

Fritz W. Scharpf, Bob Jessop

Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie

Zarządzanie Publiczne nr 30 (4), 76-99

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wybór tekstów klasycznych

Fritz W. Scharpf

Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie z wprowadzeniem Boba Jessopa

Tekst wybrany do bieżącego wydania *Zarządzania Publicznego* stanowi ważny wkład w badania nad zarządzaniem wielopoziomowym w systemach federalnych, w kontekście krajowym i ponadnarodowym. W artykule Fritz W. Scharpf poddaje przekonującej krytyce podejścia badawcze głównego nurtu nauk o rządzeniu i zarządzaniu Unią Europejską w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, a także proponuje alternatywny zestaw koncepcji, które nie zakładają istnienia dominującego jednolitego wzoru podejmowania decyzji na szczeblu europejskim. Scharpf podkreśla, że efekty procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej to wynik interakcji między różnymi poziomami rządzenia. Jego pogląd jest obecnie powszechnie akceptowany w literaturze przedmiotu. Pomimo że czasami sprzeciw budzą szczegółowe rozwiązania zawarte w jego propozycji, to właśnie tezy tego tekstu wytyczyły dalsze kierunki badań w omawianym obszarze. Chociaż Scharpf nie był pierwszy, a na pewno nie będzie ostatnim badaczem, który wytycza nowe granice badań głównego nurtu nauk o rządzeniu, jego tekst jest znaczący, należy bowiem wziąć pod uwagę dotychczasową pozycję tego autora w obszarze nauk o administracji, szerokie spektrum rezultatów badań empirycznych wykorzystanych dla poparcia przytaczanej argumentacji, a także wpływ kierowanego przez niego centrum badawczego na edukację politologów w Niemczech. W poniższym wprowadzeniu podsumuję argumentację Scharpfa, a następnie zaprezentuję krytyczne spojrzenie na tezy jego artykułu. Najpierw jednak przedstawię samego autora oraz ułożę omawiany tekst w kontekście politycznym i historycznym.

Fritz W. Scharpf od wielu lat pozostaje jednym z najbardziej wpływowych politologów, specjalizujących się w dziedzinach prawa i nauk politycznych. Jego zainteresowania teoretyczne i praktyczne kierują się także w stronę zagadnień dotyczących administracji publicznej, federalizmu, reformy państwa opiekuńczego, rządu, polityki porównawczej oraz społecznej i politycznej reakcji na kryzysy ekonomiczne. Scharpf urodził się 12 stycznia 1935 r. w Schwäbisch Hall, niewielkim mieście w Badenii-Wirtembergii, w której mieści się kilka instytucji akademickich oraz istnieje silna baza przemysłowa firm zwanych w Niemczech *Mittelstand* (sektor małych i średnich przedsiębiorstw). W latach 1954–1959 studiował prawo i nauki polityczne na Uniwersytetach w Tübingen i we Fryburgu, uzyskując uprawnienia do wykonywania zawodu prawnika w 1959 r. Przez pewien czas, jako stypendysta Fulbrighta, przebywał w Stanach Zjednoczonych, studiując prawo i nauki polityczne na Uniwersytecie Yale, gdzie w 1961 r. uzyskał tytuł magistra prawa. Po ukończeniu praktyki w kancelariach prawnych, w 1964 r. zdał kolejny egzamin państwowy z zakresu prawa, uzyskując tytuł doktora nauk prawnych Uniwersytetu we Fryburgu. Następnie przez dwa lata był adiunktem na Wydziale Prawa Uniwersytetu Yale (1964–1965). W Chicago zetknął się z nurtem szkoły chicagowskiej, inspirowanej w obszarze prawa i ekonomii doktryną neoliberalną, bardzo odbiegającą w swoich kluczowych postulatach od niemieckiej tradycji ordoliberalizmu. Przyczyniło się to do rosnącego zainteresowania Scharpfa teorią racjonalnego wyboru, z której niejednokrotnie korzystał w swoich kolejnych pracach.

Po powrocie do Niemiec w 1968 r. Scharpf uzyskał tytuł doktora habilitowanego Uniwersytetu we Fryburgu, co umożliwiło mu objęcie posady profesora nauk politycznych w Konstancji, gdzie opracował interdyscyplinarny program nauczania w zakresie nauk społecznych. Tam też został członkiem zespołu projektowego odpowiedzialnego za przygotowanie koncepcji rządu i reformy administracyjnej w RFN, uwzględniającej kwestie reorganizacji rządu federalnego, w tym ponownego określenia podziału zadań w ministerstwach federalnych. Po dziesięciu latach spędzonych w Konstancji Scharpf przeniósł się do Centrum Badań Społecznych w Berlinie, ówczesnie i teraz pozostającego największym ośrodkiem analitycznym nauk społecznych w Europie. Jako profesor kierował sekcją zarządzania międzynarodowego i administracji do 1986 r. Następnie został mianowany jednym z dyrektorów Instytutu Badań nad Społeczeństwem im. Maxa Plancka, w którym Renate Mayntz (jej artykuł ukazał się w *Zarządzaniu Publicznym* w 2008 r.) piastowała od 1985 r. stanowisko dyrektora generalnego. Scharpf pracował w Instytucie do

chwili przejścia na emeryturę w 2003 r. Wykładał także gościnnie w znamienitym Science Po w Paryżu w 2001 r., w Centrum Studiów Zaawansowanych Nauk Behavioralnych w Stanford w 1987 r. oraz w European University Institute we Florencji w latach 1995 i 1999. Otrzymał wiele prestiżowych nagród za osiągnięcia naukowe i dwa doktoraty *honoris causa*.

W trakcie długiej kariery naukowej zainteresowania Scharpfa zmieniały się. Ich ogólny kierunek można podsumować jako przesunięcie od administracji publicznej, na co od początku miało wpływ jego wykształcenie w zakresie prawa i nauk politycznych, poprzez wzrastające zainteresowanie problemami podejmowania decyzji i organizacji w sytuacji rosnącej kompleksowości społecznej, a na problematyce kryzysu gospodarczego w Europie Zachodniej i reformie państwa dobrobytu kończąc. Ugruntowane zainteresowanie rządem wielopoziomym i współzarządzaniem, początkowo niedefiniowanym takimi terminami, stanowi kluczowy aspekt jego pracy nawet wtedy, gdy zmianie ulegały konkretne problemy badawcze i narzędzia teoretyczne wykorzystywane na potrzeby tych badań. Scharpfa ciekawiły także problemy odnoszące się w sposób ogólniejszy do zjawiska rządzenia, ujmowane w aspekcie podejmowania decyzji w sytuacjach kompleksowej i wzajemnej współzależności – tematu analizowanego od wielu lat w tekstach klasycznych prezentowanych na łamach kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*.

Ważnym osiągnięciem Scharpfa z czasów jego pracy w Centrum im. Maxa Plancka jest dwutomowa praca *Welfare and Work in the Open Economy* [Dobrobyt i praca w gospodarce otwartej] (Scharpf, Schmidt 2000a, 2000b). Prezentuje w niej komparatywną analizę narastającego od lat siedemdziesiątych wpływu internacjonalizacji gospodarczej na zatrudnienie i opiekę społeczną. Praca powstała na podstawie wcześniejszej rozprawy Scharpfa dotyczącej tego, jak systemy socjaldemokratyczne zareagowały na kryzys lat siedemdziesiątych (Scharpf 1991). Rezultaty swoich badań podsumował w artykule, w którym analizował wpływ internacjonalizacji rynków kapitałowych i wzrastającego przepływu zasobów ludzkich, dóbr i usług na państwa narodowe, konkurujące między sobą o lokalizację inwestycji mobilnych przez zmniejszanie podatków i redefiniowanie standardów socjalnych (Scharpf 2000). W jego analizach istotną rolę odgrywa Unia Europejska, która integruje swój rynek wewnętrzny, promuje prawo o konkurencji, buduje unię gospodarczą i monetarną, wdraża Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu i realizowała inne działania, nawet przed wybuchem kryzysu w Eurolandzie w latach 2009–2010.

Niektóre z wymienionych powyżej kwestii znalazły się w omawianym artykule, powstałym na bazie wcześniejszej książki Scharpfa z 1999 r.: *Governing in Europe: Effective or Democratic?* [Rządzenie w Europie – skuteczne czy demokratyczne?]. Zidentyfikowane dzięki przeprowadzonej analizie wyzwanie dla Europy polega na tym, że unijnym instytucjom gospodarczym i politycznym brakuje legitymizacji, która wynika ze wspólnej tożsamości europejskiej, a także na tym, że stoją one w obliczu problemów koordynacji w zakresie realizacji i implementacji polityki, m.in. w obszarach zatrudnienia, edukacji i polityki społecznej. Kreśląc ten mało budujący obraz, Scharpf proponuje następnie rekomendacje dotyczące tego, jak Unia Europejska może wspierać państwa narodowe w rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów i w jaki sposób można dokonać zewnętrznego dostosowania, nie poświęcając na osiągnięcie tego celu nazbyt wielu elementów europejskiego modelu społecznego (zob. Scharpf 2002). Jego zdaniem wdrożenie tych rekomendacji spowoduje, że zarządzanie wielopoziomowe stanie się skuteczniejsze i zdobędzie mocniejszą legitymizację.

W swoich wczesnych pracach Scharpf dostrzegł podobne problemy dotyczące integracji polityki w niemieckim systemie federalnym w momencie, gdy ważniejsze decyzje polityczne wymagały koordynacji między różnymi poziomami rządzenia – zarówno w sensie koordynacji pozytywnej, kiedy podejmuje się uzgodnione działania, jak i w znaczeniu integracji negatywnej, w której aktorzy polityczni funkcjonujący na różnych poziomach rządzenia próbują uniknąć niechcianych konsekwencji podjętych decyzji, odnosząc je do poziomu znajdującego się pod ich bardziej bezpośrednią kontrolą (Scharpf 1976, 1988). Skoordynowana reakcja tego rodzaju byłaby lepsza niż dążenie do angażowania się w negocjacje, przerzucanie odpowiedzialności, korzystanie z prawa weta czy wzajemne blokowanie, które niemal zawsze nieuchronnie prowadzą do suboptymalnych efektów (zob. Scharpf 1988, 1994, gdzie autor rozważa korzyści płynące z pozytywnej i negatywnej samoorganizującej się koordynacji w porównaniu z niewidzialną ręką rynku i odgórną koordynacją imperatywną). Czas poświęcony na negocjacje i osiągnięcie wzajemnie akceptowalnych decyzji politycznych może utrudnić podjęcie zdecydowanych działań, szczególnie w obliczu kryzysów, i prowadzi prosto do wspólnej „pułapki decyzyjnej” z potencjalnym wetem i wzajemnymi blokadami. Próby wydostania się z owej pułapki dzięki wspólnej lub niezależnej odpowiedzialności politycznej okazały się bardzo trudne zarówno w Niemczech, jak i, co naturalne, w Unii Europejskiej.

W poniższym tekście Scharpf stwierdza, że kompleksowość wielopoziomowego europejskiego podmiotu politycznego nie jest odpowiednio reprezentowana w ramach konkurujących koncepcji badawczych: „międzypaństwowej” i „ponadnarodowej”. Obie koncentrują się na relacjach między państwami narodowymi a szczeblem unijnym. Scharpf podkreśla także ryzyko związane z faktem, że badania empiryczne europejskiego procesu podejmowania decyzji w gruncie rzeczy izolują się od szerszego obszaru nauk politycznych, polityki porównawczej i stosunków międzynarodowych, tworząc koncepcje specyficzne wyłącznie dla Unii Europejskiej, co utrudnia włączenie tego obszaru badawczego w ramy szerszych tradycji teoretycznych. Rozwój badań europejskich w kierunku gettoizacji lub

silosowości (tak zwykle to określać, B.J.) uniemożliwia wzajemne uczenie się poprzez wymianę myśli i idei między różnymi obszarami naukowymi oraz identyfikację elementów wspólnych i różnic w odmiennych systemach gospodarczych i politycznych. Także koncepcje holistyczne, ukazujące najistotniejsze cechy Unii Europejskiej, jako państwa lub formacji rządzenia, są nazbyt abstrakcyjne bądź unikatowe, ponieważ rzeczywistość UE jest o wiele bardziej skomplikowana, zróżnicowana i zniuansowana, odmienna w zależności od obszaru polityki, koniunktury itd. W konsekwencji prowadzą one raczej do hybrydyzacji, a nie konstruują niepowtarzalnej morfologii i dynamiki. Przeciwny tym tendencjom Scharpf wzywa do korzystania z mnogości koncepcji prostszych i uzupełniających, z których każda reprezentuje specyficzną charakterystykę pewnych podzestawów interakcji wielopoziomowych – stosownych i testowalnych w innych obszarach nauk politycznych. Scharpf sięga do istniejącej literatury przedmiotu po to, by wyróżnić cztery modele interakcji wielopoziomowej europejskiej podmiotu politycznego:

- 1) „wzajemne dostosowanie”, ustawiczny spłot interesów i polityk, w którym różne państwa narodowe poszukują sposobów osiągnięcia najlepszych rezultatów w zmiennych i kompleksowych uwarunkowaniach;
- 2) „negocjacje międzypaństwowe”, model akcentujący wszystkie zagadnienia związane z targiem o własne interesy;
- 3) obecnie dobrze znany model „współdecydowania”, z jego ścieżkami zależności, instytucjonalnym klinczem i z tendencją do osiągania suboptymalnych rezultatów;
- 4) „ukierunkowanie hierarchiczne”, na instytucje Unii Europejskiej, którym często brak legitymizacji i mechanizmów rozliczalności.

