

Krzysztof Tomaszewski

ORCID: 0000-0002-6324-1827

## Krytyka modelu rządzenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu procesu integracji

### SŁOWA KLUCZOWE:

*Unia Europejska, proces integracji, zarządzanie wielopoziomowe, kryzys, przyszłość UE*

Na przestrzeni procesu integracji europejskiej wciąż poszukiwano optymalnej metody rządzenia, która pozwoliłaby z jednej strony sprawnie realizować cele określone w traktatach, z drugiej zaś – umożliwiła państwom członkowskim posiadanie realnego wpływu na to, co dzieje się na poziomie ponadnarodowym.

Wybór odpowiedniego *modus operandi* w tym zakresie stanowił zasadniczy element dyskusji między przywódcami państw członkowskich zarówno w przeszłości, jak i stanowi problem współcześnie. Od sposobu rządzenia w Unii Europejskiej zależy bowiem nie tylko sukces procesu integracji, ale także kwestia podmiotowości państw członkowskich.

Niniejszy tekst odnosi się do problematyki zarządzania wielopoziomowego. Zostało ono wybrane jako jeden z mechanizmów zapewniających demokratyczny charakter UE, a jednocześnie umożliwiający efektywne realizowanie celów integracyjnych. Model ten jest sukcesywnie rozwijany i dopracowywany od drugiej połowy lat 90. XX wieku, czyli w okresie względnej koniunktury gospodarczej oraz stabilizacji politycznej Unii Europejskiej. Wydaje się, że z perspektywy kilkunastu lat funkcjonowania tego mechanizmu można wskazać jego słabe punkty i zastanowić się, czy można zastąpić go zupełnie inną wizją sprawowania rządów albo poddać niezbędnym modyfikacjom. Są to podstawowe pytania badawcze, które staną się obiektem rozważań w niniejszym tekście.

Podstawowa hipoteza badawcza brzmi: zarządzanie wielopoziomowe w UE nie sprawdza się w sytuacji osłabienia tempa integracji i pojawienia się kryzysów ideologicznych. Odwoływanie się do wielopoziomowej struktury UE w takich sytuacjach nie tylko pogłębia problemy, ale może stać się przesłanką dezintegracji UE.

Odwołując się do metodologii, w artykule wykorzystana zostanie metoda systemowa. Takie ujęcie pozwoli w kompleksowy sposób przyrzeć się systemowi politycznemu UE i ocenić, w jaki sposób zarządzać nim w nowych warunkach politycznych, ekonomicznych i społecznych (w sytuacji Brexitu oraz kryzysu migracyjnego).

W odniesieniu do literatury przedmiotu należy wskazać, że inspiracją do przygotowania niniejszego tekstu były zarówno klasyczne już opracowania: G. Marksa, L. Hooghe, F. Scharpfa, jak również bardziej współczesne analizy: J. Ruszkowskiego, J. Barcza, T. G. Grosse'a, T. Kownackiego, ale także dokumenty źródłowe UE, zwłaszcza komunikaty Komisji Europejskiej, kierowanej przez J.-C. Junckera. Te ostatnie pozwalają prześledzić najnowsze trendy obecne w europejskiej debacie publicznej w odniesieniu do przyszłości Unii Europejskiej oraz przyszłego modelu integracji.

## Unia Europejska – między rządzeniem a zarządzaniem

Dywagacje na temat *rządzenia* i *zarządzania* należą do kanonu problematyki politologicznej. Pojęcie rządzenia przypisywane jest tradycyjnie państwu oraz jego strukturom, które są odpowiedzialne za administrowanie sprawami wspólnoty politycznej. W tym ujęciu na plan pierwszy wysuwają się takie wartości, jak hierarchia i podporządkowanie. Pojawia się myślenie o porządku wertykalnym, gdzie podmioty niższego poziomu są podległe służbowo podmiotom wyższego poziomu. Muszą wykonywać polecenia założone odgórnie, aby państwo funkcjonowało sprawnie.

W odniesieniu do politologicznej koncepcji zarządzania, jej pochodzenia należy szukać w II połowie XX wieku. Eksperti organizacji międzynarodowych, działający na rzecz państw rozwijających się, a w szczególności analitycy Banku Światowego, zaczęli dość powszechnie stosować to określenie już w latach 90. Było ono używane w kontekście „dobrego zarządzania” (ang. *good governance*) i stawiane jako opozycja wobec zjawiska „złego zarządzania”, które odnosiło się do sposobów administrowania środkami finansowymi przeznaczanymi na potrzeby rozwojowe Afryki Subsaharyjskiej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> D. Georgakakis, *Introduction*, [w:] D. Georgakakis, M. Lassalle (red.), *La "nouvelle gouvernance européenne"*. Genèses et usages politiques d'un livre blanc, Strasbourg, 2007, s. 12–13.

Wskazywano, że tylko „dobre zarządzanie” może przynieść pozytywne skutki w postaci poprawy sytuacji mieszkańców tego regionu oraz ograniczenia biedy. Od tamtego okresu, pojęcie zarządzania weszło na dobre do słownika politologicznego i słownika stosunków międzynarodowych oraz znajdowało zastosowanie w opisywaniu sytuacji nie tylko państw rozwijających się, ale również stabilnych i zamożnych demokracji zachodnioeuropejskich.

Użyteczność tego pojęcia stawała się tym większa, im bardziej rola państwa i rządu ulegała przeobrażeniom od lat 80. XX wieku<sup>2</sup>. Nowy neoliberalny styl prowadzenia polityk publicznych, dodatkowo w Europie wzmocniony procesami integracji europejskiej, doprowadził do sytuacji, w której od państwa oczekiwano jedynie funkcji regulatora rynku.

