

Renata Mieñkowska-Norkiene

Wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji

SŁOWA KLUCZOWE:

*rządzenie transnarodowe, rządzenie wielopoziomowe, globalizacja,
europeizacja, metoda scenariuszowa*

Wielopoziomowe rządzenie w kontekście nowego paradygmatu metodologicznego w naukach politycznych

Klasyczne teorie systemów politycznych¹ zostały stworzone w latach 50. XX w. w odniesieniu do państwa narodowego i, choć w sporej części zostały już zastąpione teoriami średniego zasięgu², w swej zasadniczej części dotyczącej definicji systemu politycznego pozostają wciąż aktualne³. Według tych definicji, na system polityczny składają się instytucje reprezentujące naród wraz z ich wzajemnymi relacjami i podstawą prawną funkcjonowania oraz obywatele, którzy wyrażają swoją wolę co do kształtu systemu bezpośrednio lub za pośrednictwem partii politycznych bądź grup interesu, natomiast między systemem a jego otoczeniem muszą występować relacje między „wejściami”, czyli wyrażeniem woli podjęcia określonych decyzji, a „wyjściami”, czyli nowo podjętymi decyzjami⁴.

¹ Chodzi tu głównie o teorię systemową Davida Eastona oraz teorię strukturalno-funkcjonalnego ujęcia systemu politycznego Gabriela Almonda, por. np. G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „Journal of Politics” vol. XVIII, 1956, nr 8, s. 391–409.

² S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 2005, s. 2.

³ H. Keman, *Comparing political systems: Towards positive theory development*, „Working Papers Political Science” 2006, nr 1, s. 12–16.

⁴ D. Easton, *The Political Systems*, New York 1964.

Kiedy jednak spojrzemy na rzeczywistość światowej polityki z początku XXI w., okazuje się, że wprawdzie klasyczne teorie systemów politycznych oddają istotę funkcjonowania systemów politycznych państw narodowych, jest to jednak jedynie mała część tego, z czym mamy do czynienia we współczesnym świecie. A to, z czym mamy do czynienia, to wielopodmiotowość władzy (wiele centrów decyzyjnych na różnych poziomach), mnogość przedmiotów władzy (m.in. zasoby, pieniądze, ludzkie zachowania i sposób życia, technologie, nowe obszary kosmosu), skomplikowana sieć relacji między podmiotami władczymi (m.in. relacje horyzontalne, wertrykalne, przypadkowe, ściśle zaplanowane), wreszcie nowe sposoby rządzenia (np. wykorzystujące instynktowne zachowania ludzkie i mechanizmy psychologiczne), a nawet nowi rządzeni (m.in. nowo wydzielone grupy społeczne, nie zawsze pokrywające się z narodami).

Połączenie wciąż aktualnych mechanizmów, opartych na klasycznych teoriach systemowych, z zupełnie nowymi elementami rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej stanowi nowe wyzwanie dla politologów, którzy muszą szukać nowych metod, nowych narzędzi badania zjawisk w przestrzeni politycznej, wreszcie częściej korzystać z osiągnięć innych obszarów nauki i stosować podejście interdyscyplinarne. W związku z powyższym, założeniem niniejszej analizy jest konieczność rozszerzenia (zmodyfikowania) dotychczasowych metod badania systemów politycznych poprzez włączenie w nie elementów interdyscyplinarnych (szczególnie z obszarów ekonomii, socjologii i psychologii społecznej), czyli wprowadzenie interdyscyplinarnego podejścia do badania rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Co za tym idzie, należałoby przesunąć środek ciężkości w badaniach politologicznych z metody systemowej na metody: decyzyjną, scenariuszową, eksperymentalną (symulacyjną) oraz na analizę społeczno-gospodarczą. Nie bez znaczenia pozostaje tu wykorzystanie teorii z zakresu ekonomii oraz teorii gier w analizie decyzji politycznych. Potrzebę taką widać szczególnie wyraźnie, kiedy niepowodzeniem kończy się stosowanie klasycznych elementów metody systemowej w odniesieniu do funkcjonowania międzynarodowych korporacji, prywatnych organizacji pozarządowych czy małych firm, często opartych na jedno- lub dwuosobowej działalności, które funkcjonują na rynku światowym. Sama Unia Europejska również z coraz większym trudem jest analizowana w kategoriach wyłącznie systemowych, stąd jej analiza jako przypadku wielopoziomowego rządzenia pokazuje dość wyraźnie ewolucję metodologii tradycyjnie stosowanej w politologii.

W związku z powyższym, pojawia się pytanie o ogólną zmianę paradygmatu w naukach politycznych. Zmiana ta miałaby polegać na odejściu od wiary

w to, że badanie instytucji, powiązań między nimi i regulacji, na których bazują, oraz ich praktycznego stosowania da odpowiedź na pytania o istotę i możliwy rozwój rzeczywistości politycznej, w kierunku stanowiska uwzględniającego wybory polityczne oparte nie tylko na założeniu Eastonowskiego sprzężenia zwrotnego i realizacji woli suwerena, ale także na wielu innych, często trudnych do przewidzenia czynnikach. Co ważne, nowy paradygmat musi uwzględniać także ograniczoną procesualność zjawisk politycznych (przykładowo: procesy zmian na skutek wyborów do demokratycznych instytucji, kadencje itd.), a dopuszczać zupełną efemeryczność wielu zjawisk (np. dokonywanie gwałtownych zmian politycznych na skutek wydarzeń zewnętrznych, o których suweren ma informację – przykład ujawnień Wikileaks).

Wielopoziomowe rządzenie może być definicyjnie ujmowane w różny sposób. Może być ono mianowicie postrzegane jako metoda badania współczesnej rzeczywistości politycznej w dobie globalizacji i europeizacji, obejmująca więcej aspektów niż tradycyjne metody odnoszące się do systemów politycznych państw narodowych. Wielopoziomowe rządzenie może być jednak także postrzegane jako normatywne podejście do międzyrządowego, ponadnarodowego sposobu podejmowania decyzji, włączającego partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa, które jest rozumiane o wiele szerzej niż naród (ujęcie horyzontalne), a także przedstawicieli poziomów regionalnego, lokalnego, ale też ponadnarodowego (ujęcie wertykalne)⁵.

