

***Governance* jako nowy paradygmat sterowania rozwojem w procesach integracji europejskiej**

Współcześnie coraz mocniej narasta świadomość konieczności wypracowania nowych pomysłów na sterowanie procesami w przestrzeni publicznej. Wysiłki modernizowania podejmowane są także w Unii Europejskiej, w której od początku lat 90. XX wieku gwałtownie wzrosło zainteresowanie możliwościami doskonalenia funkcjonowania systemu instytucjonalnego w zakresie realizowanych przez nią polityk rozwoju. Związane ono było z szeroko rozpowszechnionymi socjologicznymi i politologicznymi debatami tamtego okresu. Ich przyczyną było przekonanie dotyczące niezbędności wprowadzenia nowych rozwiązań w zakresie sterowania politycznego jako odpowiedzi na kryzys polityczny, społeczny i gospodarczy. Zasadniczym wyzwaniem stało się wypracowanie odpowiednich mechanizmów zachęcających do współdziałania różnych podmiotów i realizowania tego, czego osobno żaden z nich nie byłby w stanie osiągnąć samodzielnie. Państwa jako jednostki polityczne zostały włączone w proces współadministrowania różnymi dziedzinami polityki Unii Europejskiej, co spowodowało konieczność zbudowania nowego paradygmatu ich wzajemnych relacji, różniącego się od tradycyjnych wzorców międzypaństwowych opartych na nowym rozumieniu klasycznych kategorii, takich jak sojusz czy równowaga sił. Drugim procesem determinującym zmiany dotychczasowych modeli sterowania było coraz intensywniejsze włączanie nowych uczestników polityki wspólnotowej (władze samorządowe, w tym szczególnie regio-

nalne) oraz rozmaitych grup interesu, które działają w sposób sieciowy. Stały się one źródłem nacisku politycznego na poziomie ponadnarodowym i nowym, alternatywnym obiegiem informacji. Tak rozbudowujący się system polityczny Unii Europejskiej wymagał określenia podstawowej zasady porządkującej jego działania, który istotnie odróżniałby go zarówno od tradycyjnych modeli państwowych, jak i klasycznych reżimów międzypaństwowej współpracy.

Pod koniec ubiegłego wieku do powszechnego obiegu zaczęła wchodzić koncepcja, określana mianem *governance*¹, która z czasem stała się zasadniczym i dominującym podejściem do wyjaśniania procesów i przeciwdziałania niekorzystnym tendencjom w przestrzeni publicznej. Podejście to wniosło szczególną wartość do debaty związanej z europeizacją, m.in. dzięki określeniu nowych ram dla dalszego rozwoju demokracji partycypacyjnej, uwzględniającej obywatelski, horyzontalny, pluralistyczny i produktywny wymiar polityki. Ten aspekt pojęcia łączy się z poszukiwaniem konsensu społecznego i szeroko opisywanym w dokumentach Unii Europejskiej dialogiem społecznym. W normatywnym ujęciu nie da się go oddzielić od zasady subsydiarności deklarowanej w państwach członkowskich jako zasada konstytucyjna (Boyte 2005). W podejściu *governance* dąży się do zbudowania złożonego systemu powiązań między różnymi poziomami władzy, z których każdy ma inne zadania i role do odegrania, natomiast wszystkie mają podobne cele.

Niektórzy badacze upatrują w podejściu *governance* najbardziej perspektywicznego podejścia w kontekście studiów europejskich (Przymierz 2005). Argumentują, że tylko w ten sposób można efektywnie wyjaśnić procesy w przestrzeni europejskiej, które – wskutek procesów globalizacyjnych, integracyjnych w wymiarach regionalnych i fragmentacji wewnątrz państw – powodują, iż władza, dotychczas skupiona w centralnych ośrodkach państwowych, ulega rozproszeniu. Proces ten zachodzi co najmniej w czterech podstawowych kierunkach: w płaszczyźnie pionowej „w górę” do organizacji ponadnarodowych (Unia Europejska), „w dół” do samorządów terytorialnych i samoorganizującego się społeczeństwa, a w płaszczyźnie poziomej do, z jednej strony, różnych agencji rządowych i pozarządowych oraz z drugiej strony, do niezależnych struktur globalnego rynku. Powstaje układ wielosegmentowy, w którym każdy segment odpowiedzialny jest w swoim zakresie za funkcjonowanie sfery publicznej.

¹ Termin *governance* nie został jak dotąd przetłumaczony na język polski w sposób, który nie budzi wątpliwości i zastrzeżeń. W zależności od kontekstu w literaturze przedmiotu można spotkać następujące określenia: „zarządzanie wielopoziomowe”, „zarządzanie wieloszczeblowe”, „zarządzanie zintegrowane”, „zarządzanie sieciowe”. W odniesieniu do specjalistycznych aspektów stosuje się pojęcia opisowe, np. „zarządzanie publiczne” (*public governance*), „dobre rządzenie” lub „dobre zarządzanie” (*good governance*).

W działaniach Unii Europejskiej *governance* zaczęto zatem odnosić do poprawy funkcjonowania samego systemu instytucjonalnego i unijnych procesów stanowienia prawa oraz poprawy standardów realizacji polityk wspólnotowych. Obecnie utożsamiane jest z poprawą metod zarządzania w Unii Europejskiej we wszystkich aspektach realizacji polityk krajowych i unijnych, w zakresie wykraczającym poza kwestie potencjału administracyjnego i efektywności zarządzania. Coraz większe znaczenie mają bowiem zagadnienia związane z partycypacją społeczną w pracach administracji oraz rozliczalnością władz publicznych (i administracji), które pośrednio odnoszą się do kwestii społecznej legitymizacji działań publicznych w Unii Europejskiej. *Governance* pozwala zrozumieć zarówno procesy, jakie występują w wymiarze politycznym, ekonomicznym i społeczno-kulturalnym, jak i dostarcza wiedzy specjalistycznej dotyczącej zmian, które następują w przestrzeni europejskiej na poszczególnych poziomach, w poszczególnych sektorach czy wręcz w odniesieniu do określonych branż czy typów organizacji.

Na gruncie studiów europejskich podejście to jest aktualnie stosowane do badania procesów podporządkowanych zjawiskom europeizacji, które zachodzą na poziomie politycznym, gospodarczym i społeczno-kulturowym. *Governance* oznacza zasady funkcjonowania instytucji, które powinny mieć legitymację społeczną, działać efektywnie i odpowiedzialnie, oraz podkreśla zdolność społeczeństw do tworzenia systemu reprezentacji, instytucji, struktur pośredniczących nastawionych na realizację określonych powyżej celów. Dodatkowo *governance* dotyczy sposobu społecznej koordynacji lub porządku społecznego (Maynz 1998). Podstawą takiego zastosowania pojęcia jest założenie, że współczesny rząd potrzebuje ponadprzeciętnych zasobów wiedzy, które powinny być osadzone w inteligentnych strukturach między hierarchią, rynkiem i sieciami powiązań. *Governance* odnosi się więc nie tylko do relacji między jednostkami, ale też do struktur sprawujących władzę, w tym o charakterze politycznym (Newman 2011).

1. Governance – podstawowe zagadnienia definicyjne

We współczesnej literaturze badawczej istnieje wiele definicji *governance*. W zakresie przedmiotowym teoretycy zidentyfikowali w różnych koncepcjach *governance* pewne elementy wspólne, które stały się fundamentem rozumienia tego pojęcia. Należą do nich następujące charakterystyki:

- sterowanie i koordynacja (czy też rządzenie) w celu zarządzania współzależnościami między aktorami;

- zinstytucjonalizowane systemy regulacji, które kierują działaniem aktorów, przy czym preferowane są kombinacje złożone z różnych systemów (rynek, hierarchia, reguły większości, negocjacje);
- wzorce interakcji i modele działania zbiorowego, jakie wynikają z ram narzuconych przez instytucje (sieci powiązań, koalicje, umowy i porozumienia, konkurencja przez współpracę);
- procesy sterowania i koordynacji oraz wzorce interakcji, wykraczające z reguły poza granice organizacji, szczególnie poza granice państwa i społeczeństwa (Benz 2004).

Jako przykład można przytoczyć definicję *governance* autorstwa Roberta Keohane i Josepha Nye, którzy uważają, że są to „procesy i instytucje, zarówno formalne, jak i nieformalne, które wyznaczają, ale też i ograniczają zbiorową działalność danej grupy. Rząd (władza publiczna) działa na zasadzie imperium i kreuje formalne obowiązki. *Governance* nie musi być koniecznie prowadzona przez władze publiczne. Angażują się w nią firmy prywatne, zrzeczenia firm, organizacje pozarządowe i ich zrzeczenia, nierzadko bez nakazu władzy publicznej” (Keohane, Nye 2000: 37). Według Jana Kooimana (1993: 258), *governance* to „wzorec postępowania lub struktura, które wyłaniają się w systemie społeczno-politycznym jako wspólny rezultat lub następstwo pozostających w interakcji interwencyjnych wysiłków wszystkich jego aktywnych uczestników”. Istotą podejścia *governance* jest zatem wywoływanie zmian społecznych i kreowanie ładu społecznego. Analizując różne definicje tego pojęcia, można zauważyć, że dotyczy ono następujących zagadnień:

- w jaki sposób między aktorami kształtują się powiązane instytucjonalnie systemy regulacji;
- w jaki sposób systemy regulacji są respektowane bądź sankcjonowane;
- w jaki sposób aktorzy, przez dobrowolne zrzeczenia, kształtują strategię i są zdolni do działania zbiorowego;
- w jaki sposób wyniki samosterowania są dopasowane do struktur politycznych;
- w jaki sposób realizowane są wspólne ustalenia.

Koncepcja *governance* nie zakłada tworzenia nowych struktur, lecz dąży do optymalizacji funkcjonowania istniejących organizacji w danych warunkach ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych. Nacisk położony jest zatem na funkcje, zdolność do jak najlepszego wykonywania zadań publicznych, a nie na budowanie struktur.

