

Julita Różak

Polityka energetyczna w świetle New Public Management : wnioski dla Polski

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 18/2,
37-51

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNALIS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XVIII, 2

SECTIO K

2011

Wydział Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego

JULITA RÓŻAK

*Polityka energetyczna w świetle New Public Management.
Wnioski dla Polski*

Energy policy in the context of the New Public Management. Proposals for Poland

ABSTRAKT

Celem artykułu jest próba syntetycznego ujęcia działalności administracji publicznej w kontekście planowania i realizacji polityki energetycznej. Kompleksowa analiza problemu obejmująca aspekty polityczne, prawnicze i menedżerskie, wskazuje niedociągnięcia podmiotów odpowiedzialnych za efektywność regulacji polskiego sektora energetycznego. Krytyce obowiązujących rozwiązań towarzyszy propozycja wprowadzenia zaleceń nowego zarządzania publicznego, zorientowanego na racjonalizację sektora publicznego.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, polityka publiczna, polityka energetyczna

WPROWADZENIE

Współczesne państwo to mechanizm podlegający nieustannym przeobrażeniom. Przyjęte rozwiązania instytucjonalne i funkcjonalne, które składają się na system wewnętrznej organizacji państwa, nie są odporne na zmienne warunki otoczenia, lecz ewoluują, adaptując się do nowego *status quo*. Na tle szybko zmieniających się rządów, układów koalicyjnych, czy też dominujących ugrupowań politycznych w strukturach parlamentów, niezmiennym i nienaruszalnym elementem systemu politycznego wydaje się administracja publiczna. Percepcja takiego stanu rzeczy jest rezultatem sztucznych prób rozdzielania administracji od polityki, zakorzenionych w tradycji intelektualnej, ale także podejmowanych przez praktyków w większości

społeczeństw zachodnich. Już Woodrow Wilson pisał: „Administrowanie nie mieści się w obszarze polityki. Problemy administracyjne nie są problemami politycznymi. Polityka określa wprawdzie zadania dla administracji, ale nie powinna mieć wpływu na poszczególne urzędy. Administrowanie to przede wszystkim spokojne, wolne od pośpiechu i nieustannych konfliktów, załatwianie rozmaitych spraw; najczęściej nie ma to nic wspólnego z dyskusyjnymi zagadnieniami konstytucyjnymi”¹.

Takie postrzeganie miało swoje racjonalne uzasadnienie dopóki zakładało się, że administrowanie polega jedynie na prostym stosowaniu prawa, wówczas bowiem myślenie o administracji w szerszym kontekście systemu politycznego pozbawione było jakiegokolwiek sensu. Łatwo jednak zauważyć, iż w miarę wzrostu obowiązków egzekutywy, z konieczności coraz więcej decyzji zapada w rozmaitych agendach administracji publicznej, poza politycznymi strukturami rządów. Można przekonać się, że istotnych decyzji nie podejmuje się w dostojnych wnętrzach legislatur, coraz więcej zapada ich w skromnych pomieszczeniach urzędów². To wszystko sprawia, iż granice między administracją a polityką ulegają zacieraniu. Można zaryzykować stwierdzenie, że to co wydaje się jedynie administrowaniem, jest głęboko uwikłane w politykę, a osoby, które podejmują decyzje administracyjne kierują się racjami politycznymi. Niejednokrotnie chodzi tu o politykę polegającą na ochronie i wspieraniu interesów organizacyjnych, nie zaś interesów tej czy innej partii politycznej, ale jest to również polityka³.

Trzeba mieć powyższe na uwadze, podejmując się analizy polityki energetycznej, która jest – co do zasady – polityką publiczną. Jest to o tyle istotne, że polityka publiczna to przede wszystkim działania państwa i wszystkich jego agend. Działania, których znaczenie w życiu współczesnych społeczeństw jest wciąż olbrzymie. I chociaż odpowiedzialnych za jej planowanie i realizację polityków i urzędników nie można traktować jako jednej grupy wchodzącej w skład administracji publicznej, nie ma tu mowy o podziale na politykę i administrację.

Co istotne, pomimo zmian zachodzących w systemach politycznych państw, nie uległa rewizji klasyczna rola tego podmiotu, polegająca na tworzeniu ram prawnych oraz podstaw do działania w sferze publicznej i prywatnej. Weryfikacji poddawane są natomiast metody jego działania, stosowane instrumenty oraz zakres jego aktywności. Swoistego rodzaju reorientację stanowi nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management* – NPM). Spojrzenie na politykę energetyczną w świetle jego założeń stwarza możliwości oceny jej skuteczności oraz możliwych scenariuszy rozwoju.

¹ W. Wilson, *The Study of Administration*, „Political Science Quarterly” 1887, nr 2, s. 209-210.

² C. R. Kerwin, *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*, CQ Press, Waszyngton 1994, s. 37.

³ H. Seidman, R. Gilmour, *Politics, Power and Position*, Oxford University Press, Nowy Jork 1986, s. 87.

ISTOTA NEW PUBLIC MANAGEMENT

W literaturze spotkać się można z mnogością określeń używanych w odniesieniu do nowego zarządzania publicznego. Badacze posługują się terminami takimi, jak: zarządzanie przedsiębiorcze (*entrepreneurial government*)⁴, zarządzanie menedżerskie (*managerialism*)⁵, administracja publiczna oparta na rynku (*market – based public administration*)⁶ czy nawet menedżeryzm publiczny (*public managerialism*)⁷. Odmienne nazwy odzwierciedlają zróżnicowane postrzeganie przez różnych autorów przemian dokonujących się w tej dziedzinie. W związku z tym formułowane przez nich koncepcje odbiegają od siebie charakterem podejścia (ogólne lub dotyczące głównie zarządzania organizacją publiczną) i rozłożeniem akcentów.

