

Marta Witkowska

Ewaluacja grantu Narodowego Centrum Nauki pt. *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*

SŁOWA KLUCZOWE:

*rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej, legitymacja demokratyczna,
rozliczalność, wielopoziomowość*

STUDIA I ANALIZY

Przedmiotem artykułu jest ewaluacja opublikowanych wyników badań prowadzonych w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki pt. *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, 2011/01/BHS5/03268, w tym w szczególności jednego numeru czasopisma „Studia Politologiczne” 2013, nr 27, *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, o objętości 315 stron, oraz publikacji w języku angielskim *The Procesess of Transnational Governance*, (red.) Agnieszka Rothert, wydanej przez Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2014, liczącej 206 stron.

Problematyka rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej jest aktualna i istotna z punktu widzenia nauki o polityce. Recenzowane publikacje stanowią autorską, oryginalną próbę przybliżenia koncepcji rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej w wymiarze wielopoziomowym. Zespół uczestniczący w projekcie analizą objął m.in. Unię Europejską jako wielopoziomową strukturę oraz powiązania między poziomem narodowym, w tym władzą publiczną, poziomem subnarodowym, w tym władzą lokalną i regionalną oraz poziomem transnarodowym reprezentowanym przez poszczególne jednostki działające ponad granicami narodowymi, organizacje pozarządowe, a także innych aktorów pozapaństwowych. Celem ocenianego projektu było ustalenie najważniejszych mechanizmów rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej wraz z oceną ich funkcjonowania w wymiarze normatywno-instytucjonalnym, pod względem

demokratyczności, legitymizacji, rozliczalności, w kontekście globalizacji i europeizacji, w kontekście rozszerzania Unii Europejskiej i statusu obywatelstwa Unii Europejskiej, a także w aspekcie wdrażania ponadnarodowego prawa i polityk na poziomie narodowym. Pożądanym efektem prowadzonych badań była projekcja optymalnego modelu rządzenia w kontekście mechanizmów ponadnarodowego rządzenia.

O oryginalności recenzowanych publikacji przesądza kilka wartościowych elementów. Pierwszym z nich jest spistość opracowań, prezentujących zbiorowe wyniki badań prowadzonych przez zespół kilkunastu autorów, pracowników głównie Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Pierwszą publikacją jest cały numer czasopisma naukowego „*Studia Politologiczne*” 2013, nr 27, *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*. W czasopiśmie opublikowano jedenaście artykułów. Podobnie jedenaście artykułów opublikowano w anglojęzycznej monografii, ale są one różne od tych w języku polskim.

Po drugie, całość przeprowadzonego badania cechuje logiczna konstrukcja. Wyniki zostały uporządkowane oraz poprzedzone częścią teoretyczno-metodologiczną opublikowaną w czasopiśmie. Pogłębione rozważania wraz z podsumowaniem osiągniętych efektów znajdują się w anglojęzycznej publikacji, którą należy traktować jako kolejną część prezentacji wyników badań. W efekcie powstały dwie spójne monografie. Poniżej omówione zostaną jedynie wybrane artykuły z czasopisma i publikacji anglojęzycznej.

Po trzecie, oceniane publikacje wypełniają ważną lukę w rynku wydawniczym, jaką jest brak spójnej monografii, porządkującej i wyjaśniającej zagadnienia rządzenia (*governance*), w tym zwłaszcza rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Jednocześnie zastosowano do tego najnowsze podejścia teoretyczne, objaśniając je na tle dotychczasowego kanonu rozumowania, postrzegania rządzenia ponadnarodowego i wielopłaszczyznowego uosabianego przez Unię Europejską.

Kolejnym walorem prezentowanych publikacji jest aspekt dydaktyczny i upowszechniający wiedzę. Na szczególną uwagę zasługują precyzyjne rozważania dotyczące zasadności doboru teorii i metod badawczych, problemów i hipotez badawczych oraz inne niezbędne elementy warsztatu badacza zawarte w każdym z ocenianych artykułów. Kolejni autorzy nawiązują do wyników pozostałych badaczy. Całość należy określić jako wzorcowo rozplanowane badania.

