Chorzowskie Studia Polityczne
Nr 6 rok 2013

Monika Bogdał

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Publicystyki Ekonomicznej i Public Relations
e-mail: mon.bogdal@gmail.com
tel. +48 503 185 408

Polityka informacyjna jako instrument polityki energetycznej

Streszczenie. Artykuł ma charakter analizy teoretycznej, poświęconej zagadnieniom polityki informacyjnej i jej znaczenia dla realizacji celów polityki energetycznej. W pracy przedstawiono definicje podstawowych pojęć związanych z rządowym komunikowaniem, rozumianym jako metoda realizacji polityki informacyjnej, wskazano jego funkcje oraz podstawowe grupy interesariuszy i typologię instrumentów. Podstawy teoretyczne zostały następnie odniesione do specyfiki funkcjonowania i wyzwań związanych z przekształceniami w sektorze energetycznym, tj. prywatyzacją, demonopolizacją i deregulacją, zmierzających do przekształcenia rynku energetycznego w wolnokonkurencyjny. Analiza uwzględnia ewolucję modeli rządowego komunikowania.

Słowa kluczowe: zarządzanie informacją publiczną, Public Relations, modele rządowego komunikowania, polityka energetyczna

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem liberalizmu sprzyjającego konkurencji doskonałej w sferze ekonomicznej i demokracji w sferze politycznej, coraz większego znaczenia nabywają relacje organizacji publicznych z ich otoczeniem. Administracja rządowa i samorządowa nie stoi już na pozycji uprzywilejowanej, która pozwala narzucać określone rozwiązania bez konieczności uwzględniania reakcji społecznych. Coraz większy poziom aktywizmu społecznego i rozwój nowych technologii, które pozwalają na szybki przepływ informacji między znaczną liczbą osób, sprawiają, że wyzwania związane z realizacją polityki państwa są w XXI w. większe niż kie-

dykolwiek. Zwłaszcza dla skostniałych i mocno sformalizowanych struktur administracji, które działają, opierając się na wypracowanych standardach i z trudem akceptują zmiany.

Podstawą kontaktów władzy ze społeczeństwem, dla efektywnego realizowania przyjętej polityki, musi być rzetelna informacja o realizowanych działaniach i celach, które mają być przez te działania osiągnięte. Nie jest to proste. Dylemat, czy państwo może wydawać publiczne środki na działania informacyjne, jest ciągle żywy. Obecnie podmioty publiczne coraz lepiej rozumieją, że komunikowanie ma znaczenie dla efektywnej realizacji ich zadań i chętniej się w nie angażują. Zmiany nie zachodzą jednak wszędzie w jednakowym tempie. Sektor energetyczny, jako strategiczny z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, przechodzi zmiany strukturalne, których wynik ma wpływ na całą gospodarkę. Występuje w nim wiele podmiotów zainteresowanych realizacją własnych interesów, co w zależności od siły ich oddziaływania na rząd przekłada się na kierunki i stopień zaawansowania zmian. Z tego powodu polityka informacyjna, zmierzająca do zwiększenia transparentności działań w tym zakresie, napotyka na opór.

Niniejsza praca ma przede wszystkim charakter analizy teoretycznej i została podzielona na dwie części. W pierwszej zdefiniowano politykę energetyczną jako składową polityki gospodarczej i omówiono podstawowe cele, jakie obecnie realizuje się w jej ramach na świecie. Druga część została poświęcona zagadnieniom związanym z polityką informacyjną rządu w ogólności. Autorka podjęła w niej próbę dostosowania teorii komunikowania do specyfiki sektora energetycznego. Zostały w niej wyjaśnione pojęcia polityki informacyjnej i rządowego komunikowania, przedstawiono także funkcje, które realizują w ramach działań rządowych i wskazano podstawowe grupy interesariuszy, systematykę wykorzystywanych narzędzi oraz ewolucję modeli rządowego komunikowania.

1. Ekonomiczne uwarunkowania polityki energetycznej

1.1. Definicja polityki energetycznej

Polityka gospodarcza to świadome oddziaływanie władz państwowych na gospodarkę narodową – na jej dynamikę, strukturę i funkcjonowanie, na stosunki ekonomiczne w państwie oraz na jego relacje gospodarcze z zagranicą[1]. W jej ramach można wyodrębnić polityki sektorowe, a wśród nich politykę energetyczną. Wyjaśniając pojęcie „polityka energetyczna", należy posiłkować się ogólną definicją polityki.

[1] *Polityka gospodarcza*, red. nauk. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 1999, s. 17.

David Easton określa politykę jako autorytarną alokację wartości dokonaną na rzecz społeczeństwa za pośrednictwem systemu politycznego. Jako system polityczny rozumie interakcje, przez które lokowanie następuje w sposób akceptowany przez większość jego członków w sposób w miarę ciągły w czasie[2]. Kazimierz Opałek definiuje politykę jako działalność wytyczoną przez ośrodek decyzji sformalizowanej grupy społecznej (organizacji), zmierzającą do osiągnięcia ustalonych celów za pomocą określonych środków[3]. Robert E. Dowse i John A. Hughes sprowadzają politykę do posiadania władzy, którą Valeri Modebadze interpretuje jako zdolność do wywołania sytuacji, w której ludzie będą zachowywać się w sposób przez nas pożądany ze względu na groźbę, sankcję lub manipulację[4]. Karl W. Deutsch uważa, że z polityką mamy do czynienia, kiedy dążenie do realizacji interesów określonych jednostek lub grup wymaga wypracowania kompromisu w celu uzyskania lub rozdystrybuowania nagród, tj. wartości, rzeczy lub relacji, które ludzie chcieliby mieć albo móc cieszyć się nimi[5].

Na tej podstawie możemy przyjąć, że na politykę energetyczną składa się ogół działań podejmowanych przez administrację publiczną w celu realizacji określonych przez rząd priorytetów, które zmierzają do stworzenia prawnych i ekonomicznych ram funkcjonowania sektora energetycznego oraz wymuszenia określonego modelu jego funkcjonowania przez zastosowanie instrumentów oddziałujących na zachowanie określonych jednostek i grup społecznych. Polityka ta jest wyrazem działań podejmowanych przez państwo w ramach imperium (działań władczych) z uwzględnieniem wypadkowej interesów różnych podmiotów, jest więc odzwierciedleniem ich siły. Opiera się przede wszystkim na regulacji, kontroli i egzekwowaniu sankcji za naruszenie obowiązujących zasad oraz wsparciu finansowym lub organizacyjnym ze strony podmiotów publicznych. Jako forma ingerencji w sferę ekonomiczną i społeczną, polityka energetyczna powinna za nadrzędny cel przyjąć zrealizowanie ochrony interesu społecznego.

Jan Rosenow, odwołując się do Halla, stwierdza, że politykę energetyczną należy analizować przez rozłożenie jej na części składowe[6]. Oznacza to nic innego, jak określenie celów przyświecających jej autorom, instrumentów wybranych do ich realizacji i sposobu użycia tych instrumentów w odpowiednich kombinacjach. W podobny sposób do określenia ram polityki energetycznej podchodzą Paula Kivimaa i Per Mickwitz wskazujący na konieczność ustalenia założeń leżących u jej

---

[2] D. Easton, *A Framework for Political Analysis*, Prentince-Hall, New York 1965, s. 96.