Dodatkowym czynnikiem, który wpływał na zredefiniowanie roli państwa w procesach zarządzania stało się zjawisko globalizacji<sup>3</sup>. Szereg problemów, takich jak: ochrona środowiska naturalnego, bezrobocie, zwalczanie ubóstwa zaczęło przekraczać możliwości pojedynczych państw. Nabierały one znaczenia ponadnarodowego, dlatego o rozwiązaniu tych kwestii można było dyskutować, używając właśnie pojęcia *governance*, dla określenia całości kształtu działań podmiotów publicznych i prywatnych w danej dziedzinie.

Termin *governance* zyskiwał nowe znaczenie dzięki temu, że naukowcy zaczęli odnosić go nie tylko do sposobu sprawowania polityk publicznych, ale również akcentowali zjawisko sieciowości w zakresie realizowania interwencji publicznej<sup>4</sup>. Należy wskazać, że już w latach 70. XX wieku wielu autorów, jak np. F. Scharpf i R. Mayntz w Niemczech<sup>5</sup>, podjęło analizy dotyczące relacji horyzontalnych w sferze działań publicznych. W latach 90. XX wieku kolejne badania, w tym nurcie, prowadzone były przez J. Kooimana<sup>6</sup> i R. Rhodsa<sup>7</sup>.

Ta jakościowa zmiana w sposobie myślenia polegała przede wszystkim na transformacji modelu zarządzania w kierunku od pełnej centralizacji

<sup>2</sup> Por. B. Jobert (red.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, 1994; F.-X. Merrien, *De la gouvernance des États-providence contemporains*, „Revue internationale des sciences sociales” 1998, nr 155, s. 61 i nast.; P. Hassenteufel, *La libéralisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, europeinisation et adaptations nationales*, „Politique européenne” 2000, nr 2, s. 29–48.

<sup>3</sup> Zob. L. Kolarska Bobińska (red.), *Nowe metody zarządzania w państwach Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

<sup>4</sup> Por. H. Dumala, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012, s. 211–217.

<sup>5</sup> Zob. R. Mayntz, F. Scharpf, *L'institutionnalisme centré sur les acteurs*, „Politics” 2001, nr 14.

<sup>6</sup> Zob. J. Kooiman, *Social-Political Governance: Introduction*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London 1993, s. 5 i nast.

<sup>7</sup> Zob. R. A. W. Rhodes, *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44, s. 652–667.

do stopniowej, ale systematycznej decentralizacji. Charakteryzowały ją ponadto: większe otwarcie nie tylko na aktorów publicznych, ale również prywatnych (np. grupy interesu), a także zmiana pozycji państwa, polegająca na odchodzeniu od funkcji redystrybucji na rzecz roli regulacyjnej<sup>8</sup>. Zmienił się również sposób zarządzania sprawami publicznymi w kierunku modelu inspirowanego przez rynek<sup>9</sup>.

Pojęcie *governance* można zatem określić jako złożony mechanizm odnoszący się do sfery administrowania sprawami publicznymi, który przyjmuje zróżnicowane postaci. W literaturze przedmiotu spotkać można – w istocie – bardzo zróżnicowane ujęcia teoretyczne<sup>10</sup>.

Zastanawiając się, w jakim zakresie pojęcie zarządzania może odnosić się do Unii Europejskiej, należałoby zadać pytanie dotyczące zmian instytucjonalnych, które zainspirował proces integracji europejskiej. Doprowadził on mianowicie do poważnych przekształceń w zakresie roli państwa. Z jednej strony pojawiły się nowe instytucje na poziomie wspólnotowym, z drugiej zaś zaistniały nowe problemy, na przykład afiliacja nowych aktorów (m.in. regionów czy grup interesu), którzy wcześniej nie partycypowali w zarządzaniu na taką skalę.

Mówiąc o specyfice pojęcia *governance* w Unii Europejskiej, można skonstatować, że dotyczy ono *de facto* szeroko rozumianych procesów legislacyjnych oraz swego rodzaju przemieszczenia się tradycyjnych wartości związanych z postrzeganiem władzy politycznej przede wszystkim poprzez pryzmat państwa oraz rządu. Pojęcie *governance* tym odróżnia się od „rządzenia”, że nie odnosi się do państwa *sensu stricto*. Unia Europejska stosuje ten termin dla określenia procesów politycznych, jakie zachodzą w tej organizacji. Zarządzanie w UE przybiera postać dość zaawansowanego „rządzenia korporacyjnego”, gdzie są reprezentowane różne interesy, które uzyskują możliwość wielopoziomowej artykulacji.

## Wyzwania dla zarządzania wielopoziomowego w Unii Europejskiej

W opinii G. Petersa oraz J. Pierre’a koncepcja wielopoziomowości powinna być skorelowana z metodą analizy relacji międzyrządowych,

---

<sup>8</sup> T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 35–37.

<sup>9</sup> R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies” 2007, nr 28, s. 1243–1264.

<sup>10</sup> G. Hermet, A. Kazancigil, *Introduction*, [w:] G. Hermet, A. Kazancigil, J.-F. Prud’homme (red.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris 2005, s. 8–11.

wykorzystywaną tradycyjnie w stosunkach międzynarodowych<sup>11</sup>. Odnosząc to do praktyki systemu politycznego Unii Europejskiej, można wskazać kilka sposobów potencjalnego rozumienia wielopoziomowości:

- a) styl rządzenia;
- b) model zarządzania z kilkoma poziomami władzy politycznej;
- c) porządek polityczny, który tworzy się w procesie permanentnych negocjacji;
- d) szczególna forma gry politycznej<sup>12</sup>.