Scharpf opisuje odpowiadające tym modelom elementy i porównuje je w aspekcie potencjału rozwiązywania problemów i konsekwencji dla legitymizacji instytucjonalnej. Następnie prezentuje swoje refleksje na temat możliwych strategii radzenia sobie z niedoskonałościami każdego modelu oraz historyczne i współczesne przejawy ich funkcjonowania.

W swoim tekście Scharpf czyni wiele trafnych uwag, koncentrując się jednak na stosunkowo przestarzałych koncepcjach teoretycznych i/lub wnioskach wysnuwanych bardziej na podstawie analizy przypadku, a nie za pomocą współczesniejszych alternatyw teoretycznych. Obecnie, oprócz tradycyjnej debaty między liberalną międzypaństwowością a modelem ponadnarodowym, która odzwierciedla wczesny etap formowania zjednoczonej Europy, na pierwszy plan wysuwają się także mniej państwowocentryczne idee, takie jak „państwo sieciowe” i współzarządzanie lub rządzność (przegląd literatury na temat tych zagadnień i porównanie z wcześniejszymi teoriami zob. Jessop 2004). W tekście odnajdujemy kilka odniesień do zjawiska sieciowości stowarzyszeń, jednak brakuje odwołania do pojęcia państwa sieciowego. Scharpf przytacza pewne uwagi na temat współzarządzania, jednak nie wspomina o znaczących pracach, częściowo inspirowanych poglądami Michela Foucaulta, na temat rządzności, a właśnie te dwa podejścia teoretyczne powoduje przeformułowanie problemów rządzenia zjednoczoną Europą w relacjach z władzą publiczną i odmiennymi reżimami politycznymi. Analizę Scharpfa wzbogaciłoby uwzględnienie tych nurtów, nie pozbawiając jej przy tym skumulowanej wartości teoretycznej i wiedzy praktycznej będącej owocem jego wcześniejszych rozważań. Dziwi też tak mało odniesień, może z wyjątkiem tych *implicite*, do bogatej literatury przedmiotu, publikowanej m.in. w tekstach tłumaczonych na łamach *Zarządzania Publicznego*, a dotyczących metarządzenia lub kolibracji (zob. Dunsire 2008).

Dużo większą trudność sprawia to, że koncentracja na zarządzaniu wielopoziomowym lub współzarządzaniu prowadzi do pominięcia kompleksowości społeczno-przestrzennej organizacji. Polityczny proces podejmowania decyzji nie ogranicza się już do różnych poziomów organizacji terytorialnej, ułożonych w mniej lub bardziej spletaną hierarchię. Podejmowanie decyzji angażuje również organizację przestrzeni przepływu, dla której granice geograficzne to nowe wyzwania (można je usuwać lub wykorzystać), sieci aktorów ulokowanych w poprzek różnych hierarchicznie uporządkowanych układów lub zakresu zadań rządu oraz wzajemne powiązania między miejscami (jak np. międzynarodowe systemy sieciowe wielkich miast). Sugeruje to, że obecnie problem państwa lub rządzenia nie sprowadza się już wyłącznie do rządzenia wielopoziomowego (lub zarządzania wielopoziomowego), lecz jest elementem multi-przestrzennego metarządzenia. Inaczej mówiąc, to w coraz większym stopniu problem koordynacji działań, decyzji oraz instytucji w kompleksowej przestrzeni wielowymiarowej, a nie próba ich koordynacji w jednowymiarowej organizacji społeczno-przestrzennej. W aspekcie rządzenia interesujące jest to, że takie podejście odzwierciedla wielość aktorów i sił społecznych zaangażowanych w proces rządzenia. Niewiele podmiotów tego typu można sklasyfikować w prosty sposób jako działające wyłącznie w strukturach terytorialnych; funkcjonują one raczej we wzajemnie powiązonym spektrum, na które składa się terytorium, miejsce, skala i sieć (zob. Jones, Jessop 2010).

Bob Jessop (Lancaster University)
Przełożył Robert Chrabąszcz

Literatura

- Dunsire A. (2008). „Przechyłanie szal. Autopoieza i rządy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 2.
- Jessop B. (2004). „Multi-level governance and multi-level meta-governance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jones M.R., Jessop B. (2010). „Thinking state/space incomposibly”, *Antipode*, t. 42, nr 5, s. 1119–1149.
- Mayntz R. (2008). „O wybiórczości teorii sterowania”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3.
- Scharpf F.W. (1988). „The joint-decision trap: Lessons from German federalism and European integration”, *Public Administration*, t. 66, nr 3, s. 239–278.
- Scharpf F.W. (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Scharpf F.W. (1994a). „Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, t. 6, nr 1, s. 27–53.
- Scharpf F.W. (1994b). *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt: Campus.
- Scharpf F.W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Scharpf F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf F.W. (2000). „The viability of advanced welfare states in the international economy. Vulnerabilities and options”, *Journal of European Public Policy*, t. 7, nr 2, s. 190–228.
- Scharpf F.W. (2001). „Notes toward a theory of multilevel governing in Europe”, *Scandinavian Political Studies*, t. 24, nr 1, s. 1–26.
- Scharpf F.W. (2002). „The European social model”, *Journal of Common Market Studies*, t. 40, nr 4, s. 645–670.
- Scharpf F.W. (2006). „The joint-decision trap revisited”, *Journal of Common Market Studies*, t. 44, nr 4, s. 845–864.
- Scharpf, F.W., Schmidt V.A. (2000a). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf, F.W., Schmidt V.A. (2000b). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

W celu zapoznania się z kompletną i aktualną bibliografią, ukazującą o wiele więcej współczesnych referencji, zob. stronę internetową F.W. Scharpfa (Instytut Badań nad Społeczeństwem im. Maxa Plancka): http://www.mpifg.de/people/fs/publikation_de.html.

Zapiski o teorii zarządzania wielopoziomowego w Europie¹

Złożoności wielopoziomowej polityki europejskiej w żaden sposób nie oddaje jakikolwiek jednowarstwowy koncept teoretyczny odnoszący się do konkurujących między sobą tendencji międzypaństwowych lub ponadnarodowych. Wręcz przeciwnie, badania empiryczne dotyczące interakcji wielopoziomowych wydają się akcentować unikatowość tego zjawiska lub kreować nowe koncepcje, które najprawdopodobniej staną się przedmiotem sporów, nawet wśród europeistów, a następnie odizolują studia europejskie od innych głównych nurtów badawczych w obszarze nauk politycznych, przede wszystkim od stosunków międzynarodowych i polityki porównawczej. Trudności tego typu utrwały się w sytuacji, gdy znawcy tematu będą podtrzymywać swoje propozycje holistycznej koncepcji całościowo ogarniającej kompleksowość i z jej pomocą objaśniać polityki europejskie. Sugeruje zatem, by wyeliminować obecne konkurowanie między sobą mało ugruntowanych i kontrowersyjnych twierdzeń uogólniających i w obszarze studiów europejskich skorzystać z mnogości prostszych koncepcji lub teorii uzupełniających, z których każda ukaże specyficzną charakterystykę lub pewien fragment interakcji wielopoziomowych – a ten z kolei można dostosować do innych obszarów badawczych w naukach politycznych. W artykule przedstawiono cztery modele interakcji wielopoziomowej w polityce europejskiej: „wzajemne dostosowanie”, „negocjacje międzypaństwowe”, „współdecydowanie” i „ukierunkowanie hierarchiczne” oraz ukazano cechy tych modeli w odniesieniu do kryteriów zdolności rozwiązywania problemów, a także legitymizacji instytucjonalnej.

Słowa kluczowe: zarządzanie wielopoziomowe, wzajemne dostosowanie, negocjacje międzypaństwowe, współdecydowanie, Unia Europejska.

1. Europa wielopoziomowa – przykład różnorodności koncepcji

Unia Europejska i jej państwa członkowskie stały się wielopoziomowym podmiotem politycznym, którego charakterystyka nie jest mocno osadzona ani w dyskursie politycznym, ani w debatach akademickich, ukształtowanych przez tradycyjne pojmowanie polityk krajowych i stosunków międzynarodowych. W debatach publicznych zwykle odnajdujemy nierealistyczne oczekiwania – obawy i nadzieje – związane z tym, co można osiągnąć dzięki polityce europejskiej, połączone z brakiem wiedzy o tym, co faktycznie udało się uzyskać, a także deklaracje przeciwne „deficytowi demokracji” instytucji i procesów,

poprzez które realizowane są cele polityki europejskiej. Inaczej mówiąc, mamy do czynienia z oderwanym od realiów rozumieniem zakresu i ograniczeń zarówno potencjału instytucjonalnego, jak i legitymizacji instytucjonalnej europejskiego podmiotu polityki.

Nie stanowi to oczywiście powodu do protekcyjnego traktowania zagadnienia, ponieważ obecny stan wiedzy w obszarze nauk politycznych jest niewiele lepszy. Co prawda istnieje sporo trafnych i popartych dowodami empirycznymi definicji instytucji europejskich oraz procesu politycznego, jednak gdy przychodzi do objaśnień teoretycznych i ocen normatywnych, nadal napotykaemy na nierozstrzygnięte spory pomiędzy podejściem „neofunkcjonalnym” i „realistycznym” lub „ponadnarodowym” i „międzypaństwowym”, opisane we wstępach do niemal każdej rozprawy z tego obszaru badawczego. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest to, że instrumenty konceptualizacji, którymi dysponują subdyscypliny nauk politycznych (stosunki międzynarodowe i polityka porównawcza), nie są dopasowane do analizy interakcji wielopoziomowych.

Fritz W. Scharpf – Instytut Badań nad Społeczeństwem im. Maxa Plancka.

¹ Tekst stanowi rozszerzoną wersję wykładu wygłoszonego 30 września 2000 r. na Uniwersytecie w Uppsali z okazji wręczenia Nagrody Johana Stykke w zakresie nauk politycznych. Tytuł oryginału: „Notes toward a theory of multilevel governing in Europe”, MPIfG Discussion Paper 00/5, November 2000.

Z „międzypaństwowej” perspektywy charakteryzującej teorię stosunków międzynarodowych, która zakłada, że wyłącznie państwa narodowe są aktorami w tym obszarze, Unia Europejska jawi się jako – bardziej zinstytucjonalizowany – podgatunek w szerszym rodzaju „organizacji międzynarodowych”. Organizacje te tworzy się po to, by służyły interesom państw członkowskich; a zatem w zakresie, w jakim im się to udaje, działania takie są legitymizowane w drodze porozumienia państw członkowskich. Równocześnie są one w pełni uzasadnione konkretnymi interesami, względną siłą przetargową oraz strategią władzy (Hoffmann 1966, 1982; Garrett 1992, 1995; Moravcsik 1998). Innymi słowy, wielopoziomowa polityka Unii Europejskiej jest konceptualizowana w postaci jednopozoomowego modelu interakcji międzypaństwowych².

W odróżnieniu od perspektywy „międzypaństwowej”, badaczy polityki porównawczej cechuje charakterystyczny dla tej dyscypliny subiektywny pogląd podkreślający „ponadnarodowy” charakter UE oraz skłonność do analizy instytucji władzy w UE w podobny sposób, jak ma lub powinno mieć to miejsce w przypadku podmiotu przypominającego modele demokratycznych państw narodowych. Precyzyjniej rzecz ujmując, modele te istotnie różnią się między sobą charakterystyką normatywną i opisową, akcentującą albo rozliczalność poprzez konkurujący lub konsensualny system partyjny (Lijphart 1999), albo responsywność pluralistycznych, korporatystycznych bądź klientystycznych systemów mediacji interesów (Truman 1951; Schmitter, Lehmbruch 1979; LaPalombara 1964). Jednak w każdym z tych przypadków nacisk położony jest na interakcje między konkretnym, autonomicznym i potencjalnie wszechmocnym państwem i jego różnymi elementami. Stąd też badania normatywne będą koncentrować się na relacjach między aktorami poziomu europejskiego („ponadnarodowymi”) i jego elementami – podkreślając brak demokratycznej rozliczalności (Grevén 2000) lub istnienie

(możliwość zaistnienia) mechanizmów instytucjonalnych wspierających responsywność wobec interesów części składowych UE (Abromeit 1998; Eichener 2000; Grande 2000). Z kolei badania empiryczne będą dotyczyć znaczenia wyborów europejskich, a tym samym roli Parlamentu Europejskiego, albo kanałów gwarantujących skuteczny lobbing na poziomie europejskim, reprezentację „rozproszonych” interesów, znaczenie deklaratywnego rozwiązywania problemów w unijnej „komisjologii” i inkluzywność europejskich „sieci politycznych”, w których uczestniczą organizacje biznesowe, duże firmy, organizacje środowiskowe i konsumenckie oraz pozostałe organizacje pozarządowe zaangażowane w procesy mediacji interesów (Mazey, Richardson 1993; Pollack 1997; Joerges, Neyer 1997; Joerges, Vos 1999; Kohler-Koch, Eising 1999).

Należy zgodzić się z tym, że nasza wiedza o strukturach, procesach i efektach integracji europejskiej często bywa rezultatem rzetelnie prowadzonych badań wynikających z jednej z konkurujących ze sobą perspektyw. Jednak nieustanne spory między perspektywami „międzypaństwową” a „ponadnarodową” dowodzą, że osiągnięć tych dokonano pomimo nieodpowiedniego dopasowania założeń paradygmatycznych. Zatem, międzypaństwowa perspektywa stosunków międzynarodowych znajduje się na granicy wiarygodności, gdy próbuje wyjaśniać układy, w których aktorzy ponadnarodowi są wyposażeni w kompetencje do działania wbrew preferencjom państw członkowskich; w których państwa członkowskie poddawane są rosnącej presji ograniczeń europejskich w swoich prerogatywach sprawowania władzy; w których interakcje między obywatelami a korporacjami narastająco reguluje prawo UE oraz w których stale rośnie zakres problemów, dla jakich poszukuje się rozwiązania na poziomie UE (Burley, Mattli 1993; Jachtenfuchs, Kohler-Koch 1996; Sandholtz, Stone Sweet 1998; Schmidt 1998; Eichener 2000; Pollack 2000).