[3] K. Opałek, *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, PWN, Warszawa 1983.

[4] V. Modebadze, *The term politics reconsidered in the light of recent theoretical developments*, „IBSU Scientific Journal", 2010, vol. 4, issue 1, s. 43.

[5] K.W Deutsch, *Politics and Government – How People Decide Their Fate*, Houghton Miffin, Boston 1980, s. 11-12.

[6] J. Rosenow, *Different paths of change: Home energy efficiency policy in Britain and Germany*, w: *Ecee 2011 summer study. Energy efficiency first: The foundation of a low-carbon society*, ABA Intercopy, Stockholm 2011, s. 262.

podstaw, sposobu konstruowania, podkreślania i łączenia określonych spraw[7]. Stąd, aby mówić o realizacji polityki energetycznej, najpierw należy zastanowić się nad kwestią sposobu jej formułowania.

W sektorze prywatnym to producenci muszą dostosować się do potrzeb klientów, przy czym dzięki narzędziom promocyjno-informacyjnym mogą kształtować gusta i potrzeby swoich klientów. W sektorze publicznym, którym nadal jest energetyka, zmiana postaw konsumentów jest celem realizacji danej polityki[8]. Zapotrzebowanie na określone działania określa się zgodnie z obowiązującymi zasadami słuszności i sprawiedliwości społecznej. Celem jest zaspokojenie najczęstszych i najbardziej podstawowych potrzeb konsumentów. Zmiana przyjętej polityki lub przyjęcie nowej zależy od wyników głosowania, konsultacji czy negocjacji społecznych (ewentualnie wynikają z subiektywnej oceny rządu). Funkcjonowanie całego sektora podlega więc, przynajmniej w teorii, kontroli demokratycznej[9].

W literaturze poświęconej kształtowaniu polityki energetycznej coraz częściej pojawiają się głosy, że wbrew dominującym poglądom nie jest to obiektywny, linearny proces, który sprowadza się do przejścia kolejnych kroków od ustalenia stanu wyjściowego, przez jego analizę, do opracowania rozwiązań[10]. W rzeczywistości tworzenie polityki wiąże się z dużym bałaganem i ma burzliwy przebieg, co wynika ze ścierania się sprzecznych interesów i walki różnych grup o wpływy ekonomiczne i polityczne. Przeprowadzenie analizy z perspektywy dyskursu pozwala skupić się na sposobie, w jaki politycy i osoby odpowiedzialne za decyzje polityczne opierają swoje działania na kontekście językowym i sposobie, w jaki wyrażane są wartości i formułowane opinie. Zgodnie z tym podejściem, analiza języka pozwala na lepsze zrozumienie przekonań i interesów, które zwykle nie są ujawniane przez decydentów[11].

1.2. Kierunki rozwoju polityki energetycznej

Bez względu na to, jakie ujęcie procesu kształtowania polityki energetycznej uznamy za właściwe, pierwszym wyzwaniem, stojącym przed rządem jako podmiotem odpowiedzialnym za budowanie polityki, jest zawsze określenie priorytetów, będących wyrazem interesów publicznych, które ma realizować polityka. Cele, po-

[7] P. Kivimaa, P. Mickwitz, *Public policy as a part of transforming energy systems: framing bioenergy in Finnish energy policy*, „Journal of Cleaner Production", 2011, vol. 19, s. 1813.

[8] H. Buurma, *Policy making marketing exchange in the public sector*, „European Journal of Marketing", 2001, vol. 35, nr 11/12, s. 1289.

[9] K. Walsh, *Marketing and Public Sector Management*, „European Journal of Marketing", 1994, vol. 28, nr 3, s. 67.

[10] F. Fisher, *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford 2003.

[11] J.I. Scrase, D.G. Ockwell, *The role of discourse and linguistic framing effects in sustaining high carbon energy policy – An accessible introduction*, „Energy Policy", 2010, vol. 38, s. 2226.

dobnie zresztą jak instrumenty polityki energetycznej, występują na różnych poziomach – od wysoce abstrakcyjnych konstrukcji, przez poziomową operacjonalizację programów, do konkretów opartych na bardziej praktycznych miarach[12].

Większość krajów zachodnich przez dekady dzieliła te same cele w ramach polityki energetycznej, tj. zapewnienie niskich cen energii, bezpieczeństwa dostaw i ochrony środowiska[13]. Bezpieczeństwo wiąże się z zagwarantowaniem ciągłości dostaw energii, co należy rozumieć jako systematyczne zaspokajanie zgłaszanego popytu na energię[14]. Z uwagi na strategiczny charakter surowców energetycznych ich dostępność ma nie tylko znaczenie ekonomiczne, ale także polityczne i decyduje o znaczeniu danego kraju na arenie międzynarodowej. Powoduje to, że polityka energetyczna jest też ściśle powiązana z polityką zagraniczną.

Zbigniew Łucki i Władysław Misiak wskazują, że cele polityki energetycznej są odpowiedzią na wyzwania wspólne dla energetyki w ujęciu globalnym, takie jak:

- zrównoważony rozwój, tj. likwidacja uzależnienia wzrostu gospodarczego od ciągłego wzrostu zużycia energii i paliw kopalnych, co zapobiegnie wyczerpywaniu się zasobów i wzmaganiu efektu cieplarnianego,
- pewność dostaw, tj. zapewnienie długoterminowego dostępu do źródeł energii,
- bezpieczeństwo łańcucha energetycznego, rozumiane jako dywersyfikacja źródeł energii i zapobieganie awariom i wypadkom (bezpieczeństwo techniczne i ekonomiczne),
- rosnący popyt w krajach rozwijających się, co wymusi kierunek rozwoju rynku energetycznego[15].

Podczas gdy określenie kwestii pewności dostaw nie budzi wątpliwości, bezpieczeństwo łańcucha energetycznego wydaje się zbyt szerokie i w kwestii dywersyfikacji źródeł energii zachodzi na pierwsze z pojęć. Niemniej jednak trudno nie zgodzić się z autorami, że dały one podstawy do sformułowania celów, które leżą u podstaw realizowanej polityki energetycznej, takich jak:

1) zwiększenie dostaw czystej energii przez:
   - rozważenie powrotu do opcji nuklearnej,
   - produkcję energii z nowych i odnawialnych źródeł,
2) zmniejszenie energochłonności gospodarki przez:
   - zwiększenie sprawności przetwarzania energii pierwotnej w energię elektryczną i ciepło, na paliwa itp.,
   - promowanie oszczędności (poszanowania) energii przez użytkowników[16].

---

[12] P. Kivimaa, P. Mickwitz, op. cit., s. 1814.

[13] Ibidem, s. 1812.

[14] T. Tylec, *Uwarunkowania i kierunki reform sektora elektroenergetycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe" nr 8, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2010, s. 120.

[15] Z. Łucki, W. Misiak, *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, WN PWN, Warszawa 2012, s. 30.

[16] Ibidem, s. 31.

