

Krzysztof Tomaszewski

## Problemy globalizacji w kontekście ponadnarodowego zarządzania

SŁOWA KLUCZOWE:

*globalizacja, rządzenie, zarządzanie, Unia Europejska*

STUDIA I ANALIZY

Problematyka globalizacji stanowi przedmiot licznych studiów naukowych w odniesieniu do wpływu, jaki ona wywiera na państwa narodowe (w szczególności jej wpływu na specyfikę systemu politycznego), jak również na relacje między państwami. W jej wyniku rola państw, ich znaczenie i pozycja w stosunkach międzynarodowych są kwestiami poddawalnymi ustawicznemu redefiniowaniu<sup>1</sup>. Pojawienie się na scenie politycznej nowych, potężnych aktorów politycznych, takich jak organizacje międzynarodowe, oraz ekonomicznych, takich jak grupy interesu, wyznacza – dodatkowo – nowe ścieżki w zakresie problematyki badania globalizacji.

Jak wskazuje Konstanty Adam Wojtaszczyk, nie do przyjęcia wydaje się zarówno teza o zmierzchu państwa narodowego, jak i przekonanie o omnipotencji państw w kształtowaniu stosunków międzynarodowych. Współczesne państwo powinno być organizatorem oraz gwarantem postępu technologicznego i wzrostu gospodarczego. K.A. Wojtaszczyk przyznaje jednocześnie, że procesy globalizacyjne spowodowały, iż państwa muszą się liczyć z innymi aktorami sceny międzynarodowej<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Zob. M. Koenig-Archibugi, *Mapping Global Governance*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2002, s. 49–69.

<sup>2</sup> K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Warszawa 2009, s. 13.

Wpływa to na tworzenie się nowej koncepcji rządu, która zakłada współistnienie wielu podmiotów w procesie kształtowania polityki – zarówno na poziomie krajowym, jak i w wymiarze międzynarodowym.

## Globalizacja w kontekście „rządzenia” i „zarządzania”

Mając na uwadze procesy globalizacji, nie sposób nie zauważyć, że tradycyjne pojmowanie polityki staje się nieadekwatne do rzeczywistości. Rod A.W. Rhodes proponuje zastąpienie terminu „rządzenie” pojęciem „zarządzanie”. Podkreśla, że w ten sposób można mówić o nowoczesnej formule rządu, czyli zarówno o swoistym sposobie organizacji władzy, jak i o nowym sposobie rządzenia społeczeństwem<sup>3</sup>. Dlaczego ta nowa formuła się pojawiła? Według Rhodesa jest ona efektem współczesnych zmian w polityce, m.in.:

- pojawienia się zasady partnerstwa (publiczno-prywatnego),
- rozmycia granic odpowiedzialności w warunkach dużej złożoności procesów decyzyjnych,
- współzależności między podmiotami władzy i sferą ekonomiczną,
- pojawiania się powiązań sieciowych, wynikających z zaangażowania współczesnych państw w rozmaite struktury współpracy o charakterze międzynarodowym (np. Unia Europejska, NATO, ONZ, WTO).

Te zmiany oddziałują przede wszystkim na państwo, a w szczególności na jego rząd. Nie jest on już współcześnie podmiotem, który – w sposób jednoznaczny – ponosi cały ciężar odpowiedzialności za sprawy publiczne, w klasycznym rozumieniu: od centrum do peryferii oraz z góry na dół. W związku z tym, coraz mniej istotne staje się również pojęcie „racja stanu”, rozumiane do niedawna jako dobro czy interes państwa. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że miejsce racji stanu zajmuje bardziej współczesne pojęcie: „dobro wspólne”, które jest definiowane jako „interes kolektywny”, będący efektem negocjacji między uczestnikami procesów politycznych, a nie obiektywną ideą o charakterze absolutnym<sup>4</sup>.

Mając na uwadze powyższe analizy oraz opierając się na konceptualizacji proponowanej przez Rhodesa, można się zastanawiać, w jakim

<sup>3</sup> R.A.W. Rhodes, *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44, s. 652–667; tenże, *Understanding Governance: Ten Years On*, „Organization Studies”, August 2007, nr 28, s. 1243–1264.

<sup>4</sup> Zob. P. Bourdieu, *Esprit d'État: genèse et structure du champ bureaucratique*, „Actes de la recherche en sciences sociales”, mars 1993, nr 96–97.

stopniu globalizacja postrzegana przez pryzmat gospodarki kształtuje procesy „zarządzania” we współczesnym środowisku politycznym.

Bruno Jobert zauważa, że zwolennicy neoliberalizmu chętnie posługują się teorią rynku w odniesieniu do polityki oraz spraw publicznych. Wychodzą z założenia, że jednostka jest istotną racjonalną i samodzielnie może sobie poradzić z decyzjami ekonomicznymi. Rynek jednocześnie, poprzez mechanizmy podaży-popytu, stanowi medium, które podlega samoregulacji. Skoro takie mechanizmy działają na rynku, to czy nie należałoby ich przenieść na sferę publiczną, a państwu zamiast funkcji regulatora przypisać jedynie rolę koordynatora.