Aby móc rzetelnie zbadać wielopoziomowe rządzenie jako koncept objęty nowym paradygmatem metodologicznym w naukach politycznych, umiejscowiony w kontekście globalizacji i europeizacji, należy postawić kilka zasadniczych pytań badawczych, które umożliwią tego typu analizę:

- Ile wspólnego ma wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej z rządzeniem charakterystycznym dla państwa narodowego?
- Jak globalizacja warunkuje wielopoziomowe rządzenie?
- Jak mechanizmy globalizacji wpływają na podmioty i mechanizmy wielopoziomowego rządzenia?
- Czym jest europeizacja i jaki ma wpływ na państwo narodowe?
- Jak europeizacja wpływa na wielopoziomowe rządzenie?
- Czy Unia Europejska ma znamiona systemu politycznego analogicznego do systemów państw narodowych? Czy można Unię Europejską

⁵ M. Stein, L. Turkewitsch, *Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts*, „Participation Bulletin of the International Political Science Association”, vol. 34, nr 2 – October/Octobre 2010, s. 3–5.

potraktować jako wielopoziomowy system polityczny? Jakie miejsce Unia Europejska zajmuje w globalizującej się rzeczywistości?

Globalizacja – przyczyna, skutek czy element wielopoziomowego rządzenia?

O globalizacji napisano już naprawdę wiele, choć tylko część analiz dotyczy tego zjawiska z punktu widzenia jego roli w tworzeniu się ponadnarodowego ładu politycznego opartego na wielopoziomowym rządzeniu. Jagdish Bhagwati, choć, jak sam twierdzi, analizuje globalizację z ekonomicznego punktu widzenia, ciekawie ujmuje ją jednak jako „integrację gospodarek narodowych z gospodarką światową poprzez handel, bezpośrednie inwestycje zagraniczne (korporacji i podmiotów wielonarodowych), krótkoterminowe przepływy kapitałowe, przepływ pracowników oraz technologii”⁶. W powyższym ujęciu istotny jest element integracyjny, co podkreśla pewną wolę podmiotów (m.in. korporacji, pracowników) do podlegania globalizacji, nie wskazuje zaś, że są one zmuszone do uczestniczenia w tym procesie⁷. Podejście do globalizacji jako procesu w pewnym sensie nieuniknionego, preferowane przez wielu autorów, nie oznacza, że podmioty globalizacji są do niej zmuszone⁸. Wydaje się jednak, że mało kto wierzy w to, iż podlegania skutkom globalizacji da się uniknąć, niezależnie od tego, w jakim stopniu uczestniczy się w jej najważniejszych procesach. Choć prowokuje to do znacznie głębszej dyskusji o zakresie globalizacji, w niniejszym artykule nacisk zostanie położony w większym stopniu na jej mechanizmy.

Zygmunt Bauman określił globalizację jako „nowy nieporządek świata”⁹ i rzeczywiście, szukając mechanizmów globalizacji, które działałyby zawsze i dałyby obraz uporządkowany, dający nadzieję na przewidywalność, natrafiamy na niemałe trudności. Nie ma tu tradycyjnego ładu rodem z demokratycznych systemów politycznych (tylko pewne mechanizmy, np. hierarchia zarządzających, są podobne), trudno określić konkretne zasady rządzące odpowiedzialnością w zglobalizowanej

⁶ J. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, Oxford–New York 2004, s. 3.

⁷ J. Żyżyński, *Globalizacja – przekleństwo czy konieczność*, Warszawa 2003.

⁸ R. Bäcker, J. Marszałek-Kawa, J. Modrzyńska (red.), *Globalizacja – integracja – transformacja. Główne problemy globalizacji, integracji europejskiej oraz transformacji politycznej Europy Środkowej i Wschodniej*, Toruń 2004, s. 54–102.

⁹ Z. Bauman, *Globalizacja: i co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 5–6. Także: A. Rothert, *Państwo postsuwerenne*, „Studia Politologiczne” 2011, vol. 20, s. 212–224.

rzeczywistości. Można próbować przykładać do podmiotów globalizacji miarę stosowaną w państwach narodowych, ale nie na wiele się to zda, wzięwszy pod uwagę wielość podmiotów globalizacji, różnorodność relacji, w tym wzajemnej podległości różnych jej uczestników, mnogość zasad i zróżnicowanie kultury działań globalizacyjnych (dla przykładu wystarczy zestawić chińską kulturę współpracy biznesowej z którąkolwiek europejską). Wydaje się, że jedynym ładem, z jakim mamy do czynienia w globalizacji, jest ład korporacyjny (ang. *corporate governance*), ale i tutaj należy przyznać, iż odnosi się on tylko do korporacji i dużych firm. Tymczasem w globalizacji uczestniczy znacznie większa liczba podmiotów, m.in. regionalne organizacje międzynarodowe czy ponadnarodowe, międzynarodowe organizacje o charakterze ekonomicznym i/lub finansowym (np. Bank Światowy czy Międzynarodowy Fundusz Walutowy), organizacje pozarządowe, ponadnarodowe rodziny partii politycznych, ruchy społeczne, nieformalne grupy o różnym składzie i celach (np. Pussy Riot) i wiele innych. Nawet najbardziej zaciekli przeciwnicy globalizacji mają trudności z wyraźnym wskazaniem konkretnych mechanizmów globalizacji zagrażających mieszkańcom naszego globu.

W porównaniu z mechanizmami funkcjonowania systemów politycznych państw, mechanizmy globalizacji są znacznie bardziej wielowymiarowe i skomplikowane, ponieważ nie dotyczą tej samej kultury politycznej, nie opierają się także na wyraźnej cykliczności i przewidywalności zdarzeń.

Spróbujmy zatem określić kilka najważniejszych mechanizmów globalizacji, które stanowią kontekst wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej.

Po pierwsze, mało kto wątpi w to, że wśród mechanizmów globalizacji dominują mechanizmy rynkowe, oparte na instrumentach uzyskiwania przewagi konkurencyjnej. Mechanizmy te dotyczą rozszerzania działalności gospodarczej, minimalizowania kosztów, pozyskiwania lub tworzenia nowych technologii, uzyskiwania dostępu lub tworzenia nowych kanałów reklamy i promocji. Zestawiając to z mechanizmami systemu politycznego państw narodowych, widzimy kilka podobieństw (m.in. dostęp do informacji, uzyskiwanie przewagi), ale też sporo różnic, np. taką, że w systemie politycznym demokratycznego państwa narodowego nie ma tendencji do minimalizowania kosztów za wszelką cenę lub istnieje orientacja na ochronę interesów różnych grup danego społeczeństwa czy narodu, podczas gdy mechanizmy globalizacji docierają w zasadzie tylko do grupy potencjalnych odbiorców danego produktu lub usługi. Co ważne, mechanizmy oparte na zasadzie konkurencji w systemie politycznym państwa narodowego dotyczą różnych grup społecznych,

a te mają przełożenie na swoich reprezentantów politycznych, podczas gdy globalizacja obejmuje wytwórców oraz dostarczycieli dóbr i usług, i dopiero to może mieć przełożenie na wybory obywateli, niezróżnicowanych pod względem politycznym czy narodowym, ale stanowiących jedną grupę konsumentów. A zatem mechanizmy konkurencji charakteryzują w większym stopniu sferę globalizacji niż systemy polityczne państw narodowych.