Model zarządzania przedsiębiorczego, opracowany przez Osborne'a i Gaeblera, zyskał największy rozgłos i popularność dzięki uogólnieniu doświadczeń zarządzania organizacjami publicznymi w USA. Jego autorzy charakteryzują nowe zarządzanie publiczne następująco: „Większość przedsiębiorczych organów władzy wzbudza chęć konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi, przekazuje swoje uprawnienia obywatelom, odbierając prawo kontroli biurokracji, a dając je społeczności, ocenia sprawność i jakość działania swoich agend, koncentruje się nie na ich pracy, lecz na jej *wynikach*, kieruje się nie przepisami i regulaminami, ale swoją *misją*, traktuje obywateli korzystających z ich usług jako *klientów* i daje im swobodę wyboru szkół, programów kształcenia zawodowego, warunków mieszkaniowych. Władze te *zapobiegają* powstawaniu problemów, zamiast szukać środków zaradczych, kiedy problemy już się wyłonią. Wkładają energię w *zdobywanie* pieniędzy, a nie w ich wydawanie. *Decentralizują* uprawnienia, dopuszczając obywateli do współudziału w zarządzaniu. Nie koncentrują się przy tym na świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na *aktywizowaniu* współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego – w zaspokajaniu potrzeb społecznych swego regionu”⁸.

Powyższy model przedstawia „ogólną filozofię” zarządzania przedsiębiorczego, a mniej uwagi poświęca zarządzaniu organizacją publiczną. Na tym z kolei koncentruje się Hood, zdaniem którego nowe zarządzanie publiczne składa się z siedmiu głównych elementów:

- 1) wprowadzenie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania w sektorze publicznym,

⁴ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej; jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1992, s. 25.

⁵ Ch. Pollitt, *Managerialism and the Public Service: The Anglo – American Experience*, Basil Blackwell, Cambridge (Massachusetts) 1990, s.72.

⁶ Z. Lan, D. H. Rosenbloom, *Editorial: Public Administration in Transition?*, „Public Administration Review” 1992, t. 52, nr 6, s. 537.

⁷ W. J. M. Kickert, *Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’*, „Public Administration” 1997, t. 75, s. 732.

⁸ D. Osborne, T. Gaebler, *op. cit.*, s. 43.

- 2) jasno określone standardy i mierniki działalności,
- 3) większy nacisk na kontrolę wyników działalności,
- 4) nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- 5) wprowadzenie konkurencji do sektora publicznego,
- 6) nacisk na wytwarzanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym,
- 7) nacisk na większą dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów⁹.

Jak wspomniano wyżej, w zależności od rozłożenia akcentów, autorzy nowego zarządzania publicznego różnorodnie je opisują. Jednak, jak zauważył D.F. Kettl¹⁰, wszystkie te nurty mają pewne wspólne elementy. Po pierwsze, charakteryzuje je efektywność czy wydajność (*productivity*). Nowe zarządzanie publiczne stara się wskazać, jak rząd może zrobić więcej za mniej (*more with less*), czyli jak może utrzymać czy nawet poszerzyć zakres usług publicznych, inwestując mniej zasobów. Po drugie, cechuje je urynkowienie (*marketization*). Modele zakładają korzystanie przez rząd z mechanizmów rynkowych w celu zwalczania patologii tradycyjnej biurokracji. Trzeci wspólny element to orientacja na usługi (*service orientation*). Za cel najważniejszy koncepcja uznaje lepsze powiązanie rządu i obywateli oraz poprawę zadowolenia obywateli – klientów z usług publicznych. Kolejną cechą stanowi decentralizacja (*decentralization*), przy czym nie chodzi tutaj jedynie o czasami bezrefleksyjną dewolucję uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble w politycznej czy biurokratycznej hierarchii, ale także o świadomy wysiłek na rzecz usytuowania podmiotów podejmujących decyzje jak najbliżej tych, których te decyzje dotyczą. Nowe zarządzanie publiczne domaga się, aby rząd był bliżej obywateli i aby lepiej rozumiał ich oczekiwania i preferencje. Piąty czynnik stanowi polityka (*policy*). W założeniu dąży się do zwiększenia rządowych możliwości kształtowania i realizacji programów społecznych (*public policy*). Wreszcie ostatnim wspólnym elementem jest odpowiedzialność (*accountability*). Nowe publiczne zarządzanie zajmuje stanowisko bezwzględnej egzekucji rządowych obietnic.

POLSKA POLITYKA ENERGETYCZNA W RAMACH ZAŁOŻEŃ NPM

Niewątpliwie jednym z najważniejszych postulatów nowego zarządzania publicznego jest akcentowanie wyników w działalności administracji publicznej, a dopiero w dalszej kolejności zwracanie uwagi na wejścia i procesy działania. Nacisk na wyniki jest efektem przeświadczenia, że organizacje publiczne przez zbyt długi czas pomijały kwestię jakości świadczonych przez siebie usług, interesując się przede wszystkim wejściami, tym bardziej, że polityczne debaty dotyczące administracji publicznej

⁹ Ch. Hood, *A Public Management for All Seasons?*, „Public Administration” 1991, Vol. 69 (1), s. 4-5.