Pierwsze ujęcie zostało scharakteryzowane w akapitach powyżej, gdzie opisano samą naturę wielopoziomowości. Chodzi w istocie o nowy sposób rozumienia zjawiska rządzenia oraz nowy sposób opisywania mechanizmów władzy. Zarządzanie stało się działaniem oderwanym od struktur państwowych, przestało być jedynie domeną rządu i pozostałych instytucji wpisujących się w krajobraz konstytucyjny<sup>13</sup>. Jest ono raczej kojarzone z przedsięwzięciami o charakterze władczym, które podejmowane są w przestrzeni politycznej z udziałem licznych podmiotów zarówno subnarodowych, narodowych, jak i ponadnarodowych<sup>14</sup>. W tak rozumianym ujęciu rząd i państwo są tylko jednymi z wielu uczestników relacji politycznych. Według J. Kooimana, zarządzanie jest pewnym wzorcem, który wyłania się w efekcie działań politycznych, realizowanych przez zróżnicowanych aktorów sceny politycznej, społecznej i administracyjnej<sup>15</sup>. Natomiast, B. Jessop, z perspektywy socjologicznej, jest skłonny określać zarządzanie jako teorię koordynacji społecznej, która ma znacznie szerszy kontekst niż zwyczajowo postrzegana polityka (tzn. działania polityczne realizowane wyłącznie przez instytucje rządowe i aparat administracyjny w oparciu o strukturę hierarchiczną)<sup>16</sup>. W tym ujęciu zarządzanie akcentuje przede wszystkim znaczenie procesu koordynacji, jako kluczowego czynnika.

<sup>11</sup> B. G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi Level Governance*, New York 2005, s. 76.

<sup>12</sup> Tamże, s. 76 i nast.

<sup>13</sup> Zob. J. Pierre (red.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000 oraz D. Richards, M. Smith, *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford 2002.

<sup>14</sup> G. Stocker, *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal” 1998, nr 155, s. 12–28.

<sup>15</sup> J. Kooiman, *Social-Political Governance: Introduction*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance...*, s. 2 i nast. oraz por. J. Kooiman, *Governing as Governance*, London 2003, s. 14 i nast.

<sup>16</sup> B. Jessop, *The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*, „Economy and Society” 1995, nr 24 (3), s. 317.

Kolejny sposób rozumienia *multi-level governance* w kategoriach modelu zarządzania, w którym należy wyróżnić kilka poziomów władzy politycznej, przewiduje odniesienie się do partykularnych relacji, zarówno wertykalnych, jak i horyzontalnych, pomiędzy występującymi poziomami władzy<sup>17</sup>. Podstawowym założeniem, jakie należy przyjąć – w tym kontekście – jest to, że poszczególni uczestnicy tych relacji nie są sobie wzajemnie podporządkowani, ale łączą je znacznie bardziej zróżnicowane i uzależnione od kontekstu politycznego relacje<sup>18</sup>. Jest to doskonale widoczne na przykładzie działań podejmowanych przez wspólnoty lokalne i regionalne Unii Europejskiej. Z jednej strony współdziałają one w wymiarze narodowym ze swoimi rządami, z drugiej zaś mogą być uczestnikami relacji ponadnarodowych, poprzez swoją instytucję przedstawicielską, czyli Komitet Regionów Unii Europejskiej. Ponadto, liczne są również przykłady regionów, które otworzyły swoje „biura reprezentacji” przy Unii Europejskiej (a także przy innych organizacjach międzynarodowych), decydując się tym samym na prowadzenie własnej quasi-„polityki zagranicznej” w wymiarze ponadpaństwowym.

Następne ujęcie *multi-level governance* – jako swoistego porządku politycznego o charakterze negocjowanym można wywodzić ze sposobu, w jaki kształtuje się współczesna rzeczywistość polityczna, w dużej mierze zdominowana przez działania o charakterze integracyjnym. Wielopoziomowość – w założeniach – oparta jest raczej na koncepcji negocjacji między różnymi poziomami władzy, aniżeli na tradycyjnie pojmowanej zasadzie hierarchiczności władzy<sup>19</sup>. Zakłada ona, że uczestnicy relacji prowadzą ze sobą permanentne uzgodnienia, negocjacje, przetargi, w wyniku których powstaje nowa jakość i kształtuje się pewien ład polityczny, uwzględniający w pełni złożoność współczesnych społeczeństw. Ponadto, organizacje takie jak Unia Europejska ulegają systematycznemu rozwojowi: rozszerza się zakres kompetencji instytucji unijnych, dochodzi do zmian i nowelizacji traktatów. Działania te są wynikiem międzynarodowych uzgodnień, rozmów. Zanim nastąpi podpisanie oficjalnych aktów, politycy państw europejskich spotykają się na nieformalnych szczytach.

---

<sup>17</sup> Zob. J. Pierre, B. G. Peters, *Governance, Politics and the State*, London 2000.

<sup>18</sup> Por. G. Marks, *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, [w:] L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford 1996, s. 346–347.

<sup>19</sup> Por. B. Kochler-Koch, *Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the EU*, „Journal of European Public Policy” 1996, nr 3, s. 359–381 oraz F. Scharpf, *Introduction: The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 4, s. 520–538.

Ponadto *multi-level governance* jako porządek negocjowany odnosi się również do szeroko rozumianej sfery stosunków międzynarodowych, gdzie współistnieją różnorodne podmioty reprezentujące zróżnicowane poziomy władzy, a cała struktura współzależności przypomina globalną sieć powiązań, na które składają się kwestie polityczne, militarne, gospodarcze, jak również społeczne<sup>20</sup>. Jest to spojrzenie, które zakłada istnienie pewnego ładu o charakterze bardziej wertykalnym aniżeli hierarchicznym. Rzeczywistość i reguły, które nią kierują, stają się efektem umowy czy porozumienia. To sprawia jednocześnie, że są elastyczne, mogą być zmienne w czasie i łatwo poddają się kolejnym modyfikacjom stosownie do potrzeb czy oczekiwań uczestników tych relacji.

Czwarty rodzaj konceptualizacji modelu wielopoziomowego zakłada jego analizę w kategoriach szczególnej gry politycznej. Jest to podejście oparte na teorii racjonalnego wyboru, który przewiduje, że uczestnicy relacji politycznych (pojmowanych jako gra, w której podmiotami są przedstawiciele różnych poziomów władzy) będą działali w kierunku optymalizacji swoich interesów. Prowadzone przez nich negocjacje w ramach wielopoziomowej struktury władzy w przestrzeni międzynarodowej mają doprowadzić do uwzględnienia ich postulatów i oczekiwań oraz potwierdzić ich rolę jako wpływowych graczy w systemie, na który oddziałują.