Politycy zaś (również działając racjonalnie), dbając o przyszłą reelekcję, będą chętnie akceptować ten model działania, bo – w praktyce – oznacza on minimum władzy państwowej w państwie, a w rzeczywistości również rozmycie ich odpowiedzialności za działania polityczne. Obywatele – tymczasem – kierując się zasadą tzw. *public rational choice*, wybiorą w drodze głosowania właśnie tych polityków, którzy – w możliwie najlepszy sposób – będą w stanie podjąć się obowiązków koordynacji politycznej, już jako elity polityczne.

Taka wizja ewidentnie uderza w państwo i w jego struktury. Rozmywa rolę i znaczenie władzy politycznej, marginalizuje ją. Zakłada rządy korporacji i grup interesów na równi z władzami publicznymi. W praktyce mogłoby to oznaczać, że np. konstytucyjny minister wybrany przez naród w drodze demokratycznych wyborów spotyka się, jak równy z równym, z przedstawicielem zarządu takiej czy innej korporacji finansowej. W ten sposób może się dokonywać symboliczna dekompozycja państwa i jego władzy politycznej, spowodowana właśnie wprowadzeniem i wzmocnieniem roli oligarchii korporacyjnej oraz koncentrowaniem się elit politycznych na „zarządzaniu” interesami, zamiast na działaniu w imię realizacji „racji stanu”. Ta ostatnia bowiem nie będzie miała już ontologicznego uzasadnienia, skoro polityka rozumiana jest jako gra interesów, a rządzenie sprowadza się do permanentnego negocjowania rozwiązań z uczestnikami procesów decyzyjnych.

Zdaniem Marka Pietrasia, procesy globalizacji stanowią główny czynnik zmian środowiska międzynarodowego<sup>5</sup>. Następuje swoista kompresja czasu i przestrzeni w praktyce funkcjonowania społeczności międzynarodowej. Szczególne znaczenie należy przypisać zwłaszcza mechanizmom „odterytorialnienia” zjawisk i procesów społecznych oraz kształtowaniu

---

<sup>5</sup> Zob. M. Pietraś, *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej*, [w:] M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Warszawa 2002, s. 35 i n.

się i funkcjonowaniu transnarodowej przestrzeni społecznej. „Odterytorialnienie” oznacza *de facto*, że procesy globalizacji uruchamiają interakcje i więzi nie w zamkniętych przestrzeniach, lecz relatywnie oderwane od konkretnej lokalizacji<sup>6</sup>. Dotyczy to zwłaszcza przepływów w dziedzinie finansów, kapitału, informacji, transgranicznych problemów ekologicznych (np. ochrona warstwy ozonowej ziemi czy zmiany klimatyczne)<sup>7</sup>.

Taka sytuacja oznacza w istocie konieczność dostosowania się grup interesu do nowych okoliczności. Ich płaszczyzną oddziaływania staje się środowisko międzynarodowe, czyli przestrzeń, w której państwa koegzystują na równi z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak np. Unia Europejska. Istnienie tak prężnie działających organizacji stało się dla grup interesu nie tylko wyzwaniem, ale również szansą na znalezienie nowych form oddziaływania i manifestowania swoich oczekiwań wobec decydentów politycznych.

## **Globalizacja jako przenikanie się wyzwań oraz problemów lokalnych i globalnych**

Elementem charakterystycznym dla procesów globalizacji jest wzajemne warunkowanie się tego, co lokalne, i tego, co globalne. Zygmunt Bauman wskazuje, że „Współczesna egzystencja rozpięta jest na drabinie hierarchii wznoszącej się od lokalności ku temu, co globalne”<sup>8</sup>. Ciekawym potwierdzeniem tej tezy byłoby przeanalizowanie aktywności wspólnot terytorialnych Unii Europejskiej, które – dzięki przemianom zainicjowanym przez proces integracji – mogą występować w Brukseli jako zorganizowane grupy interesu. Ich oddziaływanie jest przykładem tego, w jaki sposób interesy lokalne bądź regionalne są artykułowane w płaszczyźnie ponadnarodowej. Jednocześnie stanowią dowód na to, że podmioty, które mają szerokie możliwości formalnego wpływu na politykę, poszukują także metod nieformalnych (np. biura reprezentacji w Brukseli), aby w jeszcze większym stopniu decydować o kształcie polityki europejskiej, mając na uwadze własne interesy – zarówno ekonomiczne, jak i polityczne.

<sup>6</sup> J.A. Scholte, *Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization*, [w:] E. Kofman, G. Youngs (eds.), *Globalization: Theory and Practice*, London 1996, s. 49.

<sup>7</sup> M. Pietraś, *Dynamika globalnego środowiska międzynarodowego. Analiza uwarunkowań systemowych*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska...*, s. 23.

<sup>8</sup> Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000, s. 142.

Z uwagi na potencjał demograficzny oraz środki budżetowe, regiony najczęściej są postrzegane w Unii Europejskiej jako podmioty mające zróżnicowany wpływ na podejmowanie decyzji politycznych na poziomie europejskim. Samo pojęcie „region” jest jednocześnie trudne do jednoznacznego określenia, ponieważ państwa członkowskie Unii Europejskiej prezentują duże zróżnicowanie pod względem ustroju terytorialnego<sup>9</sup>. W związku z tym, definiowanie regionu jest uzależnione od modelu administracyjnego państwa.