2. Polityka informacyjna rządu

Polityka informacyjna rządu pierwotnie obejmowała działania o charakterze propagandowym. Wraz ze zmianami dokonującymi się na świecie na płaszczyźnie politycznej i ekonomicznej zmieniały się też relacje władzy ze społeczeństwem. W wyniku tych procesów pod koniec XX w. kwestia dostępu do informacji publicznej zaczęła nabierać coraz większego znaczenia. W tym czasie zmieniało się też postrzeganie samej informacji. Pod koniec lat 90. Sandra Braman rozróżniła cztery sposoby rozumienia tego pojęcia, tj. jako zasób, towar, sposób postrzegania wzorców i siłę sprawczą w społeczeństwie. Wybór między definicjami zbudowanymi na podstawie powyższego rozumienia informacji jest uzależniony od perspektywy badawczej (ekonomicznej, prawnej, politycznej itp.) i użyteczności przyjętej interpretacji w konkretnej sytuacji praktycznej i związku z pojęciem władzy (siły oddziaływania)[17]. Politykę informacyjną należy obecnie rozumieć jako kompleksowe działania, które wspierają osiągnięcie celów sformułowanych przez rząd w związku z realizowaniem jego społeczno-gospodarczych funkcji przez określenie zasad i sposobu ujawniania informacji o tych działaniach otoczeniu (określenie grup docelowych i narzędzi). Stanowi ona instrument pozwalający na zwiększenie szansy powodzenia realizacji innych polityk rządu, ma więc wobec nich funkcję wspierającą.

Zachodzące zmiany były wyrazem dominacji teorii neoklasycznej, która zakładała skuteczność mechanizmów rynkowych i minimalizację roli państwa w gospodarce. W efekcie głównym celem rządu stało się zapewnienie ram dla funkcjonowania społeczeństwa i ingerowanie w redystrybucję zasobów tam, gdzie rynek okazywał się niewystarczający. W takim systemie państwo nie może efektywnie realizować swoich zadań bez właściwego zestawienia zasad politycznych i moralnych oraz zapewnienia partycypacji społecznej w działaniach publicznych[18].

2.1. Definicja i funkcje rządowego komunikowania

Aktywność, polegającą na informowaniu i perswadowaniu zróżnicowanej i wewnętrznie podzielonej społeczności na temat aktywności rządu, określa się mianem rządowego komunikowania, od angielskiego terminu *government public relations*[19]. Komunikowanie należy w tym miejscu określić w sposób przyjęty przez

[17] S. Braman, *Defining information. An approach for policy makers*, „Telecommunications Policy", 1989, nr 13, s. 235-239, 241 (233-242).

[18] M. Dowding, K. Nilsen, *Defining information policy in the Canadian context*, CAIS/ASCI 98, s. 65.

[19] *Encyclopedia of Public Relations*, red. nauk. R.L. Heath, Sage Publications Inc Thousand Oaks, California 2005, s. 877.

Krystynę Wojcik nie tylko jako proces związany z przekazem informacji, ale przede wszystkim metodę realizowania celów PR przez rząd[20]. Rządowe komunikowanie jest jedną z form realizacji polityki informacyjnej, mającej charakter dwustronnego przekazu kierowanego do określonych interesariuszy. Na podstawie analizy celów, jakie realizuje rząd, można wyróżnić zadania, które powinny być wspierane przez rządowe PR:

- implementowanie polityki,
- kontakt z mediami,
- raportowanie obywatelom działań poszczególnych agend publicznych,
- poprawę wewnętrznej przejrzystości działań rządu i wrażliwości na opinię publiczną,
- mobilizowanie i wzajemne wspieranie się przez różne agendy rządowe[21].

Na tej podstawie można określić trzy podstawowe funkcje zarządzania informacją przez podmioty publiczne:

- informowanie,
- wspieranie polityki rządu i reform przez przekonywanie otoczenia,
- angażowanie społeczeństwa[22].

Steve Martin również wymienia trzy podobne formy partycypacji społecznej, którą określa jako angażowanie społeczeństwa w sprawy publiczne. Przez **informowanie** rozumie jednostronny przekaz informacji, **konsultowanie** przyrównuje do dialogu (dwustronnego przepływu informacji), a **współtworzenie** wyjaśnia jako faktyczne zaangażowanie, które pozwala obywatelom współtworzyć daną politykę czy program na etapie koncepcyjnym, a nie tylko przez udział w jego realizacji[23].

W odniesieniu do niektórych działań informacyjnych rządu używa się czasem określenia dyplomacja publiczna. Należy mieć świadomość, że podczas gdy rządowe public relations oznacza wysiłki zmierzające do zdobycia wsparcia ze strony społeczeństwa (publiczności) i pozytywne nastawianie go do nadawcy komunikatu[24], dyplomacja publiczna określana jest jako planowanie i realizowanie programów informacyjnych, kulturalnych i edukacyjnych przez jeden kraj

---

[20] K. Wojcik, *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem.*, Wyd. Placet, Łódź 2005, s. 64.

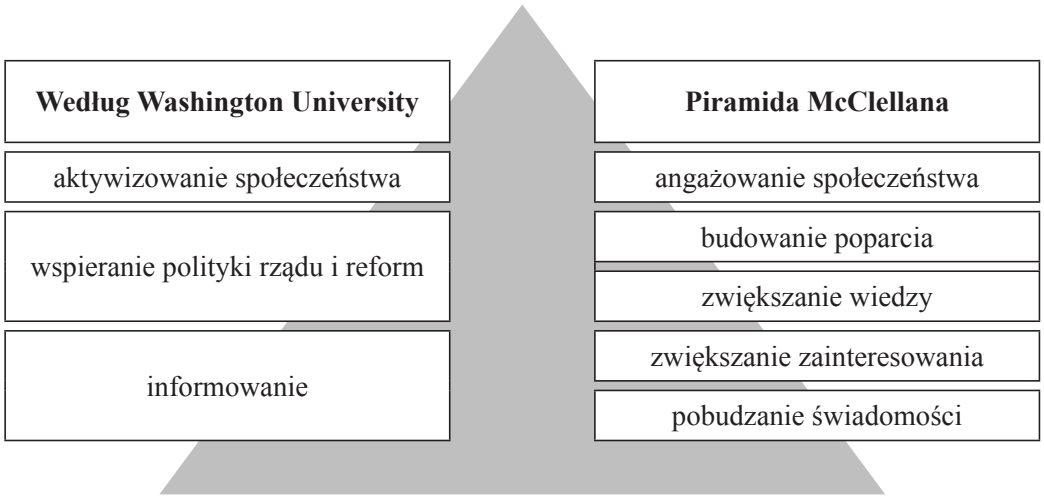
[21] *Encyclopedia of Public Relations*, s. 879.

[22] The George Washington University's Elliott School for International Affairs Lindner Commons Room, Washington, *The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes, Rapporteurs' Report*, Washington 2009.

[23] S. Martin, *Engaging with Citizens and Other Stakeholders*, w: *Government Public Relations: A Reader*, red. M. Lee, „Public Administration and Public Policy", nr 136, CRC Press Taylor & Francis Group, s. 198-201.