Kolejna ważna kwestia to kreatywność i podejście do zasobów. Na poziomie państw narodowych, politycy, ale też wyborcy zazwyczaj podchodzą do kwestii zasobów jako do zbioru ograniczonego, w ramach którego, jeśli jedni mają więcej zasobów, inni muszą mieć ich mniej. Rządzący mają dość ograniczone możliwości swobodnego dysponowania zasobami, a ograniczają ich, między innymi, liczne procedury kontroli społecznej, demokracji, odpowiedzialność polityczna i prawna. Tymczasem w ramach mechanizmów globalizacji, jej podmioty mogą swobodnie dysponować zasobami (zbywać je, nabywać, wymieniać), a co najważniejsze, mają instrumenty, by je mnożyć i tworzyć nowe zasoby w miejsce starych. Oznacza to, że w ramach globalizacji jest więcej miejsca na kreatywność, a ta może powodować, iż zero-jedynkowa gra o zasoby, z jaką mamy do czynienia na poziomie państwa narodowego, może w obszarze globalizacji zmienić się w sytuację korzystną dla obu stron, z wynikiem: wygrana-wygrana (z ang. *win-win*).

Bardzo ważną kwestią jest, że systemy polityczne dążą do zachowania ciągłości, trwania, natomiast zglobalizowany system sieci, oparty na wielopoziomowym rządzeniu, w ogóle nie ma na celu trwania, a raczej zmianę, która wynika ze stałego podnoszenia konkurencyjności jednych podmiotów wobec innych, a także ze stałej wymiany informacji między różnymi podmiotami, dzięki której mogą one wpływać na swoją pozycję w zglobalizowanym systemie.

Choć z pozoru wydaje się, że globalizacją, znacznie bardziej niż ma to miejsce w przypadku systemów państw narodowych, rządzi pieniądź, a władza jest tylko sposobem na dostęp do pieniędzy, nie zyskuje to zdecydowanego potwierdzenia, kiedy bierzemy pod uwagę takich aktorów, jak organizacje pozarządowe czy ruchy społeczne. Władza w przestrzeni ponadnarodowej wciąż jest dostępem do zasobów, w tym pieniędzy, jednak nie tylko chęć zysku motywuje do zdobycia i utrzymania władzy, ale również chęć dostępu do informacji oraz przeforsowania własnej ideologii, preferowanej przez taki czy inny podmiot globalizacji.

Ostatnią analizowaną tutaj kwestią związaną z mechanizmami globalizacji (co nie znaczy, że kwestii tych nie ma znacznie więcej) będzie

mnożość relacji między podmiotami globalizacji. Ponieważ zglobalizowana rzeczywistość ponadpaństwowa opiera się na systemie rozlicznych, różnorodnych i mających różną trwałość powiązań między aktorami na zglobalizowanej scenie, należy zauważyć, że mechanizmy stanowiące kontekst wielopoziomowego rządzenia nie są dane raz na zawsze i nie zawsze będą adekwatne do globalizującej się rzeczywistości. Przykładowo, sytuacja finansowego kryzysu światowego spowodowała zerwanie wielu dotychczasowych powiązań (np. między państwem a instytucjami finansowymi – *casus Islandii*), ale też powstanie nowych relacji (np. między państwem a bankami – w ramach renacjonalizacji). Podobnie, dotychczasowe relacje mediów międzynarodowych, opierających się na wiarygodnych i podlegających zasadom etyki dziennikarskiej źródłach, z wpływowymi biznesmenami czy politykami zostały ograniczone na rzecz niesformalizowanych relacji organizacji mających nieformalny dostęp do informacji (uzyskanych często nielegalnymi środkami), czego przykładem jest Wikileaks. A zatem układ powiązań (sieci) w przestrzeni ponadnarodowej zmienia się dynamicznie i nie wolno o tym zapominać w analizie globalizacji jako tła funkcjonowania wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej.

Gdzie w mechanizmach globalizacji ma swoje miejsce państwo narodowe? Jest po prostu jedną z kategorii podmiotów wielopoziomowego rządzenia w zglobalizowanej rzeczywistości. W układzie wertykalnym mieści się pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi a strukturami organizacji między- i ponadnarodowych, do których państwa należą. W układzie horyzontalnym państwa narodowe plasują się między wielkimi korporacjami, międzynarodowymi organizacjami pozarządowymi, ruchami społecznymi. Relacje, jakie wiążą państwa narodowe z innymi podmiotami globalizacji, to m.in.: zależność, wzajemność, nieformalne układy dotyczące wymiany jednych usług i dóbr na inne, podległość. Można je podzielić na dwie zasadnicze grupy: relacji formalnych i nieformalnych, ale też można wydzielić kategorie oparte na innym kryterium – ekonomiczne – i wówczas związki te mogą mieć charakter konkurencji, współpracy biznesowej, wymiany.

Globalizacja, co wynika nie tylko z powyższej analizy, ale też z wielu innych podobnych badań, jest przyczyną pojawienia się wielu ośrodków władzy na świecie, a także wytworzenia się różnych poziomów władzy i nowych jej mechanizmów, różnych od tych charakteryzujących państwa narodowe. Oczywiście, z czasem świadomość mechanizmów globalizacji stała się jednym z instrumentów rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, z których korzystają różne podmioty tego rządzenia. Korzystanie

z nowych technologii, dostęp do informacji i jej odpowiednie przetwarzanie, nieformalne sieci komunikowania się – to wszystko jest wykorzystywane, by uzyskać przewagę konkurencyjną i wpływ na rzeczywistość w globalizującym się świecie.

Ostatnią ważną kwestią dotyczącą globalizacji jest pewien sposób myślenia społeczeństw i ich obywateli, którzy odczuwają skutki globalizacji albo/i podlegają jej procesom. Nie jest on tożsamy ze sposobem myślenia typowym dla obywateli państw narodowych w dobie przed globalizacją (w szczególności przed pojawieniem się internetu). Dzisiejsi „obywatele świata” to ludzie szukający nowych sposobów realizacji swoich interesów, innych niż te klasyczne, typowe dla systemów politycznych, to ludzie, których świat (jego wielkość i charakter) zależy od źródeł informacji, do których mają dostęp¹⁰. Obywatele świata w dobie globalizacji to też ludzie, dla których świat jest znacznie mniejszy i bardziej dostępny niż dla mieszkańców globu jeszcze 30 lat temu.

