

Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego

Wyzwania dla rozszerzonej Unii
Europejskiej - przypadek Polski

Krzysztof Szczerski



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2005

Spis treści

Wprowadzenie	3
1. Pojęcie zarządzania publicznego (governance)	6
2. Wielopasmowość jako wyzwanie dla systemu politycznego	17
3. Zarządzanie wielopasmowe a przekształcenia administracji publicznej	24
4. Zarządzanie wielopasmowe a Unia Europejska	30
5. Techniki administracyjne w zarządzaniu wielopasmowym	38
6. Wyzwania dla poszerzonej Unii Europejskiej.....	49
Zakończenie	66
Bibliografia prac cytowanych	69
O Autorze	145

Table of contents:

Introduction	74
1. The concept of governance	77
2. Multi-level pattern as a challenge for the political system	87
3. Multi-level governance and transformation of public administration	94
4. Multi-level governance and the European Union	101
5. Administrative techniques in multi-level governance	109
6. Challenges for an enlarged European Union.....	120
Conclusions.....	138
List of references	141
About the Author.....	145

Wprowadzenie

Wyłaniający się ład polityczny w Europie, oparty na procesie integracji gospodarczo-politycznej państw Starego Kontynentu, może być analizowany z bardzo wielu perspektyw. Niniejszy tekst ujmuje Unię Europejską przez pryzmat problematyki związanej z zarządzaniem polityką wspólnotową. Jest to punkt widzenia łączący wiele wątków i pytań, na które odpowiedź wiąże się z określeniem fundamentów przyszłego kształtu zjednoczonej Europy.

Zarządzanie polityką jest bowiem dla Unii Europejskiej podstawową materią (treścią) jej funkcjonowania, co, z jednej strony, istotnie odróżnia ten system polityczny od systemów państwowych (których treścią jest osiągnięcie stanu wewnętrznej równowagi poprzez tworzenie ładu politycznego i pokoju społecznego opartych na określonym katalogu wspólnych wartości społecznych oraz mechanizmach redystrybucyjnych), a z drugiej zaś pozwala zdefiniować specyfikę systemu wspólnotowego jako systemu zarządzania zgodnie z ponadnarodowymi regulacjami i zinstytucjonalizowanym przetargiem interesów. Zarządzanie polityką wspólnotową pozwala jasno ukazać złożoną naturę systemu politycznego Unii Europejskiej jako systemu niesamodzielnego,¹ w którym wciąż przenikają się różne areny polityczne i który opiera się na symbiozie odmiennych porządków regulacyjnych (wspólnotowego, narodowych, regionalnych, sieciowych), jak i wskazać istotne zmiany w naturze suwerenności państwowej krajów członkowskich w zakresie prowadzenia działań politycznych.

System zarządzania wspólnotowego przynosi bowiem nowe rozwiązania w sposobie organizacji polityki państw członkowskich wynikające z faktu, iż w jego ramach „zamazują się tradycyjne linie podziałów na politykę wewnętrzną i zagraniczną”.² W efekcie następują wyraźne modyfikacje wewnętrznego podziału kompetencji i odpowiedzialności w ramach administracji publicznej, gdyż klasycznie rozumiana domena polityki zagranicznej zostaje w wyniku procesu integracji europejskiej „rozdystrybuowana” między wiele ministerstw odpowiedzialnych za poszczególne sektory po-

¹ O specyficznej naturze wspólnotowego systemu politycznego pisało wielu autorów, syntetyczne ujęcie tego problemu [w:] B. L a f f a n, R. O’D o n n e l l, M. S m i t h, *Europe’s Experimental Union*, Londyn/Nowy Jork, 2000, z punktu widzenia problemów zarządzania polityką w: H. K a s s i m, *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, [w:] J. H a y w a r d, A. M e n o n (red.), *Governing Europe*, Oxford 2003, s. 140-141.

² „The traditional dividing line between domestic and foreign politics is becoming increasingly blurred” A. v a n S t a d e n, H. V o l l a r d, *The Erosion of State Sovereignty*, [w:] G. K r e i j e n et al. (red.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oksford 2002, s. 169.

lityki wspólnotowej, tworząc tym samym wewnętrzną „sieć odpowiedzialności” za pozycję państwa w układzie państw członkowskich.

Oznacza to oczywiście, że słabnie pozycja ministrów spraw zagranicznych, którzy tradycyjnie mieli monopol na reprezentowanie suwerennych państw w ich wzajemnych relacjach, a rośnie znaczenie właściwej wewnętrznej koordynacji w administracji, która musi być zdolna do spójnego funkcjonowania w ramach powstających różnorodnych aren prowadzenia działań politycznych.³

Poza owymi przekształceniami w wewnętrznej organizacji struktury administracji centralnej należy dostrzec dwa dalsze procesy. Po pierwsze, państwa jako jednostki polityczne zostają włączone w proces współadministrowania różnymi dziedzinami polityki Unii Europejskiej, co powoduje konieczność zbudowania nowego paradygmatu ich wzajemnych relacji, różniącego się od tradycyjnych wzorców międzypaństwowych opartych na nowym rozumieniu takich klasycznych kategorii jak sojusz (który z „wiecznego partnerstwa” staje się doraźną metodą budowania „mozaikowych porozumień” w celu osiągnięcia sprzyjających regulacji w określonej dziedzinie polityki) czy równowaga sił (opisana w Unii Europejskiej poprzez procedury regulujące wagę głosów poszczególnych państw). Drugim istotnym procesem jest coraz intensywniejsze włączanie (kooptacja systemowa) nowych uczestników polityki wspólnotowej w postaci władz samorządowych (szczególnie regionalnych, czyli sub-centralnych) oraz rozmaitych grup interesu, które – co niezwykle istotne – przekraczają próg jednostkowości i działają w sposób sieciowy (stowarzyszony) stając się nowym, alternatywnym obiegiem informacji i źródłem nacisku politycznego na poziomie ponadnarodowym (transgranicznym).

Tak rozbudowujący się system polityczny Unii Europejskiej wymaga określenia podstawowej zasady porządkującej jego działania, który istotnie odróżniałby go zarówno od tradycyjnych modeli państwowych (którym jeszcze nie jest i nie wiadomo czy będzie), jak również od klasycznych reżimów międzypaństwowej współpracy (którym już nie jest). Poszukiwanie „zasady pierwszej” Unii Europejskiej jest dziś jednym z najciekawszych przedmiotów badań nauk politycznych, zwłaszcza analizy systemowej. Nie ulega wątpliwości, że w systemie tym szczególne znaczenie przypada metaregulacjom, czyli zarządzaniu przez procedury, z wykorzystaniem zróżnicowanych narzędzi egzekucyjnych, także tych (jak administracje narodowe), które nie przynależą wprost do wspólnotowego systemu politycznego (są w nim zakorzenione częściowo – *partially embedded*). Podkreślenie znaczenia regulacji prawnych dla istnienia Unii Europejskiej skłania niektórych autorów do nazwania Unii „osobliwą wspólnotą prawa”.⁴ Skomplikowany wzorzec uprawiania polityki i wewnętrzne zróżnicowanie aren politycznych skłania innych do nazwania Unii „pierwszym prawdziwie postmodernistycznym podmiotem w międzynarodowej polityce”.⁵ Znaczenie instytucji regulacyjnych podkreśla także spoj-

³ *Ibidem*, por. także E. L. Morse, *The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization*, [w:] R. Little, M. Smith (red.), *Perspectives on World Politics*, 1991, s. 169.

⁴ Por. T. Bierań, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002.

⁵ J. G. Ruggie, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, [w:], *International Organization*, tom 47, nr 1 (zima 1993).

rzenie na Unię w kategoriach „nowej biurokracji proponującej postnominalistyczny model zarządzania”.⁶ Wreszcie, eklektyczny charakter relacji wspólnotowych opisany został jako „postsuwerenna, policentryczna, osobiwa, neośredniowieczna organizacja polityczna”.⁷

Niezależnie od tego, którą ścieżką opisu natury systemu europejskiego podążymy, zawsze dotrzemy do pytania o charakter zarządzania polityką wspólnotową – model, który umożliwi realne egzekwowanie w ten czy inny sposób podjętych decyzji i ustalonych regulacji. Na to pytanie stara się odpowiedzieć model zarządzania wielopasmowego opisany w niniejszej pracy. Praca ta skupia się na jego konsekwencjach dla działania administracji publicznej, traktowanej jako podstawa zarządzania w systemie politycznym. Głównym problemem omawianym w pracy jest zatem wskazanie na Unię Europejską jako na specyficzny system administrowania w ramach modelu zarządzania wielopasmowego oraz dyskusja nad jego konsekwencjami dla nowych krajów członkowskich Unii, z perspektywy ich przygotowania do poruszania się w tym systemie.

Praca ta nie powstałaby bez pomocy Centrum Europejskiego Natolin, które umożliwiło mi przeprowadzenie dwumiesięcznej kwerendy w bibliotece Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji. Za pomoc tę, bezcenną dla każdego naukowca, chciałbym w tym miejscu serdecznie podziękować.

⁶ Por. J. S t a n i s z k i s, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, problem ten w odniesieniu do polskiej administracji skomentowany został w: rozmowie A. Zybaly z J. S t a n i s z k i s, *Szanse Polski. Nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*, Komorów 2005, s. 133-162.

⁷ „A post-sovereign, polycentric, incongruent, neo-mediaeval arrangement” por. P. S c h m i t t e r, *Imagining the Future of the Euro-polity with the Help of New Concepts*, [w:] G. M a r k s et al. (red.), *Governance in the European Union*, 1996, s. 132.

1. Pojęcie zarządzania publicznego (*governance*)

Pojawienie się w politologicznym słowniku pojęcia zarządzania publicznego (*governance*) stanowiło zarówno próbę znalezienia nowego języka dla opisu rzeczywistości złożonych systemów politycznych oraz relacji międzynarodowych w ostatniej dekadzie XX i u progu nowego wieku, ale także było związane z „pragmatycznym zapotrzebowaniem” wynikającym z poszukiwania paradygmatu reform systemowych zarówno w krajach rozwiniętych, jak i w państwach przechodzących proces transformacji.⁸ Stąd też bardzo wyraźnie można wyróżnić tu dwa nurty badań nad omawianym pojęciem. Pierwszy nazwałbym „naukowo-analitycznym”, a drugi „praktyczno-politycznym”.

Naukowo-analityczny nurt badań nad zarządzaniem publicznym można wiązać z refleksją nad przekształceniami współczesnych uwarunkowań prowadzenia polityki, które dotyczyły zarówno reżimów państwowych, jak i stosunków międzynarodowych. W ramach tych pierwszych szczególnie znaczenie będą miały procesy: (1) decentralizacji, (2) tworzenia modelu państwa obywatelskiego, (3) narodziny sieciowej koncepcji państwa czy wreszcie (4) ekonomizacja polityki państwowej. W przypadku stosunków międzynarodowych szczególną uwagę zwracano na proces (5) globalizacji oraz fenomen (6) regionalnych inicjatyw integracyjnych, z których integracja europejska jest dla nas szczególnie interesująca.

Jednocześnie rozwijał się nurt „praktyczno-polityczny”, obejmujący przede wszystkim wzorce reform administracji publicznej, które należy wiązać z pracami dwóch instytucji – OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) oraz World Bank (Banku Światowego).⁹ W tym przypadku chodziło o stworzenie skutecznej recepty na przekształcenie zarządzania państwem, które łączyłoby tradycyjną politykę z wymogami globalnej gospodarki, a jednocześnie pozwoliłoby na ocenę jakości państwa poprzez kryteria bliższe ekonomii, takie jak efektywność, rachunek kosztów, rynek usług publicznych. Szczególną rolę odgrywał tu właśnie Bank Światowy, który swoją pomoc krajom transformacyjnym wiązał z koniecznością przeprowadzenia przez nie reform instytucjonalnych wedle wzorca „ekonomizacyjnego”, nazywanego „wzorcem zarządzania państwem”.

Dlatego też przy omawianiu pojęcia zarządzania publicznego należy bardzo wyraźnie określić zarówno perspektywę spojrzenia (politologiczną, ekonomiczną, administracyjną, teorii zarządzania), charakter refleksji (badawczy, praktyczny), jak

⁸ Szeroko o różnych perspektywach spojrzenia na zagadnienie zarządzania publicznego w: A. M. K j a e r, *Governance*, Cambridge 2004.

⁹ Por. J. P i e r r e, G. S t o k e r, *Towards Multi-level Governance*, [w:] P. D u n l e a v y, A. G a m b l e, I. H o l l i d a y, G. P e e l e (red.), *Developments in British Politics*, Londyn 2000, s. 29 i n.

i zakres spraw, do których się odnosimy (instytucja publiczna, państwo, Unia Europejska, relacje globalne). Każdy z wariantów wymaga bowiem innego rodzaju definiowania omawianego pojęcia i prowadzi do innych wniosków, a wiele nieporozumień z nim związanych wiąże się właśnie z nie dość czytelnym rozróżnieniem tych wariantów.

Podejście politologiczne (które rozwija niniejszy tekst) będzie akcentować przede wszystkim znaczenie zarządzania publicznego dla sprawowania polityki – realizacji działań politycznych (*policy-making*) w złożonych systemach, ze szczególnym uwzględnieniem relacji między państwem narodowym i jego rządem centralnym jako klasycznymi figurami tradycyjnego paradygmatu władzy publicznej a nowo powstałymi ośrodkami władczymi, takimi jak rozbudowane struktury ponadnarodowe (np. Unia Europejska), instytucje norm ponadnarodowych (np. WTO – Światowa Organizacja Handlu egzekwująca porozumienia handlowe i celne), podmioty gospodarcze wpływające na działania polityczne (np. globalne koncerny), ośrodki samoorganizacji społecznej (instytucje obywatelskie – krajowe i międzynarodowe) czy wreszcie partnerzy w ramach władzy publicznej na innych jej poziomach (samorządy terytorialne).

Perspektywę teorii stosunków międzynarodowych można łączyć z zakwestionowaniem klasycznego paradygmatu realistycznego, który postrzegał te stosunki jako domenę relacji międzypaństwowych, i ze zwróceniem uwagi na fakt, że brak „rządu światowego”, w rozumieniu globalnego państwa, nie oznacza „światowej anarchii”, czyli chaotycznych relacji między suwerennymi podmiotami. Dzisiejsze stosunki międzynarodowe to wielokrotnie złożony i wzajemnie przenikający się układ globalnych sieci, często kwestionujących samodzielność decyzji państwowych, o charakterze ekonomicznym, społecznym (czego przykładem mogą być skuteczne naciski na rządy wywierane przez takie globalne organizacje jak Amnesty International czy Greenpeace), jak również rozwój globalnego terroryzmu. Wszystko to prowadzi do stwierdzenia, że współczesny świat jest złożonym systemem zarządzania oparteo na różnorodnych płaszczyznach decyzyjnych i powiązaniach powodujących, że globalne zarządzanie zawiera w sobie „systemy władzy na wszystkich poziomach ludzkiej aktywności – od rodziny po organizację międzynarodową – w których osiągnięcie celów poprzez egzekwowanie kontroli niesie międzynarodowe reperkusje”.¹⁰

1.1. Od zarządzania do zarządzania publicznego.

Spojrzenie z punktu widzenia reform administracyjnych (omówione w trzeciej części) ujmuje problematykę zarządzania publicznego jako nową prakseologię kierowania sprawami państwa wobec konieczności poszukiwania jego bardziej efektywnego modelu. W tej perspektywie pojęcie zarządzania publicznego rozumiane jest jako szersze od klasycznej administracji publicznej. W literaturze polskiej stanowisko takie prezentują m.in. Witold Kieżun i Barbara Kożuch.

¹⁰ J. N. R o s e n a u, *Governance in the Twenty-Fist Century*, „Global Governance”, t. I nr 1, s. 13 (tekst oryginalny: „systems of rule at all levels of human activity – from family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions”).

W. Kieżun, wprowadzając rozróżnienie między administracją publiczną a zarządzaniem, pisze, iż „administracja obejmuje swoim zakresem realizację usług zdefiniowanych przez różnego typu instrukcje, a zarządzanie (...) polega na samodzielnym osiągnięciu założonych celów i osobistej odpowiedzialności (...) za ich osiągnięcie poprzez planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolę (...) Administracja publiczna koncentruje się na wdrażaniu w życie politycznych dyrektyw i procedur w procesie realizacji zadań służby publicznej. Zarządzanie (*management*) obejmuje nie tylko tradycyjną administrację, ale także zobowiązuje organizację do osiągnięcia maksymalnej sprawności (*efficiency*) przy realizacji założonych strategicznych celów, przy pełnej indywidualnej odpowiedzialności personelu administracyjnego”.¹¹

Pojęcie zarządzania w wymiarze publicznym analizuje B. Koźuch. Spoglądając z punktu widzenia definiowania pola badawczego dla tego pojęcia, podkreśla, że „kształtujące się współcześnie w Polsce zarządzanie publiczne zasilają nauki, które tradycyjnie swoim zainteresowaniem obejmują (...) sferę publiczną życia społeczno-gospodarczego, tj. ekonomia, [politologia], prawo administracyjne, administracja publiczna, teoria organizacji oraz zarządzanie ogólne, a także subdyscypliny nauk o zarządzaniu, jak zarządzanie zmianami, zarządzanie przez jakość i zarządzanie strategiczne”.¹² Skłaniając się ku podstawowemu znaczeniu nauki o zarządzaniu, proponuje ona następującą definicję pojęcia zarządzanie publiczne: „zarządzanie publiczne to dyscyplina szczegółowa nauki o zarządzaniu, której głównym obiektem badań jest zarządzanie poszczególnymi organizacjami sfery publicznej, przede wszystkim instytucjami publicznymi oraz makrosystemami, inaczej makroorganizacjami, jak gospodarka narodowa i państwo, a także mezosystemami, np. regionami i poszczególnymi sferami życia publicznego. Zajmuje się ona badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań zapewniających prawidłowe wyznaczenie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalnego wykorzystywania możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości i na realizację interesu publicznego”.¹³

Przedstawiona powyżej perspektywa spojrzenia na naukę o zarządzaniu i prakseologii (organizacji) z punktu widzenia nauk społecznych zyskuje dodatkowy wymiar, który pozwala na usamodzielnienie się pojęcia zarządzania publicznego. Nie oznacza to, że nauki społeczne zrywają z przedstawionymi tu głównymi wyznacznikami specyfiki zarządzania jako takiego, lecz jedynie skupiają swą uwagę na innych elementach. Tym samym starają się, niejako, w pełni usamodzielnić problem zarządzania publicznego, co znajduje odzwierciedlenie w języku poprzez wprowadzenie nowej dychotomii pojęciowej: rządzenie – zarządzanie publiczne (*government – governance*). Nauki społeczne postrzegają bowiem, z jednej strony, zarządzanie publiczne w ramach nowego paradygmatu relacji między władzą i otoczeniem społecznym (sociojologia), a z drugiej jako nowy wzorzec instytucjonalnego ładu złożonych systemów politycznych (politologia).

¹¹ W. K i e ż u n, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [w:] W. K i e ż u n, J. K u b i n (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004, s. 38-39.

¹² B. K o ź u c h, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004, s. 49.

¹³ B. Koźuch, *op. cit.*, s. 59.

Nowe spojrzenie na relacje społeczne i stosunki władcze we współczesnych państwach pozwala na szerokie zdefiniowanie zarządzania publicznego jako „wzorców [funkcjonalnych], które wyłaniają się z działań władczych (rządzenia) podejmowanych przez różnych aktorów społecznych, politycznych i administracyjnych. Sposoby społeczno-politycznego zarządzania zawsze są (...) wynikiem interakcji publiczno-prywatnych. Rządność (zdolność do rządzenia) systemu polityczno-społecznego może być widziana jako proces równoważenia się [w którym uczestniczą różne sektory społeczeństwa]”.¹⁴ Stąd też Jan Kooiman odróżnia zarządzanie publiczne od rządzenia, które rozumie przede wszystkim jako „działania zmierzające do przewodzenia, kierowania, sterowania i kontrolowania społeczeństw”.¹⁵ Perspektywa socjologiczna zwraca szczególną uwagę na utratę przez instytucje państwa zdolności do tradycyjnego rządzenia w złożonych i dynamicznych systemach społeczno-politycznych. Do najważniejszych przyczyn tego stanu rzeczy można zaliczyć: niezdolność państwa do egzekwowania i implementacji powziętych decyzji wobec oporu lub braku zainteresowania ze strony społeczeństwa (skuteczność decyzji obniżana jest przez reakcję społeczną), niezdolność do rozwiązywania problemów (decyzja skuteczna – problem pozostaje) lub nieprzewidywania skutków ubocznych (decyzja skuteczna – problem pojawia się w innym obszarze).¹⁶ Jako trzy fundamentalne przesłanki życia społecznego, które wpływają na te istotne problemy jakościowe w klasycznym rządzeniu, wskazywane są: dynamika społeczna, złożoność współczesnych społeczeństw i różnorodność społeczna.¹⁷

Politolologiczna perspektywa spojrzenia na zarządzanie publiczne zwraca natomiast szczególną uwagę na zasadnicze przekształcenia sposobu prowadzenia polityki we współczesnym państwie, analizując zmieniające się wzorce działania władzy publicznej w odmiennych modelach społeczno-politycznych. W tym ujęciu Hans Bekke¹⁸ proponuje podział na trzy idealne typy zarządzania publicznego we współczesnych systemach politycznych. Pierwszym jest „zarządzanie jednosystemowe” (*single-system management*), które ma miejsce w przypadku, gdy otoczenie instytucjonalne jest stabilne i spokojne, a przedmiot działania politycznego jest niekontrowersyjny. Strategia w tym przypadku sprowadza się zatem do utrzymywania spraw w należytym (obecnym) porządku i skupia się na kwestiach wewnętrznych w instytucji zarządzającej. Drugim wzorcem jest „zarządzanie wielosystemowe” (*multi-system management*). Odbywa się ono w warunkach współzawodnictwa w ramach otoczenia oraz między różnymi dziedzinami polityki i instytucjami państwa, a przedmiot poli-

¹⁴ J. K o o i m a n (red.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londyn-Newbury Park-New Delhi 1993, s. 2.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Por. R. M a y n t z, *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance...*, s. 13.

¹⁷ Por. J. K o o I m a n, *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, [w:] J. Kooiman (red.), *Modern Governance...*, s. 35-51.

¹⁸ H. B e k k e, *Public management in transition*, [w:] J. K o o i m a n, K. A. E l i a s s e n (red.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, Londyn-Beverly Hills-Newbury Park-New Delhi 1987, s. 24-25.

tyki ma charakter konfliktogenny. Zbliża to działania publiczne do zachowań rynkowych i wymaga ciągłych interakcji z otoczeniem i innymi podmiotami. Trzecią wreszcie formą jest „zarządzanie totalne” (*total system management*), które ma miejsce w warunkach kryzysowych wynikających z dużego napięcia społecznego, rozchwianego otoczenia oraz krytycznego znaczenia decyzji politycznych dla ciągłości rządzenia. W takich warunkach celem zarządzania jest zmiana w otoczeniu poprzez dostępne instrumenty władcze.

Szczególnym przypadkiem omawianego pojęcia zarządzania publicznego jest zarządzanie wielopasmowe, którego definiowanie wiąże się ze specyficznymi trudnościami, skłaniającymi niektórych autorów (szczególnie prawników przyzwyczajonych do ostrych kryteriów definicyjnych) do stwierdzenia, iż pojęcie to jest niedefiniowalne, a w odniesieniu do Unii Europejskiej sprowadza się głównie do stwierdzenia czym ona nie jest, a mianowicie, że nie jest państwem.¹⁹

Tym bardziej, jak się wydaje, warto podjąć wyzwanie definicyjne na gruncie nauk politycznych i administracyjnych.

1.2. Dwie perspektywy definicyjne zarządzania wielopasmowego

Mówiąc o zarządzaniu wielopasmowym, należy bardzo wyraźnie podkreślić dwojakie rozumienie tego pojęcia. W węższym sensie oznacza ono prowadzenie polityki (działania publiczne) w warunkach zdecentralizowanych państwowych systemów politycznych, poddawanych jednocześnie procesowi ponadnarodowej integracji polityczno-gospodarczej. Oznacza to, że analiza procesów politycznych zachodzących w tym układzie musi brać pod uwagę działania przynajmniej trzech poziomów władzy publicznej – ponadnarodowego, centralnego (państwowego) oraz samorządowego (regionalnego i lokalnego). Takie rozumienie zarządzania publicznego w integracji europejskiej nawiązuje do pierwotnego wzorca analizy polityki w Unii, przedstawionego w pracach Liesbet Hooghe i Gary’ego Marksa.²⁰ Pierwsze (historycznie starsze) rozumienie tego pojęcia wywodzi się zatem z badań nad decentralizacją ustrojów państwowych w Europie i nad rosnącym znaczeniem władz regionalnych na arenie krajowej i w ramach procesu integracji europejskiej. Stąd też definiowano ten wyłaniający się model polityki jako „system ciągłych negocjacji między rządami zakorzenionymi w różnych poziomach władzy terytorialnej”, co umożliwił opisanie, w jaki sposób „władze ponadnarodowe, narodowe, regionalne i lokalne łączą się w zróżnicowane terytorialnie sieci polityczne”.²¹ Tym samym zarządzanie wielopoziomowe, jako narzędzie analityczne, pozwalało na badanie rosnącej liczby i skom-

¹⁹ Por. N. B e r n a r d, *Multilevel Governance in the European Union*, Haga – Londyn – Nowy Jork 2002, s. 8.

²⁰ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, Londyn/Nowy Jork/Boulder/Oxford 2001.

²¹ „A system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers (...) supra-national, national, regional, and local governments are enmeshed in territorially overarching policy networks” G. M a r k s, *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC* [w:] A. C a f r u n y, G. R o s e n t h a l (red.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder 1993, s. 392 i 402-403.

plikowanego charakteru wielostronnych interakcji między różnymi aktorami politycznymi, i to zarówno w wymiarze pionowym (w systemach zdecentralizowanych podlegających ponadnarodowej integracji), jak i w perspektywie poziomej (pomiedzy władzami publicznymi a podmiotami obywatelskimi czy gospodarczymi), co miało szczególne znaczenie w realizacji polityki wspólnotowej w Unii Europejskiej, a szczególnie tych jej sektorów, które istotnie mobilizowały różnych partnerów we wspólnych przedsięwzięciach.²² W tym też rozumieniu zasadniejsze zdaje się używanie w języku polskim terminu „zarządzanie wielopoziomowe”.²³ Dotyczy ono przede wszystkim jednej z polityk wspólnotowych – polityki regionalnej Unii Europejskiej oraz regionalnych konsekwencji regulacji na wspólnym rynku.²⁴

Równolegle rozwinęło się jednak inne, szersze, rozumienie pojęcia zarządzania publicznego w integracji europejskiej, które bywa także nazywane w skrócie „nowym zarządzaniem”, a które podkreśla obecność w procesie politycznym nie tylko wertykalnie usytuowanych podmiotów publicznych, ale także różnorodnych sieci, ośrodków samo-organizacji i źródeł lobbingu, które wywierają wpływ na działanie całości systemu. Definicja ta znacznie zatem rozszerza pojęcie *multi-level* upodmiotowując nie tylko władze publiczne różnych poziomów, ale zwracając także uwagę na horyzontalne podziały i przenikające je wszystkie sieci. Stąd też zaproponowany dla tego sposobu opisu rzeczywistości Unii Europejskiej termin „zarządzanie wielopasmowe”, który ma podkreślić, że polityka wspólnotowa w różnych swych pasmach działa wedle różnych reguł i angażuje różne konstelacje podmiotów publicznych i prywatnych. Do ogólnej charakterystyki pojęcia nowego zarządzania w integracji europejskiej Simon Hix²⁵ zaproponował następujące wyznaczniki: po pierwsze, jest to proces polityczny, w którym monopol państwa zostaje podważony przez włączenie doń „wszystkich działań społecznych, politycznych i administracyjnych aktorów, którzy prowadzą, sterują, kontrolują lub zarządzają społeczeństwem”,²⁶ po drugie, relacje między aktorami publicznymi i niepublicznymi mają charakter policentryczny i nie-hierarchiczny;²⁷ po trzecie, zasadniczą funkcją takiego systemu jest regulacja, a nie redystrybucja.

²² Por. I. B a c h e, M. F l i n d e r s (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford 2004.

²³ Na marginesie warto podkreślić, że nie należy używać tu terminu, „wieloszczeblowe”, gdyż samorzady terytorialne nie są jednostkami strukturalnie podporządkowanymi administracji centralnej, a zatem w ich wypadku nie można mówić o szczeblach administracyjnych.

²⁴ Por. E. B o m b e r g, J. P e t e r s o n, *European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities*, „Political Studies”, vol. XLVI/1998, s. 219-235; Ch. J e f f e r y, *Sub-national mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 38, nr 1, marzec 2000, s. 1-23.

²⁵ S. H i x, *The study of the European Union II: the „new governance” agenda and its rival*, „Journal of European Public Policy” 5/1 marzec 1998, s. 39.

²⁶ „All those activities of social, political and administrative actors that... guide, steer, control or manage society”; J. K o o i m a n, *Social-political governance: introduction*, [w:] J. K o o i m a n (red.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londyn 1993, s. 2.

²⁷ Por. M. J a c h e n f u c h s, *Democracy and Governance in the European Union*, „European Integration On-Line Papers”, www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a

Pojęcie zarządzania wielopoziomowego opisuje zatem zmieniające się relacje między aktorami funkcjonującymi w ramach określonego systemu politycznego, usytuowanymi na jego różnych poziomach i w różnych sektorach – publicznym, społecznym i prywatnym. Ian Bache i M. Flinders²⁸ zwracają uwagę, że koncepcja zarządzania wielopoziomowego może być zarówno używana normatywnie, jak i analitycznie (deskryptywnie). Jako model normatywny oznacza ona próbę opisu właściwego sposobu podejmowania decyzji politycznych w systemach złożonych, takich jak Unia Europejska. W rozumieniu analitycznym jest to połączenie wątków różnych szkół badawczych w naukach politycznych, które ma zwrócić uwagę na zmiany zachodzące we współczesnych procesach decydowania politycznego, szczególnie zaś wskazuje, do jakiego stopnia przekraczane są dziś granice między polityką wewnętrzną a tym, co tradycyjnie nazywano stosunkami międzynarodowymi.

Należy podkreślić, że sami twórcy pojęcia *multi-level governance* – Liesbet Hooghe i Gary Marks w swych późniejszych pracach²⁹ także bardzo wyraźnie skłaniają się do takiego podwójnego sposobu definiowania omawianego zagadnienia.

Zarządzanie wielopasmowe typu pierwszego (*type I multi-level governance*) nawiązuje do koncepcji federalistycznych w rozumieniu amerykańskim czy regionalistycznym w państwach europejskich. Oznacza ono pionowy podział kompetencji i administracji ogólnej między różne, wzajemnie ze sobą współdziałające poziomy władzy publicznej. Istotne jest, że podział ten ograniczony jest do zapisanego katalogu spraw i dotyczy także określonej, wzajemnie od siebie rozgraniczonej, grupy podmiotów terytorialnych (prawnie umocowanych części składowych systemu złożonego np. federacji). Podmiotowość segmentów niższych jest zakorzeniona w wyższym porządku wspólnym, a podział władz ma charakter stabilny. Analiza w tym modelu zarządzania skupia się na zachowaniu poszczególnych aktorów, a zatem ma charakter analizy instytucjonalno-podmiotowej, a nie na poszczególnych dziedzinach polityki (analiza przedmiotowa). Pierwszy typ jest bliższy doświadczeniu krajów o strukturze złożonej, w których podstawowymi problemami analityczno-normatywnymi są, z jednej strony, właściwe opisanie dynamiki wewnętrznej w ramach ustalonego porządku ustrojowego (modelowanie federalizmu), a z drugiej wskazywanie na nowe metody zarządzania (innowacje) na poziomie lokalnym, takie jak np. wspólne zarządzanie usługami publicznymi, które w praktyce mają wpływ na prace całego systemu, wprowadzając do jego sztywnych reguł elementy potrzebnej elastyczności.

Zarządzanie wielopasmowe typu drugiego (*type II multi-level governance*) jest bliższe analizie procesów zachodzących w ramach integracji europejskiej i opisowi specyfiki wspólnotowego systemu politycznego Unii Europejskiej. Jest to zatem opis systemu wzajemnie na siebie nakładających się, funkcjonalnych podziałów kompetencyjnych w ramach współzależnych, zakorzenionych w sobie podsystemów tworzących sieci o odmiennych formułach zarządzania. Oznacza to niestabilny, samoistny

²⁸ Por. I. B a c h e, M. F l i n d e r s, *Themes and Issues in Multi-level Governance, Conclusions and Implications* [w:] I. Bache, M. Flinders (red.), *op. cit.*, s. 1-11 oraz 195-206.

²⁹ L. H o o g h e, G. M a r k s, *Unravelling the Central State, But How?..*, *American Political Science Review*, Vol. 97/2003, No. 2, s. 233-243, tychże autorów: *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, [w:] I Bache, M. Flinders (red.), *Multi-Level Governance...*, s. 15-30.

i dynamiczny układ poddany ciągłej redefinicji. Analiza dotyczy w tym przypadku różnych sektorów polityki i różnych aren politycznych (pasm polityki). W wymiarze normatywnym celem jest wskazanie najbardziej efektywnej konfiguracji decyzyjnej.

1.3. Główne wyznaczniki definicyjne

W związku z opisanymi wyżej różnymi perspektywami spojrzenia termin „zarządzanie publiczne” w wymiarze wielopasmowym doczekał się oczywiście wielu prób definicyjnych. Zawierają one elementy deskryptywne i normatywne. Kategoryzację ich najważniejszych wyznaczników można opisać w następujący sposób.³⁰

Po pierwsze, taki model polityczny zakłada większą wspólnotowość w funkcjonowaniu systemu władz publicznych. Oznacza to większą otwartość instytucji publicznych względem obywateli, poddanie się stałemu ich nadzorowi, bezpośredni sposób postępowania, wewnętrzną przejrzystość i spójność.

Po drugie, zarządzanie oznacza – do pewnego stopnia – ekonomizację metod działania władz publicznych i zbliżenie zasad, którymi kieruje się administracja (na zewnątrz jak i w procedurach wewnętrznych) do tych, jakie obowiązują w biznesie. Dotyczy to przede wszystkim wypełniania tego, co definiujemy jako socjalną funkcję państwa i uczestniczenia przez państwo (poprzez wykonywanie uprawnień właścicielskich w państwowych podmiotach gospodarczych) w procesach rynkowych. W tym sensie zarządzanie publiczne bliskie jest dawnym postulatowi *New Public Management* (NPM) zrodzonym na gruncie anglosaskim,³¹ które głosiły, że władza publiczna jest dostarczycielem usług publicznych na równi z innymi podmiotami. Powinna zatem traktować obywateli jako klientów i dążyć do maksymalizacji „zysku społecznego”. W ostateczności, w wyniku kalkulacji kosztów, administracja powinna się wycofywać z obecności na rynku usług tam, gdzie jest mniej efektywna od instytucji prywatnych (urynkowanie usług publicznych) i pozostać jedynie gwarantem stabilności i twórcą powszechnie obowiązującego prawa. O ile takie wskazówki wobec państwa wydają się zbyt daleko idące, to w stosunku do systemu wspólnotowego wyrażają istotne intuicje.

Po trzecie, zarządzanie publiczne wymaga wysokiej jakości instytucji politycznych.³² Zwolennicy tej koncepcji opisują pewien katalog cech, które powinny spełniać władze publiczne, by móc właściwie odgrywać swoją rolę. Do tych cech należą: dobrowolnie udzielona legitymacja polityczna, efektywne, otwarte, odpowiedzialne i audytowane struktury administracji i władzy, decentralizacja i podział władzy, udział społeczeństwa w wykonywaniu funkcji publicznych (organizacje obywatelskie), dyscyplina budżetowa, partnerstwo publiczno-prywatne.

Po czwarte, prezentowany model zwraca uwagę na zróżnicowane środowisko polityczne, w którym prowadzi się dziś politykę. Dominium władzy skupionej w central-

³⁰ Por. R. A. W. R h o d e s, *Governance and Public Administration*, [w:] J. P i e r r e (red.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oksford 2000, str. 54-64.

³¹ Por. klasyczna już praca D. O s b o r n e, T. G a e b l e r, *Reinventing Government*, Reading 1992.

³² Patr. OECD: *Ministerial Symposium on the Future of the Public Services*, Paryż 1996.

nych ośrodkach państwowych ulega dziś wyraźnej dyfuzji, rozchodząc się w czterech niezależnych kierunkach – ku organizmom ponadnarodowym, ku samorządom terytorialnym, ku niezależnym strukturom globalnego rynku oraz ku samoorganizującym się społeczeństwom. Dyfuzja ta, jeśli nie przebiega w sposób niewłaściwy czy chaotyczny, ma oczywiście charakter selektywny, to znaczy nie obejmuje (bo nie powinna obejmować) podstawowych funkcji państwa, szczególnie z zakresu egzekucji prawa, obrony narodowej czy gwarancji ładu publicznego. Pozostają one nadal pierwotną odpowiedzialnością państwa, niekiedy wypełnianą we współdziałaniu z innymi podmiotami (sojusze wojskowe, straże miejskie, trybunały międzynarodowe) Ważne, by podkreślić, że owa dyfuzja nie odbywa się na zasadzie „gry o sumie zerowej”,³³ czyli nie oznacza, że władza jest zbiorem skończonym i zdobycie nowych wpływów przez jeden z biegunów musi prowadzić do automatycznego uszczuplenia potencjału pozostałych. Przykład decentralizacji w systemach państwowych uczy, że „zysk” w możliwościach polityki lokalnej jest dużo większy niż „strata” zdolności prowadzenia polityki przez rząd centralny.

Po piąte, zwraca się uwagę na sieciowy model funkcjonowania ośrodków decyzyjnych we współczesnym społeczeństwie.³⁴ Wspomniana wyżej dyfuzja władzy powoduje, że państwo (i każdy inny system polityczny) jest dziś jednym ze współwystępujących ogniw sieci prowadzących swoją niezależną politykę, ale nie może mieć pełnej kontroli nad przepływem informacji i zachowaniami pozostałych aktorów. Tworzące się sieci są niezależne od siebie, zachowując jednocześnie współzależność wobec generalnych zasad określanych przez system prawa i politykę. Prowadzą samodzielną działalność, pozostając wszakże w nieustannych interakcjach, często o charakterze negocjacyjnym.

1.4. Zarządzanie wielopasmowe na tle porównawczym

Komparatystyczną definicję zarządzania wielopasmowego przedstawia natomiast Beate Kohler-Koch.³⁵ Posługuje się ona dwoma płaszczyznami zmiennych: pochodzącą od Lijpharta typologią zasad organizacji relacji politycznych (rządy większościowe a rządy uzgodnieniowe)³⁶ oraz zaczerpniętą od Lehmbucha typologią logik konceptualizacji sfery publicznej (zgodnie z zasadą dobra wspólnego a zasadą dobra indywidualnego).³⁷

³³ Por. B. Guy Peters, J. Pierre, *Governance, Politics and the State*, Houndmills 2000, s. 78.

³⁴ Por. R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance*, Buckingham 1997.

³⁵ B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance* [w:] B. Kohler-Koch, R. Eising (red.), *The transformation of Governance in the EU*, London 1999, s. 20-26.

³⁶ Por. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven 1977, tegoż autora: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984; w literaturze polskiej szerokie omówienie por. A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej* [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, s. 15-39.

³⁷ G. Lehmbuch, *The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks*, [w:] R. Czada, A. Windhoff-Heritier (red.), *Political Choice – Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt/M, 1991, s. 121- 158.

Relacje w układzie rządów większościowych oparte są na względnej homogeniczności środowiska politycznego (duży zakres zgody społecznej, wspólny model społeczny), przy rywalizacyjnym charakterze walki o władzę skupionej przede wszystkim w obszarze władzy wykonawczej między, zwykle, dwiema stronami sporu formułowanego na podstawie czytelnego podziału socjoekonomicznego, z jednoczesnym dużym pragmatyzmem elit politycznych (spory mają charakter techniczno-polityczny, mniej ideologiczny). Demokracja uzgodnieniowa to model, w którym duże i czytelne różnicowanie społeczne (podziały ekonomiczne, kulturowe, mniejszości), składające się na pluralizm projektów politycznych i wzorów społecznych, jest przewidywane przez wewnątrznie zróżnicowaną politykę o charakterze konsensualnym, budującą porozumienia i włączającą w przestrzeń publiczną rozmaite grupy społeczne (władza inkluzywna), przy czym uczestnictwo to może mieć charakter rozproszony i odbywać się w rozmaitych formach.

Podział na systemy kierujące się dobrem indywidualnym oraz te, które podkreślają przede wszystkim dobro wspólne, jest intuicyjnie czytelny. Nie chodzi tu o to, iż są to dwa wykluczające się modele, ale o to, co stanowi pierwszorzędny porządkujący punkt odniesienia w działaniach instytucji państwa (systemu politycznego).

W wyniku zestawienia tych dwóch rodzajów zmiennych w odniesieniu do zarządzania przedstawia Kohler-Koch następującą tabelę:

Organizacja relacji politycznych			
Logika sfery publicznej		Rządy większości	Typ uzgodnieniowy
	Dobro wspólne	Etaryzm	Korporacjonizm
	Interesy indywidualne	Pluralizm	Zarządzanie sieciowe (wielopasmowe)

Zarządzanie sieciowe definiuje ona, w takiej perspektywie porównawczej, jako zbudowane na działaniach aktorów zainteresowanych swoim własnym dobrem, przy jednoczesnym wskazywaniu na wspólnotę interesów poprzez uzgadnianie tych indywidualnych dóbr w procesie negocjacji. System taki utożsamiany jest właśnie z Unią Europejską, podczas gdy elementy pozostałych możemy znaleźć w różnych współczesnych państwach (Francja, Wielka Brytania, USA, Szwajcaria, Niemcy).

Zmodyfikowaną wersję tej tabeli prezentuje John Loughlin,³⁸ porównując różne modele państw (porządków politycznych), wprowadzając trzy „typy idealne”: państwo dobrobytu, państwo neoliberalne, model nazywany przez niego modelem post-dobrobytu (post-welfare), który jest w swej istocie modelem systemu politycznego opartego na wzorcach sieciowego zarządzania wielopasmowego. W swym opisie autor ten posługuje się czterema rodzajami zmiennych: rolą państwa (systemu politycznego), relacjami władza publiczna – rynek, rola społeczeństwa oraz metodą zarządzania publicznego, zaczerpniętą od cytowanej powyżej B. Kohler-Koch. Zestawienie J. Loughlina wygląda następująco:

³⁸ Por. J. L o u g h l i n, *The 'Transformation' of Governance: New Directions in Policy and Politics*, „Australian Journal of Politics and History”, vol. 50, nr. 1, 2004, s. 8-22.