¹⁰ D.F. Kettl, *The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance*, The Brookings Institution, Waszyngton 2000, s. 22-31.

koncentrowały się przede wszystkim wokół kwestii niewystarczających zasobów¹¹. Profesjonalni menedżerowie w administracji publicznej (kierownicy każdego szczebla) powinni zatem mieć na uwadze głównie zadania (*efficiency requires a 'hard look' at objectives*), a ocena ich działań (i funkcjonowania organizacji publicznych) ma wynikać z osiągniętych rezultatów i wyraźnych i mierzalnych (ilościowych) standardów czy wskaźników wykonania (*standards of performance / performance indicators*)¹².

Owo zalecenie w kontekście realizacji polityki energetycznej w Polsce wiąże się z koniecznością podziału odpowiedzialności za kwestie energetyczne w administracji rządowej. Aktualna jej koncentracja w resorcie gospodarki wydaje się już bowiem anachronizmem, czego dowodzą kolejne dokumenty przygotowywane w Radzie Ministrów¹³. Jak łatwo zauważyć, Ministerstwo Gospodarki nie dysponuje ani właściwymi instrumentami, ani też stosownymi kwalifikacjami, by podjąć należyte działania na rzecz rozwoju energetyki ze źródeł odnawialnych. Zakres kompetencji resortu nie obejmuje bowiem wielu podstawowych zagadnień w świetle Pakietu 3x20¹⁴. Mowa tutaj przede wszystkim o kwestii integracji technologii URE¹⁵ z budynkiem¹⁶, czy też z gospodarstwem rolnym. Nie przewidziano także owej integracji z gminą wiejską, czy z osiedlem miejskim, a także z całym miastem. Wreszcie, w skali powiatu i województwa brak jest omawianych powiązań. Co istotne, także transport (publiczny, drogowy, kolejowy) pozostaje poza obszarem kompetencji Ministerstwa Gospodarki. Właściwym do działań w zakresie wyżej wymienionych aspektów jest Ministerstwo Infrastruktury, które ma w swoim obszarze aktywności planowanie przestrzenne, budownictwo, transport oraz telekomunikację i odpowiednie ustawy do ich regulacji, o najwyższej randze w hierarchii ważności aktów prawnych¹⁷. Wydaje się, że brak udziału resortu infrastruktury w realizacji celów Pakietu 3x20 może wkrótce wywo-

¹¹ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management (uwagi wstępne)*, [w:] E. Ura (red.), *Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar* Międzynarodowa konferencja naukowa, Olszanica, 23-26 maja 2004 r. pod patronatem honorowym Marszałka Województwa Podkarpackiego, Rzeszów 2004, s. 473.

¹² L.E. Lynn, Jr., *A Critical Analysis of the New Public Administration*, „International Public Management Journal 1998”, no. 1, s. 107.

¹³ Por. *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010; *Krajowy plan działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2010.

¹⁴ Pakiet energetyczno-klimatyczny Unii Europejskiej, w którego skład wchodzi sześć aktów prawnych. Cele Pakietu są potocznie zwane „3 razy 20 na 2020” i dotyczą zwiększenia efektywności energetycznej o 20 %, zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych także o 20 %, wreszcie zmniejszenia (takiej samej procentowej proporcji) emisji gazów cieplarnianych. Termin realizacji tych celów określono na 2020 rok.

¹⁵ Urządzenia Rozproszonej Energetyki.

¹⁶ Budynek interpretuje się tutaj jako dom, „blok” mieszkalny, tudzież biurowiec.

¹⁷ Są to takie ustawy, jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa Prawo budowlane, ustawa Prawo telekomunikacyjne, ustawa Kodeks drogowy, ustawa o transporcie drogowym, ustawa o transporcie kolejowym, ustawa o transporcie publicznym, i inne (na przykład ustawa o audycie energetycznym budynku).

łać „efekt narastającej fali kosztów osieroconych w infrastrukturze”, której rozwój skierowany jest na tradycyjny transport, a nie na transport elektryczny (korzystający z energii elektrycznej wytwarzanej w źródłach odnawialnych). Zaskakujące jest, że transportu elektrycznego w okresie do 2020 roku w polityce energetycznej zupełnie się nie uwzględnia. Co więcej, transportu elektrycznego nie planuje się nawet w horyzoncie 2030¹⁸. Jest to o tyle ważne, iż w dyrektywie 2009/28/WE¹⁹ transport elektryczny uznano za priorytetowy.

Zbliżony stan kształtuje się w ministerialnych dokumentach w odniesieniu do mechanizmów integracji energetyki OZE/URE z budynkiem (materia ustawy Prawo budowlane). Akta resortu nie przewidują także integracji energetyki OZE/URE z jednostką gminną, czy miastem (materia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Taki stan rzeczy jest wysoce niepożądany, mając na uwadze fakt, iż w przywołanej dyrektywie owa integracja jest bardzo istotna (podobnie, jak stosowanie technologii typu kolektor słoneczny, pompa ciepła, mikrokogeneracja, ogniwo fotowoltaiczne i inne)²⁰.

Postulat większego nacisku na kontrolę wyników działalności wymaga przekształcenia sposobu kreacji polityki energetycznej, a co za tym idzie – przeniesienia odpowiedzialności za jej wdrażanie. Wiąże się to ze zmianą zasad finansowania, a także opracowania i wprowadzenia skuteczniejszych metod planowania długookresowego i zarządzania strategicznego. Dopiero tak gruntowne zmiany pozwolą na jej ocenę pod kątem osiągniętych przez administrację wyników.