W krajach scentralizowanych są one przede wszystkim instrumentami władzy centralnej w terenie. W krajach zdecentralizowanych pozycja regionów jest nieco inna. Ich istnienie stanowi odpowiedź na rzeczywistą potrzebę obywateli, którzy odczuwają określony rodzaj przynależności do danego terytorium. Region nie jest, w tym kontekście, jedynie instrumentem podziału administracyjnego kraju, ale ma raczej charakter funkcjonalny i wiąże się z konkretną historią oraz tradycją danej wspólnoty terytorialnej. Stanowi on przejaw woli mieszkańców skierowanej ku wspólnemu życiu i wspólnemu rozwiązywaniu problemów.

W ujęciu politologicznym region można traktować jako jednostkę terytorialną o rozmiarze niezdeterminowanym, która sytuuje się bezpośrednio poniżej szczebla centralnego. Jednocześnie uczestniczy ona w zarządzaniu na określonym terytorium (wydzielony fragment państwa), za pomocą przypisanych jej budżetowo środków finansowych. Za zarządzanie tymi środkami oraz podejmowanie decyzji odpowiedzialne są władze terenowe wyłaniane w wyborach regionalnych<sup>10</sup>. Region jest administrowany przez wybieralne zgromadzenie deliberujące oraz władzę wykonawczą powoływaną przez to zgromadzenie<sup>11</sup>.

Między państwem a regionem zachodzą złożone relacje. Istnieją w Unii Europejskiej regiony bardzo silne, a ich działania wydają się

---

<sup>9</sup> Por. K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007, s. 10 i n.

<sup>10</sup> Por. C. Du Grunrut, *Europe, le temps de régions*, Paris 1996, s. 40.

<sup>11</sup> Podobne ujęcie prezentuje również prof. S. Czarnow. Region, niezależnie od formy ustrojowej państwa, w którym się znajduje, definiuje on jako obszar „o relatywnie dużej powierzchni i dość znacznej liczbie ludności, względnie jednolity z punktu widzenia gospodarczego, społecznego i kulturowego, w ramach którego prowadzona jest, stosowna do potrzeb i uwzględniająca jego specyfikę, samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna przez powołane do tego instytucje terytorialne. Region stanowi ogniwo pośrednie (choć niekoniecznie pośredniczące) pomiędzy państwem a innymi jednostkami organizacji terytorialnej państwa. Z punktu widzenia instytucjonalnego region charakteryzuje się niezależnością od państwa, która wyraża się co najmniej posiadaniem osobowości publicznoprawnej i cywilnoprawnej” (zob. S. Czarnow, *Współpraca zagraniczna województw*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 11, s. 60).

wprost uderzać w jedność państwa i zmierzają do podważenia autorytetu rządu centralnego. Są to jednak odosobnione przypadki<sup>12</sup>.

Na ogół region stara się przyjąć pozycję wspomagającą w stosunku do władzy centralnej i uczestniczyć w rządzeniu w przewidzianych dla niego ramach prawno-politycznych. Tworzy on rodzaj pośredniego szczebla władzy, niezbędnego dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Ma także wielkie możliwości mobilizowania ludzi do działania, co nie zawsze leży w możliwościach państwa. Perspektywa regionalna (w kontekście administrowania sprawami istotnymi dla danej społeczności) jest bliższa obywatelowi aniżeli perspektywa narodowa czy europejska. Pozwala to dostrzec bezpośredni związek pomiędzy codziennymi potrzebami obywateli a tym, jakie decyzje są podejmowane i jak są one realizowane<sup>13</sup>. Jest to ważne, ponieważ dzięki regionom wzrasta zainteresowanie społeczne sprawami najbliższego otoczenia i zwiększa się partycypacja obywateli w życiu publicznym. Taka sytuacja sprzyja budowaniu i rozwijaniu społeczeństwa demokratycznego oraz służy umacnianiu kultury obywatelskiej.

Region uczestniczy w mechanizmach decyzyjnych na poziomie narodowym, jako jeden z aktorów instytucjonalnych. Może również partycypować w procesie podejmowania decyzji na poziomie europejskim (poprzez mechanizmy i struktury formalne: Komitet Regionów UE, Radę UE; mechanizmy i struktury nieformalne: biura reprezentacji regionów w Brukseli oraz lobbing). Region stanowi więc w pewnym sensie przeciwagę dla państwa i rządu centralnego. Polityczna aktywność regionów jest najczęściej odpowiedzią na słabość tego ostatniego w pewnych sferach działania.

Jednocześnie regiony rzadko zmierzają do rywalizowania z rządem o zakres kompetencji. Znacznie częściej dążą do tego, aby być jego partnerem, który wzmacnia działania państwa i przejmuje pewne role tam, gdzie rząd nie wykazuje się nadzwyczajną skutecznością.