Typ idealny	Rola instytucji politycznych	Rola rynku	Rola społeczeństwa	Metoda zarządzania
Państwo dobrobytu	Dominująca	Podporządkowana	Podporządkowana	Etatyzm
Państwo neoliberalne	Podporządkowana	Dominująca	Nieobecna	Pluralizm
Model post-dobrobytu	Partnerska	Partnerska	Partnerska	Zarządzanie sieciowe

Loughlin wyraźnie wskazuje na dwa istotne elementy nowego wzorca prowadzenia polityki w świecie, w którym wyraźny kryzys przeżywają oba klasyczne modele systemów państwowych – państwo dobrobytu i państwo neoliberalne. Elementami tymi jest szeroko rozumiane partnerstwo, jako zasada regulująca stosunki w triadzie państwo – obywatele -rynek, oraz zjawisko sieci jako podstawowej struktury zarządzania. Wzorzec ten utożsamia on z koncepcją „trzeciej drogi”, która wynika z konieczności „odnowienia podstawowych zasad demokracji i oparcia się na takich politycznych, ekonomicznych i społecznych instytucjach, które byłyby właściwe do nadania tym [zasadom] wymowy”.³⁹

³⁹ „, Refound the basic concepts of democracy and to reflect on this kinds of political, economic and societal institutions that might be necessary to give them expression”; J. Loughlin, *op. cit.*, s. 22.

2. Wielopasmowość jako wyzwanie dla systemu politycznego

Rozważania nad problematyką zarządzania publicznego prowadzą, poprzez fakt bardzo zróżnicowanego rozumienia tego pojęcia, do konieczności dalszego uszczegółowienia definicyjnego pojęcia „zarządzanie wielopasmowe”, pozwalającego uchwycić specyfikę zagadnienia, które stanowi przedmiot tej rozprawy. Konieczny jest zatem opis dwóch dalszych „modułów definicyjnych”, a mianowicie kwestii wielopasmowości zarządzania oraz wpływu tego modelu na przekształcenia systemu politycznego współczesnego państwa.

2.1. Wielopasmowość jako zróżnicowane areny polityczne

Pojęcie wielopasmowości w jego szerszym rozumieniu można opisać jako realizację działań politycznych (*policy-making*) w sytuacji otwarcia na środowisko wspólnot publicznych o zróżnicowanym poziomie wewnętrznej integracji, przy użyciu administracyjnych instrumentów sterowania i przywództwa o charakterze zależnym od celów polityki w systemie i stopnia integracji środowiska. Tym samym otrzymujemy model, w którym adekwatnie do możliwości integracyjnych systemu (innych dla świata gospodarki, innych dla świata organizacji społecznych, a wreszcie odmiennym w stosunku do problemu relacji między różnymi poziomami władzy publicznej od Unii Europejskiej po samorządy lokalne) realizowanie celów politycznych odbywa się w ramach innego „pasma decyzyjnego”, a tym samym innej techniki administracyjnej, pozwalającej na osiągnięcie założonych celów. Dotyczy to, w pierwszym rzędzie, szeroko rozumianego zakresu władzy wykonawczej w systemie politycznym, a zatem tego, co można nazwać odpowiedzialnością za stan spraw publicznych. Warto jednakże zwrócić uwagę, że charakter polityki wspólnotowej w Unii Europejskiej (o czym mowa w części czwartej) sprawia, że obecnie znaczną jej większość można zakwalifikować właśnie jako realizację zadań z zakresu tak rozumianego zarządzania sprawami publicznymi.

Wobec zróżnicowania wspólnot politycznych włączonych do procesu realizacji działań politycznych, zasadniczym problemem staje się ich praktyczna klasyfikacja, umożliwiająca właściwy dobór podmiotów, których aktywność jest pożądana do wprowadzania w życie konkretnej polityki, a więc to, co można określić jako „właściwy dobór pasma”. Istotnym narzędziem takiego wyboru może się stać teoria zróżnicowanych aren politycznych występujących we współczesnych relacjach społecznych. Pojęcie aren politycznych stanowi, jak się wydaje, pole do znacznie szerszego spojrzenia na kwestię zarządzania wielopasmowego, niż proponuje to wzorzec

„sieci politycznych” czy grup interesu. Jest to ważne, gdyż w modelu zarządzania wielopasmowego nie chodzi wyłącznie o pluralistyczny lub korporatystyczny model regulacji wpływów grupowych wobec systemu politycznego, ani o prosty opis powiązań między sieciami a rdzeniem państwa. Arena polityczna jest tu ujmowana jako fragment systemu politycznego, w ramach którego przejmowana jest odpowiedzialność za określony zakres spraw publicznych. Zarządzanie wielopasmowe przekształca więc nie tyle relacje „wobec systemu”, ale modyfikuje samo jego centrum, przekształcając „ośrodek dyspozycji politycznych” w szereg powiązanych wzajemnie aren politycznych.

Jedną z propozycji klasyfikacyjnych aren politycznych można tworzyć, posługując się pomysłami, które zaproponowali S. Wilks i M. Wright, analizując relacje między podmiotami gospodarczymi a władzą publiczną, a następnie generalizując to spojrzenie.⁴⁰ Ich typologia wyróżnia: „uniwersum polityczne” (*policy universe*), „wspólnotę polityczną” (*policy community*) oraz „sieć polityczną” (*policy network*).⁴¹

Uniwersum polityczne jest pojęciem najszerszym – ogólną areną polityki, która składa się z „dużej grupy aktorów i potencjalnych aktorów, których łączy wspólnota interesu (...) i którzy mają stałą możliwość włączenia się do procesu politycznego na ogólnie ustalonych zasadach”.⁴² Tak rozumianymi arenami są np. główne dziedziny polityki państwa, w których trudno zdefiniować zamkniętą listę aktorów, lub w ramach których wartością jest włączenie do realizacji działań politycznych jak największej ich liczby, lub choćby otwarcie możliwości do takiego włączenia.

Wspólnotę polityczną Wilks i Wright łączą, w odniesieniu do relacji przemysłowych, z sektorem gospodarki (polityki). Dlatego też wspólnota polityczna to arena o większym stopniu wewnętrznego zintegrowania, w której uczestniczą wyłącznie ci aktorzy, których nie tylko łączy wspólnota interesu o węższym charakterze, ale także ci, którzy potrafią współdziałać ze sobą w celu osiągnięcia pożądanego stanu spraw publicznych. Współdziałanie to zarówno dążenie do osiągnięcia optymalnego stanu wewnętrznej równowagi systemu w ramach danej areny politycznej, osiągnięcia możliwego do zaakceptowania przez wszystkich zakresu uczestnictwa w procesie politycznym i wynikającego z tego zakresu władzy lub zysku, jak również wymiana i łączenie potencjałów, w celu osiągnięcia określonego skutku.

Najwęższym pojęciem jest sieć polityczna, definiowana jako proces, w którym łączą się i stabilizują wymienione relacje współdziałania. Dotyczy to zarówno interakcji w ramach danej wspólnoty politycznej, jak i między różnymi wspólnotami.⁴³ Oznacza to powstanie dwóch zjawisk. Po pierwsze, należy domniemywać, że ustalone współdziałanie odbywać się musi wedle pewnych reguł i standardów obowiązujących

⁴⁰ Por. S. Wilks, M. Wright (red.), *Comparative Government Industry Relations*, Oksford, 1987.

⁴¹ Należy przyznać, że typologia ta, co jest poniekąd zjawiskiem naturalnym w nauce, spotkała się z licznymi krytykami przede wszystkim za używanie obecnych w literaturze przedmiotu definicji do innych, niż utrwalone pojęć, a także za mało ostre kryteria klasyfikacyjne, o krytyce tej pisze szerzej R. A. W. Rhodes w książce cytowanej poniżej.

⁴² S. Wilks, M. Wright, op. cit., s. 299-300. „consist of large population of actors and potential actors (who) share a common interest (...) and may contribute to policy process on a regular basis”.

⁴³ *Ibidem*, s. 300.

wszystkich uczestników, które są powtarzalne i proceduralnie opisane. Po drugie, w ramach sieci politycznych muszą powstać instrumenty, których zadaniem jest, z jednej strony, wspomaganie wzajemnych relacji między aktorami, z drugiej zaś egzekucja ustalonych reguł. Tym samym sieć polityczna zyskuje dwa kluczowe elementy: regulacje i instytucje. Są one głównymi narzędziami zaawansowanego administrowania w ramach zarządzania wielopasmowego.

Odminną próbą spojrzenia na typologię podmiotów wchodzących w skład różnorodnych aren politycznych jest propozycja dwóch głównych badaczy problematyki sieciowości we współczesnych państwach – D. Marsha i Roda A. W. Rhodesa, którzy w latach 80. i 90. prowadzili badania nad sieciami politycznymi w Wielkiej Brytanii.⁴⁴ Ich typologia, stworzona zgodnie z relacjami między grupami interesu a władzą publiczną, opiera się na trzech kategoriach: „wspólnot politycznych” (*policy communities*), „sieciami politycznych” (*policy networks*) oraz „sieciami problemowych” (*issue networks*). Dla tych autorów punktem wyjścia stało się pojęcie sieci politycznej jako centralnej formy organizacji grup interesu. W stosunku do modelu sieci definiują oni dwa pozostałe pojęcia, sytuując je na kontinuum organizacyjnym – od form najluźniejszych (sieć problemowa) po najbardziej zwarte (wspólnota polityczna).

Sieć problemowa to, wedle tej typologii, szeroka rzesza uczestników powiązanych zróżnicowanymi interesami, którzy są – jak się wydaje – raczej skazani na współdziałanie poprzez czynniki wobec nich zewnętrzne (na przykład zamieszkiwanie jednego terytorium). Podstawowym mechanizmem wewnętrznym jest tu konsultacja określonych problemów politycznych z poszczególnymi grupami wchodzącymi w skład sieci. Stąd też uczestnictwo w jej funkcjonowaniu jest zmienne w czasie i w różnym stopniu dotyczy różnych jej członków. Rezultatem działania sieci problemowej nie jest osiągnięcie wewnętrznego konsensu, ale łagodzenie trwale występującego konfliktu interesów. Uczestnicy sieci mają różny stopień dostępu do zasobów, różny wpływ na organizację jej działania i w różnym stopniu wpływają na podejmowane decyzje. Stąd też występuje wyraźna kategoryzacja uczestników – od tych mających największą władzę po tych, którzy nie mają żadnej alternatywy. Wobec niskiego poziomu wewnętrznej redystrybucji zasobów można uznać, że działanie sieci problemowej bliższe jest zasadom gry o sumie zerowej.⁴⁵

W odróżnieniu od powyższego, dla pojęcia wspólnoty politycznej charakterystyczne są takie elementy, jak: ograniczona liczba uczestników (przy świadomym wykluczeniu niektórych innych grup), częste i standaryzowane (*high quality*) interakcje między wszystkimi członkami wspólnoty obejmujące wszystkie rodzaje zagadnień będących przedmiotem polityki, trwałość podzielanych wartości (*consistency in values*), stabilność członkostwa i długofalowość osiąganych skutków politycznych, wewnętrzna spójność w zakresie wyznawanych zasad, celów politycznych i ideologii. Każdy z członków wspólnoty politycznej posiada środki, dzięki którym może utrzymywać wymienne kontakty (*exchange relationships*) z pozostałymi. Wspólnota poli-

⁴⁴ Por. D. M a r s h, R. A. W. R h o d e s, *Policy Networks in British Government*, Oxford 1992, D. M a r s h, *Problems in Policy Network Analysis*, Birmingham 1996, R. A. W. R h o d e s, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (Phil.) 1997.

⁴⁵ R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance...*, s. 45.

tyczna charakteryzuje się zatem różnorodnymi relacjami o charakterze wymiany preferencji, które prowadzą do jej wewnętrznego punktu równowagi. Równowaga ta nie zawsze oznacza „punkt równości”, ale zawsze jej celem jest uzyskanie sytuacji gry o sumie dodatniej.⁴⁶

2.2. Wielopasmowość jako zróżnicowanie porządków zarządzania

Zarządzanie wielopasmowe, szczególnie w kontekście integracji europejskiej i jej konsekwencji dla przekształceń administracyjnych, można także rozpatrywać w podziale na trzy różnorodne porządki polityczne, z których każdy kieruje się odmiennymi regułami. Porządkami tymi są: pasmo międzyrządowe, pasmo metaregulacji (reżimu prawnego), pasmo sieciowe (sieci politycznych).

Porządek polityczny	Podstawowy mechanizm	Struktura odpowiedzialności
Pasmo międzyrządowe	Przetarg interesów	Dyplomacja
Pasmo metaregulacji	Tworzenie przepisów prawa	Instytucje wspólnotowe
Pasmo sieciowe	Współdziałanie/Współodpowiedzialność	Wspólnota

Pierwsze z nich związane jest z funkcjonowaniem Unii Europejskiej jako zinstytucjonalizowanego przetargu interesów międzypaństwowych i bliskie jest szkole analizy zwanej liberalizmem międzypaństwowym (*liberal intergovernmentalism*) w ujęciu Andrew Moravcsika.⁴⁷ Pasmo to zakłada trzy podstawowe elementy: państwa zachowują się racjonalnie, państwa formułują swoje cele polityczne zgodnie z preferencjami wyrażanymi przez społeczeństwa w toku pracy systemu politycznego, współpraca w ramach Unii opiera się na międzypaństwowych negocjacjach. W polityce europejskiej ma zatem miejsce sekwencja dwóch kroków: najpierw państwa racjonalistycznie formułują swoje cele i swój interes narodowy, a następnie dochodzi do przetargu interesów, który ma zapewnić każdemu z nich maksymalizację ich realizacji. Współpraca w ramach tego pasma zakłada cztery warunki wstępne. Po pierwsze, jest to współpraca dobrowolna, co oznacza, że do członkostwa w tej organizacji nie zmusza państwa ani presja militarna, ani konieczność ekonomiczna, żaden z tych czynników nie jest także wykorzystywany do uzyskania porozumienia. Po drugie, wszystkie strony układu są wyposażone w stosunkowo bogaty zestaw informacji i wiedzy na temat zachowań i preferencji każdej ze stron. Po trzecie, koszty transakcyjne porozumień są stosunkowo niskie. Po czwarte jest to system zinstytucjonalizowanego przetargu interesów.⁴⁸

Są trzy źródła, które przy zachowaniu powyższych warunków skłaniają uczestników negocjacji do poszukiwania porozumienia. Są nimi: obawa przed brakiem porozumienia, czyli koniecznością działania samodzielnego, obawa przed wykluczeniem, czyli pozostaniem poza układem przynoszącym korzyści oraz zdolność do kompro-

⁴⁶ *Ibidem*, s. 43-44.

⁴⁷ A. M o r a v c s i k, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, Journal of Common Market Studies, vol. 31 nr 4, grudzień 1993, s. 473.

⁴⁸ *Ibidem*, s. 498-499.

misu, „handlu wzajemnego” i powiązania ustępstw w jednym obszarze z zyskami w innych.⁴⁹

Pojęcie pasma metaregulacji odwołuje się do tego, co zostało w stosunkach międzynarodowych określone mianem „reżimu międzynarodowego”. Jest on definiowany jako „uzgodnienia obejmujące zasady, normy, reguły, przepisy i procedury decyzyjne kierujące transakcjami między dwoma lub większą liczbą państw w określonych sektorach polityki”.⁵⁰ Istotą takich metaregulacji nie jest „tworzenie i wprowadzenie scentralizowanej egzekucji [tych] uzgodnień, lecz stworzenie warunków do ustabilizowania wzajemnych oczekiwań co do wzorców zachowań pozostałych aktorów”.⁵¹ Do najważniejszych wyznaczników, poprzez które działają metaregulacyjne reżimy międzypaństwowe, można zaliczyć: ustalanie standardów, ustalanie obowiązków, określanie podziału zasobów, wprowadzanie zakazów.⁵² Odpowiedzialność za ich egzekwowanie realizowana jest przez specjalnie w tym celu utworzone instytucje, łączące uczestników nie tyle w hierarchicznie zwarty system, ile dających gwarancje „penetracji”, czyli uświadomienia obecności porządku i jego gwarantów w relacjach między podmiotami połączonymi regulacjami. W tym sensie instytucje wspólnotowe mają, przede wszystkim, obowiązek dbania o stabilność regulacji, jednolitość standardów, spójność przepisów. Ich bezpośrednie wkraczanie w sytuację decyzyjną odbywa się poprzez interwencyjne zabezpieczanie przestrzegania zasad i norm.

Trzecie pasmo określone jest przez powstające sieci interesów, omówione wyżej, które łączą różnego rodzaju aktorów we wspólne przedsięwzięcia, dzięki czemu zmierza się m.in. do uzyskania wzrostu efektywności reprezentatywności prowadzonej polityki.⁵³ Pasma sieciowe kieruje się przede wszystkim zasadami współzarządzania i współodpowiedzialności. Oznacza to, że reguły wypracowywane są w dyskursie między podmiotami tworzącymi sieci, przy jednoczesnej wzajemnej gwarancji przestrzegania powziętych postanowień.⁵⁴ Instrumenty zarządzania pasmem sieciowym budowane są wedle wzorców wspólnotowych, to znaczy uczestnictwo w nich powinno mieć charakter otwarty i „włączający”, poprzez położenie dużego nacisku na zarządzanie rozproszone i rozmaite formy partnerstwa. Dzięki temu pasmo sieciowe pozwala na rozszerzenie uczestnictwa w polityce wspólnotowej i zmniejsza ryzyko decyzyjne.

⁴⁹ Por. V. K r e m e n y u k (red.), *International Negotiations, Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco 1991.

⁵⁰ „Arrangements consisting of principles, norms, rules and decision-making procedures that guide transactions between two or more States in a particular issue area”; A. van Staden, H. Vollaard, *op. cit.*, s. 174.

⁵¹ „Implement centralized enforcement of the agreements, but to establish stable mutual expectations about others' patterns of behavior” R. O. K e o h a n e, *After Hegemony*, 1984, s. 89.

⁵² Por. K. J. H o l s t i, *International politics. A Framework for Analysis*, 1995, s. 366-368.

⁵³ Na gruncie teorii stosunków międzynarodowych pisał o tym m.in. W. H. R e i n i c k e, *Global Public Policy*, „Foreign Affairs”, nr 76/1997, s. 132 i n., *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, „Foreign Policy”, nr 117/1999-2000, s. 44 i n.

⁵⁴ Por. J. Neyer, *Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multilevel Governance*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 41/2003, nr 4, s. 687-706.

2.3. Wielopasmowość a przekształcenia instytucji polityki państwa

Znaczenie zarządzania wielopasmowego dla państwowych systemów politycznych, szczególnie w kontekście integracji europejskiej, jest przedmiotem zasadniczej debaty wśród naukowców. Dotyka to bowiem wielu zagadnień leżących u podstaw znanego nam modelu państwa suwerennego. Nie wdając się w niezwykle zajmujące i różnorodne dywagacje dotyczące teorii państwa, należy zadać jedno zasadnicze pytanie: czy europejski model zarządzania wielopasmowego prowadzi do zniesienia samodzielności państwowych centrów decyzyjnych, a jeśli tak, to jakie są skutki tych przekształceń i na co nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej powinny zwrócić szczególną uwagę?

Jak się wydaje, na tak postawione pytanie można udzielić dwóch odpowiedzi. Pierwsza z nich wiąże się z tzw. koncepcją „wydrążenia państwa” (*hollowing-out of the state*), która zakłada, że prędzej czy później państwo w obecnie znanym nam kształcie zostanie zastąpione przez zróżnicowane sieci zarządzania, połączone w system wielopasmowych interakcji na różnych poziomach organizacji. Przedstawiona przez Roda A. W. Rhodesa koncepcja źródeł takich przekształceń państwa sprowadza się do czterech podstawowych tendencji: prywatyzacji (i wiążącym się z nią zmniejszeniu zakresu sfery publicznej i sposobów publicznych interwencji), pluralizmu (co oznacza utratę niektórych funkcji władz publicznych na rzecz innych usługodawców), integracji europejskiej oraz zmiany wewnętrznego środowiska działania (czyli utraty swobody doboru środków działania przez urzędników państwowych w wyniku wprowadzenia zasad zarządzania publicznego i lepszej kontroli ich działań przez opinię publiczną).⁵⁵

Druga możliwa odpowiedź na postawione na początku pytanie brzmi: państwo nie tyle podlega erozji, co zasadniczemu przekształceniu, wciąż jednak pozostając (i będąc reprezentowanym przez swój rząd i administrację centralną) głównym graczem w układzie zarządzania publicznego w Europie. Następują jednakże zasadnicze przekształcenia w formie prowadzenia polityki państwa.

Jak już powiedziano, model zarządzania wielopasmowego kwestionuje bowiem tradycyjny, scentralizowany paradygmat prowadzenia polityki opartej na rządzie na rzecz zarządzania sprawami publicznymi przez struktury ponadnarodowe, państwa członkowskie, samorządy terytorialne, organizacje obywatelskie i gospodarcze. Państwo w procesie integracji europejskiej podlega zatem istotnej przemianie. Staje się dominującym, ale nie jedynym źródłem władzy, przestaje być monopolistą w procedurze decyzyjnej, a aktorzy dotychczas określani jako zewnętrzni zaczynają być określani jako równoważni. Co oznacza, że dla niektórych podmiotów w państwie (przedsiębiorstw, władz regionalnych) struktury ponadpaństwowe lub równoległe z innymi państwami stanowią równoważny punkt odniesienia zarówno w kwestiach współpracy, jak i procesu decyzyjnego.⁵⁶ Oznacza to potrzebę głębokiej reformy struktur państwa, tak by utrzymać jego efektywność w warunkach współzarządzania sprawami publicznymi, utrzymać spójność społeczną i zapewnić operacyjną kontrolę władz centralnych nad wydarzeniami dziejącymi się na terytorium państwa, czyli zdolność do zapewnienia bezpieczeństwa, ładu publicznego i rygorów rządu prawa.

⁵⁵ Por. R. A. W. R h o d e s, *The Hollowing Out of the State*, „Political Quarterly”, nr 65/1994, s. 138-151.

⁵⁶ Por. J. P i e r r e, G. B. P e t e r s, *Governance...*, s. 75-93.

Dlatego też jednym z celów zarządzania wielopasmowego jest ponowne położenie nacisku na tradycyjne, podstawowe funkcje państwa, które niekiedy zostały ze-pchnięte na margines przez nałożenie nań wielu obowiązków natury socjalnej czy np. społeczno-kulturowej. Model zarządzania wielopasmowego nie oznacza przeto „unicestwienia państwa” czy deprecjonowania jego znaczenia. Wręcz odwrotnie – jest to jedna z dróg odbudowy silnego państwa, ale ograniczonego i otwartego, osadzonego mocno w środowisku swego funkcjonowania.

Na podstawowe wyzwania stojące dziś przed państwem powinno ono odpowiedzieć, między innymi, przekształceniem sposobu funkcjonowania swej administracji publicznej. Dla administracji najważniejsze będą zatem wyzwania dla zdolności do zachowania wewnętrznej równowagi i kontroli procesów zachodzących na terytorium państwa.

Z opisywanego tu punktu widzenia pierwszorzędną kwestią staje się współzależność państw, która jest jednym z wyznaczników dwóch równoległe toczących się procesów: globalizacji – z jednej strony (którą tu będziemy rozumieć jako powstanie polityki abstrahującej od granic państwowych i uwarunkowań lokalnych, ściśle powiązanej ze światowym rynkiem, opartej na zasadzie konkurencji i swobodnego przepływu zasobów, których alokacja jest wynikiem gry interesów zdominowanej przez najsilniejszych uczestników), z drugiej zaś – integracji polityczno-gospodarczej (czyli tworzenia większych podmiotów działających na zasadzie pogłębionej współpracy uwzględniającej zasady wzajemności i zdefiniowanego wspólnego, partykularnego interesu, wspomaganego przez porozumienia proceduralne wyznaczające rolę poszczególnych partnerów). Globalizacja i integracja są jak awers i rewers – wzajemnie się warunkują, jednocześnie jednak są wzajemnym uzupełnieniem wynikającym z ich przeciwstawności. Integracja (w postaci struktur takich jak Unia Europejska czy NAFTA) ma obronić interesy partykularne przed globalizacją na zasadzie mechanizmu działającego wedle tej samej logiki (ponadnarodowej), tylko z odmiennie formułowanymi celami.

Dla administracji te dwa procesy niosą bardzo ważne konsekwencje. Globalizacja oznacza wzmoczoną konkurencję między systemami politycznymi i gospodarczymi oraz dużo większą otwartość na zewnętrzne wstrząsy pochodzące ze źródeł, które znajdują się poza kontrolą państwa. To oznacza, że państwa muszą zbudować taki system administracji publicznej, by był on efektywny, minimalizujący koszty – podnoszący konkurencyjność, zdolny do szybkiej reakcji i kompatybilny z zachowaniami rynkowymi. Globalizacja, inaczej mówiąc, wytworzyła silną presję na zmiany menedżerskie w biurokracji. Integracja gospodarcza i polityczna (w wersji prowadzonej w Europie) oznacza konieczność współdziałania proceduralnego z innymi państwami – współadministracji istotnymi politykami, przy uwzględnianiu potrzeb szerszej wspólnoty, poddania się rygorom i standardom ponadnarodowym, co ogranicza korzystanie z instrumentów samodzielnej polityki państwa. W sferze administracji publicznej oznacza to wyzwanie zbudowania wspólnej przestrzeni administracyjnej w ramach tak zintegrowanego podmiotu, która zapewniłaby funkcjonalność różnych dziedzin polityki. To prowadzi do nacisku harmonizacyjnego w krajach członkowskich, przyjmowania kompatybilnych procedur, rozbudowy „mostów” między różnymi poziomami struktur administracyjnych.

3. Zarządzanie wielopasmowe a przekształcenia administracji publicznej

Wprowadzenie do języka nauki o administracji publicznej terminu „zarządzanie wielopasmowe” można wiązać z refleksją nad ponowoczesnym wzorcem polityki, a szczególnie władzy państwowej i sposobów jej egzekwowania⁵⁷. Jest to szczególnie istotne, jeśli będziemy pamiętać, że Unię Europejską, zdaniem niektórych badaczy, można nazwać „pierwszym prawdziwie postmodernistycznym bytem politycznym”.

Próbując opisać, jakie wyznaczniki ponowoczesnego myślenia o administracji publicznej można odnaleźć w koncepcji zarządzania wielopasmowego, należy zwrócić uwagę na następujący katalog, zaproponowany przez Stewarda Clegga. Porównując organizację modernistyczną i postmodernistyczną podkreślił on, że tę pierwszą charakteryzują takie cechy jak: sztywność (*rigid*), działanie w warunkach masowej organizacji społeczeństwa, oparcie na ograniczonych zasobach technologicznych, specjalistyczny podział pracy i sztab pracowników etatowych, podczas gdy organizacja postmodernistyczna jest elastyczna, musi odpowiadać na potrzeby zróżnicowanego środowiska społecznego, działa w warunkach szerokiego wyboru narzędzi technologicznych, jej pracownikami są osoby o uniwersalnych umiejętnościach, nie mające sztywnego podziału zadań, a oprócz zatrudnienia etatowego pojawiają się inne formy świadczenia pracy, takie jak kontraktowanie czy tworzenie sieci usługodawców.⁵⁸

Pierwszy typ organizacyjny przekładałby się zatem w administracji publicznej na system władz publicznych opartych na: tradycyjnym rozumieniu biurokracji, kulturalne kontaktów zdepersonalizowanych, podejmowaniu decyzji na podstawie przesłanek logiczno-racjonalistycznych z dominującym typem przywództwa racjonalnego.

Drugi model opiera się na elastycznym systemie kontraktowym, na bezpośrednich kontaktach w ramach struktury biurokratycznej; w decyzjach preferuje metodę pragmatyczną i empiryczną (indukcyjną), dopuszcza spontaniczne przywództwo oparte na przymiotach osobistych pracowników (charyzmatyczne).

Tym samym możemy zestawić dwa wzorce zarządzania, które bywają nazywane także „zarządzaniem zwartym” (*tight governance*) i „zarządzaniem luźnym” (*loose governance*).⁵⁹ Elementem tego drugiego jest model zarządzania wielopasmowego.

⁵⁷ Por. R. A. W. R h o d e s, *Towards a Postmodern Public Administration: Epoch, Epistemology or Narrative?*, Jean Monnet Chair Papers 33, EUI, Florencia 1995.

⁵⁸ Por. S. C l e g g, *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, Londyn 1990, s. 181.

⁵⁹ Por. D. T a r s c h y s, *Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance*, [w:] *Governance in the 21st Century*, OECD, Paryż 2001, s. 37-38.

Zarządzanie zwarte charakteryzuje się takimi technikami zarządzania i kierowania jak: realizacja ściśle określonych zadań (*determined objectives*), rygorystycznie egzekwowane polecenia (*rigorous instructions*), skrupulatność nadzoru (*meticulous follow-up*). Zarządzanie to czerpie wzorce, z jednej strony, z organizacji typu militarne-go (dla których archetypicznym typem idealnym była armia Fryderyka Wielkiego), z drugiej zaś z pierwszych form organizacji przemysłowej (taylorizm). Interesującym zjawiskiem jest fakt, że niektóre ze wzorców taylorizmu przeszły drogą ewolucji także do współczesnych metod administrowania, poprzez przenoszenie metod zarządzania biznesowego znanych z wielkich korporacji. Ów „neotaylorizm” charakteryzuje się uwzględnieniem przede wszystkim ekonomicznego końcowego efektu działania, przy jednoczesnym sceptycyzmie co do zdolności pracowników do utożsamienia się z celami ogólnymi (celami organizacji). Stąd też wprowadzane są równoległe sztywne procedury działania, ścisły monitoring działań oparty na szerokim zasobie informacji, rachunek kosztów, wszechobecne mechanizmy kontroli efektywności pracy oraz elementy indywidualnego motywowania przez system nagród i korporacyjnej (urzędowej) motywacji pracowników.⁶⁰

W odróżnieniu od opisanego wyżej, model zarządzania luźnego posiłkuje się bardziej optymistycznym spojrzeniem na naturę ludzką, kreatywność pracowników oraz ich zdolność do działania dla dobra organizacji. Stąd też model ten zakłada większą decentralizację, większą liczbę grup zadaniowych, stwarza możliwość absorpcji innowacyjnych pomysłów pracowników, angażuje ich w projekty na zasadach dobrowolności. Podstawowymi wartościami w zarządzaniu luźnym są: kooperacja i budowanie wspólnoty interesów opartych na wzajemnym zaufaniu. Uzyskuje się to dzięki takim technikom zarządzania jak: miękkie prawo w miejsce restrykcyjnych przepisów, rozbudowane techniki komunikacyjne, elastyczność struktury, techniki adaptacji innowacji, zdolność do uczenia się, płaskie struktury organizacyjne oparte na sieciach.

Wskaźnikiem pozwalającym odróżnić te dwa typy zarządzania jest odpowiedź na pytanie, jakie działania podejmowane są w sytuacji, gdy określony problem wymaga interwencji w szerszej skali, czyli aktywności publicznej opartej na pewnym harmonijnym zorganizowaniu obywateli.

Pierwszy typ państwa zakłada w takim przypadku, po pierwsze, konieczność powołania „sztabu administracyjnego”, czyli odpowiedniej struktury (biura, pełnomocnika, urzędu, komisji), wyposażenia jej w narzędzia działania (siedziba, sprzęt, środki komunikacji), zatrudnienia wyspecjalizowanego zespołu osób. Po drugie, konieczność ustanowienia „podstaw prawnych”, czyli legislacyjnego umocowania działań pracowników w przepisach prawa, poprzedzonych generalną regulacją dotyczącą przedmiotowego problemu, tak aby móc kierować szczegółowymi zachowaniami za pomocą interpretacji ogólnych przepisów, a po trzecie, konieczność powołania „kierownictwa”, czyli politycznego umocowania organu odpowiedzialnego za danym problem i formalnej nominacji przywódcy. Tak skonstruowana biurokracja jest synonimem władzy publicznej. W takim państwie pojawienie się, na przykład, bezrobo-

⁶⁰ Por. P. Keraudren, H. van Mierlo, *Theories of Public Management: Reform and Their Practical Application*, [w:] T. Verheijen, D. Coombes (red.), *Innovation in Public Management*, Cheltenham 1998.

cia skutkuje powołaniem aparatu administracyjnego do spraw bezrobocia (urzędy pracy), a wprowadzenie polityki regionalnej skutkuje pojawieniem się ministra i ministerstwa do spraw tej polityki itp.

W ramach drugiego typu, w wariacie idealnym, podjęte działania byłyby poniekąd odwrotne. Reaguje on na pojawienie się problemu poprzez „zespół ludzi” – poszukiwanie odpowiednich ludzi, a nie struktur, szuka się możliwości skorzystania z doświadczeń osób, które podejmowały już jakąś działalność w podobnym obszarze, poszukuje się partnerów zewnętrznych, skupia wokół władzy publicznej wszystkie strony zainteresowane tym problemem (*stakeholders*). W zarządzaniu preferuje się „model ażurowy”, czyli płaskie struktury i proces decyzyjny oparty na wewnętrznych negocjacjach, poszukiwanie kompromisu, dochodzenie do wspólnego stanowiska, w których to procesach mamy do czynienia z przywództwem naturalnym. Podstawą decyzji jest zaś „zdrowy rozsądek”, wynikający z doświadczenia – regułą jest więc wyprowadzanie zasad generalnych z analizy szczegółowych przypadków. Tak skonstruowana biurokracja jest elementem aktywnej służby publicznej. W takim państwie pojawienie się problemu bezrobocia skutkuje powstaniem, na przykład, „lokalnych paktów za rzecz zatrudnienia”, a polityka regionalna jest współzarządzana przez quasi-komercyjne agencje rozwoju.⁶¹

Narodziny modelu administracji ponowoczesnej, której jedną z form jest zarządzanie wielopasmowe, można wiązać z pięcioma wskazanymi przez Christophera Hooda wyznacznikami przekształceń biurokratycznych: globalizacją, ekonomizacją, menedżeryzmem, informatyzacją i rosnącą rolą prawa (*juridification*).⁶² Globalizację jako czynnik zmiany rozumie on jako wymuszoną konieczność dostosowania struktur administracyjnych do potrzeb światowej konkurencyjności gospodarczej. Wiąże się z tym także coraz istotniejsze poddanie działania administracji, także tej obejmujące sferę społeczną, racjonalności ekonomicznej. To powodowało zaangażowanie technik zarządzania znanych z sektora prywatnego na potrzeby działalności publicznej i oparcie jej na takich wskaźnikach jak efektywność czy wydajność. Wzorce zarządzania przyniosły do administracji także „kulturę kontraktu”, stąd równolegle wzrosło znaczenie prawa w rozumieniu standardów i norm działania, ale także prawa jako narzędzia regulacji relacji między różnymi podmiotami w ramach sieci administracyjnych. Jednocześnie Hood zwraca uwagę na rewolucję informatyczną, która zmieniła sposób komunikowania się ludzi, ale i dała administracji zupełnie nowe możliwości realizowania jej funkcji, co sprawiło, że sieci komputerowe są dziś w zasadzie podstawowym mechanizmem technologicznym państwa.

3.1. Tendencje przekształceń⁶³

Klasykzna biurokracja opierała konstrukcję państwa na stelażu zbudowanym z urzędniczej struktury – hierarchicznej, profesjonalnej, schematycznie działającej,

⁶¹ Oba przykłady – tzw. Territorial Employment Pacts i agencji rozwoju są zaczerpnięte z doświadczeń irlandzkich.

⁶² Ch. Hood, *Emerging Issues in Public Administration*, „Public Administration”, nr 73/1995, s. 165-183.

⁶³ Poniższy fragment jest adaptacją jednej z części książki, w której piszę szerzej na ten temat, por. K. Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004.

wyodrębnionej, spójnej wewnętrznie i w dużym stopniu zamkniętej, opartej na logice abstrakcyjnych, tworzonych apriorycznie norm prawnych. Dzisiaj poszukujemy legitymizacji przede wszystkim w przekształcaniach biurokracji w system lekkich, elastycznych, otwartych, współdziałających z otoczeniem, uczących się na doświadczeniach, zróżnicowanych organizacyjnie przejrzystych jednostek organizacyjnych.

Patrząc z innej perspektywy, można także powiedzieć, że dla klasycznej metody analizy i opisu biurokracji charakterystyczny był nacisk na organizację wewnętrzną – konstrukcję całości strukturalnej – i jej logikę, która miała stanowić oparcie działania dla państwa jako abstrakcyjnej całości i jedności. W tej optyce to konstrukcja gwarantowała i zapewniała funkcjonalność. Dzisiejsze poszukiwania modelu administracyjnego zdają się opierać na odwrotnym sposobie myślenia. Wychodzą bowiem z założenia prymatu funkcji nad organizacją. Oznacza to, że samo ułożenie struktury biurokratycznej ma być pochodną oczekiwanych od niej funkcji i zadań zleconych.

Kolejna istotna zmiana w sposobie definiowania „dobrej administracji” dokonała się na polu aksjologii. Model klasyczny zakładał oparcie działania biurokracji na legalizmie, czyli prymacie wartości przywiązania do litery prawa i przepisu, procedury i hierarchicznie wydawanego polecenia. Zamknięta wewnętrznie struktura biurokratyczna miała być odporna na debaty o celowości swej pracy, abstrahować od politycznych przetargów i dyskusji o społecznym wymiarze (także a kategoriach określania katalogu dobra wspólnego) prowadzonej przez nią działalności. Obecnie jednym z głównych założeń jest stworzenie systemu biurokratycznego, w którym można dostrzec wyraźne ukierunkowanie aksjologiczne. Oznacza to, że ma on realizować wypracowany w dyskursie publicznym model ładu publicznego opartego na wyraźnie określonym katalogu cnót publicznych, czy też, mówiąc szerzej, założeniach ideowych współczesnego państwa.

Czwartą drogą zmiany w kształtowaniu modelu biurokratycznego jest odejście od aprioryczności działania administracji opartej na logice abstrakcyjnych norm prawnych na rzecz współdziałania między otoczeniem a podsystemem biurokratycznym, w celu tworzenia norm poprzez zbieranie i wymianę doświadczeń i wiedzy. Przestrzeń publiczna i zachowania społeczne nie mają być przede wszystkim dostosowane (za pomocą narzędzi administracyjnych) do spełniania norm tworzonych poza nimi i następnie wobec nich egzekwowanych. Odwrotnie, podejmuje się wiele wysiłków, by tworzenie norm było procesem otwartym, w którym zainteresowani mogą wnieść swoją wiedzę i wyrazić swoje oczekiwania. Jednocześnie tworzone normy powinny być na tyle elastyczne, by pozwalały na dostosowywanie się do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych, a organizacja biurokracji powinna przewidywać komórki odpowiedzialne za pobieranie i przetwarzanie sygnałów dochodzących z otoczenia społecznego, ekonomicznego czy międzynarodowego. Biurokracje nowego typu powinny być zdolne nie tylko do pobierania informacji, ale także do korygowania swoich norm operacyjnych w sytuacji, gdy analiza zdarzeń w otoczeniu wskazuje na ich nieadekwatność do nowych uwarunkowań (tzw. uczenie się na zasadzie podwójnej pętli).

Piąta droga zmiany prowadziła w stronę odejścia od struktur planistycznych i rozkazujących na rzecz budowania aktywnych strategii rozwojowych. Reformy biu-

rokracji zmierzały do uzyskania zdolności strategicznych, przejmując częściowo sposoby działania ze świata biznesu, co nie zawsze okazywało się skuteczne. Niemniej trwale zmieniono styl pracy urzędników odpowiedzialnych za wspomaganie rozwoju, czyniąc z nich zespoły otwarte na strategiczne partnerstwa ze światem gospodarki, kultury czy organizacji obywatelskich.

Szóstą drogą były zmiany w sposobie podejmowania przez biurokrację wyzwań politycznych. Podjęto starania, by uczynić system administracji publicznej zdolnym do rozpoznawania i antycypowania zagrożeń i problemów, a następnie ich rozwiązywania we współpracy z instytucjami otoczenia. Nowy model biurokracji ma w zasadniczy sposób odejść od reaktywnego mechanizmu działania oraz zamkniętego trybu odpowiadania na pojawiający się problem poprzez narady w wewnętrznym, odizolowanym od opinii publicznej kręgu urzędników.

3.2. Reformy biurokracji

Zarządzanie wielopasmowe było możliwe dzięki przeprowadzonym w ostatnich dekadach XX wieku zasadniczym przekształceniom sposobu działania administracji publicznej. Możemy wskazać na kilka najważniejszych typów owych reform.

Pierwszy typ reform polegał na wprowadzeniu do zarządzania państwem elementów orientacji rynkowej i ogólnie utożsamiany jest z ideą NPM – *New Public Management*.⁶⁴ Głównym celem pierwszej generacji reform była wydajność ekonomiczna,⁶⁵ a więc podejmowano próby ograniczenia wydatków publicznych i, generalnie, roli i udziału państwa w gospodarce, otwartości rynku pracy w sektorze publicznym oraz szerszym stosowaniu mechanizmów zarządzania w instytucjach rządowych. Prowadziło to do prywatyzacji usług publicznych i tym samym tworzenia rynku usług publicznych, w których podmioty administracyjne są tylko jednym z ich dostarczcycieli. W wyniku tych działań zwiększono nacisk na efektywność poprzez wprowadzenie modelu menedżerskiego w administracji publicznej. Nowy model administracji wymagał także innego sposobu zarządzania zasobami ludzkimi, który stał się bardziej otwarty i wewnętrznie konkurencyjny.

Reformy rynkowe przejawiały się w działaniach takich jak: wprowadzanie modelu agencyjnego (tworzenie quasi-rynkowych podmiotów działających jednakowoż w imieniu państwa i w interesie publicznym), tworzenie rynku wewnętrznego usług publicznych (instytucje publiczne stawały się „zleceniodawcami” usług i mogły je kontraktować – za pieniądze publiczne – u dowolnych „zleceniobiorców”, także z sektora prywatnego, kierując się rachunkiem kosztów i jakością), reorganizacja działania urzędów, której celem było kompleksowa obsługa obywatela w jednym miejscu i w sposób skoordynowany.

Reformy organizacyjne miały ponadto pozwolić na stworzenie, w ramach systemu biurokratycznego, „małych zdecentralizowanych i autonomicznych jednostek organizacyjnych (...) o bardzo wyspecjalizowanym profilu działania, co czyni je ela-

⁶⁴ Polskie omówienie NPM w kontekście europejskim patrz A. Habuda, L. Habuda, *Zarządzanie w zachodniej administracji publicznej (nowe publiczne zarządzanie)*, [w:] R. Wiszniowski (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005, s. 93-112.

⁶⁵ Por. A. M a t h e s o n, *Modernizacja sektora publicznego: Nowy program*, „Służba cywilna”, nr 7, 2003/2004, s. 31.

stycznymi w reagowaniu na presję otoczenia (...), charakteryzujących się występowaniem >spłaszczonej< struktury hierarchicznej w sytuacji zapewnienia ich pracownikom określonego poziomu partycypacji w podejmowaniu decyzji, (...) zwracających szczególną uwagę nie tyle na przestrzeganie przepisów prawa i stosowanie obowiązujących procedur, ile raczej na realizację statutowych celów, efekty wynikające z podjętych działań oraz jakoś świadczonych usług”.⁶⁶

Drugim ważnym typem reform administracyjnych przeprowadzanych w ostatnich dekadach XX wieku, o zasadniczym znaczeniu dla zarządzania wielopasmowego, były reformy decentralizacyjne. Wydaje się, że jednym z niepodważalnych dziś filarów polityki w Europie jest przekonanie o słuszności decentralizacji i potrzebie zwiększania roli samorządów terytorialnych w zarządzaniu sprawami publicznymi.