Szczegółowy obraz obywatela świata w dobie globalizacji i europeizacji zostanie przedstawiony w jednym z kolejnych rozdziałów niniejszej analizy. Tam także podjęta zostanie próba analizy, która da odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu demokratyczne jest wielopoziomowe rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej dla współczesnego obywatela i czy kategoria demokracji wciąż ma takie znaczenie, jak jeszcze kilka lat temu.

Europeizacja jako element wielopoziomowego rządzenia w Unii Europejskiej

„Wielopoziomowe rządzenie w Unii Europejskiej może być zdefiniowane jako układ, w ramach którego podejmowane są wiążące decyzje, angażujące wiele politycznie niezależnych, ale w inny sposób współzależnych podmiotów – publicznych i prywatnych – na różnych poziomach agregacji terytorialnej. Podmioty te wciąż są zaangażowane w negocjacje/deliberacje/wdrażanie, ale nie przynależą do żadnej z instytucji władczych na wspomnianych poziomach”¹¹.

Analiza globalizacji jako kontekstu dla wielopoziomowego rządzenia stanowiła wprowadzenie także do niniejszego rozdziału, pokazując pewne

¹⁰ T. Paleczny, *Nowe ruchy społeczne w warunkach globalizacji*, [w:] M. du Vall, M. Majorek, A. Walecka-Rynduch (red.), *Współczesna przestrzeń polityczna: ewolucja czy rewolucja?*, Kraków 2011, s. 10–12.

¹¹ Ph.C. Schmitter, *Neo-functionalism*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004, s. 45–74.

mechanizmy charakterystyczne także dla procesu europeizacji. Właściwie europeizację możemy nazwać regionalną odmianą globalizacji, przy czym w większym stopniu opierającą się na mechanizmach rządzenia charakterystycznych dla państw narodowych, niż to ma miejsce w przypadku globalizacji. Co ważne, europeizacja nie jest także procesem tak spontanicznym i wielostronnym jak globalizacja, nie bazuje także na tak skomplikowanej sieci powiązań i zależności, jak globalizacja.

Zestawiając systemy Unii Europejskiej z państwem narodowym, Unię często porównuje się do systemu federalnego. O ile bardzo trudno spotkać analizy zestawiające federalizm z globalizacją, o tyle w przypadku europeizacji i Unii Europejskiej jako systemu takie porównania są częste. Należy jednak zauważyć, że coraz rzadziej używa się kategorii federalizmu w klasycznym jego rozumieniu, a coraz częściej mówi się o federalizmie sieciowym. Federalizm sieciowy jest koncepcją czerpiącą z klasycznego federalizmu, przy czym zakłada istnienie wielu poziomów realizacji zadań władczych, a także wiele różnych ośrodków władzy w ramach jej horyzontalnego podziału na różnych poziomach¹². Co bardzo ważne, chodzi tu nie tylko o ośrodki władzy politycznej, ale także ośrodki wpływu, podobne do tych, o których była mowa w przypadku globalizacji (organizacje międzynarodowe, organizacje pozarządowe itp.). W niektórych analizach federalizm sieciowy jest utożsamiany z wielopoziomowym systemem politycznym, opartym na wielopoziomowym rządzeniu.

W przypadku Unii Europejskiej i europeizacji jako procesu integracji w ramach Unii, wielu badaczy mówi nie tylko o wielopoziomowym rządzeniu, ale także o wielopoziomowym systemie politycznym, który można zestawić z systemem państw członkowskich i swobodnie szukać kategorii porównawczych. To w pewnej mierze odróżnia europeizację od globalizacji, w ramach której wszelkie analogie do państwa członkowskiego są znacznie mniej uzasadnione.

„Nasz ustrój polityczny... jest zwany demokracją, ponieważ władza spoczywa w rękach nie mniejszości, ale najliczniejszych”¹³ – to słowa Peryklesa, zaczerpnięte z *Wojny peloponeskiej* Tukidydesa, otwierające projekt Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej. Choć Konstytucja Unii Europejskiej nigdy nie powstała, Unia Europejska jest przez wielu

¹² J. Gross Stein, *Canada by Mondrian: Networked Federalism in an Era of Globalization*, [w:] R. Gibbins, A. Maioni, J. Gross Stein, *Canada by Picasso: The Faces of Federalism*, The 2006 CIBC Scholar-In-Residence Lecture, Ottawa 2006, s. 14–58.

¹³ Preambuła Traktatu Konstytucyjnego Unii Europejskiej.

badaczy uważana za system polityczny w jego rozumieniu zbliżonym do klasycznego, ale system demokratyczny, czyli zakładający pluralizm interesów różnych instytucji i grup w jego ramach oraz możliwość obrony tych interesów¹⁴.

Jeden z najbardziej znanych autorów traktujących Unię Europejską jako system polityczny, Simon Hix, twierdzi, że Unia posiada wszystkie klasyczne cechy systemu politycznego¹⁵. Konstanty Adam Wojtaszczyk z kolei wskazuje następujące cechy, które, jego zdaniem, czynią z Unii Europejskiej demokratyczny system polityczny: a) stabilny i jasno zdefiniowany zespół instytucji oraz podział ról w zarządzaniu nimi; b) dążenie obywateli i grup społecznych do realizowania własnych interesów albo przez system polityczny bezpośrednio, albo z wykorzystaniem organizacji pośredniczących, czyli partii i grup interesu; c) podejmowanie w strukturach systemu decyzji, które mają rozstrzygający wpływ na dystrybucję środków ekonomicznych oraz zachowania społeczne i polityczne; d) istnienie stałego związku między otoczeniem systemu politycznego a podejmowanymi w procesach decyzyjnych rozstrzygnięciami¹⁶. Unia Europejska ma, zdaniem Wojtaszczyka, powyższe cechy, ponieważ posiada system instytucjonalny, zaopatrzone w kompetencje władzy prawodawczej, wykonawczej i sędowniczej, w ramach którego odbywa się sformalizowany i kompleksowy proces podejmowania decyzji¹⁷, ponadto instytucje europejskie są otwarte na „pluralistyczną grę interesów”¹⁸. Dzięki temu Unia Europejska, choć nie jest państwem, jest

¹⁴ W tym miejscu należy raz jeszcze podkreślić, że wielu badaczy przedmiotu nie uważa Unii Europejskiej za organizację demokratyczną, a nawet używa określenia „deficyt demokratyczny” wobec braku wystarczającej legitymizacji jej systemu politycznego. Niektórzy autorzy, np. Alex Walreigh, za taki deficyt uważają brak zgodności pomiędzy Unią Europejską a kryteriami standardu demokracji liberalnej w kontekście instytucjonalnym, inni natomiast wskazują raczej na ten aspekt deficytu demokracji w Unii, który dotyczy braku aktywnego udziału obywateli Unii w jej funkcjonowaniu lub braku możliwości takiego udziału, a nawet po prostu braku samego konceptu obywatelstwa europejskiego. Por. np.: Ph.C. Schmitter, *How to Democratize the European Union... and Why Bother*, Lanham 2000, s. 125–127, także A. Walreigh, *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*, London–New Delhi 2003, s. 6, oraz A. Szymański, *Globalizacja a problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 2 (7), s. 131.