W badaniach nad integracją europejską *governance* funkcjonuje w trojakiem kontekście. Po pierwsze, stosowane jest jako pojęcie analityczno-opisowe, które zakłada, że decyzje zbiorowe we współczesnych społeczeństwach zapadają jako rezultat współpracy między aktorami publicznymi i prywatnymi, a formalne stanowienie prawa przez państwo traci na znaczeniu. *Governance* jako formuła niehierarchiczna występuje w formie polityki sieciowej lub partycypacyjnej. Po drugie, jako pojęcie normatywne *governance* powszechnie kojarzy się z opisem modelu „dobrego” rządzenia lub zarządzania. Przywoływane są w tym kontekście normy, jak np. demokratyczna odpowiedzialność rządów, praworządność, przejrzystość oraz niezależność polityki i zarządzania od nacisków określonych grup interesów. Ponadto *governance* rozumiane jest jako koncepcja praktyczna i technika rządzenia. Koncentruje się na zarządzaniu współzależnościami, sieciami lub systemami negocjacji. *Governance* oznacza tu zasady, procesy i zachowanie, które wpływają na sposób, w jaki wykonywane są uprawnienia, szczególnie w odniesieniu do otwartości, uczestnictwa, odpowiedzialności i spójności.

Pojęcie *governance* uwzględnia współcześnie tendencje, które dokonują się wskutek przemian cywilizacyjnych, politycznych i gospodarczych, zwłaszcza pod wpływem procesów globalizacyjnych. Przemiany te przenikają poszczególne obszary w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym. Między różnymi sektorami powstają współzależności, które odnoszą się do rozmaitych obszarów, np. między gospodarką a środowiskiem naturalnym, systemem edukacji a systemem ubezpieczeń społecznych, polityką gospodarczą a polityką kulturalną. Taka złożoność zagadnień kojarzonych z omawianym pojęciem powoduje, że jest on przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych, m.in. nauki o administracji, stosunków międzynarodowych, politologii, ekonomii, nauk o zarządzaniu. Szeroka definicja pojęcia obejmuje działania regulacyjne, jak np. stanowienie prawa, dotyczy też sposobu i rodzaju interakcji między sferą polityczną a rynkiem.

Konkretne treści pojęcia *governance* zmieniają się w zależności od specyfiki obszaru zastosowania, więc jeśli chce się wyjść poza ogólne jego określenie, należy przy definiowaniu odnieść je do poszczególnych kontekstów. Państwa, rynek i społeczeństwo stają się samodzielnymi i komplementarnymi mechanizmami polityki, które okazują się odpowiednio w zależności od treści politycznych. *Governance* określa przede wszystkim reguły rządzenia, które sterują koordynacją i kooperacją różnych aktorów. Zarządzanie wielopoziomowe „dokonuje się na wszystkich poziomach – od lokalnego, poprzez metropolital-

ny i regionalny, do narodowego. Dotyczy także wielu międzyrządowych rozwiązań na poziomie międzynarodowym, transnarodowym, ponadnarodowym i globalnym” (Jessop 2007: 5–25). Łączy się z tym pojęcie „wielopoziomowego współzarządzania” jako nowej formy władzy publicznej obejmującej różne poziomy terytorialne oraz mobilizującej aktorów funkcjonalnych i terytorialnych przez partnerstwo, negocjacje i powiązania horyzontalne, wzmacniając ich możliwości radzenia sobie w warunkach rosnących oczekiwań i złożoności sił społecznych. Jest to otwarcie na modyfikację relacji między sferą publiczną i prywatną. Współzarządzanie wzmacnia zdolność koordynacji wewnątrz wyodrębnionych systemów i między nimi. Słowem kluczowym stają się relacje w powiązaniu ze sterowaniem, sieciami koordynacji, uczestnictwem interesariuszy, partnerstwem, aliansami strategicznymi, gospodarką sieciową, społeczeństwem sieciowym oraz społeczeństwem obywatelskim „jako owoc nowych form koordynacji” (Jessop 2007: 6). Dodatkowo o *governance* mówi się w odniesieniu do nowych form zarządzania w Unii Europejskiej oraz w debacie na temat rozwoju administracji publicznej, w opisie różnych typów organizacji (publicznych, prywatnych, pozarządowych) oraz relacji między nimi. Pojęcie *governance* odwołuje się też do polityk branżowych i pomaga wyjaśnić procesy zachodzące w sektorze prywatnym (np. *corporate governance*).

2. Multilevel governance na poziomie europejskim

Unia Europejska, inaczej niż tradycyjne systemy polityczne, charakteryzuje się ściśle powiązaną wielopoziomową strukturą, co oznacza, że określone poziomy, na których zapadają polityczne decyzje, stanowią nierozzerwalną całość. Zarządzanie politykami wspólnotowymi ukazuje złożoną naturę systemu politycznego Unii Europejskiej, w którym przenikają się różne wymiary polityki i który opiera się na symbiozie odmiennych porządków regulacyjnych (wspólnotowego oraz narodowych, regionalnych, sieciowych) (Kassim 2003: 140–141). W wymiarze europejskim *governance* polega na realizowaniu polityki jednocześnie na trzech poziomach: Unii Europejskiej, państwa narodowego oraz regionu, przy czym na każdym z tych poziomów realizowane są inne funkcje. Decyzje nie są zmonopolizowane przez rządy państw członkowskich i zapadają w trybie kolektywnych negocjacji, co powoduje utratę przez rządy kontroli nad procesem związanym z ich podejmowaniem. Tradycyjny podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną zaciera się z powodu wzrostu znaczenia stowarzyszeń i przedsiębiorstw transnarodowych, które stają się partnerami

państw w rozwiązywaniu problemów. Formalna władza podlega rozproszeniu z centralnych urzędów na poziom ponadnarodowy oraz do władz regionalnych i lokalnych. Może zdarzać się też, że władze działają równolegle do sieci publicznych i prywatnych podmiotów (Hooghe, Marks 2001). Tradycyjnie pojmowana rola władzy publicznej na wszystkich poziomach intensywnie ewoluje od jedynego decydenta w procesach tworzenia i realizacji polityk publicznych w kierunku współuczestnika w procesach ich wdrażania (*Nowa koncepcja polityki regionalnej...* 2008: 18). Ponieważ ta współcześnie praktykowana, zorientowana na szerokie współuczestnictwo polityka, ma niewiele wspólnego z klasycznym rozumieniem procesu decyzyjnego jako modelem hierarchicznym, dla jej określenia przyjęto anglojęzyczny termin *multilevel governance* (MLG), który na język polski tłumaczy się najczęściej jako „zarządzanie wielopoziomowe”. Pojawia się on w badaniach nad procesami integracji europejskiej coraz częściej wówczas, gdy niezbędne staje się określenie specyficznego charakteru, istoty Unii Europejskiej. Pojęcie to konstytuuje koncepcję integracji ładu administracyjno-regulacyjnego na poziomie Unii Europejskiej opracowaną na początku lat 90. XX wieku, która wygenerowała nowe pojęcia oddające specyfikę zarządzania w przestrzeni europejskiej, np. wielopoziomowe kierowanie perspektywiczne, fragmentacja pozioma i pionowa zarządzania (Scharpf 2003: 219–253), jak i nowe rozumienie państwa, federacji, konfederacji, konsorcjum itp. MLG stanowiło reakcję na postępującą dywersyfikację wewnątrz Unii Europejskiej przez rosnący udział regionów oraz regionalizację polityki spójności. Definiowane ono było jako elastyczny podział władzy między poziomami w taki sposób, że żadna z instancji nie posiada kompetencji do podejmowania ostatecznych decyzji: „MLG to różne kombinacje rządów na wielorakich poziomach władzy: europejskim, narodowym i regionalnym w sieciach współpracy. Relacje te charakteryzują się współzależnością zasobów, a nie rywalizacją o nie” (Hooghe, Marks 2001: 8). W koncepcji MLG chodzi o wykorzystanie wielopłaszczyznowej i wielokontekstowej perspektywy analitycznej dla procesów, które zachodzą na poziomie ponadnarodowym i oddziałują zarówno do, jak i na zewnątrz struktury Unii Europejskiej. W literaturze badawczej określa się je jako *governance without governance* (Rosenau, Czempiel 1992: 15) i zauważa, że „rządzenie nie jest sprawą rządu, czyli w wymiarze ideowo-normatywnym wierzchołką hierarchii, lecz również innych aktorów, którzy znajdują się w stosunku do siebie w układzie innym niż hierarchiczny” (Jachtenfuchs 2003: 495). W takim podejściu kryje się odwrót od weberowskiego pojmowania władzy i instytucjonalizacja paradygmatu otwartego na zmienio-

ne konteksty polityczne oraz trendy zachodzące w zglobalizowanym i współzależnym świecie. W centrum podejścia MLG znajduje się proces decyzyjny Unii Europejskiej, czyli zarówno rola aktorów instytucjonalnych reprezentujących władzę publiczną, jak i organy ponadnarodowe w wymiarze europejskim oraz regionalnym. Unia Europejska w tym podejściu opisywana jest często jako „poruszający się cel” (Zürn 2004: 2). Oznacza to, że w centrum studiów europejskich znajduje się przedmiot badania, który podlega ciągłej zmianie. Nic, co obecnie uchodzi za funkcjonującą praktykę, nie może być traktowane jako niezmiennie i trwałe. Aby zatem móc poddać analizom te dynamiczne procesy polityczne, niezbędne są „dynamiczne” podejścia badawcze, takie jak m.in. MLG, które gwarantuje wysoki potencjał w wyjaśnianiu podejmowania decyzji politycznych na szczeblu ponadnarodowym. Można je uznać za właściwe ze względu na wysoki potencjał w wyjaśnianiu sposobów podejmowania decyzji, podkreślanie niehierarchicznego charakteru sieciowego zarządzania/rządzenia oraz włączanie i współdziałanie licznych interesariuszy. Do tego dochodzi możliwość badania legitymizacji systemu europejskiej wspólnoty, co wykazuje zakorzenienie zarówno normatywne, jak i epistemologiczne.

Koncepcja MLG została przełożona na wymiar instytucjonalny przez wpisanie w traktat z Maastricht w 1992 r. W kluczowych dokumentach Unii Europejskiej opisywana jest jako system polityczny z instytucjami wzajemnie powiązаныmi na wielu poziomach (szczeblach), które mają unikatowe cechy jednej polityki. Połączenie lokalnie podejmowanych decyzji wynika z głębokiego uwikłania polityk krajowych państw członkowskich z politykami na poziomie europejskim. To uwikłanie jest jedną z podstawowych reguł MLG. Uproszczona struktura została sprowadzona do płaszczyzny, jednak w rzeczywistości jest to złożony przestrzenny i dynamiczny system wielowymiarowy o strukturze sieciowej z wieloma, nie zawsze na czas identyfikowalnymi, powiązaniem, na które nakładają się złożone zależności społeczne. Warstwami systemu są: szczebel europejski z instytucjami Unii Europejskiej, szczeble krajowe, regionalne i lokalne (samorządowe) oraz szczebel globalny (Grande 2000: 115–138; Scharpf 2002: 23).