Trzecim typem reform administracji były zmiany mające na celu „otwarcie” administracji publicznej na obywateli, a więc reformy partycypacyjne, które bezpośrednio wiążą się ze wspomnianym dążeniem do odnowienia źródeł legitymizacji dla funkcjonowania biurokracji. W tym nurcie reform możemy umieścić – charakterystyczne zwłaszcza dla państw anglosaskich – poszukiwanie nowych form współdziałania administracji publicznej ze światem obywatelskim, które wiążą się z koncepcjami „nowego republikanizmu” i „nowego obywatelstwa”.⁶⁷ Ich celem było, po pierwsze, osiągnięcie wysokiego poziomu etycznego biurokracji poprzez odwołanie się do etosu republikańskiego, opartego na służebności wobec obywateli oraz przywiązania do pierwotnej wartości ładu demokratycznego rozumianego jako „rządy ludu, przez lud i dla ludu”. Drugim celem reform partycypacyjnych było zbudowanie płaszczyzn dialogu między obywatelami a biurokracją, tak by otworzyć proces decyzyjny i wprowadzić nowe formuły dyskursu publicznego. Po trzecie, zmiany te prowadziły w kierunku zwiększenia podmiotowości obywateli w relacjach z administracją publiczną i wzmocnienia ich pozycji w tych relacjach, między innymi poprzez uchwalanie różnego rodzaju katalogów wartości i zasad, które miały zapewnić obywatelom podstawę do wymagania od biurokracji odpowiedniej jakości pracy.

Wszystkie wymienione tendencje dotyczą przede wszystkim wspomnianej na początku, tzw. administracji miękkiej – spełniającej funkcje społeczne w ramach dominującego dziś modelu państwa dobrobytu, rozumianego jako gwarant spójności społecznej i aktywny dostawca wielu usług publicznych (edukacja, opieka społeczna, zdrowie publiczne). Administrowanie „twardymi” zadaniami państwa – takimi jak ład i porządek publiczny, obrona i sprawiedliwość - powinno pozostawać domeną biurokracji typu klasycznego. Ta ważna uwaga porządkująca pozwala na wyciągnięcie wniosku o potrzebie dwoistego podejścia do przekształceń w zarządzaniu współczesnym państwem, co ma istotne znaczenie dla państw postkomunistycznych. Potrzebują one wyraźnie nowego modelu zarządzania kwestiami społecznymi oraz budowy relacji biurokracji z otoczeniem społecznym i gospodarczym (rynkem). Jednocześnie jednak ważne jest zachowanie stabilnej i neutralnej struktury w ramach rdzenia państwa.

⁶⁶ R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002, s. 12.

⁶⁷ Opr. A. W. J a b ł o Ń s k i, *Koncepcje nowej legitymizacji administracji publicznej*, [w:] A. Ferens, I. Macek (red.), *Administracja i polityka...*, s. 35-39.

4. Zarządzanie wielopasmowe a Unia Europejska

Omówione znaczenia zarządzania wielopasmowego jako modelu i praktyki politycznej we współczesnych systemach politycznych znalazły swoje miejsce także w analizie fenomenu politycznego, jakim jest Unia Europejska. Koncepcja zarządzania wielopasmowego w tym wypadku stanowiła próbę przedstawienia „trzeciej drogi”, zrywającej z dwoma klasycznymi teoriami integracyjnymi – szkołą (neo)funkcjonalistyczną, wywodzoną jeszcze od Hassa, oraz realistyczną, której owocem był międzyrządowy liberalizm w wydaniu Moravcsika. Jednocześnie koncepcja ta próbowała wytłumaczyć Unię Europejską niejako „poprzez nią samą”, co oznacza, że uznaje ona Unię za system swoisty (*sui generis*), nie mający analogii w istniejących systemach państwowych, a tym samym wymykający się komparatystyce.

Można powiedzieć, że droga do rozumienia Unii Europejskiej poprzez model zarządzania wielopasmowego biegła kilkoma podstawowymi kierunkami. Pierwszym z nich były, bez wątplenia, badania nad współzależnością gospodarczą państw członkowskich, która rosła wraz z domykaniem koncepcji wspólnego rynku. Drugim była coraz wiedza liczba regulacji wspólnotowych. Trzecim - pojawienie się „wspólnotowej areny politycznej”, na której zaczęły się pojawiać europejskie rodziny partii politycznych, organizacje obywatelskie, związki zawodowe, grupy lobbingowe. Po czwarte, istotne znaczenie miało pojawienie się regionów jako podmiotów polityki europejskiej. Po piątę, zauważalne stało się zjawisko europeizacji systemów państw członkowskich, szczególnie zaś administracji publicznej, w wyniku przyjmowania norm, wzorców i najlepszych praktyk w ramach wspólnej przestrzeni administracyjnej.

Badaczom zajmującym się Unią Europejską koncepcja modelu polityki wspólnotowej wedle schematu zarządzania wielopasmowego pozwalała na „studiowanie głównych problemów procesu integracji z bardziej ogólnej perspektywy i, jednocześnie, uwzględnienie możliwości przeobrażenia się Unii Europejskiej w unikalny i nowy rodzaj systemu politycznego. W tym znaczeniu Unia Europejska stanowi system polityczny *sui generis*, ale jednocześnie może być swobodnie porównywana z innymi systemami politycznymi i ich zdolnościami do rozwiązywania problemu odpowiedzialnego i reagującego na bodźce zarządzania, zarówno w perspektywie analitycznej, jak i normatywnej”.⁶⁸

⁶⁸ M. J a c h t e n f u c h s, *Democracy and Governance...* „to study central problems of the integration process from a more general point of view and at the same time acknowledge the possibility that the EU has developed into a unique and new type of political system. In this sense, the EU is a political system ‘*sui generis*’ but could well be compared with other political systems and their solutions to the problem of responsible and responsive governance from an analytic as well as from a normative standpoint”.

Z wymienionych elementów wpływających na pojawienie się myślenia o Unii Europejskiej w kategoriach zarządzania publicznego najważniejszy był opis rozwoju systemu wspólnotowego jako systemu regulacyjnego.⁶⁹ Powstanie systemu regulacyjnego, którego celem jest alokacja zasobów wedle wzorca gry o sumie dodatniej, postrzegano bowiem jako zasadnicze odejście od tradycyjnych modeli redystrybucyjnych opartych na ograniczonym zasobie dóbr, które rozdzielane są wedle zasad gry o sumie zerowej. Było to możliwe dzięki podstawowemu dla zarządzania wielopasmowego przekazaniu władzy regulacyjnej z politycznych ciał większościowych w gestię systemu niezależnych politycznie podmiotów administracyjnych (agencji), których zwieńczeniem w systemie wspólnotowym stała się Komisja Europejska.⁷⁰

Giandomenico Majone opisywał to zjawisko w kategoriach zastąpienia władztwa i własności publicznej przez niezależną „czwartą władzę regulacyjną”, która łączy w sieć zarządzania podmioty ponadnarodowe i krajowe. Tym samym Komisja Europejska, rozmaite wspólnotowe agencje i ich narodowe odpowiedniki stworzyły rozwiniętą sieć administrującą sprawami publicznymi i wspólnym rynkiem, przeprowadzając wiele deregulacji polityki krajowej i reregulacji na metapoziomie wspólnotowym.⁷¹

Wariant Unii jako „państwa regulacyjnego” podzielają zwolennicy federalizmu europejskiego, zgodnie z którym Unia powinna się przekształcić w samodzielny podmiot polityki międzynarodowej, w którym decyzje zapadałyby w wyraźnie wyodrębnionym ośrodku władzy centralnej, różni go jednak to, czym miałyby ów ośrodek się zajmować, a zatem jakie byłyby jego charakter i funkcja. System regulacyjny bowiem, w odróżnieniu od klasycznego modelu państwa federalnego, nie musiałby mieć demokratycznej, powszechnej legitymacji danej przez obywateli, której depozytariuszem jest silny parlament czy prezydent wybierany w wyborach powszechnych. Jest tak dlatego, że treścią decyzji zapadających w systemie regulacyjnym nie są kwestie „politycznej polityki”, czyli ładu społecznego, podstawowych praw i obowiązków obywateli, zakresu redystrybucji itp., lecz kwestie maksymalizacji efektywności działania różnych podmiotów poprzez wspólne zasady, przepisy i standardy.⁷² Dzięki takim „metaregulacjom” system niejako nadbudowuje nad porządkami prawnymi i organizacyjnymi poszczególnych państw członkowskich nowy poziom przepisów, dzięki którym mogą one łatwiej współpracować (bo istnieją procedury uzgadniania wspólnych stanowisk) czy handlować między sobą w sprawniejszy sposób (bo jest jeden standard na napięcie elektryczne, jeden sposób oznakowania produktów itp.). Do pewnego stopnia dzisiejsza Unia Europejska bliska jest temu właśnie modelowi,

⁶⁹ Autorem najważniejszej prac w tym zakresie jest G. Majone, *Regulating Europe*, Londyn 1996, por. także M. Jachtenfuchs, *The Governance Approach to European Integration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39 nr 2, s. 252.

⁷⁰ Por. S. Hix, *The study of the European Union...*, s. 40.

⁷¹ Por. G. Majone, *The European Community: an „independent fourth branch of government”*, EUI Working Paper SPS93/9, Florencja 1993, tegoż autora *The rise of regulatory state in Europe*, „West European Politics” 17/1994, s. 77-101.

⁷² Por. G. Majone, *Europe’s „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal”, vol. 4, nr 1 marzec 1998, 5-28.

wszakże różni ją jeden istotny szczegół – struktury ponadnarodowe są obecnie stosunkowo słabe i nie w pełni samodzielne.

Gdy spojrzymy z punktu widzenia administracji publicznej na Unię w wariacie systemu regulacyjnego, to oczywiście dostrzeżemy, że model ten w największym stopniu sprzyja wzmocnieniu pozycji instytucji administracyjnych, które stają się w nim „esencją” całego porządku politycznego. To nie parlamenty czy politycy rozstrzygają w nim najważniejsze kwestie, ale tak zwane „instytucje niewiększościowe”, czyli podmioty biurokratyczne zajmujące się tworzeniem i egzekwowaniem owych powszechnych „meta-regulacji” – agencje, biura, komisje. Oznacza to, że jakość Unii Europejskiej w pierwszym rzędzie oparta by była na jakości jej systemu administracyjnego, który musiałby w sposób funkcjonalny połączyć poziom administracji ponadnarodowej z administracjami państw członkowskich, tak by całość pozwalała osiągnąć efekt „wartości dodanej”, bo tylko udowodnienie większej efektywności państwa regulacyjnego w porównaniu z sytuacją porządku rozproszonego daje mu legitymację do istnienia. Z kwestią tą wiążą się dwie bardzo konkretne konsekwencje dla biurokracji. Po pierwsze, powstanie Unii Europejskiej jako państwa (systemu) regulacyjnego musi się wiązać ze stałym postępem procesu tzw. europeizacji administracji publicznej w państwach członkowskich, o czym dalej. Rozumie się przez to (w dużym skrócie rzecz ujmując) stałe upodabnianie się zasad funkcjonowania państw członkowskich w obszarach objętych polityką wspólnotową, powstawianie podobnych struktur administracyjnych, powielanie podobnych metod działania. Zjawiska te mogą być wynikiem różnych procesów związanych z koniecznością wprowadzania w życie jednolitych przepisów prawa wspólnotowego, przejmowania przez jedne państwa sprawdzonych wzorców działania innych krajów czy też wymuszenia przez instytucje wspólnotowe podporządkowania się jednolitym regułom. Po drugie, ważną konsekwencją systemu regulacyjnego jest fakt, że dla sprawności jego działania podstawowego znaczenia nabiera jakość (kultura proceduralna, prawa i obowiązki podmiotów regulacyjnych) tego, co zostało nazwane „wspólną przestrzenią administracyjną”.

Wariantem modelu regulacyjnego jest opisywane tu powstanie na obszarze Unii Europejskiej systemu zarządzania wielopasmowego. Model ten z poprzednio opisywanym łączy przekonanie, że treścią polityki wspólnotowej nie powinno być egzekwowanie władzy w rozumieniu klasycznego państwa z instytucjami legitymizowanymi demokratycznie, lecz określony zakres regulacji sprzyjających współdziałaniu różnych podmiotów. Różni go jednak jedno podstawowe zastrzeżenie – zarządzanie wielopasmowe odrzuca tezę, iż w celu uzyskania tego efektu należy powoływać centralne i rozbudowane instytucje regulacyjne, czyli „rząd regulacyjny”. Odwrotnie – twierdzi on, że dużo bardziej skuteczna jest elastyczna i pragmatyczna droga poprzez „zarządzanie polityczne”, czyli oddziaływanie poprzez zróżnicowane poziomy integracji w różnych obszarach polityki wspólnotowej i przy wykorzystaniu różnorodnych, istniejących i powstających samodzielnie sieci współdziałania niezależnych podmiotów w sferze publicznej (od państw poprzez regiony, władze lokalne, uniwersytety, pracodawców itp.). Unia Europejska miałaby się więc stać swoistym modelem politycznym, który wymyka się klasycznym podziałom na państwa i organizacje mię-

dzynarodowe, łączącym na swym obszarze pluralizm różnych form organizacji publicznych, sprzyjającym ich współdziałaniu, regulującym ich wzajemne relacje i wykorzystującym ich potencjały. Dla takiego systemu najważniejsze są właśnie „mosty” i „bramy” proceduralne. Bramy (czyli przepisy wstępne) definiują, kto jest częścią systemu i jakie trzeba spełnić warunki, żeby do niego przystąpić. Mosty (czyli regulacje) pozwalają powiązać części składowe w jeden system o różnorodnych konfiguracjach. Układ taki jest permanentnie otwarty – to znaczy zawsze można go poszerzyć lub zmodyfikować oraz „uczący się”, czyli zmieniający zasady swojego działania zależnie od kontekstu prowadzonej polityki.

System sieciowy stanowi dla administracji ogromne wyzwanie, jako że wymaga od niej działania w sposób, do którego w swym tradycyjnym kształcie nie była przygotowana.⁷³ Oznacza on bowiem konieczność przejścia od podejścia strukturalnego, opartego na wyodrębnionym sztabie biurokratycznym działającym standardowo według jednolitych procedur, do modelu systemowo-funkcjonalnego, w którym podejmuje się działania nierutynowe, wymagające stałego monitoringu otoczenia i współdziałania z innymi partnerami. Jednocześnie jest to najbardziej fascynujący i trudny model, który łączy wiedzę z zakresu menedżeryzmu, informatyki, systemu politycznego, socjologii. Aby mógł on sprawnie funkcjonować, potrzebne są jednak dwa warunki wstępne: po pierwsze, zgoda i kultura proceduralna gwarantująca, że nie będzie się go wykorzystywało do celów sprzecznych z interesem ogólnym (czyli trwaniem systemu), po drugie, odpowiedni poziom przygotowania wszystkich uczestników systemu i ich proceduralna równość, co gwarantować będzie ich pełne możliwości dostępu do wszystkich operacji systemowych i nie stworzy hierarchizacji sieci.

W efekcie otrzymujemy „sieć narodowych i ponadnarodowych instytucji regulacyjnych połączonych przez podzielane wartości i cele oraz przez wspólny styl realizowania polityki”.⁷⁴

4.1. Unia jako system meta-regulacji

Rozważając uwarunkowania systemowe polityki europejskiej, należy zwrócić szczególną uwagę na dwa obszary: charakter gospodarki wspólnotowej i cechy charakterystyczne wspólnotowego systemu politycznego. Każdy z nich bywa błędnie opisywany poprzez oparcie się na skrótach myślowych i stereotypach, dlatego istotne jest, by podejść do ich opisu realistycznie.

Do definiowania gospodarki wspólnotowej cztery elementy, w moim przekonaniu, wydają się szczególnie ważne: po pierwsze, mamy do czynienia nie z wolnym rynkiem, ale ze wspólnym rynkiem, który charakteryzuje wysoki poziom standaryzacji; po drugie, na rynku zachodzi proces segmentowej liberalizacji, której wszakże równolegle towarzyszy segmentowa harmonizacja; po trzecie, jest to gospodarka

⁷³ Por. A. Schout, A. Jordan, *Coordinated European Governance: self-organizing or centrally steered?*, „Public Administration” Vol. 83 nr 1/2005, s. 201–220.

⁷⁴ G. Majone, *Regulating Europe*, s. 217 „a web of national and supranational regulatory institutions held together by shared values and objectives, and by common style of policy-making”.

dwubiegunowa, spolaryzowana; po czwarte zaś, za jej element stały uchodzi określony model socjalny, który można nazwać zintegrowanym państwem dobrobytu.

Dla polityki wspólnotowej najważniejsze jest odnotowanie następujących cech wspólnotowego systemu politycznego: niesamodzielność polityki wspólnotowej, specyfika ról poszczególnych aktorów oraz przewaga „niepolitycznej polityki”.

Standaryzowany wspólny rynek oznacza, że w systemie wspólnotowym istnieją dwie bariery konkurencyjności dla nowo wchodzących produktów. Pierwszą z tych barier jest klasyczna przewaga konkurencyjna związana z większą efektywnością pracy, kosztami wytworzenia produktu, marketingiem itp. Istotne jest, by nadmienić, że w tym zakresie wciąż utrzymuje się duża aktywność państw członkowskich, realizowana przede wszystkim poprzez modyfikację ich systemów podatkowych oraz stosowanie różnego rodzaju zachęt dla inwestorów zewnętrznych. Druga bariera konkurencyjności ma w mniejszym zakresie charakter ekonomiczny – są nią standardy prawa wspólnotowego, które, o czym warto pamiętać, nie odnoszą się jedynie do jakości produktu, ale także do sposobu jego wytworzenia. Oznacza to, że nie wystarczy wprowadzić na rynek konkurencyjny i bezpieczny produkt po konkurencyjnej cenie, trzeba także wykazać, że wytworzono go zgodnie z normami i przepisami prawa wspólnotowego. Sytuacja ta powoduje, że rynek wspólnotowy ulega istotnemu zniekształceniu na niekorzyść tych, którzy próbują na nim zaistnieć jako nowi gracze. Standardy bowiem tworzone są przy współdziałaniu dotychczas istniejących na rynku podmiotów i stanowić mogą pośrednią formę ochrony ich pozycji rynkowej. System ten zatem, w zakresie modelu wewnętrznej konkurencyjności, daleki jest od wolnorynkowego. Jednocześnie model ten jest niespójny - wprowadza bowiem zakazy protekcyjnego państwowego i dotowania produkcji z pieniędzy publicznych (uwalnia rynek), jednocześnie silnie biurokratyzując obrót rynkowy poprzez standaryzowanie oraz ograniczając konkurencję zewnętrzną poprzez wysokie cła (szczególnie w rolnictwie).

Sytuacja wewnętrznie rozwarstwienia wspólnotowego modelu ekonomicznego widoczna jest także w dwóch procesach równoległe zachodzących w Unii, których wektor jest przeciwstawny. Chodzi tu o segmentową liberalizację i harmonizację. Polityka gospodarcza państw Unii Europejskiej, częściowo także w wyniku presji globalnej i światowych porozumień o wolnym handlu, ulega stopniowemu otwarciu, które przejawia się przede wszystkim w demonopolizacji sektora usług zdominowanego dotychczas przez wielkie przedsiębiorstwa państwowe. Liberalizacja ta ma charakter selektywny, a jej zakres jest prawie zawsze wynikiem kompromisu politycznego, a nie wynikiem gry rynkowej. Z drugiej strony Unia utrzymuje wiele polityk gospodarczych, których znamię jest harmonizacja produkcji uzyskiwana poprzez wprowadzanie limitów produkcyjnych obostrzonych wysokimi karami za ich przekroczenie, cen gwarantowanych itp. Unia Europejska prowadzi jedną z najbardziej nieefektywnych modelowo polityk rolnych, który to obszar został, decyzją polityczną, w całości wyłączony z zasad wolnego rynku. Harmonizacja dotyczy także obszarów ważnych przemysłów, w tym produkcji stali czy wydobycia surowców mineralnych. Oznacza to, że państwo wstępujące do Unii Europejskiej poddawane jest po-

dwójnej presji – otwarcia monopoli w jednych segmentach i poddania się monopolizacji przepisów regulacyjnych w innych.

Po części w wyniku tych procesów gospodarka wspólnotowa wyraźnie oscyluje dziś w stronę spolaryzowanej dwubiegowości. Twardy rdzeń tradycyjnie dominujących gospodarek, zwłaszcza Niemiec i Francji, zdaje się dziś przechodzić jeden z najpoważniejszych okresów stagnacji rozwojowej. Z drugiej strony są państwa rozwijające się dynamicznie dzięki swemu nowoczesnemu przemysłowi, takie jak Finlandia czy Irlandia, lub uzyskujące dynamikę dzięki śmiałej restrukturyzacji, takie jak Hiszpania. Sytuacja ta – o ile będzie wykazywać trwałą tendencję – może doprowadzić do istotnego napięcia w polityce gospodarczej, dotychczas kształtowanej przez niepodważalną dominację państw rdzenia. Tymczasem kraje mają obecnie trudności z wypełnieniem postanowień Paktu o stabilizacji, które warunkują pozostawanie w strefie euro, i domagają się elastycznego ich traktowania (co w praktyce oznacza odstąpienie od Paktu). Co ciekawe, twarde zasady dotyczące deficytu budżetowego i poziomu zadłużenia publicznego pierwotnie pomyślane były przez Francję i Niemcy jako narzędzie dyscyplinowania biedniejszych krajów Unii – dziś obróciły się przeciwko ich twórcom. Dla nowo wstępujących państw oznacza to potrzebę odnalezienia własnych źródeł dynamiki gospodarczej.

Kłopoty państw rdzenia powodowane są, między innymi, próbami zachowania dotychczasowego modelu państwa dobrobytu, uznawanego w tych państwach za integralny element rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Ważne jest, by zwrócić uwagę, że rozbudowany zakres funkcji socjalnej państwa jest wciąż powszechnie uznawany w Europie za część jej dziedzictwa politycznego i kulturowego i bywa przenoszony także na poziom wspólnotowy. Ma to także istotnie różnicować model europejski np. od modelu amerykańskiego. W tym wypadku argumentacja przebiega w następujący sposób: co prawda w Europie mamy do czynienia z niższą dynamiką gospodarczą, ale to jest cena, jaką powinniśmy zapłacić za model społeczny, który jest naszą zdobyczą cywilizacyjną. Prowadzi to do narzucania (lub sugerowania) wszystkim krajom członkowskim jednolitego zakresu realizacji funkcji socjalnej państwa poprzez prawo wspólnotowe (Karta Socjalna UE) lub naciski na podnoszenia podatków do najwyższego wspólnego poziomu.

Wspólnotowy system polityczny jest unikatowym zjawiskiem ustrojowym, szczególnie poprzez jego niesamodzielność i złożony układ wewnętrznych relacji.⁷⁵

Niesamodzielność wspólnotowego systemu politycznego przejawia się w wielu ważnych elementach, które powodują, że system polityczny Unii Europejskiej jest trwale zakotwiczony w systemach państw członkowskich, nie przybierając jednak formy państwowej.

Po pierwsze, trzy spośród czterech głównych kategorii aktorów w tym systemie (są to: instytucje wspólnotowe, państwa członkowskie, regiony i władze lokalne oraz partie polityczne i organizacje obywatelskie o zasięgu europejskim) czerpią swą legitymację spoza tego systemu. Mało tego, ich działalność w ramach Unii Europej-

⁷⁵ Por. M. Al bert, *Governance and democracy in European systems: on systems theory and European integration*, „Review of International Studies”, nr 28/2002. s. 293–309.

skiej nie wyczerpuje wszystkich ich zaangażowań. Państwa prowadzą bowiem samodzielną politykę poza zakresem spraw wspólnotowych i mają swoje całkowicie wyodrębnione struktury polityczne. Regiony wchodzą przede wszystkim w skład odpowiedzialnych państwowych systemów politycznych. Partie działają także w ramach narodowych systemów partyjnych. Sytuacja ta zasadniczo odróżnia wspólnotowy system polityczny od systemu politycznego zamkniętego w ramach pojedynczego państwa i powoduje, że ma on niesamodzielny charakter wynikający z częściowego, a nie całościowego zaangażowania tworzących go podmiotów. Mamy tu do czynienia ze zjawiskiem „osmozy międzysystemowej” – przenikaniem się wzajemnych relacji instytucjonalnych w ramach obu porządków i ich współzależnością.

Po drugie, polityka wspólnotowa opiera się na zależności od działań rządów krajów członkowskich zarówno w zakresie polityki makroekonomicznej (kryteria przystąpienia do strefy euro miały wyłącznie narodowy charakter), polityki wewnętrznej i międzynarodowej, przestrzegania fundamentalnych praw i wolności obywatelskich, rządów prawa oraz sankcji za ich naruszanie. Administracja wspólnotowa jest bardzo słaba - w egzekwowaniu i wykonywaniu przepisów wspólnotowych Unia jest zależna od zasobów i pracy administracji publicznej w krajach członkowskich, zarówno tej rządowej, jak i samorządowej. Także obywatelstwo wspólnotowe, które mogłoby się stać symbolem budowy tożsamości ponadnarodowej, w praktyce zależy od posiadania obywatelstwa jednego z krajów członkowskich, a zatem jest wtórne wobec pierwotnej przynależności państwowej.

Po trzecie, system decyzyjny w ramach Unii Europejskiej wyraźnie preferuje segment państwowy jako podstawowe kryterium podziału w polityce wspólnotowej. Widać to zarówno w proporcjonalnie „przeszacowanym” wpływie małych państw i niewielkich liczebnie narodów w instytucjach wspólnotowych, praktyce realizowania zasady pomocniczości, w której dominuje partnerstwo Unia-państwa oraz licznych zapisach traktatowych gwarantujących państwom narodowym zachowanie ich tożsamości i wolność od nacisków na działania „sprzeczne z ich żywotnymi interesami”.

Drugą istotną cechą systemu politycznego Unii Europejskiej jest specyficzny podział władz i zasada ich równoważenia. Otóż w systemie tym zakłada się nie trójpodział władz – na legislatywę, egzekutywę i sądownictwo, wywodzony od Monteskiusza, charakterystyczny dla współczesnych systemów państwowych, lecz podział oparty na organach ponadnarodowych, między państwowych i niezależnym trybunale. To właśnie napięcia między Radą Europejską i Radą Unii Europejskiej z jednej strony a Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim z drugiej mają zapewniać UE swoiste „hamulce i równowagę”. Prowadzi to do stałego napięcia między dążeniem do stworzenia, na podstawie Unii Europejskiej, nowego superpaństwa a pozostawianiem tego podmiotu na poziomie organizacji międzynarodowej.

Także analiza strukturalna systemu politycznego Unii Europejskiej, która skupia się na spojrzeniu nań od strony instytucji politycznych działających w ramach procesu decyzyjnego na poziomie wspólnotowym, jasno wskazuje, że nie ma on prostej analogii w żadnym pojedynczym państwie. Jednocześnie mamy w nim do czynienia z wyspecjalizowaną biurokracją, jak i ze zwyczajowymi negocjacjami między przed-

stawicielami poszczególnych rządów. System ten charakteryzuje się ponadto specyficznym podziałem ról między poszczególnych aktorów.

Wzajemne oddziaływania między systemem wspólnotowym a jego otoczeniem, złożonym z wyodrębnionych systemów państw członkowskich, charakteryzują się - z jednej strony – wpływem, który działania systemu wspólnotowego (prawo wspólnotowe, decyzje dotyczące alokacji środków finansowych) wywierają na sytuację polityczną w poszczególnych krajach UE. Z drugiej zaś – naciskami, jakie sytuacja polityczna w tych krajach wywiera na funkcjonowanie systemu wspólnotowego. Naciski te mogą mieć zarówno charakter interwencyjny (potrzeba wsparcia określonego obszaru czy grupy zawodowej), jak i ustrojowy (czego przykładem jest powstanie ciała reprezentującego władze lokalne i regionalne).

System polityczny Unii Europejskiej zachowuje w pełni swą podmiotowość i autonomię jedynie w procesie zarządzania; w procesie zaś decyzyjnym, szczególnie zaś o charakterze ustrojowym, znaczną przewagę zyskują aktorzy zewnętrzni, którzy jakkolwiek są formalnie częścią tego systemu, to czerpią swą legitymację z innych źródeł, w tym zwłaszcza z państw członkowskich.

Mówiąc o przewadze systemu wspólnotowego w zakresie zarządzania, dotykamy kolejnego ważnego elementu opisu tego systemu, a mianowicie faktu, że treścią decyzji podejmowanych na poziomie wspólnotowym jest w znacznym stopniu tzw. niepolityczna polityka. Pod pojęciem tym rozumie się kwestie proceduralno-technokratyczne, istotnie różne od sporów ideowo-programowych. Z tego też wynika przewaga segmentu wykonawczego (rządu krajów członkowskich, Komisja Europejska czyli biurokracja) nad organami przedstawicielskimi.

Powyższe stwierdzenia dotyczące gospodarki i polityki w Unii Europejskiej sprowadzają nas do fundamentalnej konkluzji. Z uwarunkowań ekonomiczno-systemowych w Unii Europejskiej wynika, że pierwszorzędną rolę w kształtowaniu rzeczywistości gospodarczej i politycznej odgrywają w niej kwestie poddane proceduralizacji i metaregulacji. To na poziomie zarządzania publicznego i zespołów biurokratyczno-eksperymentalnych rozgrywają się najważniejsze kwestie, często o znaczeniu strategicznym – takie jak formuły standardów dopuszczających na rynek wspólnotowy, limity produkcji, wielkości dopłat, nowe regulacje prawne itp. Polityka wspólnotowa to, po pierwsze, tworzenie regulacji „parasolowych” nad zasadami działania państw i ich gospodarek w celu budowy wspólnego rynku i uzyskania wspólnej podmiotowości politycznej; po drugie zaś, zarządzanie publiczne zasobami podlegającymi działaniom tych regulacji.⁷⁶

⁷⁶ Szerzej na ten temat, z perspektywy prawniczej, P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego zarządzania” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [w:] S. Dudzik (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

5. Techniki administracyjne w zarządzaniu wielopasmowym

Omawiając szczegółowo niektóre z głównych tendencji w sposobie funkcjonowania administracji publicznej w modelu zarządzania wielopasmowego, warto na początek poczynić istotne rozróżnienie. Praktyka administrowania zawiera dwie grupy narzędzi: „środki trwałe” (*physical tools*) będące pochodną rozwoju technologicznego państwa i dostępności nowych technik oraz „zasoby niematerialne” (*mental tools*),⁷⁷ które zależą od morale pracowników administracji, ale także od poziomu legitymizacji władz publicznych w państwie i kultury politycznej. O ile środki trwałe determinują zasięg oddziaływania decyzji władz publicznych, stopień możliwej kontroli i regulacji życia publicznego czy szybkość działania administracji, o tyle zasoby niematerialne pozwalają na rozwój państwa i określają sposób, w jaki określa ono swoje cele działania.

Dla obecnego stanu środków trwałych, będących w dyspozycji administracji publicznej, a tym samym determinujących możliwe techniki jej działania, najistotniejsze znaczenie miała kaskada „rewolucji technologicznych” XX wieku: rewolucja numeryczna, w jej następstwie rewolucja informatyczna, towarzysząca jej rewolucja medialna i wreszcie rewolucja informacyjna.

Rewolucja numeryczna przyniosła ze sobą ogromną falę coraz skrupulatniej zbieranych i przetwarzanych „policzalnych danych”. Dzięki niej nie tylko rozwinęły się statystyka, księgowość i inne formy liczbowego ujęcia rzeczywistości, ale także wprowadzono do działania państwa kwantytatywny obraz społeczeństwa,⁷⁸ co z kolei przyniosło nowy sposób określania stanu spraw publicznych (np. poprzez ekonometrię), diagnoz społecznych, ale także pozwoliło administracji rozwinąć nieobecne wcześniej techniki kontroli i sterowania zarówno obywatelami, jak i podmiotami gospodarczymi czy wspólnotami lokalnymi. Rewolucja informatyczna przyniosła, z jednej strony, kolejne rozszerzenie możliwości działania administracji poprzez podniesienie jej sprawności, dostarczenie narzędzi do szybszego i dokładniejszego przetwarzania danych, ich magazynowania, a przede wszystkim błyskawicznej komunikacji. Z drugiej jednakże strony spowodowała narodziny sieci komunikacyjnych pozostających poza zasięgiem oddziaływania państwa i jednocześnie przyniosła zwiększony nacisk na dostęp do informacji o działaniach państwa i kontroli nad funkcjonowa-

⁷⁷ D. Tarschys, *op. cit.* s. 37.

⁷⁸ Przez takim spojrzeniem przestrzegal w XIX wieku liberalno-konserwatywny filozof polityki Lord Acton pisząc, że biurokracja traktuje ludzi jak materiał statystyczny, co powoduje, że obywatele zmieniają się w wartości arytmetyczne, pozbawione indywidualności i osobistego doświadczenia, por. L. A c t o n, *Historia wolności*, (tłum. A. Branny, A. Gowin, P. Śpiewak), Kraków 1995, s. 151.

niem administracji publicznej. Rozwojowi systemów komunikacji społecznej towarzyszy stale postępująca rewolucja medialna, która powoduje, że działanie państwa zostaje zamienione na „obraz państwa” poprzez docierające do nas przekazy wizualne z działania jego instytucji, zmieniający także sposób komunikowania się władz publicznych z obywatelami. Jednocześnie telewizja spowodowała „zagęszczenie społeczne”, co oznacza, że problemy nawet odległych społeczności czy pojedynczych osób stały się telewizjom/obywatelom bliskie i wywołują ich reakcje, także przybierające formę nacisku na administrację publiczną w celu podjęcia działań pożądanych przez widownię. Wszystkie te zjawiska przybrały w efekcie kształt rewolucji informacyjnej przejawiającej się w ciągłym i coraz szerzej rozlewającym się strumieniu informacji docierających od i do jednostek, wspólnot, instytucji w państwie. Informacje te, dzięki nowoczesnym technikom gromadzenia, przetwarzania i multiplikowania danych, docierają do ogromnej liczby osób, co powoduje zwiększoną świadomość stanu otaczającej nas rzeczywistości (także w wymiarze polityczno-społecznym), czyniąc z informacji potężne narzędzie władzy i ważny zasób komercyjny. Jednocześnie w warunkach administrowania oznacza to, że dane stają się ogólnie dostępne, co sprzyja deliberatywnym formom decydowania (członkowie ciała decyzyjnego mają przed podjęciem decyzji równy dostęp do informacji) i decentralizacji ośrodków działania.

Zarządzanie wielopasmowe, także w wymiarze Unii Europejskiej opiera się na kilku wypracowanych technikach administracyjnych, z których bez wątpienia najważniejszą rolę odgrywają omówione poniżej – partnerstwo, zarządzanie rozproszone i techniki ponowoczesne.

5.1. Partnerstwo

Partnerstwo⁷⁹ jako zasada zarządzania polityką wspiera się wielu postulatami, które można rozwinąć w następujący katalog spraw wymagających nowego określenia.

Prawo powinno czytelnie opisywać relacje między władzami publicznymi a światem gospodarczym. Tu szczególnie istotne jest prawo dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego tzn., zasad, na których prywatni przedsiębiorcy współfinansują inwestycje publiczne (autostrady, wodociągi i in.) później czerpiąc z tego tytułu zyski. Drugim istotnym przedmiotem regulacji powinna się stać sfera lobbingu i innych form wpływu podmiotów gospodarczych na funkcjonowanie instytucji publicznych, a czytelne powinny być zasady, na których państwo ingeruje w rynek (np. poprzez koncesje). Należy pamiętać, że dla gospodarki dużo większe znaczenie ma nie tyle samo uczestnictwo państwa w rynku, co czytelne przepisy prawa i jakość jego egzekwowania przez sądy (przedsiębiorca musi mieć pewność, że państwo ochroni go np. przed nieuczciwym konkurentem).

Równocześnie należy uregulować (lub wprowadzić w życie) kwestie partnerstwa społecznego, tzn. zasady, na których w procesie decyzyjnym oraz w zadaniach władz publicznych uczestniczą organizacje obywatelskie. Prawdziwe partnerstwo nie ozna-

⁷⁹ Por. J. Newman, M. Barnes, H. Sullivan, A. Knops, *Public Participation and Collaborative Governance*, „Journal of Social Policy”, vol. 33, nr 2/2004, s. 203–223.

cza podziału przez władzę wydzielonej puli środków między organizacje obywatelskie w drodze konkursu, lecz współdecydowanie i współodpowiedzialność tych organizacji za określoną część sfery publicznej (np. prowadzenie przedszkoli, noclegowni, pomoc pielęgniarstwa dla osób starszych, pomoc bezrobotnym itp.). Wiele wskazuje na to, że partnerstwo takie pozwala lepiej zaspokoić oczekiwania potrzebujących (organizacje obywatelskie mogą elastycznie reagować na ich problemy), pod warunkiem że obie strony rozumieją swoje potrzeby (z punktu widzenia organizacji chodzi tu przede wszystkim o przejrzystość księgową oraz jasność i stabilność struktury wewnętrznej, a ze strony władz publicznych - o dostrzeżenie potencjału i uznanie roli tych organizacji oraz poznanie ich specyfiki).

Coraz większe znaczenie organizacji obywatelskich dla współczesnej polityki w państwie uzyskało wsparcie ze strony różnych perspektyw ideowych.⁸⁰

Koncepcja pełniejszego włączenia obywateli w wypełnianie zadań publicznych od momentu ich programowania aż po wykonywanie usług publicznych, może być legitymizowana zarówno z punktu widzenia socjaldemokracji, jak i liberalnego konserwatyzmu. W pierwszym przypadku podstawą będą takie, bliskie lewicy, a łączące się z działaniami ekonomii społecznej pojęcia jak budowa solidaryzmu społecznego, sprawiedliwości społecznej czy walka z marginalizacją społeczną i troska o osoby społecznie poniżone. Dla środowisk centroprawicy organizacje obywatelskie to z kolei najwłaściwsza forma realizacji idei republikańskich, „ciał pośredniczących”, samoorganizacji i aktywności obywatelskiej w przeciwstawieniu do omnipotencji państwa opiekuńczego i jego uzurpacji w życiu społecznym.⁸¹

Dlatego też koncepcja partnerstwa obywatelskiego jest jednym z tych politycznych pomysłów, które wykraczają poza tradycyjne podziały ideologiczne, znajdując oparcie w programach partii z bardzo szerokiego spektrum politycznego. Dzieje się tak dlatego, że wsparcie dla organizacji obywatelskich realizuje wiele zasad, które uznaje się dziś w Europie za fundamentalne dla nowoczesnego państwa, a więc zasady subsydiarności, demokracji, społeczeństwa otwartego, wolności i praw obywatelskich.⁸²

Komisja Europejska przedstawiła katalog sześciu obszarów, w których wysiłek administracji jest konieczny do zbudowania prawdziwego i długofalowego partnerstwa.⁸³ Te obszary to:

1. Wiedza – obie strony muszą poznać i zrozumieć zasady swego funkcjonowania oraz rozpoznać i opisać pola współpracy.

⁸⁰ V. W r i g h t, *Reshaping the state: The implication for public administration*, [w:] W. M ü l l e r, V. W r i g h t (red.) *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?* „Special Issue of West European Politics”, vol. 17, no 3, 1994, str. 102 – 137; V. A. P e s t o f f, *Beyond the Market and State – Social Enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot, 1998.

⁸¹ L. M. L a n e, *Individualism, civic virtue and public administration*, „Administration and Society” vol. 20, no 1, 1994.

⁸² O polskiej perspektywie tego zagadnienia pisał m.in. K. M u r a w s k i, *Państwo i społeczeństwo obywatelskie*, Kraków 1998.

⁸³ Komisja Europejska, *Communication on Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe*, Bruksela 1995.

2. Zaangażowanie – przedstawiciele administracji powinni dążyć do włączenia organizacji obywatelskich w proces planowania polityki we wszystkich segmentach władzy publicznej; organizacje obywatelskie powinny być także, poprzez umowy z organami administracji, włączone do realizacji zadań publicznych; administracja powinna w swoich planach działania uwzględniać wspieranie organizacji obywatelskich i pomagać w ich powstawaniu.
3. Prawo – przepisy prawne dotyczące funkcjonowania organizacji obywatelskich powinny być przejrane pod kątem ich przejrzystości i uproszczenia; prawo powinno gwarantować istnienie wolontariatu oraz zapewnić możliwość działania obywatelom.
4. Podatki – system podatkowy powinien wspierać organizacje obywatelskie poprzez pozytywną dyskryminację oraz zachęcanie do wsparcia tego sektora przez prywatnych przedsiębiorców, tak by organizacje obywatelskie nie były finansowane jedynie przez grosz publiczny.
5. Szkolenia – administracja publiczna powinna działać na rzecz zapewnienia organizacjom obywatelskim możliwości powiększania ich wiedzy i umiejętności w zakresie spraw publicznych, prowadzenia finansów, dostarczania usług, tak by uzyskać w nich odpowiedzialnego partnera; przy opiniowaniu wniosków o dotacje nie należy naciskać na redukowanie kosztów właśnie w obszarze edukacji i szkoleń, co bardzo często ma miejsce.
6. Informacja – w pełni wolny dostęp do informacji jest podstawowym wyznikiem, jaki stawia się administracji w nowoczesnym państwie; ma to szczególne znaczenie dla działań organizacji obywatelskich, stąd też administracja jest zobowiązana nie tylko dostarczyć informację, ale także pozytywnie działać na rzecz jej dostępności, zwłaszcza w kontekście rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

5.2. Zarządzanie rozproszone jako technika administracyjna

Jedną z podstawowych technik administracyjnych, które uznać można niejako za „symbol” zarządzania wielopasmowego, jest wprowadzenie modelu rozproszonych instytucji publicznych.⁸⁴ Dystrybuowanie zarządzania publicznego polega na przekazywaniu elementów władztwa publicznego (szczególnie w zakresie dostarczania i regulowania usług publicznych) specjalnie do tego powołanym, zróżnicowanym pod względem formy podmiotowości prawnej i związanym z centrum administracyjnym instytucjom. Jest to zatem nie tyle jedna z metod decentralizacyjnych, co raczej nowy wymiar dekoncentracji administracji publicznej, w ramach której przekazanie uprawnień decyzyjnych nie zamyka się w obrębie ściśle rozumianej administracji jednego z segmentów (administracji rządowej lub administracji samorządowej), ale jest

⁸⁴ Problematyka zarządzania poprzez „instytucje niewiększościowe” w Unii Europejskiej szczegółowo zostało omówione w: G. M a j o n e, M. E v e r s o n, *Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control*, [w:] O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (red.), *Governance in the European Union*, Luxemburg, 2001.

„wyprowadzane” do samoistnej sfery administracji hybrydalnej o quasi-rządowym charakterze. Przyjmują one różne nazwy oraz formy prawne i znane są w literaturze i praktyce jako „agencje”, „autonomiczne podmioty zarządzające”, „fundusze” czy „quangos” (quasi-NGOs), co skutecznie uniemożliwia ich jednoznaczne zaklasyfikowanie.