Podobnie jednak, ponadnarodowej perspektywie polityki porównawczej z trudem przychodzi teoretyzacja europejskiego podmiotu politycznego, w którym państwa członkowskie nadal wyposażone są w szeroki zakres kompetencji w obszarze sprawowania władzy; w których ograniczone kompetencje aktorów ponadnarodowych

² Co prawda „liberalna międzypaństwowość” według Andrew Moravcsika (1993, 1998) także uwzględnia moduł krajowy, w którym preferencje rządów narodowych kształtują interesy dużych producentów krajowych, jednakże nie są oni postrzegani jako samodzielni aktorzy na poziomie europejskim.

są skutkiem porozumień między państwami członkowskimi oraz w których państwa członkowskie sprawują rzeczywisty nadzór i kontrolę nad regulacjami europejskimi (Moravcsik 1998). Trudności tych nie eliminują również badania nad UE prowadzone z perspektywy komparatywno-federalistycznej (Scharpf 1988; Wessels 1990; Sbragia 1992, 1993; V.A. Schmidt 1999; Nicolaidis, Howse 2001). Co prawda, perspektywa ta sugeruje pewne modele, które mogą być reprezentatywne dla współistnienia i interakcji między odrębnymi poziomami rządzenia, jednak ich dopasowanie jest nadal wysoce niewystarczające, jeśli się założy, że europejski poziom rządzenia jest równy instytucjonalnemu potencjałowi i legitymizacji rządu centralnego w państwach federalnych³ – a jeśli taka równość nie zachodzi, modele federalne także tracą swoją moc eksplanacyjną i prognostyczną. Z przeciwnych powodów dotyczy to także perspektyw odnoszących Unię Europejską do modeli „rządzenia konfederacyjnego” (Wallace 1982; Lister 1996)⁴.

W obliczu owych trudności paradygmatycznych niektóre najlepsze prace na temat Europy świadomie nie odnoszą się do teorii albo usiłują strukturyzować badania za pomocą różnorodnych koncepcji innowacyjnych i metafor charakteryzujących europejski podmiot polityczny jako „kondominium”, „konsorcjum”, „fuzję” funkcji

³ Wypaczenie to jest szczególnie widoczne, w momencie gdy definiujemy perspektywę federalistyczną w odniesieniu do modelu separacji władz w Stanach Zjednoczonych. Nawet jednak gdy uznamy, że instytucje europejskie są strukturalnie podobne do niemieckiego federalizmu w modelu współdecydowania (Scharpf 1988; Sbragia 1992, 1993), to podobieństwa te są złudne. Chociaż prawodawstwo europejskie – podobnie jak najważniejsze krajowe ustawodawstwo w Niemczech – polega na porozumieniu państw członkowskich, polityczna charakterystyka interakcji wertykalnych jest znacząco odmienna, jako że legitymizacja demokratyczna i siła przetargowa rządu oraz parlamentu federalnego w Niemczech są o wiele większe niż Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.

⁴ Lister twierdzi, że: „Unia Europejska równocześnie znajduje się w szeroko rozumianej kategorii konfederacji i znacząco różni się od dotychczasowych modeli konfederacyjnych. Jest wyposażona w prerogatywy ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie, które nie istniały w poprzednich modelach, co pozwala na o wiele efektywniejsze działanie jej instytucji” (Lister 1996, s. 107).

rządzenia, strukturę „rządzenia sieciowego” itp. (Schmitter 1996; Marks et al. 1996; Wessels 1997; Kohler-Koch, Eising 1999). Ogólnie rzecz ujmując, koncepcje te biorą pod uwagę wielopoziomową naturę instytucji europejskich i procesów rządzenia, jednocześnie podkreślając ich unikatowość, a tym samym wyodrębniają teoretycznie samodzielną domenę „Badań nad Wspólnotą Europejską”. Jednak nawet w ramach tego obszaru słuszne wydaje się twierdzenie, że wiele tych nowatorskich konceptualizacji sprowadza się wyłącznie do przypadków bezpośrednio obserwowalnych, lecz nie znajdujących uznania w oczach pozostałych europeistów (Branch, Øhrgaard 1999; Sandholtz, Stone Sweet 1999), nie wspominając już o politologach zainteresowanych propozycjami teorii o szerszym zakresie stosowalności.

Wszystko to powoduje, że obecny stan wiedzy o Unii Europejskiej jawi się jako nierozwojowy i bezcelowy. Jest on nierozwojowy, ponieważ zmierza do uodpornienia badań europejskich na jakąkolwiek krytykę płynącą z innych obszarów nauk politycznych oraz wynikającą z ogólniejszych teorii tego pola badawczego, ignorując jednocześnie materiał empiryczny, powstały na gruncie coraz bardziej rozbudowanych badań dotyczących Europy. Wydaje się on także bezcelowy, ponieważ nawet jeżeli europejski podmiot polityczny jest *sui generis*, czyli nie istnieje inny układ instytucjonalny zbliżony do UE, nadal powinien on umożliwiać analizę jego instytucji i procesów politycznych, z wykorzystaniem koncepcji opartych na gruncie teorii oraz postulatów użytecznych dla polityki porównawczej i stosunków międzynarodowych. Jednak z tego, co powiedziałem dotychczas, wynika również i to, że reintegracja studiów europejskich w ramach głównego nurtu nauk politycznych nie jest możliwa poprzez tworzenie holistycznych koncepcji usiłujących porównać Unię Europejską z jakimkolwiek względnie dobrze opisanym, lecz wewnętrznie złożonym makromodelem lub typem idealnym, który dla politologów stanowi pierwszy krok w kierunku rozróżnienia systemów politycznych.

Rzeczywiście, Unia Europejska nie jest demokracją większościową ani konsensualną, lecz zarówno jej struktury, jak i procesy mediacji interesów są, ogólnie rzecz biorąc, zgodne z takimi typami idealnymi, jak pluralizm, korporatywizm

lub nawet zarządzanie sieciowe. Także struktura międzypaństwowa UE zasadniczo zgodna jest z porządkiem prawnym federacji, konfederacji lub organizacji międzynarodowej. Jednakże zamiast przedstawionego powyżej podejścia proponuję analizę mnogich koncepcji niższego szczebla, prostszych, opisujących różne sposoby rządzenia w obszarze europejskiego podmiotu politycznego, które powinny być również użyteczne jako teoretyczny moduł w badaniach nad państwem narodowym lub stosunkami międzynarodowymi. Te, które prezentuję poniżej, dotyczą relacji wertykalnych między europejskim a krajowym szczeblem rządzenia. Oczywiście mogą one, a ostatecznie powinny, być uzupełnione o inne koncepcje niższego rzędu koncentrujące się na strukturach i procesach mediacji interesów oraz na politycznych interakcjach pomiędzy aktorami publicznymi obu szczebli i ich obywatelami. W niniejszym artykule swoją uwagę kieruję jednak w stronę relacji wertykalnych, które opiszę w porządku wzmacniającym perspektywę ponadnarodową – za pomocą modeli „wzajemnego dostosowania”, „negocjacji międzypaństwowych, „współdecydowania” oraz „ukierunkowania hierarchicznego”⁵.

Ponadto, proponuję wyjaśnienie postępującej europeizacji funkcji rządzenia poprzez odniesienie jej do postulatów teoretycznych, użytecznych dla opisu i tłumaczenia podobnych zmian w federalnych państwach narodowych lub, tak jak w tym przypadku, podobnych procesów jednoczenia politycznego z udziałem państw narodowych⁶. Z tego też powodu dla mnie istotne jest to, że potencjał instytucjonalny i legitymizacja europeizacji rządzenia winny być oceniane w odniesieniu do tych samych kryteriów normatywnych, które zwykliśmy wykorzystywać dla ewaluacji instytucji rządzących.

⁵ Koncepcje te korespondują z „modelami interakcji” omawianymi w: Scharpf 1997a. Ich lista nie jest kompletna, ponieważ model „głosowania większościowego” nie odgrywa, i nie może odgrywać (Lord 1998; Scharpf 1999), tej samej głównej roli legitymizującej europejski podmiot polityczny, jaką zwykliśmy kojarzyć z władzą większości w demokratycznych państwach narodowych.

⁶ Zob. Etzioni 1965 – omawia on wczesne i wciąż przekonujące próby objaśnienia integracji europejskiej za pomocą koncepcji i postulatów odwołujących się do powszechnej stosowalności eurointegracji do procesów tradycyjnego „jednoczenia politycznego”.

2. Co powoduje europeizację?

Rozpocznę od krótkiego opisanego celów i presji politycznych, które złożyły się na postępującą europeizację funkcji rządzenia od lat pięćdziesiątych do chwili obecnej. Sprawami bezpieczeństwa europejskiego zajmuje się NATO⁷ – zgodnie z dewizą „powstrzymać Rosjan i pilnować Niemców” – a najważniejszym motywem powodującym integrację europejską była gospodarka – czy też, dokładniej rzecz ujmując, przewidywane korzyści konsumentów i producentów związane z utworzeniem ogólnoeuropejskiego rynku towarów, usług i kapitału (Moravcsik 1998)⁸.

Poszukiwanie korzyści skali w gospodarce nie tylko przyczyniło się do terytorialnego zwiększenia Wspólnoty Europejskiej z sześciu do piętnastu i więcej państw. Zjawisko to wyjaśnia również przesunięcie funkcjonalne z obszaru wolnego handlu do unii celnej i do wspólnego rynku, eliminujące krajowe bariery handlowe wewnątrz WE (Armstrong, Bulmer 1998). Ponadto, cele gospodarcze, pozostające jedyną wyraźnie akcentowaną misją jednoczenia Europy, uległy postępującej radykalizacji – przesunięciu od integracji rynków krajowych, istniejących w „mieszanych gospodarkach” państw członkowskich, w kierunku aktywnego poszerzania i doskonalenia konkurencji rynkowej. Zatem podstawową europejską funkcją rządzenia stało się dążenie do wyeliminowania państwowych subsydiów, zamówień publicznych i „przywilejów” przedsiębiorstw publicznych oraz świadczenia przez państwo dóbr i usług publicznych, postrzeganych jako zakłócających konkurencję rynkową. Wreszcie, zgodnie z tą samą logiką, uznano, że koszty transakcyjne związane z istnieniem różnych walut narodowych i kursów walutowych winny być usunięte dzięki stworzeniu unii monetarnej i wspólnej waluty (Verdun 1996, 2000; Moravcsik 1998, rozdz. 6).

⁷ Sprawy bezpieczeństwa w innych okolicznościach stanowiłyby ważny argument przemawiający za federalizacją (Riker 1964).

⁸ Nie oznacza to, że nie doceniam istotnej roli eurointegracji w procesie tworzenia warunków, w których, po raz pierwszy w historii Europy, niewyobrażalna stała się wojna między państwami europejskimi. Po usunięciu granic gospodarczych przesuwanie granic politycznych oddzielających państwa członkowskie przestało być zasadniczym celem ich polityki.

W tym miejscu nie będę omawiał teoretycznego znaczenia powyższych postulatów lub empirycznie udowodnionej skali korzyści, które formalnie mogą być związane z integracją rynku europejskiego (Kampeter 2000)⁹. Z perspektywy nauk politycznych dużo istotniejsze są wtórne skutki tego procesu. Gdy uznano, że podstawowy cel, jakim była integracja rynkowa, został osiągnięty, państwa członkowskie UE znalazły się pod presją polityczną, w rodzaju tej, która w federalnych państwach narodowych (rozpoczynających od utworzenia wspólnego rynku) skutkowałą narastającą centralizacją funkcji rządu polegającą na „poprawianiu rynku” i oddziałującej na zyski i koszty produkcji oraz, co za tym idzie, na pozycję konkurencyjną subnarodowych regionów gospodarczych. Zatem praktycznie każde państwo federalne rozpoczęło regulację istotnych gospodarczo kwestii bezpieczeństwa pracy, ochrony środowiska, prawa pracy, stosunków pracy i kwestii socjalnych, na poziomie federalnym.

W Europie tę samą presję odzwierciedlają obecne debaty na temat erozji krajowego potencjału rządu na zintegrowanym rynku, na którym przedsiębiorstwa oferują swoje produkty na obszarze całej Unii, konsumenci wybierają dobra i usługi bez względu na ich pochodzenie z konkretnego kraju należącego do UE, i gdzie właściciele kapitału mają wolność inwestowania, a firmy mogą lokować swoją produkcję w każdym obszarze geograficznym znajdującym się w UE. Ponadto, wśród państw strefy euro lokalizacja ta nie wiąże się nawet z ryzykiem różnych kursów walutowych.

W efekcie zaistniałej sytuacji, wpływ krajowych polityk oddziałujących na popyt sektorowy lub zagregowany, na przeciętne bądź sektorowe koszty produkcji i zyski pozapodatkowe nie ogranicza się już do gospodarki danego kraju.

⁹ Gospodarcze korzyści płynące z integracji być może istnieją, jednak niełatwo udowodnić to w sposób empiryczny: w trakcie kryzysu gospodarczego w latach siedemdziesiątych niewielkie kraje europejskie pozostające poza wspólnym rynkiem (np. Szwecja, Austria, Szwajcaria) radziły sobie lepiej niż Dania, Holandia i Belgia; a zaraz po ukończeniu procesów prowadzących do stworzenia jednolitego europejskiego rynku w 1992 r. państwa członkowskie weszły w fazę największej powojennej recesji (Scharpf, Schmidt 2000b).