Mówiąc o MLG, należy podkreślić dwojakie rozumienie tego pojęcia. W węższym sensie oznacza ono prowadzenie polityki (działanie publiczne) w warunkach zdecentralizowanych państwowych systemów politycznych, poddawanych jednocześnie procesowi ponadnarodowej integracji polityczno-gospodarczej. Oznacza to, że w analizie procesów politycznych zachodzących w tym układzie należy brać pod uwagę działania przynajmniej trzech pozio-

mów władzy publicznej: ponadnarodowego, centralnego (państwowego) oraz samorządowego (regionalnego i lokalnego). Takie rozumienie zarządzania publicznego w integracji europejskiej nawiązuje do pierwotnego wzorca analizy polityki w UE, przedstawionego w pracach Liesbet Hooghe i Gary'ego Marksa. Pierwsze (historycznie starsze) rozumienie tego pojęcia wywodzi się z badań nad decentralizacją ustrojów państwowych w Europie i rosnącym znaczeniem władz regionalnych na arenie krajowej i w ramach procesu integracji europejskiej. Stąd też definiowano ten wyłaniający się model polityki jako „system ciągłych negocjacji między rządami zakorzenionymi w różnych poziomach władzy terytorialnej”, co umożliwiłoby opisanie, w jaki sposób „władze ponadnarodowe, narodowe, regionalne i lokalne łączą się w zróżnicowane terytorialnie sieci polityczne” (Marks 1993: 392, 402–403). Według Hooghe i Marks podejście to umożliwia analizę procesów integracji europejskiej zachodzących na poziomie ponadnarodowym. Koncentruje się przede wszystkim na współzależności procesów i przenikaniu kompetencji w wymiarze wielopoziomym. Konceptualizacja MLG odwołuje się do trzech głównych założeń:

- w modelu tym kompetencje rozkładają się na różne poziomy i wykonywane są przez rozmaite podmioty; rządy państw członkowskich odgrywają w tym procesie ważną, ale nie decydującą rolę;
- ponadnarodowy system decyzyjny przynosi „istotną stratę” rządów państw członkowskich, tzn. decyzje na poziomie najmniejszego wspólnego mianownika ograniczone są do kilku obszarów, w których decyzje zapadają jednogłośnie;
- polityczne poziomy decyzyjne obowiązują jako powiązane, tzn. nie ma jasnego podziału między poziomem narodowym a ponadnarodowym; ponadnarodowi aktorzy, tacy jak regiony i kraje działają zarówno na poziomie europejskim, jak i narodowym, a podział na politykę wewnętrzną i zagraniczną, który leży u podstaw modelu państwowo-centrycznego, został wyeliminowany przez wielopłaszczyznowy model *governance* (Hooghe, Marks, Blank 1996; Hooghe, Marks 2003).

Hooghe i Marks rozróżnili dwa typy *governance* na poziomie europejskim. Typ pierwszy (hierarchiczny) jest podejściem podobnym do tradycyjnego federalizmu i charakteryzuje się jasnym podziałem odpowiedzialności między wielofunkcjonalne polityczne sfery, pokrywając tym samym stosunkowo dobrze zdefiniowane obszary. Przeciwnicy federalizacji Unii Europejskiej, a tym samym antagoniści modelu hierarchicznego, podkreślają aspekt przekazywania kompetencji na poziom europejski, w czym postrzegają zagrożenie

nie utraty uprawnień i erozji suwerenności. Zwolennicy tego modelu, twierdząc, że absolutna suwerenność jest współcześnie mitem, wskazują raczej na wspólne wykonywanie suwerenności, wspieranie i uzupełnianie przez poziom narodowy i europejski. Typ drugi (sieciowy) uwzględnia zachodzenie jednych obszarów oddziaływania prawa europejskiego na inne, przy jednoczesnym włączaniu rozproszonych sieci powiązań składających się z różnych instytucji i aktorów, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Hooghe i Marks założyli trzy charakterystyczne cechy wielopoziomowego rządzenia w modelu sieciowym:

- rządy państw nie mają monopolu na decyzje, który podejmowane są na wielu poziomach;
- decyzje są podejmowane kolektywnie, co skutkuje utratą przez rządy kontroli nad procesem decyzyjnym;
- tradycyjny podział na sferę wewnętrzną i zewnętrzną ulega zamazywaniu z powodu rosnącego znaczenia stowarzyszeń i przedsiębiorstw transnarodowych, które stają się dla państw partnerem w rozwiązywaniu wielu problemów (Hooghe, Marks 2003).

Przedstawiciele MLG podkreślają postmodernistyczną otwartość i niejednoznaczność, a tym samym nieprzewidywalność integracji (Knodt 2004: 701–719). W centrum podejścia MLG znajduje się zarówno rola aktorów instytucjonalnych reprezentujących władzę publiczną, jak i organy ponadnarodowe w wymiarze narodowym oraz regionalnym. Pojęcie MLG opisuje zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach – publicznym, społecznym i prywatnym. Ian Bache i Mark Flinders (2004) zwracają uwagę, że koncepcja zarządzania wielopoziomowego może być zarówno używana normatywnie, jak i analitycznie (deskryptywnie). Jako model normatywny oznacza ona próbę opisu właściwego sposobu podejmowania decyzji politycznych w systemach złożonych, takich jak Unia Europejska. W rozumieniu analitycznym jest to połączenie wątków różnych szkół badawczych w naukach politycznych, które zwraca uwagę na zmiany zachodzące we współczesnych procesach decydowania politycznego, szczególnie zaś wskazuje, do jakiego stopnia przekraczane są dziś granice między polityką wewnętrzną a tym, co tradycyjnie nazywano stosunkami międzynarodowymi. Należy podkreślić, że Hooghe i Marks (2003: 233–243) w swych późniejszych pracach także bardzo wyraźnie skłaniają się do takiego podwójnego sposobu definiowania omawianego zagadnienia.

Podejście MLG z jednej strony zwraca uwagę na nowe formy rządzenia i nową, zmienioną orientację aktorów, którzy coraz bardziej postrzegają Unię

Europejską jako ramy działań politycznych. Z drugiej natomiast podkreśla kontrowersje dotyczące wolno postępującego rozwoju europejskiego systemu zarządzania wielopoziomowego i jego skutków dla suwerenności państwowej. Bazujący na partycypacji i włączeniu dodatkowych, w tym niepublicznych, aktorów, model MLG oferuje, w myśl argumentów zwolenników tego podejścia, demokratyczną opozycję w stosunku do wewnątrzrządowych negocjacji toczących się w zamkniętym gronie politycznych przywódców prowadzonych za zamkniętymi drzwiami.

3. Governance na poziomie państwa w kontekście specyfiki państw europejskich

Omawiając zagadnienie *governance* na poziomie państwa (*state governance*) należy podkreślić, że chodzi o strukturę regulacyjną, która nie odnosi się wyłącznie do poszczególnych aspektów czy ogólnogospodarczych procesów produkcji, ale uwzględnia ogólny interes publiczny. *Governance* w kontekście państwa dotyczy regulacji zadań publicznych, przestrzegania demokratycznie określonych celów politycznych oraz rozwiązywania zbiorowych problemów. Taka perspektywa zakorzeniona jest w filozofii państwa oraz w teorii systemowej, które definiują system administracyjno-polityczny w zakresie funkcji. Podkreślają one, że państwo sprawuje władzę, jednak kompetencja ta nie jest celem samym w sobie, a pozostaje instrumentem i środkiem do jego osiągnięcia, czyli do zagwarantowania takich rozwiązań, które zapewniłyby mu władztwo. Tradycyjny państwowo-centrystyczny model zakłada instytucjonalną separację struktur władzy publicznej od kontekstu społecznego (jako „otoczenia systemu”), homogeniczność systemu politycznego, postrzeganie stosunków międzynarodowych przez relacje między suwerennymi państwami oraz przewagę struktur państwa nad innymi ośrodkami decyzyjnymi. Paul Stubbs (2005) wymienia cztery podstawowe wymiary procesów społeczno-politycznych z perspektywy *governance* w kontekście przemian współczesnego państwa, które mają wpływ na określenie jego nowych zadań w zmodernizowanej przestrzeni publicznej:

- rosnący udział podmiotów niepaństwowych;
- konieczność odchodzenia od decyzji podejmowanych w sferze „dyskretnych poziomów terytorialnych”, a zamiast tego konieczność opracowania koncepcji w kategoriach „przenikania rozwiniętych sieci”;
- transformacja roli państwa w kierunku nowych strategii koordynacji,

sterowania i sieci, pozwalających na budowanie ładu administracyjno-regulacyjnego społeczeństwa obywatelskiego;

- zakwestionowanie tradycyjnego pojęcia odpowiedzialności demokratycznej.

Pojęcie *governance* analizowane w kontekście państwa narodowego² na początku pojawiło się w stosunkach międzynarodowych i stanowiło synonim tradycyjnie rozumianego rządu, czyli *government*, tzn. wynikającej z prawa i przypisanej określonym organom państwa kompetencję stanowienia celów, podejmowania i egzekwowania podjętych decyzji. Tradycyjnie *government* oznacza zatem autonomiczną działalność rządu i ujmuje państwo jako instytucję, która odróżnia się od rynku i społeczeństwa. Perspektywa socjologiczna zwraca szczególną uwagę na utratę przez instytucje państwa zdolności do tradycyjnego rządu w złożonych i dynamicznych systemach społeczno-politycznych. Renate Mayntz (1993: 13) pisze o utracie przez instytucje państwa zdolności do tradycyjnego rządu w rozległych i dynamicznych systemach społeczno-politycznych. Do najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy zaliczy niezdolność państwa do egzekwowania i implementacji powziętych decyzji wobec:

- oporu lub braku zainteresowania ze strony społeczeństwa (skuteczność decyzji obniżana jest przez reakcję społeczną);
- niezdolności do rozwiązywania problemów (decyzja skuteczna – problem pozostaje);
- nieprzewidywania skutków ubocznych (decyzja skuteczna – problem pojawia się w innym obszarze).