[24] F.O. Demir, B.K., Erdem, *The Reflection of The East-West Dichotomy on Turkish Public Diplomacy: The Case of „Davos Summit"*, w: *Government Communication. Proceedings of the 17th International Public Relations Research Symposium BledCom*, red. D. Verčič, K. Sriramesh, Pristop d.o.o., Lubljana 2010.

w celu kreowania korzystnych warunków do oddziaływania na opinię publiczną w innym kraju[25]. Mimo częściowego zazębiania się tych pojęć należy traktować pojęcie rządowego public relations jako nadrzędne w stosunku do dyplomacji publicznej, utożsamianej z wspieraniem realizacji polityki zagranicznej, mimo że oba te działania dotyczą komunikowania rządu w przestrzeni publicznej i realizują podobne funkcje (rys. 1).



Rys. 1. Porównanie funkcji rządowego public relations i public diplomacy

Źródło: M. Bogdał, *Zarządzanie informacją jako narzędzie racjonalizacji gospodarowania w sektorze publicznym na przykładzie sektora energetycznego*, w: *Innowacyjne metody i instrumenty zarządzania w organizacjach publicznych*, red. A. Gardocka-Jałowiec, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012, s. 102.

Nie należy też mylić dwóch powyższych pojęć z **public affairs**, które definiuje się jako działania związane co prawda z politycznym otoczeniem organizacji i czasami bywa określane jako **relacje z rządem** (*government relations*), ale dotyczy ono wysiłków podmiotów prywatnych, a nie agend rządowych, odróżnia się je więc na płaszczyźnie podmiotowej[26].

Dokonując zestawienia działań w sferze aktywności podmiotów publicznych, które wymagają zarządzania informacją na rynku energetycznym, można wyodrębnić potrzebę:

- informowania o potrzebach energetycznych państwa, publikowanie raportów i sprawozdań z realizacji polityki energetycznej,
- edukowania społeczeństwa w zakresie ekonomicznego sposobu funkcjonowania rynku i zachodzących na nim zmian oraz kształtowania postaw społecznie odpowiedzialnych w zakresie konsumowania energii,

[25] M. McClellan, *Public Diplomacy in the Context of Traditional Diplomacy,* 2004, http://www.publicdiplomacy.org/45.htm [31.08.2013].

[26] O. Baskin, C. Arnoff, *Public Relations. The Profession and the Practice*, Wm. C. Brown Publishers Group, Dubuque 1992, s. 345.

– zapoznawania uczestników rynku po stronie popytu i podaży z ich prawami i obowiązkami, wynikającymi z obowiązujących regulacji,
– dostarczania informacji o prowadzonej przez państwo działalności gospodarczej w sektorze energetycznym i realizowaniu nadzoru właścicielskiego, w szczególności w zakresie transportu energii,
– wspierania polityki energetycznej państwa przez angażowanie w nią społeczeństwa, m.in. w zakresie promocji nowych źródeł energii[27].

2.2. Interesariusze i instrumenty

Steve Martin dzieli podmioty zaangażowane społecznie na konsumentów, czyli osoby, które korzystają z określonych dóbr lub usług dostarczanych przez państwo, obywateli i społeczności[28]. Mordecai Lee wyróżnia sześć grup podmiotów w otoczeniu organizacji publicznej:
– beneficjentów (konsumentów dóbr i usług dostarczanych przez władze),
– wyodrębnione społeczności, które nie należą do pierwszej grupy, ale ze względu na lokalizację lub status są zainteresowane aktywnością administracji,
– grupy interesu, tj. organizacje, których relacje z władzami wynikają z ekonomicznych, ideologicznych lub innych powodów,
– szeroko rozumianych obywateli (społeczeństwo), którzy głosują w wyborach, płacą podatki i mogą, ale nie muszą się aktywizować w relacjach z administracją,
– podmioty publiczne wyższego stopnia,
– inne agendy tego samego szczebla[29].

Lee przytacza za Garnettem podział instrumentów na wykorzystywane w komunikowaniu bezpośrednim (kontakt osobisty, rozmowy telefoniczne, formy pisane, programy w TV, filmy i wideo, komputery i nośniki danych, działania i decyzje) oraz pośrednim (media informacyjne, różni pośrednicy)[30]. W praktyce amerykańskiej administracji publicznej wyróżnia się cztery kategorie instrumentów ze względu na metodę artykułowania przekazu:
– pisemne: informacje medialne, zestawienia, przemówienia, pisemne odpowiedzi na pytania mediów, felietony, broszury, newslettery, magazyny,
– ustne: TV, radio, nagrania,
– wizualne: fotografie, filmy, slajdy, wideo,

[27] M. Bogdał, op. cit., s. 113.
[28] S. Martin, op. cit., s. 201.
[29] M. Lee, *Public Relations in Public Administration*, w: *Government Public Relations*, red. M. Lee, „Public Administration and Public Policy", 2007, nr 136, CRC Press Taylor & Francis Group, s. 11-12.
[30] Ibidem, s. 12.

– personalne: wywiady, briefingi, seminaria, spotkania, wycieczki, ceremonie rozdania nagród, przemówienia, warsztaty, konferencje prasowe, dyskusje[31].

Powyższa typologia nie uwzględnia Internetu, ale można przyjąć, że jest on medium, w którym informacje prezentuje się z wykorzystaniem form pisemnych, ustnych lub wizualnych, takich jak strony internetowe i serwisy społecznościowe (m.in. Facebook, Tweeter, Instagram, Pinterest, YouTube, Forsquare, Google+, Linkedin) fora, blogi, mikroblogi, vlogi, RSS, SEO, wirtualne biura prasowe i inne. Na razie Internet znajduje szersze zastosowanie w administracji publicznej w formie serwisów informacyjnych, oferujących dostęp do informacji, możliwość ściągania dokumentów i rejestracji, w mniejszym zakresie do konsultacji społecznych[32]. Należy mieć jednak świadomość, że praktyka, doświadczenie, rozwój technologii i wzrost świadomości społecznej wpływają na ciągły rozwój tych narzędzi[33].

2.3. Ewolucja modeli rządowego komunikowania

Dla administracji publicznej najważniejsza jest treść przepisów i decyzje polityczne. Jak twierdzą David Deacon i Peter Golding, często zapomina się, że sposób, w jaki mówi się o polityce rządu i prezentuje ją w mediach, jest kluczowy dla zapewnienia jej efektywności[34]. Jak pokazuje polska praktyka, w krajach postkomunistycznych, gdzie gospodarka nakazowo-rozdzielcza została zastąpiona przez wolny rynek, w związku z tworzeniem w pierwszej kolejności struktur i narzędzi do wymiany informacji w sektorze prywatnym, proces zmian w sektorze publicznym znacznie się opóźnił.

Pierwsze modele opisujące aktywność informacyjną rządu opierały się na koncepcjach zaczerpniętych z teorii marketingu i sprowadzały się do sprzedawania obywatelom danej polityki rządu. Skoro obywatele płacą za dobra i usługi wytwarzane przy udziale państwa w sposób bezpośredni (w postaci cen za usługi) lub pośredni (w postaci podatków), mamy do czynienia z formą wymiany handlowej[35]. Inspirowane tą teorią instytucje publiczne podjęły działania informacyj-

[31] U.S. Office of Personal Management, *What Do Federal Public Information Officers Do?*, w: *Government Public Relations*, red. M. Lee, „Public Administration and Public Policy", 2007, nr 136, CRC Press Taylor & Francis Group, s. 69.