Podmioty te łączy wszakże kilka cech wspólnych, istotnych z punktu widzenia omawianego tu problemu zarządzania wielopasmowego. Są one częścią szeroko rozumianej sfery publicznej, co oznacza, że mieszczą się w kategorii administracji publicznej podległej rządowi centralnemu. Z jednej strony, ich organizacja i sposób funkcjonowania projektowane są jako przeciwieństwo klasycznej biurokracji rozumianej jako odseparowane od otoczenia, wewnętrznie zamknięte, hierarchiczne ciała ministerialne. Jednocześnie, fakt wchodzenia w szeregi sfery publicznej odróżnia je istotnie zarówno od podmiotów czysto gospodarczych (także tzw. gospodarki społecznej), czyli nastawionych na ekonomiczny zysk, jak i od organizacji obywatelskich.⁸⁵

Z punktu widzenia organizacyjnego można powiedzieć, że podmioty zarządzania rozproszonego charakteryzuje wyróżniająca je w całym systemie administracji publicznej specyfika obejmująca takie obszary jak:

- struktura zarządzania - podmioty tego zarządzania z reguły oparte są na hierarchii odmiennej od ministerialnej, co umożliwia formalne wydzielenie ich ze struktury centralnej biurokracji, same zaś odpowiedzialne są bezpośrednio przed najwyższym zwierzchnikiem - ministrem, komisarzem; kierujący nimi są powoływani zwykle w procedurze odmiennej od tej, która stosowana jest dla służby cywilnej – w praktyce dominują dwie ścieżki: zatrudnienie bezpośrednio (nominacja) przez ministra odpowiedzialnego, zgodnie z kryteriami zaufania, lub zatrudnienie w wyniku konkursu menedżerskiego przez radę agencji czy funduszu; struktura odpowiedzialności za pracę tych podmiotów zakłada zwykle współdziałanie trzech stron – ministra (przedstawiciela centrum zarządzającego), który ma prawo określać wytyczne i oczekiwania w stosunku do agencji, rady (złożonej z kompetentnych osób zarówno z grona specjalistów, interesariuszy, jak i osób z doświadczeniem administracyjnym), której zadaniem jest podejmowanie strategicznych decyzji w zakresie kierunków działania agencji oraz analizowanie rezultatów jej działania i uwarunkowań oraz kierownictwa (jednoosobowy szef lub kolegialny zarząd), do którego zadań należy organizacja pracy oraz zarządzanie finansami i zasobami ludzkimi i materialnymi; w innym modelu podmioty te zachowują rozdział kompetencji kierowniczych jedynie między ministra i kierownictwo, z nadaniem radzie wyłącznie uprawnień konsultacyjno-doradczych;

⁸⁵ Por. OECD, *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*, Paryż 2002, s. 11 i n.; charakterystyka podmiotów zarządzania rozproszonego w całości pochodzi z tego opracowania.

- metody zarządzania – zwykle podmioty te wyraźnie różnią się od tradycyjnych jednostek administracji centralnej bardziej swobodnymi zasadami zarządzania i kontroli w sferze zasobów ludzkich i finansów (choć bywają tu odstępstwa zbliżające agencje do reguł powszechnie obowiązujących np. w służbie cywilnej); oznacza to mniej rygorystyczne uwarunkowania decyzyjne, jeżeli chodzi np. o formę zatrudnienia (kontrakty terminowe), siatkę płac (zróżnicowane źródła pozyskiwania środków), awans, podział obowiązków (grupy zadaniowe), a także zróżnicowane budżetowanie tych podmiotów – są one finansowane zarówno z podatków (w tym niektóre wyłącznie), jak i z wpłat interesariuszy użytkujących dany system regulacyjny (co dotyczy np. agencji telekomunikacyjnych i inwestycyjnych) oraz całkowicie na wzór biznesowy, zwykle podmioty te mają także prawo zaciągać pożyczki i w inny sposób uczestniczyć w obrocie prawnogospodarczym;
- autonomia decyzyjna (menedżerska) - najistotniejszą linią sporu wokół podmiotów typu agencyjnego była kwestia zakresu ich samodzielności decyzyjnej i sposobu nadzoru; w efekcie wypracowano kilka wzorów relacji między organem politycznie odpowiedzialnym za stan spraw publicznych w danym sektorze (organ centralny) a jego liniowymi agencjami: pierwszym jest „model kontraktowy” - minister zawiera „kontrakt” z agencją na realizację określonego pakietu zadań oraz określa (w konsultacji z szefem agencji i/lub radą) poziom satysfakcjonujących go rezultatów jako wyznaczników dla jej działalności, szef agencji składa terminowe raporty z realizacji wyznaczonych mu zadań; drugim modelem jest „model wynikowy” – opiera się on na przekonaniu, że najistotniejszym elementem relacji między ministrem a agencją ma być zrealizowanie przez nią wytyczonych celów, w sensie praktycznym i finansowym; minister nie narzuca zadań bezpośrednio szefowi agencji, lecz rozlicza go z realizacji corocznych celów; ten model daje większą swobodę agencji w zakresie jej bieżącego funkcjonowania; trzecim modelem jest „model długofalowy”, który opiera się na zapewnieniu agencji kilkuletniej stabilności w zakresie finansowania budżetowego, w celu realizacji długoletnich zadań związanych zwykle ze zrównoważonym rozwojem czy inwestycjami, co łączy się z długofalowym planowaniem i skupieniem się w nadzorze i kontroli nad ostatecznym efektem działania – w tym modelu bezpośredni nadzór nad agencją jest najślabszy.

Wprowadzenie zarządzania rozproszonego było związane zarówno z ogólną tendencją wynikającą z ekonomizacji administracji publicznej, jak i z konkretnych potrzeb w zakresie odnowienia technik zarządzania w systemach politycznych. Celem tych działań miało być zarówno zwiększenie efektywności struktur wykonawczych poprzez lepszy poziom zarządzania zasobami, tworzenie podmiotów wzorcowych, rozszerzoną współpracą z otoczeniem, pozyskanie nowych źródeł informacji o potrzebach i współodpowiedzialności, jak i reagowanie na pojawiające się zjawisko

zróźnicowania aren politycznych, związane z wyłanianiem się wielopasmowego porządku decydowania politycznego.⁸⁶

Warto jednak zwrócić uwagę na wyzwania (czy też mówiąc wprost: zagrożenia) i słabe punkty tego modelu zarządzania. Wydają się one szczególnie istotne w perspektywie modernizacyjnych reform administracji publicznej w naszej części Europy oraz włączania nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej do wielopasmowej polityki wspólnotowej, w których to obu procesach wyraźnie można wskazać odwoływanie się do standardów zarządzania rozproszonego.⁸⁷

Lista potencjalnych problemów wiążących się z zarządzaniem rozproszonym wynika z negatywnych przesłanek, do których zaliczyć można:

- napięcia polityczne - zagadnienie to wiąże się z dwoma płaszczyznami sporu: po pierwsze, stworzenie sprawnego systemu zarządzania rozproszonego wymaga jasnego podziału zadań z zakresu administracji publicznej między te o charakterze politycznym i te, które mają charakter wykonawczy, a następnie w ich ramach między zadania biurowe i menedżerskie (odsyłane do agencji); bez tego podziału może dojść do patologicznego wydzielenia zadań natury politycznej do agencji, a w efekcie nastąpić ich upolitycznienie poza kontrolą parlamentarną i społeczną; drugi problemem z tym związany to sytuacja niejako odwrotna – zbyt duże uniezależnienie się od kontroli politycznej może spowodować utratę zdolności centrum decyzyjnego do rzeczywistego kierowania powierzonym mu zakresem spraw publicznych w państwie;
- osłabienie kontroli, odpowiedzialności - rozdzielenie zarządzania na wiele częściowo niezależnych podmiotów, którym następnie przydziela się zadania, wymaga opracowania nowych form kontroli i egzekwowania odpowiedzialności, odmiennych od metod stosowanych w strukturach hierarchicznych; w przeciwnym razie może dojść do sytuacji, w której synonimem rozproszenia jest autonomizacja poszczególnych działań, prowadząca do realizacji sprzecznych celów w ramach systemu, odmiennych logik funkcjonalnych i w efekcie do licznych blokad wewnętrznych kończących się nieefektywnością; kontrola i egzekwowanie odpowiedzialności powinno się odbywać w formie stałego monitorowania działań rozproszonych podmiotów, stąd też podstawowego znaczenia nabiera odpowiednie opracowanie tzw. kwantyfikatorów pracy administracyjnej, czyli policzalnych, jednolitych, stale mierzonych wskaźników jej efektywności;
- odporność na zmiany - podmioty rozproszone, jeżeli nie są właściwie zarządzane, mogą zwiększać inercję układu administracyjnego, bez wątpie-

⁸⁶ Por. A. Schick, *Agencies in Search of Principles*, [w:] *Distributed Public Governance...*, s. 34 – 37.

⁸⁷ W polityce wspólnotowej zarządzanie rozproszone odgrywa istotną rolę np. w agencyjnym zarządzaniu dopłatami w ramach Wspólnej Polityki Rolnej czy też w zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego przy finansowaniu projektów z funduszy strukturalnych; polskie reformy modernizacyjne „rozproszyły” chociażby np. zarządzanie ochroną zdrowia (NFZ).

nia bowiem podatność na szybką zmianę wielopodmiotowego układu jest większa z racji niehierarchicznych relacji wewnętrznych;

- utrata specyfiki - w wyniku napięć opisanych wyżej może zająć zjawisko praktycznego powielania funkcji ministerialnych przez agencje rządowe, przejście przez nie wzorców biurokratycznego zarządzania pionowego, co w efekcie daje sytuację, w której nie osiąga się większej skuteczności zarządzania publicznego, ale multiplikację struktur;
- mała przejrzystość - system rozproszony wymaga również bardzo czytelnego podziału kompetencji, w przeciwnym razie otrzymujemy bowiem chaotyczny układ o nieprzejrzystej odpowiedzialności, która to sytuacja zawsze prowadzi do konfliktów a czasami nawet wewnętrznego paraliżu;
- słaba koordynacja - brak silnego ośrodka koordynującego, który w warunkach administracji publicznej powinien być także ośrodkiem decyzji ponoszącym za nie polityczną odpowiedzialność, może zaowocować wewnętrznym rozproszeniem działań.

5.3. Techniki zarządzania ponowoczesnego w administracji publicznej

Omawiany tu model zarządzania wielopasmowego w odniesieniu do Unii Europejskiej nawiązuje także do obrazu administracji ponowoczesnej, a więc takiej, której zadaniem jest prowadzenie spraw publicznych w warunkach świata łączącego postindustrialny rodzaj gospodarki z coraz większym pluralizmem społecznym. Realizacja działań politycznych na progu XXI wieku wymaga więc znalezienia instrumentów nie tylko natury strukturalnej, które zostały omówione powyżej, ale także narzędzi z zakresu zarządzania publicznego adekwatnych do tych nowych uwarunkowań otoczenia systemu politycznego. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do integracji europejskiej, która uznawana jest za najbardziej interesujący przykład budowy takiego ponowoczesnego systemu zarządzania sferą publiczną.

Po stronie gospodarczej do najważniejszych wyznaczników nowych uwarunkowań wymagających budowy nowych narzędzi zarządzania zaliczyć możemy takie zjawiska jak: stale rosnące (dominujące) znaczenie sektora usług, w tym usług tradycyjnie nazywanych publicznymi (edukacja, zdrowie) i usług czasu wolnego, które poddawane są w równym stopniu procesowi komercjalizacji, wzrost wydajności pracy w przemyśle dzięki nowym technologiom, co prowadzi do wzrostu gospodarczego bez wzrostu zatrudnienia, rosnące znaczenie gospodarki opartej na wiedzy i ogromna wartość informacji, dominacja specjalistycznych ról na rynku korzystających z wąskiej wiedzy i zdolności do innowacji.⁸⁸ Sytuacja ta powoduje istotną zmianę w modelu funkcjonowania relacji państwo-gospodarka, prowadzącą do odejścia od tradycyjnego wzorca państwa dobrobytu⁸⁹ w stronę państwa, którego główną rolą jest stabilizowanie sytuacji wewnętrznej poprzez bycie „współgraczem” (fellow-player)

⁸⁸ por. D. Bell, *The Coming of Post-industrial Society*, Nowy Jork 1973

⁸⁹ por. B. Jessop, *The Future of Capitalist State*, Cambridge 2002, J. Loughlin, *The 'Transformation' of Governance...*, s. 13

podmiotów gospodarczych (np. w sferze usług), gwarantem równowagi społecznej (poprzez regulację nowych zjawisk) oraz gwarantem spójności społecznej (ograniczona redystrybucja).⁹⁰

Z takich zadań państwa wynikają dwie istotne przesłanki dla technik administracyjnych: pierwszorzędne znaczenie zdolności innowacyjnych w zarządzaniu (opartych na nowych technologiach i przetwarzaniu informacji) oraz konieczność stosowania elastycznych narzędzi działania (w tym fundamentalnego znaczenia nabiera szybkie dostosowywanie się do nowych warunków).

Przesłanki te prowadzą do pojawienia się nowych instrumentów działania struktur administracyjnych wykorzystujących techniki zarządzania, ze szczególnym uwzględnieniem narzędzi planistycznych i wspierających procesy decyzyjne. Do technik takich należą:

- procedury heurystyczne (np. burza mózgów),
- ścieżki i drzewa decyzyjne,
- techniki prognostyczne (szacowanie prawdopodobieństwa),
- techniki szacowania skutków krótko- i długofalowych (w tym szczególne znaczenie analizy *ex ante*, polegającej na uprzedniej próbie określenia efektów np. wprowadzanego przepisu prawnego, analiza dostępnych instrumentów oraz analizy skutków dla środowiska społecznego i naturalnego),⁹¹
- studia na współzależnościach (analiza krzyżowa),
- sesje strategiczne,
- analiza skuteczności poprzez wykorzystanie modelu systemowego pozwalającego uchwycić zarówno główne elementy działania instytucji, jak i uwarunkowania otoczenia.⁹²

Wśród uwarunkowań politycznych wpływających na pojawienie się nowych technik administracyjnych należy przede wszystkim wskazać model współczesnego społeczeństwa krajów rozwiniętych, który charakteryzuje się m.in.: skupieniem większej uwagi na elementach „miękkiej” polityki, w tym kwestii środowiska naturalnego, jakości życia, pochwałą decentralizacji, różnorodności, samoorganizacji - jako zasadach działania politycznego poprzez „małą skalę”, przywiązywanie dużej wagi do otwartości sfery publicznej, a w związku z tym do komunikacji wewnętrznej, pluralizmu społecznego i zarządzania opartego na kooperacji, elastyczności instytucji i regulacji poprzez odejście od klasycznych instytucji biurokratycznych.

Uwarunkowania te prowadzą do zbudowania nowych relacji między władzą publiczną a obywatelami, w ramach których największe znaczenie ma zbliżenie tych dwóch światów poprzez podkreślanie działania instytucji politycznych w interesie publicznym, wspieranie dyskursu publicznego i partycypacji obywatelskiej, które ma-

⁹⁰ C. Böhret, *The tools of public management*, [w:] J. Kooiman, K. A. Eliassen (red.), *Managing Public Organizations...*, s. 206-207

⁹¹ Należy zwrócić uwagę, że tego typu elementy pojawiają się obecnie w Unii Europejskiej jako regulacje Komisji Europejskiej dotyczące oceny jakości projektów zgłaszanych do współfinansowania przez fundusze strukturalne UE.

⁹² C. Böhret, *op. cit.*, s. 210.

ją prowadzić do osiągnięcia konsensu społecznego w wyniku technik deliberatywnych, negocjacyjnych, usystematyzowanego przetargu interesów, przekonywania i zarządzania zdecentralizowanego.⁹³

Powyższe zmiany powodują w konsekwencji pojawienie się odpowiednich technik administracyjnych, które mają wspomagać ten typ zarządzania. Istotne jest, by zwrócić szczególną uwagę na formę, jaka jest często dla tych technik używana, a mianowicie – znane z dokonań Komisji Europejskiej – tzw. wytyczne czy też „wskazówki działania” (*guidelines*), stanowiące miękkie narzędzie koordynacji, zapewniające zbieżność celów przy jednoczesnej elastyczności doboru środków i szczegółowych rozwiązań.

Do najważniejszych technik administracyjnych w modelu ponowoczesnego zarządzania sferą publiczną zaliczyć można:

- nowe formy negocjacji i przetargu interesów,⁹⁴ prowadzące do osiągnięcia szerokiej akceptacji działań poprzez odpowiednie rozeznanie potrzeb społecznych oraz prowadzenie negocjacji skupionych na problemach, a nie na osobach (miętko wobec ludzi, twardo dla tematu – *soft with partners, definite in the matter*);
- nowe formy partycypacji społecznej poprzez partnerstwo obywatelskie, tzn. zarówno na etapie planowania i projektowania działań (warsztaty przyszłości, otwarte komórki planujące);
- właściwe techniki planistyczne, takie jak np. metoda planowania wstecznego polegająca na wyjściu od pożądanego scenariusza (punktu docelowego) a następnie „cofaniu” się do stanu obecnego - w celu zidentyfikowania głównych momentów zmiany i ewentualnych przeszkód;
- nacisk na uzyskanie akceptacji społecznej poprzez spotkania przekonujące obywateli do podejmowanych działań, akcje informacyjne, doradztwo i szkolenia poprzedzone wnikliwym badaniem poziomu oczekiwań społecznych i zakresu akceptacji;
- zmiany organizacyjne bliskie modelowi zarządzania biznesowego, w tym wewnętrzna elastyczność struktur oraz rotacja pracowników.⁹⁵

Odrębnym zbiorem działań związanych z zarządzaniem wielopasmowym jest administrowanie z wykorzystaniem sieci samoorganizacyjnych.⁹⁶ Opiera się ono na kilku podstawowych założeniach.

⁹³ Szerzej o administracji ponowoczesnej w: C. J. Fox, T. H. Miller, *Postmodern Public Administration: towards discourse*, Londyn 1995, por. także R. A. W. Rhodes, *Towards a Postmodern Public Administration...*, s. 19 i n.

⁹⁴ Por. Z. Nęcki, L. Górniak, J. Rosiński, *Negocjacje w Unii Europejskiej. Przewodnik dla przedsiębiorców*, Kraków 2001.

⁹⁵ C. Böhrer, *op. cit.*, s. 214-220.

⁹⁶ Por. R. A. W. Rhodes, *The New Governance: governing without Government*, „Political Studies”, vol. 44/1996.

Po pierwsze, jest to zarządzanie poprzez wprowadzenie elementów współzależności organizacyjnej między różnymi rodzajami podmiotów działających w sferze publicznej. Technikami stosowanymi w tym zakresie są różne formy uregulowanego prawnie partnerstwa, np. partnerstwo publiczno-prywatne, które umożliwia połączenie w ramach jednej logiki działania dwóch sieci.

Po drugie, jest to zarządzanie oparte na stałym współdziałaniu różnych sieci na wielu poziomach – nieustanne interakcje wywołują współodpowiedzialność i prowadzą do wymiany informacji, zasobów, negocjacji. Podstawową techniką w tym zakresie jest wprowadzanie elementów otwartej administracji oraz stosowanie specjalnych narzędzi, jak np. wielostronne komisje.

Po trzecie, jest to zarządzanie bez ośrodka dominującego (suwerena), o wyraźnej niesymetrycznej pozycji w stosunku do pozostałych aktorów systemu, Uzszykuje się to dzięki gwarancjom dużej autonomii poszczególnych sieci, szczególnie w ramach ich organizacji wewnętrznej.

Szczególnym przykładem modelu opartego na samoorganizacji społecznej jest model balansu społecznego.⁹⁷ Twórcy tej koncepcji – Andrew Dunsire i Christopher Hood - wywodzą ją z obserwacji, że nawet we współczesnych, pluralistycznych społeczeństwach mamy do czynienia z dużą dozą stabilności systemowej, która powoduje, że nie stoją one nieustannie na granicy anarchii czy rozpadu. Źródła owej stabilności odnajdują oni w zasadzie samoorganizacji społecznej, która poprzez wzajemne zależności i naturalne powstawanie równoważących się instytucji zmierza do punktu równowagi. Inaczej mówiąc – współczesne społeczeństwa samoczynnie wytwarzają wewnętrzną sieć „hamulców i równowagi” opartą na organizacjach społecznych (pracodawcy – związki zawodowe, właściciele domów – najemcy, konsumenci – producenci itp.), które stanowią wzajemnie dla siebie punkt odniesienia i wzajemnie uzasadniają swoje istnienie. Zadaniem państwa (administracji publicznej) jest wykorzystanie owych naturalnych mechanizmów stabilizacyjnych poprzez właściwą politykę równoważenia zachodzących zjawisk i manipulowanie potencjałami poszczególnych aktorów (pozytywne - wspieranie słabszych lub negatywne – ograniczanie zbyt silnych). Państwo ma w tym wypadku do dyspozycji wiele instrumentów – od ekonomicznych (podatki, subsydia), informacyjnych (uwolnienie informacji, które zrównuje szanse) po polityczno-prawne. Tym samym teoria balansu społecznego bierze pod uwagę zarówno istniejący wciąż w państwie szeroki zakres sfery publicznej, regulowany przez ośrodki władzy, jak i wzrost sfery pozaregulacyjnych form organizacji społecznej i działań jednostkowych. Zrównoważenie polega właśnie na uznaniu, że te dwa światy nie znajdują się w kolizji tylko we wzajemnym oddziaływaniu, którego efektem jest stabilizacja – wytworzenie punktu równowagi.

⁹⁷ Model ten w odniesieniu do Unii Europejskiej omówiony jest w: O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (red.), *op. cit.*, s. 88-89.

6. Wyzwania dla poszerzonej Unii Europejskiej

Poszerzona Unia Europejska bez wątpienia stoi w obliczu konieczności poszukiwania nowego wzorca swego funkcjonowania, który gwarantowałby jej skuteczność, wewnętrzną stabilność i pozwalałaby na pełne i ofensywne wykorzystanie nowego, zwiększonego po roku 2005, potencjału. Jednym z elementów poszukiwania takiego wzorca jest właściwa organizacja wspólnej przestrzeni administracyjnej. W tym obszarze napotkać można jednak wiele problemów, od których przewyciężenia zależy będzie w dużej mierze wewnętrzna funkcjonalność całej Unii Europejskiej. Problemy te wiążą się, ogólnie rzecz ujmując, ze ścieżką, jaką przybierze w nowych krajach członkowskich proces europeizacji administracji publicznej.

Zagadnienie europeizacji administracji publicznej w wyniku tworzenia się wspólnotowej przestrzeni administracyjnej ma swoją bogatą literaturę, analizującą zarówno przypadki poszczególnych państw członkowskich, jak i wewnętrzną dynamikę tego procesu.⁹⁸ Odkładając na bok wielowątkową dyskusję nad typologią tego pojęcia,⁹⁹ pozostaniemy przy następującej definicji procesu europeizacji: „europeizacja składa się z procesów: konstrukcji, dyfuzji oraz instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych zasad, procedur, wzorców polityki, stylów, sposobów działania oraz podzielanych przekonań i norm, które najpierw zostają zdefiniowane i skonsolidowane w ramach polityki wspólnotowej UE, a następnie zostają włączone do logiki krajowych (centralnych i terytorialnych) dyskursów, struktur politycznych i polityki publicznej”.¹⁰⁰ Wyda-

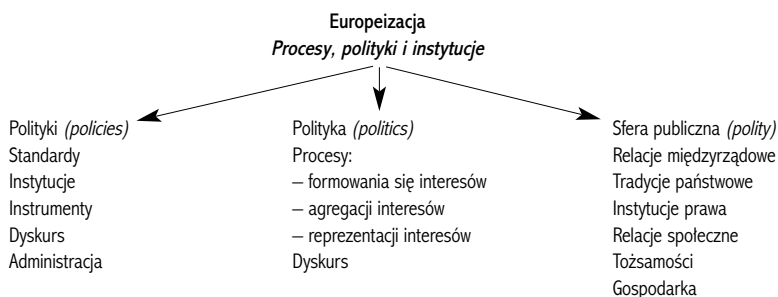
⁹⁸ Z racji złożoności problematyki europeizacji, jej szczegółowe omówienie zostało tu pominięte, jest ono szeroko przedstawiane w ramach specjalnego portalu internetowego ARENA (Advanced Research on Europeanisation of National Administrations), wiele artykułów na ten temat pojawia się także w ramach serii EIOP (European Integration on-line Papers); poświęcono mu także m.in. jeden numer „Journal of European Public Policy” nr 9/ grudzień 2002.

⁹⁹ Różni autorzy próbowali „klasyfikować” zjawisko europeizacji por. A. E. T ö l l e r, *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*, „European Integration online Papers (EIOP)”, vol. 8 (2004) nr 9; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-000a.htm>, wprowadza typologię europeizacji przez podziela na „(1) adaptację, (2) uczenie się, (3) wybieg/wymówkę – evasion; z kolei inny autor: J. T r o n d a l, *Two Worlds of Europeanisation – Unpacking Models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation*, „European Integration online Papers (EIOP)”, Vol. 9 (2005) nr 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm> dzieli europeizację na (1) innowacyjną oraz (2) imitacyjną.

¹⁰⁰ Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, „ways of doing things” and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies, por. C. M. R a d a e l l i, *The Europeanization of Public Policy*, [w:] K. F e a t h e r s t o n e, C. M. R a d a e l l i (red.), *The Politics of Europeanization*, Oksford 2003, s. 27-56.

je się, że europeizacja administracji publicznej może być dziś uznana za centralny problem badań neofunkcjonalistycznych w integracji europejskiej, jednocześnie próbujących budować pomosty do innych szkół teorii integracji (instytucjonalistycznej czy liberalno-międzypaństwowej). Z punktu widzenia zagadnień omawianych w niniejszym tekście istotne jest wskazanie kanałów i form europeizacji, które następnie pozwolą wskazać na specyfikę i główne przeszkody w niekonfliktowym włączaniu administracji publicznych nowych krajów członkowskich (na przykładzie Polski) do wspólnotowego systemu zarządzania polityką o charakterze wielopasmowym. To właśnie prezentowana tu koncepcja wielopasmowości systemu politycznego Unii Europejskiej stanowi bowiem podstawę do wzajemnych interakcji między różnymi sferami administracji publicznej, a tym samym stwarza płaszczyznę do wystąpienia, z jednej strony, zjawiska europeizacji, z drugiej zaś może wskazać podstawowe jej bariery.

Pole europeizacji krajowych procesów prowadzenia polityki składa się z trzech obszarów: procesów politycznych (pole funkcjonalne), polityki (pole normatywno-przedmiotowe) oraz instytucji (pole strukturalne). Ma ona wpływ na wiele spraw dziejących się w ramach kraju członkowskiego UE, w tym szczególnie na obszary, które można pokazać w następującym grafie:¹⁰¹



Powyższy schemat wyraźnie wskazuje na złożony charakter oddziaływań między systemem administracyjnym państwa członkowskiego Unii Europejskiej a jej wspólną przestrzenią zarządzania różnymi dziedzinami polityki. Jeżeli bowiem te wzajemne interakcje odbywają rzeczywiście na tak wielu płaszczyznach, to oznacza to, iż jakość struktur państwa i ich „kompatybilność” z procesami integracyjnymi w znacznym stopniu decydują nie tylko o jego partykularnej zdolności do włączenia się w obieg polityki wspólnotowej, ale w równym stopniu warunkują całą wewnętrzną spójność tego systemu. Inaczej mówiąc – ponieważ europeizacja dotyka nie tylko obszarów państwa związanych z jego funkcją zewnętrzną (kontakty międzynarodowe, reprezentowanie interesów obywateli wobec innych podmiotów), ale także modyfikuje sposób zarządzania w ramach pozostałych funkcji, jednocześnie sprawiając, że sytuacja wewnętrzna państwa członkowskiego ma istotny wpływ na wszystkie dziedziny polityki, polityki i kształtu sfery publicznej w Unii Europejskiej, to od zdolno-

¹⁰¹ Por. T. A. Boerzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC 2000/56, Florencja 2000, s. 5.

ści pojedynczego państwa członkowskiego do wpisania się w model zarządzania wielopasmowego zależy ogólna efektywność tego systemu jako modelu prowadzenia polityki.

W przypadku niespójności między modelem a pojedynczymi państwami o odmiennych logikach zarządzania publicznego należy zatem się spodziewać wystąpienia „reakcji obronnych” systemu przed wewnętrzną niestabilnością. Tego typu działania systemu mogą przybierać dwie formy: narzucenia własnej logiki systemowi słabszemu w celu uzyskania wewnętrznej spójności, nawet kosztem jakości jego rozwoju (zjawisko to opisuje Jadwiga Staniszkis jako „przemoc strukturalną”¹⁰²) lub też wewnętrznej dyferencjacji porządków zarządzania, utrwalającej ową niespójność i nadającej jej charakter reguły (zasady działania), dzięki której system jest stabilny, poprzez utwalenie wewnętrznego podziału na obszar dominujący – kreacyjny (centralny) i podporządkowany - reakcyjny (peryferyjny).

Jak się wydaje, problem ten stanowi dziś najważniejsze wyzwanie poszerzonego systemu politycznego Unii Europejskiej, widzianego z perspektywy zarządzania wielopasmowego. Jest to zagadnienie fundamentalne zarówno dla Unii, jak i dla każdego z nowo przyjętych państw członkowskich, a szczególnie dla największego z nich, czyli Polski.

Istnieją zatem trzy warianty rozwoju systemu zarządzania wielopasmowego w poszerzonej Unii Europejskiej:

A. *Wariant spójności*

To scenariusz przyszłości najbardziej korzystny dla polityki wspólnotowej – opiera się na założeniu, że nowe kraje członkowskie w wyniku europeizacji i osmozy systemowej wytworzą wewnętrznie spójny i stabilny system zarządzania oparty na jednolitych zasadach, normach i metaregulacjach ujętych w przejrzysty system zarządzania wielopasmowego.

B. *Wariant przemocy strukturalnej*

Scenariusz oparty na założeniu, że odmiennosc logiki działania w ramach systemu wspólnotowego i systemu wewnętrznego w nowych krajach członkowskich wymusi narzucenie (tzw. siłową harmonizację) porządku zarządzania polityką w tych krajach wedle reguł wspólnotowych, nawet za cenę ich wewnętrznej niespójności – system wspólnotowy osiągnie wewnętrzną stabilność, a koszty niedostosowania poniesie polityka wewnętrzna nowych krajów członkowskich.

C. *Wariant dyferencjacji wewnętrznej*

Scenariusz, którego założeniem jest przekonanie, że nie uda się w politycznie przewidywalnym czasie uzyskać pożądanego efektu spójności wedle jednego z powyżej opisanych scenariuszy (A lub B), a w związku z tym niezbędne będzie przeprowadzenie redefinicji metaregulacji systemu polegającej na zastosowaniu odmiennych reguł dla każdego z subsystemów i wprowadzeniu pomostów, które markowałyby jego względną spójność, o charakterze instytucjonalnym (np. wspólnotowe in-

¹⁰² Por. J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warszawa 2003, s. 167; nawiązuje ona w tym wypadku do teorii socjologicznej Johana Galtunga.

stytucje polityczne takie jak parlament z równymi prawami wszystkich posłów), gospodarczym lub proceduralnym.

Realizacja opisanych scenariuszy wiąże się z uruchomieniem odmiennych ścieżek europeizacyjnych. Procesy te mogą się bowiem odbywać przy zastosowaniu odmiennych „kanałów funkcjonalnych”.¹⁰³ Ich dobór świadczy o charakterze scenariusza, który jest realizowany.

Pierwszym z kanałów jest przymus oparty na decyzjach władczych. Pojawia się w obszarach, w których uznano przewagę kompetencyjną któregoś z aktorów umocowanego hierarchicznie wyżej w strukturze zarządzania publicznego. Ich istnienie gwarantuje minimum spójności i sterowności systemu. W przypadku polityki wspólnotowej dotyczy to oczywiście niektórych polityk sektorowych i związane jest zarówno z wyposażeniem Unii w zdolność do tworzenia prawa pierwotnego i powszechnie obowiązującego prawa wtórnego (rozporządzenia, dyrektywy), potrzebą harmonizacji prawa państw członkowskich, kontrolą wykonywania przez administracje państwowe postanowień prawa wspólnotowego, prawem przewidzianym nadzorem nad rynkiem. Nakazy decyzyjne dotyczyć mogą także nie tyle konkretnych przypadków prawa materialnego, ale zbiorów zasad proceduralnych, od spełnienia których zależy, na przykład, otrzymanie środków z funduszy strukturalnych w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej. Istotnym elementem opisu tego zagadnienia jest zakres przedmiotowy decyzji władczych, które są podejmowane na poziomie wspólnotowym. To właśnie rozstrzygnięcia zapadające w tej kwestii będą decydować o wyborze drogi ewolucji systemu politycznego Unii Europejskiej. Przymus jest charakterystyczny dla scenariusza przemocy strukturalnej.

Drugim kanałem jest „dostosowanie”. Wynika ono z faktu, że państwa członkowskie reagują w podobny sposób do zmieniających się uwarunkowań polityki wspólnotowej. Dostosowanie jest jedną z wielu reakcji obronnych systemu przed niestabilnością związaną z odmiennością wewnętrznych porządków. Dostosowanie ma charakter dobrowolny lub konieczny, może mieć charakter obustronny (zmiana następuje w ramach osmozy systemowej) lub jednostronny (który w rezultacie daje efekt tożsamy z przymusem). Kanał dostosowania, zależnie od jego charakteru wspiera albo wariant spójności, albo wariant przemocy strukturalnej.

Trzecim możliwym kanałem europeizacji jest „włączenie” jako metoda osiągnięcia spójności. W polityce wspólnotowej dotyczy ona nie tyle pojedynczych grup czy osób zaproszonych do współtworzenia tej polityki, co raczej objęcia nią nowych, pozostających dotąd poza jej obszarem sieci i ośrodków decyzyjnych - kategorii społecznych, podmiotów politycznych (np. władz lokalnych i regionalnych) czy grup interesu. W tym procesie nowe sieci zostają dołączone do istniejących poprzez nowe metody koordynacji, przepływu informacji i artykulacji interesu. Uruchamiane zostają procesy adaptacyjne i procesy „uczenia się”, które mają umożliwić nowym podmiotom odnalezienie się w polityce wspólnotowej. Włączenie zakończone sukcesem pozwala osiągnąć efekt spójności, ale jego niepowodzenie może się stać początkiem realizacji scenariusza dyferencjacji.

¹⁰³ Por. E. C. P a g e, *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems*, [w:] Hayward J., Mellon. A. *Governing Europe...*, s. 166 i n., B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance...*, s. 26- 30.

Czwartą możliwość uruchomienia europeizacji stanowi „imitacja”. Polega ona na próbie naśladowania zachowań innych podmiotów w danej sytuacji politycznej, powielaniu rozwiązań uznanych za skuteczne, przystosowaniu ich do warunków rodzimych, syntetyzowaniu modeli. Wynika ona z wysiłków zmierzających do osiągnięcia podobnych (wspólnych) celów, znalezienia się w głównym nurcie polityki, powtórzenia sukcesów dostrzeżonych u innych, w ramach odmiennych wewnętrznych uwarunkowań. Zachowania imitacyjne w większości przypadków stanowią podstawę uruchomienia scenariusza dyferencjacji, z racji podkreślenia różnic, przy jednoczesnym usiłowaniu tworzenia powierzchownej jednolitości.

Piątym kanałem funkcjonalnym, pojawiającym się w systemie wielopasmowego zarządzania publicznego, jest „dyfuzja”. Jest ona wynikiem wzajemnego przekazywania doświadczeń. W ten sposób polityka wspólnotowa znajduje się w ciągłym dialogu między różnymi istniejącymi rozwiązaniami poszczególnych problemów. Zjawisko to można dziś dostrzec przede wszystkim na poziomie polityki regionalnej, gdzie istnieją mechanizmy przekazywania najlepszych rozwiązań, ale ma ono także miejsce w ramach procesu wzajemnego „uczenia się” przez władze centralne z doświadczeń innych (np. w kwestii reformy systemów emerytalnych). Dyfuzja to podstawa scenariusza spójności.

Ostatnią możliwością jest klasyczny kanał negocjacyjny. To tradycyjna formuła dochodzenia do wspólnej polityki w sytuacji, w której każda ze stron ma równie mocne argumenty oraz przekonanie o swej kompetencji w rozstrzygnięciu określonego problemu politycznego. Metoda ta występuje między podmiotami usytuowanymi na podobnym poziomie w ramach systemu zarządzania publicznego i każdy z nich kieruje się odmiennymi celami politycznymi.

W moim przekonaniu to model europeizacji administracji nowych krajów członkowskich, poprzez uruchomienie różnych jej kanałów funkcjonalnych oddziałujących na różne porządki zarządzania we wspólnotowym systemie politycznym w największym stopniu (dużo ważniejszym niż klasyczne relacje między państwami, jak tego chce szkoła liberalno-międzypaństwowa) określi przyszły kształt Unii Europejskiej i rolę tych państw w polityce wspólnotowej. Dlatego też warto poświęcić nieco uwagi uwarunkowaniom administracyjnym tych krajów (tu na podstawie analizy administracji polskiej), właśnie z perspektywy zarządzania wielopasmowego w ramach Unii Europejskiej.

6.1. Administracja publiczna w Polsce jako nowym kraju członkowskim UE – diagnoza wyzwań

Przed omówieniem szczegółowych zagadnień związanych z zarządzaniem wielopasmowym warto przypomnieć ogólną charakterystykę problemów administracji publicznej w Polsce w związku z procesem integracji europejskiej.

Analizując te wyzwania, Teresa Rabska¹⁰⁴ zwraca uwagę przede wszystkim na fakt, iż integrację europejską (wstąpienie Polski do Unii Europejskiej) można rozpatrywać jako „siłę napędową” zmuszającą do „szybszego nadrabiania narosłych za-

¹⁰⁴ Por. T. R a b s k a, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji europejskiej*, [w:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004. s. 56-67.

ległości”¹⁰⁵ wynikających z generalnego niedostosowania naszej administracji do potrzeb prowadzenia nowoczesnych działań politycznych. Mielibyśmy zatem do czynienia z interesującym zjawiskiem połączenia nacisków modernizacyjnych i integracyjnych, które można by uznać za wzajemnie się wspomagające jedynie w przypadku dowiedzenia, że docelowy kształt administracji powstających w wyniku każdego z nich jest tożsamy lub choćby zbliżony. Jest to pytanie otwarte. Warto jednak mieć w pamięci ów ważny fakt – w przypadku nowych państw członkowskich jednocześnie zachodzą dwojakiego rodzaju procesy reformowania, wzajemnie się splatające i spiętrzające. Europeizacja administracji zlewa się zatem z jej generalnym unowocześnianiem. Istotne jest, że owo unowocześnianie rozumiane jest, z jednej strony, po prostu jako usprawnianie czy też budowanie kompetentnej administracji, ale z drugiej jako zbudowanie struktur zdolnych do skutecznego i zgodnego z prawem wspólnotowym wdrażania polityk Unii Europejskiej.¹⁰⁶ To drugie, jak pisano w dokumentach Komisji Europejskiej, stanowi „wstępny warunek, mający kluczowe znaczenie dla stosowania klimatu wzajemnego zaufania, niezbędnego z punktu widzenia przyszłego członkostwa”.¹⁰⁷

Teresa Rabska wskazuje na trzy uwarunkowania, które, jej zdaniem, będą decydującymi obszarami określającymi typ modernizacji polskiej administracji w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Wszystkie one odgrywają kluczową rolę w zakorzenieniu polskiej administracji w systemie zarządzania wielopasmowego. Pierwszym obszarem jest więc budowa odpowiednich struktur administracyjnych i stopień ich „umiędzynarodowienia”, drugim – zdolność administracji do przyjmowania zobowiązań członkostwa i skutecznego działania; trzecim – zapewnienie obywatelom prawa do dobrej administracji.¹⁰⁸

Powyższe obszary można „zoperacjonalizować”, rozpisując je na wiele niezbędnych zmian w administracji publicznej państwa wstępującego do Unii Europejskiej.

Oznacza to, po pierwsze, konieczność tworzenia nowych centralnych instytucji administracyjnych służących stosowaniu i przestrzeganiu prawa wspólnotowego oraz obsługi polityk wspólnotowych. Jest to zarówno związane z problemem praworządności, jak i efektywności, której wyznacznikiem jest właściwa koordynacja.

Drugim elementem modernizacji strukturalnej, szczególnie istotnym z punktu widzenia koncepcji zarządzania wielopasmowego, jest demarkacja i decentralizacja, której jakość mierzona jest jasnym rozdziałem kompetencji i uprawnień administracji centralnej i samorządowej.¹⁰⁹

Trzecie uwarunkowanie strukturalne – otwartość administracji – wprost związane z modelem wielopasmowości, wynika z potrzeby zapewnienia właściwego pozio-

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 56.

¹⁰⁶ Podlegało to corocznej ocenie Komisji Europejskiej w raportach o przygotowaniach państw kandydujących do wstąpienia do Unii Europejskiej.

¹⁰⁷ Por. Raport Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do członkostwa w UE 2000, s. 31.

¹⁰⁸ Por. T. R a b s k a, *op. cit.*, s. 58-61.

¹⁰⁹ Por. Raport Komisji Europejskiej na temat postępów Polski na drodze do członkostwa w UE 1999, s. 61.

mu współpracy między różnymi podmiotami administracji krajowej i wspólnotowej w różnych segmentach władzy.

Czwartym ważnym zagadnieniem jest skuteczność administracji oraz uzyskanie zdolności administracji do podejmowania nowych działań. Jest to pochodna takich koniecznych przekształceń administracji jak:

- „jasne zidentyfikowanie zadań, ciążących na danym podmiocie, wymaganych do osiągnięcia odpowiedniego poziomu ich realizowania;
- wprowadzenie przejrzystego podziału zadań i odpowiedzialności, jak i partnerów i form współpracy, w przypadkach gdy jest to niezbędne;
- uruchomienie mechanizmów koordynacji do zapewnienia kompleksowości rozwiązań, jak i uniknięcia dublowania działań;
- zapewnienie rzetelnego zarządzania finansami i procedur kontrolnych;
- ulepszenie form nadzoru;
- (...) zintensyfikowanie ustawicznych szkoleń i zapewnienie wysokich kwalifikacji (...) – rozwój zasobów ludzkich;
- zapewnienie właściwej komunikacji ze społeczeństwem (...)”¹¹⁰

Piątym ważnym obszarem jest wypełnienie zobowiązań wynikających z wpisane-go do Karty Praw Podstawowych UE „prawa do dobrej administracji”. Artykuł 41 Karty opisuje to prawo poprzez obowiązek zagwarantowania każdemu obywatelowi „prawa, aby jego sprawy były załatwiane przez instytucje i organy Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie”. W tym mieszczą się takie elementy kultury i praktyki administracyjnej jak: „prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie wydana indywidualna decyzja mogąca negatywnie wpłynąć na jej sytuację; prawo każdej osoby do dostępu do akt swej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; obowiązek organu administracji uzasadnienia swojej decyzji. Nadto każda osoba ma prawo domagania się od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla prawa państw członkowskich, wszelkich szkód wyrządzonych przez jej instytucje lub funkcjonariuszy wykonujących swe obowiązki oraz wynikające ze specyfiki Unii prawo do zwracania się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków oficjalnych Traktatów oraz otrzymania odpowiedzi w tym samym języku”¹¹¹

Z kolei Francisco Cardona,¹¹² patrząc z nieco z innej perspektywy, skupia uwagę na generalnych problemach integracyjnych nowych państw członkowskich ze wspólnotową przestrzenią administracyjną, ze szczególnym uwzględnieniem korpusu służby cywilnej.

¹¹⁰ T. R a b s k a, *op. cit.*, s. 62-63.

¹¹¹ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, uchwalona w grudniu 2000 r., rozdz. V „Prawa obywatelskie”, art. 41, szerzej na temat Karty por. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2003.