Korzystając z możliwości, jakie stwarza proces integracji europejskiej, regiony coraz częściej powołują swoje biura reprezentacji w Brukseli. Najważniejszą misją tych biur pozostaje zbieranie informacji na temat aktualnych działań w zakresie polityki regionalnej Unii Europejskiej. Ich rola polega na przekazaniu tych informacji odpowiednim osobom we wła-

<sup>12</sup> Mowa o działaniach separatystycznych prezentowanych przez niektóre europejskie regiony, np. Kraj Basków w Hiszpanii czy Północną Lombardię we Włoszech.

<sup>13</sup> V. Scardigli, *L'homogénéisation culturelle, question scientifique et enjeu politique*, [w:] tenże (ed.), *L'Europe et la diversité. La dynamique des identités régionales*, Paris 1993, s. 13 i n.

ściwym czasie. Służy to władzom regionalnym w kraju. Zadaniem biur jest zapewnienie regionom wsparcia oraz pomocy technicznej. Zajmują się więc przygotowaniem różnych materiałów, informacji, dokonują ich wstępnej selekcji i oceny pod kątem przydatności dla swojego regionu. Biura zajmują się także ustalaniem sieci kontaktów i powiązań z instytucjami i osobami, które mają jakiś wpływ na politykę europejską. Dotyczy to zbierania adresów, numerów telefonów, ustalania wzajemnych relacji pomiędzy różnymi ośrodkami decyzyjnymi. Ogólna ich funkcja polega zaś na promowaniu swojego regionu. Są one rodzajem witryny, w której odbijają się specyficzne dążenia i interesy regionów. Dzięki ich istnieniu problematyka regionalna jest w Brukseli bardzo mocno obecna i silnie akcentowana.

Aktywność biur koncentruje się przede wszystkim na lobbowaniu w tych instytucjach, które są odpowiedzialne bezpośrednio za politykę spójności. Dotyczy to w szczególności Komisji Europejskiej (inne instytucje pozostające w kręgu zainteresowania biur regionalnych to: Parlament Europejski, Rada UE, zwłaszcza na poziomie COREPER)<sup>14</sup>.

Biura skupiają się przede wszystkim na oddziaływaniu na kształt inicjatyw legislacyjnych formułowanych w Komisji, zanim zostaną one oficjalnie ogłoszone. Próbują one uzyskać informacje na temat materiałów przygotowywanych w różnych komórkach oraz dotrzeć do osób, które są bezpośrednio odpowiedzialne za przygotowanie dossier dla dalszych prac Komisji. Dążą one przede wszystkim do zmodyfikowania tych propozycji Komisji, które nie są dla nich zbyt korzystne. Ich stanowisko może być w Komisji uwzględnione, jeśli miałoby to wpłynąć – w sposób pozytywny – na realizację interesu wspólnotowego.

Podsumowując kwestię przenikania się wymiaru lokalnego i globalnego w przestrzeni transnarodowej, trzeba stwierdzić, że przykład procesu integracji europejskiej wskazuje, w jak istotnym stopniu globalizacja może wpływać na mobilizację interesów lokalnych (i regionalnych), które poszukują możliwości artykulacji na płaszczyźnie ponadpaństwowej. Państwo przestało być głównym adresatem postulatów. W momencie, kiedy jego suwerenność zmniejszyła się na skutek procesów globalizacji oraz integracji, pojawiły się nowe formy oddziaływania politycznego i artykulacji określonych potrzeb. Jednocześnie podmioty mające dotychczas jedynie status wewnętrznych jednostek podziału terytorialnego zyskały nową, ważną rolę – grup interesu, które w świadomy i zorganizowany sposób budują swoje strategie oddziaływania w mechanizmach zarządzania ponadnarodowego.

---

<sup>14</sup> K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej ...*, s. 76–77.

## Globalizacja i „zarządzanie” na przykładzie Unii Europejskiej

Procesy globalizacji – jak diagnozuje Victor D. Cha – oznaczają przestrzenną reorganizację produkcji, finansów i innych obszarów życia społecznego, które sprawiają, że lokalne decyzje społeczne mają globalne reperkusje. Pogłębianie się współzależności między społeczeństwami i państwami w procesie globalizacji zostało określone mianem „efektu motyla”. Oznacza to, że nawet niewielkie zmiany procesów gospodarczych, porównywalne z ruchem skrzydeł motyla, mogą powodować globalne skutki. Ta sama prawidłowość – jak podkreśla M. Pietraś – obowiązuje również w drugą stronę, czyli: życie społeczności lokalnych coraz bardziej warunkowane jest przez wydarzenia globalne<sup>15</sup>.

W tym kontekście interesujące wydaje się przeanalizowanie relacji między zjawiskiem globalizacji a problematyką zarządzania – na przykładzie jednej z kluczowych organizacji międzynarodowych na Starym Kontynencie: Unii Europejskiej. Zdaniem M.D. Schachtera, globalizacja wpływa na intensyfikację świadomości świata postrzeganego w kategoriach pojedynczej wspólnoty<sup>16</sup>. Ogół ludzi, którzy żyją w różnych miejscach świata, żywi przekonanie o łączącej ich więzi.