Jednym z głównych sposobów opisywania procesów dotyczących współczesne państwa zachodnioeuropejskie, wskazywanym między innymi przez Roda Rhodesa (1994), jest zjawisko korodowania i wydrążania egzekutywy oraz osłabiania efektywności instytucji państwowych. Jego interpretacja przemian współczesnych europejskich państw, szczególnie Wielkiej Brytanii, zakłada głębokie i nieodwracalne przejście od „rządu” (*government*) do „zarządzania publicznego” (*governance*). Wprowadzane reformy administracji zmierzające do odchudzenia współczesnego państwa, miały na celu decentralizację, prywatyzację i deregulację oraz dekoncentrację, czyli powołanie niezależnych od władzy polityków, wyspecjalizowanych i profesjonalnych

² Termin pochodzi od łacińskiego słowa „gubernantia”, co oznacza, że ma ten sam źródłosłów co pojęcie „government” i oznacza „metodę” lub „system rządu”; odnosi się ono nie do struktur władzy, lecz do funkcji „governing” (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości „rządu”, czyli do podejmowanych i realizowanych polityk oraz do ich społecznej efektywności.

agencji oraz urzędów. Jednocześnie reformy rynkowe miały zastąpić redystrybucję regulacjami prawnymi. Oznaczało to, że do skutecznego regulowania poszczególnych polityk publicznych konieczna była wyspecjalizowana wiedza, często praktyczna, która była w posiadaniu podmiotów prywatnych (również ekspertów), będącymi dostawcami usług publicznych. Taki proces uzależnił administrację publiczną od stałej kooperacji z wieloma pozarządowymi podmiotami. Z tego powodu sieci polityczne stają się efektywnym sposobem tworzenia oraz modyfikowania polityk publicznych. W nowej sytuacji państwo odzyskuje „rządność” (*governability*), tzn. polityki publiczne prowadzone są skuteczniej w wyniku zaangażowania istniejących prywatnych podmiotów oraz decentralizacji państwa i ograniczenia skali aktywności państwa.

Współcześnie w podejściu *governance* chodzi o proces podejmowania decyzji oraz – w konsekwencji – jej wdrażania. Tym samym *governance* na poziomie państwa nie ogranicza wyznaczania celów jedynie do uprawnionych organów państwowych, lecz dopuszcza udział społeczeństwa obywatelskiego we wspólnym wypracowaniu decyzji. Nowe spojrzenie na relacje społeczne i stosunki władcze we współczesnych państwach pozwala na szerokie zdefiniowanie zarządzania publicznego jako „wzorców [funkcjonalnych], które wyłaniają się z działań władczych (rządzenia) podejmowanych przez różnych aktorów społecznych, politycznych i administracyjnych. Sposoby społeczno-politycznego zarządzania zawsze są (...) wynikiem interakcji publiczno-prywatnych. Rządność (zdolność do rządzenia) systemu polityczno-społecznego może być widziana jako proces równoważenia się [w którym uczestniczą różne sektory społeczeństwa]” (Kooiman 1993: 2). Stąd też Jan Kooiman odróżnia zarządzanie publiczne od rządzenia, które rozumie przede wszystkim jako „działania zmierzające do przewodzenia, kierowania, sterowania i kontrolowania społeczeństw”.

W modelu *state governance* zacierą się różnica między funkcjami zewnętrznymi i wewnętrznymi państwa. Wspólnota polityczna, dotychczas utożsamiana z państwem narodowym, staje się przedmiotem przenikających się kompetencji realizowanych na różnych poziomach. W zarządzaniu uczestniczą struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny oraz organizacje obywatelskie i gospodarcze. Państwo dzieli wśród nich kompetencje tradycyjnie uważane za wyłącznie mu przypisane. W wypadku państwa narodowego *governance* oznacza proces kształtowania wspólnoty politycznej i celowo podporządkowane mu działania, przy czym najistotniejszą kwestią nie jest to, czy aktorami są podmioty publiczne, czy prywatne. Pojęcie to odnosi się więc tylko do specy-

ficznych form sterowania politycznego między państwem a społeczeństwem, a więc do rzeczywistości „państwa kooperatywnego” (Mayntz 2002: 21). Uwaga skupia się przy tym na funkcji sterowania i koordynacji tych struktur instytucjonalnych, w których mogą zostać połączone w elementy hierarchii, konkurencji (czy to w wypadku rynku, czy konkurencji między organizacjami w aspekcie jakości) oraz systemów proceduralnych. W takim podejściu uznaje się, że istotnymi cechami *governance* są:

- brak jednoznacznych, hierarchicznych relacji podporządkowania i nadrzędności oraz wyraźnych ograniczeń obszarów władzy;
- sterowanie i kontrola za pomocą mieszanki złożonej z jednostronnego wykonywania władzy i kooperacji;
- komunikacja oparta na interakcji, dialogu i negocjacjach;
- dominacja procesów nad strukturami i systematyczne przemiany struktur (Rosenau 2000: 181–190; Rosenau, Czempiel 1992).

Proces przechodzenia od *government* (rządzenia i zarządzania wykonywanego zasadniczo przez struktury państwowe) do *governance* (rządzenia i zarządzania zawierającego elementy różnorodnej partycypacji, zarówno formalnej, jak i nieformalnej na różnych ich etapach), nie oznacza zastąpienia struktur państwa przez koalicje interesariuszy. Wymusza tylko redefinicję państwa, które przestaje być zwierzchnikiem i hierarchą, a wciela się w nową rolę mediatora, pośrednika i adwokata (Hirst 2000: 14–19). W modelu *governance* państwo nie wycofuje się całkowicie z realizacji zadań własnych, ale podejmuje próbę ich wykonywania we współpracy z partnerami ze sfery niepublicznej. Elementem modelu „państwa kooperatywnego” w dalszym ciągu pozostaje biurokracja, przy czym nie obowiązuje relacja odwołująca się do hierarchii, a raczej zagwarantowana jest niezależność i równoważność podmiotów względem siebie. Jego cechą charakterystyczną jest duża liczba struktur sieciowych, które tworzone są przez podmioty publiczne oraz niepubliczne. W relacjach politycznych państwo nadal odgrywa rolę dominującą. Warto podkreślić, że w koncepcji *governance* na poziomie państwa, delegowane na zewnątrz mogą być – dotychczas przypisane państwu jako jednemu i wyłącznemu podmiotowi – takie sfery, jak np. rozwój polityki, przygotowanie decyzji wykonawczych i ustawodawczych, opracowanie polityk publicznych. Nowy typ funkcjonowania państwa ma wpływ na zmianę modelu uczestnictwa demokratycznego. *Governance* oznacza nowe wzorce partycypacji, które wykraczają poza klasyczne kanały, dzięki czemu podmioty zainteresowane oddziaływaniem na rząd nie muszą już wyłącznie korzystać z pośrednictwa partii politycznych. *Governance*

oznacza także, że zorganizowane i zainteresowane podmioty współuczestniczą w tworzeniu polityki publicznej bezpośrednio, gdyż rząd zmuszony jest otworzyć proces decydowania i włączyć do niego znacznie większą liczbę uczestników (Cole 2008: 19). Decentralizacja wymaga dobrej jakości regulacji prawnych, by proces dostarczania usług publicznych był odpowiedniej jakości. Nową misją państwa staje się zagwarantowanie efektywności kapitalizmu szczególnie w trzech obszarach: reformy rynku pracy, podnoszenia jakości regulacji gospodarki oraz większej konkurencyjności rynku.

Państwo zajmuje szczególną pozycję w systemie MLG. Jeśli chodzi o zdefiniowanie relacji decyzyjnych między poszczególnymi szczeblami UE, można wyraźnie wskazać dwa poziomy, tzn. Unię i państwa członkowskie. Jest to podział wyraźny, czytelny i umocowany w traktatach wspólnotowych. To państwa członkowskie stworzyły Unię Europejską i to one mogą nadal modelować kształt i kompetencje zbudowanych przez siebie struktur. W tym właśnie aspekcie uwidacznia się jedna z kluczowych rozbieżności między deklaratywno-normatywnym a pragmatyczno-instytucjonalnym kontekstem wdrażania założeń MLG do praktyki instytucjonalnej Unii Europejskiej. W dalszym ciągu, ze względu na umocowanie kompetencyjne państwa, w unijnym systemie prawnym ogranicza się możliwość bezpośredniego zbliżenia obywateli do procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej. Zmiana tej sytuacji wymaga przezwyciężenia dwóch zasadniczych problemów natury doktrynalnej. Po pierwsze, same państwa członkowskie powinny zdecydować o dopuszczeniu regionów i lokalnych władz do udziału w procesie decyzyjnym w sprawach unijnej integracji, a po drugie, muszą wprowadzić zasadę subsydiarności do prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich. Tylko wówczas można mówić o szerszym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych w kształtowanie polityki Unii Europejskiej (Sapała 2005: 99).

4. Governance w rozwoju regionalnym i lokalnym

Proces tworzenia Unii Europejskiej wzmógł zainteresowanie rozwiązaniami decentralizacyjnymi i partnerskimi, które pozwalają pogodzić uzgodnione priorytety na wysokich szczeblach zarządzania Unią z regionalnymi i lokalnymi, często specyficznymi, okolicznościami. Pojęcie *regional governance* (w przekładzie na język polski „zarządzanie wielopoziomowe rozwojem regionalnym”) oznacza formy regionalnego sterowania na poziomie intermediarnym, uzupełnione przez rynek i państwo. Zarządzanie wielopoziomowe

oznacza tutaj działania podejmowane przez aktorów regionalnych w procesach negocjacji i zaangażowania w sieci powiązań. Cechą charakterystyczną w zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej – poza perspektywą geograficzną – jest samosterowność, która opiera się na dobrowolności. Współpraca różnych aktorów nie jest ujęta w ramy formalne oraz nie ogranicza się do tradycyjnych częściowych systemów (polityka/administracja, gospodarka, społeczeństwo). Występuje ona tam, gdzie do rozwiązania określonych problemów wymagana jest współpraca. Poza tym *regional governance* wskazuje na region jako płaszczyznę, która jest ściśle powiązana z polityką lokalną, ale też narodową i europejską. Podobnie jak na płaszczyźnie lokalnej, znaczenie zaangażowania i zaufania między aktorami gwarantuje rozwój i utrzymanie sieci powiązań i kooperacji. W regionach, inaczej niż na płaszczyźnie państwa i w wymiarze lokalnym, rację bytu ma zarządzanie siecią powiązań oraz wzmacnianie efektywności instytucjonalnej jako istotnego warunku funkcjonowania zarządzania wielopoziomowego.