Specyfiką każdej gry jest to, że ma ona swoich uczestników, a dodatkowo w ramach podejścia *multi-level governance*, ta gra może się rozgrywać jednocześnie na różnych płaszczyznach (wewnątrz państwa, jak również w sferze międzynarodowej). G. Peters i J. Pierre wskazują na przykładzie Unii Europejskiej, że stawką w tej grze bywa często ustalenie zakresu władzy poszczególnych uczestników<sup>21</sup>.

Będąc uczestnikiem tej gry, władze regionalne próbują wzmocnić swoją pozycję względem własnego rządu, z kolei rządy narodowe starają się utrzymać swoją dominującą pozycję polityczną; natomiast instytucje unijne, często przy wsparciu regionów, budują koalicję na rzecz wzmocnienia swoich kompetencji (np. poprzez rozszerzanie sfer zarządzanych metodą wspólnotową) kosztem kompetencji rządów narodowych.

Kluczową kwestią pozostaje niewątpliwie określenie, kto może pełnić funkcję uczestnika tej gry i kto o tym może decydować. Rolę kluczowych

<sup>20</sup> Por. J. Czapotowicz, *Globalna strategia UE – koniec Unii Europejskiej jako potęgi normatywnej?*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4, s. 25–36.

<sup>21</sup> B. G. Peters, J. Pierre, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders, *Multi-level Governance...*, s. 81–82.

graczy mają tutaj przede wszystkim państwa, które określają zarówno reguły gry (obowiązujące w wymiarze polityki wewnętrznej, krajowej, jak i wymiarze międzynarodowym), jak również wskazują uczestników, z którymi te relacje będą prowadzone. Niemniej jednak, G. Peters i J. Pierre są skłonni przypisać ważną rolę – w tym zakresie – również Komisji Europejskiej, pełniącej funkcję quasi-rządu na poziomie ponadnarodowym<sup>22</sup>.

Analizując wnioski, jakie płyną z czterech sposobów operacjonalizacji modelu *multi-level governance* widać, że wielopoziomowość w Unii Europejskiej może mieć różnorodne oblicza. Wykorzystanie tego modelu w praktyce pozwala odnieść się do szerokiego spektrum problemów występujących w przestrzeni ponadnarodowej, narodowej i subnarodowej, z uwzględnieniem zróżnicowanej roli podmiotów publicznych (działających na każdym z tych poziomów) oraz podmiotów prywatnych (np. zorganizowanych grup interesów, wielkich korporacji transnarodowych, stowarzyszeń biznesowych).

## Zarządzanie wielopoziomowe w kontekście specyfiki systemu politycznego UE

Wielopoziomowy charakter Unii Europejskiej, jako swoistego systemu politycznego, wydaje się oczywisty z perspektywy drugiej dekady XXI wieku. Jednak w początkowej fazie integracji europejskiej, kiedy dominującymi aktorami były państwa członkowskie, Wspólnoty Europejskie stanowiły raczej typowy przykład współpracy o charakterze międzyrządowym. Można zatem stwierdzić, że poziomy oddziaływania politycznego w procesie integracji europejskiej nie mają charakteru bezwzględnego, z góry określonego, a ich liczba i charakter zmieniały się w czasie i ewoluowały. Korzystając z teorii *multi-level governance* należałoby dokonać operacjonalizacji samego pojęcia poziomu władzy (poziomu oddziaływania). Analizując literaturę przedmiotu, można wskazać, że mianem tym określana jest najczęściej sfera polityczna, którą charakteryzuje określony sposób zarządzania (autoorganizacja), występowanie specyficznej dla niej legislacji (lub umiejscowienie w określonym typie prawodawstwa), a także istnienie szeregu podmiotów reprezentujących (instytucji bądź organów), które wyposażone są w określone kompetencje do działania lub

---

<sup>22</sup> Tamże, s. 82.



reprezentowania tej sfery (poziomu) wobec innych struktur lub innych poziomów<sup>23</sup>.

Odnosząc się do praktyki samej Unii Europejskiej, wskazanie liczby poziomów władzy pojawia się *expressis verbis* w Białej Księdze Komisji Europejskiej pt. *Zarządzanie w Europie*. W dokumencie mowa jest bowiem o poziomach: światowym, europejskim, regionalnym i lokalnym<sup>24</sup>. Dziwić może fakt, że dokument nie wymienia w tym samym zdaniu poziomu narodowego, jednak liczne odniesienia w tekście do państw członkowskich i ich znaczenia w procesie usprawniania mechanizmów zarządzania w Unii Europejskiej nie pozostawia wątpliwości, że poziom narodowy jest istotny z punktu widzenia celów procesu integracji i Komisja Europejska w pełni dostrzega jego kluczowe znaczenie w tym zakresie. Podobne ujęcie, co do liczby poziomów zarządzania, znajduje się w traktacie lizbońskim. W akcie tym, wskazując na sposoby zastosowania zasady subsydiarności, wymieniono następujące poziomy: wspólnotowy, centralny (czyli narodowy), regionalny i lokalny<sup>25</sup>.

Wydaje się, że definiowanie „poziomów władzy”, jak również wskazywanie określonej ich liczby dokonywane przez naukowców w literaturze przedmiotu jest zbieżne z autodiagnozą samej Unii Europejskiej, co jest widoczne zarówno w dokumentach pozaprawnych, jak również w oficjalnych aktach legislacyjnych. Oczywiście poziom wskazywane przez polityków europejskich nie są tak zdywersyfikowane, jak w przypadku analiz naukowych (np. brak określenia tzw. poziomów rozmytych). Klasyfikacja europejska jest jednak dość przejrzysta, a przez to bardziej przystępna i zrozumiała dla obywateli, dla których (w dyskursie o wielopoziomowości) ważne jest przede wszystkim akcentowanie demokratycznego sposobu zarządzania Unią Europejską<sup>26</sup>.