Unia Europejska jako organizacja polityczna i ekonomiczna opiera się na poczuciu wspólnoty państw i narodów, które ją tworzą. Ta wspólnota bazuje na poszanowaniu tych samych wartości: prawa, demokracji czy gospodarki wolnorynkowej. Unia w poważnym stopniu wpływa na życie obywateli oraz funkcjonowanie państw. Jednocześnie wymiar lokalny (i regionalny) oraz narodowy – na zasadzie relacji zwrotnej – oddziałuje również na Unię Europejską.

Obecność w Unii oznacza dla jej państw członkowskich oraz obywatele uczestniczenie w relacjach globalnych. Oznacza istnienie poczucia wspólnoty z tymi państwami oraz organizacjami międzynarodowymi, które podzielają podobne zasady i wartości. Przenikanie się problemów lokalnych i globalnych powoduje, że szczególnie istotnym postulatem staje się znalezienie odpowiedniej formuły zarządzania, która stanowiłaby odpowiedź na problemy współczesnego świata. Wydaje się, że kluczem

<sup>15</sup> V.D. Cha, *Globalization and the Study of International Security*, „Journal of Peace Research” 2000, nr 3 (37), s. 392, cyt. za: M. Pietraś, *Dynamika globalnego środowiska międzynarodowego...*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska...*, s. 24.

<sup>16</sup> M.D. Schachter, *Civil Society and Globalization: The Investigation of Contested Concepts*, [w:] M.D. Schachter (ed.), *The Revival of Civil Society: Global and Comparative Perspectives*, Basingstoke 1999, s. 65.



do sukcesu Unii jest formuła zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*).

Komisja Europejska w opublikowanej w 2001 r. Białej Księdze *Zarządzanie w Europie* wskazała na istnienie poziomów: światowego, europejskiego, narodowego, regionalnego i lokalnego<sup>17</sup>. W podobny sposób poziomy zarządzania zostały wyszczególnione w traktacie lizbońskim. W akcie tym, wskazując na sposoby zastosowania zasady subsydiarności, wymieniono następujące poziomy: wspólnotowy, centralny (czyli narodowy<sup>18</sup>), regionalny i lokalny<sup>19</sup>. Nie wspomniano wprawdzie o „poziomie światowym”, ale wydaje się to zrozumiałe z uwagi na prawne ograniczenia dokumentu: traktat ten odnosi się jedynie do państw członkowskich Unii Europejskiej. Tym samym, zarządzanie wielopoziomowe stało się w Unii Europejskiej faktem, który znalazł potwierdzenie nie tylko w dokumentach o charakterze politycznym, ale również w legislacji wspólnotowej.

Zarządzanie za pomocą mechanizmu *multi-level* wydaje się szczególnie adekwatne w kontekście globalizacji. Koncepcja *multi-level* oznacza pełne zaangażowanie w działanie polityczne, gospodarcze i społeczne wszystkich poziomów władzy. Sprawnie łączy ona postulat globalnego oddziaływania Unii Europejskiej z jednoczesnym poszanowaniem znaczenia i roli wymiaru narodowego i lokalnego. Powala ona również na świadome kształtowanie obecności Unii Europejskiej w przestrzeni międzynarodowej oraz wpisuje się w koncepcję globalnego zarządzania (*global governance*), czyli umożliwia oddziaływanie w określony sposób na struktury i mechanizmy sterowania środowiskiem międzynarodowym w skali całego globu<sup>20</sup>. Unia Europejska, która „mówi jednym głosem”, prezentuje stanowisko będące odzwierciedleniem pozycji kilkudziesięciu państw tworzących tę organizację. Wyraża ona spójną pozycję polityczną, która jest efektem współpracy w złożonym procesie decyzyjnym różnych poziomów władzy w ramach wielopoziomowej struktury zarządzania.

---

<sup>17</sup> Biała Księga Komisji Europejskiej *Zarządzanie w Europie* (White Paper on European Governance) z dnia 25 lipca 2001, COM 2001 (48), s. 7.

<sup>18</sup> Przypis własny autora.

<sup>19</sup> Przy czym poziom wspólnotowy nie jest przywoływany *expressis verbis*. Dokument odnosi się do „przedsięwzięcia podejmowanego przez Unię...”, a zatem na „poziomie wspólnotowym” (zob. art. 5 pkt 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE, wersja skonsolidowana Dz.U. C 83 z 30.03.2010).

<sup>20</sup> Por. M. Pietraś, *Dynamika globalnego środowiska międzynarodowego...*, [w:] K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska...*, s. 26.

Koncepcja *multi-level governance* wydaje się właściwym rozwiązaniem dla Unii Europejskiej, wobec wyzwań, jakie stawia globalizacja. Skomplikowane problemy współczesnego świata wymagają poszukiwania skutecznych rozwiązań oraz zarządzania nimi w sposób przekraczający granice poszczególnych państw czy bloków politycznych i gospodarczych<sup>21</sup>. Dzięki zastosowaniu podejścia *multi-level governance* Unia Europejska może aktywnie reagować na te problemy oraz w efektywny sposób podejmować próby wypracowywania adekwatnych rozwiązań.