W artykule otwierającym publikację wyników badań w czasopiśmie pt. *Rządzenie w przestrzeni transnarodowej* zawarto opis najważniejszych pojęć oraz konceptualizację badania. Istotne dla całego projektu jest ujęcie sys-

temowe i traktowanie opisywanej rzeczywistości w kategoriach systemu politycznego. Umożliwia ono dostrzeżenie wzajemnych relacji i zależności między systemem a jego otoczeniem oraz zmian w obrębie analizowanego systemu. Po pierwsze, zmiany obserwowane były jako rozciąganie się przestrzeni politycznej w wymiarze terytorialnym określane mianem transgraniczności lub deterytorialności. Po drugie, poszukiwano potwierdzenia dla efektu wielosektorowości czy prywatyzowania się władzy w wyniku włączania w procesy rządzenia aktorów spoza ośrodka władzy, aktorów pozapaństwowych, transnarodowych, publicznych i prywatnych. Po trzecie, dociekania służyły wyjaśnieniu zjawiska rosnącej decentralizacji oraz krzyżowania się i nakładania ośrodków władzy określanych mianem policentryczności, dezagregacji czy też „nowego średniowiecza”.

Z powodów metodologicznych, w nowatorskich badaniach autorka pierwszego omawianego artykułu zaproponowała konieczność rekonfiguracji przestrzeni politycznej. Podlega ona bowiem oddziaływaniu rzeczywistości sieciowej technologii komunikacyjnej, złożoności wynikającej ze zderzeń globalizacji z lokalizacją, centralizacji z decentralizacją oraz integracji z fragmentacją. Wszystko to prowadzi do deterytorialności, czyli zerwania z determinizmem geografii polityczną i społeczną. Autorka sugeruje, że porządek świata należałoby postrzegać w kategoriach wyłaniającej się struktury i procesów o charakterze „postmiędzynarodowym”. Charakteryzuje się on rozproszeniem władzy, sieciowymi powiązaniem, interaktywnością i samoorganizacją. Pojęcie rządzenie jest używane dla opisu procesów negocjacji, interakcji i współdziałania pomiędzy wieloma poziomami jednostek decyzyjnych zachodzących w obrębie złożonej sieciowej struktury. Rządzenie opiera się na systemie zasad, na mechanizmach sterowania i koordynacji służących wykonywaniu władzy publicznej i warunkujących funkcjonowanie całego złożonego organizmu – systemu.

Kolejne artykuły omawianej publikacji zajmują się analizą wyznaczonych wąskich obszarów rządzenia w różnych jego płaszczyznach i ujęciach. Przykładowo artykuł pt. „Rządzenie demokratyczne w przestrzeni ponadnarodowej” analizuje wyróżnione wcześniej zmiany w obrębie systemu w wymiarze demokratycznym. Autorka skoncentrowała się na efekcie rozpowszechniania zasad i mechanizmów demokracji. W ujęciu ponadnarodowym proces demokratyzacji zachodzi w kierunku z dołu do góry. Polega on na przenoszeniu demokratycznych rozwiązań funkcjonujących w obrębie państw, na poziomie narodowym, na poziom ponadnarodowy poprzez uwzględnienie nowych uczestników, problemów i potrzeb w postaci nowych mechanizmów i praktyk. Autorka zastanawia

się nad przyszłością demokracji w tych nowych warunkach ponadnarodowej przestrzeni politycznej. W artykule udzielona zostaje odpowiedź na pytanie o sposób zachowania najistotniejszych założeń demokracji, przy ograniczeniach wynikających z charakteru rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Efektem wysiłków rozważań teoretycznych i empirycznych jest opisanie nowego modelu demokratycznego sprawowania władzy, dokonującego przewartościowania rozumienia pojęć demokratycznych i proponującego zastosowanie nowych mechanizmów i sposobów rządzenia.