[32] A. van Deursen, W. Pieterson, *The Internet as a Service Channel in the Public Sector. A Substitute or Complement of Traditional Channels?*, Annual Meeting of International Communication Association 2006 (materiały konferencyjne).

[33] M. Lee, op. cit., s. 13.

[34] Ibidem, s. 65.

[35] K. Walsh, op. cit., s. 69.

ne, które najpierw miały charakter autopromocji, a później stały się narzędziem wspierającym długoterminową realizację określonej polityki[36].

Działaniami informacyjnymi w rozumieniu rządowego komunikowania zajął się pod koniec lat 80. Ray E. Hiebert. Jego wytyczne miały jednak bardziej formę zbioru dobrych rad niż teorii naukowej, mimo że autor określił je jako model procesu rządowego komunikowania[37]. Kieron Walsh uświadomienie potrzeb z zakresu komunikowania w strukturach administracji publicznej tłumaczył rozwojem konsumpcjonizmu. Wymusił on większą wrażliwość na potrzeby obywateli i decentralizację zadań publicznych, które wymagały od podmiotów rządowych i samorządowych rozbudowy wachlarza usług i usprawnienia systemu redystrybucji[38].

Lata 90. to w teorii nauki o komunikowaniu także narodziny dwustronnie symetrycznego modelu komunikowania Jamesa Gruniga. Zgodnie z jego założeniami, skuteczne prowadzenie działań informacyjnych może mieć miejsce tylko wtedy, gdy uczestnicy wymiany informacji będą równocześnie nadawcami i odbiorcami wiadomości, a ich relacja zostanie oparta na poszukiwaniu ugody, konsensusu i satysfakcji obu stron[39]. Z punktu widzenia praktyki jednostronny przekaz opiera się na uproszczonej, jednostronnej wizji otoczenia, co w niektórych sytuacjach może okazać się skuteczniejsze, gdyż pozwala na szybsze podejmowanie decyzji i przekazywanie informacji kluczowych, np. w sytuacji nieprzewidzianego kryzysu. Sam autor miał świadomość, że praktyka nie spełnia założeń modelowych[40].

Hans Buurma w swojej pracy przedstawił działania informacyjne rządu, opierając się na koncepcji wymiany rynkowej. Zaproponował dwie wersje swojego modelu – z polityką kierowaną do ograniczonej liczby konsumentów, z którymi administracja ma indywidualny kontakt oraz adresowaną do dużej liczny odbiorców, z którymi trudno wejść w indywidualne relacje. W pierwszym przypadku wyróżnił etapy na podstawie założenia zaczerpniętego z modelu wymiany Kostera – obywatele byli najpierw informowani o wdrażaniu danej polityki, a jeżeli wykazywali zainteresowanie udziałem w jej realizacji, negocjowano z odpowiedzialnymi za nią podmiotami warunki współpracy. Następnie każda ze stron wywiązywała się ze swoich zobowiązań w ramach podjętych działań, żeby na końcu obywatele mogli zweryfikować ekonomiczną opłacalność swoich wybo-

[36] A.van Deursen, W. Pieterson, op. cit.

[37] R.E. Hiebert, *Informing the People. A Public Information Handbook*, Longman, New York 1981.

[38] K. Walsh, op. cit.

[39] K. Wojcik, *Nurt krytyczny w teorii public relations. Nowe koncepcje teoretyczne czy tylko kontestowanie dotychczasowych podejść badawczych, modeli i wzorców działania*, w: *Public relations jako funkcja zarządzania w organizacjach*, red. A. Adamus-Matuszyńska, R. Maćkowska, Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2011, s. 24.

[40] Ibidem, s. 27.

rów w ramach praktyki rynkowej[41]. W drugim przypadku wskazał na konieczność doinformowania obywateli o warunkach współpracy określanych jako **marketing mix**, czyli warunki decydujące o opłacalności danej aktywności. Stosowna polityka nakładała na obywateli określone obowiązki. Jeżeli się z nich wywiązali, nie narażą się na negatywne sankcje. Wykreowanie określonej postawy stanowiło wartość uzyskaną przez podmioty publiczne.

Syntetyczny model komunikowania kryzysowego w sektorze publicznym stworzony przez J. Suzanne Horsley i Randolpha T. Barkera ma zastosowanie do ograniczonej liczby sytuacji. Autorzy wskazali ciąg działań pozwalających podmiotom publicznym skutecznie walczyć z kryzysem składającym się z sześciu wewnętrznie powiązanych etapów: bieżące prowadzenie działań, identyfikacja potencjalnego kryzysu i opracowanie działań prewencyjnych, trening, wystąpienie kryzysu, ewaluacja działań i rewizja przyjętej taktyki, skoordynowana analiza działań informacyjnych w wymiarze politycznym i międzyagencyjnym. Model jest stosunkowo ubogi i pokazuje raczej samodoskonalenie organizacji publicznej w zakresie komunikowania wewnętrznego niż zasad interakcji z otoczeniem zewnętrznym[42].

Najbardziej kompleksowy model zarządzania informacją zaproponowały Brook F. Liu i J. Suzanne Horsley. Wyodrębniły osiem cech charakteryzujących zarządzanie informacją w sektorze publicznym:

- polityczny wymiar, przejawiający się w specyficznych relacjach i podatności na oddziaływanie różnych grup nacisku,
- tworzenie podmiotów publicznych z myślą o służeniu obywatelom, co wpływa na fakt, że aspekty rynkowe działań mają mniejsze znaczenie niż cel społeczny,
- ograniczenia prawne,
- większe zainteresowanie procesem podejmowania decyzji ze strony mediów (raportowanie opinii publicznej),
- niedocenianie roli komunikowania, co znajduje wyraz w przypadku cięcia budżetów czy wydatków na wyspecjalizowaną kadrę,
- opinię publiczną, postrzegającą działania informacyjne jako formę propagandy,
- wolniejszy rozwój kadr związanych z działaniami informacyjnymi w stosunku do sektora prywatnego,
- federacyjny charakter sektora publicznego[43].

---

[41] H. Buurma, op. cit, s. 1289-1293.

[42] J.S. Horsley, R.T. Barker, *Toward a Synthesis Model for Crisis Communication in the Public Sector An Initial Investigation*, „Journal of Business and Technical Communication", 2002, vol. 16, nr 4, s. 416.

[43] B.F. Liu, J.S. Horsley, *The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector*, „Journal of Public Relations Research", 2007, vol. 19, issue 4, s. 378-381.

W wyniku analizy ograniczeń podmiotów publicznych w zakresie zarządzania informacją powstał model nazwany kołem decyzji rządowego komunikowania (*the government communications wheel*), który opiera się na czterech wzajemnie się przenikających, komplementarnych mikrośrodowiskach:

– wielopoziomowym, gdzie dwa lub więcej poziomów administracji publicznej współpracuje przy realizacji wspólnych działań,
– wewnątrzrządowym, gdzie działania podejmuje jeden podmiot publiczny,
– międzyrządowym (międzyresortowym), gdzie współpraca ma miejsce między jednostkami publicznymi na tym samym poziomie,
– zewnętrznym, gdzie agendy rządowe współpracują z sektorem prywatnym i NGO[44].