Wykorzystanie zarządzania wielopoziomowego stanowi odpowiedź na podstawowy problem związany z globalizacją: myślenia globalnego i działania lokalnego. Unia Europejska – jako globalny aktor na scenie międzynarodowej – podejmuje jednocześnie aktywność na poziomie regionalnym i lokalnym, poprzez angażowanie obywateli w działania na poziomie gmin i regionów. W ten sposób uaktywniony zostaje potencjał ludzki oraz wykorzystana jest możliwość postrzegania problemów przez pryzmat lokalny. Dzięki temu rodzą się pomysły, które potencjalnie mogą przyczynić się do rozwiązania problemów globalnych. Pozytywnym efektem globalizacji staje się więc wzmocnienie współpracy społeczności regionalnych i lokalnych. Przykładów takiego działania dostarczają chociażby liczne euroregiony, które powstawały w Europie jako swoiste remedium na problemy społeczności regionów i gmin, a ich wspólne przedsięwzięcia skutecznie wspierały inicjatywy podejmowane przez rządy narodowe (np. w zakresie rozwijania infrastruktury transgranicznej, poprawy atrakcyjności turystycznej regionu czy przezwyciężania syndromu peryferyjności)<sup>22</sup>.

Globalizacja stanowi niewątpliwie wyzwanie zarówno dla państw, jak i dla organizacji międzynarodowych. Jej wielowymiarowość, odnosząca się – w szczególności – do sfery polityki, gospodarki i kultury, wymaga podejmowania rozwiązań, które pozwolą skutecznie zarządzać problemami mającymi naturę ogólnoświatową<sup>23</sup>. W tym kontekście wybór

<sup>21</sup> Por. J. Baylis, S. Smith (eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford–New York 2005, s. 25 i n.

<sup>22</sup> Szerzej zob.: W. Malendowski, M. Ratajczak, *Euroregiony – pierwszy krok do integracji europejskiej*, Wrocław 1998; W. Malendowski, M. Szczepaniak (red.), *Euroregiony – mosty do Europy bez granic*, Warszawa 2000; M. Greta, *Euroregiony a integracja europejska. Wniośki dla Polski*, Łódź 2003; Comité de Régions, *La coopération transeuropéenne entre les collectivités territoriales*, Études de CdR E-2/2002, Bruxelles, octobre 2001.

<sup>23</sup> Por. M. Barnett, M. Duvall (eds.), *Power in Global Governance*, Cambridge 2005, s. 14 i n.

metody zarządzania dokonany przez Unię Europejską wydaje się mieć charakter pragmatyczny.

Koncepcja *multi-level governance* oddaje złożoność Unii Europejskiej. Stanowi ponadto odniesienie do jej skomplikowanej wielopoziomowej struktury, a jednocześnie pozwala na zachowanie sprawności decyzyjnej, która przejawia się w formule zarządzania uwzględniającej odmienne usytuowanie różnych poziomów w systemie politycznym oraz odpowiednie wyważenie ich wpływu na kształtowanie jednolitego stanowiska na zewnątrz. Unia jest więc globalnym aktorem stosunków międzynarodowych, który jednocześnie zachowuje silne poczucie więzi z podmiotami wewnętrznymi<sup>24</sup>, rozumianymi nie tylko jako państwa członkowskie, ale znacznie szerzej, czyli z uwzględnieniem poziomów władzy politycznej innych niż poziom narodowy.

Taka sytuacja wzmacnia *de facto* jej pozycję polityczną, ponieważ decyzje UE wypracowane z zastosowaniem mechanizmu *multi-level governance* mają solidny mandat, bazujący na współdziałaniu poziomów: ponadnarodowego, narodowego i subnarodowego<sup>25</sup>. Sprzyja to również identyfikacji społecznej z działaniami UE na forum międzynarodowym, z uwagi na fakt, że decyzje wspólnotowe wypracowywane są na poziomie „jak najbliższym obywatelowi”<sup>26</sup>. Obywatel zyskuje możliwość uczestniczenia w rozwiązywaniu problemów globalnych niejako wielowymiarowo, czyli z perspektywy lokalnej, regionalnej, narodowej oraz wspólnotowej<sup>27</sup>. Każda z tych perspektyw pozwala na odmienne postrzeganie zjawisk politycznych.

Mechanizm *multi-level governance* oferuje możliwość reagowania na problemy globalizacji w sposób, który uwzględnia podstawowe oczekiwania państw członkowskich oraz obywateli: zapewnia możliwość skutecznego działania, a jednocześnie nie stoi w sprzeczności z podstawowymi ideałami, na których została zbudowana Unia Europejska i na których opiera się mechanizm integracji<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Por. K. Waltz, *Globalisation and Governance*, „Political Science and Politics” 1999, nr 4, s. 694.

<sup>25</sup> S. Fröhlich, *The difficulties of EU Governance*, Frankfurt am Main 2004, s. 87–91.

<sup>26</sup> K.A. Armstrong, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, „European Law Journal”, vol. 8, 2002, nr 8.

<sup>27</sup> Por. Y. Palau, *Une transformation des modes de transaction entre „société civile” et puissance publique: de l’interdépendance à l’agrégation*, [w:] G. Demuijnck, P. Vercautern (ed.), *L’État face à la mondialisation économique. Quelles formes de gouvernance?*, Paris 2009, s. 207–209.

<sup>28</sup> Zob. J.-M. Ferry, *La question de l’état européen*, Paris 2000, s. 42–52.