Mogą zaistnieć pozytywne efekty zewnętrzne, np. wtedy gdy obniżenie podatków w jednym kraju kaskadowo oddziałuje na kraje sąsiednie lub kiedy podwyżka podatków od zysków kapitałowych w jednym kraju spowoduje odpływ tego kapitału do innych państw. To samo można powiedzieć o negatywnych czynnikach zewnętrznych; np. w momencie gdy duże cięcia w wydatkach socjalnych będą prowadzić do wzrostu cenowej konkurencyjności towarów krajowych kosztem innych udziałowców europejskiego rynku produktów albo kiedy podobne skutki spowoduje zamrożenie płac bądź też deregulacja rynku pracy. Co więcej, jest wysoce prawdopodobne, że takie efekty zewnętrzne będą miały konsekwencje polityczne – tak jak wówczas gdy niemieccy kierownicy ciężarówek zablokowali drogi w Berlinie w odpowiedzi na obniżkę podatków od paliwa we Francji i Holandii. W zakresie, w jakim rząd zdaje sobie sprawę z europejskiej współzależności tego rodzaju i jest w stanie na nią zareagować, dokonując wyboru odpowiedniej polityki, opisane tu funkcje rządu w gruncie rzeczy podlegają europeizacji.

3. Modele europeizacji

Istnieje jednak duża różnica jeśli chodzi o to, czy europeizacja jest jedynie rezultatem strategicznych działań podejmowanych przez rządy świadome swej współzależności – nazywanej przeze mnie „wzajemnym dostosowaniem” – czy też europeizacyjne funkcje rządu sprawowane są w modelach instytucjonalnej interakcji – wśród których wyróżniam modele „negocjacji międzypaństwowej”, „współdecydowania” oraz „ukierunkowania hierarchicznego”. W dalszej części tekstu zajmę się charakterystyką skutków przyjęcia tych modeli, odnosząc je do dwóch kryteriów ewaluacyjnych: potencjału instytucjonalnego oraz instytucjonalnej legitymizacji, przy czym oba należy rozumieć w sensie relacyjnym. Pierwsze kryterium wykorzystywane jest w celu oceny regulacji i zasad oraz struktur motywacyjnych europejskich modeli rządu w odniesieniu do określonego zakresu problemów, dla których rozwiązanie przynieść może europeizacja. Podobnie, drugie kryterium winno być wykorzystane do oceny tych europejskich

funkcji rządu, które faktycznie są skuteczne w świetle argumentacji legitymizacyjnej, powszechnie uważanej za najodpowiedniejszą dla oceny funkcji rządu na poziomie narodowym (Lord 1998). Oba kryteria powinny i mogą być omówione bardziej szczegółowo (Scharpf 1999, 2000b), lecz wierzę, że powyższy opis będzie wystarczająco jasny dla mojego dalszego wywodu.

3.1. Wzajemne dostosowanie

Modelem wyjściowym dla reakcji polityki europejskiej na wzrastającą współzależność gospodarczą jest „wzajemne dostosowanie”. W tym modelu państwa narodowe nadal prowadzą politykę dostosowawczą na szczeblu krajowym, lecz czynią tak w odpowiedzi lub przewidując wybór polityki innych państw. Zatem ten rodzaj strategicznej interakcji między poszczególnymi państwami można postrzegać jako grę niekooperacyjną¹⁰. W teorii, jak i w świecie rzeczywistym istnieje oczywiście szerokie spektrum możliwych układów takiej gry. W niektórych sytuacjach oczekiwane rezultaty (bądź równowaga) strategicznych interakcji jest wzajemnie korzystna (Genschel 1997), w innych, korzyść odniosą jedni kosztem drugich, a jeszcze w innych – wszyscy przegrywają (Rapoport, Guyer 1966; Rapoport, Guyer, Gordon 1976; Scharpf 1997b). Tak samo nie można dokonać jednoznacznej oceny skuteczności rozwiązywania problemów w europejskim modelu wzajemnego dostosowania.

Co prawda ekonomiści, będący pod wrażeniem korzyści płynących z konkurencji rynkowej, powszechnie przypisują efektywność systemu społeczno-gospodarczego nie tylko konkurencji partii politycznych, lecz również układom, w których wzajemne dostosowanie zmusza państwa narodowe do wzięcia udziału w czymś w rodzaju „konkurowania systemów” (m.in. konkurowania fiskalnego lub regulacyjnego) (S. Sinn 1993; Vanberg, Kerber 1994). Nie należy jednak ignorować istotnych różnic między konkurencją przedsiębiorstw (przypuszczalnie występującą

z korzyścią dla konsumentów), konkurencją między partiami politycznymi (z korzyścią dla głosujących) a konkurowaniem samorządów terytorialnych o najodpowiedniejsze lokalizacje inwestycji – które zmierzają w kierunku korzyści dla mobilnych przedsiębiorstw, inwestorów i podatników, kosztem mniej mobilnych członków danej społeczności. Zmniejsza to potencjał realizacji przez państwa narodowe tych funkcji korygujących rynek, które zgodnie z teorią ekonomiczną, uzasadniają w pierwszym rzędzie powstawanie państw (H.W. Sinn 1994; Scharpf 1998).

Ponadto, teoria ekonomiczna wydaje się pomijać skutki demokratycznego samostanowienia, w przypadku gdy „konkurowanie systemów” powinno zapobiegać bezwarunkowemu przyjmowaniu przez państwo polityki odzwierciedlającej preferencje wyborców. Przypomnijmy sobie np. sytuację, w jakiej pewne stany USA znalazły się w pierwszych dekadach ubiegłego stulecia, kiedy nawet najbardziej „postępowe” rządy stanowe nie zdołały przyjąć ustawodawstwa federalnego ograniczającego zatrudnianie dzieci, z obawy przed utratą swojego udziału w rynku handlu między poszczególnymi stanami¹¹. Kiedy zakończył się proces tworzenia jednolitego rynku europejskiego, ta sama presja konkurencyjna ogranicza teraz państwa członkowskie w polityce fiskalnej, regulacjach stosunków pracy, polityce społecznej, w regulacjach dotyczących wpływu produkcji na środowisko naturalne oraz w innych obszarach polityk „poprawiających rynek” (Scharpf 1999). Ograniczenia te nie tylko zmniejszają skuteczność rozwiązywania problemów narodowych podmiotów politycznych, lecz również oddziałują na ich legitymizację instytucjonalną, uniemożliwiając (w innym przypadku możliwe) przyjęcie polityki odpowiadającej na manifestowane w wyborach oczekiwania elektoratu krajowego (Scharpf 2000b).

W odpowiedzi na narastające ograniczenia tego typu, państwa członkowskie próbują odejść

¹⁰ Jak już wspominałem, nawet układy, w których państwa jedynie dostosowują swoją politykę do warunków ekonomicznych, na jakie oddziałuje współzależna polityka innych państw, mogą być postrzegane jako gra niekooperacyjna (Scharpf 1997a, s. 107–112).

¹¹ W rzeczywistości, ustawodawstwo związane z pracą dzieci (wraz z innymi regulacjami dotyczącymi warunków zatrudnienia, zabezpieczeń społecznych oraz innych funkcji państwa opiekuńczego) musiało poczekać aż do 1937 r. i realizacji reform New Deal w amerykańskim porządku prawnym, które umożliwiło rządowi federalnemu przyjmowanie jednolitych regulacji obowiązujących na szczeblu ogólnopaństwowym (Skocpol 1987).

od modelu wzajemnego dostosowania do kontroli konkurencji systemów, poprzez koordynację lub centralizację funkcji rządu na poziomie europejskim. A zatem, przesunięcie funkcji rządu korygujących rynek z poziomu subnarodowego na narodowy jest powszechnie kojarzone nie tylko ze zwiększeniem potencjału rozwiązywania problemów, lecz także ze zwiększeniem legitymizacji demokratycznej. W odróżnieniu, żaden z powyższych efektów nie wystąpi, jeśli dokona się przesunięcia kompetencji z poziomu narodowego na europejski. Co więcej, w obu przypadkach istnieją zasadnicze różnice między trzema modelami instytucjonalizacji europejskich funkcji rządu, które stanowią przedmiot moich dalszych rozważań.

3.2 Negocjacje międzypaństwowe

W najniższym stadium instytucjonalizacji europeizacja opisana jest w modelu „negocjacji międzypaństwowych”. Krajowe polityki w ramach tego modelu są koordynowane i standaryzowane na podstawie porozumień zawieranych na szczeblu europejskim, jednak państwa narodowe zachowują pełną kontrolę nad procesem decyzyjnym, żadna decyzja nie jest wiążąca bez jasno wyrażonej zgody, a wdrożenie osiągniętych porozumień do prawa krajowego pozostaje pod całkowitą kontrolą państw członkowskich. Przykładem jest prowadzenie polityki wymagającej rewizji traktatów europejskich, które muszą być ratyfikowane przez każde państwo członkowskie. Poza tym, model dotyczy drugiego i trzeciego filaru UE „wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa oraz współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości w sprawach kryminalnych”. Model w zbliżony sposób stosowany jest w tych obszarach polityki pierwszego filaru, w którym Rada Europejska zobowiązana jest podejmować decyzje jednogłośnie.

Ponieważ wszystkie państwa uczestniczące w procesie decyzyjnym mają prawo weta, legitymizacja przyjmowanej w ten sposób polityki w sposób pośredni wywodzi się z legitymizacji rządów narodowych (Lord 1998)¹². Równocześnie

jednak problem potencjału rozwiązywania problemów negocjowanych polityk jest wyraźnie ograniczony do metod, które preferują obecny *status quo*, z perspektywy wszystkich państw uczestniczących w procesie. Jeżeli takich rozwiązań nie udaje się wypracować, stosowane są inne instrumenty w rodzaju uzgodnień pakietowych i płatności ubocznych, które w sprzyjających warunkach ułatwiają osiągnięcie porozumienia (Scharpf 1997a, rozdz. 6). Jednak, ogólniej rzecz ujmując, rozwiązania tego rodzaju blokują większy konflikt interesów – czyli dokładnie to, do czego państwa zdają się zdążyć w drugim i trzecim filarze, w których szczególnie istotne są kwestie suwerenności.

Jednak dla rozwiązywania problemów generowanych przez konkurencję fiskalną i regulacyjną zintegrowanych gospodarek europejskich model negocjacji międzypaństwowych nie wydaje się obietnicą objaśnienia wszystkich układów, w których istniejące polityki krajowe zasadniczo różnią się od siebie, lub w tych krajach, gdzie faktycznie zyskują na konkurencji. Wystarczającym dowodem na to jest niekończąca się historia harmonizacji, w drodze jednogłośniego porozumienia, opodatkowania odsetek kapitałowych bądź zysków przedsiębiorstw. Jednak rodzi się pytanie, w jaki sposób tym samym państwom udało się osiągnąć poziom integracji rynkowej, który generuje presję konkurencyjną?

3.3. Ukierunkowanie hierarchiczne

Omawiając to zagadnienie, odniosę się teraz do „ukierunkowania hierarchicznego”, modelu, w którym wszystkie kompetencje są całkowicie scentralizowane na poziomie europejskim i egzekwowane przez aktorów ponadnarodowych przy braku uczestnictwa państw członkowskich. W ramach federalnego państwa narodowego scentralizowane kompetencje tego typu w zasadzie przynależą parlamentom federalnym, radzie ministrów oraz premierowi, których legitymizacja ma charakter bezpośredni – ich rozliczenie

tylko w wyniku jednogłośnie przyjętego kolejnego porozumienia państw członkowskich. Zatem bez kolejnego porozumienia konkretne państwo nie może już odpowiednio zareagować na zaistnienie nowych okoliczności lub zmienne oczekiwania wyborców (Scharpf 1988).

¹² Mówiąc wprost, dotyczy to jedynie pierwszych porozumień odnoszących się do danego problemu. Gdy wspólna polityka zostaje przyjęta, można ją zmienić

dokonywane przed wyborcami. Jednak w Unii Europejskiej przeciwnie, funkcje realizowane bez udziału państw członkowskich nie są wykonywane przez aktorów politycznych niebędących rozliczalnymi demokratycznie. Kompetencje przynależą Europejskiemu Bankowi Centralnemu, Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości oraz Komisji Europejskiej wtedy, gdy działa ona jako strażnik traktatów europejskich, wszczynając odpowiednią procedurę w przypadku ich naruszenia przez rządy narodowe.

Ponieważ funkcje te wykonywane są bez udziału Parlamentu Europejskiego i rządów państw członkowskich, ich legitymizacja musi całkowicie polegać na wspólnym zaufaniu do autorytetu wymiaru sprawiedliwości oraz na umiejętnościach osiągania wspólnych norm, wartości i celów przez profesjonalistów (Majone 1989, 1996). W przypadku Europejskiego Banku Centralnego cele te są wyraźnie i dość wąsko zdefiniowane; oczekuje się od EBC realizacji funkcji gwaranta stabilności cen zapisanej w Traktacie z Maastricht (obecnie art. 105 Traktatu o Wspólnotach Europejskich), a niezależna władza Trybunału Sprawiedliwości i Komisji Europejskiej wywodzi się z *implicite* przyjmowanych zakresów odpowiedzialności definiowanych w drodze interpretacji Traktatu z Maastricht w trakcie stosowania jego zapisów w konkretnych postępowaniach prawnych.