Praktyczne znaczenie idei *regional governance* zależy od tradycji danego kraju oraz jego kultury politycznej, prawnej i administracyjnej. Państwa, w których nie było monarchii absolutnej (Wielka Brytania, Szwecja), są bardziej otwarte na wdrażanie podejścia *governance* w wymiarze regionalnym niż państwa znajdujące się wciąż pod wpływem tradycji absolutyzmu. Kraje tradycyjnie zdecentralizowane, takie jak Niemcy i Austria, które są ponadto tradycyjnie korporacjonistyczne (w znaczeniu włączenia korporacji publiczno-prawnych i prywatnoprawnych w procesy podejmowania decyzji na różnych szczeblach), są bardziej otwarte niż państwa o silnych tradycjach centralizacji i koncentracji władzy (jak Francja i Polska).

Cechami charakterystycznymi dla zarządzania wielopoziomowego na płaszczyźnie regionalnej są:

- współpraca aktorów kierujących się różnymi regułami logiki;
- przekraczanie relacji granicznych i kompetencji między systemami;
- samozorganizowanie sieci powiązań;
- horyzontalne formy interakcji ponad modelami argumentowania i negocjowania, a nie formy władzy i przymusu;
- związanie z samodzielnie wybranymi (wynegocjowanymi) systemami regulacji, które formalnie udrażniają interakcje, obniżają koszty transakcji oraz podnoszą pewność związaną ze spełnieniem oczekiwań;
- wysoki pragmatyzm i racjonalność podejmowanych działań (Maloney i in. 2000).

Do wymienionych kryteriów dołączyć można bardziej szczegółowe cechy charakterystyczne zarządzania wielopoziomowego. Po pierwsze, o zarządzaniu wielopoziomowym na płaszczyźnie regionalnej można mówić tylko wówczas, gdy regionalne sterowanie ukonstytuowało się jako trwała forma zarządzania rozwojem. Po drugie, zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej można wprawdzie odnieść do pojedynczych projektów, jednak musi ono gwarantować koordynację realizowanych projektów. Praktyka pokazuje, że wraz z intensyfikacją kooperacji kształtuje się kapitał społeczny oraz umacnia się identyfikacja jej członków z danym obszarem i z regionem. Często występującym elementem zarządzania w podejściu *regional governance* jest praca projektowa, ponieważ przewycięzenie logiki terytorialno-państwowej wydaje się możliwe i obiecujące tam, gdzie podział pracy między różne zainteresowane i kompetentne podmioty staje się gwarancją wypracowania kompleksowych rozwiązań problemu. Z empirycznego punktu widzenia można zaobserwować dwa podstawowe typy zarządzania wielopoziomowego odnoszący się – do obszaru i do funkcji. Politycy – odnosząc się do obszaru – są zorientowani na korporacyjne jednostki terytorialne oraz uzależnieni od związanych z nimi kompetencji. Przedsiębiorstwa w działaniu odnoszą się do funkcji: współpracują z tymi, którzy oferują im korzyści płynące z kooperacji niezależnie od tego, do jakiego regionu należą. Jednak przestrzeń odgrywa tu istotną rolę, ponieważ przedsiębiorstwa – chcąc stworzyć regionalną specjalną strefę ekonomiczną, tzn. określoną wąskim zakresem produkcji sieć powiązań z przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi i kształcącymi – szukają dogodnej lokalizacji regionalnej (Fürst 1997).

Zarządzanie wielopoziomowe na płaszczyźnie regionalnej sygnalizuje konieczność sterowania w kontekście całego regionu, jednak w praktyce jego słabo zinstytucjonalizowane formy kształtują się często jedynie funkcjonalnie, tzn. w odniesieniu do określonego problemu i podejmowane są w ramach projektu. *Regional governance* musi dlatego liczyć się ze swego rodzaju dynamiką własną: im bardziej wzorce zarządzania wielopoziomowego są w stanie rozwiązywać problemy bez włączania instytucji tradycyjnych, tym częściej są stosowane.

W kontekście Unii Europejskiej *regional governance* jest jednym z kluczowych elementów polityki spójności. System zarządzania w dokumentach UE opisywany jest jako system polityczny z instytucjami wzajemnie powiązanych na wielu poziomach (warstwach), które mają unikatowe cechy jednej polityki. Połączenie lokalnie podejmowanych decyzji wynika

z głębokiego uwikłania polityk krajowych państw członkowskich z politykami na poziomie europejskim. Stąd nowoczesne zarządzanie regionem staje się konglomeratem tradycyjnych form rządzenia publiczno-administracyjnego oraz współpracy sieciowej z szerokim udziałem organizacji lokalnych, przedsiębiorców, ośrodków nauki i innych aktorów życia publicznego. Realizacja celów rozwoju regionalnego, takich jak na przykład wspieranie przedsiębiorczości, zaspokojenie lokalnego zapotrzebowania na umiejętności, rozwój klastrów, pobudzanie innowacji, powoduje, że w wielu wypadkach konieczne jest oddolne budowanie strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Takie oddolne podejście uwzględnia specyfikę regionu, skutecznie wzmacnia spójność podejmowanych lokalnie decyzji, podnosi jakość rządzenia i przyczynia się do wzmocnienia kapitału społecznego w społecznościach lokalnych, a także motywuje do stosowania innowacyjnych rozwiązań w zakresie rozwoju danego obszaru.

Pojęcie *governance* coraz częściej znajduje też zastosowanie w badaniach nad rozwojem lokalnym, które ewoluowało od klasycznej polityki komunalnej, mocno zakorzenionej w badaniach Europy Zachodniej do początku lat 80. XX wieku, do obowiązującej współcześnie polityki rozwoju lokalnego. Współcześnie przyjmuje się, że *local governance* jest „metodą radzenia sobie z szeroką gamą problemów, do rozwiązania których dążą lokalni aktorzy, chcąc wypracować porozumienie w duchu współpracy i konsensusu” (Schmitter 2002: 53). Z dzisiejszej perspektywy w podejściu tym istotne są następujące kwestie:

- interakcje między podmiotami publicznymi i prywatnymi;
- wiążąca koordynacja działań na podstawie negocjacji i wzajemnej równowagi interesów;
- znaczenie zrozumienia w zakresie wspólnych problemów i celów działania;
- różne formy partycypacji.

Koncepcja *local governance* okazuje się odpowiednim sposobem badania rozwoju lokalnego, który rozumiany jest jako działania podejmowane z woli aktorów lokalnych (samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń i innych) na podstawie refleksji dotyczącej waloryzacji miejscowych zasobów, uwzględniających specyfikę terytorialną. Podejście to jest przydatne do badania procesów i struktur politycznych na poziomie lokalnym zarówno w odniesieniu do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, jak i lokalności rozumianej jako przestrzeń społeczna i funkcjonalna. Nowe formy lokalnej współpracy muszą łączyć ze sobą bardzo zróżnicowanych aktorów, którzy postępują według bardzo zróżnicowanych logik działania:

- politycy lokalni, których działalność jest warunkowana wewnętrznymi rozstrzygnięciami partyjnymi i nastawieniem lokalnego elektoratu;
- przedsiębiorstwa, które kierują się decyzjami rynkowymi, a ich odniesienie do gminy bądź regionu ogranicza się do tego, jak dalece są one w stanie stworzyć korzystne warunki do prowadzenia działalności gospodarczej;
- organizacje pozarządowe, które charakteryzują się gotowością do kooperacji oraz kierują demokratycznymi wartościami. Oznacza to, że łączą w zbiorowym działaniu zorientowanych terytorialnie aktorów (politycy lokalni) z aktorami zorientowanymi funkcjonalnie (przedsiębiorstwa); aktorów kompetentnych z aktorami kooperacyjnymi; integrują aktorów przyzwyczajonych do sterowania hierarchicznego z tymi, którzy podporządkowują się działaniom solidarnym i ideowym (Benz 2004: 118).

Aspekt lokalny w koncepcji *local governance* nie jest rozumiany w wymiarze organizacyjnym. Jest to raczej obszar zdefiniowany pod kątem funkcji (np. wspieranie gospodarki regionalnej, regionalna polityka pracy, regionalna polityka rozwoju kultury). Peter John określa zarządzanie wielopoziomowe w wymiarze lokalnym jako „elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami”, który stanowi fundament ich – najczęściej dobrowolnej – współpracy (John 2001: 218). Wymiar ten stanowi zasadniczą zmianę w stosunku do tradycyjnego modelu funkcjonowania samorządu, który był oparty na zhierarchizowanych, formalnych procedurach i instytucjach. Istotą działania samorządu staje się więc nie tyle bezpośrednie podejmowanie działań na podstawie uprawnień władczych, ile raczej tworzenie klimatu dla współpracy różnych aktorów służącej osiągnięciu wspólnych celów.

W odniesieniu do praktyki integracji europejskiej warto wspomnieć, że instytucjonalizacja interesów lokalnych i regionalnych na poziomie struktur unijnych stanowi istotny krok w kierunku wzmacniania wpływu władz terytorialnych na działalność Unii Europejskiej. Wraz z powołaniem w 1994 r. Komitetu Regionów samorząd terytorialny wprowadzony został do systemu politycznego Unii. Po raz pierwszy w prawie wspólnotowym znalazł się wówczas przepis obligujący struktury europejskie do konsultowania się z władzami lokalnymi i regionalnymi w sprawach, które ich dotyczą. Innym rozwiązaniem, wskazującym na stabilizację roli podmiotów lokalnych i regionalnych w zakresie stanowienia polityk publicznych w wymiarze europejskim, jest przyjęta *Biała Księga w sprawie rządzenia Europą* z 25 lipca 2001. Komisja Europejska uznała w niej rolę lokalnych i regionalnych korporacji terytorialnych jako tę płaszczy-

zną administracji publicznej, która jest najbliżej obywatela. Dlatego cel przybliżenia Unii Europejskiej do obywatela ma zostać między innymi osiągnięty przez bardziej zdecydowane zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych w realizację polityk unijnych, szczególnie polityki strukturalnej. W *Białej Księdze* zapisano, że działania na poziomie wspólnotowym podejmowane są z udziałem wszystkich instytucji i organów Unii, rządów państw członkowskich, regionów, miast i społeczeństwa obywatelskiego.