## Wyzwania dla ponadnarodowego rządzenia w kontekście globalizacji

Procesy globalizacji stanowią poważne wyzwanie zarówno dla państw narodowych, organizacji międzynarodowych, jak i grup interesu. Zmiany, jakie globalizacja ze sobą niesie, skutkują potrzebą dostosowania mechanizmów rządzenia.

Z uwagi na szczególnie charakter procesów rządzenia w warunkach występowania rozbieżnych interesów oraz wielości i różnorodności podmiotów zaangażowanych w politykę, tworzą się skomplikowane zależności o charakterze sieciowym, a tradycyjny sposób postrzegania władzy i jej zadań jest zastępowany przez koncepcję „zarządzania”. Oddaje ona znacznie lepiej złożoność współczesnych stosunków politycznych. Jej wykorzystanie pozwala na przeniesienie akcentów na sferę relacji (współzależności) i koordynacji stosunków międzynarodowych, zamiast poszukiwania czy kreowania artefaktu w postaci centrum decyzyjnego. „Rządzenie” – jako pojęcie politologiczne – odsyła przede wszystkim do instytucji, oznacza poszukiwanie hierarchii i centrum decyzyjnego, podczas, gdy „zarządzanie” (*governance*) jest pewną praktyką czy wręcz sztuką rządzenia. Wykorzystanie tej koncepcji oznacza przede wszystkim przyznanie priorytetowego znaczenia działaniom o charakterze projektów (mogą być one zgłaszane przez pojedyncze państwa, koalicje państw, organizacje międzynarodowe lub grupy interesu), jak też zwiększenie odpowiedzialności politycznej za działania władz, które będą rozliczane przede wszystkim z efektywności w zakresie realizowanych projektów, oraz szersze możliwości zaangażowania w politykę tych podmiotów, które są zainteresowane wywieraniem określonego wpływu na sprawy publiczne (np. grupy interesu).

Globalizacja wpływa zatem na funkcjonowanie państw, których rządy muszą przyjąć do wiadomości i zaakceptować fakt, że władza nie jest ich wyłącznym atrybutem, ale są one jednym z wielu graczy na scenie politycznej. Dobitym przykładem tych zmian jest funkcjonowanie współczesnych organizacji międzynarodowych. Analizując konkretny przypadek, jakim jest Unia Europejska, można dostrzec, że państwa członkowskie, jakkolwiek nadal odgrywają pierwszoplanową rolę w procesie integracji, to jednak zyskały nowych partnerów (lub konkurentów) w postaci instytucji europejskich, które dysponują stosownymi kompetencjami do rozwiązywania problemów politycznych, społecznych i gospodarczych. Jak zauważa Janusz Ruskowski, w procesie integracji europejskiej doszło do swoistej erozji kontroli rządów narodowych państw członkowskich

nad instytucjami ponadnarodowymi, co określa mianem „wymykania się instytucji ponadnarodowych spod kontroli państw”<sup>29</sup>, wskazując na ich rosnącą rolę polityczną i zwiększającą się samodzielność decyzyjną.

Szczególnie interesującym przypadkiem – w kontekście problemów globalizacji – są bez wątpienia wspólnoty terytorialne. Reprezentują one to, co stanowi tzw. wymiar lokalny, ale jednocześnie – odpowiadając na wyzwania związane z procesami integracji europejskiej i globalizacji – wykazują szeroką aktywność w zakresie oddziaływania na sprawy ogólnoeuropejskie, a w konsekwencji również na sprawy globalne.

Wspólnoty terytorialne stały się w pewnym sensie zorganizowanymi grupami interesu (regionalnego i lokalnego), które – poprzez świadome uczestnictwo w polityce europejskiej (zarówno na drodze formalnej, jak i nieformalnej) – decydują o kształcie procesu integracji europejskiej oraz współtworzą rzeczywistość polityczną i gospodarczą Unii Europejskiej<sup>30</sup>.

Globalizacja wpływa również na funkcjonowanie organizacji międzynarodowych. Analizując ponownie przykład Unii Europejskiej, można zauważyć, że zarządzanie w tej organizacji zostało oparte na mechanizmie *multi-level governance*, który pozwala w pełni wykorzystać jej potencjał polityczny i gospodarczy, a jednocześnie stanowi skuteczną odpowiedź na wyzwania globalizacyjne. *Multi-level governance* pozwala na zaangażowanie w procesy polityczne i gospodarcze partnerów występujących na różnych poziomach władzy, a tym samym stwarza dogodne warunki dla demokratycznego sposobu administrowania sprawami publicznymi, co sprzyja demokratycznej legitymizacji działań podejmowanych na forum Unii Europejskiej.

W tym kontekście nie sposób również nie zauważyć wymiaru obywatelskiego. Globalizacja powoduje, że społeczeństwo zyskuje nowy wymiar analizy i artykulacji swoich potrzeb i oczekiwań.