Problematyka zarządzania w Unii Europejskiej stanowi przedmiot wielu analiz politologicznych, prawnych oraz ekonomicznych. Motywem przewodnim większości badań jest poszukiwanie sposobów na efektywne administrowanie sprawami publicznymi, przy jednoczesnym poszanowaniu głównych wartości, na bazie których Unia Europejska została

---

23 Por. G. Marks, L. Hooghe, *Multi-Level Governance and European Integration*, New York–Oxford 2001, s. 69–71 oraz por. J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 262–268.

24 Komisja Europejska, Biała Księga: *Zarządzanie w Europie*, COM (2001) 428.

25 Zob. art. 5, pkt. 3 TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 (2016).

26 Por. T. Kownacki, *Legitymizowanie systemu...*, s. 245.

zbudowana, czyli: demokracji, praw człowieka oraz gospodarki wolno-rynkowej<sup>27</sup>.

Poszukiwanie optymalnych metod zarządzania w Unii Europejskiej jest przedmiotem dyskusji politycznej na temat kształtu i zakresu funkcjonowania tej organizacji w przyszłości oraz jej „sterowalności”, czyli określenia, w jakim stopniu jest ona podatna na zmiany otaczającej rzeczywistości<sup>28</sup>.

Dla polityków europejskich Unia jest przede wszystkim organizacją, która powinna pomagać państwom członkowskim sprawnie realizować cele strategiczne oraz rozwiązywać problemy, z którymi samodzielnie trudno byłoby poradzić sobie poszczególnym rządów krajowym. W wymiarze ideologicznym stanowi ona wyraz solidarnej współpracy pomiędzy państwami UE, które łączy poszanowanie podstawowych wartości demokratycznych<sup>29</sup>.

## Zarządzanie UE w czasach kryzysu

Wybór najlepszej formuły zarządzania jest jednym z najważniejszych elementów decydujących o teraźniejszości i przyszłości Unii Europejskiej oraz mających kluczowy wpływ na sposób postrzegania Unii w stolicach poszczególnych państw członkowskich oraz wśród obywateli<sup>30</sup>.

Odpowiedni dobór metod, w tym zakresie, ma także kluczowy wpływ na pozycję Unii jako aktora globalnego, współuczestnika relacji międzynarodowych<sup>31</sup>. Istotne jest przede wszystkim to, aby do minimum ograniczyć ryzyko inercji w zarządzaniu tak rozbudowaną organizacją i wykreować mechanizmy, które umożliwią podejmowanie szybkich i efektywnych działań w sytuacjach, kiedy będzie potrzebne bezzwłoczne reagowanie na nowe bodźce zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne.

---

<sup>27</sup> Por. B. Kochler-Koch, B. Rittberger, *The „Governance Turn” in EU Studies*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44, s. 27–49.

<sup>28</sup> Zob. np. T. G. Grosse, *Metody zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Tendencje zmian pod wpływem kryzysu (2008–2010)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 4, s. 79–106.

<sup>29</sup> J.-C. Juncker, *Oświadczenie o stanie Unii 2016: W kierunku lepszej Europy – Europy, która chroni, wzmacnia i broni*, Strasburg, 14 września 2016 roku, Speech/16/3043, [https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/oredzie\\_o\\_stanie\\_unii\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/poland/sites/poland/files/docs/news/oredzie_o_stanie_unii_2016.pdf) (dostęp: 06.04.2018).

<sup>30</sup> Por. J. Barcz, *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 1, s. 3–18.

<sup>31</sup> Zob. K. E. Jorgensen, *The European Union and International Organisations*, London 2009, s. 17 i nast.

Na tle powyższych kwestii należy się zastanowić, w jakim stopniu zarządzanie wielopoziomowe stanowi odpowiedź na problemy „efektywności” zarządzania w Unii Europejskiej. Pytanie to jest tym bardziej zasadne, że UE przeżywa od kilku lat (jako datę graniczną można byłoby wskazać początek światowego kryzysu gospodarczego w 2008 roku) poważny kryzys tożsamości, na który składają się m.in.:

- Brexit – wystąpienie Wielkiej Brytanii z UE wskazało na słabość jedności europejskiej i podział społeczeństwa, które widzi korzystniejszą dla siebie perspektywę raczej poza strukturami wspólnotowymi, aniżeli w ramach współpracy<sup>32</sup>. Wizja, w której państwo narodowe jest najbardziej optymalną płaszczyzną dla ochrony interesów społeczeństwa, okazała się dla Brytyjczyków bardziej przekonująca, aniżeli perspektywa realizowania wspólnych projektów na forum unijnym<sup>33</sup>;
- problemy migracji ludności z Afryki – wojna w Syrii i niepokoje polityczno-społeczne na Bliskim Wschodzie uderzyły niejako rykoszetem w spójność UE. W obliczu wyzwań związanych z falą migracji z Afryki państwa członkowskie nie potrafiły podjąć zdecydowanych działań ani wdrożyć adekwatnych środków dla rozwiązania kryzysu w UE. Unijne instytucje, w tym zwłaszcza Komisja Europejska, okazały się również bezsilne wobec braku jednoznacznego stanowiska członków Rady Europejskiej;
- wzrost znaczenia partii antyeuropejskich – wskazane powyżej zjawiska wzbudziły falę niezadowolenia z polityki UE w wielu państwach członkowskich i wzrost poparcia dla partii eurosceptycznych lub antyeuropejskich. Przyczyny takiej sytuacji są oczywiście zróżnicowane, w zależności od państwa członkowskiego. Reasumując, choć inne są powody niezadowolenia Greków, Niemców, Francuzów, Węgrów czy Polaków, to efekty są podobne. W krajowych dyskursach politycznych wyraźnie dostrzegalne są wątki krytyczne wobec UE (np. Syriza – Grecja; Front Narodowy – Francja; Alternatywa dla Niemiec – Niemcy; Fidesz – Węgry; Prawo i Sprawiedliwość – Polska).