Legitymizacja niedemokratyczna także odgrywa dużą rolę w demokratycznych państwach narodowych, gdzie sąd konstytucyjny, niezależny bank centralny oraz niezależne agencje regulacyjne wykonują funkcje rządzenia, do których, jak się przyjmuje, są lepiej przygotowane niż rozliczalny politycznie rząd. Jednak na poziomie krajowym taka forma legitymizacji jest inherentnie niestabilna i może łatwo być zakwestionowana w momencie, gdy nierozliczalni aktorzy przekroczą granice „permissywnego konsensusu”, od którego zależy ich władza (Bickel 1962) – w takim przypadku wybory polityczne niezależnych aktorów, a nawet ich niezależność instytucjonalna zostają narażone na uszczuplenie w drodze działań legislacyjnych lub poprawki konstytucyjnej¹³. W odróżnieniu, w Unii

Europejskiej, taki zwrot byłby o wiele trudniejszy do przeprowadzenia. Niezależność EBC, którą chronią zapisy Traktatu z Maastricht, przewyższa instytucjonalną autonomię każdego krajowego banku centralnego (Elgie 1998; Haan, Eijffinger 2000), a oparte na fundamentalnych zasadach Traktatu z Maastricht decyzje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości można zmienić jedynie w drodze rewizji postanowień Traktatu, które muszą być ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie. Ponadto ETS ustanowił zasadę „efektu bezpośredniego” i „zwierzchności”, zgodnie z którymi jego interpretacja prawa europejskiego stoi ponad regulacjami rządu, parlamentu, a nawet ponad konstytucją każdego państwa członkowskiego (Weiler 1982).

Jeśli chodzi o przedmiotowy zakres polityki, ponadnarodowe funkcje wykonywane przez Trybunał i Komisję okazały się najbardziej skuteczne w obszarach, w których można było przyspieszyć integrację gospodarczą, poprzez czytelne stosowanie jasno określonych przepisów traktatowych zakazujących tworzenia w politykach krajowych przeszkód dla wolnego przepływu towarów, dóbr, usług, kapitału i zasobów ludzkich oraz dla ograniczania wolnej konkurencji. Interpretując zasady tak rozumianej „integracji negatywnej”, Komisja i Trybunał poszły dużo dalej, niż początkowo zamierzały układające się strony na konferencjach w Messynie i Rzymie (Scharpf 1999, s. 54–62). Nadal jednak rządy państw członkowskich w dużej większości popierają cel dalszej intensyfikacji procesów integracji gospodarczej (Moravcsik 1998). Nawet gdy podczas szczytu w Amsterdamie próbowano narzucić pewne ograniczenia co do zakresu europejskiego prawa o konkurencji, to ostatecznie okazały się one dość nieskuteczne.

Jak zatem możemy ocenić skuteczność rozwiązywania problemów i legitymizację tych funkcji rządzenia, które zostały scentralizowane? Jeśli chodzi o skuteczność osiągania nałożonych lub samodzielnie określanych celów, dorobek hierarchicznych polityk przyjmowanych przez Komisję i Trybunał jest rzeczywiście imponujący: sądy

¹³ Często przywoływanym przypadkiem jest „Plan restrukturyzacji sądów” prezydenta Roosevelta opracowany w 1937 r., który spowodował, że amerykański Sąd

Najwyższy zmienił swoje stanowisko wobec regulacji antykrzysowych. Należy również pamiętać, że tak bardzo zachwalana niezależność Bundesbanku nie jest obwarowana żadnym ustawodawstwem zwykłego rządu.

krajowe powszechnie zaakceptowały zwierzchność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jako ostatecznego interpretatora prawa unijnego (Burley, Mattli 1993), a nawet niemiecki Sąd Konstytucyjny zrezygnował z przywiązania do zasady, że stanowi ostatnią instancję w kwestiach wolności obywatelskich¹⁴. W rezultacie, prawo europejskie jest rutynowo stosowane w przypadkach zwykłych i podczas rozstrzygnięcia sporów przez wymiar sprawiedliwości państw członkowskich. Ponadto, prawo to idzie dalej, jeśli chodzi o eliminowanie barier pozataryfowych dla wolnego handlu i przemieszczania się, co charakteryzuje utrwalone systemy federalne w takich państwach, jak Stany Zjednoczone, Australia lub Szwajcaria. Jeszcze bardziej znaczący jest fakt, że europejskie prawo o konkurencji jest skuteczniejsze w narzucaniu ograniczeń w pomocy publicznej udzielanej przez państwa członkowskie niż w państwach federalnych nakładających ograniczenia na rządy subnarodowe (Zürn 2000; Wolf 2000) oraz, że prawo to wymusza konkurencję w dostarczaniu usług publicznych, które w państwach narodowych zawsze wyłączano spod jurysdykcji ustawodawstwa antytrustowego i prawa o konkurencji (Scharpf 1999, rozdz. 2, 3).

Krótko mówiąc, powodem obaw nie jest brak skuteczności „integracji negatywnej”, lecz raczej zdeterminowany perfekcjonizm, w którym ideał doskonale konkurencyjnego rynku jest przedmiotem działań Komisji Europejskiej i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹⁵. To samo można powiedzieć o skuteczności Europejskiego Banku Centralnego strzegącego stabilności cen w krajach strefy euro. Pomimo niedawnego spadku wartości euro (której utrzymanie nie jest wyrażonym *explicit*e celem EBC), jego kurs wewnętrzny pozostaje wyraźnie stabilny w porównaniu z ubiegłymi dziesięcioleciami i nawet w Niemczech niemal historyczne obawy dotyczące rezygnacji ze stabilnej marki na rzecz podatnego na inflację euro wydają się nie mieć już miejsca. Gdyby w ogóle

kwestionować skuteczność europejskiej polityki monetarnej w rozwiązywaniu problemów, wątpliwości wzbudzają jedynie obszary, w których (w odróżnieniu od *explicit*e określanych zapisów Traktatu z Maastricht) stabilność cen nie jest uznawana za jedyne kryterium sukcesu.

Co zatem z legitymizacją scentralizowanych europejskich funkcji rządzenia? Warte podkreślenia jest to, że obawy dotyczące europejskiego deficytu demokracji rzadko odnoszą się do tych obszarów polityki, w których Komisja Europejska i ETS nadzorują zasady integracji negatywnej bez udziału państw narodowych, a nawet Parlamentu Europejskiego. Ponieważ polityki te prowadzi się w formie działań prawnych, są one w większości akceptowane i mocno popierane z niechętnym szacunkiem¹⁶, którym zarówno zwycięzcy, jak i przegrani zdają się darzyć decyzje sądu na poziomie krajowym. Inaczej mówiąc, ponadnarodowa polityka rynkowa przyniosła korzyści nie tylko w wyniku dominującej w świecie akademickim i w mediach doktryny neoliberalnej oraz idei promujących wolny handel, lecz również zwyczajowego poszanowania dla instytucji prawa i na skutek swego rodzaju kredytu legitymizacji udzielonego sądowym interpretacjom, a zawartego w demokratycznych konstytucjach państw członkowskich.

Nie jest tak, a może jeszcze nie jest, w przypadku polityki monetarnej EBC – głównie dlatego, że poszczególne państwa członkowskie były bardzo zróżnicowane w zakresie, w jakim odpolityczniono politykę monetarną i walutową przed przystąpieniem do unii monetarnej. W krajach takich jak Niemcy, w których niezależność banku centralnego ma długą tradycję, obawy budziło to, że EBC może być mniej niezależny niż Bundesbank, podczas gdy w Wielkiej Brytanii, Szwecji i Danii oraz kilku innych państwach

¹⁴ Bundesverfassungsgericht 2 BvL 1/97, 6 czerwca 2000 r.

¹⁵ Jest to oczywiście stanowisko niemieckich landów, które w trakcie nieformalnego spotkania podczas szczytu w Nicei zagroziły nawet zablokowaniem rozszerzenia UE na wschód w przypadku niewprowadzenia do Traktatu poprawek chroniących ich funkcje infrastrukturalne w obliczu europejskiej polityki konkurencyjności.

¹⁶ To może się zmienić, jako że dyskrejonalny charakter szerokiej interpretacji europejskiego prawa o konkurencji oraz brak ich legitymizacji politycznej są publicznie podkreślane przez krajowych i subnarodowych aktorów w przypadkach, gdy działania KE zderzają się z politycznie istotnymi, krajowymi lub subnarodowymi, przemysłowymi, infrastrukturalnymi i kulturalnymi obszarami interwencji. W Niemczech takie spory powodują zdwojone naciski na instytucjonalne reformy, zwiększające demokratyczną rozliczalność KE i ograniczające zakres jej kompetencji.

zasadniczą kwestią był dokładnie brak politycznej rozliczalności (Elgie 1998). Wydaje się jednak, że sprawa rozliczalności jest również przywoływana jako przejaw poważnych obaw o skuteczność rozwiązywania problemów poprzez unię monetarną (Gustavsson 2000). Jest to szczególnie istotne w krajach, które zwykły korzystać z mechanizmów dewaluacji w celu rozwiązywania poważnych problemów gospodarczych i społecznych. Jednak państwa, które należały uprzednio do europejskiego systemu monetarnego, zanim przystąpiły do unii monetarnej, nauczyły się funkcjonować w ramach ograniczeń nieakomodacyjnej polityki monetarnej i niemal sztywnych kursów walutowych. Dla nich zatem przesunięcie od twardej polityki monetarnej prowadzonej przez Bundesbank w kierunku podobnej polityki realizowanej przez EBC w aspekcie uśrednionych warunków panujących w strefie euro jest raczej szansą, a nie zagrożeniem¹⁷.

¹⁷ Potencjalnym, najbardziej poważnym wyzwaniem dla skuteczności rozwiązywania problemów przez Europejski Bank Centralny jest to, że unia monetarna nie stanowi „obszaru optymalnej waluty” i że uwarunkowania ekonomiczne oraz fazy cyklu gospodarczego mogą wyglądać odmiennie w różnych państwach. Ponieważ EBC może reagować jedynie wobec uśrednionych warunków, jego faktyczna polityka bywa albo zbyt sztywna, albo zbyt elastyczna dla gospodarek konkretnego kraju. Ten drugi problem dotyka Irlandię, w której inflacja wzrosła dwukrotnie w porównaniu ze strefą euro – w rezultacie czego jednolite nominalnie stopy procentowe przełożą się na ujemne stopy rzeczywiste dla konsumentów i inwestorów w Irlandii. W takich warunkach nie jest pewne, że ograniczenia płacowe w UE mogą polegać na studzeniu presji inflacyjnej, która tylko spotęguje niedopasowanie europejskiej polityki monetarnej (Hardiman 2000). Ponieważ skutki gospodarcze niedopasowania jednolitej polityki EBC i zróżnicowanych uwarunkowań gospodarek narodowych należy rozwiązywać środkami polityk krajowych, sztywność ograniczeń budżetowych nałożonych przez Traktat z Maastricht i przez Pakt Stabilizacyjny także mogą utrudnić skuteczne rozwiązywanie problemów. Jednak, jak najszybciej zrozumiały to kraje skandynawskie, istnieje funkcjonalny ekwiwalent rozwiązania kwestii wydatków deficytowych: Finlandia, Szwecja i Dania stworzyły znaczące nadwyżki budżetowe, które powinny umożliwić im reakcję na radykalną ekspansję fiskalną w sytuacji przyszłych załamań gospodarczych, bez naruszania jakichkolwiek ograniczeń europejskiej unii monetarnej.

Można zatem skonkludować, że dla najbardziej scentralizowanego i „ponadnarodowego” modelu rządzenia wielopoziomowym europejskim podmiotem politycznym ani skuteczność rozwiązywania problemów, ani legitymizacja nie są poważnym wyzwaniem. Jednak w porównaniu z pełnym spektrum polityk publicznych realizowanych na szczeblu krajowym w rozwiniętych systemach kapitalistycznych zasięg modelu ponadnarodowego jest istotnie ograniczony do egzekwowania przestrzegania reguł rynkowych poprzez „integrację negatywną” stosowaną przez KE i ETS oraz do kontroli kursu euro – przez EBC. Nie jest i nie może być wykorzystany do osiągnięcia korygującej rynek „integracji pozytywnej” za pomocą odgórnych rozporządzeń¹⁸. Zamiast tego, polityki, które mogą skutecznie zapobiegać negatywnym konsekwencjom konkurencji fiskalnej i regulacyjnej, zależą od regulacji „politycznych” oraz dyrektyw i decyzji, które można przyjąć jedynie z udziałem rządów państw członkowskich.

3.4. Współdecydowanie

Model współdecydowania łączy aspekty negocjacji międzypaństwowych oraz centralizacji ponadnarodowej. Stosowany jest w większości obszarów „pierwszego filara”, który obejmuje kompetencje UE w zakresie „tworzenia rynku”, jak i „korygowania rynku”. W tym przypadku ustawodawstwo europejskie zależy zasadniczo od inicjatyw Komisji Europejskiej, które muszą być przyjęte (jednomyślnie lub większością kwalifikowaną) przez Radę Europejską i, w coraz większym stopniu, przez Parlament Europejski. W literaturze naukowej i debatach politycznych oceny potencjału instytucjonalnego i legitymizacji tego modelu są bardzo zróżnicowane – co odzwierciedla fakt, że wybór polityki zależy jednocześnie od zasobów instytucjonalnych i strategii aktorów ponadnarodowych oraz od konwergencji preferencji rządów narodowych – oba aspekty często różnią się w zależności od konkretnego obszaru polityki.

¹⁸ Wyjątkami są polityki promujące równouprawnienie płci w zatrudnianiu i zapobiegające dyskryminacji wobec pracowników-imigrantów; obydwie regulacje wywodzą się bezpośrednio z Traktatu o WE.