5. Inne typy *governance* w procesach integracji europejskiej

W badaniach nad integracją europejską wyróżnić można inne, bardziej szczegółowe i specjalistyczne obszary związane z pojęciem *governance*. Ważnym elementem debaty podejmowanej przez przedstawicieli nauk zajmujących się różnymi aspektami integracji europejskiej jest ekonomiczny aspekt tej kategorii oraz wymiar społeczny, który jest odpowiedzią na trudności i wyzwania stojące przed państwem próbującym rozwiązać złożone problemy społeczne w sfragmentaryzowanym społeczeństwie. Wśród zagadnień podejmowanych szczególnie chętnie w obrębie studiów europejskich wyróżnić można w sposób szczególny *economic governance* oraz *public governance* i związane z nim pojęcie *good governance*.

Przedmiotem zainteresowania *economic governance* (przełożone na język polski jako „zarządzanie wielopoziomowe w ekonomii”) są m.in. kwestie powiązania działalności gospodarczej z kwestiami społecznymi, wpływ norm i instytucji na problemy koordynacji podmiotów gospodarczych, efektywność poszczególnych podejść w zakresie *governance* oraz debata dotycząca koordynacji w obrębie państwa. Głównym punktem odniesienia w sterowaniu procesami gospodarczymi jest w tym podejściu przedsiębiorstwo, transakcje, jakie realizuje z otoczeniem oraz jego struktura wewnętrzna. W zależności od profilu działalności gospodarczej można wyróżnić m.in. takie szczegółowe specyfiki tego aspektu, jak regionalne klastry produkcji, specyficzną branżową i pozabranżową współpracę przedsiębiorstw i różne modele gospodarki rynkowej. Poziomy takich społecznych systemów produkcji i reżimu społeczno-ekonomicznego różnią się w zależności od funkcji.

Szczególnym typem *economic governance* jest *organizational governance* („zarządzanie wielopoziomowe w organizacji”), będący przedmiotem analizy z perspektywy nauk o zarządzaniu, w których *governance* traktowane jest jako innowacja organizacyjna i dotyczy najczęściej rozwiązań wdrażanych

przez instytucje rynkowe. W latach 60. XX wieku przedmiotem badań z tej perspektywy były uniwersytety, sposoby zarządzania miastami, przedsiębiorstwa, natomiast obecnie w centrum rozważań znajdują się określone sektory przemysłu i usług, a także coraz częściej wyodrębnione systemy społeczne (np. służba zdrowia). *Organizational governance* odnosi się do różnych rozwiązań regulacyjnych i sterujących w obrębie organizacji lub – rzadziej – między organizacjami. Rozróżnienie na „wnętrze” organizacji oraz jej „otoczenie” nie jest zagadnieniem oczywistym, szczególnie wówczas, gdy mowa o niehierarchicznych, sieciowych formach organizacji. Szczególnym przykładem tej koncepcji jest *corporate governance* („zarządzanie korporacyjne”). Pod tym pojęciem rozumie się najczęściej kontrolę działalności menedżerów przez właścicieli i innych interesariuszy. Wyraża się to w szczególnym zaakcentowaniu struktur decyzyjnych w przedsiębiorstwie, które z jednej strony uwzględniają reguły partycypacji różnych grup, z drugiej natomiast dokonują dywersyfikacji procesu decyzyjnego w wymiarze instytucjonalnym, np. przez powołanie wyspecjalizowanych grup zadaniowych. W czasach rosnących współzależności między sektorem prywatnym i publicznym, gdy w coraz większym stopniu oddziałują one na siebie wzajemnie i coraz mocniej determinują prowadzoną działalność, należy zauważyć, że standardy *economic governance*, w tym szczególnie *organizational governance* w ostatnim czasie wywierają istotny wpływ na sektor publiczny w Europie.

Szczególnie istotnym z perspektywy badania procesów europeizacji zagadnieniem jest problematyka *public governance* („zarządzanie publiczne”). *Public governance* to pragmatyczne podejście do sterowania procesami wewnątrz sektora publicznego, przy czym cechą charakterystyczną w obrębie administracji jest odejście od weberowskiego modelu racjonalnej biurokracji i zastąpienie koncepcją, która inspirację czerpie z sektora prywatnego. Podejście to polega na stosowaniu mechanizmów rynkowych, promowaniu konkurencji między usługodawcami, przekazywaniu kontroli społeczności lokalnej, decentralizowaniu kompetencji oraz wprowadzania narzędzi zarządzania uczestniczącego (np. konsultacje, budżet partycypacyjny). W związku z koniecznością implementowania polityk i prawa Unii Europejskiej, a także w odpowiedzi na rosnące zainteresowanie decydentów politycznych efektywnością tych polityk, kraje członkowskie dokonują zmian w swych strukturach administracyjnych. Zmiany te są inspirowane przez Komisję Europejską lub wynikają z wzajemnego obserwowania doświadczeń między krajami członkowskimi. Najczęściej nie są one rewolucyjne ani nie zmierzają w stronę unifikacji rozwiązań

w ramach Unii. Na poziomie administracji krajowych utrzymują się w dalszym ciągu silne zróżnicowania instytucjonalne. Wiążą się z odmiennymi tradycjami historycznymi i kulturami organizacyjnymi kształtującymi struktury administracyjne, normy prawne oraz formalne i nieformalne zachowania urzędników (Olsem 2002). *Public governance* jako koncepcja reformatorska w kontekście zarządzania publicznego oznacza sterowanie treściami, procedurami, stylami oraz organizacją i ludźmi. Jest współcześnie traktowana jako konsekwencja przemian, jakie zachodziły w obrębie administracji państw Europy Zachodniej od zakończenia II wojny światowej.

W *public governance* administracja koncentruje się na efektach działań, a nie na procesach związanych z realizacją tych działań. Skupia się na celach i misji, a nie na instytucjonalnych rozwiązaniach, regulacjach i zarządzeniach. Obywatele są traktowani w tym ujęciu jako klienci, a rolę szczególną odgrywa profilaktyka i współdziałanie w celu zapobiegania problemom sektora publicznego, prywatnego i obywatelskiego. Zarządzanie publiczne akcentuje wyznaczanie celów, monitorowanie i ewaluację efektów, wprowadza narzędzia benchmarkingowe³ jako element uczenia się na doświadczeniach innych. *Governance* opisuje niezamierzone konsekwencje zarządzania korporacyjnego i urynkwienia, będąc odpowiedzią na ich słabości (Rhodes 2000: 54). Jednak *public governance* nie dąży do dokonania rynkowej rewolucji w sektorze publicznym. Jako perspektywa o zabarwieniu praktycznym, ale też normatywnym, stawia przede wszystkim pytania dotyczące tego, co rząd powinien i jak może to robić lepiej, jednak bez wskazania na konieczność wprowadzenia instytucjonalnej reformy rynkowej. Paradygmat *governance* zawiera raczej postulaty przyznania większych uprawnień organom administracyjnym i doprowadzenia do ich bliższej współpracy z sektorem prywatnym aniżeli utworzenia konkurencyjnego rynku publicznych dóbr i usług. Podczas gdy tradycyjna administracja publiczna koncentrowała się na hierarchicznej odpowiedzialności wewnątrz służby cywilnej i później wzwyz w stosunku do liderów politycznych, a nowe zarządzanie publiczne (*New Public Management*) skupiało się na dualnej, wzajemnie wspomagającej się odpowiedzialności wobec efektywności ekonomicznej i wobec klienta, *public governance* przedstawia kompleksową formę odpowiedzialności, w której jest wielu interesariuszy, zarówno po stronie decydentów, jak i odbiorców ich decyzji. Kładzie się tu nacisk na współpracę

³ Narzędzia benchmarkingowe to rozwiązania pozwalające na porównanie różnych praktyk i doświadczeń, które uważa się za skuteczne i efektywne w określonych warunkach i próba przeniesienia tych praktyk i doświadczeń do rodzimych warunków z uwzględnieniem rodzimej specyfiki.

jako kluczową formę zaangażowania, nazywając ją partnerstwem. I postuluje nowe formy kooperacji, kompetencje oraz przywództwo, wymagające zarówno niezależności politycznej, jak i społecznej odpowiedzialności, świadomości, otwartości i wrażliwości. Jako taka znajduje się w opozycji wobec popularnej w latach 80. i 90. XX wieku koncepcji nowego zarządzania publicznego.

W podejściu *governance* zakłada się (Bötzel 2005), że bezrefleksyjne kopiowanie rozwiązań z sektora prywatnego jest błędem, gdyż w administracji zarządzający świadczą usługi publiczne konsumentom, lecz to nie przez nich są wynagradzani. Decyzje o realizowaniu (bądź nie) konkretnych działań i przekazywaniu na nie finansów podejmuje politycy. Są oni wybierani przez społeczeństwo, które na pierwszym miejscu stawia efekty społeczne, np. wzrost poczucia bezpieczeństwa, wzrost siły nabywczej czy spadek bezrobocia. Należy jednak pamiętać, że między konsumentami usług publicznych a społeczeństwem może pojawić się konflikt. Dlatego *governance* odwołuje się do zarządzania interesami wielu podmiotów, ich niekiedy rozbieżnymi oczekiwaniami i różnorodnymi wartościami, postulując jak największy wkład w dobro publiczne. To koncept wymagający mnogości form społecznej odpowiedzialności. Różnica w obu podejściach dotyczy nie tylko sposobów realizacji polityk publicznych, ale szczególnie podkreśla zmienione kryteria obowiązujące w polityce administracyjnej.