Sygnalizowane problemy, z którymi mierzy się UE, wskazują, że wdrożenie zarządzania wielopoziomowego nie stanowi panaceum, które pozwoliłoby stawić czoła bieżącym wyzwaniom. Wprawdzie perspektywa wielopoziomowa sprawdza się, kiedy UE odnosi się do standardowych

<sup>32</sup> Por. B. Curyło, *Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 4, s. 14–15.

<sup>33</sup> M. Musiał-Karg, *Brytyjskie i węgierskie referenda z 2016 r. Uwagi o roli instytucji demokracji bezpośredniej w procesie integracji europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 3, s. 91–93.

spraw, które rozwiązuje w przewidywalny sposób, ale kiedy w grę wchodzi sytuacje kryzysowe, konsultacje wielopoziomowe okazują się nieprzydatne. Kluczową rolę w takich sytuacjach odgrywają spotkania przywódców państw i szefów rządów na forum Rady Europejskiej. Ta instytucja, która w systemie politycznym jest pomyślana jako ciało przedstawicielskie poziomu narodowego, wiezie prym w kreowaniu bieżących decyzji.

Ponadto na uwagę zasługuje również metoda multilateralnych konsultacji międzyrządowych, którą można byłoby określić mianem koncertu państw. W zależności od problematyki dochodzi do spotkań przywódców wybranych państw, dla przykładu: Niemiec, Francji, Włoch, Wielkiej Brytanii (przed Brexitem) lub Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii (po Brexicie).

Charakterystycznym rysem każdej takiej konfiguracji jest obecność Niemiec oraz Francji. Te dwa kraje starają się – bez wątpienia – nadać ton dyskursowi politycznemu w Unii Europejskiej oraz formułować pomysły do wspólnej realizacji dla państw członkowskich. Zapraszanie do tego grona innych uczestników może być postrzegane jako próba budowania szerszej koalicji interesów, ale też może być uznane za rodzaj gestu, który ma przekonać społeczeństwa europejskie, że nie tylko Niemcy i Francja decydują o UE, ale że pewne rozstrzygnięcia są uzgadniane w szerszym gronie.

W opozycji do tych inicjatyw znajdują się państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Nie uczestnicząc we wspomnianym wyżej koncercie mocarstw, próbują walczyć o swoją podmiotową pozycję, spotykając się w ramach swoich formatów regionalnych, na przykład – Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry). Takie działania mają, w zamierzeniach, budować poczucie jedności interesów w regionie i umożliwić zawiązywanie doraźnych koalicji na forum Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Osobną sprawą jest ocena skuteczności tego rodzaju działań, natomiast pozytywnie wypada ocenić samo zaangażowanie przywódców w poszukiwanie pewnych rozwiązań na poziomie regionalnym, co ma przezwyciężyć poczucie peryferyjności.

Reasumując, zarządzanie wielopoziomowe nie działa skutecznie tam, gdzie pojawiają się problemy wymagające doraźnego działania. Najwięcej perturbacji w sprawnym przebiegu procesów integracji generują państwa członkowskie i to – przede wszystkim – w ich gestii znajduje się poszuki-

---

<sup>34</sup> R. Grodzki, *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9, s. 384–389.

wanie odpowiednich rozwiązań. Nawet sprawa referendum deakcesyjnego Katalonii w 2017 roku pokazała, że poziom regionalny nie liczy się w Unii Europejskiej<sup>35</sup>. Komisja stanęła na stanowisku, że rozwiązanie problemów separatystycznych Królestwa Hiszpanii należy wyłączenie do rządu Królestwa Hiszpanii, co wyraźnie zaskoczyło Katalończyków, liczących na wsparcie ze strony władz w Brukseli, które pozwoliłoby im zyskać status niezależnego państwa. Sprawa Katalonii może stanowić ostrzeżenie dla innych regionów o skłonnościach separatystycznych (np. Lombardii, Kraju Basków czy Flandrii). Jest to sygnał, że potencjalne rozstrzygnięcia niepodległościowe muszą nastąpić na drodze wewnętrznego dialogu między wspólnotami terytorialnymi a rządem centralnym danego państwa (odpowiednio: Włoch, Hiszpanii, Belgii).

Słabość rozwiązań zarządzania wielopoziomowego w odniesieniu do doraźnych problemów, jakie pojawiają się w Unii Europejskiej, wynika – jak się wydaje przede wszystkim – z tego, że nadzwyczajne okoliczności wymagają szybkiego podejmowania decyzji oraz ich efektywnej implementacji. Tymczasem w mechanizm wielopoziomowy wpisany jest czas. Staje się on niezbędny, aby przeprowadzić odpowiednie konsultacje, poddać sprawę odpowiednim deliberacjom, wypracować rozwiązania, ponownie je skonsultować, a następnie podjąć właściwe kroki. Standardowe sprawy oznaczają możliwość korzystania ze standardowych rozwiązań, jednak w sytuacjach „nadzwyczajnych” potrzeba szybkich rozwiązań, a takie może podejmować Rada Europejska. Jej konkluzje dają mandat dla Komisji Europejskiej, która na tej podstawie podejmuje praktyczne rozwiązania.

## Sterowanie UE w przyszłości – wnioski *de lege ferenda*

Wybór odpowiedniego modelu zarządzania powinien być odzwierciedleniem złożonej natury Unii Europejskiej i umożliwić zaangażowanie społeczne na różnych poziomach władzy, stwarzając jednocześnie sprzyjające warunki do rozwiązywania problemów o charakterze kryzysowym i do stawiania czoła wyzwaniom pojawiającym się w sposób nieprzewidziany. Dlatego istotne wydaje się, aby podjęto takie rozwiązania,

---

<sup>35</sup> A. Kochanecki, *Dążenia niepodległościowe Katalonii w XX i XXI w. w kontekście referendum niepodległościowego z 1 października 2017 r.*, „Przegląd Geopolityczny” 2018, nr 23, s. 153–154.

które będą umożliwiały wysoką elastyczność i reaktywność w trudnych warunkach.