Kolejną propozycją nowego zarządzania publicznego w sektorze publicznym jest wprowadzenie mechanizmów rynkowej konkurencji. Jak słusznie zauważył J. Supernat²¹, NPM czerpie z koncepcji publicznego wyboru. Sytuuje ona jednostkę w roli konsumenta usług oferowanych przez administrację publiczną. Ponadto, wspomniana koncepcja przyjmuje, że administracja winna działać opierając się na mechanizmach rynkowych, na bazie których jednostki decydują o zakupie towarów i usług. Takie rozwiązanie sprzyjać będzie realizacji preferencji konsumenta, jak i efektywności administracji. Koncepcja publicznego wyboru przekonuje, że administracja publiczna nie powinna świadczyć usług (i dokonywać regulacji) tam, gdzie lepiej poradzi sobie z tym sektor prywatny.

W kontekście prowadzenia polityki energetycznej konieczne w tym miejscu staje się odwołanie do zadań własnych gminy w świetle ustawy Prawo energetyczne²². Nie ulega wątpliwości, iż najważniejsze dla społeczności gminnej jest zadanie polegające na zaopatrywaniu wspólnoty samorządowej w energię elektryczną,

¹⁸ J. Popczyk, *Wołanie do rządu o wyobraźnię, czyli o kryzysie rządowej polityki w energetyce*, „Nowa Energia” 2010, nr 6.

¹⁹ Dyrektywa 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych

²⁰ *Ibidem*.

²¹ J. Supernat, *op. cit.*, s. 480.

²² Ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 2006 r. nr 89, poz. 625, z późn. zm.

cieplną oraz gaz, ponieważ jego realizacja służy zaspokojeniu codziennych potrzeb ludności, a tym samym sprzyja rozwojowi społecznemu i zawodowemu. Sprowadza się ono do *bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych*²³, a jego realizacja może odbywać dwutorowo. Po pierwsze, gmina ma możliwość prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej polegającej na wytwarzaniu, przesyłaniu oraz dystrybucji paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepłej²⁴. Podkreślić przy tym trzeba, że prowadzenie działalności gospodarczej skutkuje obecnością gminy w obrocie gospodarczym, w charakterze uczestnika gry rynkowej. Po drugie, wypełnianie owej misji zmusza gminę do przygotowania przepisów oddziałujących na przedsiębiorstwa energetyczne (prywatne i komunalne) w taki sposób, aby miały one możliwość optymalnego zaspokojenia popytu na energię elektryczną, ciepłą oraz gaz. Zaznaczyć należy fakt, że komunalne rynki usług energetycznych (użyteczności publicznej) nie są objęte prawnym monopolem gminy, dlatego też o dostęp na nie mogą się ubiegać wszyscy przedsiębiorcy, bez względu na formę własności. Dzięki temu gminy zapewniają właściwy poziom świadczenia usług przez odrębne podmioty²⁵.

W tym kontekście racjonalne wydaje się podejście, traktujące usługi energetyczne jako działania użyteczności publicznej i ostrzegające przed pełnym urynkowaniem, z uwagi na to, iż mechanizm rynkowy nie jest w stanie zagwarantować efektywnego ich świadczenia²⁶. Taki stan rzeczy jest koronnym argumentem gminy w zakresie ingerencji jej organów na lokalnym rynku, innymi słowy dowodzi konieczności stosowania regulacji działalności gospodarczej.

Ważnym elementem koncepcji NPM jest orientacja na konsumentów – klientów, zamiast petentów administracji publicznej. Chodzi więc o taki stan docelowy, w którym organy administracji będą postrzegać osoby czy organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako swoich klientów, czy konsumentów, których potrzeby należy znać i je zaspokajać²⁷. Gwoli ścisłości, ów postulat niekoniecznie trzeba uznawać za nowatorski. Już w 1936 roku, a więc w okresie szczytu popularności tradycyjnego publicznego zarządzania, teoretyk administracji Marshall Dimock stwierdził, że „Zadowolenie konsumenta jest w równej mierze zadaniem administracji publicznej, jak i biznesu. [...] Jeżeli funkcjonariusz administracji ma stale na względzie ostateczny

²³ Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 r. (Dz. U z 1997 r. nr 9, poz. 43, z późn. zm.), art. 1 ust. 2

²⁴ Na temat działalności gospodarczej gmin zob.: S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze, Kraków 1998, s. 99 i nast.; K. Byjoch, S. Redeł, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2000, s. 50-51.

²⁵ H. Rechul, M. Rechul, *Formalne podstawy do prowadzenia polityki energetycznej przez gminy*, „Wokół Energetyki” 2005, nr 12, s. 11.

²⁶ E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 110-111.

²⁷ J. Supernat, *op. cit.*, s. 482.

rezultat, a mianowicie zadowolenie konsumenta, to działania, jakie należy podjąć, aby poprawić organizację administracji, stają się oczywiste²⁸.

Konsumencka orientacja polityki energetycznej ma w polskich warunkach szczególny wymiar, wiąże się bowiem z regulacjami przyjętymi w odniesieniu do samorządu terytorialnego. Mając na uwadze fakt, iż władze gminy mają obowiązek formułowania zbiorowych potrzeb i wyrażania interesów społeczności zamieszkałej na jej obszarze, aktywna polityka energetyczna tej jednostki samorządu polega m.in. na opracowaniu planu zaopatrzenia w nośniki energetyczne. Zadania, które zostały nałożone na gminy ustawą Prawo energetyczne, ograniczają się najczęściej do wypełnienia obowiązku opracowania *Założeń do planu*, a czasami również *Planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*. W zdecydowanej większości przypadków spełnienie tego obowiązku sprowadza się do przyjęcia tych dokumentów do realizacji przez Rady gmin. W miarę upływu czasu, na skutek zaniechania aktualizacji danych, wspomniane plany tracą wartość i stają się w gruncie rzeczy bezużyteczne.