¹¹² F. C a r d o n a, *Polska administracja publiczna i służba cywilna z perspektywy europejskiej*, [w:] A. Dębicka et al., *op. cit.*, s. 68-74; F. Cardona jest konsultantem grupy badawczej OECD zajmującej się problematyką administracji publicznej.

Pisze on o „spuściźnie z przeszłości” i „kulturze administracyjnej” wciąż obecnych „w regularnym funkcjonowaniu administracji państwowej”.¹¹³ Zalicza do nich takie elementy jak brak międzyministerialnej integracji polityki (to kolejny wyznacznik ważny dla jakości omawianego tu problemu zarządzania wielopasmowego), reformowanie administracji publicznej bez wizji modelu docelowego i bez odpowiedniego zaplecza.¹¹⁴ Efektem tego drugiego zjawiska było, z jednej strony, zdominowanie kwestii reform administracyjnych przez perspektywę strukturalną (terytorialny podział władzy), a z drugiej brak politycznego wsparcia dla grupy naukowców-specjalistów, którzy byli twórcami reform.

Innym ważnym wyzwaniem, jakie stanęło przed administracjami nowych krajów członkowskich, jest zdaniem cytowanego tu autora, kwestia podniesienia profesjonalizmu kadr. Dotyczy to zarówno urzędników, jak i doradców politycznych. W wyniku braków w tym obszarze można dostrzec nieufność między korpusem politycznym i wykonawczym w administracji oraz brak niezależnego partyjnie doradztwa politycznego.

Warto podkreślić, że dla zarządzania wielopasmowego problem zaufania jako wzajemnej zgody co do przestrzegania wspólnie ustalonych zasad korzystania z przestrzeni publicznej przez różnorodne podmioty w niej funkcjonujące jest zasadniczym (obok twardych narzędzi egzekwowania praworządności) spoiwem politycznym. Praworządność, rozumiana jako równość wobec jasno sformułowanych zasad prawa, zagwarantowana wszystkim podmiotom przez niezależne sądy i na bieżąco realizowana w działaniu administracji publicznej, jest jednym z zasadniczych warunków sprawnego funkcjonowania państwa w systemie zarządzania wielopasmowego. Gwarantuje ona bowiem spójność wewnętrzną, mimo prowadzenia polityki na różnych arenach wedle różnych zasad proceduralnych. Istotne jest jednak, że każda arena jest w swoim zakresie homogeniczna i obowiązują na jej obszarze zaufanie i praworządność. Z tego też punktu widzenia dwoma najważniejszymi wyznacznikami kultury politycznej stają się: kultura proceduralna i prawna oraz wzorce relacji między korpusem politycznym i administracją wykonawczą. Ten pierwszy wyznacznik łączy się z ogólnie pojmowaną jakością prawa stanowionego przez właściwe organy państwa. Szczegółowe omówienie tej kwestii przekracza ramy niniejszej pracy, warto jednak podkreślić, że z punktu widzenia zarządzania państwem najistotniejsze znaczenie ma tu: stabilność regulacji (im większa ilość nowelizacji i im krótszy żywot przepisu tym trudniej), odpowiedni okres *vacatio legis* szczególnie w odniesieniu do prawa dotyczącego wprost relacji państwo-obywatel (brak pośpiechu w uchwalaniu prawa), jasność i jednoznaczność przepisów szczególnie tych, które stanowią następnie podstawę wydawania decyzji administracyjnych, przewidywanie skutków finansowych stanowionego prawa dla wszystkich podmiotów, których ono dotyczy (odnosi się to zarówno do osób prawnych, fizycznych, jak i np. do jednostek samorządu terytorialnego), skromność regulacji (nie każda nowa inicjatywa polityczna od razu wymaga nowej legislacji).

¹¹³ *Ibidem*, s. 69.

¹¹⁴ F. Cardona nazywa to „polityką bez założeń politycznych”, co wiąże ze „słabym politycznym zainteresowaniem dostosowywaniem państwa do nowych, wylaniających się potrzeb”.

Patrząc na kwestię generalnego przygotowania administracji nowych krajów członkowskich do funkcjonowania w systemie wielopasmowego zarządzania w Unii Europejskiej, warto zwrócić zatem uwagę, iż członkostwo w UE przynosi wyzwania na dwóch płaszczyznach – jedną można nazwać wewnętrzną, drugą – zewnętrzną.¹¹⁵ Płaszczyzna wewnętrzna, której dotyczyły poprzednio omawiane wypowiedzi, obejmuje przede wszystkim jakość służby cywilnej jako podstawowego korpusu administracyjnego państwa, do czego w Unii Europejskiej przywiązuje się dużą wagę. O jakości tej decydują trzy elementy: niezależność, kompetencja i stabilność.¹¹⁶ Z punktu widzenia modelu zarządzania wielopasmowego istotne jest, by - z jednej strony - zachować przejrzysty podział zadań między tymi sferami, jak i umożliwić im zadaniowe współdziałanie. W przypadku administracji nowych krajów członkowskich podkreśla się szczególnie trzy rodzaje problemów, które wiążą się z wewnętrzną jakością zarządzania państwem – są nimi słabość koordynacji, słabość strukturalna wynikająca z małej stabilności oraz chaotyczna europeizacja. Oznaczają one, że dostosowywanie administracji do potrzeb działania w ramach Unii Europejskiej odbywa się wedle „wzorca akcyjnego” – pojawianie się nowych struktur jest wynikiem nie zaplanowanej strategii, ale doraźnych potrzeb wykonawczych, co często powoduje, z jednej strony, dublowanie się zadań, z drugiej zaś pojawienie się zjawiska zwanego „brakiem poczucia własności” (lack of ownership)¹¹⁷ danego problemu i związanej z tym odpowiedzialności za jego rozwiązanie.

Płaszczyzna zewnętrzna oznacza natomiast ten zakres zdolności administracyjnych (*administrative capacity*), które umożliwiają państwu sprawne funkcjonowanie w układzie wspólnotowym. Najważniejszymi elementami tej zdolności są zarówno jakość kadr wykonawczych, jak i zdolność państwa do opracowywania swoich stanowisk w najważniejszych problemach polityki wspólnotowej, a następnie ich uzgadniania z pozostałymi partnerami. Podkreślić zatem należy wagę, którą trzeba przywiązywać do relacji w trójce administracja – polityka (w tym dyplomacja) – niezależne i profesjonalne zaplecze analityczno-ekspertkie.

Stanowiska te podsumowuje Tomasz G. Grosse,¹¹⁸ który wymienia, na przykładzie analizy sytuacji w Polsce, następujący zestaw problemów integracyjnych poszerzonej Unii Europejskiej. Przede wszystkim zwraca uwagę, iż można mówić o dwóch sposobach rozumienia jakości administracji publicznej w krajach Unii Europejskiej. Pierwszy z nich można nazwać „podstawowym” – dotyczy on bowiem zagwarantowania możliwości funkcjonowania państwa w Unii Europejskiej. Jest on „związany z umiejętnością przejścia dorobku prawnego i instytucjonalnego UE oraz efektywną absorpcją funduszy europejskich. Wymaga podstawowych umiejętności od kadr ad-

¹¹⁵ Por. J. O'Rourke, *Ocena dostosowania polskiej administracji publicznej do działania w Unii Europejskiej*, [w:] T. Modawa, K. A. Wojtaszyk, M. Malecki (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 53-56; autor wypowiedział te słowa jako I radca Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce.

¹¹⁶ *Ibidem*, s. 54

¹¹⁷ *Ibidem*, s. 55.

¹¹⁸ T. G. Grosse, *Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej*, „Polska w Europie”, nr 2 (46)/2004, s. 121-156.

ministracyjnych, przede wszystkim znajomości języków, prawa i procedur UE”.¹¹⁹ Z omawianego tu punktu widzenia państwa wstępującego do systemu zarządzania wielopasmowego ważniejszy zdaje się jednak drugi wymiar jakości administracyjnej, który można opisać jako „celowościowy” – obejmuje on zdolność struktury państwa do „wpływania na kierunek zmian wewnętrznych w Unii, kształtowania jej polityk i regulowania prawa zgodnie z interesami narodowymi”.¹²⁰ A zatem jakość kadr administracyjnych nie tylko wpływa na zakres bezproblemowego włączenia państwa do systemu wielopasmowej polityki, ale także współdecyduje o jego zdolności do realizacji w jego ramach samodzielnych celów politycznych.

6.2. Problemy nowych państw członkowskich UE (na przykładzie Polski)

Przyglądając się możliwemu wpływowi członkostwa w Unii Europejskiej na polski system administracyjny i, w efekcie tego, na spójność wspólnotowego systemu zarządzania wielopasmowego, warto spojrzeć na generalne problemy, które taki model zarządzania może nieść dla nowych krajów członkowskich. Państwa te charakteryzują się występowaniem tzw. nieokrzepłych systemów politycznych, to znaczy takich, w których występuje duża elastyczność nowo powstałych instytucji, połączona ze sztywnością zastanych układów władzy, niski poziom standardów kultury politycznej, a zasady działania władzy są częstokroć niejasne. Ze zjawiskami tymi mamy do czynienia właśnie w krajach Europy Środkowej, które na dodatek, jednocześnie ze zmianami ustrojowymi i gospodarczymi, zostają włączone do systemu wielopasmowego zarządzania w Unii Europejskiej.

Potencjalne zagrożenia dla „sterowności państwa” postkomunistycznego wiążą się, jak pisze Jadwiga Staniszkis, z brakiem wykształconego mechanizmu redukcji i akomodacji napięć oraz ze słabą jakością metaregulacji, czyli sposobów łączenia segmentów o odmiennej logice¹²¹. Słabość państwa postkomunistycznego wiąże się z niejednorodnością standardów i zasad działania którymi kierują się poszczególni aktorzy sfery publicznej, i brakiem instrumentów kontroli i koordynacji.¹²² Istota tak sformułowanych zagrożeń polega na tym, że to właśnie umiejętność zbudowania powiązań proceduralnych i celowościowych (czyli uzgodnienia i realizacji priorytetów) między różnymi częściami sieci semi-niezależnych ośrodków decyzyjnych (politycznych, społecznych i gospodarczych) i samoorganizacji społecznej jest istotą sukcesu modelu zarządzania wielopasmowego. Problemem staje się zatem uzgodnienie wewnętrznej logiki działania państwa, które zanim zdołało zbudować stabilny rząd (*government*), już ulega dekompozycji na sieciowy model zarządu (*governance*), przy czym poszczególne segmenty tego układu nie zawsze uznają za konieczne poddać się jednolitym regulacjom prawno-proceduralnym. Dotyczy to w równym stopniu podmiotów gospodarczych (szara strefa), kontrorganizacji, instytucji społecznych i politycznych (partie polityczne). Sytuacja taka prowadzi do

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 129.

¹²⁰ Tamże.

¹²¹ J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, s. 108-134.

¹²² *Ibidem*, str. 126

możliwości utraty kontroli nad zjawiskami politycznym zachodzącymi w państwie (utrata rządności), to zaś, w przypadku konfliktu między ogniwami sieci, do wybuchu kryzysu.

Dlatego też dostosowanie europejskiego państwa postkomunistycznego do modelu zarządzania wielopasmowego musi przebiegać w odmiennych fazach niż budowa całego tego systemu w skali kontynentu. Istota tego procesu w krajach zachodnich polega na dyfuzji funkcji państwa i zakresów odpowiedzialności za sferę publiczną, przy utrzymaniu podstaw racjonalności działania wszystkich instytucji publicznych oraz przy generalnej zgodzie co do hierarchii celów i wewnętrznej logiki działania. Spór między poszczególnymi segmentami systemu wielopasmowego nie polega na kwestionowaniu esencji działania systemu, lecz skupia się na formie metaregulacji – dotyczy on podziału kompetencji między poszczególnych aktorów, zakresu odpowiedzialności, wariantów kontroli, podziału środków budżetowych, partycypacji w procesie decyzyjnym. W krajach postkomunistycznych problem dotyczy zaś samego określenia „zasady pierwszej” władzy, jej istoty i roli w sprawowaniu rządu i zakresu kontroli nad zjawiskami zachodzącymi w sferze publicznej. W sytuacji braku wykształconych instrumentów jednolitego systemu politycznego, który byłby w stanie generować zhierarchizowane priorytety, niepodważalne przez zdecydowaną większość jego uczestników wejście do modelu wielopasmowego zarządzania o charakterze ponadnarodowym (Unia Europejska) może prowadzić do całkowitej utraty stabilności wewnętrznej państwa.

To, co gwarantuje sukces w polityce w skali całego kontynentu i co wydaje się być słuszną drogą ewolucji wspólnotowego systemu politycznego, nie daje gwarancji jednoczesnego sukcesu w poszczególnych krajach członkowskich. Jakość członkostwa w Unii Europejskiej zależy bowiem przede wszystkim od wewnętrznej sterowności państwa. Problem jaki stoi przed krajami takimi jak Polska, polega na znalezieniu drogi radykalnego przekształcenia logiki działania instytucji państwowych, która prowadząc do kompatybilności z innymi partnerami w polityce europejskiej, nie pozostawiałaby polityki polskiej bezbronną wobec zewnętrznych i wewnętrznych kryzysów. Model zarządzania wielopasmowego daje taką szansę, pod warunkiem uprzedniego odzyskania przez państwo podstawowej stabilności instytucji i procedur, czyli odnalezienia właściwej mu racjonalności politycznej.

Państwa postkomunistyczne nie są skazane na obumarcie w wyniku włączenia się w system zarządzania wielopasmowego. Warunkiem ich sukcesu są: odzyskanie silnej pozycji w zakresie podstawowych funkcji państwa (rządy prawa, bezpieczeństwo) oraz umiejętność wprowadzenia opisanych wyżej zasad zarządzania publicznego do tych dziedzin życia, które są utożsamiane z funkcją socjalną (ochrona zdrowia, pomoc społeczna itp.). Próby ratowania siły państwa poprzez ponowną „nacionalizację” rynku i sfery społecznej są skazane na porażkę, gdyż w sytuacji gospodarki wymykającej się (w wyniku globalizacji) spod kontroli państwo pozostaje obciążone nadmiernymi kosztami, które próbuje następnie nieudolnie zredukować poprzez hybrydowe podmioty nieumiejętnie łączące quasi-rynkowość z kontrolą polityczną (agencje rządowe). Warunkiem sukcesu państwa postkomunistycznego w ramach nowej polityki europejskiej jest także stworzenie sprawnej i efektywnej administra-

cji publicznej poprzez odpowiedni dobór kadr i przekształcenia strukturalne, zdolnej do włączenia w europejską przestrzeń administracyjną.

Stając się częścią systemu zarządzania wielopasmowego (jako modelu dla Unii Europejskiej), państwa postkomunistyczne zyskują szansę modernizacji systemowej, którą należy wykorzystać zgodnie z właściwą racją stanu.

Konsekwencje wielopasmowości zarządzania typu postkomunistycznego są dla administracji publicznej tych państw wielorakie. Część z nich będzie miała charakter generalny, część dotyczyć będzie elementów szczegółowych.

Ujmując rzecz generalnie, biurokracja państw postkomunistycznych (takich jak Polska) staje dziś przed poważnym wyzwaniem związanym z włączeniem się w opisywaną już uprzednio „jednolitą przestrzeń administracyjną” Unii Europejskiej i poddaniem się procesowi europeizacji, co może skutkować pojawieniem się asymetrii racjonalności wewnątrz samego podsystemu administracyjnego państwa.

Niebezpieczeństwo to potęguje się wraz z występowaniem szerokiego katalogu negatywnych przesłanek.

Po pierwsze, dostrzec można istotne braki w zinstytucjonalizowanych mostach, które łączyłyby różne sieci w ramach biurokracji, co powoduje stosunkowo dużą podatność państwa na skutki nieprzewidzianych okoliczności w postaci wstrząsów i kryzysów. Przykładem tego są kłopoty administracji w sytuacjach klęsk żywiołowych czy potencjalnego zagrożenia terroryzmem. W tym przypadku mamy do czynienia z trzema rodzajami problemów. Pierwszy to niejasność podziału kompetencji w ramach systemu biurokratycznego na szczeblu rządowym, drugi – brak odpowiedniej współpracy między strukturami rządowymi i samorządowymi zarówno w obszarze planowania strategicznego (choćby rozwoju regionalnego), jak i działań zapewniających bezpieczeństwo, trzeci – braki organizacyjne w sferze partnerstwa obywatelskiego i publiczno-prywatnego.

Drugim obszarem negatywnych przesłanek występujących w biurokracji postkomunistycznej jest źle wykonywana rola podmiotów regulacyjnych i agencji o charakterze quasi-rynkowym. Jednym z aspektów tego zjawiska jest pojawiająca się nadregulacja będąca wynikiem działań tych pierwszych i niejasne funkcjonowanie tych drugich. W tym samym czasie najważniejsze podmioty regulacyjno-inspekcyjne, rdzeń administracji wykonawczej państwa, odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli (inspekcje: weterynaryjna, farmaceutyczna, sanitarna i inne) zdają się nie mieć właściwie solidnej podstawy swego działania.

Trzecią negatywną przesłanką jest rosnąca nieefektywność administracji, co otwiera drogę dla zjawisk korupcyjnych. Jest ona wynikiem kilku zjawisk: koncentracji władzy w gestii pojedynczych urzędników, którzy mają duże pole do dyskrecyjnych decyzji, co jest wynikiem złej jakości prawodawstwa, samodzielności decyzji (braku współuczestniczenia w decyzjach) o dużym znaczeniu dla stron postępowania (administracja celna, pozwolenia na budowę), arbitralności decyzyjnej w agencjach rządowych realizujących zamówienia publiczne oraz w administracji podatkowej, kryzysu procedur dokumentacji przejawiającego się w lekceważeniu formalnych wymogów działania biurokracji, słabości kontroli zewnętrznej i oceny jako

czynników mobilizacyjnych, niedostatecznego przykładania wagi do pracy poszczególnych urzędników i ich odpowiedzialności.¹²³

W tym też kontekście wprowadzenie biurokracji postkomunistycznej do systemu ponadnarodowego stanowi poważne wyzwanie o skutkach trudnych do przewidzenia. Wraz z pojawieniem się nowych zadań władz publicznych powinien się zmienić sposób funkcjonowania samej administracji. Nie chodzi tu o przyjmowanie określonych narzuconych "standardów europejskich", ale o przejęcie nowych zadań. Od ich właściwego wypełniania zależeć będzie nie tylko jednostkowy sukces Polski (np. w kwestii absorpcji funduszy wspólnotowych), ale także sukces polityki wspólnotowej w skali całej Europy (np. od jakości naszych instytucji certyfikujących zależeć będzie bezpieczeństwo produktów na jednolitym rynku). Należy przy tym pamiętać, że skala codziennych kontaktów i pól współpracy na różnych szczeblach administracyjnych między Polską i, mimo wszystko, dalekimi dziś partnerami, takimi jak na przykład Portugalia, bardzo wzrośnie.

6.3. Uwarunkowania wewnętrzne

Powyższą listę uzupełnić można o niesprzyjające efektywności administracyjnej uwarunkowania samej biurokracji w Polsce, powodujące jej istotne ograniczenia w osiągnięciu celów zakładanych przez zarządzanie wielopasmowe.

Problemy te podzielić można na kilka grup:

- problemy modelu zmiany,
- problemy kultury administracyjnej,
- problemy strukturalne,
- problemy przywództwa.¹²⁴

Pisząc o modelach zmiany, T. G. Grosse wyróżnił dwa typy: gorączkę reformatorską (która charakteryzuje się tym, że zmiany są podejmowane w sposób pospieszny i nieprzemyślany, bez uwzględniania ich długofalowych konsekwencji i kosztów społecznych) oraz reformowanie przez kryzys (zmiany są odkładane do czasu, aż sytuacja staje się kryzysowa, rośnie nacisk instytucji międzynarodowych na rzecz wprowadzenia tych zmian, rząd uzyskuje wsparcie ze strony części mediów i opinii publicznej dla niezbędnych reform). Jednocześnie znaczna część reform odbywała się w ramach imitacyjnego lub przymusowego kanału europeizacji, połączonych z płytkim zakorzenieniem się owych zmian. Jak pisze Grosse, „wiele instytucji państwowych wprowadza zmiany do prawodawstwa krajowego, dostosowując je do norm europejskich, przygotowuje dokumentację na potrzeby związane z politykami unijnymi, zmienia swoje struktury organizacyjne itp. Działania te nie zmieniają jednak zasadniczych cech kultury organizacyjnej polskiej administracji”.¹²⁵

¹²³ Por. Raport Najwyższej Izby Kontroli, *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK*, Warszawa 2000.

¹²⁴ Por. T. G. Grosse, *op. cit.*, s 138 i n.

¹²⁵ *Ibidem*.

Drugim istotnym uwarunkowaniem wewnętrznym jest model kultury administracyjnej. Do jej istotnych barier można zaliczyć: dziedzictwo realnego socjalizmu z jego antyefektywnościową organizacją, stale obecną tendencję do upartyjniienia państwa czy też patologizację relacji polityków wobec gospodarki.

Podstawowym problemem strukturalnym jest przełamanie dziedzictwa centralizmu, który łączy się z niedostatecznymi instrumentami koordynacji, to zaś jest wynikiem „resortowego” modelu organizacyjnego. „Tworzy to warunki do racjonalnych działań jedynie w obrębie poszczególnych segmentów i w krótkiej perspektywie czasowej. Czasami jedynym racjonalnym działaniem jest interes określonych biurokratów i chęć utrzymania wpływów organizacyjnych. Jednocześnie nadmierna sektorowość przyczynia się do powstawania konfliktów między różnymi częściami administracji, a także do coraz mniejszej sterowności i kompatybilności całego systemu”.¹²⁶

Ostatnim problemem jest brak przywództwa oraz problemy jakości podejmowania decyzji w polskiej administracji. Ta druga kwestia wynika m.in. z niechęci do przejścia odpowiedzialności i samodzielności w podejmowaniu decyzji na średnim szczeblu urzędniczym, a także niewielkie umiejętności planowania własnej pracy i wykorzystywania zasobów organizacyjnych oraz słabe umiejętności urzędników w zakresie planowania strategicznego.

Dlatego też wśród najważniejszych elementów niezbędnych w przebudowie polskiej administracji publicznej w kontekście wstąpienia do Unii Europejskiej Grzegorz Rydlewski wymienia „wszelkie rozwiązania prowadzące w administracji do:

- jakościowych zmian w relacjach między polityką i administracją (...);
- wzmocnienia znaczenia zasady pomocniczości (...);
- wdrożenia zasady prymatu zespolenia terytorialnego nad układem podziałów branżowych (decentralizacja decyzji, zadań i środków, ograniczenie rozmiarów administracji niezespolonej);
- zwiększenia przejrzystości działań i dostępu do informacji publicznej (...);
- zastępowania więzów hierarchicznych (zarówno wewnątrz poszczególnych struktur instytucjonalnych, jak i między nimi) przez różnego rodzaju horyzontalne powiązania sieciowe; (podkr. autora)
- odchodzenia w ocenach i w systemach zarządzania od kryteriów ilościowych na rzecz kryteriów jakościowych (...);
- wykorzystania możliwości i zarazem unikania niebezpieczeństw wiążących się z rewolucją informatyczną (e-administracja);
- wmontowania w proces podejmowania istotnych decyzji mechanizmów z obszaru dialogu społecznego (...);
- skorzystania w ramach wypełniania zadań administracji publicznej z możliwości organizacji pozarządowych (...);
- oraz tworzenia gwarancji zachowania niezbędnego poziomu etycznego kadr administracji”.¹²⁷

¹²⁶ *Ibidem.*, s. 142.

¹²⁷ G. R y d l e w s k i, *Europeizacja polskiej administracji publicznej*, [w:] T. Mołdawa et al. (red.), *Administracja publiczna...*, s. 39-40.

6.4. Modele instytucjonalne dla Polski

Zarysowane wyżej problemy należy przełożyć na kwestie organizacyjno-instytucjonalne, tak aby zapewnić instrumentarium do realizowania założeń polityki. Należy zatem ująć polską administrację publiczną (na szczeblu rządowym) w czterech kategoriach zagadnień:

- administracji wspomagającej przywództwo polityczne, której celem jest formułowanie priorytetów polityki polskiej w Unii Europejskiej, gwarantowanie pełnego uczestnictwa Polski w debacie o kształcie polityki wspólnotowej, zapewnienie możliwości szybkiego strategicznego reagowania na wydarzenia zachodzące w procesie integracji europejskiej;
- administracji na rzecz partnerstwa, której zadaniem jest zbudowanie wewnętrznych mostów proceduralnych między różnymi aktorami sceny publicznej lokującymi część swej aktywności także na forum wspólnotowym, tak by uzyskać możliwie szeroki – rozproszony ale skoordynowany - system współpracy;
- administracji zapewniającej reprezentację polskich interesów, która jest bliższa tradycyjnej dyplomacji, ale jednocześnie powinna uwzględniać specyfikę wspólnotowego systemu politycznego;
- administracji koordynującej, która powinna działać na rzecz poziomej koordynacji w ramach podsystemu administracji publicznej w Polsce;
- administracji obsługowej, która od strony biurokratycznej wspomaga działanie instytucji państwa.

Przedstawione poniżej modele instytucjonalne realizują cztery „typy idealne”, których wybór będzie pochodną generalnych decyzji politycznych, zależnych od ogólnych celów rządu i wewnętrznej dynamiki koalicyjnej. Modele te różnią się między sobą przede wszystkim umiejscowieniem centralnego ośrodka koordynującego. Każdy z nich ma charakter postulatywny, albowiem dzisiejszy kształt instytucjonalny administracji na rzecz integracji europejskiej w Polsce można nazwać jedynie „modelem ładu chaotycznego”, który skutkuje wieloma negatywnymi zjawiskami, takimi jak np. postępująca niesterowność, antynomiczność procesów decyzyjnych, braki w rozumieniu wagi problemu sieciowości, brak mechanizmów samoregulacyjnych w ramach istniejących.

Poniższe warianty postulatywne można skrótowo opisać jako:

- a) „Model kanclerski” – oparty na zasadzie dominacji urzędu premiera (Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) jako ośrodka rdzeniowego dla administracji na rzecz integracji – oznacza to rozwiązanie obecnego UKIE i zagospodarowanie części z jego aktywów w ramach poszerzonej KPRM;
- b) „Model dyplomatyczny” – oparty na dominacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych, w tym wypadku UKIE zostaje podporządkowane MSZ lub do niego włączone (po uprzednim rozwiązaniu dublujących się struktur);
- c) „Model specjalistyczny” – zakładający istnienie odrębnego urzędu zajmującego się wyłącznie polityką wspólnotową - Ministerstwo ds. Euro-

pejskich powstałe z obecnego UKIE i wzmocnione kadrowo, prestiżowo i organizacyjnie;

- d) „Model rozproszony” – zakładający konieczną wielopodmiotowość w polityce wspólnotowej, z rolą koordynująco-wspomagającą obecnego UKIE.

Aby stworzyć proponowany model docelowy, należy dokonać choćby pobieżnej oceny przedstawionych wariantów, tak by wykazać zalety i wady każdego z nich.

Model kanclerski

Zalety:

- a) czytelne przywództwo
- b) odpowiedzialność polityczna premiera
- c) zaakcentowanie centralnej roli polityki wspólnotowej i jej szczególnej pozycji
- d) koordynacja i reprezentacja zakotwiczona przy szefie rządu

Wady:

- a) dominacja KPRM i jej przerost organizacyjny
- a) konieczność budowy nowych struktur administracji
- b) utrata pamięci dotychczasowych ścieżek działania
- c) problem politycznej dominacji szefa rządu

Model dyplomatyczny

Zalety:

- a) spójność polityki europejskiej i polityki zagranicznej jako takiej
- b) podział odpowiedzialności w ramach koalicji rządowej
- c) wykorzystanie dotychczasowych doświadczeń
- d) likwidacja UKIE jako urzędu

Wady:

- a) braki kadrowe w MSZ i jego znana niemoc organizacyjna
- b) zdominowanie rozumienia polityki europejskiej przez zasiedziały biurokratów dyplomatycznych
- c) istotne wzmocnienie MSZ

Model specjalistyczny

Zalety:

- a) podkreślenie specyfiki polityki europejskiej
- b) wykorzystanie dotychczasowych dobrych praktyk
- c) najmniejszy zakres zmian czyli chaosu reorganizacyjnego
- d) odpowiedzialność polityczna konstytucyjnego ministra do spraw europejskich
- e) szans a na dobrą koordynację

Wady:

- a) rozbudowana administracja
- b) słaba (równa) pozycja ministra europejskiego wobec innych członków rządu
- c) mała siła mobilizacji i egzekwowania koniecznej współpracy
- d) ocena obecnych doświadczeń pokazująca słabość UKIE

Model rozproszony

Zalety:

- a) wykorzystanie siły wiedzy rozproszonej
- b) korzystanie z sieci administracyjnej
- c) możliwość delegowania uprawnień
- d) lepszy podział pracy w ramach administracji centralnej

Wady:

- a) chaos w przypadku braku kontroli
- b) problemy z koordynacją
- c) problemy z przepływem informacji
- d) brak czytelnego przywództwa

Zbudowanie właściwego systemu administracji na rzecz integracji w praktyce powinno być zatem połączeniem elementów każdego z opisywanych „typów idealnych”, w zależności od rodzaju zadań, które się przed administracją stawia.

Dlatego też model docelowy (czyli najbardziej adekwatne rozwiązanie) można przedstawić następująco:

Przywódtwo	Model kanclerski
Partnerstwo	Model kanclerski/model specjalistyczny
Reprezentacja	Model dyplomatyczny/model specjalistyczny
Koordinacja	Model rozproszony

W praktyce oznacza to:

- a) wyraźne wzmocnienie pozycji premiera i jego urzędu w sprawach programowania polityki europejskiej wraz z powstaniem specjalnego ośrodka analitycznego;
- b) wyraźny podział zadań między tradycyjną dyplomacją i politykę wspólnotową w dwóch wariantach: z rozdziałem instytucjonalnym między MSZ i ME lub ze scaleniem instytucji (czyli likwidacją UKIE) i wewnętrznym podziałem funkcji;
- c) doprowadzenie do powstania samodzielnej sieci koordynującej opartej na specjalnym korpusie urzędników.

Zakończenie

Omawiany problem zarządzania wielopasmowego jako modelu polityki wspólnotowej w Unii Europejskiej i jego konsekwencji dla jej rozszerzenia znajduje także, choć wciąż niewystarczające, omówienie w literaturze naukowej „starej” Europy. Dominują w niej bowiem ważne, ale wąskie, prace wycinkowe, skupiające się na analizie wybranego problemu.¹²⁸ Do wyjątków zaliczyć tu należy tekst Gillesa Bertranda i Anny Michalski¹²⁹ z tomu omawiającego wyzwania dla przyszłego modelu zarządzania Unią Europejską. Autorzy ci identyfikują, ze swojej perspektywy, cztery podstawowe problemy dla tego modelu w perspektywie roku 2010:

- **Rosnącą różnorodność**

Różnorodność niesie dla zarządzania wspólnotowego wyzwania w dwóch wymiarach – przede wszystkim będzie wymuszać lepsze wykorzystanie zasobów, ale i ściślejsze zdefiniowanie celów polityk wspólnotowych; jednocześnie „wymagać będzie wyższego poziomu zrozumienia i elastyczności w odniesieniu do kontekstu, w którym polityki te będą wprowadzane w życie”.¹³⁰ Dotyczyć to może albo wyłącznie sposobu osiągnięcia założonych celów, albo wprost elastyczności regulacyjnej o odmiennych standardach. Można powiedzieć, iż ten proces swoistej „kontekstualizacji” polityk wspólnotowych stanowić może jedno z głównych znamion wielopasmowości zarządzania w poszerzonej Unii Europejskiej, opartej na zarządzaniu rozproszonym, z udziałem wielu podmiotów skupionych w różnych segmentach sfery publicznej, jednocześnie stwarzając coraz większy nacisk na odpowiedni system kontroli efektywności polityk wspólnotowych. Ważny element zarządzania różnorodnością stanowić będą także inne techniki administracyjne, takie jak partnerstwa i sieci. Kluczem do takiego zarządzania pozostaje określenie „warunków brzegowych”. Zadanie stojące przed Unią Europejską można, z tej perspektywy, zdefiniować jako „ani nie dążenie do homogenizacji szerszej Unii, ani nie powracanie do narodowych [wyłącznie] sposobów implementacji, lecz raczej określenie granicy tolerancji we wprowadzaniu [polityk], przekroczenie której uznawane byłoby za zagrożenie dla wzajemnego zaufania między państwami

¹²⁸ Za przykład może posłużyć interesująca analiza D. Bailey, L. De Propriis, *A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in Candidate Countries*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42/2004, nr 1, s. 11-98.

¹²⁹ G. Bertrand, A. Michalski, *Some reflections on governance in the European Union*, [w:] O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (red.), *Governance in the European Union...*, s. 253 i n.

¹³⁰ „Demand a higher degree of understanding and flexibility in regard to the context in which policies will be applied”; *ibidem*.

członkowskimi i podważałoby [skuteczność] całych sektorów polityk wspólnotowych”¹³¹.

- **Wyzwanie partycypacji wymagającej szerokich konsultacji**

Zarządzanie nową Unią powinno także wymagać aktywnego poszukiwania partnerów dla polityki. Istotą takiego aktywizowania partnerstwa jest wspieranie grup (podmiotów) słabiej zorganizowanych, zachęcanie do tworzenia sieci współpracy i nacisku, tworzenie forów deliberytywnych. Prowadzenie polityki na poziomie wspólnotowym powinno zachęcać podmioty zewnętrzne do konsultowania projektów, być przejrzyste i otwarte.

- **Wprowadzenie elastyczności poprzez zarządzanie celowe**

Przede wszystkim chodzi tu o wprowadzenie takich wskaźników implementacji i egzekucji prawa oraz polityk wspólnotowych, które mierzyłyby „zdolność nowych technik do osiągnięcia nadrzędnych celów i tym samym dopuszczalyby szerszy zakres różnorodności w kwestii formy owej implementacji i szczegółowej legislacji”¹³².

- **Uzyskanie poparcia społecznego.**

Ważne jest tworzenie różnych forów, na których można budować poparcie społeczne; wśród nich szczególną wagę należy przykładać do sieci. Należy jednak pamiętać, że sieci te nie powinny „zastępować ciał parlamentarnych, ale raczej uzupełniać je oraz, w obszarach techniki [zarządzania], dostarczać głębszego zrozumienia różnych występujących problemów”¹³³.

Jak łatwo zauważyć opisane wyzwania, dostrzegane przez analityków pracujących na rzecz Komisji Europejskiej, nie wyczerpują problemów, przed którymi staje rozszerzona Unia Europejska.

Intencją niniejszego opracowania była próba wskazania na szerszy kontekst - zarządzania procesem integracji europejskiej realizowanym wedle modelu nowego zarządzania publicznego, opartego na wielopasmowości prowadzenia polityki, będącego kluczowym problemem dla spójności wspólnotowego systemu politycznego. Wyzwanie to wynika z dwóch źródeł. Po pierwsze, wewnętrzne uwarunkowania administracji publicznej w nowych krajach członkowskich (wskazane na przykładzie administracji polskiej) powodują, że proces jej europeizacji, niezbędny do tworzenia sprawnego systemu zarządzania wielopasmowego uwzględniającego wspólnotowe współadministrowanie, przebiega w sposób nie gwarantujący kompatybilności całego systemu. Po drugie, naciski harmonizacyjne wywierane na systemy nowych krajów członkowskich powodują ich fragmentaryczną modernizację o charakterze wymuszonym.

W efekcie tych dwóch procesów następuje jednoczesne zaburzenie sekwencji zmiany (wprowadza się nowe rozwiązania, które pojawiały się w administracjach

¹³¹ „Not to seek homogenisation in a larger EU, nor to fall back on national solutions for implementation, but rather to determine the tolerance threshold of diversity in application, above which trust between Member States will erode and threaten entire sectors of EU policy”.

¹³² „The capacity of new measures to achieve over-riding objectives and could therefore allow for a wider scope of variation as to the actual form of implementation of detailed legislation”.

¹³³ „Replace parliamentary bodies but rather complement them or, in technical areas, contribute to a deeper understanding of the various issues at stake”.

krajów „starej” UE w wyniku stabilnych i długich przekształceń wspartych zmieniającą się kulturą administracyjną, stanowiącą „bufor reformy”) i umocnienie się ścieżki rozwoju zależnego (path dependence), opartej na zachowywaniu starych struktur i form działania administracji w obszarach nie poddanych bezpośredniemu naciskowi integracyjnemu.

Sytuacja ta powoduje, że powstający system nie spełnia wymogów sprawnego modelu zarządzania wielopasmowego i wymaga pilnego namysłu nad całościowym jego przekształceniem wedle spójnego wzorca. Takiej kompleksowej reformie nie sprzyjają jednak uwarunkowania polityczne zarówno po stronie wspólnotowej (słabość instytucjonalna i koncepcyjna znajdująca swój najpełniejszy obraz w odrzuconym projekcie Konstytucji dla Europy), jak i krajowej (próba obrony tradycyjnej natury państwa westfalskiego). Najwyższy czas dokonać jednak odważnego kroku, który uczyni z Unii Europejskiej nie tylko system specyficzny, ale efektywny i wewnętrznie harmonijny.¹³⁴

¹³⁴ Por. J. Olsen, *Reforming European Institutions of Governance*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40/2002, nr 4, s. 581-602.

Bibliografia prac cytowanych

Publikacje zwarte:

1. Antoszewski A., Herbut R. (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997
2. Bache I., Flinders M. (red.), *Multi-Level Governance*, Oxford 2004
3. Bell D., *The Coming of Post-industrial Society*, Nowy Jork 1973
4. Bernard N., *Multilevel Governance in the European Union*, Haga – Londyn – Nowy Jork 2002
5. Biernat T., *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002
6. Börzel T.A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC 2000/56, Florencja 2000
7. Cafruny A., Rosenthal G. (red.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder 1993
8. Clegg S., *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, Londyn 1990
9. Czada R., Windhoff-Heritier A. (red.), *Political Choice – Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt/M, 1991
10. Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (red.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004
11. Dudzik S. (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005
12. Dunleavy P., Gamble A., Holliday I., Peele G. (red.), *Developments in British Politics*, Londyn 2000
13. Featherstone K., Radaelli C.M. (red.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003
14. Ferens A., Macek I. (red.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002
15. Fox C.J., Miller T.H., *Postmodern Public Administration: towards discourse*, Londyn 1995
16. Hayward J., Menon A. (red.), *Governing Europe*, Oxford 2003
17. Holsti K.J., *International politics. A Framework for Analysis*, 1995
18. Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Londyn/Nowy Jork/Boulder/Oxford 2001
19. Jessop B., *The Future of Capitalist State*, Cambridge 2002

20. Keohane R.O., *After Hegemony*, 1984
21. Kieżun W., Kubin J. (red.), *Dobre państwo*, Warszawa 2004
22. Kjaer A.M., *Governance*, Cambridge 2004
23. Kooiman J.(red.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, Londyn-Newbury Park-New Delhi 1993
24. Kooiman J., Eliassen K.A.(red.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, Londyn-Beverly Hills-Newbury Park-New Delhi 1987
25. Kohler – Koch B., Eising R. (red.), *The transformation of Governance in the EU*, London 1999
26. Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warszawa 2004
27. Kreijen G. et al. (red.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002
28. Kremenyuk V. (red.), *International Negotiations, Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco 1991
29. Laffan B., O'Donnell R., Smith M., *Europe's Experimental Union*, Londyn/Nowy Jork, 2000
30. Lijphart A., *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven 1977
31. Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984
32. Little R., Smith M. (red.), *Perspectives on World Politics*, 1991
33. Majone G., *Regulating Europe*, Londyn 1996
34. Majone G., *The European Community: an „independent fourth branch of government“*, EUI Working Paper SPS93/9, Florencja 1993
35. Marsh D., Rhodes R.A.W., *Policy Networks in British Government*, Oxford 1992
36. Marsh D., *Problems in Policy Network Analysis*, Birmingham 1996
37. Marks G. et al. (red.), *Governance in the European Union*, 1996
38. Moldawa T., Wojtaszczyk K.A., Małecki M. (red.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003
39. OECD: *Ministerial Symposium on the Future of the Public Services*, Paryż 1996
40. OECD, *Governance in the 21st Century*, Paryż 2001
41. OECD, *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*, Paryż 2002
42. Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, Reading 1992
43. Pestoff, V.A., *Beyond the Market and State – Social Enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot, 1998
44. Peters B. Guy, Pierre J., *Governance, Politics and the State*, Houndmills 2000
45. Pierre J.(red.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000

46. Rhodes R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (Phil.) 1997
47. Rhodes R.A.W., *Towards a Postmodern Public Administration: Epoch, Epistemology or Narrative?*, Jean Monnet Chair Papers 33, EUI, Florencja 1995
48. De Schutter O., Lebessis N., Paterson J. (red.), *Governance in the European Union*, Luksemburg, 2001
49. Staniszki J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001
50. Staniszki J., *Władza globalizacji*, Warszawa 2003
51. Szczerki K., *Porządki biurokratyczne*, Kraków 2004
52. Verheijen T., Coombes D. (red.), *Innovation in Public Management*, Cheltenham 1998
53. Wilks S., Wright M. (red.), *Comparative Government Industry Relations*, Oksford, 1987
54. Wiszniewski R. (red.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005

Artykuły:

1. Albert M., *Governance and democracy in European systems: on systems theory and European integration*, „Review of International Studies”, nr 28/2002
2. Bailey D., De Propris L., *A Bridge Too Phare? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in Candidate Countries*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 42/2004, nr 1
3. Bomberg E., Peterson J., *European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities*, „Political Studies”, vol. XLVI/1998
4. Grosse T.G., *Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej*, „Polska w Europie”, nr 2(46)/2004
5. Hix S., *The study of the European Union II: the „new governance” agenda and its rival*, „Journal of European Public Policy” 5/1 marzec 1998
6. Hood Ch., *Emerging Issues in Public Administration*, „Public Administration”, nr 73/1995
7. Hooghe L., Marks G., *Unravelling the Central State, But How?*, „American Political Science Review”, Vol.97/2003, No.2
8. Jachtenfuchs M., *Democracy and Governance in the European Union*, „European Integration On-Line Papers”, www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a
9. Jachtenfuchs M., *The Governance Approach to European Integration*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 39 nr 2
10. Jeffery Ch., *Sub-national mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 38, nr 1, marzec 2000
11. Lane L.M., *Individualism, civic virtue and public administration*, „Administration and Society” vol. 20, no 1, 1994

12. Loughlin J., *The „Transformation” of Governance: New Directions in Policy and Politics*, „Australian Journal of Politics and History”, vol.50, nr.1, 2004
13. Majone G., *The rise of regulatory state in Europe*, „West European Politics” 17/1994
14. Majone G., *Europe’s „Democratic Deficit”: The Question of Standards*, „European Law Journal”, vol. 4, nr 1 marzec 1998
15. Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego: Nowy program*, „Służba Cywilna”, nr 7, 2003/2004
16. Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 31 nr 4, grudzień 1993
17. Müller W., Wright V.(red.) *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?* „Special Issue of West European Politics”, vol. 17, no 3, 1994
18. Newman J., Barnes M., Sullivan H., Knops A., *Public Participation and Collaborative Governance*, „Journal of Social Policy”, vol. 33, nr 2/2004
19. Neyer J., *Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multilevel Governance*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 41/2003, nr 4
20. Olsen J., *Reforming European Institutions of Governance*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 40/2002, nr 4
21. Reinicke W.H., *Global Public Policy*, „Foreign Affairs”, nr 76/1997
22. Reinicke W.H., *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, „Foreign Policy”, nr 117/1999-2000.
23. Rhodes R.A.W., *The Hollowing Out of the State*, „Political Quarterly”, nr 65/1994
24. Rosenau J.N., *Governance in the Twenty-Fist Century*, „Global Governance”, t. I nr 1
25. Ruggie G., *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, [w:] „International Organization”, tom 47, nr 1 (zima 1993)
26. Schout A., Jordan A., *Coordinated European Governance: self-organizing or centrally steered?*, „Public Administration” Vol. 83 nr 1/2005
27. Töller A.E., *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*, „European Integration online Papers (EIoP)”, vol. 8 (2004) nr 9; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-000a.htm>
28. Trondal J., *Two Worlds of Europeanisation – Unpacking Models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation*, „European Integration online Papers (EIoP)”, Vol. 9 (2005) nr 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm>

Public administration in a multi-level governance model

**Challenges for an enlarged
European Union – Poland's case**

Krzysztof Szczerski

Introduction

The emerging political order in Europe, based on the process of economic and political integration of the Old Continent states, could be analysed from a vast number of perspectives. This text views the European Union from the perspective of matters related to the management of the community politics. Such a point of view combines numerous issues and questions an answer to which involves definition of the foundations of the future shape of the united Europe.