¹⁵ S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 2005, s. 2–3.

¹⁶ K.A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1, s. 12–13.

¹⁷ Zob. tamże, s. 13.

¹⁸ Zob. tamże.

systemem politycznym o cechach demokratycznych. Niniejszy artykuł w pewnej mierze jest wyrazem podobnego podejścia do Unii Europejskiej, jednak jej system polityczny jest traktowany w większym stopniu jako „wielopoziomowy system polityczny *sui generis*”¹⁹ niż jako system analogiczny do jakichkolwiek innych systemów politycznych, w szczególności systemów państw narodowych²⁰.

System polityczny Unii Europejskiej jest bardzo złożony, jednak jego zręb stanowią instytucje, które z pozoru wpisują się w monteskiuszowski trójpodział władz, charakterystyczny dla państw demokratycznych. Wzajemne relacje tych instytucji w większym stopniu niż podział władz określa jednak zasada równowagi instytucjonalnej, świadcząca o istotnej różnicy w konstrukcji ustrojowej między Unią i klasycznym państwem²¹. Zasada równowagi instytucjonalnej porządkuje kwestie związane z pozycją poszczególnych instytucji w europejskim systemie politycznym i ich wzajemne relacje, stając się jednym z elementów tego systemu²². Pomimo

¹⁹ V. Eichner, H. Volezkow, *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg 1994, s. 18, cyt. za: P. Stęпка, *Grupy interesu w systemie politycznym Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2 (3), s. 176.

²⁰ Unia Europejska nie jest analogicznym wobec państwa narodowego systemem politycznym, ponieważ nie posiada ważnego uprawnienia państwa narodowego, którym jest stosowanie przymusu. Owszem, kilku autorów, np. G. Marks czy L. Hooghe, jest zdania, że Unia niebezpośrednio może stosować przymus, m.in. dzięki nadrzędności europejskiego prawa wobec prawa krajowego, jednak w literaturze przedmiotu podejście to ma raczej niewielu zwolenników. Por. K.A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska – integralna wspólnota...*, s. 12–13.

²¹ Por. np.: Ch. Dadomo, *The Concept of Institutional Balance in the European Community*, s. 2, <http://www.nls.ntu.ac.uk/SLSA2003/Streams/PapersEuroIssues.asp>, także P. Huber, *Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa*, „Europarecht” (EuR) 2003, Heft 4, s. 574–599.

²² Na działanie tej zasady wskazuje Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie 138/79 S.A. *Roquette Freres v. Rada Wspólnot Europejskich*, Zb. Orz. 1980, s. 3333. Pomimo że zasada ma na celu porządkowanie wzajemnych relacji i granic uprawnień europejskich instytucji, istnieją także teorie mówiące raczej o pewnym „nieładzie instytucjonalnym” Unii Europejskiej (z ang. *confusion of powers*). To jednak, co w idei równowagi instytucjonalnej dotyczy porządku kompetencji europejskich instytucji, w koncepcji *confusion of powers* świadczy o kompetencyjnym chaosie. Różnica w podejściach dotyczy przyporządkowania kompetencji instytucjom przez wspólnotowe prawo pierwotne, nie wyraźnie według wzoru trójpodziału: władza ustawodawcza – władza wykonawcza – władza sądownicza, lecz z przemieszaniem uprawnień w poszczególnych instytucjach. W świetle zasady równowagi instytucjonalnej, „nieład” ma swoje uzasadnienie związane z intencją ojców integracji, a następnie przepisami traktatów, jako dający szansę sprostania wyzwaniom, przed jakimi stają Wspólnoty. Teoria „nieładu instytucjonalnego” zwraca raczej uwagę, że przemieszanie uprawnień odbija się negatywnie na demokratycznej

tej porządkującej roli zasady równowagi instytucjonalnej, nie można mówić o pełnej przejrzystości zarówno w układzie instytucji europejskich w ramach systemu, jak i wewnątrz poszczególnych instytucji. Instytucje Wspólnot mają silną podstawę prawną, choć nie wszystkie bazują na mocnej legitymacji suwerena²³. Zasada równowagi instytucjonalnej obowiązuje w ramach horyzontalnego podziału kompetencji między instytucje Wspólnot, wielopoziomowość systemu politycznego Unii wyraża się jednak, między innymi, w tym, że obok poziomu instytucji europejskich funkcjonują także inne poziomy, z których najistotniejszy jest poziom państw członkowskich. Kraje członkowskie wpisują się w strukturę *multi-level governance*, czyli wielopoziomowego rządzenia²⁴ w Unii Europejskiej, pozostając pomiędzy poziomem instytucji Wspólnot a poziomami regionalnymi i lokalnymi, w ramach państw członkowskich, ale nie tylko. Rządzenie w tym ujęciu dobrze określa Beate Kohler-Koch – jako ogół sposobów przekładania rozbieżnych preferencji obywateli na efektywne wybory polityczne, a także przekształcania wielości interesów społecznych różnych szczebli na jednolite działania i uwzględniania interesów aktorów społecznych w tych działaniach²⁵. Koncepcja *multi-level governance* odnosi się zatem zarówno do poziomu ponadnarodowego (gdzie interesy aktorów społecznych dotyczą kwestii regulowanych na poziomie europejskim), jak i do wieloszczeblowej struktury realizacji różnych interesów społeczeństwa w ramach państw członkowskich. Ma to znaczenie dla administracji tych krajów, ponieważ, jak zauważył David Spence, jeden z ważniejszych badaczy kwestii koordynacji polityki europejskiej w państwach członkowskich, wszystkie szczeble rządowe w państwach członkowskich są w mniejszym lub większym stopniu zaangażowane w kwestie europejskie albo też kwestie te niebezpośrednio dotyczą ich

legitymizacji Wspólnot. Por. V. Schmidt, *Federalism and State Governance in the European Union and the United States: An Institutional Perspective*, [w:] K. Nicolaïdis, R. Howse (eds.), *The Federal Vision Legitimacy and Levels of Governance in the European Union*, Oxford–New York 2003, s. 338–340.

