznych. Sieci

²⁶ J. Rosenau, *The Study of World Politics, Volume 2: globalization and governance*, London, New York Routledge, 2006, s. 180.

²⁷ Tamże, s. 181.

²⁸ R.B. Hall, T.J. Biersteker, *The emergence of private authority in the international system*, [w:] R.B. Hall, T.J. Biersteker (red.), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press 2007, s. 8.

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 i słabo zinstytucjonalizowanymi systemami współpracy, nie są ciałami przedstawicielskimi, ani hierarchiami. Odpada zatem odpowiedzialność przed wyborcami i odpowiedzialność przed zwierzchnikami²⁹.

Mechanizmem, który ma znaczenie i zdaje się działać w sieciach wielosektorowych, jest odpowiedzialność „dobrego imienia”. „Wskazanie i zawstydzenie” może być skuteczną strategią jeżeli zaufanie zaangażowanych aktorów/agentów (rząd, korporacja, znak firmowy, organizacja pozarządowa, osoba) odgrywa znaczącą rolę. Odpowiedzialność w tym sensie, to nie tylko informacja, lecz również kara w postaci utraty wiarygodności. Kluczem oczywiście jest przejrzystość. Procedury wewnętrzne i struktura relacji, finansowanie muszą być otwarte i jawne³⁰. Niewątpliwie nowe technologie, w tym internet, stanowią ułatwienie i potężne narzędzie kontroli.

Ponieważ organizacje pozarządowe w rozmaitych konfiguracjach uczestniczą w sieciach wielosektorowych, istotne stają się szczegółowe i odpowiednie informacje o ich działaniach, zasobach, finansach i wydatkach. Zważywszy na rozwój różnego rodzaju GONGO (organizacje pozarządowe organizowane przez rządy), BONGO (organizacje pozarządowe tworzone przez biznes) i DONGO (organizowane przez donatorów) odpowiedzialność finansowa jest niezwykle istotna³¹.

Przejrzystość mogą zapewnić także certyfikaty, mechanizmy samo-regulacji i zasady postępowania. Być może rozwinię się system raportów wzorowany na Inicjatywie ds. Ogólnoświatowej Sprawozdawczości (Global Reporting Initiative) (mająca zespolic różne rodzaje dobrowolnie składanych przez firmy raportów dotyczących ich działalności ekonomicznej, społecznej i ekologicznej)³².

²⁹ T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards Pluralistic System of Accountability*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (red.), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell 2005, s. 74.

³⁰ Tamże, s. 75–82.

³¹ K. Sikking, *Reconstructing the World Politics*, [w:] S. Khagram, J.V. Riker, K. Sikking (red.), *Reconstructing the World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, University of Minnesota Press 2002, s. 312–314.

³² T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte, *Multisectoral Networks in Global Governance: Towards Pluralistic System of Accountability*, [w:] D. Held, M. Koenig-Archibugi (red.), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell 2005, s. 78.

Wreszcie, powstaje kwestia odpowiedzialności za rezultaty swojej aktywności. Ponieważ sieci nie stanowią prawa, standardy i zasady przez nie wypracowane nie mają takiej mocy jak twarde prawo. Wobec tego, jeżeli mają przyczynić się do zmian społecznych muszą polegać na zdolności perswazji i na tym jak ich działania są odbierane. Kluczowe jest wzmocnienie efektu w postaci debaty publicznej, zachęcania parlamentarzystów do odpowiedniej legislacji, promocja przyjętych standardów przez uczestników, ocena przedsięwzięć przez niezależne czy odrębne instytucje lub organizacje, jak to ma miejsce w przypadku WCD monitorowaną cyklicznie przez Światowy Instytut Zasobów (World Resources Institute)³³.

Przy czym należy podkreślić, że chociaż można zaprezentować szereg mechanizmów odpowiedzialności skutecznych dla sieci wielosektorowych, to jednak wciąż mamy bardzo mało danych empirycznych, by móc zaprezentować „twardą klasyfikację”. Ponadto trzeba znaleźć odpowiedni punkt odniesienia. Najczęściej bowiem krytyka wobec sieci podkreśla ich „niedemokratyczność”, jako model biorąc jak się wydaje typ idealny. Delegowanie władzy podmiotom prywatnym może wpływać pozytywnie na procesy deliberacji społecznej, ale istnieje też „mroczna strona” strategii uczestniczących związana z osłabianiem się tradycyjnych mechanizmów reprezentacji i odpowiedzialności oraz naruszaniem podstawowych zasad równości będących fundamentem współczesnej demokracji. Równość formalna i bezpośrednia odpowiedzialność stanowią podstawę legitymizacji porządku demokratycznego opartego na przyzwoleniu społecznym. Trudno na poziomie ponadnarodowym znaleźć zinstytucjonalizowane formy charakterystyczne dla nowoczesnych demokracji. Dominują raczej nieformalne mechanizmy podejmowania decyzji³⁴.

Można zatem skonstatować, że mamy do czynienia z takim zjawiskiem rozpraszania się i transformacji władzy, które może nasuwać skojarzenia, że oto na naszych oczach rodzi się polityczny potwór będący skrzyżowaniem „wielogłowej” lub „bezglowej” hydry z Frankensteinem (zlepek różnorodnych części organizmu ludzkiego). Jednakże niekoniecznie jest to coś aż tak przerażającego. Po prostu władza polityczna, suwerenność, rządzenie komplikują się w coraz większym stopniu, a państwa i społeczeństwa wykazują zdolność do adaptowania się do zmian zachodzących

³³ Tamże, s. 81.

³⁴ E. Grande, L.W. Pauly, *Complex sovereignty and the emergence of transnational authority*, [w:] E. Grande, L.W. Pauly (red.), *Complex Sovereignty. Reconstituting Political Authority in the Twenty-First Century*, University of Toronto Press 2007, s. 288.

w otoczeniu. Dynamika zmian i złożoności charakteryzuje się jednocześnie wytwarzaniem sprzeczności, z jednej strony integracji, centralizacji i globalizacji, a z drugiej dezintegracji, decentralizacji i lokalności. Świat wchodzi w nową epokę – „fragmeracji”³⁵.

STRESZCZENIE

Obserwujemy złożoną i częściowo sprzeczną zmianę władzy politycznej powiązaną dotychczas z państwem narodowym. Ta transformacja władzy dotyczy podstawowych instytucji, zasad, norm i procedur tworzenia polityki. Zmiany mają charakter wielopoziomowy i wielowymiarowy. Obejmują wszystkie aspekty władzy, przede wszystkim rozpraszanie procesu podejmowania decyzji politycznych pomiędzy różne poziomy i podmioty prywatne, oraz redefinicję funkcji publicznych. Wyłaniają się nowe instytucjonalne, mieszane formy rządzenia publiczno-prywatnego.

Agnieszka Rothert

POSTSOVEREIGN STATE

We can observe a complex and partly contradictory transformation of authority, until now centered in the state. This transformation of authority affect basic institutions, principles, norms and procedures of contemporary policymaking. This transformation is multi-dimensional and multiscalar process. It affect all aspect of public authority, in particular the distribution of political decision-making power across territorial levels and private actors, and the definition public functions. We observe a world where new institutional forms of mixed public and private governance are emerging.

³⁵ J.N. Rosenau, *Governance in globalizing space*, [w:] J. Pierre (red.), *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press 2000, s. 177.