Policy management is the central matter (essence) for the EU's functioning, which, on the one hand indeed differentiates this political system from nation-state systems (which consist in the attainment of the state of internal balance through the establishment of a political order and social peace based on a well-defined catalogue of common social values and on redistribution mechanisms), and, on the other hand, allows for a definition of the community system as a governance system governed by supranational regulations and institutionalised interest bargaining. Management of the community politics clearly reveals the complex nature of the political system of the European Union as a semi-dependent system,¹ where different political arenas are intermingled and which is based on a symbiosis of different regulatory systems (community, national, regional and network systems) and indicates the major changes in the nature of the Member States' sovereignty as regards their policy-making.

The community management system offers new solutions in respect of the way in which the Member States' policy is organised, arising from the fact that in such a system "the traditional dividing line between domestic and foreign politics is becoming increasingly blurred".² As a result, distinct modifications of the internal distribution of competencies and responsibilities within public administration take place as the domain of the traditionally understood foreign policy becomes, as a consequence of the European integration process, "distributed" between a large number of ministries responsible for the particular sectors of the community policy, thus creating an internal "network of responsibilities" for the state's position amongst other Member States.

¹ The special nature of the community political system has been discussed by a number of authors; for a synthetic presentation of the problem see: B. L a f f a n, R. O'D o n n e l l, M. S m i t h, *Europe's Experimental Union*, London/New York, 2000; for a presentation from the point of view of issues related to policy management see: H. K a s s i m, *The European Administration: Between Europeanization and Domestication*, [in:] J. H a y w a r d, A. M e n o n (eds.), *Governing Europe*, Oxford 2003, pp. 140-141.

² A. v a n S t a d e n, H. V o l l a r d, *The Erosion of State Sovereignty*, [in:] G. K r e i j e n et al. (eds.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002, p. 169.

Certainly, this means that the position of the ministers of foreign affairs, who traditionally held monopoly on representing sovereign states in their mutual relationships, is being weakened while the importance of proper internal co-ordination within the administration, which has to be able to function in a coherent manner on various emerging arenas where political activities are to be conducted, is growing.³

In addition to these transformations within the internal organisation of the central administration structure, two other processes should be taken into account. Firstly, states as political units are included in the process of co-administration of various areas of the European Union's policy, which results in a necessity to establish a new paradigm of their mutual relationships, different from the traditional inter-state models and based on a new understanding of such classic categories as an alliance (which is being transformed from an "everlasting partnership" into an emergency method of making "mosaic agreements" in order to arrive at favourable regulations in a particular area of politics) or a balance of powers (described in the European Union through procedures that regulate the weight of votes of the particular states). Another important process is that of an increasingly extensive inclusion (system co-optation) of new participants to the community policy, such as local self-government units (in particular regional, i.e. sub-central, self-government units) and various stakeholder groups, which, what is extremely important, are not single units but act as a network (association) thus becoming a new, alternative flow of information and source of political pressure on a supranational (cross-border) level.

The European Union's political system, developing in such a way, requires establishment of the basic principle to put its activities in order, which would in fact differentiate it from both traditional state models (as it is not one yet and it is impossible to predict whether it will be one at all), as well as from the classic international co-operation regimes (as it is no longer one). Search for the "first principle" of the European Union is currently one of the most fascinating areas of interest in political science and, in particular, in systemic analysis. Without a doubt, in such a system a special role is played by meta-regulations, namely management through procedures, with the use of diverse enforcement tools, including those (such as national administrations) which are not directly embedded in the community political system (they are only partially embedded therein). Emphasis on the importance of legal regulations for the existence of the European Union makes some authors refer to the EU as a "peculiar community of law".⁴ A complex model of policy-making and internal diversity of political arenas makes other authors call the European Union the "first truly postmodern international political form".⁵ The importance of regulatory institutions is further emphasised when one views the EU

³ *Ibidem*, cf. also E.L. Morse, *The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization*, [in:] R. Little, M. Smith (eds.), *Perspectives on World Politics*, 1991, p. 169.

⁴ Cf. T. Biernat, *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002.

⁵ J.G. Ruggie, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, [in:] "International Organization", vol. 47, no. 1 (winter 1993).

from the perspective of a “new bureaucracy proposing a post-nominal governance model”.⁶ And, finally, the eclectic nature of community relationships has been described as a “a post-sovereign, polycentric, incongruent, neo-mediaeval arrangement”.⁷

Irrespective of which path of description of the nature of the European system we follow, we will always come to the question of the nature of the community policy management, namely of the model which would enable real enforcement, in one way or another, of decisions taken and regulations adopted. The model of multi-level governance, described in this Paper, serves as an attempt to answer this question. This Paper focuses on the model’s consequences for the operation of public administration regarded as the basis for governance in a political system. Therefore, the key problem discussed herein is the European Union as a unique system of administration within a multi-level governance model and discussion on its consequences for the new EU Member States from the point of view of their preparedness to operate within the said system.

This Paper would not be drawn up without the assistance of the European Centre Natolin which made me able to conduct a two-month search query at the library of the European University Institute in Florence. Let me here extend my thanks for this invaluable assistance.

⁶ Cf. J. S t a n i s z k i s, *Władza globalizacji*, Warsaw 2003; this issue, as related to the Polish administration, was commented upon in an interview of A. Zybala with J. S t a n i s z k i s, *Szanse Polski. Nasze możliwości rozwoju w obecnym świecie*, Komorów 2005, pp. 133-162.

⁷ Cf. P. S c h m i t t e r, *Imagining the Future of the Euro-polity with the Help of New Concepts*, [in:] G. M a r k s et al. (eds.), *Governance in the European Union*, 1996, p. 132.

1. The concept of governance

Inclusion of the term “governance” into the dictionary of political science both represented an attempt to find a new language to describe the reality of complex political systems and international relations in the last decade of the 20th century and at the beginning of the new century, and arose from a “pragmatic demand” resulting from the search for a paradigm of systemic reforms both in developed countries and in states undergoing a transformation process.⁸ Hence two distinct trends in the analysis of the concept in question can be distinguished. The first one I would call “scientific and analytical” and the other one “practical and political”.

The scientific and analytical trend in the analysis of governance could be associated with the reflection on the transformation of contemporary circumstances in which policy is carried out, which pertained both to state regimes and international relations. As regards the former, the following processes are of particular importance: (1) decentralisation, (2) establishment of a model of a civic state, (3) emergence of a network concept of state, and (4) economisation of state policy. As regards international relations, particular attention has been paid to the process of (5) globalisation, and a phenomenon of (6) regional integration initiatives, among which European integration is of particular interest to us.

At the same time, the “practical and political” trend has been developing, comprising, in the first place, models of public administration reforms associated primarily with two institutions, namely OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) and the World Bank.⁹ In this case efforts were focused on the development of an effective method of transformation of the state governance model to combine traditional policy with the requirements of global economy and, at the same time, allow evaluation of the quality of state with more economics-related criteria, such as effectiveness, cost estimate, or a market of public services. It is the World Bank which made its aid to transforming states dependent on their completion of institutional reforms according to the “economisation” model, also referred to as the “state management model”, which has played a particular role in this process.

Therefore, when discussing the concept of governance one should clearly define both the perspective (of political science, economic, administrative or of the theory of management), the nature of reflection (analytical, practical) and the scope of

⁸ For a more detailed discussion of the various perspectives of looking at the concept of governance see: A.M. Kjaer, *Governance*, Cambridge 2004.

⁹ Cf. J. Pierre, G. Stoker, *Towards Multi-level Governance*, [in:] P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holliday, G. Pele (eds.), *Developments in British Politics*, London 2000, p. 29 et seq.

issues related to (public institution, state, European Union, global relations). Each of these options calls for a different way of defining of the concept discussed and leads to different conclusions, and a vast number of misunderstandings related thereto results from the very fact that the differentiation between these options has not been clear enough.

The political-science approach (followed in this Paper) emphasises first of all the importance of governance for policy-making in complex systems with particular account being taken of the relation between a nation-state and its central government as the classic elements of the traditional paradigm of public government and the newly established centres of power, such as the extended supranational structures (e.g. European Union), institutions which enforce supranational regulations (e.g. World Trade Organisation, which enforces trade and customs agreements), business entities, which influence political activities (e.g. global concerns), societal self-organisation centres (national and international civic institutions) or, last but not least, partners within the system of public government on other levels thereof (local self-government units).

The perspective of the theory of international relations could be associated with the calling into question of the classic realistic paradigm, which viewed such relations as belonging to the domain of international relations. However, attention should be paid to the fact that the absence of a “world government”, understood as a global state, does not imply “world anarchy”, namely chaotic relationships between sovereign entities. Today’s international relations are a highly complex and intertwined system of global networks, which frequently calls into question the independence of state decisions of economic or social nature (an example of which are effective pressures exerted on governments by such global organisations as Amnesty International or Greenpeace), as well as development of global terrorism. All these considerations lead to a conclusion that the contemporary world is a complex system of management based on diverse decision-making platforms and relationships which result in the global management incorporating “systems of rule at all levels of human activity – from family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions”.¹⁰

1.1. From management to governance

An analysis from the point of view of administrative reforms (further discussed in Part Three) sees governance-related matters as a new praxeology of managing state affairs arising from a necessity to search for a more effective model of the state. From this perspective, the concept of governance is understood as a broader one than that of the classic public administration. In Polish literature this viewpoint is shared by such authors as Witold Kieżun and Barbara Kożuch.

¹⁰ J. N. R o s e n a u, *Governance in the Twenty-Fist Century*, “Global Governance”, vol. I no. 1, p. 13.

Kieżun, while introducing a differentiation between public administration and governance, states that “administration encompasses delivery of services defined by instruction of various types, whereas management (...) consists in independent attainment of the goals set and in personal accountability (...) for the attainment thereof through planning, organisation, motivation and control (...) Public administration focuses on the implementation of political directives and procedures in the process of carrying out of public service tasks. Management encompasses not only the traditional administration, but also obliges an organisation to attain maximum efficiency in the attainment of strategic goals set, with full individual accountability therefor on the part of administrative staff”.¹¹

The concept of management in its public dimension has been analysed by B. Kożuch. Looking at it from the point of view of a definition of the research field for that concept, the author stresses the fact that “governance, currently developing in Poland, capitalises on the fields of science which have traditionally encompassed (...) the public sphere of the social and economic life, i.e. economy, [political science], administrative law, public administration, theory of organisation and general management, as well as sub-disciplines of management sciences, such as change management, management through quality and strategic management”.¹² Inclining towards the core meaning of the management science, Kożuch proposes the following definition of governance: “governance is a specific discipline of management science whose principal area of study is management of the particular organisations within the polity, including, first of all, public institutions and macrosystems, also referred to as macroorganisations, such as national economy and the state, and mezosystems, e.g. regions and the particular spheres of the public life. Kożuch examines the manners and extent of harmonisation of activities ensuring proper establishment of goals of the organisations that make up the polity, as well as of optimum ways of making use of organised activities of people, oriented to a creation of public values and implementation of public interest”.¹³

The above-discussed way of looking at the management science and praxeology (organisation) from the point of view of social sciences gains an additional dimension which allows for analysing of the concept of governance independently. This does not mean, however, that social sciences depart from the key determinants of the specificity of management as such; instead, they just focus on other elements, thus, in a way, trying to make the issue of governance be seen independently. This is reflected in the language where the new government – governance conceptual dichotomy has been introduced since social sciences see governance, on the one hand, within a new paradigm of relationship between the government and the social environment (sociology) and, on the other hand, as a new model of institutional order of complex political systems (political science).

¹¹ W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, [in:] W. Kieżun, J. Kubin (eds.), *Dobre państwo*, Warsaw 2004, pp. 38-39.

¹² B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warsaw 2004, p. 49.

¹³ B. Kożuch, *op. cit.*, p. 59.

A new perception of social relations and governmental relations in contemporary states allows for arriving at a broad definition of governance as the “[functional] patterns that emerge from governing activities of social, political and administrative actors. Modes of social-political governance are (...) always an outcome of public and private interaction. Governability of a social-political system can be seen in terms of a balancing process [in which different social sectors take part]”.¹⁴ Hence Jan Kooiman differentiates between governance and government with the latter being understood primarily as “actions to guide, manage, steer and control societies”.¹⁵ The sociological perspective focuses primarily on the loss by the state institutions of an ability to govern in a traditional manner within complex and dynamic social and political systems. The key reasons therefor include: the state’s inability to enforce and implement the decisions taken due to the opposition or a lack of interest on the part of the society (effectiveness of decisions is reduced by social reaction), or an inability to solve problems (effective decision, yet the problem remains unsolved) or to foresee side effects (effective decision, yet the problem arises in a different area).¹⁶ The following three social-life factors are thought to affect these material quality problems in the classic government: social dynamics, complexity of contemporary societies and social diversity.¹⁷

Perception of governance from the point of view of political science focuses especially on the crucial transformation of the method of policy-making in a contemporary state and analyses the changing patterns of operation of public government in different social and political models. In this regard, Hans Bekke¹⁸ proposes a division into three ideal types of public management in contemporary political systems. The first one is single-system management which is in place where the institutional environment is stable and calm and the object of a political action is uncontroversial. In such a case the strategy amounts to the keeping of affairs in a proper (current) order and focuses on internal issues within the managing institution. The second model is that of multi-system management which takes place where competition is strong within the environment or between various areas of policy and state institutions, and the object of the policy, by its very nature, provokes conflicts. This makes public activities follow the pattern of market behaviour and requires continuous interaction with the environment and with other entities. Lastly, the third form is total system management which takes place in emergency circumstances resulting from a strong social tension, tottering environment and

¹⁴ J. K o o i m a n (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London-Newbury Park-New Delhi 1993, p. 2.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ Cf. R. M a y n t z, *Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm*, [in:] J. Kooiman (ed.), *Modern Governance...*, p. 13.

¹⁷ Cf. J. K o o i m a n, *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, [in:] J. Kooiman (ed.), *Modern Governance...*, pp. 35-51.

¹⁸ H. B e k k e, *Public management in transition*, [in:] J. K o o i m a n, K. A. E l i a s s e n (eds.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, London-Beverly Hills-Newbury Park-New Delhi 1987, pp. 24-25.

critical importance of political decisions for government continuity. In such circumstances management is targeted at an introduction of a change in the environment with the use of available government instruments.

A special case of governance discussed herein is multi-level governance. Its definition is particularly difficult, which makes some authors (in particular lawyers, who are accustomed to strict definition criteria) assert that the concept is indefinable and in respect of the European Union it basically amounts to the stating of what the EU is not, namely that it is not a state.¹⁹

Given the foregoing, the challenge of defining that concept on the grounds of political and administrative sciences seems especially worth accepting.

1.2. Two perspectives of multi-level governance definition

While using the term “multi-level governance” one should clearly bear in mind the two ways of understanding it. In a more narrow sense it means policy making (public activity) within decentralised state political systems which, at the same time, undergo supranational political and economic integration. It means that any analysis of the political processes taking place in such a system must take account of the activities of at least three levels of public government, that is the supranational, central (national) and self-government (regional and local) level. Such a way of understanding governance in the European integration refers to the original model of analysis of the EU policy, presented in the papers by Liesbet Hooghe and Gary Marks.²⁰ The first (and chronologically earlier) understanding of that concept originates from studies on the decentralisation of state systems in Europe and on the growing importance of regional government on the national arena and within the European integration process. Hence this emerging policy model was defined as “a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers”, which allowed description of how “supranational, national, regional, and local governments are enmeshed in territorially overarching policy networks”.²¹ Thus, multi-level governance, as an analytical tool, enabled examination of an increasing number and the complex nature of multilateral interactions between various political actors, both in the vertical (in decentralised systems undergoing supranational integration) and horizontal dimensions (between public government and civic organisations or business entities), which was of particular importance for the implementation of the community policy, especially of those sectors thereof which in fact mobilised various partners under joint projects, in the European Union.²² In this

¹⁹ Cf. N. B e r n a r d, *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague – London – New York 2002, p. 8.

²⁰ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*, London/New York/Boulder/Oxford 2001.

²¹ G. M a r k s, *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC* [in:] A. C a f r u n y, G. R o s e n t h a l (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder 1993, pp. 392 and 402-403.

²² Cf. I. B a c h e, M. F l i n d e r s (eds.), *Multi-Level Governance*, Oxford 2004.

sense it appears more justified to use, in Polish, the term “zarządzanie wielopoziomowe” (multi-level governance).²³ This applies primarily to one of the community policies, namely the regional policy of the European Union and regional consequences of regulations on the common market.²⁴

Concurrently, another way, a broader one, of understanding of the term “governance” within the European integration process developed, also referred to in short as “new governance”. It emphasises the presence in the political process of not only vertically situated public entities but also various networks, self-organising centres and sources of lobbying, which have influenced the operation of the system as a whole. Thus this definition largely extends the term *multi-level* not only by making public government at various levels the subject in the politics, but also by paying attention to horizontal divisions and interlocking networks. Hence the term “multi-level governance” has been proposed to describe the European Union’s reality. The term is intended to stress the fact that the community policy on its different levels operates according to different rules and engages different arrays of public and private parties. For the purposes of a general description of the concept of new governance within the European integration, Simon Hix²⁵ proposes the following determinants: firstly, it is a political process whereby the state monopoly is undermined through an inclusion therein of “all those activities of social, political and administrative actors that guide, steer, control or manage society”;²⁶ secondly, relationships between the public and non-public actors are of polycentric and non-hierarchical nature;²⁷ and, thirdly, the essential function of such a system is regulation instead of redistribution.

The concept of multi-level governance thus describes the changing relationships between actors functioning within a particular political system and situated on different levels thereof and in different sectors: the public, social and private one. Ian Bache and M. Flinders²⁸ note that the concept of multi-level governance can be used both normatively and analytically (descriptively). As a normative model it means an attempt to describe the *proper* way of making political decisions in complex systems, such as that of the European Union. Analytically, it is a combination of ideas of various research schools in political science, intended to draw attention to the

²³ It seems worth noting that the term “multi-tier” should not be used here as territorial self-governments are not structurally subordinate to the central administration, hence while referring to them one may not speak of administrative tiers.

²⁴ Cf. E. B o m b e r g, J. P e t e r s o n, *European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities*, “Political Studies”, vol. XLVI/1998, pp. 219-235; Ch. J e f f e r y, *Sub-national mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 38, no. 1, March 2000, pp. 1-23.

²⁵ S. H i x, *The study of the European Union II: the “new governance” agenda and its rival*, “Journal of European Public Policy” 5/1 March 1998, p. 39.

²⁶ J. K o o i m a n, *Social-political governance: introduction*, [in:] J. K o o i m a n (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London 1993, p. 2.

²⁷ Cf. M. J a c h t e n f u c h s, *Democracy and Governance in the European Union*, “European Integration On-Line Papers”, www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a

²⁸ Cf. I. B a c h e, M. F l i n d e r s, *Themes and Issues in Multi-level Governance, Conclusions and Implications* [in:] I. Bache, M. Flinders (eds.), op.cit., pp. 1-11 and 195-206.

changes taking place in contemporary political decision-making processes and, in particular, to indicate to what extent the borderline between internal policy and what has traditionally been referred to as international relations is blurred nowadays.

It should be emphasised that in their subsequent publications²⁹ the authors of the concept of multi-level governance, Liesbet Hooghe and Gary Marks, themselves also evidently incline towards such a twofold definition of the issue in question.

Type I multi-level governance refers to federalist concepts as understood from the point of view of the US tradition or of the regional tradition in the European countries. The concept implies vertical distribution of competencies and general administration among different and mutually cooperating levels of public government. What is important is that such distribution is limited to a specified catalogue of issues and pertains also to a defined group of territorial units separated from one another (legally authorised component parts of a complex system, such as a federation). The subjectivity of lower-tier segments is deeply rooted in the superior common order, and the distribution of powers is stable. In this governance model analysis focuses on the behaviour of the particular actors (analysis of the institutions and the subjects of the policy) rather than on the particular areas of policy (analysis of the object of the policy). Type I relates to a larger extent to states of a complex structure where the basic analytic and normative problems include, on the one hand, proper description of the internal dynamics within the established political system (modelling of federalism) and, on the other hand, identification of new governance methods (innovation) at the local level, including, for example, common management of public services which in practice affect the operation of the entire system through an introduction of necessary flexibility components into its rigid rules.

The type II multi-level governance is closer to an analysis of the processes taking place in the European integration and a description of the special nature of the community political system of the European Union. Thus it is a description of a system of mutually overlapping functional distributions of competencies within interdependent sub-systems creating networks which display different management patterns. It implies an unstable, self-organised and dynamic system undergoing continuous re-definition. In this case analysis covers various sectors of policy and various political arenas (policy levels). In the normative dimension, the objective is to arrive at the most effective decision-making configuration.

1.3. Key definition criteria

As the term “governance” in its multi-level dimension can be viewed from a number of different perspectives, described above, numerous attempts to define it have been made. These attempted definitions contain descriptive and normative elements. Categorisation of their key criteria can be described as follows.³⁰

²⁹ L. H o o g h e, G. M a r k s, *Unravelling the Central State, But How?*, “American Political Science Review”, Vol.97/2003, No.2, pp. 233-243, or by the same authors: *Contrasting Visions of Multi-Level Governance*, [in:] I Bache, M. Flinders (eds.), *Multi-Level Governance...*, pp. 15-30.

³⁰ Cf. R.A.W. R h o d e s, *Governance and Public Administration*, [in:] J. P i e r r e (ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000, pp. 54-64.

Firstly, such a political model involves a more community-based operation of the public government system. This means that public institutions are more open towards citizens and subject to their continuous supervision, apply a direct method of operation as well as display internal transparency and coherence.

Secondly, governance implies, to some extent, economisation of methods of operation of public government and making the rules followed by the administration (both in external relations and internal procedures) more similar to those applied in business. This pertains to the performance of what we define as the state's social function and to the participation by the state (through the execution of ownership rights in state-owned business entities) in market processes. In this sense governance draws on the early postulates of New Public Management (NPM) formulated in the Anglo-Saxon environment,³¹ whereby public government was a provider of public services to the same extent as were other entities and, for this reason, it should treat its citizens as customers and strive for the maximisation of "social profit". Or, if a calculation of costs so requires, administration should withdraw from service markets, where it is less effective than private institutions (introduction of a market pattern of delivery of public services) and remain a mere guarantor of stability and creator of generally applicable law. While such guidance seems too far reaching for the state, it expresses important intent as regards the community system.

Thirdly, governance requires high-quality public institutions.³² Advocates of this idea describe a certain catalogue of features to be displayed by public government in order to be able to play its role properly. These include: political legitimacy granted voluntarily, effective, open, responsible and audited structures of administration and government, decentralisation and distribution of power, participation by the society in the performance of public functions (civic organisations), budgetary discipline, and public-private partnership.

Fourthly, the model under discussion takes account of the diverse political environment in which politics is conducted nowadays. Today, the dominion of power concentrated in central state government bodies is being obviously diffused into four independent directions: towards supranational organisations, territorial self-governments, independent structures of the global market and towards self-organising society. Such diffusion, unless it takes place in an improper or chaotic manner, is, of course, selective, which means that it does not (because it may not) cover the state's principal functions, in particular those in the field of enforcement of law, state defence or guarantee of public order. These functions remain the state's primary responsibility, sometimes carried out in co-operation with other entities (military alliances, municipal guard, international tribunals). What is noteworthy, such diffusion does not take place on a "zero-sum game" basis,³³ that is it does not mean that power is a finite set and acquisition of new influence by one of the poles must automatically result in a reduction of potential of the other one. An example

³¹ Cf. the classic work by D. Osborne, T. Gaebler, *Reinventing Government*, Reading 1992.

³² See: OECD: *Ministerial Symposium on the Future of the Public Services*, Paris 1996.

³³ Cf. B. Guy Peters, J. Pierre, *Governance, Politics and the State*, Houndmills 2000, p. 78.

of decentralisation in state systems shows that the “profit” in terms of the potential of local politics is much larger than the “loss” of the ability to pursue conduct politics by the central government.

Fifthly, attention is drawn to the network-based model of operation of decision-making centres in the contemporary society.³⁴ The abovementioned diffusion of power results in the state (and any other political system) being nowadays one of the co-existing elements of the network which pursue their own independent policy but may not be able to exercise full control over the flow of information and behaviour of the other actors. The emerging networks are independent one from another while at the same time interdependent on the general principles laid down by the law system and by the politics. They conduct their own activities, yet remain in a continuous, often negotiation-based, interaction.

1.4. Comparative view on multi-level governance

A comparative definition of multi-level governance has been proposed by Beate Kohler-Koch.³⁵ She makes use of two sets of variables: the typology of the organising principles of political relations devised by Lijphart (majority rule versus consociation)³⁶ and the typology of the constitutive logic of the polity derived from Lehbruch (according to the principle of common good versus the principle of individual interest).³⁷

Relations within the majority rule system are based on a relative homogeneity of the political environment (wide scope of social consent, a common social model) where the struggle for power is concentrated mostly within the area of the executive power and takes place usually between two counterparties over a dispute formulated on the basis of a clear social and economic division, and where the political elites display considerable pragmatism (disputes are of technical and political rather than ideological nature). Consociational democracy is a model where significant and clear social diversity (economic, culture- or minority-based divisions), reflected in a pluralism of political projects and social patterns, is overcome by internally diverse consensus policy which helps reach agreement and incorporates various social groups into the polity (inclusive government). However, such participation may be distributed and take different forms.

³⁴ Cf. R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance*, Buckingham 1997.

³⁵ B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance* [in:] B. Kohler-Koch, R. Eising (eds.), *The transformation of Governance in the EU*, London 1999, pp. 20-26.

³⁶ Cf. A. Lijphart, *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven 1977, by the same author: *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984; for a detailed discussion of the issue in the Polish literature see: Cf. A. Antoszewski, *Modele demokracji przedstawicielskiej* [in:] A. Antoszewski, R. Herbut (eds.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997, pp. 15-39.

³⁷ G. Lehbruch, *The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks*, [in:] R. Czada, A. Windhoff-Heritier (eds.), *Political Choice – Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt and Main, 1991, pp. 121-158.

Division into systems driven by individual interests and those which emphasise the common good is intuitively clear. These are not two mutually exclusive models but what distinguishes them is the central point of reference in the activities of the state's institutions (political system).

Kohler-Koch presents the two types of variables pertaining to governance in the following table:

Constitutive logic of the polity	Organising principle of political relations		
		Majority rule	Consociation
	Common good	Statism	Corporatism
	Individual interests	Pluralism	Network (multi-level) governance

From such a comparative perspective, Kohler-Koch defines network governance as one built on the basis of the activities of actors interested in the pursuing of their own interests who at the same time recognise the community of interests through the negotiation of these individual interests. Such a system is identified with the European Union, whereas certain elements of the other systems can be found in various contemporary states (France, Great Britain, USA, Switzerland, Germany).

A modified version of the above table is presented by John Loughlin³⁸ who compared various models of state (political systems) and introduced three “ideal types”: welfare state, neo-liberal state and a model referred to by him as post-welfare which, in fact, is a model of a political system based on the patterns of network multi-level governance. In his description Loughlin uses four types of variables: the role of the state (political system), public government vs. market relations, the role of the society and the method of governance devised by B. Kohler-Koch quoted above. Loughlin’s table looks as follows:

Ideal type	Role of political institutions	Role of the market	Role of the society	Method of governance
Welfare state	Dominant	Subordinate	Subordinate	Statism
Neo-liberal state	Subordinate	Dominant	Absent	Pluralism
Post-welfare model	Partnership-based	Partnership-based	Partnership-based	Network governance

Loughlin clearly points out to two prominent elements of the new pattern of policy-making in the world where both classic models of state systems, namely a welfare state and neo-liberal state, are in an apparent crisis. These two elements are a broadly understood partnership regarded as a rule governing the state – citizens – market relationships, and a network as the basic structure of governance. Loughlin draws a parallel between such a pattern and the “third way” concept, which results from the necessity to “refund the basic concepts of democracy and to reflect on this kinds of political, economic and societal institutions that might be necessary to give them expression”.³⁹

³⁸ Cf. J. L o u g h l i n, *The ‘Transformation’ of Governance: New Directions in Policy and Politics*, “Australian Journal of Politics and History”, vol. 50, no.1, 2004, pp. 8-22.

³⁹ J. Loughlin, *op.cit.*, p. 22.

2. Multi-level pattern as a challenge for the political system

Discussion on issues related to governance makes it necessary, due to the fact that the concept itself is understood in a number of different ways, to detail the definition of the term “multi-level governance” in order to take account of the special nature of the issue under discussion in this Paper. Therefore, it is necessary to provide a description of two other “definition modules”, namely the issue of multi-level governance and the impact of this model on the transformations of a political system in a contemporary state.

2.1. Multi-level pattern as a diversity of political arenas

The multi-level pattern in its broader sense may be described as policy-making in a manner open to public communities of a varied level of internal integration, with the use of administrative instruments of guidance and leadership of the type dependent on the goals of the policy within the system and the level of integration of the environment. Thus we arrive at a model where, depending on the system’s integration potential (which is different for the world of economy, for the world of societal organisations and also different as regards the problem of relationships between the particular levels of public government from the European Union down to local self-governments), political objectives are attained on different “decision-making levels” and, at the same time, with the use of different administrative techniques that allow attainment of the goals set. This implies, in the first place, a broadly understood scope of executive power in a political system, i.e. what can be named accountability for the state of public affairs. It is noteworthy though, due to its very nature, a vast majority of the community policy within the European Union (for further discussion see Part Four) can be classified as performance of tasks in the area of management of public affairs understood exactly in this way.

Given the diversity of political communities engaged in the policy-making process, the essential problem appears to be the practical classification of the policies, allowing proper choice of entities whose activities are needed in order for a particular policy to be implemented or, in other words, what could be referred to as the “proper choice of the level”. A theory of diverse political arenas in contemporary social relations may serve as an important tool facilitating such a choice. The concept of political arenas seems to provide a much broader perspective to view the issue of multi-level governance than the one offered by the “policy networks” or interest group patterns. This is important since the idea behind the

multi-level governance model is not merely to arrive at a pluralistic or corporatist model of regulation of groups' influence on a political system or to simply describe the relationships between the networks and the state's core. A political arena is understood here as a component of the political system within which accountability for a particular scope of public affairs is assumed. Multi-level governance thus transforms not so much the relations "towards the system", but modifies the system's core by means of a transformation of the "political decision-making centre" into a number of mutually interrelated political arenas.

One of the proposals concerning the classification of political arenas could be based on the ideas put forward by S. Wilks and M. Wright, who analysed the relationships between business entities and public government, and then generalised the view.⁴⁰ Their typology includes: "policy universe", "policy community" and "policy network".⁴¹

Policy universe is the broadest term and means the overall policy arena that "consists of large population of actors and potential actors (who) share a common interest (...) and may contribute to policy process on a regular basis".⁴² The arenas understood in this way are, for example, the main areas of state policy where a closed list of actors is difficult to define or where the inclusion of the largest possible number of actors into the policy-making process, or even providing of a possibility for such inclusion, is seen as a value.

The policy community is associated by Wilks and Wright, with respect to industrial relations, with the economy (politics) sector. Therefore the policy community is an arena of higher internal integration, participated only by those actors who not only share a more narrowed-down common interest, but also are able to co-operate in order to attain a desired state of public affairs. Co-operation is understood both as attempts to achieve an optimum state of the system's internal balance on a particular political arena as well as the extent of participation in the political process and the resulting scope of powers or profit acceptable to all parties, and as an exchange and pooling of potentials with a view to attaining a particular goal.

The most narrowed-down concept is the policy network defined as a process where the abovementioned co-operation relations are combined and stabilised. This applies both to interaction within a given policy community and between different communities.⁴³ Two phenomena thus emerge. Firstly, it may be presumed that the co-operation must take place according to certain rules and standards, repeatable and described in procedures, and applicable to all the participants. Secondly, certain instruments must be established within the policy networks to, on the one hand, support mutual relationships between the actors and, on the other hand, enforce the

⁴⁰ Cf. S. Wilks, M. Wright (eds.), *Comparative Government Industry Relations*, Oxford, 1987.

⁴¹ Admittedly, this typology faced, what is in a sense a natural phenomenon in science, extensive criticism primarily because of the use of definitions well established in the literature to apply to other concepts than those well-grounded therein, as well as due to insufficiently sharp classification criteria; this criticism is further discussed by R.A.W. Rhodes in the book referred to below.

⁴² S. Wilks, M. Wright, *op.cit.*, pp. 299-300.

⁴³ *Ibidem*, p. 300.

rules laid down. Thus the policy network gains two key elements: regulations and institutions. And these are the key tools of advanced administration in multi-level governance.

A different way of looking at the typology of actors present on various political arenas was adopted in the proposal put forward by the two most prominent analysts of issues related to networks in contemporary states, D. Marsh and Rod A. W. Rhodes, who in the 1980s and 1990s conducted research on policy networks in Great Britain.⁴⁴ The typology devised by them, reflecting the relationships between the interest groups and the public government, is based on three categories: “policy communities”, “policy networks” and “issue networks”. For these authors, the concept of a policy network as the central form of organisation of interest groups served as a starting point. Marsh and Rhodes define the two other concepts in relation to the network model and situate them in an organisational continuum: from the loosest forms (issue network) to the most close-knit ones (policy community).

According to the typology in question, the issue network is a vast number of participants sharing varied interests, who appear to be rather forced to co-operate by factors which are external to them (for example the fact that they reside on the same territory). The key internal mechanism here is consultation of certain policy issues with the particular groups included in the network. Hence participation in the network’s operation changes in time and its extent varies depending on a particular participant. Operation of an issue network is not aimed at the achievement of internal consensus, but at an alleviation of a permanent conflict of interest. Network participants have a different access to resources and varied impact on the organisation of the network’s operation and influence the decisions taken to a varied extent. Therefore a clear categorisation of participants is evident: from those who exercise the largest power to those who have no alternative. Given the low level of internal redistribution of resources, operation of the issue network can be regarded as being more similar to the rules of a zero-sum game.⁴⁵

In contrast to the foregoing, the following elements are characteristic of the concept of a policy community: a limited number of participants (where some other groups are deliberately excluded), frequent and standardised (high quality) interaction between all members of the community encompassing all types of policy issues, consistency in values, stability of membership and long-term nature of the policy goals attained, and internal coherence of the principles, policy objectives and ideologies shared. Each member of the policy community has resources which enable it to maintain exchange relationships with other members. The policy community is thus characterised by various “preference-exchange” relationships, which lead to its internal point of balance. Such a balance does not necessarily mean a “point of equivalence”, yet its goal is always to arrive at a situation of a plus-sum game.⁴⁶

⁴⁴ Cf. D. Marsh, R.A.W. Rhodes, *Policy Networks in British Government*, Oxford 1992, D. Marsh, *Problems in Policy Network Analysis*, Birmingham 1996, R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (Phil.) 1997.

⁴⁵ R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance*...., p. 45.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 43-44.

2.2. Multi-level pattern as a diversity of governance systems

Multi-level governance, in particular in the context of European integration and its consequences for administrative transformations, can be also analysed from the point of view of three different political systems, each of which follows different principles. The political systems at issue are: intergovernmental level, meta-regulation level (legal regime) and network level (policy networks).

Political system	Basic mechanism	Structure of accountability
Intergovernmental level	Interest bargaining	Diplomacy
Meta-regulation level	Law making	Community institutions
Network level	Co-operation/Shared accountability	Community

The first level relates to the operation of the European Union as an institutionalised bargaining of international interests and draws parallels to the school of analysis referred to as liberal intergovernmentalism as presented by Andrew Moravcsik.⁴⁷ This level is based on three basic premises: states behave in a reasonable manner, states formulate their policy objectives in accordance with preferences expressed by their societies in the course of operation of the political system, and co-operation within the EU is based on inter-state negotiations. Therefore, a sequence of two steps takes place in the European policy: first the states formulate their objectives and their national interests in a reasonable manner and then interest bargaining takes place in order to ensure maximum attainment of such objectives for each state. Co-operation on this level is contingent upon the meeting of four conditions. Firstly, co-operation is voluntary, which means that the states are not forced to become members of this organisation either by any military pressure or economic necessity, and neither of these factors is made use of with a view to achieving consensus. Secondly, all the parties to the agreement are equipped with a relatively broad array of information and knowledge on the behaviour and preferences of each party. Thirdly, transaction costs of the agreements are relatively low. Fourthly, it is a system of institutionalised interest bargaining.⁴⁸

There are three factors which, if the foregoing conditions are met, induce participants of negotiations to search for a consensus. These include: fear of a failure to reach the consensus, that is of a necessity to act independently; fear of exclusion, that is of a necessity to operate outside the system that brings profits, and an ability to reach compromise, to conduct “exchange trade” and combine concessions in one area with profits in another.⁴⁹

The concept of the meta-regulation level refers to what has been named “international regime” in international relations. The regime is defined as

⁴⁷ A. Moravcsik, *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 31 no. 4, December 1993, p. 473.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 498-499.

⁴⁹ Cf. V. Kremenyuk (ed.), *International Negotiations, Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco 1991.

“arrangements consisting of principles, norms, rules and decision-making procedures that guide transactions between two or more States in a particular issue area”.⁵⁰ The idea behind such meta-regulations is not to “implement centralized enforcement of the agreements, but to establish stable mutual expectations about others’ patterns of behavior”.⁵¹ The key factors that determine meta-regulation international regimes include: establishment of standards, establishment of obligations, definition of a distribution of resources, and introduction of bans.⁵² Entities responsible for the execution thereof are institutions specially established for that purpose, which guarantee “penetration”, that is make the parties aware of the existence of the established order and its guarantors in relationships between entities governed by the same regulations, rather than combine the participants into a hierarchically concise system. In this sense community institutions are obliged, in the first place, to ensure stability of regulations, uniformity of standards and coherence of the law. Their decision-making function consists in the enforcement of rules and norms on an intervention basis.

The third level includes the emerging networks of interests, discussed above, which combine various actors under joint projects thereby leading, *inter alia*, to a more effective representativeness of the policy implemented.⁵³ The network level follows primarily the principles of co-management and shared accountability, which means that rules are being established in a discourse between the entities that make up the networks, which, at the same time, mutually guarantee compliance with the arrangements made.⁵⁴ Instruments for the management of the network level are devised according to the community models, that is participation therein should be open and “inclusive” thanks to an emphasis being placed on distributed management and various forms of partnership. Thus the network level allows for participation in the community policy to be extended and reduces the decision-making risk.

2.3. Multi-level pattern and transformations of state political institutions

The importance of multi-level governance for state political systems, in particular in the context of European integration, is the subject of an intense debate among researchers. The issue involves a number of problems which form the basis of the model of sovereign state that is well-known to us. Without going into very interesting and various divagations on the theory of state, one crucial question

⁵⁰ A. van Staden, H. Vollaard, *op.cit.*, p. 174.

⁵¹ R.O. K e o h a n e, *After Hegemony*, 1984, p. 89.

⁵² Cf. K.J. H o l s t i, *International politics. A Framework for Analysis*, 1995, pp. 366-368.

⁵³ As regards the theory of international relations the issue was discussed, *inter alia*, by W.H. R e i n i c k e, *Global Public Policy*, “Foreign Affairs”, no. 76/1997, p. 132 et seq., *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, “Foreign Policy”, no. 117/1999-2000, p. 44 et seq.

⁵⁴ Cf. J. Neyer, *Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multilevel Governance*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 41/2003, no. 4, pp. 687-706.

should be asked: does the European model of multi-level governance lead to a loss of independence by the state decision-making centres and, if so, what are the effects of such transformation and what the new Member States of the European Union should pay particular attention to?

It seems that to the question thus asked two answers could be provided. The first one relates to the concept of the so-called “hollowing-out of the state” whereby sooner or later the state in the form known to us today will be replaced by diverse governance networks combined into a system of multi-level interaction on various levels of organisation. The concept of sources of such transformation of the state, developed by Rod A. W. Rhodes, amounts to four basic tendencies: privatisation (and the resulting reduction in the scope of the polity and numbers of ways of public intervention), pluralism (which implies a loss of some public government’s functions in favour of other service providers), European integration and a change in the internal operation environment (namely a loss by state officials of a freedom to choose measures, resulting from the introduction of governance rules and enhanced control over their activities by the public).⁵⁵

The second possible answer to the foregoing question is that the state is not so much eroded as substantially transformed, remaining at the same time (and being represented by its government and central administration) the major player in the system of governance in Europe. However, substantial transformation of the form of the state’s policy-making is taking place.

As it has been mentioned above, the multi-level governance model calls into question the traditional centralised paradigm of government-based policy and favours the management of public affairs by supranational structures, Member States, territorial self-governments, or civic and economic organisations. Therefore, the state undergoes substantial transformation in the process of European integration. It becomes a dominant, though not the exclusive, source of power, is no longer a monopolist in the decision-making procedure and actors hitherto referred to as external begin to be regarded as equivalent. This means that for some entities in the state (such as enterprises or regional governments) supranational or equivalent structures from other states constitute an equivalent point of reference both as regards co-operation and the decision-making process.⁵⁶ This results in a need for a thorough reform of the state’s structures in order to maintain its effectiveness in the co-management of public affairs, retain social cohesion and ensure the central government’s operational control over the events occurring on the state’s territory, namely the ability to ensure safety, public order and the rules of law.

Therefore, one of the objectives of multi-level governance is to lay again the emphasis on the traditional basic functions of the state, which have sometimes been regarded to play a secondary role as a result of the imposition thereon of numerous obligations of welfare or, for example, social and cultural type. Hence the multi-level governance model does not imply “annihilation of the state” or depreciation of its

⁵⁵ Cf. R.A.W. R h o d e s, *The Hollowing Out of the State*, “Political Quarterly”, no. 65/1994, pp. 138-151.

⁵⁶ Cf. J. P i e r r e, G.B. P e t e r s, *Governance...*, pp. 75-93.

role. On the contrary, it is one of the ways of rebuilding of a strong state, yet limited and open, and deeply ingrained in the environment in which it operates.