Władze gmin zdają się nie dostrzegać roli i znaczenia planu dla społeczności lokalnej i realizacji jej interesu. Trzeba mieć na uwadze, że plany energetyczne stanowią swego rodzaju inwentaryzację istniejącej bazy technicznej w zakresie infrastruktury energetycznej, ocenę jej jakości pod względem technicznym, ekonomicznym, uciążliwości dla środowiska, jak i dokonanie identyfikacji problemów. Przez diagnozę stanu istniejącego oraz prognozę potrzeb i możliwości ich zaspokojenia, realne staje się wskazanie rozwiązań, które mogą doprowadzić do poprawy stanu wyjściowego. W efekcie gmina może uzyskać:

- redukcję kosztu usług energetycznych dla odbiorców końcowych (klientów – konsumentów),
- wzrost bezpieczeństwa energetycznego dzięki racjonalnemu i świadomemu wykorzystaniu lokalnych źródeł energii oraz gwarancję niezawodności zaopatrzenia,
- poprawę stanu środowiska naturalnego²⁹.

Jak się wydaje, władze gmin nie dostrzegają korzyści, jakich może dostarczyć realizacja przez gminę polityki energetycznej, sformułowanej w profesjonalnie przygotowanych planach energetycznych. Stan taki wynika z braku dostatecznej wiedzy i umiejętności pracowników samorządu terytorialnego, tudzież marginalizacji kwestii ciągłego podnoszenia kwalifikacji urzędników. Wśród profitów płynących z prowadzenia polityki energetycznej przez gminy wymienić można:

- utrzymanie ciągłości zaspokojenia potrzeb energetycznych odbiorców,
- obniżenie kosztów zaspokojenia tych potrzeb,
- poprawę stanu środowiska naturalnego,
- perspektywę racjonalizacji i rozwoju systemów energetycznych,
- możliwość pozyskania środków na inwestycje w ramach RPO 2007-2013,

²⁸ Cyt. za: L. E. Lynn, Jr., *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatham House Publishers, Chatham (Nowy Jork) 1996, s. 86.

²⁹ H. Rechul, *Przepisy tylko na papierze. Co czwarta gmina posiada dokumenty*, „Energia” 2010, nr 4-5, s. 9.

- zbudowanie ładu energetycznego na obszarze gminy,
- wzmocnienie pozycji względem lokalnych przedsiębiorstw energetycznych,
- aktywizację zawodową i społeczną mieszkańców³⁰.

Pomimo możliwości uzyskania tak wielu korzyści, w zdecydowanej mniejszości są te gminy, które w sposób całościowy ujmują proces kreacji lokalnej polityki energetycznej i łączą ją z własnym rozwojem. Dla zobrazowania sytuacji należy zaznaczyć, iż w 2008 roku tylko 28% polskich gmin dysponowało dokumentami planowania energetycznego³¹, przy czym nie jest jasne, ile z nich wdrażało w życie treści zapisane w tych dokumentach.

Mając na uwadze fakt, iż zapewnienie nieprzerwanych dostaw nośników energii mieszkańcom gminy winno być traktowane w kategoriach celu publicznego, a także warunku *sine qua non* prawidłowego rozwoju gospodarczego i społecznego gminy oraz wzrostu poziomu życia jej mieszkańców, konieczna jest rewizja w podejściu do traktowania planowania energetycznego tych jednostek samorządu terytorialnego. Wówczas stwierdzić będzie można konsumencki wymiar działań administracji publicznej.

Szczególne miejsce w modelu zarządzania przedsiębiorczego, opracowanego przez Osborne'a i Gaeblera zajmuje także decentralizacja uprawnień. Analizując zakres odpowiedzialności organów administracji publicznej za prowadzenie polityki energetycznej, szczególnie zaskakuje brak jakichkolwiek uprawnień powiatu w tej dziedzinie. O ile bowiem samorząd województwa opracowuje strategię rozwoju regionu, a jego rola w polityce energetycznej sprowadza się do działań o charakterze planistycznym, o tyle szczebel pośredni – powiat – w zasadzie nie bierze udziału w polityce sektorowej. Trzeba jednak pamiętać, że nierzadko zachodzi sprzeczność interesów przedsiębiorstw energetycznych oraz samorządów gminnych. Przy założeniu, że działalność przedsiębiorstw sektora energetycznego wykracza poza terytorium gminy, powiat mógłby pełnić funkcję pośredniczącą, koordynującą czy nawet reprezentującą gminy w negocjacjach z przedsiębiorstwami energetycznymi. Można przypuszczać, że powiat mógłby być ważnym elementem promocji inwestycji w odnawialne źródła energii. Wydaje się, że przeniesienie odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego w sferze odnawialnych źródeł energii na samorządy gminne nie bierze pod uwagę ich możliwości normatywnych czy też budżetowych. Tego rodzaju inwestycje wymagają poważnych środków finansowych oraz odpowiedniej skali działania, niejednokrotnie przewyższającą zdolności gminy. W tym względzie powiat, jako jednostka o szerszych możliwościach, winien brać udział w tym procesie. Jednak sytuacja taka nie ma miejsca. Nie oznacza to oczywiście zablokowania możliwości inicjatywy powiatu w tej materii, jednak z braku rozwiązań normatywnych, powiaty sporadycznie aktywizują się w energetyce. Brak kompetencji w zakresie działań związanych z gospodarką energetyczną stanowi