W kolejnym artykule zatytułowanym *Wielopoziomowe rządy w przestrzeni ponadnarodowej – charakterystyka w kontekście globalizacji i europeizacji*, autorka po konceptualizacji pojęć i teorii oraz określenia odpowiedniego metodologicznego podejścia do wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej odpowiada na pytania o związek wielopoziomowego rządzenia z globalizacją i europeizacją oraz o wpływ tego rządzenia i jego konsekwencji na jednostki, na obywateli. Ponadto autorka poddaje w wątpliwość zagadnienie, że wielopoziomowe rządy w przestrzeni ponadnarodowej, będące efektem ubocznym procesów globalizacji i europeizacji, jest nakierowane na realizację interesów obywateli. Sugeruje, że rządy to nie musi być nastawione na określony rezultat, może być wynikiem procesów i relacji, w których obywatele zyskują platformę komunikacyjną i możliwość lepszej realizacji swoich interesów.

Problemem deterytorialności i inkorporacji nowych aktorów do mechanizmów rządzenia zajął się autor kolejnego artykułu pt. *Problemy globalizacji w kontekście ponadnarodowego zarządzania*. Wskazuje on, że państwo przestało być głównym adresatem postulatów oraz, że pojawiły się nowe formy oddziaływania politycznego i artykulacji interesów. Przykładowo, regiony, mające dotychczas status wewnętrznych jednostek podziału terytorialnego, zyskały nową, ważną rolę grup zorganizowanego interesu, które w świadomy i zorganizowany sposób budują swoje strategie oddziaływania w mechanizmach rządzenia ponadnarodowego. Unia Europejska jest dla autora przykładem empirycznej weryfikacji stawianych hipotez odnoszących się do wielopoziomowego rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Jest ona zagregowanym środowiskiem dla występowania rozbieżnych interesów oraz wielkości i różnorodności podmiotów zaangażowanych w politykę. Co potwierdza zachodzenie zdefiniowanego w pierwszy artykule efektu wielosektorowości czy prywatyzowania się władzy. Ponadto autor wskazuje na potwierdzenie występowania zależności sieciowych i odejścia od definiowania władzy w tradycyjny

sposób (*government*) i zastąpienia tego terminu mianem zarządzania (*governance*). Wykorzystanie nowego pojęcia pozwala na przeniesienie akcentów z potrzeby poszukiwania centrum decyzyjnego na sferę relacji i koordynacji stosunków międzynarodowych.

Zjawiskiem włączania w mechanizmy rządzenia ponadnarodowego nowych aktorów, którzy zyskują w nowych warunkach politycznych nowe znaczenie i oczekują, że ewoluujący system polityczny uwzględni ich oczekiwania oraz pozwoli manifestować ich specyficzne potrzeby i postulaty zajęło się kolejno dwu autorów. Są to artykuły pt. *Udział grup interesu w rządzeniu transnarodowymi* oraz *Podejście transnarodowe w badaniach nad procesami politycznymi zachodzącymi w Unii Europejskiej*. W zmieniających się warunkach funkcjonowania systemu, jakim są Unia Europejska czy społeczność międzynarodowa, tworzy się miejsce na zwiększającą się aktywność transnarodowych podmiotów i wywieranie przez nie wpływu na procesy polityczne w przestrzeni ponadnarodowej. Podmiotami transnarodowymi nazywamy grupy społeczne czy struktury jak partie polityczne, związki zawodowe, ruchy społeczne, grupy zawodowe, związki biznesu czy korporacje, które podjęły aktywność w środowisku międzynarodowym, rozwijając z poziomu narodowego sieci działające ponad strukturami państwowymi. Procesy transnarodowe przebiegają w różnych fazach mechanizmów rządzenia ponadnarodowego, nie mają charakteru regularnego, a raczej akcesoryjny i akcydentalny. Podmioty transnarodowe są w tych procesach w różny sposób powiązane z podmiotami z różnych poziomów systemu. Przykładowo możliwe są bezpośrednie interakcje pomiędzy subnarodowymi podmiotami w obrębie ich grupy, jak np. grup interesu regionalnego i lokalnego z subnarodową władzą, ale także całej tej grupy z aktorami ponadnarodowymi np. z instytucjami UE. Podmioty transnarodowe mogą odgrywać żywotną rolę w przepływie informacji, wiedzy, doświadczeń czy idei, co z kolei może wpływać na sposób określania interesów narodowych.