Zgodnie z założeniami, w każdym z mikrośrodowisk menadżerowie dzielą się doświadczeniem i zasobami oraz wspólnie koordynują proces zarządzania informacją. Można w nich zarządzać informacją, kierując ją bezpośrednio do podmiotów zaangażowanych w daną działalność (*direct-to-public communication*) albo wpuszczać informacje do obiegu i dostarczać je do zainteresowanych podmiotów pośrednio (*mediated*). Strzałki pokazują możliwe kierunki przepływu informacji, a przerywana linia wskazuje możliwość wzajemnego przenikania się mikrośrodowisk (rys. 2). Koresponduje to z systematyką interesariuszy zaprezentowaną przez Lee. Koło rządowego komunikowania ma szansę stać się punktem wyjścia teorii rządowego komunikowania.

Rys. 2. Koło decyzji rządowego komunikowania

Źródło: tłumaczenie własne na podstawie B.F. Liu, J.S. Horsley, *The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector*, „Journal of Public Relations Research", 2007, vol. 19, issue 4, s. 386.

[44] Ibidem, s. 384-386.

3. Rządowe komunikowanie w sektorze energetycznym

Bazując na systematyce zaproponowanej przez Lee, podstawowe grupy interesariuszy w energetyce można najogólniej podzielić na publiczne i prywatne. Dodatkowo, w związku z tworzeniem jednolitego rynku energetycznego w ramach Unii Europejskiej, konieczne jest uwzględnienie płaszczyzny krajowej i zagranicznej. Dokładna klasyfikacja jest znacznie utrudniona ze względu na różnice między poszczególnymi podsegmentami (gaz, energia elektryczna, ciepło i paliwa płynne).

Podmioty publiczne najłatwiej podzielić ze względu na rodzaj ich aktywności. Z reguły te odpowiedzialne za regulację, rozumianą jako tworzenie norm prawnych i ekonomicznych występują na szczeblu centralnym. Na szczeblu lokalnym terenowe organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego w większym zakresie zajmują się planowaniem operacyjnym i działaniami organizacyjno-administracyjnymi, częściowo wykonują też funkcję regulacyjną przez akty prawa miejscowego, ma ona jednak z punktu widzenia realizacji polityki energetycznej znaczenie wspomagające. Dozór jest wykonywany również przez centralne organy administracji publicznej, jak chociażby prezesa Państwowej Agencji Atomistyki.

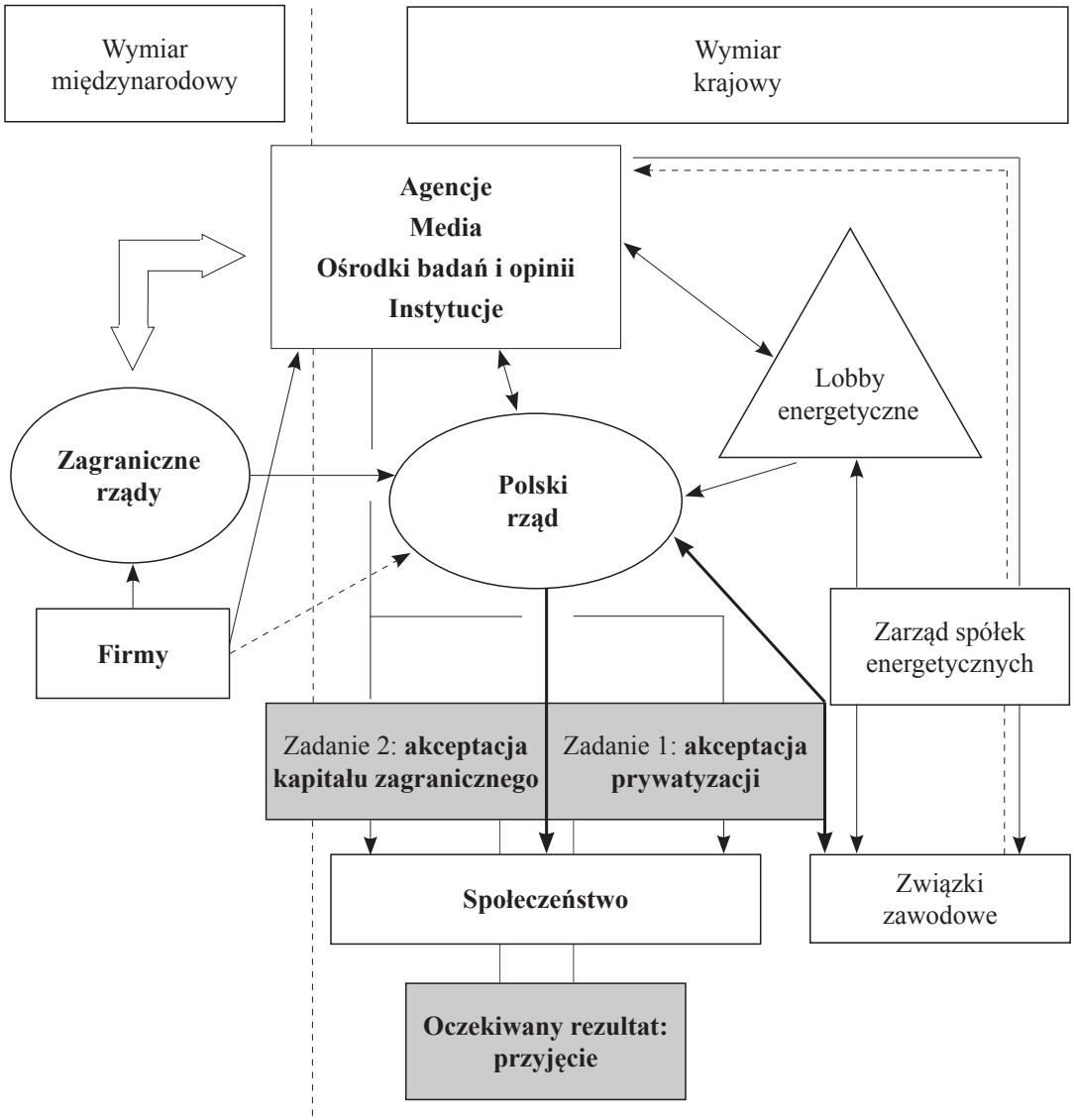
Tabela 1. Grupy interesariuszy w sektorze energetycznym

<table>
<tr><td rowspan="2">Podmioty</td><td colspan="2">Zagraniczne</td><td colspan="2">Krajowe</td></tr>
<tr><td>zasięg lokalny</td><td colspan="2">zasięg ogólnokrajowy</td><td>zasięg lokalny</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Publiczne</td><td>x</td><td colspan="2">regulacyjne</td><td>x</td></tr>
<tr><td>x</td><td colspan="2">dozoru</td><td>x</td></tr>
<tr><td colspan="4">odpowiedzialne za działania organizacyjno-administracyjne</td></tr>
<tr><td>x</td><td colspan="2" rowspan="2">firmy energetyczne
instytucje finansowe
ośrodki badań i opinii</td><td>x</td></tr>
<tr><td rowspan="8">Prywatne</td><td>x</td><td>x</td></tr>
<tr><td colspan="4">biznes</td></tr>
<tr><td colspan="4">ekolodzy</td></tr>
<tr><td colspan="4">media</td></tr>
<tr><td>x</td><td colspan="2">agencje informacyjne</td><td>x</td></tr>
<tr><td>x</td><td colspan="3">agencje PR</td></tr>
<tr><td>społeczność lokalna</td><td>opinia publiczna</td><td colspan="2">społeczność lokalna</td></tr>
<tr><td>liderzy opinii</td><td colspan="2">eksperci</td><td>liderzy opinii</td></tr>
</table>

Źródło: opracowanie własne.