³⁰ *Ibidem.*

³¹ *Ibidem.*

jednocześnie wyłączenie organów powiatu z przedsięwzięć związanych z bezpieczeństwem energetycznym. Stan taki jest wysoce niezadowalający. Opracowywanie lokalnej polityki bezpieczeństwa energetycznego, przy zachowaniu właściwych proporcji związanych ze skalą działań w tym kierunku, mogłoby stanowić ważny element podejmowania aktywności w sferze zachowania właściwego poziomu bezpieczeństwa dostaw. Należy podkreślić, że cechy charakterystyczne powiatu, a zwłaszcza fakt, iż skupia on zazwyczaj bądź kilkanaście gmin, predestynują ten szczebel samorządowy do takich działań. Taki dokument, nawet o charakterze raportu czy analizy, mógłby być punktem wyjścia do opracowywania strategii bezpieczeństwa energetycznego.

Na kształt urynkowanej administracji publicznej znaczący wpływ ma przekonanie, że administracja powinna – w języku Osborne’a i Gaeblera – „sterować, a nie wiosłować” (*steer, not row*). Administracja publiczna powinna gwarantować, że pewne dobra i usługi są oferowane, pełnić rolę pośrednika w ich dostarczeniu, dokładając przy tym starań, by ich jakość była na jak najwyższym poziomie. Organy administracyjne mogą zatem pełnić swoje funkcje, korzystając z „osób” trzecich: przede wszystkim organizacji prywatnych i organizacji pozarządowych. Co istotne, negocjacje z tymi organizacjami, zawieranie z nimi umów, dotowanie oraz monitorowanie jakości świadczonych usług sprawia, że granice pomiędzy niektórymi organami administracyjnymi i ich otoczeniem stają się mniej wyraźne. Na sieciowy i współzależny, a nie hierarchiczny układ świadczenia usług publicznych przez administrację publiczną, organizacje prywatne i organizacje pozarządowe wskazuje wzrastająca popularność terminu *governance*, który we wskazanym kontekście jest przeciwstawiany terminowi *government* i definiowany jako „rządzenie bez udziału rządu”³².

Przenosząc owo zalecenie na grunt polityki energetycznej, należy zwrócić uwagę na instrumenty realizacji polityki energetycznej, którymi dysponuje gmina. W omawianym kontekście podkreślić należy rolę wydatków na inwestycje energetyczne. Inwestycje stanowią jeden z podstawowych czynników nakręcających koniunkturę gospodarczą, i są powszechnie stosowane w warunkach gospodarki rynkowej³³. Gminy podejmują działania inwestycyjne w zakresie realizowanych przez siebie zadań własnych³⁴, a także prac interwencyjnych i robót publicznych³⁵. Inwestycje energetyczne mogą być realizowane w ramach infrastruktury technicznej, np. budowa sieci ciepłowniczej, budowa sieci dystrybucyjnej czy rozbudowa systemu zaopatrzenia

³² W. Kwaśnicki, *Zasady ekonomii rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2001, s. 44 i n.

³³ Z. Mikołajewicz, *Instrumenty pobudzania działalności inwestycyjnej w przemyśle*, [w:] Z. Mikołajewicz (red.), *Problemy i kierunki restrukturyzacji przemysłu Śląska Opolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1992, 119.

³⁴ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

³⁵ L. Patrzałek, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.

w gaz. Mają one na celu zapewnienie podstawowej infrastruktury energetycznej, zachęcającej inwestorów do rozpoczęcia własnej działalności.

Przykładem kompleksowej inwestycji, którą mogą realizować gminy w ramach infrastruktury technicznej, są inkubatory przedsiębiorczości. Tworzy się je z zamiarem promocji rozwoju produkcji opartej na najnowszych technologiach³⁶, także w odniesieniu do produkcji energii elektrycznej i ciepła.

Co znaczące, inwestycje mogą być finansowane w ramach tzw. inwestycji wspólnych we współpracy gmin z innymi podmiotami, jak np. osobami fizycznymi. Tym samym zachęca się mieszkańców do ponoszenia nakładów finansowych czy wykonywania pracy pozwalającej zapewnić wsparcie realizacji zbiorowych potrzeb.

Instrumentem bezpośrednio związanym z wyprzedzającymi działaniami władzy lokalnej są wydatki na rozwój i udostępnianie infrastruktury. Jest to jedna z najbardziej efektywnych metod stymulowania podmiotów do pomnażania środków władzy lokalnej. Teren wyposażony w infrastrukturę, szczególnie energetyczną, ma bez wątpienia większą wartość niż teren „dziewiczy”, na którego przygotowanie inwestor musi przeznaczyć środki. Jest to jednak dość ryzykowne, gdyż nie ma pewności, czy zainwestowany przez gminę kapitał przyniesie spodziewane efekty. W związku z tym konieczne jest przemyślane podejmowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych i ich dostosowanie do przewidywanego typu aktywności gospodarczej na danym terenie. W grupie wydatków inwestycyjnych wyszczególnia się ponadto wydatki na rozwój, modernizację czy rewitalizację infrastruktury energetycznej³⁷.