The state should respond to the crucial challenges it faces nowadays by means, *inter alia*, of a transformation of the way its public administration functions. Consequently, the most important challenges for the administration will be those related to its ability to maintain internal balance and control over processes taking place on the territory of the state.

From this viewpoint, the issue of foremost importance is the interdependence of states, which is one of the determinants of two concurrent processes: globalisation on the one hand (here understood as establishment of a policy disregarding state borders and local circumstances, closely related to the world market and based on the principle of competition and free movement of resources, whose allocation is the result of a struggle of interests dominated by the strongest parties) and, on the other hand, political and economic integration (namely establishment of larger organisations functioning in closer co-operation based on the principle of reciprocity and a defined shared particularistic interest, supported by procedural arrangements, which define the role to be played by the particular partners). Globalisation and integration are like the obverse and the reverse; they are contingent one upon the other, though, at the same time, as opposites they complement each other. Integration (in the form of such structures as the European Union or NAFTA) is to defend particularistic interests against globalisation functioning as a mechanism that operates according to the same (supranational) logic, yet with differently formulated goals.

These two processes have extremely important consequences for the administration. Globalisation involves increased competition between political and economic systems, and much greater openness to external impacts coming from sources outside the state's control. This means that states must build such a system of public administration so as to ensure its effectiveness, minimalisation of costs – increased competitiveness, ability to react promptly, and compatibility with market patterns. In other words, globalisation has exerted strong pressure on managerial changes in bureaucracy. The economic and political integration (in its version implemented in Europe) involves the necessity of procedural co-operation with other states – co-administration of major policies with account being taken of the needs of a wider community, submission to supranational rigours and standards, which limits the possibility of using instruments of the state's independent policy. In the sphere of public administration it implies a challenge of creating a common administrative space within thus integrated organisation to ensure functionality of various areas of policy. This leads to a harmonisation pressure in Member States, adoption of compatible procedures and extension of the “bridges” between the particular levels of administrative structures.

3. Multi-level governance and transformation of public administration

Introduction of the term “multi-level governance” to the language of public administration studies may be regarded to have originated from a reflection on the postmodern model of policy and, in particular of state power and manners of execution thereof⁵⁷. This is particularly important if we bear in mind the fact that the European Union can be named, according to some authors, “the first truly postmodern political entity”.

In an attempt to describe the determinants of postmodern thinking of public administration that could be found in the concept of multi-level governance, one should pay attention to the following catalogue proposed by Steward Clegg. While comparing a modern and a postmodern organisation Clegg stressed the fact that the former is characterised by the following: rigidity, operation in a mass-organised society, the fact that it is based on limited technological resources, specialist distribution of labour and full-time staff. Postmodern organisation is flexible, must respond to the needs of a diversified social environment, has a wide choice of technological tools at its disposal, employs persons who have universal skills with no rigid distribution of tasks, and, in addition to full-time employment, other forms of labour emerge, including contracting or establishment of a network of service providers.⁵⁸

Therefore, the first organisational type would translate, in respect of public administration, into a system of public government based on the following: traditional understanding of bureaucracy, a culture of depersonalised contacts, and decision-making based on logical and rationalistic premises with rationalistic leadership as the dominant type.

The second model is based on a flexible contract system and direct contacts within the bureaucratic structure. As regards the decision-making process, it prefers the pragmatic and empirical (inductive) method, and allows spontaneous leadership based on the employees’ personal virtues (charismatic leadership).

Thus we arrive at two patterns of governance, also referred to as “tight governance” and “loose governance”.⁵⁹ The multi-level governance model is an element of the latter.

⁵⁷ Cf. R.A.W. Rhodes, *Towards a Postmodern Public Administration: Epoch, Epistemology or Narrative?*, Jean Monnet Chair Papers 33, EUI, Florence 1995.

⁵⁸ Cf. S. Clegg, *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, London 1990, p. 181.

⁵⁹ Cf. D. Tarschys, *Wealth, Values, Institutions: Trends in Government and Governance*, [in:] *Governance in the 21st Century*, OECD, Paris 2001, pp. 37-38.

In respect of tight governance the following management and guidance techniques are characteristic: performance of strictly determined objectives, rigorous instructions and meticulous follow-up. This type of governance follows patterns typical of, on the one hand, military-type organisations (whose archetypal ideal was the army of Frederic the Great) and, on the other hand, the first forms of industrial organisation (taylorism). It is interesting to note that some taylorism patterns have been incorporated, through evolution, also in the contemporary methods of administration by means of an adoption of business management methods applied in large corporations. The characteristic feature of such “neotaylorism” is that it primarily takes into account the economic final result of an activity while at the same time being sceptical about employees’ ability to identify themselves with the general objectives (the organisation’s objectives). Hence, strict operational procedures are introduced along with close monitoring of activities based on huge information resources, cost estimates, omnipresent mechanisms of control of work efficiency and elements of individual motivating by means of the system of awards and corporate (official) incentives for employees.⁶⁰

Unlike the model described above, loose governance adopts a more optimistic view of the human nature, employee’s creativeness and ability to act to the benefit of the organisation. For this reason, this model involves more advanced decentralisation, a larger number of task groups as well as offers a possibility of absorption of employees’ innovative ideas and engages them in projects on a voluntary basis. The core values in loose governance are cooperation and building of a community of interests based on mutual trust. This can be achieved by means of such techniques as: soft law replacing restrictive regulations, advanced communication techniques, flexible structure, innovation adaptation techniques, learning capability and flat network-based organisational structures.

The feature that makes these two types of governance different one from the other is the answer to the question of what actions are taken in a situation where a particular problem calls for an intervention on a wider scale or, in other words, for public activity based on a harmonious organisation of citizens?

In such an event, the first type of state sees it necessary, firstly, to appoint “administrative staff”, that is a special structure (bureau, plenipotentiary, office or commission), equip it with proper tools (head office, equipment, communication tools) and engage a specialised team of persons. Secondly, it finds it necessary to establish the “legal foundations”, namely to provide for legislative authorisation for the employees’ action under the law, preceded by a general regulation pertaining to the problem in question, so that the particular actions could be guided by an interpretation of general regulations. And, thirdly, it sees it necessary to appoint a “management”, that is to grant legislative authorisation to the authority responsible for a given problem, and to formally appoint the leader. Thus created bureaucracy is a synonym of public government. In such a state the emergence of, for example,

⁶⁰ Cf. P. Keraudren, H. van Mierlo, *Theories of Public Management: Reform and Their Practical Application*, [in:] T. Verheijen, D. Coombes (eds.), *Innovation in Public Management*, Cheltenham 1998.

unemployment results in the establishment of an administrative apparatus to be responsible for issues related to unemployment (labour offices), while introduction of regional policy results in the appointment of the relevant minister and establishment of the ministry to be responsible for such policy, etc.

As regards the second type, in its ideal version, the actions taken would be, in a sense, opposite. A state of this type responds to the problem by means of a “team of people”; suitable people rather than structures are searched for, possibilities of drawing on the experience of people who have already taken some activity in a given area are explored, external partners are looked for and all the stakeholders are concentrated around the public government. As far as governance is concerned, an “openwork model” is preferred, involving flat structures and the decision-making process based on internal negotiations, search for a compromise, and adoption of the common standpoint (in all these processes natural leadership is present). “Common sense”, arising from experience, serves as a basis for any decisions. Therefore, as a rule, general rules are derived from an analysis of detailed cases. Thus created bureaucracy is an element of active public service. In such a state the emergence of the problem of unemployment results in the establishment of, for example, “territorial employment pacts” and the regional policy is co-managed by quasi-commercial development agencies.⁶¹

The model of postmodern administration, whose forms include multi-level governance, had its origins in what Christopher Hood identified as the five determinants of bureaucratic transformation, namely: globalisation, economisation, managerism, information technology and juridification.⁶² Globalisation as a change factor is understood by Hood as a forced necessity to adjust administrative structures to the needs of the world’s economic competitiveness. This is accompanied with an increasing submission of administration, including administration of the social sphere, to economic rationality. This, in turn, involves application of management techniques, used so far in the private sector, for the purposes of public activities and employment of the criteria of effectiveness or efficiency. Moreover, management patterns introduced a “contract culture” to administration, thus increasing the importance of law understood as operational standards and norms, and law as a tool regulating the relationships between various entities within the administrative networks. At the same time Hood points out to the revolution in the information technology, which changed the way people communicate, but also provided the administration with wholly new possibilities of performing its functions and, in fact, made computer networks the basic technological mechanism in a today’s state.

⁶¹ Both these examples, the so-called Territorial Employment Pacts and development agencies, have been derived from the Irish experience.

⁶² Ch. Hood, *Emerging Issues in Public Administration*, “Public Administration”, no. 73/1995, pp. 165-183.

3.1. Transformation trends⁶³

In a classic bureaucracy model the state's structure was based on a hierarchical, professional, separated and internally coherent structure of office staff, which acted in a conventional manner, was to a large extent closed and based on a logic of abstract legal norms established *a priori*. Today we search for legitimacy first of all in the transformation of bureaucracy into a system of light, flexible, open organisational units that co-operate with their environment, learn by experience and are organisationally diversified and transparent.

Viewing it from a different perspective, one may say that a characteristic feature of the classic method of analysis and description of bureaucracy was the emphasis on internal organisation – the construction of the structural whole – and its logic which was to serve as the basis for the state's functioning as an abstract whole and unity. From this viewpoint, it was the construction that guaranteed and ensured functionality. Today the search for an administrative model seems to be based on an opposite way of reasoning, as it assumes primacy of the function over the organisation. This means that the arrangement of the bureaucratic structure should depend on the functions it is expected to perform and on the tasks ordered.

Another significant change in the way “good administration” is defined took place in the field of axiology. The classic model assumed that bureaucracy activities were based on legalism, that is on the primacy of the value of adherence to the letter of the law and compliance with regulation, procedure and instructions issued on a hierarchical basis. An internally closed bureaucratic structure was to be resistant to debates on the usefulness of its work and disregard political bargaining and social discussion (also as regards the establishment of the catalogue of the common good) on the activities it conducted. Today, the principal assumptions include establishment of a bureaucratic system where clear axiological orientation would be noticeable. It means that such a system is to follow the model of public order, worked out in the course of a public discourse, based on a clearly defined catalogue of public virtues or, in a broader sense, on the ideological guidelines for a contemporary state.

The fourth path of change in the creation of the bureaucratic model is a departure from the *a priori* nature of administration's operation, based on the logic of abstract legal norms, in favour of a co-operation between the environment and the bureaucratic sub-system, so that the norms would be established through the gaining and exchange of experience and knowledge. What is important, the public sphere and the social behaviour are not to be adjusted (with the use of administrative tools) in such a way so as to conform to norms that have been established without them and, subsequently, are enforced against them. On the contrary, much effort has been made to make establishment of norms an open process, where the stakeholders may contribute their knowledge and express their expectations. At the same time, the norms established should be sufficiently flexible

⁶³ The text below is an adaptation of one of the parts of my book where this issue is further discussed, cf. K.Szczerski, *Porządki biurokratyczne*, Cracow 2004.

to allow adjustment to the changing external and internal circumstances, and the organisation of bureaucracy should include units responsible for the reception and processing of signals coming from the social, economic or international environment. New-type bureaucracies should be able not only to gather information, but also to modify their operational norms in a situation where an analysis of events occurring in the environment reveals that these norms are inadequate to the new circumstances (the so-called double-loop learning).

The fifth path led to a departure from structures that were intended to devise plans and give relevant orders, to the establishment of active development strategies. Bureaucracy reforms were intended to provide strategic capabilities partially by means of the taking over of some modes of operation applied in the world of business, which has not always turned out to be effective. Nevertheless, the style of work of office staff responsible for the supporting of development has been permanently changed with the staff being brought together to form teams open to strategic partnerships with the world of economy and culture or with civic organisations.

The sixth path consisted in changes in the way bureaucracy accepted political challenges. Attempts were made to render the public administration system capable of identifying and anticipating threats and problems, and then solving them in co-operation with the relevant institutions in the environment. The new model of bureaucracy is intended to depart, to a substantial extent, from a reactive mechanism of operation and a closed procedure for responding to a problem through consultations within an internal circle of officials isolated from the public opinion.

3.2. Bureaucracy reforms

Multi-level governance was possible due to the substantial transformation the mode of operation of public administration underwent in the last decades of the 20th century. Several major types of such reforms are discussed below.

The first type of reform consisted in the introduction of certain elements of market orientation to the state governance system and, in general, it has been associated with the New Public Management idea.⁶⁴ The principal objective of the first-generation reforms was to achieve economic efficiency,⁶⁵ therefore attempts were made to curb public expenditure and, in general, reduce the state's role and participation in the economy, to open the labour market in the public sector and to a wider extent employ governance mechanisms in government institutions. This has led to the privatisation of public services and thus to a creation of the public services' market where administrative entities were not the only providers thereof. As a result

⁶⁴ For a discussion of NPM in the European context by Polish authors see: A. Habuda, L. Habuda, *Zarządzanie w zachodniej administracji publicznej (nowe publiczne zarządzanie)*, [in:] R. Wiszniowski (ed.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005, pp. 93-112.

⁶⁵ Cf. A. M a t h e s o n, *Modernizacja sektora publicznego: Nowy program*, "Służba cywilna", no. 7, 2003/2004, p. 31.

of these efforts, emphasis on effectiveness was strengthened through the adoption of the managerial model in public administration. The new model of administration, in order to make it more open and internally competitive, required also a change in the way human resources were managed.

Market reforms manifested themselves in such developments as: introduction of an agency model (establishment of quasi-market entities which, still, acted on behalf of the state and in the public interest), creation of an internal market of public services (public institutions became “customers” for the services and could contract them – from public monies – from any “service providers”, also from the private sector, with the cost estimate and the quality regarded as the key criteria), re-organisation of offices and agencies with a view to providing comprehensive citizen service in a single spot and in a co-ordinated manner.

Furthermore, organisational reforms were intended to establish, within the bureaucratic system, “small decentralised and autonomous organisational units (...), highly specialised in a particular type of activity, which would make them flexible enough to respond to external pressures (...), characterised by a >flat< hierarchical structure, where employees enjoyed participation, to a specified extent, in the decision-making process, (...) and oriented, in particular, on the attainment of their statutory objectives and on the effects of actions taken as well as the quality of services provided, rather than on the adherence to the law and following of the applicable procedures”.⁶⁶

The second major type of administrative reforms of fundamental importance for the multi-level governance, carried out in the last decades of the 20th century, consisted in decentralisation reforms. One of the unquestionable foundations of today’s policy in Europe seems to be the belief that decentralisation is justified and that there is a need to enhance the role played by territorial self-governments in the management of public affairs.

The third type of administration reforms consisted in changes intended to make public administration “open” to citizens, that is participation reforms which are directly related to the abovementioned attempts to refound the sources of legitimacy for the functioning of the bureaucracy. This reforming trend encompasses the search, particularly typical of Anglo-Saxon states, for new forms of co-operation of public administration with the citizens, relating to the concepts of “new republicanism” and “new citizenship”⁶⁷. These attempts were aimed, firstly, to achieve a high ethical level of bureaucracy through reference to the republican ethos based on the principle of subsidiarity to citizens and adherence to the primary value of the democratic order understood as the “government of the people, by the people and for the people”. Another goal of the participation reforms was to lay the groundwork for a dialogue between citizens and bureaucracy so that a decision-

⁶⁶ R. Herbut, *Przesłanki procesu reformowania administracji publicznej*, [in:] A. Ferens, I. Macek (eds.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002, p. 12.

⁶⁷ Edited by: A. W. Jabłoński, *Koncepcje nowej legitymizacji administracji publicznej*, [in:] A. Ferens, I. Macek (eds.), *Administracja i polityka...*, pp. 35-39.

making process could be opened and new forms of public discourse could be introduced. Thirdly, these changes led to an increased subjectivity and enhanced position of citizens in their relations with the public administration due, *inter alia*, to the development of various types of catalogues of values and rules intended to provide citizens with grounds upon which they could require appropriate quality of work from the bureaucracy.

All the foregoing trends relate to the so-called “soft administration” referred to above, which performs social functions within the welfare-state model, predominant today, understood as a guarantor of social cohesion and an active provider of a number of public services (education, social welfare, public health). Administration of the “hard” tasks of the state, such as public order, defence and justice, should remain the domain of a classic-type bureaucracy. This remark allows for a conclusion that there is a need to adopt a dual approach to transformations of governance in a contemporary state, this being of utmost importance for post-communist states. What they evidently need is a new model of management of social affairs and establishment of bureaucracy relationships with the social and economic (market) environment. At the same time, however, it is important to retain a stable and neutral structure within the state’s core.

4. Multi-level governance and the European Union

The role of multi-level governance as a model and policy practice in contemporary political systems, as discussed above, should also be mentioned in an analysis of a political phenomenon of the European Union. In this case the concept of multi-level governance served as an attempt to present the “third way” departing from the two classic integration theories, namely the (neo)functionalist school derived from Hass and the realistic one, which bore fruit in the form of intergovernmental liberalism as proposed by Moravcsik. Simultaneously, this concept tried to explain the European Union as if “by itself”, which meant that it regarded the EC as a *sui generis* system with no analogies in the existing state systems, thus rendering any comparative analysis impossible.

Understanding of the European Union as a multi-level governance model may be said to have come through several main paths. The first path was, without a doubt, research on the economic interdependence of the Member States, which was increasing along with the concept of the common market being worked out. The second path was the growing number of community regulations. The third path was the emergence of a “community political arena” whereupon European families of political parties, civic organisations, trade unions and lobbying groups began to form. Fourthly, the emergence of regions as the subjects of the European policy was important. Fifthly, Europeanisation of the Member States’ systems and, in particular, of public administration became noticeable as a result of the adoption of shared norms, patterns and best practices within the common administrative space.

The concept of a model of the community policy based on the multi-level governance pattern allowed researchers dealing with the European Union “to study central problems of the integration process from a more general point of view and at the same time acknowledge the possibility that the EU has developed into a unique and new type of political system. In this sense, the EU is a political system ‘*sui generis*’ but could well be compared with other political systems and their solutions to the problem of responsible and responsive governance from an analytic as well as from a normative standpoint”.⁶⁸

The most important element of those listed above, leading to the thinking of the European Union in terms of governance, was the description of development of the community system as a regulatory system.⁶⁹ Emergence of a regulatory system,

⁶⁸ M. J a c h t e n f u c h s, *Democracy and Governance...*

⁶⁹ The author of the most prominent work in this area is G. M a j o n e, *Regulating Europe*, London 1996, cf. also M. J a c h t e n f u c h s, *The Governance Approach to European Integration*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 39 no. 2, p. 252.

whose aim is to allocate resources according to the plus-sum game pattern, was viewed as a substantial departure from the traditional redistribution models based on a limited pool of resources distributed according to the rules of a zero-sum game. This was possible through the transfer of regulatory power, this being a necessary prerequisite for multi-level governance, from the majoritarian political bodies to the system of politically independent administrative entities (agencies) exemplified at the top level within the community system by the European Commission.⁷⁰

Giandomenico Majone described this phenomenon as a substitution of public government and public ownership by an independent “fourth regulatory branch of government” which combined supranational and national organisations into a single governance network. Thus the European Commission, various community agencies and their national counterparts, while carrying out a number of deregulations of national policies and re-regulations on the community metalevel,⁷¹ have created an extensive network that manages public affairs and the common market.

The thesis that the EC is a “regulatory state” is supported by the advocates of European federalism whereby the European Union should transform into an independent subject of international policy where decisions would be taken by a clearly set apart central government. What differentiates, however, the federalist model from the regulatory one is the nature and function of the central government, that is the scope of tasks it would be intended to carry out. The regulatory system, in contrast to the classic model of a federal state, would not have to hold a democratic, general legitimacy granted by the citizens, whose depositary would be a strong parliament or president elected in general elections. This is because the subject matter of decisions made in the regulatory system is not the issue of a “political politics”, that is of social order, basic rights and obligations of citizens, or the scope of redistribution etc. but the issue of maximisation of the effectiveness of operation of various entities by means of the application of shared rules, regulations and standards.⁷² Thanks to such “meta-regulations” the system in a sense builds a new level of regulations over the legal and organisational orders of the particular Member States, which facilitate their co-operation (as there are procedures for the negotiation of common positions) or enhance effectiveness of trade between them (as there is a single standard concerning voltage, a single method of product labelling/marketing, etc.). To some extent today’s European Union is similar to that model, yet there is a significant detail that makes it different therefrom, namely supranational structures are now relatively weak and not fully independent.

When analysing the European Union from the point of view of the regulatory system, we can clearly see that this model is the one that to the largest extent enhances the position of administrative institutions, which become there the

⁷⁰ Cf. S. H i x, *The study of the European Union...*, p. 40.

⁷¹ Cf. G. M a j o n e, *The European Community: an “independent fourth branch of government”*, EUI Working Paper SPS93/9, Florence 1993, by the same author: *The rise of regulatory state state in Europe*, “West European Politics” 17/1994, pp. 77-101.

⁷² Cf. G. Majone, *Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards*, “European Law Journal”, vol. 4, no. 1 March 1998, 5-28.

“essence” of the entire political order. It is not the parliaments or politicians that decide on the crucial issues there but the so-called “non-majoritarian institutions”, that is bureaucratic organisations responsible for the establishment and enforcement of these general “meta-regulations”: agencies, offices or commissions. This means that the quality of the European Union would depend, in the first place, on the quality of its administrative system which would have to efficiently combine the subnational level of administration with the administrations of the Member States so that the system as a whole would bring about the “value added” effect since the only reason justifying the existence of a regulatory state is its proved greater effectiveness relative to the distributed model. Two substantial consequences for bureaucracy follow from this. Firstly, establishment of the European Union as a regulatory state (system) must be accompanied with a continued progress in the process of the so-called Europeanisation of public administration in Member States (for a more detailed discussion on this subject see further below). The process is understood, in short, as a continuing approximation of the principles of the Member States’ functioning in the areas covered by the community policy, establishment of similar administrative structures or duplication of operating methods. These phenomena may result from various processes arising from the necessity to implement uniform community rules, adoption by some states of proven operating patterns from other states or enforcement of uniform rules by community institutions. Secondly, an important consequence of a regulatory system is the fact that the key determinant of its effectiveness becomes the quality (procedural culture, rights and obligations of regulatory organisations) of what has been named the “shared administrative space”.

One of the versions of the regulatory model is the establishment, discussed herein, of a multi-level governance system on the territory of the European Union. What this model has in common with the one described above is the belief that the essence of the community policy should not be the exercise of power, as it takes place in a classic state with democratically legitimised institutions, but a specific scope of regulations fostering co-operation between various entities. What makes them different, though, is that multi-level governance rejects the thesis that in order for this effect to be achieved, central and extended regulatory institutions, that is a “regulatory government”, should be established. Conversely, it assumes that a flexible and pragmatic method of “political governance”, namely operation through diverse levels of integration in various areas of the community policy and with the use of varied networks, whether already existing or self-organising, of co-operation between independent entities in the public sphere (from states through regions, local governments, universities, employers, etc.) is much more effective. Thus the European Union would become, in a sense, a political model which escapes the classic categories of differentiation between states and international organisations, and combines the pluralism of various forms of public organisations, fosters their co-operation, regulates their mutual relationships and draws on their potential. The central elements of such a system are those procedural “bridges” and “gateways”. The gateways (that is preliminary regulations) specify who is a part of the system and

what conditions should be met to join it. The bridges (regulations) combine the constituents into a single system in various configurations. Such a system is permanently open, which means that it is capable of being extended or modified anytime, and “learning”, that is changing the principles of its operation depending on the context of the policy pursued.

A network system constitutes a huge challenge for the administration as it requires it to operate in a way it has not been prepared to in its traditional form.⁷³ It involves the necessity to abandon a structural approach, based on a separate bureaucratic staff operating according to uniform procedures, in favour of a systems-functional model where non-routine activities requiring continued monitoring on the part of the environment and co-operation with other partners are promoted. At the same time it is the most fascinating and most difficult model, incorporating expertise in managerism, information technologies, political system and sociology. However, there are two prerequisites for its efficient operation: firstly, consent thereto and a procedural culture to ensure that the system will not be used for purposes that are in conflict with the shared interest (namely uninterrupted existence of the system) and, secondly, sufficient preparedness and procedural equality of all participants of the system to ensure their full access to all the system's operations and prevent network hierarchisation.

In effect, what we arrive at is “a web of national and supranational regulatory institutions held together by shared values and objectives, and by common style of policy-making”.⁷⁴

4.1. European Union as a system of meta-regulations

In an analysis of the system-related factors affecting the European policy, particular attention should be drawn to the following two areas: the nature of the community economy and the characteristics of the community political system. Each of them is sometimes wrongly described using some mental shortcuts and stereotypes, therefore it is important to provide a realistic description thereof.

In my opinion there are four elements that are particularly important for the definition of the community economy. Firstly, what we are dealing with is not a free market but a common market which is characterised by a high level of standardisation; secondly, a process of segment liberalisation, accompanied with segment harmonisation, is taking place on the market; thirdly, the economy is polarised and imbalanced; and fourthly, its permanent element is thought to be a specific social pattern which may be named an integrated welfare state.

From the point of view of the community policy the following features of the community political system are crucial: semi-dependence of the community policy,

⁷³ Cf. A. Schout, A. Jordan, *Coordinated European Governance: self-organizing or centrally steered?*, “Public Administration”, vol. 83 no. 1/2005, pp.201–220.

⁷⁴ G. M a j o n e, *Regulating Europe*, p. 217.

special nature of the roles played by the particular actors and the predominance of “non-political politics”.

Standardised common market means that there are two barriers to competitiveness for newly marketed products in the community system. The first one is the classic competitive advantage resulting from more effective labour, costs of product manufacturing, marketing, etc. It is important to note that in this respect intense activity of Member States is still noticeable, manifesting itself primarily in a modification of their fiscal systems and use of various incentives for external investors. The second barrier to competitiveness is to a lesser extent economic in nature; it is constituted by the standards under the community law which, what is worth noting, do not apply to the product quality only, but also to the way it is manufactured. That means that it is not enough to market a competitive and safe product at a competitive price, but one should also prove that it has been manufactured in accordance with the standards and rules of the community law. Such a situation results in the community market being substantially distorted to a disadvantage of those who try to enter it as new players since the standards are established in co-operation with entities already present on the market and may constitute an indirect form of protection of the latter's market position. Consequently, as regards an internal competitiveness model, this system is far from being based on free-market rules. Simultaneously, this model is incoherent as it introduces bans on state protectionism and subsidising production with public funds (liberates the market) while at the same time strongly bureaucratising market trade by means of standardisation and constraining of external competition through high custom duties (particularly in agriculture).

Internal stratification of the community economic model is also noticeable in two opposite processes simultaneously taking place within the EU, that is in segment liberalisation and harmonisation. The economic policy of the EU Member States is gradually being opened out, also as a result of the global pressure and world-wide free trade agreements; this is manifested principally in a de-monopolisation of the services sector which has thus far been dominated by large state-owned enterprises. Such liberalisation is selective and its scope is almost always an effect of a political compromise and not of a market play. On the other hand, the European Union pursues a number of economic policies that are characterised by a harmonisation of production achieved through introduction of production limits with severe penalties for the failure to comply therewith, guaranteed prices, etc. The European Union follows one of the most ineffective models of agricultural policy, this area having been excluded in whole, by a political decision, from the free market rules. Harmonisation takes place also in some areas of the major industries, including steel production or extraction of mineral resources. This means that a state acceding to the EU is put under double pressure: to open monopolies in some segments and to submit to the monopolisation of regulatory laws in others.

To some extent, as a result of these processes, the community economy has obviously been moving towards imbalanced polarity. Today the hard core of the traditionally predominant economies, in particular those of Germany and France,

seems to experience one of the most severe periods of stagnation. At the same time, there are states, such as Finland or Ireland, that develop dynamically due to their innovative industries, or states, such as Spain, that have gained impetus thanks to far-reaching restructuring. Such a situation, unless it turns out to be a short-term trend, may lead to a significant tension in the economic policy which has thus far been shaped by an unquestionable dominance of the core states. Meanwhile, these states find it difficult today to implement the provisions of the Stability and Growth Pact in order to be able to remain within the euro zone, and demand a more flexible approach thereto (which in practice means withdrawal from the SGP). Interestingly, the rigid rules applying to the budgetary deficit and the level of public debt, initially laid down by France and Germany to serve as a way of disciplining poorer Member States of the European Union, now turned against their authors. For the new states acceding to the EU this implies a necessity of searching for their own sources of economic dynamics.

Problems experienced by the core states result, *inter alia*, from the attempts to preserve the existing model of a welfare state, which is regarded in these states as an integral element of the social and economic reality. Attention should be paid to the fact that in Europe an extensive scope of the state's social function is still generally considered to constitute part of Europe's political and cultural heritage, and is sometimes also transposed to the community level. Moreover, it is intended to differentiate the European model from, for example, the US one. In this respect the following arguments are put forward: although in Europe the economic dynamics is lower, yet this is the price we have to pay for the social model which is our civilisation achievement. This results in a uniform scope of the state's social function being imposed on (or suggested to) all the Member States under the Community law (the European Social Charter) or in pressures to increase taxes to the highest common level.

The Community political system is a unique phenomenon, in particular due to its semi-dependence and a complex system of internal relations.⁷⁵

The semi-dependence of the Community political system manifests itself in a number of important elements which make the political system of the European Union permanently anchored in the systems of the Member States, though not taking on the form of a state.

Firstly, three of the four principal categories of actors in this system (Community institutions, Member States, regions and local governments, and Europe-wide political parties and civic organisations) derive their legitimacy from outside the system. What is more, their activity within the European Union is not the only form of activity they are engaged in since Member States pursue their independent policies outside the scope of community issues and have their own, wholly set apart, political structures. Regions, in the first place, form a part of the relevant state political systems whereas political parties conduct their activities also within the national party systems. Such a situation renders the community political system

⁷⁵ Cf. M. A l b e r t, *Governance and democracy in European systems: on systems theory and European integration*, "Review of International Studies", no. 28/2002, pp. 293–309.

substantially different from a political system confined within the structures of a single state and results in the former being semi-dependent as a consequence of a partial, instead of total, involvement of the constituent entities. Here the phenomenon of an “inter-system osmosis” occurs, consisting in an intermingling and interdependence of mutual institutional relationships within these two systems.

Secondly, the community policy is based on its dependence on the activities of Member States’ governments both in respect of macroeconomic policy (criteria for inclusion in the euro zone were purely national in nature), internal and international policy, protection of the basic civil rights and liberties, the rules of law and sanctions for a breach thereof. The community administration is very weak; when enforcing and implementing the Community rules the European Union is dependent on the resources and the work of public administration, both on the government and self-government level, in the Member States. Also the Community citizenship, which could become a symbol of creation of supranational identity, in practice is contingent upon the person’s being a citizen of one of the Member States and thus plays a secondary role relative to the primary nationality.

Thirdly, the decision-making system within the European Union clearly favours the state segment as the basic criterion of division in the community policy, which can be noticed both in the proportionately “overestimated” influence exercised in the community institutions by small states and nations with small population, in the way the subsidiarity principle is being implemented in practice where the European Union-Member States partnership is predominant, and in numerous provisions of the Treaties guaranteeing to the nation-states preservation of their identity and independence of pressures on activities that would be “in conflict with their vested interests”.

Another important feature of the political system of the European Union is the peculiar distribution and rules for the balancing of power. Instead of the division of power, derived from Montesquieu, into its three principal components: the legislative power, the executive power and the judiciary power, which is characteristic of contemporary state systems, the system involves a division based on supranational and international authorities, and an independent court. It is the tension between the European Council and the Council of the European Union on one hand and the European Commission and the European Parliament on the other hand that is intended to ensure the “checks and balances” for the EU. This, in turn, leads to a constant tension between the drive towards creation of a new super-state based on the European Union and attempts to preserve it as an international organisation.

A structural analysis of the political system of the European Union, which focuses on its political institutions operating within the decision-making process on the community level, also clearly reveals that the system has no direct analogy in any single state. It involves both specialised bureaucracy and customary negotiations between representatives of the particular governments. Moreover, such a system is characterised by a specific distribution of roles played by the particular actors.

What is characteristic of the interplay between the community system and its environment composed of separate systems of the Member States is, on one hand, the impact exerted by the activities of the community system (community law, decisions on the allocation of funds) on the political situation in the particular EU Member States and, on the other hand, the pressures, arising from the political situation in these States, influencing the functioning of the community system. Such pressures may pertain both to intervention (a need to support a particular area or a professional group) and the system (an example of which is the establishment of an authority representing local and regional governments).

The political system of the European Union fully retains its subjectivity and autonomy only in the governance process, whereas in the decision-making process, in particular the one related to the system, considerable advantage is gained by external actors who, though formally constituting part of such system, derive their legitimacy from other sources, including, especially, the Member States.

While speaking of the advantage of the community system in the area of governance, we touch upon another crucial element of a description of that system, namely the fact that the subject matter of decisions taken on the community level is, to a large extent, the so-called non-political politics. This term is understood as denoting procedural and technocratic issues, which are materially different from ideological and policy-related disputes. And this is also the reason for the predominance of the executive segment (Member States' governments and the European Commission, that is bureaucracy) over representative bodies.

The foregoing statements concerning the economy and policy in the European Union allow us to arrive at the fundamental conclusion. The economic and system-related circumstances within the European Union seem to show that the primary role in the shaping of its economic and political reality is played by issues that are subject to proceduralisation and governed by meta-regulations. It is on the level of governance and the bureaucratic and expert teams that the crucial issues, often of strategic importance (such as the content of standards allowing entry onto the community market, production limits, amounts of aid, new legal regulations, etc.) are settled. The community policy consists in, firstly, establishment of "umbrella" regulations that are superior to the rules that govern the functioning of states and their economies in order to build the common market and achieve common political subjectivity; and, secondly, in the public management of resources governed by these regulations.⁷⁶

⁷⁶ For a further discussion on this subject from a legal point of view see: P. Dąbrowska, *Koncepcja „nowego zarządzania” w prawie Unii Europejskiej a Konstytucja dla Europy*, [in:] S. Dudzik (ed.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Cracow 2005.

5. Administrative techniques in multi-level governance

At the outset of a detailed analysis of some of the key trends in the way public administration is functioning in the multi-level governance model, an important differentiation should be made. The practice of administration differentiates between two types of tools: physical tools, which are derivatives of the state's technological progress and availability of new techniques, and mental tools⁷⁷, which depend on the morale of the administration staff as well as on the degree of legitimacy of public government in a particular state and the political culture. While the physical tools determine the scope of influence of public government's decisions, extent of possible control and regulation of public life or promptness of the administration's actions, mental tools enable development of the state and define the way in which it sets its goals.

For the physical tools that are currently at the disposal of public administration and, at the same time, determine the possible techniques of its operation, the series of "technological revolutions" (numerical revolution and the resulting revolution in information technology, as well as mass media revolution and, finally, information revolution), which took place in the 20th century, has been vital.

The numerical revolution resulted in a huge array of "countable data" more and more meticulously collected and processed. It not only facilitated development of statistics, accounting and other forms of numerical presentation of the reality, but also resulted in the introduction of a quantitative picture of the society into the state's functioning,⁷⁸ which, in turn, has led to the adoption of a new method of description of the state of public affairs (e.g. by means of econometrics) and social diagnosis, and allowed the administration to develop hitherto non-existent techniques of oversight and steering of both the citizens and business entities or local communities. The revolution in information technology resulted, on one hand, in a further extension of the scope of possible action by the administration through the enhancement of its efficiency, provided tools enabling faster and more accurate data processing and storing, and, first of all, made possible instantaneous communication. On the other hand, however, it has brought about an emergence of communication networks which remain outside the scope of a state's control and, at

⁷⁷ D. Tarschys, *op.cit.* p. 37.

⁷⁸ In the 19th century, Lord Acton, a liberal-conservative political philosopher, warned against adoption of such a view arguing that bureaucracy treats people as statistical material, which makes them change into arithmetic values devoid of individuality and personal experience; cf. L. A c t o n, *The History of Freedom*, (translated into Polish by A. Branny, A. Gowin and P. Śpiewak), Cracow 1995, p. 151.

the same time, resulted in an increased emphasis being placed on the access to information on the state's activities and control over the operation of public administration. Development of social communication systems is accompanied by a progressing mass media revolution, which has caused transformation of the state's activity into a "picture of the state" created by means of a visual presentation of the way its institutions function, and resulted in a change in the way public government communicates with the citizens. Simultaneously, television has triggered "social density", which means that problems experienced even by distant societies or particular persons have become familiar to the viewers-citizens and provoke their reaction also in the form of pressure exerted on public administration with a view to making the latter take the action expected by the viewers. In effect, all these phenomena took on the shape of an information revolution manifesting itself in a continued and increasing flow of information coming from and to units, communities and institutions in a state. Thanks to innovative techniques of data storing, processing and multiplication, such information reaches a vast number of people thus causing increased awareness of the state of affairs in the surrounding world (also in its political and social dimension) and making information a major instrument of power and an important commercial resource. At the same time, as regards the practice of administration, it means that data becomes generally available, which fosters deliberative forms of decision-making (before a decision is made, members of the decision-making body have equal access to information) and decentralisation of policy-making centres.

Multi-level governance, also in the context of the European Union, is based on several administrative techniques of which, undoubtedly, those discussed below (partnership, distributed governance and postmodern techniques) play the most important role.

5.1. Partnership

Partnership⁷⁹ as a policy management rule is based on a number of postulates which may be grouped into the following catalogue of issues that call for new definitions.

The law should clearly describe the relationship between the public government and the world of economy. Of particular importance here is the law related to public-private partnership, that is to the rules governing the co-financing of public investments (motorways, water supply systems, etc.) by private entrepreneurs, who then generate profit therefrom. Another vital issue that should be subject to regulation is lobbying and other forms of exerting influence by business entities on the functioning of public institutions and the rules governing the state's interference in the market (e.g. through licences) should be made clear. It should be remembered that for the economy the state's participation in the market is not as important as are clear regulations and efficient enforcement thereof by courts (an entrepreneur

⁷⁹ Cf. J. Newman, M. Barnes, H. Sullivan, A. Knops, *Public Participation and Collaborative Governance*, "Journal of Social Policy", vol. 33, no. 2/2004, pp. 203–223.

has to be absolutely sure that the state will defend him against, for example, an unfair competitor).

Simultaneously, issues related to social partnership, that is rules governing participation of civic organisation in the decision-making process and involvement in the public government tasks, should be regulated (or carried into effect). A true partnership does not imply a distribution by the government of an allocated pool of resources among civic organisations by way of an invitation to tender, but these organisations' co-deciding on and shared accountability for a particular area within the public sphere (e.g. management of kindergartens or night shelters for the poor and homeless, delivery of nursing services for the elderly, assistance to unemployed persons, etc.). There is much evidence that such a partnership allows for a more effective satisfaction of the expectations of those in need (civic organisations can respond to their problems in a more flexible manner), provided that both parties recognise their needs (from the point of view of the organisation this implies, first of all, accounting transparency as well as clarity and stability of the internal structure, and, from the point of view of the public government, recognition of the potential and the role played by these organisations, and getting acquainted with their specificity).

The growing importance of civic organisations for the contemporary state's policy has been recognised in various ideological approaches.⁸⁰

The idea of a more active involvement of citizens in the performance of public tasks from the stage where they are planned to the stage where public services are provided, can be legitimised both from the point of view of social democracy and liberal conservatism. In the first case the fundamental issues are such concepts, familiar to the left-wing parties and associated with the activities of social economy, as the building of social solidarity, social justice, combating social marginalisation, and care for socially disadvantaged persons. For centre-right parties civic organisations represent the most appropriate form of implementation of the republican idea of "intermediary bodies", self-organisation and civic activity as contrasted with the omnipotence of a protective state and its usurpation in social life.⁸¹

For these reasons, the concept of a civil partnership is one of those political ideas that go beyond the traditional ideological divisions and enjoy the support of parties across a very wide political spectrum. That is because support for civic organisations allows implementation of numerous principles regarded in today's Europe as fundamental for a contemporary state, including the principle of subsidiarity, democracy, open society, and civil liberties and rights.⁸²

⁸⁰ V. W r i g h t, *Reshaping the state: The implication for public administration*, [in:] W. M ü l l e r, V. W r i g h t (eds.) *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?* "Special Issue of West European Politics", vol. 17, no. 3, 1994, pp. 102 – 137 ; V.A. P e s t o f f, *Beyond the Market and State – Social Enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot, 1998.

⁸¹ L. M. L a n e, *Individualism, civic virtue and public administration*, "Administration and Society" vol. 20, no. 1, 1994.

⁸² The Polish point of view on this issue has been discussed, *inter alia*, in: K. M u r a w s k i, *Państwo i społeczeństwo obywatelskie*, Cracow 1998.

The European Commission set forth a catalogue of six areas where administrative effort is necessary in order to build a true and long-term partnership.⁸³ These areas are as follows:

1. Knowledge – both parties must get acquainted with and understand the rules governing their functioning, and identify and describe the areas of co-operation;
2. Involvement – representatives of administration should endeavour to involve civic organisations in the policy-planning process in all the segments of public government; civic organisations should also be involved, through agreements with administrative bodies, in the performance of public tasks; the administration should, while devising its action plans, allow for a support of civic organisations and assist in their establishment;
3. Law – provisions of law related to the functioning of civic organisations should be reviewed to increase their clarity and simplify them; the law should guarantee the existence of voluntary organisations and provide citizens with a possibility to act;
4. Taxes – the fiscal system should support civic organisations through positive discrimination and encouraging private entrepreneurs to support this sector so that civic organisations are not financed with public funds only;
5. Training – public administration should take actions with a view to providing civic organisations with opportunities for improvement of their knowledge and skills in the field of public affairs, management of finances and delivery of services in order to make them a responsible partner; while providing its opinion on applications for subsidies, the administration should not press for a reduction of costs in the area of education and training, as is frequently the case;
6. Information – fully free access to information is the basic requirement administration in a contemporary state has to meet; it is particularly important for the activities of civic organisations, hence the administration is obliged not only to provide information but also to make it available, especially in the context of development of information society.

5.2. Distributed governance as an administrative technique

One of the basic administrative techniques, and one that may be regarded as a “symbol” of multi-level governance, is the introduction of a model of distributed public institutions.⁸⁴ Distribution of governance consists in the transfer of some

⁸³ European Commission, *Communication on Promoting the Role of Voluntary Organizations and Foundations in Europe*, Brussels 1995.

⁸⁴ The issues related to governance through “non-majoritarian institutions” in the European Union have been discussed in detail in: G. M a j o n e, M. E v e r s o n, *Institutional reform: independent agencies, oversight, coordination and procedural control*, [in:] O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (eds.), *Governance in the European Union*, Luxembourg, 2001.

elements of public government (in particular in respect of a delivery and regulation of public services) to institutions specially established for this purpose, diversified in terms of their legal status and degree of dependence on the administrative centre. Hence it is a new dimension of de-concentration of public government rather than a mere decentralisation method, where the transfer of the decision-making power does not take place only within the administration, understood according to the strict definition of the term, of one of the segments (government or self-government administration), but becomes also present in the sphere of self-organising hybrid administration of a quasi-government type. This type of administration takes on different forms and its bodies are referred in the literature and the practice to as “agencies”, “autonomous governing bodies”, “funds” or “quangos” (quasi-NGOs). And for this reason their clear-cut classification is virtually impossible.