Jeśli państwa członkowskie jednoczą się w opozycji do inicjatyw KE lub gdy bardzo istotne interesy narodowe są znacząco odmienne, rozwiązania na szczeblu europejskim będą blokowane bez względu na zaangażowanie KE i Parlamentu Europejskiego. Jednak rola aktorów ponadnarodowych jest istotna w układach, w których interesy narodowe pozostają odmienne, lecz nie są one wyjątkowo istotne lub – co istotniejsze dla teorii niż dla praktyki – w których państwa członkowskie nie zgadzają się co do treści proponowanej polityki europejskiej, lecz mimo to popierają wypracowanie wspólnego rozwiązania wobec istniejącego *status quo*.

W takich uwarunkowaniach – które analitycznie może ilustrować gra „wojna płci” – wspólne rozwiązania nadal mogą być blokowane przez międzypaństwowe targi o precyzyjniejsze określenie treści regulacji europejskich. Dlatego też kwalifikowana większość powinna być najbardziej akceptowalnym rozwiązaniem dla wszystkich państw. Równocześnie, to tu potencjał podejmowania działań europejskich najbardziej korzysta z monopolu Komisji Europejskiej na ustanawianie agendy, z rozszerzenia praw współdecydowania przynależnych Parlamentowi Europejskiemu (Tsebelis 1994), z dobrych usług reprezentantów poszczególnych krajów zasiadających w COREPER (Hayes-Renshaw, Wallace 1997; Lewis 2000) oraz z pracy „zeuropeizowanych” ekspertów krajowych w setkach komitetów przygotowujących lub doprecyzujących dyrektywy Komisji Europejskiej (Joerges, Neyer 1997; Joerges, Vos 1999).

Jednak równocześnie instytucjonalna legitymizacja procedur współdecydowania traci swój fundament „międzypaństwowy”. Zgodnie z logiką traktatów europejskich ustawodawstwo europejskie legitymizowało początkowo porozumienie demokratycznie rozliczalnych rządów narodowych. Jednak argumentacja legitymizacyjna tego rodzaju jest podważana tym bardziej, im bardziej w literaturze przedmiotu podkreśla się rolę aktorów ponadnarodowych i procedur oraz im bardziej zauważana jest przez aktorów politycznych i społeczeństwo. Jeśli faktem jest, że procedura o naruszeniu prawa unijnego wszczynana przez KE zmusza rządy krajowe do zmiany stanowiska w zasadniczych kwestiach politycznych (S.K. Schmidt 1998), że przedstawiciele krajów w COREPER konspirują na rzecz zablokowania

krajowej opozycji wobec kompromisów europejskich (Lewis 2000) i że „komitetologia” sprzyja porozumieniom między ekspertami krajowymi, którzy nie podzielają stanowiska swojego rządu (Joerges, Neyer 1997), to formalne porozumienie większości państw w Radzie Europejskiej nie ma już zbyt dużej siły legitymizacyjnej.

W rezultacie, w literaturze przedmiotu dokonano się przesunięcie środka ciężkości argumentacji legitymizacyjnej. Obecnie nacisk położony jest na otwartość europejskiego procesu podejmowania decyzji wobec pluralistycznych interesów, elastyczność europejskich sieci mediacji interesów oraz deliberatywną jakość interakcji w „komitetologii” (Jachtenfuchs, Kohler-Koch 1996; Kohler-Koch, Eising 1999; Marks, Hooghe, Blank 1996; Marks, McAdam 1996; Joerges, Vos 1999; Schmalz-Bruns 1999). Jednak bez względu na deskryptywną precyzję tych postulatów, ich perswazyjność normatywna musi opierać się na propozycji, by akomodacja interesów narodowych i jakość treści standardów europejskich mogły być legitymizacyjnym odpowiednikiem demokratycznej rozliczalności opartej na równych i powszechnych wyborach oraz na debacie politycznej. Jednak, jako że efektywność polityki europejskiej często musi być osiągnięta dzięki nieustannym „podchodom” w procesach, które są kompletnie nieprzejrzyste dla społeczeństwa (Héritier 1999), nie ma gwarancji, że wszystkie grupy interesu będą świadome tego, co dzieje się na szczeblu europejskim¹⁹. W każdym razie, w przypadku kwestii istotnych politycznie trudno jest dostrzec, jak nieformalne sieci mediacji interesów i anonimowe komisje ekspertów można uznać za satysfakcjonujący odpowiednik demokratycznej rozliczalności przedstawicieli, których mandat pośrednio lub bezpośrednio pochodzi z wyborów powszechnych opartych na formalnej równości wszystkich obywateli (Greven 2000; Weiler 1999).

W świetle tych problemów z legitymizacją być może dobrą wiadomością jest to, że historie

¹⁹ Podobne twierdzenia o legitymizacji były rozwijane przez teoretyków amerykańskiego pluralizmu (Truman 1951; Latham 1952), lecz należy przyznać, że zostały one ostatecznie odrzucone zarówno na gruncie empirycznym, jak i normatywnym (Mills 1956; Dahl 1961, 1967; Bachrach, Baratz 1963; Olson 1965; McConnell 1966; Lindblom 1977).

sukcesu, wychwalające skuteczność mechanizmów ponadnarodowych i potencjał rozwiązywania problemów polityki europejskiej (Pollack 1997; Eichener 1997, 2000), są mocno przesadzone lub przynajmniej nadmiernie uogólniane. Są trafne o tyle, o ile dotyczą konkretnego przypadku, lecz ich domena empiryczna ogranicza się do spektrum takich obszarów polityki, w których interes wspólny przesłania konflikt różnych interesów narodowych lub w których podejmowane decyzje mają niewielkie znaczenie polityczne dla całego społeczeństwa. Dotyczy to „tworzących rynek” dyrektyw harmonizujących krajowe regulacje produkcyjne²⁰ i kilku innych obszarów polityki, gdzie wspólnota interesów jest większa niż ich zróżnicowanie (Scharpf 1997a, 1999). Ale w wielu innych przypadkach rządy narodowe pozostają w pełni zdolne do blokowania decyzji europejskich, nawet jeśli zasadą ich podejmowania jest kwalifikowana większość w Radzie Europejskiej (Golub 1996a, 1996b).

Dlatego, z legitymizacyjnego punktu widzenia, wszystko wydaje się dobrze ułożone: w modelu współdecydowania UE rozwiązuje jedynie takie problemy, gdzie działanie na szczeblu europejskim wspierane jest przez szeroki konsensus złożony z rozliczalnych demokratycznie rządów narodowych, bezpośrednio wybieralnego Parlamentu Europejskiego i tych grup interesu (zorganizowanych), które są w stanie wpłynąć na określenie przez Komisję Europejską swojej agendy.

W momencie gdy taki konsensus zaistnieje, legitymizacja przyjętych tym sposobem polityk nie stanowi poważnego problemu, nawet jeśli procedury nie są zgodne ze standardami demokratycznej rozliczalności państwa narodowego. Jeżeli konsensusu nie ma, działania na szczeblu europejskim są blokowane, a problemy pozostają do rozwiązania przez państwa narodowe oraz ich instytucje i procedury, przypuszczalnie z nienaganą wiarygodnością demokratyczną. Jednak z perspektywy rozwiązywania problemów nie

jest to dobre: polityki „tworzenia rynku”, co do których w Europie istnieje zgoda, naruszają potencjał państw narodowych do przyjmowania polityk korygujących rynek, co do których w UE zgody nie ma. Niestety, ta luka w rozwiązywaniu problemów na poziomie europejskim zdaje się istnieć dokładnie w tych obszarach polityki, w których krajowe funkcje rządu są najbardziej wrażliwe w procesie konkurowania systemów.

Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest to, że układy konkurencji fiskalnej i regulacyjnej zasadniczo nie przypominają ani gry „wojna płci”, ani symetrycznego dylematu więźnia – w których powinny być możliwe przypadki porozumienia w zakresie wspólnych zasad regulujących konkurencję. Na przykład w konkurowaniu fiskalnym niewielkie kraje mogą faktycznie zwiększać swoje dochody poprzez cięcia podatkowe, których większe państwa nie są w stanie odwzajemnić bez ponoszenia olbrzymich strat (Dehejia, Genschel 1999). Asymetria podobnego typu może sprzyjać deregulacji konkurencji w innych obszarach polityki. W takich układach zwycięzcy wyraźnie nie są zainteresowani posiadaniem przewag komparatywnych zharmonizowanych przez wspólne zasady europejskie. Lecz nawet w przypadku braku asymetrii zwycięzca–przegraną, harmonizacja może być blokowana z powodu konfliktów wynikających z zasadniczych różnic politycznych państw członkowskich związanych z poziomem rozwoju gospodarczego, kulturą polityczną, strukturami instytucjonalnymi lub preferencjami ideologicznymi.

Dlatego też na regulacje środowiskowe, uznawane za konieczne w Danii, Niemczech lub Holandii, biedniejsze kraje, takie jak Grecja, Hiszpania i Portugalia, po prostu nie mogą sobie pozwolić. Nie wspominając już o państwach, które są w przededniu wstąpienia do UE. Tak samo stałoby się, gdyby UE poczyniła próby standaryzacji przepisów o transferach socjalnych i standardach społecznych usług publicznych na poziomie uznawanym za odpowiedni w krajach skandynawskich. Gdyby chodziło tylko o to, być może byłoby możliwe osiągnięcie porozumienia o względnych standardach, uwzględniających różnice w zdolności płatniczej krajów członkowskich będących na różnych poziomach rozwoju gospodarczego. Jednak choć nawet Wielka Brytania i Szwecja są w równym stopniu zamożne, nadal

²⁰ Gdy sprawy mają się inaczej – tak jak w przypadku „choroby wściekłych krów” lub żywności modyfikowanej genetycznie – państwa narodowe wydają się ponownie przejmować kontrolę, ponieważ to one, a nie anonimowi eksperci Komitetu Weterynarii KE, muszą stawić czoła fali protestów na rodzimym podwórku.

nie mogą osiągnąć porozumienia o wspólnych rozwiązaniach w zakresie państwa opiekuńczego.

Powód jest taki, że europejskie państwa opiekuńcze zaczęły bardzo rozbieżnie definiować linie podziału między funkcjami oczekiwanymi od państwa i tymi, które pozostawiają sektorowi prywatnemu; rodzinie lub rynkowi. Wszystkie one zapewniają pomoc potrzebującym, ale w Skandynawii i w kontynentalnej Europie państwo zapewnia również powiązane z zarobkami ubezpieczenie społeczne, co oznacza zabezpieczenie standardu życia dla rodzin o przeciętnych dochodach w przypadku bezrobocia, choroby, niepełnosprawności wieku podeszłego. W odróżnieniu od tego, w Wielkiej Brytanii i pozostałych anglosaskich państwach dobrobytu pracownicy z wysokimi i przeciętnymi zarobkami nauczyli się w przypadku takich ewentualności polegać na zabezpieczeniu prywatnym. Ponadto, tylko skandynawskie państwa opiekuńcze świadczą uniwersalnie usługi społeczne wysokiej jakości, uwalniając żony i matki od obowiązków rodzinnych i równocześnie zapewniając miejsca pracy w sektorze publicznym, które podnoszą poziom zatrudnienia kobiet do rekordowych rozmiarów. Natomiast w państwach anglosaskich i w Europie kontynentalnej usługi tego typu pozostawiono rodzinie lub rynkowi (Scharpf, Schmidt 2000a). Różnice o podobnym znaczeniu są także charakterystyczne dla stosunków gospodarczych istniejących w krajach UE (Crouch 1993; Ebbinghaus, Visser 2000).

Owe różnice strukturalne nie mają wyłącznej natury technicznej, lecz istotne znaczenie polityczne. Koresponduje ono z fundamentalnie odmiennymi aspiracjami państwa opiekuńczego, które można powierzchownie porównać z historyczną dominacją partii liberalnych, chadeckich i socjaldemokratycznych oraz teorią społeczną (Esping-Andersen 1990). Ponadto, i być może – co najważniejsze: obywatele wszystkich państw opierają swoje plany życiowe na ciągłości istniejących modeli i jakakolwiek próba zastąpienia ich jakościowo odmiennymi rozwiązaniami europejskimi wzbudziłaby radykalny sprzeciw. Wyborcy skandynawscy sprzeciwiliby się demontażowi pełnoobsługowego państwa opiekuńczego, tak jak wyborcy brytyjscy odrzuciliby propozycje wyższych podatków, z których finansowany byłby model skandynawski, a oba elektoraty nie

wyraziłyby zgody na niemiecki model sztywnych regulacji stosunków gospodarczych i współzarządzanie gospodarką. Krótko mówiąc, nie istnieje jeden „europejski model społeczny”, którego harmonizacja podlegałaby konwergencji (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000).

Zatem w modelu współdecydowania, państwa narodowe, rozliczalne przed krajowym elektoratem, prawdopodobnie nie mogłyby dojść do porozumienia o wspólnych rozwiązaniach europejskich dotyczących istoty państwa opiekuńczego. Nie musi to zapobiegać przyjmowaniu minimalnych standardów praw socjalnych i pracowniczych w drodze dyrektywy KE lub poprzez porozumienie osiągnięte w drodze „dialogu społecznego” najważniejszych organizacji związkowych i pracodawców (Leibfried, Pierson 1995; Falkner 1998). Jednak jako że takie standardy muszą zaakceptować wszystkie państwa członkowskie, mają one być nie tylko wiarygodne gospodarczo w najmniej zamożnych krajach członkowskich, lecz także zgodne z istniejącymi stosunkami gospodarczymi oraz instytucjami państwa opiekuńczego. Nie dziwi zatem, że tylko bardzo podstawowy poziom regulacji może zdać podwójny test tego rodzaju (Streeck 1995, 1997) – co powoduje, że podczas gdy są one przydatne w podnoszeniu minimalnego poziomu opieki socjalnej w krajach anglosaskich i w Europie Południowej, nie przyczyniają się zbytnio do obniżenia presji konkurencyjnej wywieranej na bardziej rozwinięte państwa opiekuńcze Skandynawii i Europy kontynentalnej.