Analizując Unię Europejską z punktu widzenia *public governance*, należy zauważyć, że model ten zakłada, iż treścią polityki wspólnotowej nie powinno być egzekwowanie władzy w rozumieniu klasycznego państwa z instytucjami legitymizowanymi demokratycznie, lecz określony zakres regulacji sprzyjających współdziałaniu różnych podmiotów. Odrzuca tezę, że w celu uzyskania tego efektu należy powoływać centralne i rozbudowane instytucje regulacyjne, czyli „rząd regulacyjny”. W modelu *public governance* dużo skuteczniejsza jest elastyczna i pragmatyczna droga przez „zarządzanie polityczne”, czyli oddziaływanie przez zróżnicowane poziomy integracji w różnych obszarach polityki wspólnotowej i przy wykorzystaniu rozmaitych, istniejących i powstających samodzielnie sieci współdziałania niezależnych podmiotów w sferze publicznej (od państw poprzez regiony, władze lokalne, uniwersytety, pracodawców itp.). Unia Europejska miałaby się więc stać swoistym modelem politycznym, który wymyka się klasycznym podziałom na państwa i organizacje międzynarodowe, łączącym na swym obszarze pluralizm różnych form organizacji publicznych, sprzyjającym ich współdziałaniu, regulującym ich wzajemne relacje i wykorzystującym ich potencjały.

Podejście pragmatyczne i analityczno-opisowe związane z *public governance* łączy się z normatywnymi trendami w administracji publicznej, które najlepiej charakteryzuje koncepcja *good governance* (czyli „dobre rządzenie”). Jej cechami charakterystycznymi są uczestnictwo wszystkich zainteresowanych, dążenie do budowy konsensusu, strategiczna wizja rozwoju, reagowanie na potrzeby, wydajność i skuteczność, odpowiedzialność, przejrzystość, sprawiedliwość i rządy prawa (*Governance and Sustainable Development*, 1997). To podejście łączy się z przekonaniem o niezbędności przestrzegania demokratycznych wartości i standardów jako gwarantów porządku społecznego, szczególnie w zakresie dochodzenia do uniwersalnych standardów, takich jak profesjonalizm, neutralność polityczna, uczciwość, unikanie konfliktu interesów. Pojęcie *good governance* obejmuje demokratyczny i efektywny sposób rządzenia, skutecznie działające instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych. Praktyczne przełożenie tej koncepcji wymaga przestrzegania zasady przejrzystości, uczciwości osobistej, wysokich standardów etycznych, respektowania prawa, odpowiedzialności, przystępności, otwartości i solidarności z obywatelami. Skuteczna realizacja zasady *good governance* jest kluczowa także z punktu widzenia budowy potencjału państwa do tworzenia przyjaznych warunków dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz przedsiębiorczości. Zasada ta wyznacza pożądane kierunki zmian w sposobie podejmowania decyzji i sprawowania władzy. Wskazuje obszary niezbędnych reform państwa oraz określa instrumenty, które należy stworzyć dla wdrażania i urzeczywistniania tej koncepcji.

6. *Governance* w wymiarze globalnym

Global governance zyskało w ciągu ostatnich dwudziestu lat status ważnej koncepcji multilateralnego kształtowania stosunków międzynarodowych. To model sprawowania rządów, który powstał i rozwinął się w konsekwencji postępujących procesów globalizacji. Jest odpowiedzią na ograniczanie roli władczej państw narodowych na rzecz organizacji i instytucji o charakterze ponadnarodowym. Termin ten utrwalił się w debacie na temat stosunków międzynarodowych głównie za sprawą dokumentów i raportów publikowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych, Bank Światowy oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Zgodnie z zaproponowanym przez te organizacje podejściem, istota *global governance* („zarządzanie wielopoziomowe w wymiarze globalnym”) oznacza koordynację procesów, które zachodzą nie tyl-

ko na poziomie państwa, ale realizowane są na różnych poziomach przez rozmaite podmioty państwowe i niepaństwowe. Polegać powinna przede wszystkim na stworzeniu ponadpaństwowego mechanizmu globalnego sterowania, który z czasem stałby się zdolny do reagowania na problemy epoki globalizacji. System ten ma wykluczyć dominację jednego podmiotu społeczności międzynarodowej nad innymi, neutralizować tendencje niedemokratyczne oraz zapewnić równowagę realizowania interesów i zaspokajania potrzeb ludzkości. Zasadniczo pojęcie *global governance* pojmuje się ogólnie jako „zbiór sposobów regulowania wspólnych spraw przez publiczne i prywatne instytucje. Powinien on doprowadzić do pogodzenia sprzecznych i zróżnicowanych interesów i zainicjować wspólne działania. W grę wchodzi nie tylko formalne instytucje i ośrodki władzy, ale także nieformalne regulacje zawarte pomiędzy ludźmi i instytucjami lub tylko przez nich przestrzegane” (Rymarczyk 2007). Zagadnienie *global governance* nabiera cech normatywnych i traktowane jest jako odpowiedź na neoliberalizm gospodarczy. Upatruje się w nim nadzieję na efektywne działanie w wymiarze światowym. Głównym celem *global governance* jest poszukiwanie wspólnego porozumienia międzynarodowego w formie współpracy na wielu poziomach zarządzania. Uczestniczą w tym procesie nie tylko suwerenne rządy, ale i ludzie (globalne społeczeństwo) oraz inne podmioty, w tym korporacje ponadnarodowe. Charakterystyczną cechą *global governance* jest rezygnacja z hierarchicznych struktur w procesie podejmowania decyzji. Następuje usieciowienie globalnej współpracy, a więzi wertykalne i hierarchiczne struktury tracą na znaczeniu na rzecz więzi horyzontalnych i współpracy często niepowiązanych i autonomicznych względem siebie podmiotów. Większą rolę zyskują tzw. sieci transrządowe, które stanowią praktyczny wymiar współczesnego *global governance*. Obejmują one trzy rodzaje struktur:

- działające na podstawie porozumień międzynarodowych – spotkania szefów państw i rządów;
- organy krajowe działające na szczeblu międzynarodowym w ramach istniejących już organizacji międzynarodowych (w Unii Europejskiej w formie Europejskiej Sieci Konkurencji);
- organy krajowe różnych państw, które spotykają się bez wyraźnych podstaw prawnych wynikających z traktatów lub upoważnienia ich rządów.

Ponadto wyróżnić można trzy poziomy i typy aktorów *global governance*:

- na poziomie międzyrządowym: negocjowane są głównie kluczowe zagadnienia dotyczące procesów zachodzących w obrębie państw, a stronami są szefowie rządów i wysocy urzędnicy państwowi;

- na poziomie transrządowym: urzędnicy państwowi niższego szczebla współpracują z partnerami z innych państw w zakresie określonych problemów w celu uzgodnienia wzajemnych polityk realizowanych przez państwa;
- na poziomie transnarodowym: różne działania koordynowane są przez podmioty prywatne i publiczne w celu realizacji wspólnych celów (Pollack, Shaffler 2001: 234).

Od momentu postępującego rozszerzenia o nowe państwa członkowskie oraz pod wpływem procesów globalizacji, Unia Europejska stara się promować swoje idee na różnych szczeblach, w tym także w wymiarze globalnym. W tym kontekście dzieje się tak dzięki zwiększeniu wymiany handlowej, pomocy humanitarnej i współpracy dyplomatycznej. W perspektywie międzynarodowej wzrost gospodarek wschodzących oraz kryzys zadłużenia znacząco wpłynął na pozycję Unii Europejskiej w wymiarze globalnym. Zmiany w międzynarodowym układzie sił miały istotne znaczenie dla koncepcji UE w zakresie *global governance*. Tworząc globalną strategię zarządzania, realizując zapisy strategii lizbońskiej Unia Europejska podjęła starania związane z promocją modelu Unii na rzecz polityki sąsiedztwa i aktywnego wzmocnienia wspólnej europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

7. Dylematy i krytyka towarzyszące podejściu *governance* z perspektywy procesów integracji europejskiej

Podejściu *governance* towarzyszą dylematy. Kluczowe pytanie, na które jak dotąd nie udzielono jednoznacznej odpowiedzi, dotyczy konsekwencji związanych z przesunięciem władzy z biurokratycznych struktur do sieci. Skoro rząd (i administracja) dysponować ma mniejszą władzą i mniejszymi możliwościami kontroli (co jest logicznym rezultatem *governance*), to rodzi się pytanie, czy słuszne jest obciążanie go odpowiedzialnością za politykę publiczną. *Governance* wprowadza ponadto konkurencję podmiotów świadczących usługi publiczne i wymusza ich większą odpowiedzialność wobec obywateli. Jak nauczyć zatem obywateli większej dbałości o dobro wspólne? Nie mniej istotne wątpliwości dotyczą tego, że podejście *governance* bardziej orientuje się na zadowolenie obywateli-klientów niż na zasoby będące w dyspozycji organów administracyjnych. Warto zatem zapytać, jak zachęcić ludzi władzy, aby zgodzili się na ograniczenie nadanych sobie przywilejów i zaczęli być bliżej obywatela. Ponadto zgodnie z ideą *governance* rząd powinien ustalać ogólne cele polityczne i nie angażować się w bezpośrednią ich realizację. Stąd niezbędne jest stwierdzenie, jak

przekonać go do oddania władzy obywatelom, niewyręczania ich w działaniach, niedecydowania w ich imieniu. *Governance* źródło sukcesu ostatecznie upatruje w przywódcach, niezależnie od sektora, który reprezentują. Siłę oddziaływania tego podejścia uzależnia się od ich skuteczności w upowszechnianiu wartości: przejrzystości, partycypacji, współpracy i otwartości. Warto więc zapytać, w jaki sposób dokonywać wyboru liderów rozwoju, aby w sensie praktycznym wdrażali normatywne aspekty przypisane idei „dobrego rządzenia”.