²³ Suweren oznacza tu najpierw ojców założycieli, a następnie przedstawicieli państw członkowskich na konferencje międzyrządowe, podczas których powstawały traktaty zmieniające traktaty założycielskie.

²⁴ *Multi-level governance* określane jest czasem także jako „wielopoziomowe zarządzanie” dla odróżnienia zarządzania Unią od rządzenia tradycyjnym państwem narodowym. Z punktu widzenia autorki pracy znacznie bardziej adekwatny jest jednak termin „rządzenie”, który kładzie nacisk w większym stopniu na politologiczny niż na ekonomiczny charakter procesów w ramach systemu politycznego Unii.

²⁵ B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance*, „Reihe Politikwissenschaft / Political Science”, Series No. 58, November 1998, s. 1.

w różny sposób, co wymaga właściwego przeorganizowania sposobu prowadzenia polityki krajowej, tak aby uwzględniała ona ten fakt, ponadto konieczna jest koordynacja na wszystkich tych szczeblach i między nimi, aby umożliwić efektywne funkcjonowanie nie tylko samych państw członkowskich, ale także całego wielopoziomowego systemu Unii Europejskiej²⁶. Koordynacja jest niezbędna także po to, by we właściwy sposób realizować europejskie prawo w ramach podziału kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady subsydiarności oraz konieczności zachowania przejrzystości funkcjonowania Unii, jak i tego, by była ona blisko obywateli. Prawdziwe wyzwanie zarówno dla państw członkowskich Wspólnot, jak i dla instytucji szczebla europejskiego to bowiem określenie, w jaki sposób w ramach wielopoziomowego systemu politycznego Unii Europejskiej powinny być dzielone, a nie jedynie wydzielone czy też podzielone, kompetencje instytucji z różnych poziomów²⁷. Trzeba wziąć przy tym pod uwagę fakt, że w wielopoziomowym systemie politycznym Unii mamy do czynienia nie tylko z wielością poziomów, ale też złożoną strukturą instytucjonalną w ramach każdego z nich oraz ze zróżnicowanymi interesami „interesariuszy” z różnych poziomów, stąd potrzeba koordynacji, dzięki której na poszczególnych poziomach będą realizowane interesy różnych podmiotów²⁸.

Europeizacja to proces formalnych i nieformalnych zmian, jakie dokonują się w państwach kandydujących, a następnie członkowskich Unii Europejskiej w związku z określonymi w prawie Unii wymaganiami członkostwa²⁹. W politologicznej literaturze poświęconej europeizacji

²⁶ D. Spence, *The Co-ordination of European Policy by the Member States*, [w:] M. Westlake (ed.), *The Council of the European Union*, London 1995, s. 353.

²⁷ P. Syrpis, *Legitimizing European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination*, „EUI Working Paper LAW” No. 2002/10, s. 14, także: White Paper on European Governance, COM(2001)428 z 25 lipca 2001 r.

²⁸ Na przykład na poziomie europejskim realizowane są interesy obywateli Unii Europejskiej, to znaczy interesy obywateli wszystkich państw członkowskich. Z kolei na poziomie krajowym realizowane są interesy obywateli danego państwa członkowskiego. Koordynacja, zarówno na poziomie makro, określonym przez otwartą metodę koordynacji, jak i na każdym z poziomów z osobna, ma służyć uzyskaniu pewności, że interesy obywateli jednych państw członkowskich nie będą realizowane przy naruszeniu interesów innych państw członkowskich, a zatem wielopoziomowy system polityczny będzie funkcjonował – w takim stopniu, w jakim jest to możliwe na każdym etapie jego rozwoju – spójnie.

²⁹ A. Héritier, *Differential Europe: National Administrative Responses to Community Policy*, [w:] M. Cowles, J. Caporaso, T. Risse (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, New York 2001.

pojawia się dość często stwierdzenie, że europeizacja jest tym bardziej intensywna, a presja na uleganie jej tym większa, im mniejsza jest zbieżność podstaw prawno-instytucjonalnych i procesów politycznych oraz administracyjnych na poziomie krajowym i na poziomie europejskim³⁰.

Kwestią, którą należy podkreślić w analizie procesów europeizacji państw europejskich, jest ich związek z procesami globalizacji. Europeizacja może być ujmowana w skali makro jako proces, który nie jest w pełni zależny od państw jej podlegających ani przez nie kontrolowany. Chodzi mianowicie o to, że celowe działania harmonizacyjne jednego państwa, a nawet kilku państw, nie oznaczają jeszcze pełnej europeizacji, czyli ogólnej tendencji do udziału w takiej harmonizacji wszystkich państw członkowskich. W większości aspektów europeizacja różni się także od procesów globalizacji, ponieważ nie opiera się w przeważającej mierze na niepaństwowych aktorach. Europeizacja w państwach europejskich jest procesem, który ułatwia ich dostosowanie się do standardów panujących w innych państwach członkowskich UE i nie zmusza ich do szukania indywidualnych rozwiązań, które, nawet jeśli byłyby możliwe, wymagałyby znacznie większych zasobów niż poddanie się europeizacji. Na przykład „odgórna”, czyli inicjowana przez instytucje europejskie, europeizacja polityk edukacyjnych, dotychczas należących do obszarów wyłącznej kompetencji państw członkowskich, wspierana procesem bolońskim, ułatwia państwom bałtyckim coroczne określanie priorytetów edukacyjnych w ramach krajowej polityki, natomiast trzymanie się pewnych wytycznych europejskich przez te kraje, podobnie jak przez inne państwa członkowskie, prowadzi do „oddolnej”, czyli wynikającej z działań państw UE, harmonizacji krajowych polityk edukacyjnych i, w rezultacie, oznacza ich uwspólnotowanie, a docelowo najprawdopodobniej ich uwspólnotowanie³¹.

Europeizację można jednak ująć także znacznie bardziej ogólnie, jako pragmatyczne dostosowanie się do warunków funkcjonowania w Unii Europejskiej i dążenie do maksymalizowania zysków z członkostwa w tej organizacji. Ponieważ Unia stała się ważnym centrum władczym na poziomie globalnym, państwa członkowskie dzięki podleganiu europeizacji zyskują także nowy kanał dostępu do korzyści wynikających z globalizacji.

³⁰ T. Börzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, „RSC” 2000, nr 56, s. 6.