Istotny problem, ze względu na specyfikę badania zjawiska rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, poruszono w artykule pt. *Tożsamość, reprezentacja, uznanie jako atrybuty legitymizowania systemu politycznego Unii Europejskiej*. Autor zaproponował rzadko stosowane spojrzenie na kwestię legitymizowania przez pryzmat podejścia konstruktywistycznego i tym wyróżnia się to badanie. Nie ma próby zestawiania rzeczywistości rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej na przykładzie Unii Europejskiej z państwem. Komparatystyka ta najczęściej dokonuje spaczenia opisywanej rzeczywistości. Natomiast autor wskazuje na multi-tożsamościową

naturę społeczeństwa europejskiego oraz na istniejące liczne kanały partycypacji obywatelskiej.

Związana z zagadnieniem legitymizowania jest problematyka rozliczalności poruszona w artykule pt. *Rozliczalność w przestrzeni ponadnarodowej: casus Unii Europejskiej*. Głównym celem tego artykułu jest omówienie specyfiki mechanizmów rozliczalności w Unii Europejskiej w warunkach rządzenia wielopoziomowego. Główną cechą tego systemu jest rozproszenie ośrodków władzy na różne poziomy i wzajemne się ich przenikanie nazwane w pierwszym otwierającym artykule policentrycznością władzy. Z koncepcją rozliczalności związane są oczekiwania, że zamiast być narzędziem kontroli władzy i zapobiegania przekraczaniu uprawnień przez rządzących, traktuje się ją jako swoiste panaceum zapewniające legitymację rządzącym, efektywność biurokracji i jakość demokracji. Autorka w artykule podjęła się rozstrzygnięcia problemu, czy przyjęte w UE mechanizmy rozliczalności sprzyjają sprawnemu rządzeniu w wymiarze ponadnarodowym czy też są jedynie kalką rozwiązań przyjętych w państwach członkowskich bez możliwości zastosowania na poziomie ponadnarodowym.

W podobnym duchu poszczególne artykuły anglojęzycznej publikacji stanowią zwartą całość, a autorzy podejmują rozważania dotyczące poszczególnych zagadnień związanych ze sferą rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej. Poruszone zostają zagadnienia rządzenia, otwartych systemów politycznych i siły w zmieniających się warunkach, emergencji rządzenia sieciowego, koncepcji demokracji i legitymacji w przestrzeni ponadnarodowej, aktualności i siły wyjaśniania koncepcji wielopoziomowego rządzenia, efektów globalizacji dla rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej, koncepcji rozliczalności i odpowiedzialności dla rządzenia wielopoziomowego, a także udziału aktorów pozapaństwowych i koncepcji obywatelstwa post-narodowego w aspekcie rządzenia ponadnarodowego.

Ostatni rozdział angielskojęzycznej publikacji stanowi podsumowanie całokształtu badań. Pierwszym stwierdzeniem jest fakt, że jest to otwarty problem, który wymaga dalszych pogłębionych badań. Jednak pojęcie rządzenia ma wysoki potencjał by uwzględnić alternatywne, inne podejście do obszarów polityki, hierarchii, instytucji politycznych, relacji i współpracy ponadnarodowej, nowej konfiguracji publicznych i prywatnych sfer. Po drugie, pojęcie rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej otwiera pole do analizy pozycji państwa w zmieniającej się, globalnej strukturze władzy. Jest to zaczątek do budowy nowych instytucjonalnych modeli łączących pojęcia związane z państwem (takie jak suwerenność,

praworządność, odpowiedzialność, partycypacja) ale wychodzących poza terytorialne, funkcjonalne czy subiektywne granice państw.