Kształt integracji w przyszłości jest uzależniony od wyboru nowej wizji politycznej, która będzie stanowiła *modus operandi* dla państw członkowskich<sup>36</sup> oraz dla samej organizacji. Pośród pięciu scenariuszy rozwoju UE do roku 2025, zaproponowanych przez Przewodniczącego Komisji Europejskiej J.-C. Junckera, znajduje się taki, który przewiduje umocnienie dotychczasowych więzów łączących państwa członkowskie<sup>37</sup> („robić wspólnie znacznie więcej”), ale również taki, który oznaczałby kontynuację rozwiązań przyjętych na mocy traktatu lizbońskiego. Między tymi dwiema opcjami, które można byłoby roboczo określić jako progresywną i zachowawczą, znajdują się pośrednie rozwiązania: „nic poza jednolitym rynkiem”, „robić mniej, ale efektywniej” oraz – najbardziej niebezpieczna dla jedności europejskiej – wizja „ci, którzy chcą więcej, robią więcej”.

Wybór określonej wizji przesądzi z pewnością o kwestii sposobu zarządzania w Unii Europejskiej. Oczywiście jest bowiem, że przyjęcie ambitnego planu wzmocnienia współpracy wymusi wprowadzenie bardziej efektywnych (niż obecnie) mechanizmów podejmowania decyzji, zwłaszcza – jak się wydaje – poprzez zwiększenie kompetencji instytucji ponadnarodowych.

Z drugiej strony, wybór bardziej zachowawczej wizji przyszłości UE może spowodować zwrot w stronę mechanizmów konsultacji międzyrządowych, kosztem roli i znaczenia instytucji ponadnarodowych<sup>38</sup>. Beneficjentem takiej wizji byłaby z pewnością Rada Europejska, która stałaby się podstawowym forum podejmowania decyzji politycznych, realizowanych następnie przez państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności.

Bez względu na rozstrzygnięcia w tym zakresie, kluczowe będzie dokonanie określonego wyboru systemu administrowania sprawami europejskimi, czyli właściwego modelu zarządzania. Zanegowanie wielopoziomowości i wybór innego modelu, opartego albo na silnej pozycji instytucji europejskich, albo na przewadze państw członkowskich, może owocować albo zarzutami o niedemokratyczność rządzenia, albo brakiem

---

<sup>36</sup> Por. J. Barcz, *W sprawie modelu przyszłej UE: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5, s. 19–35.

<sup>37</sup> Komisja Europejska, *Biała Księga: w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.*, COM 2017 (2025).

<sup>38</sup> Zob. J. Szymańska, *Kierunki debaty nad reformą instytucji UE nowej kadencji*, „Biuletyn PISM” z 26.03.2018, nr 47/1620.

skuteczności działania<sup>39</sup>. Nie ulega jednak wątpliwości, że dotychczasowy model działania również jest daleki od ideału, co zostało wykazane w powyższych akapitach. Jedną z możliwości byłoby poddanie go odpowiednim modyfikacjom. Można tutaj wskazać kilka potencjalnych ścieżek działania:

- podjęcie reform w kierunku wdrożenia podejścia *multi-actors governance*. Oznaczałoby to, że w pełni zostałyby uwzględnione nie tylko klasyczne poziomy władzy (ponadnarodowy, narodowy, subnarodowy), ale również występowałyby odniesienie do tzw. poziomów rozmytych<sup>40</sup>. Pozwoliłoby to w większym stopniu uchwycić złożoność relacji zachodzących w Unii Europejskiej oraz bardziej precyzyjnie scharakteryzować wzajemne współzależności między podmiotami uczestniczącymi w procesach politycznych<sup>41</sup>. Ich działania niejednokrotnie wychodzą poza wymiar przeznaczony dla konkretnego poziomu władzy (np. w przypadku grup interesu, wielkich koncernów transnarodowych czy organizacji proekologicznych). Współdziałanie z tego rodzaju podmiotami mogłoby być podejmowane we wczesnej fazie sytuacji kryzysowej, jako swego rodzaju mechanizm konsultacyjny, zanim *res ad triaros venit*.
- wykorzystanie „sieci” policentrycznych. Każda polityka, każde działanie Unii wiąże się z mobilizacją określonych struktur politycznych, ekonomicznych, społecznych<sup>42</sup>. Tworzą się w ten sposób charakterystyczne powiązania między różnorodnymi środowiskami: ekspertów, działaczy, polityków, aktywistów<sup>43</sup>. Wykorzystanie tego rodzaju sieci dla odpowiedniego zarządzania narracją polityczną w sytuacji kryzysowej mogłoby zapewnić Unii Europejskiej bardziej skuteczne oddziaływanie na krajową opinię publiczną w państwach członkowskich i kształtowanie jej poglądów oraz postaw przez pryzmat wyzwań europejskich, a nie jedynie krajowych. Mogłoby to pozytywnie wpłynąć na budowanie poczucia jedności europejskiej wśród

<sup>39</sup> Por. P. Stephenson, *Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?*, „Journal of European Public Policy” 2013, nr 20 (6), s. 817–837.

<sup>40</sup> Por. J. Ruskowski, *Ponadnarodowość...*, s. 268–277.

<sup>41</sup> Zob. Komitet Regionów, opinia: *W kierunku nowej strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu – zintegrowane podejście* (08.02.2017), CDR 2430/2016.

<sup>42</sup> E. Krahnemann, *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Hampshire–Burlington 2003, s. 21–23.