³¹ K. Goetz, *Making Sense of Post-Communist Central Administration – Modernization, Europeanization or Latinization*, „Journal of European Public Policy” vol. 8, 2001, nr 6, s. 1032–1051.

Ponieważ niniejszy artykuł stanowi swego rodzaju wprowadzenie do omawianej tematyki, nie jest jego założeniem dogłębna analiza kwestii funkcjonowania wielopoziomowego systemu politycznego Unii Europejskiej i europeizacji. Ważniejsze dla konceptualizacji kwestii związanych z wielopoziomowym rządzeniem w przestrzeni ponadnarodowej wydaje się sprawdzenie, gdzie w skomplikowanej sieci powiązań różnych podmiotów globalizacji i europeizacji mieści się obywatel. W tym przypadku chodzi o obywatela świata.

(Nie)demokratyczność rządzenia wielopoziomowego, czyli gdzie jest obywatel

W niniejszym rozdziale zostanie przedstawiona próba dość karkołomnej, jednak bardzo potrzebnej, analizy wielopoziomowego rządzenia z perspektywy obywatela państwa polskiego. Jego miejsce mógłby z powodzeniem zająć obywatel każdego innego państwa na świecie, jednakże dla jasności wyводу i odniesień do już zastosowanych w tym artykule przykładów (m.in. Unii Europejskiej), perspektywa obywatela Polski jest tu uzasadniona. Najpierw jednak warto krótko się zastanowić, jakie miejsce obywatele zajmują w wielopoziomowym rządzeniu w kontekście globalizacji i europeizacji w sensie prawnym.

W ramach wielopoziomowego rządzenia w warunkach globalizacji, obywatel ma do dyspozycji ogromną różnorodność narzędzi walki o swoje prawa, określone w międzynarodowych konwencjach, deklaracjach, ale też zapewniane regionalnie przez prawa miejscowe różnych poziomów. Ponieważ nie ma czegoś, co moglibyśmy określić jako obywatelstwo światowe (zresztą, nie jest bezzasadne pytanie, czy byłoby to potrzebne), trudno dywagować na temat prawnego zabezpieczenia interesów obywateli tylko na tym poziomie. Rzeczywistość globalizacji daje jednak obywatelowi dużą liczbę narzędzi ochrony swoich praw, stawiając go jednocześnie przed koniecznością posiadania dostępu do informacji o tym, jak z tych narzędzi korzystać, co w złożonej zglobalizowanej rzeczywistości stanowi już pewien problem. Przykładowo, jeśli pracownik oddelegowany do nieojczystego państwa jest dyskryminowany w korporacji ze względu na płeć czy kolor skóry, ma mnóstwo narzędzi, by walczyć o swoje prawa, jednakże efektywną walkę zapewnia mu dopiero zgłębienie zasad korporacyjnych, prawa miejscowego, prawa międzynarodowego, praktyki w sytuacji, gdy będzie miał trudności z udowodnieniem swojej krzywdy w kontekście skomplikowanych relacji między władzą państwa, w którym

pracuje, a korporacją pozostającą w określonych układach z tym państwem. Mówiąc o narzędziach, nie trzeba mieć na myśli jedynie środków prawnych, ale też publikację informacji na temat dyskryminacji w internecie i innych mediach, skorzystanie z pomocy międzynarodowych organizacji i instytucji ochrony prawnej.

Inny przykład bezpośredniego wpływu procesów wielopoziomowego rządzenia na obywateli to korzyści, jakie odnoszą oni z racji globalizacji (niższe ceny, mniejsza liczba monopolii, lepszy dostęp do towarów i usług, łatwiejszy dostęp do informacji o usługodawcach i potencjalnych pracodawcach). To również daje obywatelowi lepszą pozycję wobec ośrodków władzy niż w klasycznych systemach politycznych opartych na zależnościach władza–obywatel. Co ciekawe, w powyższym kontekście, a także w zestawieniu z analizowaną tu już ekonomiczną definicją globalizacji, na znaczeniu traci kwestia legitymizacji ośrodków władzy. Sam obywatel zdaje się ośrodki władzy legitymizować, jeśli skutecznie chronią jego prawa i interesy, a pojęcie legitymizacji sprowadza się tu do efektywności ochrony praw i interesów. Oczywiście jest to jedno z podejść do kwestii pozycji obywatela w wielopoziomym rządzeniu w przestrzeni ponadnarodowej. Inne jego aspekty są szerzej analizowane przez specjalizujących się w tej dziedzinie badaczy.

Obywatele w wielopoziomym systemie politycznym Unii Europejskiej mają wpływ na działania instytucji wszystkich jej poziomów, przy czym legitymacja instytucji różnych poziomów nie jest jednakowa. Wciąż to instytucje poziomu państw członkowskich mają największą legitymizację społeczną.

Zgodnie z zasadą subsydiarności, najwięcej procesów politycznych dotyczących kwestii bliskich obywatelom powinno się odbywać na poziomie regionów (przy czym mowa nie tylko o procesach władczych instytucji regionalnych, ale także o udziale partnerów społecznych i innych instytucji służących obywatelom w zapewnianiu realizacji ich praw na poziomie regionalnym), a efektem koordynacji powinno być reprezentowanie ich interesów na poziomach krajowym i europejskim, pośrednio zaś także w gremiach światowych. W rzeczywistości jednak, w kontekście dużego zaawansowania procesów integracji, stosunkowo niedawnego wprowadzenia zasady subsydiarności, a także dużego zróżnicowania regionów europejskich, zasadniczą kwestią koordynowaną na tym poziomie jest polityka strukturalna Unii oraz kwestie horyzontalne i należące do innych polityk z nią związanych. Zasada subsydiarności ułatwia obywatelowi dostęp do instytucji chroniących jego prawa oraz „przybliża” go do instytucji podejmujących ważne dla niego decyzje.

Wróćmy teraz do sytuacji obywatela Polski, który zadaje sobie pytanie: jakie miejsce zajmuję w skomplikowanej światowej rzeczywistości politycznej? Otóż w odpowiedzi mógłby usłyszeć, że:

- podlega prawu krajowemu, ale na jego codzienne funkcjonowanie najbardziej wpływają instytucje regionalne i lokalne;
- w przypadku, gdyby jego prawa i interesy były niewłaściwie zapewniane na poziomie krajowym, może odwoływać się do instytucji poziomu Unii Europejskiej (korzystając z licznych narzędzi komunikowania się z takimi instytucjami);
- na jego sytuację finansową mają wpływ procesy globalizacji, dzięki którym też stale zyskuje coraz szerszy dostęp do informacji oraz coraz większą możliwość komunikacji i podróżowania;
- może z pominięciem wszystkich innych poziomów walczyć o swoje prawa w ramach działalności globalnego ruchu społecznego, międzynarodowej organizacji pozarządowej lub zupełnie nieformalnej grupy, która ma możliwość wpłynięcia na relacje różnych podmiotów globalizacji.