Wśród wydatków budżetowych, związanych z realizacją celów polityki energetycznej gminy wymienić należy także udzielane różnym podmiotom z budżetu gminy dotacje, pożyczki oraz poręczenia. Są to instrumenty, którymi gmina może się posługiwać, lecz w Polsce nie jest to raczej praktykowane. Przyczyny takiego stanu rzeczy mają dwojaką naturę. Z jednej strony wynikają one z ograniczoneości środków finansowych będących w posiadaniu gmin, z drugiej natomiast są rezultatem niewiedzy podmiotów, które taką pomoc od gminy mogłyby uzyskać³⁸. Warto zaznaczyć, iż działania proekologiczne są dotowane przez gminę w ramach Gminnego i Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

Ważnym instrumentem, który może wykorzystać gmina do ożywienia aktywności gospodarczej w sferze energetyki, są szkolenia. Władze lokalne powinny organizować szkolenia o profilu zgodnym z założeniami polityki energetycznej gminy dla pracowników urzędu gminy i dla istniejących czy potencjalnych przedsiębiorstw³⁹.

Wysoko kwalifikowane doradztwo energetyczne i stosowne informacje dotyczące sektora energetycznego w szerokim ujęciu, są elementem niezbędnym dla

³⁶ K. Kozłowski, *Inkubator przedsiębiorstw – co to jest?*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1992, s. 7.

³⁷ H. Rechul, *Instrumenty ekonomiczne polityki energetycznej gminy*, „Wokół Energetyki” 2007, nr 10, s. 12.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

pracowników sektora publicznego i przedstawicieli sfery biznesu. Znaczenie tego instrumentu wzrasta tym bardziej, że decyzje podejmowane w sferze działalności energetycznej determinują bezpośrednio i w krótkim czasie funkcjonowanie innych obszarów gospodarki i przedsiębiorstw.

Należy podkreślić, iż zaprezentowany powyżej postulat ma szczególny wydźwięk. Zgodnie z zaleceniem autorów, istotą nowego podejścia do zarządzania publicznego jest nie tyle koncentracja na samym świadczeniu usług dla społeczeństwa, ale na aktywizowaniu współpracy wszystkich sektorów – publicznego, prywatnego i społecznego – w zaspokajaniu potrzeb społecznych regionu. W kontekście realizacji celów polityki energetycznej można odnotować wzrost popularności dotacji na inwestycje z zakresu energii odnawialnej. Finansowanie kolektorów słonecznych, farm wiatrowych czy upraw biomasy odbywa się przy udziale funduszy narodowych (Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) oraz unijnych, dzięki czemu osoby fizyczne, przedsiębiorstwa czy też jednostki samorządu terytorialnego przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego na danym obszarze.

Na szczególną uwagę w niniejszych rozważaniach zasługuje najbardziej – jak się wydaje – utopijne zalecenie Osborne'a i Gaeblera, mianowicie kwestia „misji” administracji publicznej. Autorzy koncepcji sygnalizują, iż w założeniu administracja publiczna w swych działaniach kierować się powinna nie regulaminami i przepisami, lecz swoiście pojmowaną „misją”. Zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach ma więc stanowić nie tylko cel działania administracji, ale także jej punkt odniesienia. Propozycja zarządzania przez cele, jako instrumentarium nowego zarządzania publicznego, jest jednak w kontekście realizacji polityki energetycznej trudna, a można nawet zaryzykować twierdzenie – niewykonalna.

Warto zaznaczyć, iż centralnym organem administracji rządowej, powołanym do realizacji zadań z zakresu spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji w sektorze jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki. Przy czym przez regulację należy rozumieć stosowanie określonych ustawą Prawo energetyczne środków prawnych władczych, jak i niewładczych, pozwalających zapewnić prawidłową gospodarkę paliwami i energią, bezpieczeństwo energetyczne państwa oraz ochronę interesów odbiorców. Prezes jest bezpośrednim organem wykonawczym regulacji w sektorze, wykonującym powierzone mu zadania przy pomocy Urzędu Regulacji Energetyki (URE)⁴⁰.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (organ) ma do swojej dyspozycji znaczącą ilość środków prawnych, umożliwiających realizację ustawowych zadań, których ogół przyjęto określać mianem regulacyjnych, a cały proces związany z ich stosowaniem – regulacją. Prawo energetyczne określiło również podstawowe zasady działalności regulacyjnej Prezesa URE. Zawierają się one w art. 23 ust. 1, który stanowi, że Prezes URE reguluje działalność przedsiębiorstw energetycznych zgodnie z ustawą

⁴⁰ H. Rechul, *Polityka energetyczna w ujęciu instytucjonalnym*, „Wokół Energetyki” 2005, nr 5, s. 20.

i założeniami polityki energetycznej państwa, zmierzając do minimalizacji kosztów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Przepis ten nie tylko wyznacza zadanie, jakim jest regulacja działalności przedsiębiorstw energetycznych, ale też wskazuje cel tej regulacji, którym jest redukcja kosztów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii. Do realizacji tych zadań przyznano Prezesowi URE szeroki wachlarz środków prawnych, których zakres w sposób syntetyczny, choć niepełny, odzwierciedla art. 23 ust. 2 Prawa energetycznego. Obowiązkiem Prezesa jest respektowanie prawa i czuwanie nad jego przestrzeganiem. Działa on głównie w obszarach sektora paliwowo-energetycznego, w którym występują monopole naturalne. Natomiast wszędzie tam, gdzie istnieje rynek konkurencyjny, działa Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Stanowi to istotny wyróżnik przy rozdzieleniu kompetencji tych dwóch obszarów interwencji państwa. Prezes UOKiK, jako centralny organ administracji właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, monitoruje funkcjonowanie rynku energetycznego i jego podmiotów z punktu widzenia:

- tworzenia warunków powstawania i rozwoju konkurencji,
- eliminowania praktyk ograniczających konkurencję,
- przeciwdziałania naruszeniom interesów konsumentów,
- odbiorców energii⁴¹.