4. Pozostałe opcje

W obecnych uwarunkowaniach europejska polityka społeczna może jednak dokonywać interwencji (w modelu ukierunkowania hierarchicznego) przeciw dyskryminującym praktykom państw narodowych godzącym w robotników-imigrantów i w równouprawnienie płci oraz przyjmować ustawodawstwo (w modelu współdecydowania) gwarantujące minimalne standardy opieki socjalnej, które nie stanowią zagrożenia dla zdolności płatniczej państwa ani dla jego kluczowych instytucji. W tym względzie reforma instytucjonalna nie mogłaby zbyt wiele zmienić. Mając na uwadze polityczne znaczenie instytucji

państwa opiekuńczego, poszczególne kraje muszą sprzeciwić się wszelkim propozycjom, poprzez które w drodze głosowania większościowego w Radzie Europejskiej i Parlamencie Europejskim dokonuje się w tym zakresie harmonizacja zróżnicowania. To, o co chodzi, można ująć ogólniej następująco: Unia Europejska nie jest, i długo nie zostanie, demokracją większościową (Lord 1998; Scharpf 1999; Greven 2000), a jej legitymizacja instytucjonalna nie może wspierać polityk, które naruszają „permissywny konsensus” wyborców w państwach członkowskich.

Równocześnie jednak potencjał rozwiązywania problemów w UE także musi pozostać ograniczony. Wystarczał on i wystarcza do tworzenia i regulowania większego rynku europejskiego, lecz nie do europeizacji funkcji rządzenia korygujących rynek, które, na poziomie państw członkowskich, są najbardziej narażone na presję konkurencji gospodarczej. Dlatego państwa członkowskie muszą zmagać się z presjami tego rodzaju w drodze „wzajemnego dostosowania”. To, co wymaga przetrwania rozwiniętego modelu europejskiego państwa opiekuńczego, jest przedmiotem nieustannych sporów w debatach publicznych i analizach naukowych, a tym nie zajmowałem się w niniejszym artykule (Scharpf, Schmidt 2000a, 2000b). Nie ulega wątpliwości, że globalizacja gospodarcza, a przede wszystkim europejska integracja gospodarcza i unia monetarna pozbawiły państwa narodowe wielu opcji wyboru polityki, którą mogły wdrażać i wdrażały w ubiegłych dekadach, po to by osiągnąć i utrzymać pełne zatrudnienie, przy wysokim poziomie opieki socjalnej. Ponadto, intensywna konkurencja na międzynarodowych rynkach produktów i zwiększona mobilność kapitału wywierają presję na zmniejszanie płac, jak i podatków oraz tych regulacji, które mogą spowodować zwiększenie jednostkowych kosztów produkcji lub zmniejszyć zyski postpodatkowe. Rządy narodowe i związki zawodowe, które ignorują te presje międzynarodowe, zapłacą za to, jeśli chodzi o słabszy wzrost gospodarczy i zmniejszenie liczby miejsc pracy. Jednocześnie, państwa narodowe będące członkami unii monetarnej straciły kontrolę nad stopami procentowymi i kursami wymiany walut, deficyt sektora publicznego ograniczany jest zapisami Paktu Stabilizacyjnego, a subsydia publiczne

objęte zostały ścisłym nadzorem europejskiego prawa o konkurencji.

Pozostają jednak ograniczenia. Zmniejszają one, lecz nie wykluczają roli wyborów strategicznych i nie determinują efektów. Istnieje przynajmniej kilka krajów europejskich – np. Dania wśród skandynawskich państw opiekuńczych, Holandia w Europie kontynentalnej i Portugalia na południu – które znalazły sposoby na osiągnięcie lub utrzymanie wysokiej wiarygodności ekonomicznej, nie kosztem stanu zatrudnienia i aspiracji państwa opiekuńczego lub uciekania się do innych pomysłów – takich jak dewaluacja – które zadziałają jedynie wtedy, gdy inni nie pójdą w nasze ślady (Scharpf, Schmidt 2000a; Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000). Jednak nie wszystkie opiekuńcze państwa narodowe pozostały wiarygodne gospodarczo, a wiele z nich boryka się z destruktywnymi konfliktami społecznymi dotyczącymi cięć podatkowych, oszczędności w wydatkach socjalnych i deregulacji zatrudnienia.

W takich warunkach nie ma powodu zadawać pytania, czy UE – która wygenerowała powyższe problemy w swoich państwach członkowskich, nie będąc w stanie bezpośrednio stawić im czoła – może jednak odegrać pozytywną rolę w ułatwieniu tworzenia strategii skutecznie rozwiązujących te problemy na poziomie krajowym. W mojej wcześniejszej pracy (Scharpf 1999, rozdz. 5), omówiłem dwa takie rozwiązania – określenie i wdrożenie standardów „nieuczciwych regulacji i konkurencji podatkowej” przez Komisję Europejską i Trybunał Sprawiedliwości oraz to, co nazywam „subeuropejską koordynacją”. W międzyczasie, pierwsza z sugestii stała się bardziej realistyczna wraz z orędziem komisarza Montiego, w którym analizuje on dotychczasowe wybiórcze koncesje podatkowe poddane regułom stosowanym w przypadku zakłócenia konkurencji za pomocą dotacji państwowych.

Drugi pomysł może mieć szansę realizacji, jeśli obecnie trwająca Konferencja Międzyrządowa faktycznie zliberalizuje przepisy o „Bliższej współpracy” jak zatytułowany jest rozdział VII Traktatu o UE. W takim przypadku jest możliwe, że grupy państw o podobnych instytucjach państwa opiekuńczego i stojące w obliczu podobnych problemów mogłyby wykorzystać machinę UE i jej usługi w celu harmonizacji swoich polityk społecznych. Niestety, ostatnie debaty ponownie

wywołały jednak widmo „awangardy” państw członkowskich zmierzających w kierunku integracji politycznej i przyznania innym krajom statusu państwa drugiej kategorii. Mając na uwadze dekady niezrozumienia i obaw towarzyszących „zróżnicowanej integracji” w „Europie rozmaitych geometrii”, „Europie różnych prędkości”, „Europie dwupoziomowej”, „Europie *à la carte*”, „Europie kręgów koncentrycznych” lub w „trzonie Europy” (Ehlermann 1984, 1998; Giering 1997; Walker 1998; Búrca, Scott 2000), w momencie gdy piszę te słowa (październik 2000 r.), nie ma zbyt dużych nadziei na to, że skrajnie restryktywne regulacje przyjęte podczas obrad w Amsterdamie mogą zostać zasadniczo zliberalizowane podczas nadchodzącego szczytu w Nicei.

Jednak nawet wtedy, gdy wybiórcza harmonizacja jest poza zasięgiem, szansę na koordynację wysiłków reformatorskich mogłaby stworzyć procedura „otwartej koordynacji” – wprowadzona w nowym rozdziale zatytułowanym „Zatrudnienie” w Traktacie Amsterdamskim, a którą szczyt w Lizbonie (23/24 marca 2000 r.) zdecydował się stosować także w obszarze polityki społecznej. Jeśli chodzi o przywołane w tym miejscu koncepcje, otwartą koordynację można ułożyć gdzieś pomiędzy modelem „negocjacji między państwowych” a modelem „wzajemnego dostosowania”. Przypomina to wzajemne dostosowanie o tyle, o ile kompetencje rządu pozostaną wyłącznie na szczeblu krajowym i nadal będą je realizować rządy narodowe, pozostające całkowicie rozliczalne za swoje wybory polityki wobec elektoratu krajowego. Inaczej mówiąc, nie ma tu problemu deficytu demokracji. Równocześnie jednak krajowe wybory polityczne nie odbywają się w izolacji. Uznając, że promocja zatrudnienia jest „kwestią wspólnej troski”, państwa członkowskie zaakceptowały przywiązanie do „koordynowania swoich działań w tym względzie razem z Radą Europejską” (art. 126, II). W tym celu Rada Europejska, działając na podstawie propozycji KE, przyjmie coroczne wytyczne dla działań krajowych, państwa członkowskie przedstawią roczny raport z działań na rzecz wdrożenia wytycznych, a te z kolei będą poddane ewaluacji przez komitet stały złożony z krajowych urzędników służby cywilnej oraz przez Komisję Europejską, która może wtedy zaproponować konkretne rekomendacje Radzie Europejskiej.

Zasady te gwarantują wielopoziomowe procesy rekursywnej analizy wspólnych problemów i określania celów, samoograniczenia i autoewaluacji, połączonych ze wspólnym monitoringiem i benchmarkingiem potencjałów. Porozumienia takie wydają się możliwe, jeśli założymy, że państwa członkowskie postrzegają się wzajemnie jako zdążające w kierunku podobnych, a nie spornych celów, lecz także pozostają wolne od nacisków w definiowaniu i przyjmowaniu własnych działań, za pomocą których cele zostają osiągnięte – przypuszczalnie, jako że uwarunkowania krajowe są tak różne lub istotnie politycznie, że jednolite rozwiązania byłyby nieskuteczne lub nieakceptowalne politycznie. Zważywszy na to, że artykuł 129 *explicitie* wyklucza „harmonizację prawa i regulacji państw członkowskich” z zakresu działań, które może zaakceptować Rada Europejska, kluczowe zadania wymagane przez procedury otwartej koordynacji muszą być uzasadnione jedynie nadzieją, iż monitoring, benchmarking i przegląd podjętych przedsięwzięć może zwiększyć skuteczność krajowych polityk społecznych i polityki zatrudnienia (Ferrera, Hemerijck, Rhodes 2000, rozdz. 4).

Na poziomie teoretycznym nie jest to niemożliwe (Sabel 1995). Pozostaje jednak pytanie, czy owe obietnice „uczenia polityki” mogą być całkowicie spełnione w heterogenicznych uwarunkowaniach wpływających na problemy polityki społecznej, jak i na opcje polityczne krajów członkowskich²¹. Z tego, co powiedziałem wyżej, wynikałoby, że „otwarta koordynacja” będzie najsukcesywniejsza w przypadku, gdy aspiracje stworzenia ogólnoeuropejskich mierników

²¹ Znamienne wydaje się to, że w wytycznych zatrudnienia proponowanych przez KE i przyjętych przez Radę Europejską w Luksemburgu w 1998 r. i w latach następnych starannie unikano wszelkich kwestii, w których istniejące różnice w zakresie spuścizny politycznej oraz instytucjonalnej struktury państw członkowskich miałyby znaczenie zasadnicze, zamiast tego koncentrując się na instytucjonalnie neutralnych celach, takich jak „poprawa zatrudnienia”, „rozwój przedsiębiorczości”, „zachęcanie do adaptacyjności” oraz „wzmacnianie polityki równych szans” (Rada Europejska 12 listopada 1997 r.). W Lizbonie wprowadzono poprawki do celu zatrudnieniowego tak, aby ująć w nim „kształcenie ustawiczne” i „wzrost zatrudnienia w usługach”, a otwartą koordynację rozszerzono na cele „modernizacji opieki społecznej” i „promocję inkluzji społecznej”.

realizacji zadań są moderowane przez przyznanie, iż państwa członkowskie zasadniczo różnią się nie tylko pod względem wykorzystywanych instrumentów polityki, lecz także celów, które zamierzają osiągnąć, oraz problemów, jakie rozwiązują. W takim przypadku potencjalne korzyści płynące z koordynacji i uczenia polityki będą tym większe, im więcej krajów o podobnych problemach i kulturze politycznej uda się zachęcić do współpracy skoncentrowanej na konkretnych problemach i ich potencjalnych rozwiązaniach.

Obecnie przedwcześnie jest definitywnie orzekanie o tym, czy działania te pozostaną na poziomie symboliki politycznej i stosunków społecznych, czy też będą realnie oddziaływać na polityki krajowe²². Jednak „otwarta koordynacja” faktycznie jawi się jako potencjalnie wartościowe uzupełnienie zestawu zinstytucjonalizowanych modeli rządzenia, dostępnych w obszarze europejskiego podmiotu politycznego. Jest ona bardziej elastyczna niż współdecydowanie i negocjacje międzypaństwowe. W porównaniu z wzajemnym dostosowaniem mogłaby dostarczyć pożytecznych zabezpieczeń przeciwko niezamierzonemu „równaniu w dół” w warunkach konkurencji systemów. Jeśli państwa narodowe potraktują ją poważnie, otwarta koordynacja mogłaby stać się ważną europejską reakcją na presję wobec państwa opiekuńczego, którą powoduje integracja gospodarcza.

Konkludując: europejski podmiot polityczny to kompleksowa, wielopoziomowa konfiguracja instytucjonalna, której nie są w stanie odwzorować modele teoretyczne powszechnie używane w stosunkach międzynarodowych lub polityce porównawczej. Co gorsza jednak, jego kompleksowość zdaje się ignorować wszelkie wysiłki czynione na gruncie teoretycznym i oparte na koncepcjach holistycznych. Powyższy artykuł sugeruje, że trudności te można przezwyciężyć

dzięki podejściu modułowemu wykorzystującemu mnogość prostszych koncepcji reprezentujących różne modele interakcji wielopoziomowej, charakterystycznej dla subkategorii europejskich procesów politycznych. Próbowałem pokazać, że takie modele istnieją i że niosą konkretne konsekwencje dla potencjału instytucjonalnego oraz dla legitymizacji europejskich funkcji rządzenia. Mój ojciec twierdził (tego wątku tu nie rozwijałem), że te same narzędzia konceptualne powinny być używane do analizy subnarodowych, krajowych, transnarodowych i innych ponadnarodowych instytucji politycznych.