Przez biznes należy rozumieć dostawców i wytwórców, którzy działają w różnych sektorach, ale produkują lub świadczą usługi na rzecz energetyki. Opinia publiczna i poglądy społeczności lokalnych w największym zakresie są kształtowane przez media, przede wszystkim krajowe. Podmioty prywatne różnią się stopniem aktywności i siłą oddziaływania.

Firmy energetyczne w większości krajów były do niedawna własnością państwa, stąd imperium i dominium nie było jasno rozgraniczone. Obecnie podlegają one prywatyzacji, więc sposób ich funkcjonowania i interakcje między poszczególnymi interesariuszami w ramach sektora ulegają zmianie ze względu na zmianę układu sił (rys. 3).

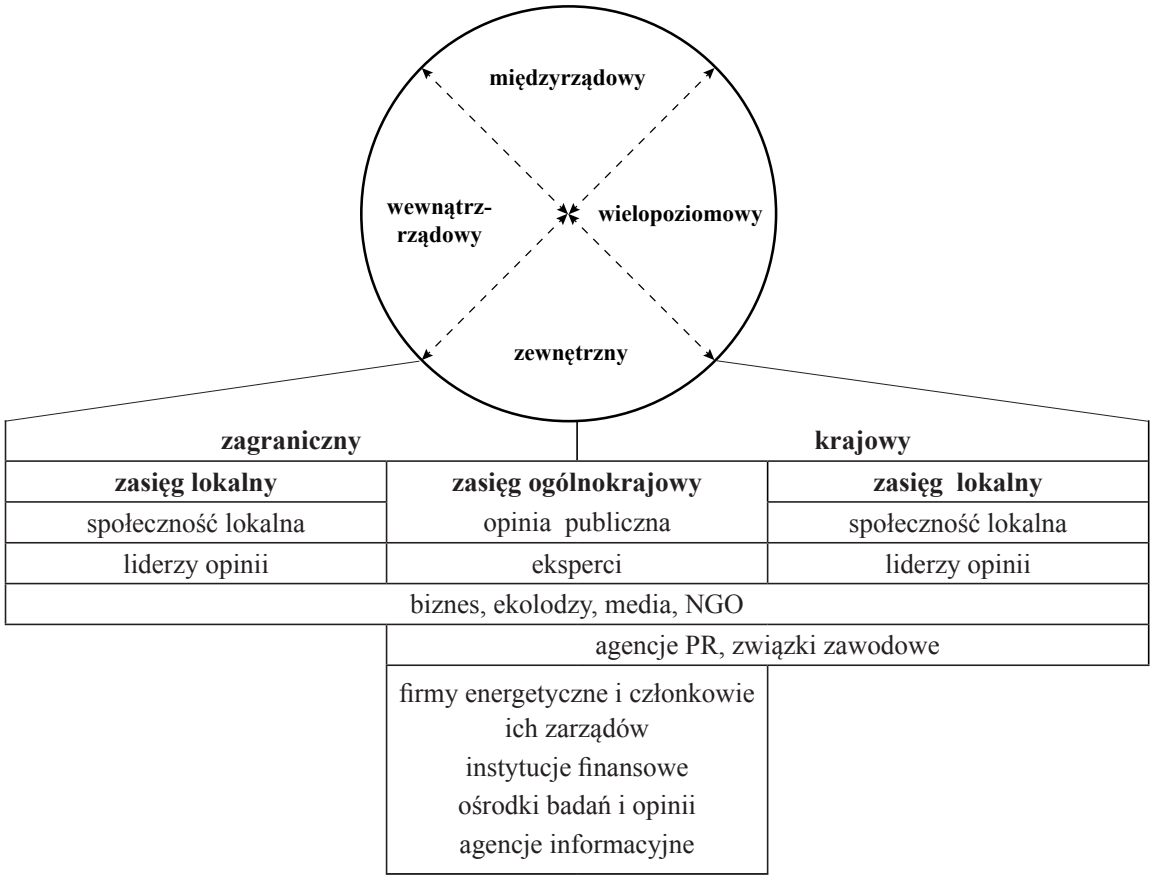


Rys. 3. Kierunki przepływu informacji między interesariuszami w związku z prywatyzacją w sektorze energetycznym

Źródło: M. Bogdał, op. cit., s. 112.

Wykorzystywane w sektorze energetycznym modele komunikowania są ściśle związane z siłą oddziaływania poszczególnych interesariuszy, która jest wynikiem struktury ekonomicznej i politycznej występującej w danym kraju. Nie bez znaczenia są również historyczne zmiany systemowe. W obecnym ustroju rząd musi uświadomić sobie rosnącą rolę społeczeństwa jako partnera w dyskusji publicznej na temat inwestycji w energetyce i kształtowania kierunków polityki energetycznej, co wymusza dwustronny przepływ informacji. Stąd optymalnym modelem wyjściowym dla rządowego komunikowania w energetyce będzie koło decyzji rządowego komunikowania.

Model Liu i Horsley pozwala uwzględnić wewnętrzne zróżnicowanie podmiotów rządowych i relacji między nimi, wpływające na rozkład kompetencji decyzyjnych i zakres uprawnień. Dodatkowo umożliwia wyodrębnienie ze struktur rządowych i samorządowych podmiotów organizacyjnie i funkcjonalnie samodzielnych, które prowadzą działalność gospodarczą i społeczną (dominium), a nie wykonują funkcji władczych (imperium). Mikrośrodowiska wewnątrzrządowe, międzyrządowe i wielopoziomowe występują w wymiarze krajowym i międzynarodowym, przy czym na poziomie krajowym mogą wykazywać znaczne rozbieżności. Sfera zewnętrzna, mimo że jest bardziej zróżnicowana, łatwiej podlega uogólnieniu (rys. 4).



Rys. 4. Koło rządowego komunikowania w sektorze energetycznym

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

W związku ze zmianami zachodzącymi w sektorze energetycznym, które obejmują prywatyzację, deregulację i demonopolizację, polityka energetyczna potrzebuje wsparcia ze strony polityki informacyjnej, realizowanej w formie rządowego komunikowania. Konieczność bardziej sformalizowanego podejścia do działań public relations wynika z potrzby długoterminowego planowania dialogu społecznego, w celu realizacji funkcji rządowego komunikowania, począwszy od informowania, przez przekonywanie, po angażowanie. Jest to efektem obecnej sytuacji w energetyce, na którą składa się relatywnie niska wiedza obywateli o realizowanej przez władze polityce energetycznej, nierówny rozkład sił między interesariuszami, silne upolitycznienie decyzji i długi czas oczekiwania na wprowadzenie zmian.