Wśród licznych niejednoznaczności oraz dylematów związanych z podejściem *governance* jako szczególnie kontrowersyjne wskazać należy następujące aspekty:

- *dobór aktorów*: problemy związane z tym zagadnieniem generuje chociażby stwierdzenie, że nie ma jednoznacznych i przejrzystych procedur determinujących, kto może i powinien angażować się w procesy *governance*: czy poszczególni aktorzy uczestniczą z własnej woli i inicjatywy, czy raczej zostają wybrani lub wyznaczeni? Jeśli tak, to przez kogo? W jaki sposób implikowany jest sam proces *governance*? Czy tworzony jest oddolnie? Przez kooptację? A może działanie zbiorowe inicjowane jest odgórnie?;
- *konstelacja aktorów*: deklaracja uczestnictwa w danej sieci *governance* jest ważna, ale niewystarczająca: aktorzy muszą być dobrani w sposób „właściwy”, tzn. muszą gwarantować, że ich zaangażowanie przyczyni się do rozwoju w danym obszarze. Oznacza to często posiadanie kompetencji decyzyjnej i wiąże z wymogiem przedstawicielstwa i/lub rzecznictwa interesów. Istotnym – nadal stosunkowo słabo zbadanym – aspektem są osobiste powiązania, co oznacza, że poszczególne konstelacje aktorów często uzależnione są od bezpośrednich znajomości i jakości relacji pomiędzy nimi;
- *kwestie instytucjonalne*: z jednej strony paradygmat *governance* uwzględnia formalne instytucje posiadające prawne kompetencje do działania w określonym obszarze. Z drugiej dotyczą wszystkich procesów związanych z instytucjonalizacją działań zbiorowych, a szczegółowiej, gdy chodzi o implementację w ten sposób wypracowanych rezultatów. Ponieważ podmioty zaangażowane w procesy *governance* nie zawsze są tymi, które mają zasoby i prawne umocowanie. Legitymizacja zatem stanowi jeden z głównych dylematów podejścia *governance*;
- *tematy i problemy*: podlegają selekcji i wybierane są subiektywnie. Selektowność wynika zasadniczo z dwóch źródeł: po pierwsze aktorzy działający zbiorowo wybierają tylko takie tematy, które odpowiadają ich umiejętnościom i zasobom, a po wtóre dyskutowane są tylko takie rozwiązania, które łączą się z możliwością wdrożenia.

Podejściu *governance* w odniesieniu do różnych wymiarów związanych z integracją europejską zarzuca się, że poza wymiarem teoretycznym nie wykazuje charakteru aplikacyjnego. Główne akcenty krytyki naukowej tego zjawiska dotyczą następujących aspektów:

- *governance* nie jest niczym nowym w badaniach nad procesami integracyjnymi i stanowi „amalgamat już istniejących teorii” (Jordan 2001: 201);
- perspektywa ta dostarcza wprawdzie przekonującego opisu przemian systemu Unii Europejskiej, nie oferuje jednak wyjaśnienia przyczyn, które pozwoliłoby zrozumieć integrację europejską; ponadto nie można na tej podstawie sformułować hipotez, które da się przetestować z wykorzystaniem tego podejścia. Dopiero w zestawieniu z innymi podejściami teoretycznymi, np. instytucjonalizmem, może prowadzić do przekonujących naukowo wniosków.

Wskazane wątpliwości i dylematy, coraz częściej będące przedmiotem naukowych rozważań, wspierane są krytycznymi stanowiskami adresowanymi do praktyki instytucjonalnej w i na szczeblu Unii Europejskiej. Przykładem są zawarte w *Białej Księdze* zapowiedzi dotyczące udziału władz lokalnych i regionalnych w systemie Unii Europejskiej. Przeplatają się one z zastrzeżeniami warunkującymi realizację szczytnych idei Komisji Europejskiej oraz pełne respektowanie zasad wyznaczonych przez państwa należące do Unii, na których spoczywa ciężar odpowiedzialności w kwestiach wynikających z członkostwa. Komisja Europejska, wypowiadając się w sprawie pozycji państw oraz władz regionalnych i lokalnych w procesie podejmowania decyzji, nie może nie uwzględnić interesów nadal istniejących samodzielnych państw – członków Wspólnoty. Dzieje się tak dlatego, że Wspólnoty Europejskie czerpią swoją legitymizację z władzy i kompetencji przekazanych im przez państwo narodowe i traktaty. Zatem zaadaptowana na potrzeby integracji i przyjęta przez Komisję teoria *multilevel governance* jako oficjalna strategia działania, poddana zostaje krytycznej ocenie ze względu na brak zwiększenia kompetencji Komitetu Regionów, nieprzyznania regionom prawa do występowania przed Trybunał Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej. Regiony wciąż mają wyłącznie głos doradczy, a tworzenie polityki regionalnej w większości krajów scentralizowanych nadal pozostaje pod silnym wpływem państwa. Deklaracje Komisji Europejskiej dotyczące pełnego wdrożenia idei MLG, mimo prekursorskiego poniekąd charakteru, nadal pozostają „zbyt mgliste i niedopracowane” (Gach-Violleau, Koczur 2004: 377).

Należy jednocześnie stwierdzić, że wśród aktualnych wyzwań, które związane są z włączeniem koncepcji *governance* do praktyki procesów związanych z integracją europejską, trzeba uwzględnić wiele działań prowadzonych w wymiarze makro (instytucje unijne, organizacje międzynarodowe aktywne a Europie), w wymiarze mezo (poziom państwi regionów w wymiarze praktyki instytucjonalnej) oraz w wymiarze mikro (w zakresie indywidualnych postaw obywatelskich i zaangażowania jednostek w rozwój społeczeństwa obywatelskiego). Wymóg ten powoduje konieczność rozwoju partycypacyjnej kultury politycznej, intensyfikacji współpracy różnych aktorów sceny publicznej, inicjowania partnerstw, a także gotowość do uczenia się liderów i organizacji działających na rzecz rozwoju na wszystkich szczeblach coraz bardziej integrującego się świata.

Literatura rekomendowana

Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Warszawa 2010.

Kozak M.W., *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*, Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Ekonomia, 6(1/2013), s. 27–49.

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013.

Bibliografia

Bache I., Flinders M., *Themes and Issues in Multi-level Governance, Conclusions and Implications* [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford–New York 2004.

Benz A., *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, Wiesbaden 2004.

Boyte H.C., *Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics*, „Public Administration Review”, nr 5/2005.

Bötzel T., *European Governance – nich neu, aber anders*, [w:] G. Folke-Schuppert (red.), *Governance-Forschung*, Baden-Baden 2005.

Cole A., *Governing and Governance in France*, Cambridge 2008.

Commission on Global Governance, 1995.

Commission of the European Communities, *European Governance. A White Paper*, Brussels, 7.07.2001, COM (2001) 428 final, O.J., C 287/1, 2001.

Fürst D., *Humanvermögen und regionale Steuerungsstile – Bedeutung für das Regionalmanagement?*, „Staatswissenschaften und Staatspraxis” 6/1997.

Gach-Violleau N., Koczur S., *Good Governance, Biała Księga z 25 lipca 2001 r. Postulaty unijne i reakcja społeczna*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004.

Governance and Sustainable Development, UNDP 1997.

Grande E., *Post-National Democracy in Europe*, [w:] M.Th. Greven, L.W. Pauly (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham 2000.

Hirst P., *Democracy and Governance*, [w:] P. Jon (red.), *Debating Governance Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000.

Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford 2001.

Hooghe L., Marks G., *Unravelling the Central State, But How?*, „American Political Science Review”, Vol. 97, No. 2/2003.

Hooghe L., Marks G., Blank K., *European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance*, „Journal of Common Market Studies” 34(3)/1996.

Hooghe L., Marks G., *Types of Multi-Level Governance*, „Journal of Common Market Studies”, 34/2003, <http://eiop.or.at>.

Jachtenfuchs M., *Regieren jenseits der Staatlichkeit*, [w:] G. Hellmann, K.W. Dieter, M. Zürn (red.), *Die neuen interantionalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden 2003.

Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne” 2 (2)/2007.

John P., *Local Governance in Western Europe*, London 2001.

Jordan A., *The European Union: an evolving system of multi-level governance – or government?*, „Policy and Politics”, 29(2)/2001.

Kassim H., *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, [w:] J. Hayward, A. Menon (red.), *Governing Europe*, Oxford 2003.

Keohane N., Nye J., *Governance in a Globalization World*, Washington 2000.

Knodt M., *International Embeddedness of European Multi-Level Governance*, „Journal of European Policy” 11(4)/2004.

Kooiman J., *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London 1993.

Maloney W. i in., *Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextual 'To-Down' Perspective*, „Political Studies” 48/2000.

Marks G., *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, [w:] A. Cafruny, G. Rosenthal (red.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder 1993.

Maynz R., *New Challenges In Governance Theory*, European University Institute, „Jean Monnet Chair Paper RSC” 98(50)/1998.

Mayntz R., *Common Goods and Governance*, [w:] *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, A. Heriter (red.), Lanham 2002.

Mayntz R., *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, [w:] J. Kooiman (red.), *Governance: New Government Society Interactions*, London 1993.

Newman J., *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*, Sage 2000.

Nowa koncepcja polityki regionalnej. Wnioski z prac tematycznych grup roboczych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

Pollack M., Shaffler G., *Transatlantic Governance in the Global Economy*, Lanham 2001.

Przymierz S., *Analiza krytyczna teorii integracji europejskiej*, [w:] R. Kuźniar (red.), *Porządek międzynarodowy u progu XXI wieku. Wizje – koncepcje – paradygmaty*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

Rhodes R., *Governance and Public Administration*, [w:] P. Jon, *Debating Governance*, Oxford 2000.

Rhodes R., *The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*, „The Political Quarterly” 1994.

Rosenau J., Czempiel E.O., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992.

Rosenau J., *Governance and Democracy in a Globalizing World*, [w:] D. Held, A. McGrew (red.), *The Global Transformation Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Cambridge 2000.

Rymarczyk J., *Wyzwania globalizacji*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, nr 1164, Wrocław 2007.

Sapała M., *Rola władz terytorialnych w Unii Europejskiej. Formy reprezentacji interesów na forum europejski*, Poznań 2005.

Scharpf F., *Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*, [w:] M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch (red.), *Europäische Integration*, Opladen 2003.

Scharpf F.W., *Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. MPIfG Discussion Paper 00/5, Köln 2002.

Schmitter P., *Participation in Governance Arrangements: Is there any Reasons to Expect it will Achieve 'Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context'?*, [w:] J.R. Grote, B. Gbikpi (red.), *Participatory Governance. Political and Social Implications*, Opladen 2002.

Stubbs P., *Stretching Concepts Too Far? Policy Transfer and the Politics of Scale in South East*, Southeast European Politics. Institute of Economics, Zagreb 2005.

Zürn M., *Global Governance and Legitimacy Problems*, „Government and Opposition” 39/2004.