Prezes URE, ze względu na posiadane kompetencje, jest ważnym organem w realizacji polityki energetycznej, jak również jego działania w istotny sposób wpływają na zachowanie wszystkich podmiotów rynku energetycznego.

Wiodącym dokumentem dla wszystkich organów państwa, które ustawowo są upoważnione do wydawania przepisów wykonawczych w dziedzinie zaopatrzenia kraju w paliwa i energię oraz koncesji i decyzji regulacyjnych, są założenia polityki energetycznej kraju. Powinny być one opracowywane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju, czyli z uwzględnieniem wpływu gospodarki paliwowo-energetycznej na środowisko naturalne. Działania organów administracji państwowej muszą być zgodne z założeniami polityki energetycznej, lecz nie mogą być sprzeczne z ustawą Prawo energetyczne i innymi ustawami regulującymi działalność podmiotów w sferze zaopatrzenia w paliwa i energię. W tym świetle trudno zatem wyobrazić sobie działanie nie na podstawie procedur i przepisów, a na zasadzie „misyjności”. Takie zalecenie mogłoby – jak się wydaje – rodzić odwrotne od założonych skutki, tj. akceptację drogi na skróty i zachowania sprzeczne z ideałem i wartościami służby publicznej.

WNIOSKI

Polityka energetyczna prowadzona jest przez władze publiczne wobec sektora – z punktu widzenia polityki gospodarczej – określanego potocznie jako sektor strate-

⁴¹ *Ibidem*.

giczny. Rodzi to wiele problemów, ponieważ przekształcenia i jakiegokolwiek zmiany w tym sektorze dokonują się równolegle w wymiarze politycznym i ekonomicznym. Problem nie byłby tak złożony dla władz publicznych, gdyby nie to, że sfera polityczna i ekonomiczna silnie się ze sobą zazębiają. Prowadzenie polityki w tym sektorze jest bardzo trudne ze względu na fakt, iż przez lata energia postrzegana była jako dobro społeczne. Niewątpliwie stworzenie sprawnie funkcjonujących instytucji ułatwia i uskutecznia prowadzenie polityki energetycznej, ale aby mówić o jej efektywności, konieczna jest szeroka współpraca organów ją prowadzących. W związku z tym wysoce niezadowolający jest obecny stan, w którym pełna odpowiedzialność za realizację polityki energetycznej spoczywa na Ministrze Gospodarki. Postępująca współzależność sektora energetycznego z branżami takimi, jak budownictwo, transport, telekomunikacja, czy rolnictwo wymaga kooptacji poszczególnych ministrów w proces jej realizacji i koordynacji bądź alternatywnie – utworzenia samodzielnego resortu, integrującego działania wszystkich wyżej wymienionych.

Pałącą pozostaje kwestia zmiany w podejściu samorządów gminnych do zapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego. Widoczny jest bowiem brak przekonania o potrzebie planowania energetycznego i tworzenia planów energetycznych oraz brak świadomości energetycznej i podstaw teoretycznych, które mogłyby zostać wykorzystane w praktyce planowania i realizacji przez gminy lokalnej polityki energetycznej.

Uzupełnieniem realizowanej przez gminy polityki energetycznej mogą być założenia rządowe, dotyczące wprowadzenia obowiązku przygotowywania wojewódzkich i powiatowych planów zaopatrzenia w energię, ciepło i gaz. Ograniczenie tego obowiązku do poziomu gminy jest niespójne z planami rozwoju firm energetycznych obejmujących poziom regionu.

Wreszcie, znaczącą rolę ma do odegrania administracja w zakresie mechanizmów aktywizujących społeczeństwo do podjęcia działań w kierunku, który J. Popczyk określił mianem „obywatelskiego programu rozwoju energetyki OZE/URE”⁴². Zachęty stosowane przez administrację do budowy inteligentnych domów zero/plus – energetycznych (np. w postaci obniżenia opłat za wydanie pozwoleń na budowę), instalacji ogniw fotowoltaicznych, kolektorów słonecznych, mikrowiatraków czy uprawy roślin energetycznych (dotacje celowe), wreszcie promocja transportu elektrycznego stanowią preludium nowego podejścia w polityce energetycznej, opartego na odnawialnych źródłach energii, będącego znakiem naszych czasów.

ABSTRACT

The article attempts to summary activity of public administration in the context of planning and implementation of energy policy. Approach combining political, legal and managerial deficiencies indicates the effectiveness of those responsible for regulation of the Polish energy sector. Critique of

⁴² J. Popczyk, *Jeśli polską energetykę WEK dotknęła niemoc inwestycyjna, to przyszedł czas na obywatelski program rozwoju energetyki OZE/URE*, „Dział Profesorski Klastra 3x20”, Gliwice 2010.

existing solutions is accompanied by a proposal to introduce new public management recommendations, aimed at rationalizing the public sector.

Keywords: new public management, public policy, energy policy

Julita Różak: doktorantka Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Absolwentka politologii ze specjalnością integracja europejska i polityka regionalna. Jej zainteresowania naukowe oscylują wokół polityki energetycznej Polski i jej bezpieczeństwa energetycznego. Stypendystka Funduszu Stypendialnego i Szkoleniowego w Instytucie Nauk Politycznych Uniwersytetu w Oslo (2009).