Zarazem jednak, obywatel może mieć problem z dostępnością narzędzi pozwalających na wykorzystanie wszystkich wymienionych powyżej możliwości, a nawet jeśli ma do nich dostęp, może stanąć przed koniecznością poświęcenia swojego czasu lub innych zasobów na korzystanie z nich. Paradoksalnie zatem, wielopoziomowe rządzenie dało obywatelowi bardzo wiele narzędzi ochrony swoich praw i walki o realizację swoich interesów, zmniejszając jego możliwości korzystania z nich. Uzasadniają to teorie psychologiczne określające zbyt dużą liczbę możliwości do wyboru jako czynnik zarówno ograniczający efektywność wyboru, jak i zmniejszający satysfakcję z niego³².

Nawiązując do tytułu niniejszego rozdziału, należałoby teraz wrócić do pytania o legitymację demokratyczną nowego ładu, z jakim mają do czynienia jednostki i społeczeństwa. Skoro akt głosowania na wybranych przedstawicieli czy też aktywny udział w życiu społeczności lokalnej nie gwarantują wpływu obywateli na własną sytuację, gdzie należałoby szukać elementów legitymizujących wielopoziomowe rządzenie? Pierwsza nasuwająca się odpowiedź wskazywałaby na konieczność otwarcia się państw narodowych na nową globalną i zeuropeizowaną rzeczywistość, czyli na nowych wpływowych aktorów na globalnej scenie. Wydaje się, że te kraje, które zamiast kontestować globalizację i europeizację, wykorzystują je w polityce, zyskują przewagę także w gospodarce i są lepiej legitymizowane.

³² J. Koziński, *Psychologiczna teoria decyzji*, Warszawa 1975.

Zakończenie

W powyższej analizie, mającej na celu konceptualizację pojęć i teorii oraz określenie odpowiedniego metodologicznego podejścia do wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, znalazły się odpowiedzi na pytania o związek wielopoziomowego rządzenia z globalizacją i europeizacją, o pewne zjawiska związane z wielopoziomowym rządzeniem i ich wpływem na obywateli. Zamiast podsumowania i konkluzji, na zakończenie niniejszego artykułu pokazana zostanie pewna analogia. Otóż wielopoziomowe rządzenie jest efektem ubocznym procesów globalizacji i europeizacji, zjawiskiem w naturalny sposób z nich wynikającym. Co za tym idzie, warto się zastanowić, czy wielopoziomowe rządzenie jest nakierowane na realizację interesów obywateli (świata, Unii Europejskiej, innych organizacji globalnych i regionalnych) czy też może innych niż obywatele podmiotów mających charakter suwerena. A może globalizacja początku XXI w. to tylko bardziej zaawansowana forma kolejnej „rewolucji przemysłowej”, która zje własne dzieci, redukując kiedyś złożoność relacji wielopoziomowego rządzenia? Może wielopoziomowe rządzenie jako „efekt uboczny” w ogóle nie musi być nakierowane na rezultat, ponieważ liczą się w nim w większym stopniu proces i relacje, dzięki którym obywatele zyskują platformę komunikacyjną i możliwość lepszej realizacji swoich interesów, niż to miało miejsce dotychczas w mniej złożonych systemach?

Powyższe pytania, choć wynikają z analizy koncepcji wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej w kontekście globalizacji i europeizacji, nie zamykają dyskusji w obszarze postawionego problemu, a raczej otwierają znacznie szerszą dyskusję, dotyczącą istoty rządzenia w globalnej rzeczywistości XXI w.

STRESZCZENIE

Artykuł ma na celu analizę pojęć i teorii oraz określenie odpowiedniego metodologicznego podejścia do wielopoziomowego rządzenia (*multi-level governance* – MLG) w przestrzeni ponadnarodowej. Analizowany jest w nim związek MLG z globalizacją i europeizacją, a także wpływ decyzji podejmowanych w jego ramach na obywateli.

Założeniem analizy jest konieczność zmodyfikowania dotychczasowej metodologii badania MLG poprzez włączenie w nią elementów interdyscyplinarnych,

szczególnie z obszarów ekonomii, socjologii, psychologii społecznej. Co ważne, należy także przesunąć środek ciężkości z metody systemowej na metody: decyzyjną i scenariuszową.

Renata Mieńkowska-Norkiene

MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN TRANSNATIONAL SPACE – CHARACTERISTICS IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION AND EUROPEANIZATION

The paper is aimed to analyze main concepts of a multi-level governance (MLG) in transnational space as well as to determine appropriate methodological approach to it. The article explores relationship between MLG, globalization and Europeanization, it also analyses impact of decisions made on various levels of MLG on citizens. The analysis aims at modifying existing approach towards MLG research methodology by incorporating interdisciplinary elements into it, especially combining economics, sociology and psychology. It is postulating a shift from omnipresent system method to decision and scenario method.

KEY WORDS: *transnational governance, multi-level governance, globalization, Europeanization, scenario method*

Bibliografia

- G.A. Almond, *Comparative Political Systems*, „Journal of Politics” 1956, vol. XVIII, nr 8.
- J. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, Oxford–New York 2004.
- S. Hix, *The Political System of the European Union*, London 2005.
- H. Keman, *Comparing political systems: Towards positive theory development*, „Working Papers Political Science” 2006, nr 1.
- B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance*, „Reihe Politikwissenschaft / Political Science”, Series No. 58, November 1998.
- Ph.C. Schmitter, *Neo-functionalism*, [w:] A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford–New York 2004.
- D. Spence, *The Co-ordination of European Policy by the Member States*, [w:] M. Westlake (ed.), *The Council of the European Union*, London 1995.

- M. Stein, L. Turkewitsch, *Multilevel Governance and Federalism: Closely Linked or Incompatible Concepts*, „Participation Bulletin of the International Political Science Association”, vol. 34, nr 2 – October 2010.
- A. Szymański, *Globalizacja a problem deficytu demokracji w Unii Europejskiej*, „Przegląd Europejski” 2003, nr 2 (7).
- A. Walreigh, *Democracy in the European Union: Theory, Practice and Reform*, London–New Delhi 2003.
- K.A. Wojtaszczyk, *Unia Europejska – integralna wspólnota Europejczyków*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 1.