Przełożył
Robert Chrabąszcz

Literatura

Abromeit H. (1998). *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*. New York: Berghahn Books.

Armstrong K.A., Bulmer S.J. (1998). *The Governance of the Single European Market*. Manchester: Manchester University Press.

Bachrach P., Baratz M.S. (1963). „Decisions and nondecisions. An analytical framework”, *American Political Science Review*, t. 57, s. 632–642.

Bickel A.M. (1962). *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Indianapolis: Bobbs Merrill.

Branch A. P., Øhrgaard J.C. (1999). „Trapped in the supranational-intergovernmental dichotomy. A response to Stone Sweet and Sandholtz”, *Journal of European Public Policy*, t. 6, s. 123–143.

Búrca G. de, Scott J. (red.) (2000). *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?* Oxford: Hart Publishing.

Burley A.M., Mattli W. (1993). „Europe before the court. A political theory of legal integration”, *International Organization*, t. 47, s. 41–76.

Crouch C. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.

Crouch C. (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*. Oxford: Clarendon.

Dahl R.A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

Dehejia V.H., Genschel Ph. (1999). „Tax competition in the European Union”, *Politics and Society*, t. 27, s. 403–430.

²² Ponieważ żadna wiążąca dyrektywa nie została przyjęta na szczeblu europejskim, aktorom, którzy faktycznie odpowiadają za wybór polityki krajowej, może nie udać się aktywne zaangażowanie w realizację koordynacji. W takim przypadku zagrożenie polega na tym, że „Krajowe Plany Działań” będą jedynie kolejnym zapisem tego, co państwa narodowe czyniły zawsze, i że efekt uczenia się w trakcie deliberacji na poziomie europejskim może edukować wyłącznie polityczne „powiązania” urzędników, którzy nie dysponują skuteczną władzą w swoim kraju.

- Ebbinghaus B., Visser J. (2000). *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Macmillan Reference.
- Ehlermann C.D. (1984). „How flexible is Community law? An unusual approach to the concept of ‘Two Speeds’”, *Michigan Law Review*, t. 82, s. 1274–1293.
- Ehlermann C.D. (1998). „Differentiation, flexibility, closer co-operation. The new provisions of the Amsterdam Treaty”, *European Law Journal*, t. 4, s. 246–270.
- Eichener V. (1997). „Effective European problem-solving: Lessons from the regulation of occupational safety and environmental protection”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 591–608.
- Eichener V. (2000). *Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratietheoretische Bewertung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Elgie R. (1998). „Democratic accountability and Central Bank independence. Historical and contemporary, national and European perspectives”, *West European Politics*, t. 21, nr 3, s. 53–76.
- Esping-Andersen G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Etzioni A. (1965). *Political Unification. A Comparative Study of Leaders and Forces*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Falkner G. (1998). *EU Social Policy in the 1990s. Towards a Corporatist Policy Community*. London: Routledge.
- Ferrera M., Hemerijck A., Rhodes M. (2000). *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oeiras: Celta Editora.
- Garrett G. (1992). „International cooperation and institutional choice: The European Community’s internal market”, *International Organization*, t. 46, s. 533–560.
- Garrett G. (1995). „The politics of legal integration in the European Union”, *International Organization* t. 49, s. 171–181.
- Genschel Ph. (1997). „How fragmentation can improve co-ordination. Setting standards in international telecommunications”, *Organization Studies*, t. 18, s. 603–622.
- Giering K. (1997). „Vielfalt in Einheit – die Flexibilisierung der europäischen Integration”, w: Europa Institut Zürich (red.), *Die Europäische Union – Wesen, Struktur, Dynamik*. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Golub J. (1996a). „Sovereignty and subsidiarity in EU environmental policy”, *Political Studies*, t. 44, s. 686–703.
- Golub J. (1996b). „State power and institutional influence in European integration: Lessons from the packaging waste directive”, *Journal of Common Market Studies*, t. 34, s. 313–339.
- Grande E. (2000). „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: Rowman and Littlefield.
- Greven M.Th. (2000). „Can the European Union finally become a democracy?”, w: M.Th. Greven, L.W. Pauly (red.), *Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Gustavsson S. (2000). *What Makes a European Monetary Union Without a Parallel Fiscal Union Politically Sustainable?* Ms. Department of Political Science, Uppsala University.
- Haan de J., Eijffinger S.C.W. (2000). „The democratic accountability of the European Central Bank: A comment on two fairy-tales”, *Journal of Common Market Studies*, t. 38, s. 393–408.
- Hardiman N. (2000). *From Conflict to Coordination: Economic Governance and Political Innovation in Ireland*. Ms. Politics Department, University College Dublin.
- Hayes-Renshaw F., Wallace H. (1997). *The Council of Ministers*. London: Macmillan.
- Héritier A. (1999). *Policy-Making and Diversity in Europe. Escaping Deadlock*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmann S. (1966). „Obstinate or obsolete? The fate of the Nation State and the case of Western Europe”, *Daedalus*, t. 95, s. 892–908.
- Hoffmann S. (1982). „Reflections on the Nation-State in Western Europe today”, *Journal of Common Market Studies*, t. 21, s. 21–37.
- Jachtenfuchs M., Kohler-Koch B. (red.) (1996). *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich.
- Joerges C., Vos E. (red.) (1999). *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart.
- Joerges C., Neyer J. (1997). „Transforming strategic interaction into deliberative problem solving: European comitology in the foodstuffs sector”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 609–625.
- Kampeter W. (2000). *Lessons of European Integration*. Bonn: Friedrich Ebert Stiftung.

- Kohler-Koch B., Eising R. (red.) (1999). *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Ladeur K. (1992). „Die Autonomie der Bundesbank – ein Beispiel für die institutionelle Verarbeitung von Ungewißheitsbedingungen”, *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, t. 4, s. 486–508.
- LaPalombara J. (1964). *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Latham E. (1952). *The Group Basis of Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Leibfried S., Pierson P. (red.) (1995). *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings.
- Lewis J. (2000). „The methods of community in EU decision-making and administrative rivalry in the council's infrastructure”, *Journal of European Public Policy*, t. 7, s. 261–289.
- Lijphart A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom Ch.E. (1977). *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*. New York: Basic Books.
- Lister F.K. (1996). *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*. London: Greenwood Press.
- Lord C. (1998). *Democracy in the European Union*. Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Majone G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Majone G. (red.) (1996). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Marks G., McAdam D. (1996). „Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union”, w: G. Marks et al., *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996). „European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance”, *Journal of Common Market Studies*, t. 27, s. 63–84.
- Mazey S., Richardson J. (red.) (1993). *Lobbying in the European Community*. Oxford: Oxford University Press.
- McConnell G. (1966). *Private Power and American Democracy*. New York: Knopf.
- Mills, C. Wright (1965). *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Moravcsik A. (1993). „Preferences and power in the European Community. A liberal intergovernmentalist approach”, *Journal of Common Market Studies*, t. 31, s. 473–524.
- Moravcsik A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nicolaidis K., Howse R. (red.) (2001). *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Olson M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Painter M. (1998). *Collaborative Federalism. Economic Reform in Australia in the 1990s*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollack M.A. (1997). „Representing diffuse interests in EC Policy-making”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 572–590.
- Pollack M.A. (2000). „The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht”, *Journal of Common Market Studies*, t. 38, s. 519–538.
- Rapoport A., Guyer M.J. (1966). „A taxonomy of 2×2 games”, *General Systems*, t. 11, s. 203–214.
- Rapoport A., Guyer M.J., Gordon D.G. (1976). *The 2×2 Game*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Riker W.H. (1964). *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- Sabel Ch.F. (1995). „Learning by monitoring. The institutions of economic development”, w: N. Smelser, R. Swedberg (red.), *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- Sandholtz W., Stone Sweet A. (red.) (1998). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sandholtz W., Stone Sweet A. (1999). „European integration and supranational governance revisited: Rejoinder to Branch, Øhrgaard”, *Journal of European Public Policy*, t. 6, s. 144–154.
- Sbragia A.M. (1992). „Introduction”, w: A.M. Sbragia (red.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the „New” European Community*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Sbragia A.M. (1993). „The European Community: A balancing act”, *Publius*, t. 23, s. 23–38.
- Scharpf F.W. (1988). „The joint decision trap. Lessons from German Federalism and European integration”, *Public Administration*, t. 66, s. 239–278.
- Scharpf F.W. (1991). *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Scharpf F.W. (1997a). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview.

- Scharpf F.W. (1997b). „Introduction: The problem-solving capacity of multi-level governance”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 520–538.
- Scharpf F.W. (1998). „Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik”, *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, t. 17, s. 41–66.
- Scharpf F.W. (1999). *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf F.W. (2000a). „Institutions in comparative policy research”, *Comparative Political Studies*, t. 33, s. 762–790.
- Scharpf F.W. (2000b). „Interdependence and democratic legitimation”, w: J.S. Pharr, R.D. Putnam (red.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf F.W., Schmidt V.A. (red.) (2000a). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf F.W., Schmidt V.A. (red.) (2000b). *Welfare and Work in the Open Economy*. t. 2: *Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmalz-Bruns R. (1999). „Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats”, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*. t. 6, s. 185–244.
- Schmidt S.K. (1998). „Commission activism. Subsuming telecommunications and electricity under European competition law”, *Journal of European Public Policy*, t. 5, s. 169–184.
- Schmidt V.A. (1999). „European federalism and its encroachments on national institutions”, *Publius*, t. 29, s. 19–44.
- Schmitter Ph., Lehmbruch C.G. (red.) (1979). *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- Schmitter Ph. (1996). „Imagining the future of the Euro-polity with the help of new concepts”, w: G. Marks, F.W. Scharpf, Ph.C. Schmitter, W. Streeck, *Governance in the European Union*. London: Sage.
- Sinn H.W. (1994). „How much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition”, *Scottish Journal of Political Economy*, t. 41, s. 85–107.
- Sinn S. (1993). „The taming of Leviathan. Competition among governments”, *Constitutional Political Economy*, t. 3, s. 177–221.
- Skocpol T. (1987). „A society without a ‘state’? Political organization, social conflict, and welfare provision in the United States”, *Journal of Public Policy*, t. 7, s. 349–371.
- Streeck W. (1995). „From market making to state building? Reflections on the political economy of European social policy”, w: S. Leibfried, P. Pierson (red.), *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, DC: Brookings.
- Streeck W. (1997). „Industrial citizenship under regime competition: The case of the European works council”, *Journal of European Public Policy*, t. 4, s. 643–664.
- Truman D.B. (1951). *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Tsebelis G. (1994). „The power of the European parliament as a conditional agenda setter”, *American Political Science Review*, t. 88, s. 128–142.
- Vanberg V., Kerber W. (1994). „Institutional competition among jurisdictions: An evolutionary approach”, *Constitutional Political Economy*, t. 5, s. 193–220.
- Verdun A. (1996). „An ‘asymmetrical’ economic and monetary union in the EU. Perceptions of monetary authorities and social partners”, *Journal of European Integration*, t. 20, s. 59–81.
- Verdun A. (2000). *European Responses to Globalization and Financial Market Integration. Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany*. Houndmills: Macmillan.
- Walker N. (1998). „Sovereignty and differentiated integration in the European Union”, *European Law Journal*, t. 4, s. 355–388.
- Wallace W. (1982). „Europe as a confederation: The community and the nation state”, *Journal of Common Market Studies*, t. 21, s. 57–68.
- Weiler J.H.H. (1982). „The community system: The dual character of supranationalism”, *Yearbook of European Law*, t. 1, s. 257–306.
- Weiler J. (1999). „Epilogue: ‘Comitology’ as revolution – Infranationalism, constitutionalism and democracy”, w: Ch. Joerges, E. Vos (red.), *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford: Hart.
- Wessels W. (1990). „Administrative interaction”, w: W. Wallace (red.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter.
- Wessels W. (1997). „An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes”, *Journal of Common Market Studies*, t. 35, s. 267–299.
- Wolf D. (2000). „Regelungsbefolgung auf verschiedenen politischen Ebenen. Wird nationales Recht wirklich besser befolgt als internationales Recht?”, w: J.W. van Deth, T. König (red.), *Europäische Politikwissenschaft: Ein Blick in die Werkstatt*. Frankfurt/M.: Campus.

Zürn M. (2000). *Introduction – Law and Compliance at Different Levels*. Ms., Center for European Law and Policy, Universität Bremen.

Notes toward a theory of multilevel governing in Europe

The complexity of the multi-level European polity is not adequately represented by the single-level theoretical concepts of competing “intergovernmentalist” and “supranationalist” approaches. By contrast, empirical research focusing on multilevel interactions tends either to emphasize the uniqueness of its objects, or to create novel concepts – which are likely to remain contested even among Europeanists and have the effect of isolating European studies from the political science mainstream in International Relations and Comparative Politics. These difficulties are bound to continue as long as researchers keep proposing holistic concepts that claim to represent the complex reality of the European polity as a whole. It is suggested that the present competition among poorly fitting and contested generalizations could be overcome if European studies made use of a plurality of simpler and complementary concepts, each of which is meant to represent the specific characteristics of certain subsets of multi-level interactions – which could also be applied and tested in other fields of political-science research. The paper goes on to describe four distinct modes of multi-level interaction in the European polity – “mutual adjustment”, “intergovernmental negotiations”, “joint-decision making”, and “hierarchical direction” – and to discuss their characteristics by reference to the criteria of problem-solving capacity and institutional legitimacy.

Keywords: multilevel governance, mutual adjustment, intergovernmental negotiations, joint-decision making, hierarchical direction, European Union.