Tradycyjne państwo narodowe stanowiło niegdyś główny punkt odniesienia w kontekście artykułowania potrzeb i oczekiwań obywateli. Tymczasem, wraz z procesami globalizacji, zmienia się zarówno horyzont zainteresowań społecznych, jak i zakres oczekiwań wobec rządzących. Państwa narodowe tracą swój monopol na zarządzanie sprawami publicznymi. Obok nich w przestrzeni transnarodowej coraz lepiej odnajdują się organizacje międzynarodowe, które znacznie skuteczniej niż pojedyncze

---

<sup>29</sup> J. Ruzkowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 210–217.

<sup>30</sup> Szerzej zob.: K. Tomaszewski, „Dyplomacja” regionów – nowy instrument promowania interesów wspólnot terytorialnych w Europie, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2006, nr 6, s. 73–97.

rządy radzą sobie z udzielaniem odpowiedzi na oczekiwania obywateli, m.in. w zakresie kreowania nowych możliwości podejmowania zatrudnienia w wymiarze ponadnarodowym (np. swobodny przepływ osób w ramach jednolitego rynku Unii Europejskiej), ochrony środowiska naturalnego (np. działania podejmowane w ramach Protokołu z Kioto) czy w odniesieniu do kwestii zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa (np. działania podejmowane w ramach ONZ czy NATO). Taka sytuacja nie dezawuuje wprawdzie roli państwa narodowego, ale jedynie potwierdza fakt, że jako pojedynczy podmiot polityczny ma ono coraz mniejsze znaczenie we współczesnym świecie również dla swoich obywateli. Oczekują oni bowiem – przede wszystkim – skuteczności ze strony władzy politycznej, a ta jest możliwa tylko dzięki uczestniczeniu państwa w odpowiednich sojuszach i organizacjach międzynarodowych, które stanowią odpowiedź na wyzwania globalizacji<sup>31</sup>.

## Podsumowanie

Konkludując, należy zauważyć, że globalizacja wywiera poważny wpływ na uczestników relacji politycznych i gospodarczych współczesnego świata. Powoduje ona konieczność przewartościowania dotychczasowych metod postępowania oraz wiąże się z potrzebą wypracowania nowych mechanizmów rządzenia, a także inkorporowania w te mechanizmy aktorów, którzy w nowych warunkach politycznych zyskują na znaczeniu i oczekują, że ewoluujący system polityczny (czy to narodowy, czy system polityczny *sui generis* Unii Europejskiej) uwzględni ich głos oraz pozwoli zmanifestować ich specyficzne potrzeby i oczekiwania. Proces ten ma niewątpliwie charakter ewolucyjny i długofalowy, a zmiany, które zachodzą w trakcie jego trwania, są ściśle związane ze specyfiką zjawisk politycznych i gospodarczych.

## STRESZCZENIE

Procesy międzynarodowej integracji politycznej i gospodarczej oraz globalizacji przyczyniają się do powstawania nowych wyzwań w odniesieniu do problematyki rządzenia w przestrzeni globalnej. Zachodzi swoista ewolucja tradycyjnego modelu

<sup>31</sup> Zob. V.A. Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010, s. 20 i n.

rządzenia oraz transformacja tradycyjnej sceny politycznej. Rządzenie jest coraz częściej postrzegane przede wszystkim w kategoriach skuteczności, która mierzona jest osiąganymi efektami projektów realizowanych przez władze polityczne. Wobec tego najważniejszymi problemami przestrzeni transnarodowej pozostają: niwelowanie deficytu demokratycznego, koordynacja działań w okresach kryzysów gospodarczych oraz partycypacja obywateli w procesach decyzyjnych.

*Krzysztof Tomaszewski*

#### CHALLENGES OF GLOBALIZATION IN THE CONTEXT OF TRANSNATIONAL GOVERNANCE

Processes of international political and economic integration and globalization contribute to the emergence of new challenges with regard to the issue of governance in the global space. There is an evolution of the traditional model of governance and a transformation of the traditional political spectrum. Governance is increasingly seen primarily in the terms of efficiency, which is measured by the achieved effects of the projects implemented by the political authorities. Therefore, there are the most important problems of transnational space as follows: bridging the democratic deficit, the coordination of activities in the periods of economic crises and the participation of citizens in decision-making processes.

**KEY WORDS:** *globalization, governing, governance, european union*

#### **Bibliografia**

- Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 2000.
- M. Koenig-Archibugi, *Mapping Global Governance*, [w:] D. Held, A. McGrew (eds.), *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, Cambridge 2002.
- M. Pietraś, *Globalizacja jako proces zmiany społeczności międzynarodowej*, [w:] M. Pietraś (red.), *Oblicza procesów globalizacji*, Warszawa 2002.
- R.A.W. Rhodes, *The new governance: Governing without government*, „Political Studies” 1996, nr 44.
- M.D. Schachter, *Civil Society and Globalization: The Investigation of Contested Concepts*, [w:] M.D. Schachter (ed.), *The Revival of Civil Society: Global and Comparative Perspectives*, Basingstoke 1999.

- V.A. Schmidt, *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*, Paris 2010.
- J.A. Scholte, *Beyond the Buzzword: Towards a Critical Theory of Globalization*, [w:] E. Kofman, G. Youngs (eds.), *Globalization: Theory and Practice*, London 1996.
- K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Kraków 2007.
- K.A. Wojtaszczyk (red.), *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Warszawa 2009.