Punktem wyjścia do formułowania polityki informacyjnej musi być określenie celów polityki energetycznej, które ma wspierać. W większości państw jest to zmniejszenie konsumpcji, zapewnienie niskich cen energii i bezpieczeństwa energetycznego rozumianego jako pewność dostaw i dywersyfikacja źródeł energii oraz ochrona środowiska. Cele przekładają się na określone programy operacyjne, które z kolei angażują odmienne grupy społeczne i wymagają adekwatnych narzędzi. Dobrze ilustruje to model koła decyzji rządowego komunikowania, który kładzie nacisk na wzajemne powiązania między poszczególnymi płaszczyznami komunikowania z różnymi podmiotami w otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym.

Wyzwania związane z kształtowaniem i realizacją polityki energetycznej są kosztowne i czasochłonne. Dlatego wsparcie społeczne gwarantuje nie tylko poparcie polityczne. Społeczeństwo, będące świadome procesów, w których uczestniczy, działa sprawniej, a zmiany są mniej kosztowne. Ma to skutki dla całej gospodarki i jej zrównoważonego rozwoju. Polityka informacyjna pozwala więc administracji publicznej zrealizować nadrzędny cel, jaki stoi przed państwem, to znaczy zapewnić szeroko rozumiane bezpieczeństwo i dobrobyt społeczny.

Przedstawiona w pracy analiza została przygotowana na podstawie przeglądu teorii rządowego komunikowania w literaturze poświęconej komunikowaniu. Liczba pozycji o tej tematyce nie jest liczna, zupełnie brak kompilacji poświęconych sektorowi energetycznemu. Budowa uniwersalnego modelu komunikowania na potrzeby polityki energetycznej wymaga wsparcia badaniami empirycznymi, które pozwolą na weryfikację dotychczasowych propozycji i zbudowanie zoptymalizowanych „modeli" o praktycznym zastosowaniu.

Literatura

Baskin O., Arnoff C., *Public Relations. The Profession and the Practice*, Wm. C. Brown Publishers Group, Dubuque 1992.

Bogdał M., *Zarządzanie informacją jako narzędzie racjonalizacji gospodarowania w sektorze publicznym na przykładzie sektora energetycznego*, w: *Innowacyjne metody i instrumenty zarządzania w organizacjach publicznych*, red. A. Gardocka-Jałowiec, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2012.

Braman S., *Defining information. An approach for policy makers*, „Telecommunications Policy", 1989, nr 13.

Buurma H., *Policy making marketing exchange in the public sector*, „European Journal of Marketing", 2001, vol. 35, nr 11/12.

Demir F.O., Erdem B.K., *The Reflection of the East-West Dichotomy on Turkish Public Diplomacy: The Case of „Davos Summit"*, w: *Government Communication. Proceedings of the 17th International Public Relations Research Symposium BledCom*, red. D. Verčič, K. Sriramesh, Pristop d.o.o., Lubljana 2010.

van Deursen A., Pieterson W., *The Internet as a Service Channel in the Public Sector. A Substitute or Complement of Traditional Channels?*, Annual Meeting of International Communication Association 2006 (materiały konferencyjne).

Deutsch K., *Politics and Government – How People Decide Their Fate*, Houghton Miffin, Boston 1980.

Dowding M., Nilsen K., *Defining information policy in the Canadian context*, CAIS/ASCI 98.

Easton D., *A Framework for Political Analysis*, Prentince-Hall, New York 1965.

Encyclopedia of Public Relations, red. nauk. R.L. Heath, Sage Publications Inc Thousand Oaks, California 2005.

Fisher F., *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford 2003.

The George Washington University's Elliott School for International Affairs Lindner Commons Room, Washington, *The Contribution of Government Communication Capacity to Achieving Good Governance Outcomes, Rapporteurs' Report*, Washington 2009.

Hiebert R.E., *Informing the People. A Public Information Handbook*, Longman, New York 1981.

Horsley J.S., Barker R.T., *Toward a Synthesis Model for Crisis Communication in the Public Sector An Initial Investigation*, „Journal of Business and Technical Communication", 2002, vol. 16, nr 4.

Kivimaa P., Mickwitz P., *Public policy as a part of transforming energy systems: framing bioenergy in finnish energy policy*, „Journal of Cleaner Production", 2011, vol. 19.

Lee M., *Public Relations in Public Administration*, w: *Government Public Relations*, red. M. Lee, „Public Administration and Public Policy", 2007, nr 136, CRC Press Taylor & Francis Group, s. 11-12.

Liu B.F., Horsley J.S., *The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for the Public Sector*, „Journal of Public Relations Research", 2007, vol. 19, issue 4, s. 378-381.

Łucki Z., Misiak W., *Energetyka a społeczeństwo. Aspekty socjologiczne*, WN PWN, Warszawa 2012.

McClellan M., *Public Diplomacy in the Context of Traditional Diplomacyi*, http://www.publicdiplomacy.org/45.htm [31.08.2013].

Martin S., *Engaging with Citizens and Other Stakeholders*, w: *Government Public Relations: A Reader*, red. M. Lee, „Public Administration and Public Policy", 2007, nr 136, CRC Press Taylor & Francis Group.

Modebadze V., *The term politics reconsidered in the light of recent theoretical developments*, „IBSU Scientific Journal", 2010, vol. 4, issue 1.

Opałek K., *Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki*, PWN, Warszawa 1983.
Polityka gospodarcza, red. nauk. B. Winiarski, WN PWN, Warszawa 1999.
Rosenow J., *Different paths of change: Home energy efficiency policy in Britain and Germany*, w: *Ecee 2011 summer study. Energy efficiency first: The foundation of a low-carbon society*, ABA Intercopy, Stockholm 2011.
Scrase J.I., Ockwell D.G., *The role of discourse and linguistic framing effects in sustaining high carbon energy policy – An accessible introduction*, „Energy Policy", 2010, vol. 38.
Tylec T., *Uwarunkowania i kierunki reform sektora elektroenergetycznego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe" nr 8, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków 2010.
U.S. Office of Personal Management, *What Do Federal Public Information Officers Do?*, w: *Government Public Relations*, red. M. Lee, „Public Administration and Public Policy", 2007, nr 136, CRC Press Taylor & Francis Group.
Walsh K., *Marketing and Public Sector Management*, „European Journal of Marketing", 1994, vol. 28, nr 3.
Wojcik K., *Nurt krytyczny w teorii public relations. Nowe koncepcje teoretyczne czy tylko kontestowanie dotychczasowych podejść badawczych, modeli i wzorców działania*, w: *Public relations jako funkcja zarządzania w organizacjach*, red. A. Adamus-Matuszyńska, R. Maćkowska, Wyd. UE w Katowicach, Katowice 2011.
Wojcik K., *Public relations. Wiarygodny dialog z otoczeniem*, Wyd. Placet, Łódź 2005.

Information policy as an instrument of energy policy

Summary. In this article the author presents a theoretical analysis of information policy and its relevance to the objectives of energy policy. The article presents definitions of the basic concepts of government communication, its functions, target groups, and different types of instruments. In order to create a PR model for government communication in the energy sector, it is necessary to consider the processes of privatization, de-monopolization, and de-regulation, in order to support changes towards free competition in the energy market. The analysis includes the historical evolution of the most important models of government communication.

Key words: communications management in public sectors, Public Relations, energy policy, government communication models