<sup>43</sup> Por. T. Czapiewski, *Pojęcie analizy sieci politycznych wobec rozwoju Multi-level Governance*, [w:] J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013, s. 111–113.

obywateli i większe zrozumienie wyzwań stojących przed Unią, a jednocześnie ograniczyć myślenie w kategoriach partykularyzmów narodowych;

- usprawnienie mechanizmów koordynacji politycznej<sup>44</sup> w zależności od typu problemów do rozstrzygnięcia. Oznaczałoby to przyjęcie takiego *modus operandi*, w ramach którego problemy strategiczne, wymagające refleksji i debaty (np. wieloletnie ramy finansowe, kluczowe strategie polityczne), rozstrzygane byłyby na drodze rozbudowanych delibracji, natomiast tam, gdzie potrzebne jest szybkie działanie, konsultacje ograniczałyby się do kluczowych graczy – uczestników procesu decyzyjnego, od których bezpośrednio zależy efektywne rozwiązanie danego problemu.

Konkludując powyższe, należy odnieść do hipotezy niniejszego artykułu. Unia Europejska wymaga – jak się wydaje – hybrydowego systemu zarządzania, co oznacza wykorzystanie modelu *multi-level governance*, przy jednoczesnym poszukiwaniu nowych rozwiązań w celu systematycznego udoskonalania tego modelu. Ważne jest, aby w tych poszukiwaniach optymalnej metody zarządzania wykorzystywać w pełni potencjał sił politycznych, społecznych i ekonomicznych, które są zainteresowane uczestnictwem w procesie integracji europejskiej i współkształtowaniem przyszłości tej organizacji.

## STRESZCZENIE

Przedmiotem artykułu jest problematyka rządzenia w UE. Funkcjonowanie tego typu organizacji o rozbudowanej bazie członkowskiej oraz rozległych kompetencjach wymaga wypracowania odpowiedniego modelu podejmowania decyzji. Przyjęte rozwiązania, oparte na mechanizmie *multi-level governance*, zapewniają wprawdzie efektywne działanie, ale wymagają korekt w odniesieniu do sytuacji kryzysowych. Korekty te powinny uwzględniać nie tylko bieżące potrzeby procesu integracji (np. skuteczne przeprowadzenie Brexitu czy zarządzanie kryzysem migracyjnym ludności z Afryki), ale również stanowić skuteczny *modus operandi* w odniesieniu do nowych wyzwań, jakie UE będzie podejmowała w przyszłości.

---

<sup>44</sup> Por. E. Kirchner, *The Challenge of European Security Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44 (5), s. 947–968.



*Krzysztof Tomaszewski*

## CRITIQUE OF THE MODEL OF EUROPEAN UNION GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF THE CRISIS OF THE INTEGRATION PROCESS

The subject of the article is the issue of governance in the EU. The functioning of this type of organization with an extensive membership base and extensive competencies requires the development of an appropriate decision-making model. The solutions adopted, based on the multi-level governance mechanism, ensure effective operation, but require adjustments in relation to crisis situations. These adjustments should take into account not only the current needs of the integration process (e.g. effective Brexit or migration crisis management of African people), but also constitute an effective *modus operandi* in relation to the new challenges that the EU will take in the future.

**KEY WORDS:** *European Union, integration process, multi-level governance, crisis, future of the EU*

### Bibliografia

- Barcz J., *Nowy Traktat dla Unii Europejskiej?*, „Państwo i Prawo” 2017, z. 1.
- Barcz J., *W sprawie modelu przyszłej UE: integracja zróżnicowana czy integracja elastyczna?*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 5.
- Curyło B., *Integracja w dezintegracji i dezintegracja w integracji: determinanty mechanizmów integracyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2017 nr 4.
- Czapiewski T., *Pojęcie analizy sieci politycznych wobec rozwoju Multi-level Governance*, [w:] J. Ruszkowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Szczecin–Warszawa 2013.
- Czaputowicz J., *Globalna strategia UE – koniec Unii Europejskiej jako potęgi normatywnej?*, „Przegląd Europejski” 2016, nr 4.
- Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Lublin 2012.
- Grodzki R., *Strategiczne porozumienia ponad podziałami – Grupa Wyszehradzka jako przykład integracji i emancypacji w ramach Unii Europejskiej*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9.
- Grosse T. G., *Metody zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej. Tendencje zmian pod wpływem kryzysu (2008–2010)*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2011, nr 4.
- Hassenteufel P., *La liberalisation des systèmes de protection maladie européens. Convergence, europeïanisation et adaptations nationales*, „Politique européenne” 2000, nr 2.
- Jessop B., *The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?*, „Economy and Society” 1995, nr 24.
- Jobert B. (red.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris 1994.
- Jørgensen K. E., *The European Union and International Organisations*, London 2009.
- Kirchner E., *The Challenge of European Security Governance*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44 (5).

- Kochler-Koch B., *Catching-up with Change: The Transformation of Governance in the EU*, „Journal of European Public Policy” 1996, nr 3.
- Kochler-Koch B., Rittberger B., *The “Governance Turn“ in EU Studies*, „Journal of Common Market Studies” 2006, nr 44.
- Kooiman J., *Governing as Governance*, London 2003.
- Kownacki T., *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Krahmann E., *Multilevel Networks in European Foreign Policy*, Hampshire–Burlington 2003.
- Marks G., *Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy*, [w:] L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford 1996.
- Marks G., Hooghe L., *Multi-Level Governance and European Integration*, New York–Oxford 2001.
- Mayntz R., Scharpf F., *L'institutionnalisme centré sur les acteurs*, „Politics” 2001, nr 14.
- Merrien F.-X., *De la gouvernance des Etats-providence contemporains*, „Revue internationale des sciences sociales” 1998, nr 155.
- Peters B. G., Pierre J., *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain?*, [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi Level Governance*, New York 2005.
- Pierre J. (red.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000.
- Pierre J., Peters B. G., *Governance, Politics and the State*, London 2000.
- Rhodes R. A. W., *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44.
- Rhodes R. A. W., *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies” 2007, nr 28.
- Richards D., Smith M., *Governance and Public Policy in the United Kingdom*, Oxford 2002.
- Ruszkowski J., *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Stephenson P., *Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?*, „Journal of European Public Policy” 2013, nr 20 (6).
- Stocker G., *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal” 1998, nr 155.
- Szymańska J., *Kierunki debaty nad reformą instytucji UE nowej kadencji*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 47 (1620).