Sumując należy podkreślić, że autorzy ocenianych publikacji wykazali się erudycją, tak w warstwie faktograficznej, jak i teoretycznej, dowodząc bardzo dobrego rozeznania w podjętej przez siebie problematyce. Lektura publikacji potwierdza umiejętność dowodzenia własnych racji, jak i prowadzenia polemiki z poglądami innych autorów. Wywód jest precyzyjny i logiczny, co umożliwia prawidłową konstrukcję publikacji. Podjęty przez autorów temat jest ważny, tak w płaszczyźnie teoretycznej, jak i poznawczej. Ważną konstatacją wynikającą ze zrealizowanego projektu jest stwierdzenie, że następuje głęboka transformacja polityczna o charakterze globalnym, jej efektem są między innymi zmiany w sferze rządzenia. Autorzy analiz jednostkowych robionych w ramach projektu oraz zaproponowana konceptualizacja teoretyczna przyczyniły się do wykazania, że zmiany zachodzące we współczesnym świecie mają charakter złożony, wielopoziomowy, wielowymiarowy i dynamiczny oraz, że sama koncepcja rządzenia w przestrzeni transnarodowej wskazuje, że konieczne jest konstruowanie nowych modeli badawczych, które zakładają i akceptują niepewność i nieokreśloność, co z kolei pozwala na zrozumienie tych elementów świata, których wcześniej nie można było pojąć.

Opracowanie ma szansę stanowić istotny wkład do badań nad rządzeniem w zmieniających się warunkach globalizacji i europeizacji określonych mianem przestrzeni ponadnarodowej.

STRESZCZENIE

Problematyka rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej jest aktualna i istotna z punktu widzenia nauki o polityce. Celem ocenianego projektu było ustalenie najważniejszych mechanizmów rządzenia w przestrzeni ponadnarodowej wraz z oceną ich funkcjonowania w wymiarze normatywno-instytucjonalnym, pod względem demokratyczności, legitymizacji, rozliczalności, w kontekście globalizacji i europeizacji, w kontekście rozszerzania Unii Europejskiej i statusu obywatelstwa Unii Europejskiej, a także w aspekcie wdrażania ponadnarodowego prawa i polityk na poziomie narodowym. Autorzy analiz jednostkowych robionych w ramach projektu oraz zaproponowana konceptualizacja teoretyczna przyczyniły się do wykazania, że zmiany zachodzące we współczesnym świecie mają charakter złożony, wielopoziomowy, wielowymiarowy i dynamiczny. Sama koncepcja rządzenia w przestrzeni transnarodowej wskazuje, że konieczne jest konstruowanie nowych modeli badawczych, które zakładają i akceptują niepewność i nieokreśloność.

Marta Witkowska

**EVALUATION OF GRANT OF NATIONAL SCIENCE CENTRE
"TRANSNATIONAL GOVERNANCE"**

The issue of transnational governance is current and relevant to political science. The aim of the project was to determine the most important mechanisms of transnational governance and evaluation of their performance in the dimension of normative-institutional, in terms of democratic legitimacy, accountability, in the context of globalization and Europeanization, in the context of EU enlargement and the status of European Union citizenship, and also in terms of implementation of transnational law and policies at the national level. The authors of the analysis unit shot in the project and proposed theoretical conceptualization helped to demonstrate that the changes taking place in the modern world are complex, multi-level, multi-dimensional and dynamic. The concept of transnational governance shows it is necessary to construct new research models, which assume and accept uncertainty and indeterminacy.

KEY WORDS: *transnational governance, democratic legitimacy, accountability, multi-level*

Bibliografia

- A. Rothert (red.), *Rządzenie w przestrzeni ponadnarodowej*, „Studia Polityczne” 2013, nr 27.
A. Rothert (red.), *The Procesess of Transnational Governance*, Warszawa 2014.