These entities, however, share some features which are important from the point of view of multi-level governance discussed herein. They form a part of a broadly understood polity, which means that they fall within the category of public administration subordinated to the central government. On the one hand, their organisation and the way they function is intended to be the opposite of that of the classic bureaucracy, understood as hierarchical ministerial bodies isolated from their environment and internally closed. At the same time, the fact that they belong to the polity makes them materially different both from pure business entities (also entities of the so-called socialised economy), that is profit-oriented entities, and from civic organisations.⁸⁵

From the organisational point of view, distributed governance bodies may be said to exhibit certain special traits, which make them different from other entities in the whole public administration system, in the following areas:

- Management structure – distributed governance bodies are usually based on a hierarchy different from the ministerial one, which allows them to be formally set apart from the central bureaucracy, and are accountable directly to the superior authority (minister or commissioner); their leaders are usually appointed according to a different procedure than the one applying to civil service – in practice, two paths are usually followed: direct employment (appointment) by the minister responsible for the particular area, in accordance with the criteria of trust, or employment by the agency’s or the fund’s board as a result of a managerial competition; the structure of accountability for the work of these entities usually assumes co-operation of three parties: the minister (representative of the governance centre) who has the right to set the guidelines for and define expectations from an agency, the board (composed of competent persons chosen from among both specialists, stakeholders and persons having experience in administration) whose task is to make strategic decisions in respect of the agency’s course of action and analyse results of its actions

⁸⁵ Cf. OECD, *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*, Paris 2002, p. 11 et seq.; the description of distributed governance bodies has been derived in whole from this book.

and circumstances in which it operates, and the managing staff (the manager or the management board) whose task is to organise the work and manage the funds, human resources and physical resources; in a different model these entities give managerial competencies only to the minister and the managing staff with the board holding consultation and advisory competencies only;

- Management methods – these entities usually markedly differ from the traditional central administration bodies in that they apply more relaxed management rules in respect of human resources and finances (though there are exceptions where agencies are governed by the rules similar to those applicable, for example, to civil service); this implies less stringent decision-making rules, e.g. as regards forms of employment (contracts entered into for a specified period of time), payroll (diversified sources of funds), promotion, distribution of duties (task groups), as well as a diversified budget structure of these entities – they are financed both with taxes (some of them exclusively with taxes) and with funds contributed by stakeholders who use a particular regulatory system (this applies, for example, to telecommunications and investment agencies) or follow entirely a business-like pattern; usually such entities have the right to take out loans and otherwise involve in legal and economic transactions;
- Decision-making (managerial) autonomy – the principal area of dispute on the agency-type entities is the scope of their decision-making autonomy and manner of supervision; in effect, several patterns of relationship between the authority politically accountable for the state of public affairs in a given area (the central authority) and its agencies have been developed: the first one is a “contract-based model” where the minister enters into a “contract” with an agency for the performance of a specified package of tasks and defines (in consultation with the agency’s manager and/or board) the expected results to serve as the targets for the agency’s activity, and the agency’s manager submits periodical reports on the performance of tasks entrusted to it; the second model is a “result-based model” based on the belief that the central element of the relationship between the minister and the agency is the latter’s attainment of the goals set, both in the practical and financial sense; the minister does not directly assign any tasks to the agency’s manager but the latter reports to the minister on the attainment of yearly objectives; this model provides more freedom to the agency as regards its on-going operation; the third model is the “long-term model” where the agency is provided with stable budgetary financing for a period of a few years in order to enable it to carry out long-term tasks usually related to sustainable development or investment, which involves long-term planning and focusing, in supervision and control, on the ultimate effect of the activities – in this model direct supervision over the agency is most relaxed.

Introduction of distributed governance was the effect of an overall trend ensuing from the economisation of public administration and of specific needs related to the refinement of management techniques within political systems. These activities were aimed both at the enhancement of the efficiency of executive structures by means of an improved management of resources, establishment of model entities, broader cooperation with the environment, finding of new sources of information on the needs and shared accountability, and responding to the occurring phenomenon of diversified political arenas relating to the emergence of a multi-level system of political decision-making.⁸⁶

However, attention should be also paid to challenges (or, to put it plainly, threats to) and weak points of such a governance model. They appear particularly important from the point of view of the modernisation reforms of public administration in this part of Europe and inclusion of the new Member States of the European Union to the community multi-level policy. In both these processes obvious reference to the standards of distributed governance can be seen.⁸⁷

Potential problems related to distributed governance have their origin in the existence of certain negative factors including:

- Political tension – this issue is related to two areas of dispute: firstly, development of an efficient system of distributed governance requires a clear-cut division of tasks in the field of public administration into those of political nature and those of executive nature, and of both these categories further into bureaucratic tasks and managerial tasks (to be delegated to agencies); failure to make such a division may lead to a pathological delegation of political tasks to the agency, thus making the latter a political centre outside the parliamentary and societal control; the other problem is an opposite situation where a too far-reaching independence of political oversight may result in the decision-making centre losing its power to actually manage the public affairs in the state entrusted to it;
- Weakened control and responsibility – distribution of governance into a number of partly independent entities to which tasks are then delegated; these entities are required to develop new forms of control and discharge of responsibilities, different from those used in hierarchical structures; otherwise distribution may be seen as a synonym of autonomisation of particular activities, resulting in conflicting goals being pursued within a single system, in different functional logics and, in effect, in numerous internal blockades leading to a loss of effectiveness; control and discharge of responsibilities should take the form of an on-going monitoring of the activities of distributed entities, hence the primary importance of the

⁸⁶ Cf. A. Schick, *Agencies in Search of Principles*, [in:] *Distributed Public Governance...*, pp. 34 – 37.

⁸⁷ In community policy distributed governance plays an important role in such areas as, for example, agency-based management of aid payments under the Common Agricultural Policy or the public-private partnership in the financing of projects from the structural funds; in Poland modernisation reforms have “distributed” governance e.g. in the health care system (the National Health Fund).

development of the proper so-called administrative work quantifiers, that is countable, uniform and constantly measured indicators of its effectiveness;

- Resistance to change – distributed entities, if improperly managed, may contribute to an inertia of the administrative system as the multi-entity system's susceptibility to a rapid change is, undoubtedly, greater due to the non-hierarchical internal relationships;
- Loss of the specific nature – the tensions described above may lead to a duplication of ministerial functions by government agencies and their taking over of the patterns of vertical bureaucratic governance, which results in a situation where structures are multiplied and the governance efficiency is not increased;
- Insufficient transparency – a distributed governance system requires very clear distribution of competencies, otherwise it results in a chaotic system with a lack of transparency as regards accountability, which always gives rise to conflicts and, sometimes, internal paralysis;
- Insufficient co-ordination – an absence of a strong co-ordination centre which, in respect of public administration, should also be a decision-making centre bearing political responsibility for the decisions taken, may result in an internal distribution of activities.

5.3. Techniques of postmodern governance in public administration

The model of multi-level governance in the context of the European Union, discussed herein, makes some reference also to the postmodern administration whose task is to manage public affairs in the world that combines a post-industrial type of economy with an increasing social pluralism. Therefore, policy-making at the beginning of the 21st century requires not only employment of the structural instruments described above, but also governance tools adequate to the new circumstances in the political system's environment. This is of particular significance from the point of view of the European integration, which is being regarded as the most interesting example of the building of such a postmodern system of polity management.

As regards economy, the key factors that require development of new management tools include: steadily increasing (predominant) importance of the sector of services, including those traditionally referred to as public services (education, health care) and leisure services which undergo commercialisation to the same extent, increase in labour efficiency in industry thanks to new technologies, which leads to the economic growth without the accompanying increase in the employment levels, growing importance of knowledge-based economy and the immense value of information, dominance of specialist roles on the market, and making use of highly specialised knowledge and innovation capabilities.⁸⁸ Such a

⁸⁸ Cf. D. Bell, *The Coming of Post-industrial Society*, New York 1973

situation brings about a considerable change in the model of functioning of the state-economy relationship, leading to a departure from a traditional welfare state pattern⁸⁹ to a model of a state whose principal role is to stabilise internal situation through its being a fellow-player of business entities (e.g. in the services area), a guarantor of the social balance (through regulation of new phenomena) as well as a guarantor of social cohesion (limited re-distribution).⁹⁰

Two essential factors affecting administrative techniques relate to the above tasks of the state: the primary importance of innovation capabilities for the governance (based on new technologies and information processing) and a necessity to employ flexible operation tools (the ability to quickly adapt to new circumstances becomes of fundamental importance here).

These factors give rise to the emergence of new methods of operation of the administrative structures, which make use of management techniques, including, in particular, planning tools and those supporting the decision-making processes. Such techniques include:

- Heuristic procedures (e.g. brainstorming),
- Decision-making paths and trees,
- Diagnostic techniques (assessment of probability),
- Techniques for the assessment of short- and long-term effects (including the particular importance of an ex ante analysis consisting in the making of a prior attempt to assess the effects of, for example, a legal regulation to be introduced, analysis of available instruments and analysis of the impact thereof on the social and natural environment),⁹¹
- Analysis of interdependencies (cross analysis),
- Strategic sessions,

Analysis of efficiency with the use of a system model which allows taking account of both the principal elements of operation of institutions and the environment factors.⁹²

The political circumstances that lead to the emergence of new administrative techniques include, in the first place, the model of a contemporary society in advanced states, which is characterised by, inter alia, an increased focus on the elements of “soft” policy, including issues related to the natural environment, quality of life, approval of decentralisation, diversity or self-organisation as the principles of a “small-scale” political activity, attachment of great importance to the openness of the polity and, hence, to internal communication, social pluralism and

⁸⁹ Cf. B. Jessop, *The Future of Capitalist State*, Cambridge 2002, J. Loughlin, *The ‘Transformation’ of Governance...*, p. 13

⁹⁰ C. Böhret, *The tools of public management*, [in:] J. Kooiman, K. A. Eliassen (eds.), *Managing Public Organizations...*, pp. 206-207

⁹¹ It should be noted that elements of this type are today present in the European Union in the form of the European Commission’s regulations concerning assessment of the quality of projects to be co-financed with the EU structural funds.

⁹² C. Böhret, *op.cit.*, p. 210.

management based on co-operation, flexibility of institutions and regulation through a departure from the classic bureaucratic institutions.

These circumstances lead to an establishment of new relationships between the public government and the citizens, where the most important issue is the approximation of these two worlds through the emphasis on the activities of political institutions conducted in the public interest, supporting public discourse and citizens' participation, which are to lead to a social consensus achieved with the use of deliberative and negotiation techniques, a systematised bargaining of interests, convincing and de-centralised governance.⁹³

The changes described above lead, in consequence, to the introduction of appropriate administrative techniques intended to support this type of governance. It is important to pay attention to the form often employed for such techniques, namely the so-called guidelines, known in the context of the European Commission's activities, constituting a soft co-ordination tool which ensures convergence of goals and, at the same time, allows flexible choice of means and detailed solutions.

The major administrative techniques in the model of postmodern management of the polity include the following:

New forms of negotiation and interest bargaining,⁹⁴ resulting in a wide acceptance of actions taken due to a proper identification of social needs and negotiations focused on problems and not on persons (soft with partners, definite in the matter);

New forms of social participation through civil partnership, i.e. both on the stage of planning and designing of activities (workshops for the future, open planning units);

Proper planning techniques, such as, for example, method of retroactive planning whereby the expected scenario (the target point) serves as the starting point of the analysis which then "comes back" to the present situation in order to identify the key moments of change and possible obstacles;

Emphasis on the gaining of social acceptance through meetings intended to convince citizens of the need to take the actions planned, information campaigns, advisory and training services preceded with a thorough analysis of social expectations and acceptance;

Organisational changes similar to those conducted in the business management model, including internal flexibility of structures and staff turnover.⁹⁵

A separate group of activities related to multi-level governance is administration with the use of self-organising networks.⁹⁶ This model is based on several basic assumptions.

⁹³ For a more detailed discussion of postmodern administration see: C.J. Fox, T.H. Miller, *Postmodern Public Administration: towards discourse*, London 1995, cf. also R.A.W. Rhodes, *Towards a Postmodern Public Administration...*, p. 19 et seq.

⁹⁴ Cf. Z. Nęcki, L. Górniak, J. Rosiński, *Negocjacje w Unii Europejskiej. Przewodnik dla przedsiębiorców*, Cracow 2001.

⁹⁵ C. Böhret, *op.cit.*, pp. 214-220.

⁹⁶ Cf. R.A.W. Rhodes, *The New Governance: governing without Government*, "Political Studies", vol. 44/1996.

Firstly, it consists in management through the introduction of elements of organisational interdependence between various types of entities operating within the public sphere. The techniques employed in this respect include various forms of partnership governed by the relevant provisions of the law, such as public-private partnership which enables the activities of two networks to be combined within a single logic.

Secondly, this type of governance is based on a continuing co-operation of various networks on a number of levels; continuous interaction leads to shared accountability, exchange of information and resources, and to negotiations. The basic technique employed in this respect is introduction of elements of open administration and use of special tools such as, for example, multilateral commissions.

Thirdly, this model assumes governance without a dominant centre (a sovereign) whose position would be markedly stronger as compared to that of the other actors within the system. This is achieved through guarantees of considerable autonomy of the particular networks, especially as regards their internal organisation.

A special example of the model based on societal self-organisation is the model of social balance.⁹⁷ Authors of that concept, Andrew Dunsire and Christopher Hood, derived it from the observation that even contemporary pluralistic societies were characterised by a considerable system stability and, as a result, they were not constantly on the verge of anarchy or collapse. Dunsire and Hood find the sources of such stability in the principle of societal self-organisation which, through its interdependencies and natural emergence of mutually counterpoising institutions, is heading towards the point of balance. In other words, contemporary societies spontaneously create an internal network of “checks and balances” based on social organisations (employers – trade unions, house owners – tenants, consumers – producers, etc.) which serve as reference points one to another and mutually justify their existence. The task of the state (public administration) is to make use of these natural stabilisation mechanisms through a proper policy of balancing the occurring phenomena and manipulation of potentials of the particular actors (positive – supporting weaker ones, or negative – constraining those who are too strong). In this respect, the state has a large number of instruments at its disposal: from the economic ones (taxes, subsidies) through information ones (release of information which makes the chances equal) to political and legal ones. Thus the theory of the social balance takes into consideration both the wide scope of the polity, still existing in a state, controlled by the centres of power, and the increasing sphere of non-regulatory forms of social organisation and activities of the particular units. Balancing consists indeed in the acknowledging that these two worlds are not in conflict but in interaction resulting in stabilisation, that is in the reaching of the point of balance.

⁹⁷ This model in the context of the European Union has been discussed in: O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (eds.), *op.cit.*, pp. 88-89.

6. Challenges for an enlarged European Union

Undoubtedly, an enlarged European Union faces the necessity of a search for a new pattern of its functioning to guarantee its efficiency and internal stability, and allow full and offensive exploitation of the new potential that has increased following the year 2005. Such a search for a new pattern may include, *inter alia*, proper organisation of the shared administrative space. In this area a number of problems may, however, be encountered and the internal functionality of the entire European Union will depend on the ability to solve them. In general, the problems are related to the path the process of Europeanisation of public administration will follow in the new Member States.

The issue of Europeanisation of public administration as a result of the establishment of a community administrative space has been widely discussed in literature, which analysed both the cases of the particular Member States and the internal dynamics of the process.⁹⁸ Let us set aside the wide-ranging discussion of the typology of this concept⁹⁹ and adopt the following definition of the Europeanisation process: “Europeanisation consists of processes of a) construction, b) diffusion and c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, “ways of doing things” and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the EU policy process and then incorporated in the logic of domestic (national and subnational) discourse, political structures and public policies”.¹⁰⁰ It seems that today Europeanisation of public administration could be regarded as the central issue in neofunctionalist analyses in the European integration, which try to simultaneously build bridges to other schools of the theory

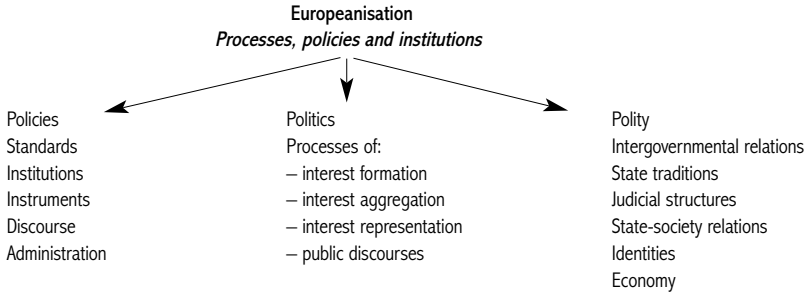
⁹⁸ Given the complexity of issues related to Europeanisation, this Paper does not provide a detailed discussion thereof. Instead, it is discussed in detail on a special website ARENA (Advanced Research on Europeanisation of National Administrations) and many articles on this subject have also been published in the EIoP (European Integration on-line Papers) series; moreover, one edition of the “Journal of European Public Policy” no. 9/ December 2002 was also devoted to it.

⁹⁹ Various authors have tried to “classify” the phenomenon of Europeanisation; cf. A.E. T ö l l e r, *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*, “European Integration online Papers (EIoP)”, vol. 8 (2004) no. 9; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-000a.htm>, introduces a typology of Europeanisation by means of a differentiation between “(1) adaptation, (2) learning, and (3) evasion”; whereas J. T r o n d a l, *Two Worlds of Europeanisation – Unpacking Models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation*, “European Integration online Papers (EIoP)”, Vol. 9 (2005) no. 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm> divides Europeanisation into (1) innovation and (2) imitation.

¹⁰⁰ Cf. C. M. R a d a e l l i, *The Europeanization of Public Policy*, [in:] K. F e a t h e r s t o n e, C.M. R a d e l l i (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, pp. 27-56.

of integration (institutionalised or liberal and intergovernmental one). From the point of view of the issues discussed in this Paper, it is important to specify the channels and forms of Europeanisation which will then allow us to identify the specificity of and the main obstacles to a smooth inclusion of public administrations of the new Member States (on the example of Poland) to the community system of management of multi-level policy. It is the concept of multi-level political system of the European Union that serves as the basis for mutual interaction between various spheres of public administration and thus, on the one hand, paves the way for Europeanisation and, on the other hand, may reveal the main barriers thereto.

Europeanisation of national policy-making processes covers three areas: political processes (functional level), policy (normative and subject-matter-related level) and institutions (structural level). It affects a wide array of affairs in the EU Member States, in particular the areas shown in the following diagram:¹⁰¹



The above diagram clearly shows the complexity of interaction between the administrative system of a Member State of the European Union and its common area of management of various areas of policy. If, in fact, such mutual interaction takes place on so many levels, it means that the quality of the state's structures and their "compatibility" with integration processes determine, to a considerable extent, not only the state's particular ability to join the community policy but also, to the same extent, the overall internal coherence of that system. In other words, since Europeanisation not only affects the areas of the state that are directly related to its external function (international contacts, representing citizens' interests vis-à-vis other entities), but also modifies the method of governance in respect of its other functions thus resulting in the state's internal situation having a considerable influence upon all the areas of policy, politics and the shape of polity in the European Union, the overall effectiveness of such a system as a model of policy-making is contingent upon a single state's ability to adopt the multi-level governance model.

¹⁰¹ Cf. T. A. Boerzel, T. Risse, *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC 2000/56, Florence 2000, p. 5.

If the model is incoherent with the different governance logics pursued by the particular states, the system's "defence reactions" against internal instability should be expected to occur. Such reactions may take on any of the two forms: either imposition of its own logic upon a weaker system in order to achieve internal stability, even at the expense of the quality of its development (Jadwiga Staniszkis refers to this phenomenon as "structural violence"¹⁰²), or internal differentiation of governance systems, which reinforces such incoherence and makes it a rule (a rule of action) thanks to which the system is stable, by means of the reinforcement of the internal division into the dominating/creating (central) level and the subordinate/reacting (peripheral) one.

Today, the problem seems to be the key challenge for the enlarged political system of the European Union seen from the point of view of multi-level governance. It is a fundamental issue both for the Union and for each of the new Member States and, in particular, for Poland as the largest of them.

Therefore, there are three directions of development of the multi-level governance system within an enlarged European Union:

A. *Coherence*

This scenario for the future, most favourable for the community policy, is based on the assumption that the new Member States will develop, as a result of Europeanisation and system osmosis, an internally coherent and stable governance system based on uniform principles, norms and meta-regulations forming a part of a transparent multi-governance system.

B. *Structural violence*

A scenario based on the assumption that differences between the operational logics within the community system and the internal system in the new Member States will force imposition (the so-called harmonisation by force) of the system of policy management in those states according to the community rules, even at the expense of their internal coherence; the community system will achieve internal stability whereas the costs of a failure to adjust will be borne by the internal policies of the new Member States.

C. *Internal differentiation*

A scenario based on the belief that the expected degree of coherence under any of the above scenarios (A or B) is impossible to be achieved within a politically predictable time thus necessitating a re-definition of the system's meta-regulations, consisting in the application of different rules to each subsystem and introduction of institutional (e.g. community political institutions such as the parliament where all members have equal rights), economic or procedural bridges to feign its relative coherence.

¹⁰² Cf. J. Staniszkis, *Władza globalizacji*, Warsaw 2003, p. 167; in this case the author refers to the sociological theory of Johan Galtung.

Each of these scenarios would involve following different Europeanisation paths as the above-described processes may take place with the use of different “functional channels”.¹⁰³ The choice of the channel depends on the type of scenario followed.

The first channel is based on governmental decisions and is used in those areas where any of the actors situated higher in the hierarchy in the governance structure is more competent than others. The existence of such actors guarantees minimum coherence and steerability of the system. As regards the community system, this certainly refers to some sectoral policies and is associated both with the UE being equipped with the ability to establish primary law and the generally applicable secondary law (regulations and directives), the need to harmonise the law of the Member States and exercise control over the implementation of the community law by state administrations, and with the market supervision mechanisms provided for in the relevant law. Decisions may also pertain to the collections of procedural rules, which, for example, make payment of structural funds under the EU regional policy conditional upon compliance therewith, rather than to the particular rules of substantive law. An important element of a description of this issue is the scope of the subject matter of the governmental decisions taken at the community level. It is the decisions in this respect that will determine the choice of the path of evolution the political system in the European Union will follow. Such coercion is characteristic of the structural violence scenario.

The second channel is “adjustment”, ensuing from the fact that the Member States react to the changing environment of the community policy in a similar way. Adjustment is one of the system’s numerous defence reactions to the instability arising from the differences in the internal systems. Adjustment is made on a voluntary or mandatory basis and may be mutual (change is introduced as a part of the system osmosis) or unilateral (which, in effect gives the result identical with that of coercion). Depending on its nature, the adjustment channel supports either the coherence option or the structural violence option.

The third possible Europeanisation channel is “inclusion” as a method of achieving coherence. In community policy it not so much pertains to the particular groups or persons invited to co-establish this policy, but consists in the inclusion of new networks and decision-making centres, social categories, political entities (e.g. local or regional governments) or interest groups, which have thus far been outside its scope. In this process new networks are joined to the existing ones through new methods of coordination, information flow and articulation of interest. Adaptation and “learning” processes, intended to help new entities to find their place within the community policy, are initiated. Successful inclusion results in the achievement of a coherence effect, whereas an unsuccessful process may start implementation of the differentiation scenario.

¹⁰³ Cf. E.C. Page, *Europeanization and the Persistence of Administrative Systems*, [in:] Hayward J., Menon. A. *Governing Europe...*, p.166 et seq., B. Kohler-Koch, *The Evolution and Transformation of European Governance...* pp. 26-30.

The fourth method of Europeanisation is by “imitation”. It consists in an attempt to imitate behaviour of other entities in a particular political situation, in emulation of solutions regarded as effective, adaptation of such solutions to the existing circumstances and synthesising of models. The method is intended to incorporate efforts to achieve similar (shared) objectives, be included in the mainstream of politics and repeat successes of others in different internal circumstances. In most cases imitative behaviour, due to the emphasis on the differences, serves as a basis for the initiation of the differentiation scenario accompanied by attempts to create superficial uniformity.

The fifth functional channel present in the system of multi-level governance is “diffusion”. It results from a mutual exchange of experience. Thus the community policy is in a continuous dialogue between various existing solutions to particular problems. Today, this phenomenon can be noticed, first of all, at the level of regional policy where mechanisms of transfer of the best solutions are in place, albeit it is also present in the process of central government “learning” from others’ experience (e.g. in respect of a reform of pension systems). Diffusion is the basis of the coherence scenario.

The last option is the classic negotiation channel. It is a traditional form of the working out of a common policy in a situation where each party has equally strong arguments and belief in its competence to decide on a particular political problem. This method is used for entities situated on a similar level within the governance system, where each of them pursues different political goals.

In my opinion, it is the model of Europeanisation of the administrations of the new Member States, through the use of its various functional channels affecting different governance systems within the community political system, that will to the largest extent (much larger than the classic international relations, as postulated by the proponents of the liberal and intergovernmental school, would do) influence the future shape of the European Union and determine the role these states will play in the community policy. Therefore, it seems worth giving some attention to factors affecting the functioning of administration in these states (here on the example of the Polish administration) from the very perspective of multi-level governance in the European Union.

6.1. Public administration in Poland as a new EU Member State: a diagnosis of challenges

Before we discuss in detail the issues related to multi-level governance, we should recall the general characteristics of problems encountered by public administration in Poland in connection with the European integration process.

In her analysis of these challenges, Teresa Rabska¹⁰⁴ points out, first of all, to the fact that the European integration (Poland’s accession to the European Union) can

¹⁰⁴ Cf. T. R a b s k a, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji europejskiej*, [in:] A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka (eds.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004, pp. 56-67.

be regarded as a “driving force” pushing us “to more quickly catch up on the backlog of work”¹⁰⁵ resulting from the overall lack of adjustment of our administration to the needs arising from the carrying out of modern political activities. Thus we would touch upon an interesting phenomenon where the modernisation and integration pressures are combined and could be regarded as mutually supporting only if the target shape of administration each of them pursues could be proved to be identical or, at least, similar. This remains an open question. However, one should bear in mind this salient fact that in the case of new Member States two types of reforming processes, which intermingle and accumulate, are concurrently taking place. Thus Europeanisation of administration is accompanied by its overall modernisation. Significantly, such modernisation is understood, on the one hand, as a mere improvement or establishment of competent administration, and, on the other hand, as the building of structures capable of implementing the European Union policies efficiently and in compliance with the community law.¹⁰⁶ The latter is, as it was stated in the European Commission’s documents, an “essential pre-condition for creating the mutual trust indispensable for future membership”.¹⁰⁷

Rabska points out to three issues which, in her opinion, will be the central factors determining the type of modernisation of the Polish administration in connection with Poland’s membership in the European Union. All these issues play a key role in the inclusion of the Polish administration in the multi-level governance system. Therefore, the first area is the establishment of the appropriate administrative structures and the level of their “internationalisation”, the second one – the administration’s ability to assume obligations arising from the membership and to operate effectively; and the third one – ensuring the citizens’ right to good administration.¹⁰⁸

The foregoing areas may be “made operational”, that is one may specify the successive steps that should be taken in each such area with respect to public administration of a state acceding to the European Union.

These steps imply, firstly, the necessity to establish new central administrative institutions to ensure implementation of and compliance with the community law, and management of the community policies. And this relates both to the problem of the rule of law and to effectiveness determined by proper co-ordination.

Another element of structural modernisation, of particular importance from the point of view of the concept of multi-level governance, is demarcation and decentralisation whose quality is measured by a clear-cut distribution of competencies and powers of the central and self-government administration.¹⁰⁹

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 56.

¹⁰⁶ This was subject to an annual review by the European Commission in its reports on the candidate countries’ progress towards accession to the European Union.

¹⁰⁷ Cf. 2000 Regular Report from the European Commission on Poland’s progress towards accession to the European Union, p.31.

¹⁰⁸ Cf. T. R a b s k a, *op.cit.*, pp. 58-61.

¹⁰⁹ Cf. 1999 Regular Report from the European Commission on Poland’s progress towards accession to the European Union, p. 61.

The third structural factor, administration's openness, directly associated with the model of multi-level governance, results from the need to ensure a proper level of co-operation between different units of national and community administration in various segments of government.

The fourth major issue is the administration's efficiency and ability to take new actions, this being an effect of such indispensable transformations of administration as:

- “Clear identification of tasks to be performed by a particular entity, required in order for the tasks to be carried out properly;
- Introduction of a clear distribution of tasks and responsibilities, and, where necessary, definition of partners and forms of co-operation;
- Launching of co-ordination mechanisms to ensure that the solutions adopted are comprehensive and measures are not duplicated;
- Ensuring reliable management of finances and control procedures;
- Improvement of forms of supervision;
- (...) intensification of on-going training and ensuring high qualifications (...)
– human resources development;
- Ensuring proper communication with the society (...).¹¹⁰

The fifth important area is performance of the obligations arising from the “right to good administration” provided for in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Article 41 thereof defines this right as an obligation to guarantee each person “the right to have his or her affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the institutions and bodies of the Union”. The right incorporates such elements of administrative culture and practice as: “the right of every person to be heard, before any individual measure which would affect him or her adversely is taken; the right of every person to have access to his or her file, while respecting the legitimate interests of confidentiality and of professional and business secrecy; the obligation of the administration to give reasons for its decisions. Furthermore, every person has the right to have the Community remedy any damage caused by its institutions or by its servants in the performance of their duties, in accordance with the general principles common to the laws of the Member States as well as the right, arising from the special nature of the Union, to write to the institutions of the Union in one of the languages of the Treaties and have an answer in the same language”.¹¹¹

In turn, Francisco Cardona,¹¹² looking from a slightly different point of view, focuses his attention on general problems encountered by the new Member States

¹¹⁰ T. R a b s k a, *op.cit.*, pp. 62-63.

¹¹¹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, adopted in December 2000, Chapter V “Citizens’ Rights”, Article 41; for a more detailed discussion of the Charter cf. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warsaw 2003.

¹¹² F. C a r d o n a, *Polska administracja publiczna i służba cywilna z perspektywy europejskiej*, [in:] A. Dębicka et al., *op.cit.*, pp. 68-74; F. Cardona is a consultant of the OECD research group dealing with public administration issues.

as regards their integration with the community administrative space, with a particular account being taken of the civil service.

Cardona mentions the “heritage of the past” and the “administrative culture” still present “in the regular functioning of state administration”.¹¹³ He classifies as such the lack of interministerial integration of the politics (as another factor determining the quality of multi-level governance) as well as reforming of public administration without any vision of a target model and without appropriate resources.¹¹⁴ The latter has resulted, on the one hand, in the issues related to the administrative reforms being dominated by the structural perspective (territorial distribution of power) and, on the other hand, in a lack of political support for the group of scientists-specialists who were the authors of the reforms.

Another serious challenge faced by the administrations of the new Member States is, according to Cardona, the necessity to improve the professional qualifications of the staff, including both administrative staff and political advisors. Shortcomings in this respect lead to a lack of trust between the political and the executive corps in administration, and to an absence of political advisors independent of political parties.

It is noteworthy that the problem of trust, seen as the mutual consent to the abidance by the commonly agreed upon rules governing the use of the public space by various entities operating within it, is the essential political binding agent (in addition to the hard tools of enforcement of the rule of law) for multi-level governance. The rule of law, understood as equality before the clearly formulated provisions of law, guaranteed to all entities by independent courts and implemented on an on-going basis by the public administration, is one of the essential conditions of efficient functioning of a state in the multi-level governance system. It guarantees internal coherence despite policy being implemented on various arenas according to different procedural rules. Importantly, however, each arena is internally homogenous, with trust and the rule of law treated as the basic principles. Hence, from this point of view the two central determinants of political culture become the following: the procedural and legal culture, and models of relationships between the political corps and the executive administration. The former is associated with the generally understood quality of law enacted by the competent bodies of the state. Detailed discussion of this issue would fall outside the scope of this Paper, yet it is worth noting that from the point of view of state governance the following factors are of top importance here: stability of regulations (the larger the number of amendments to and the shorter the period a regulation is in force, the more difficult it is to manage the state), sufficiently long period of *vacatio legis*, in particular as regards the law that directly refers to the state-citizen relationship (law enacted without haste), clarity and unambiguity of regulations, in particular those that then serve as the grounds for the issuing of administrative decisions, foreseeing the

¹¹³ *Ibidem*, p. 69.

¹¹⁴ F. Cardona calls it “politics without political guidelines”, which is a consequence of a “weak political interest in the adjustment of the state to the new needs that are emerging”.

financial consequences of the law enacted for all the entities it applies to (including both legal entities, natural persons and, for example, local self-government units) and non-abundant regulations (not every new political initiative calls for new legislation).

Therefore, while analysing the overall preparedness of administrations of the new Member States to their functioning in the system of multi-level governance in the European Union, it should be noted that membership in the EU poses challenges on two levels: the one that may be referred to as internal and the other one referred to as external.¹¹⁵ The internal level, to which the foregoing applies, encompasses, in the first place, the quality of civil service as the state's key administrative staff, which is an issue of central importance for the European Union. The quality is determined by the three factors: independence, competence and stability.¹¹⁶ From the point of view of the multi-governance model it is vital both to ensure a clear-cut distribution of tasks between these spheres and to enable their task-based co-operation. In respect of the administration of the new Member States particular attention is being drawn to three types of problems related to the internal quality of state governance. These are weak co-ordination, structural weakness resulting from insufficient stability and chaotic Europeanisation. It means that adjustment of administration to the needs arising from its functioning within the European Union is made according to an "action pattern" whereby establishment of new structures is not an effect of a planned strategy but of immediate needs, which often leads, on one hand, to a duplication of tasks and, on the other hand, to an emergence of a phenomenon referred to as a lack of ownership¹¹⁷ of a particular problem and the resulting lack of responsibility for its solution.

The external level represents the scope of administrative capacity that allows the state to effectively function within a community system. The key elements of such administrative capacity include both the quality of executive staff and the state's ability to develop its standpoint on the most crucial problems of the community policy and, then, to negotiate it with other partners. Therefore, it is vital to attach appropriate importance to the relationships within the following triangle: administration – politics (including diplomacy) – independent and professional analytical and expert potential.

The above statements have been recapitulated by Tomasz G. Grosse¹¹⁸ who compiled, based on the analysis of a situation in Poland, a list of integration problems, discussed below, encountered by an enlarged European Union. First of

¹¹⁵ Cf. J. O'Rourke, *Ocena dostosowania polskiej administracji publicznej do działania w Unii Europejskiej*, [in:] T. Mołdawa, K. A. Wojtaszczyk, M. Małeckie (eds.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warsaw 2003, pp. 53-56; the author made such conclusions as the 1st Counsellor of the Delegation of the European Commission in Poland.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 54

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 55.

¹¹⁸ T. G. Grosse, *Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej*, "Polska w Europie", no. 2(46)/2004, pp. 121-156.

all, Grosse notes that one should speak of two ways of understanding the quality of public administration in the EU Member States. The first one could be named “basic” as it relates to the guaranteeing of the state’s ability to function within the European Union, namely to the “ability to adopt the EU legal and institutional acquis and to effectively absorb European funds. It requires basic skills on the part of administrative staff, in particular knowledge of the EU languages, law and procedures”.¹¹⁹ From the point of view of a state acceding to the multi-level governance system, the other dimension of the administrative quality, which may be described as an “objective-based”, seems to be more important. It encompasses the state structures’ ability to “influence the directions of internal changes in the Union, its policies and regulation of the law in accordance with national interests”.¹²⁰ Thus, the quality of administrative staff not only affects the extent to which a state is smoothly included into the multi-level policy system but also co-decides on its ability to attain its own political objectives within the said system.

6.2. Problems encountered by the new EU Member States (on the example of Poland)

While analysing the possible impact of the EU membership on the Polish administrative system, and, in consequence, on the coherence of the community system of multi-level governance, we should consider general problems such a governance model may pose for the new Member States. What is typical of such states is the so-called unsettled political systems, that is systems characterised by a considerable flexibility of newly established institutions, combined with a rigidity of the existing governmental relations and a low level of political culture standards, and where the rules of the government’s operation are often unclear. Such phenomena are present in Central Europe and, what is more, they are being incorporated, along with systems and economic transformations, into the system of multi-level governance in the European Union.

Potential threats to the “steerability” of a post-communist state ensue, as Staniszkis notices, from the absence of a developed mechanism of reduction and accommodation of tensions and from the poor quality of meta-regulations, namely the means of combining segments of a different logic.¹²¹ The weakness of a post-communist state results from lack of uniformity of standards and rules of operation followed by the particular actors in the polity, and from absence of control and co-ordination instruments.¹²² The essence of thus formulated threats is the fact that it is the ability to create procedural and objective-based relationships (that is to agree upon and pursue the priorities) between various parts of the semi-dependent decision-making centres (political, social and economic ones) and societal self-

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 129.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ J. Staniszkis, *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001, pp. 108-134.

¹²² *Ibidem*, p. 126

organisation that determines success of the multi-level governance model. Hence, the problem consists in the negotiation of the internal logic of operation of the state which, before a stable government is built, has already been decomposing into a network governance model, where the particular segments of this system do not always recognise the necessity of submitting to uniform legal and procedural regulations. This applies to the same extent to business entities (the black economy), counter organisations, and social and political institutions (political parties). Such a situation may lead to a loss of control over political phenomena occurring in a state (loss of governability), which in turn, if there is a conflict between the particular links of the network, may spark off a crisis.

Therefore, the adjustment of a European post-communist state to the model of multi-level governance must go through different stages than the building of the entire system on the whole continent. This process in Western Europe consists in a diffusion of the state's functions and the scopes of responsibility for the public sphere with the rationale behind the operation of all the public institutions being retained and with a general consent as to the hierarchy of objectives and the internal logic of operation. The dispute between the particular segments of the multi-level system does not consist in the essence of the system's operation being called into question, but it focuses on the form of meta-regulations; it concerns the distribution of competencies between the particular actors, the scope of responsibilities, control options, distribution of budget resources and participation in the decision-making process. In post-communist countries the problem concerns the very definition of the "first principle" of power as well as its essence and role in the governing process, and the scope of control over the phenomena occurring within the public sphere. In a situation where well-developed instruments of a uniform political system that would be able to generate hierarchised priorities are absent, inclusion into the supranational model of multi-level governance (European Union), unquestioned by a vast majority of its participants, may lead to a complete loss of the state's internal stability.

What guarantees a success in politics on the whole continent and appears to be the right path of evolution of the community political system, does not provide any guarantee of a simultaneous success in the particular Member States. The quality of membership in the European Union depends, first of all, on the internal steerability of state. The problem faced by such countries as Poland is to find a way of a radical transformation of the logic of operation of state institutions, which, while leading to a compatibility with other partners in the European politics, would at the same time not leave Poland defenceless to external and internal crises. The model of multi-level governance offers such an opportunity, provided that the state has already regained its basic stability of institutions and procedures, i.e. that has found its political rationality.

Post-communist states are not doomed to die out as a result of their inclusion in the system of multi-level governance. However, their success is contingent upon the following: rebuilding of their strong position as regards the state's basic functions (rules of law, safety) and the ability to introduce the principles of governance,

described above, to those areas of life that are associated with the social function (health care, social welfare, etc.). Any attempts to retain the state's strength by means of a "re-nationalisation" of the market and the social sphere are doomed to failure as in a situation where economy is going out of control (as a result of a globalisation) the state remains overburdened with costs which it then unsuccessfully tries to reduce by hybrid entities improperly combining quasi-market pattern with political control (government agencies). The prerequisites for a successful operation of a post-communist state within the new European politics also include the establishment, through a proper selection of staff and structural transformation, of an efficient and effective public administration that would be able to be included into the European administrative space.

While becoming a part of the multi-level governance system (as the model for the European Union), post-communist states are offered an opportunity to modernise their systems, which should be taken advantage of in the manner dictated by their *raison d'état*.

The post-communist type of multi-level governance has various consequences for the public administration in these states. Some of them are of a general type, whereas other concern detailed issues.

In general, bureaucracy in the post-communist states (such as Poland) today faces a serious challenge related to its inclusion into the "single administrative space" of the European Union, as described earlier, and submission to the process of Europeanisation, which may result in an asymmetry of rationality already within the state's administrative subsystem.

This threat is even more serious if a wide array of negative factors is present.

Firstly, material gaps in the institutionalised bridges intended to combine different networks within bureaucracy can be noticed, which results in the state being considerably susceptible to the impact of unforeseen circumstances, which manifests itself in upheavals and crises. Examples include problems encountered by the administration when faced with natural disasters or a potential threat of terrorism. In this respect we speak of three types of problems. The first one is the unclear distribution of competencies within the bureaucratic system at the government level, the second one – lack of proper co-operation between the government and self-government structures both in the area of strategic planning (e.g. of regional development) and actions to ensure security, and the third one – organisational shortcomings in the area of civil and public-private partnership.

The second type of negative factors present in post-communist bureaucracy is the ill-performed role of regulatory bodies and quasi-market agencies. One of the aspects of such a phenomenon is over-regulation resulting from the activities of the former and unclear rules of operation of the latter. At the same time the most important regulatory and inspection bodies, that is the core of the state's administration, responsible for the citizens' safety (veterinary, pharmaceutical, sanitary and other inspections), do not seem to have a sufficiently solid basis for their activities.

The third negative factor is the increasing ineffectiveness of the administration, which encourages corruption. This is a consequence of the following: concentration of power in the hands of particular officials who are relatively free to make arbitrary decisions, which results from an ill quality of legislation, independent decision-making (no co-participation in the decision-making process) in areas of considerable relevance for the parties to the proceedings (customs administration, building permits), decision-making arbitrariness in government agencies carrying out public procurement and in tax administration, crisis in the documentation procedures manifesting itself in non-compliance with the formal requirements of bureaucracy operation, weakness of external control and assessment as stimulating factors, and insufficient importance attached to the work and responsibilities of the particular officials.¹²³

In this context, inclusion of post-communist bureaucracy into a supranational system poses serious challenge, which may bring effects that are difficult to foresee. Along with the emergence of new tasks of the public government, the way the administration functions should change as well. This is not intended to consist in an adoption of certain imposed “European standards”, but in the taking over of new tasks. A proper performance thereof will determine not only the individual success of Poland (e.g. in the area of absorption of EC funds), but also the success of the community policy in Europe as a whole (e.g. safety of products on the single market will depend on the quality of Polish certification institutions). It should be remembered, though, that the scale of everyday contacts and areas of co-operation on various levels of administration between Poland and its currently remote partners, such as Portugal, will increase considerably.

6.3. Internal factors

The foregoing list could be supplemented with factors identified in the area of bureaucracy in Poland, which reduce administrative effectiveness and substantially impede attainment of the objectives set by multi-level governance.

These problems can be classified into several groups:

- Problems related to the model of change,
- Problems related to the administrative culture,
- Structural problems, and
- Leadership problems.¹²⁴

In his analysis of models of change, T. G. Grosse distinguishes between two types thereof: reform rush (characterised by changes being introduced in haste and without due consideration of their long-term consequences and societal costs) and reforming through crisis (changes are postponed until a crisis situation develops, pressure exerted by international institutions which demand introduction of such

¹²³ Cf. Report of the Supreme Auditing Chamber, *Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych NIK*, Warsaw 2000.

¹²⁴ Cf. T. G. Grosse, op. cit., p. 138 et seq.

changes is growing and the government is granted consent by some mass media and the public to perform the necessary reforms). At the same time, a major part of reforms was implemented through the imitative or coercive channel of Europeanisation and the changes were not deeply ingrained. As Grosse argues, “many state institutions introduce amendments to the national legislation thus adjusting it to the European norms, draw up documentation for the purposes related to the EU policies, change their organisational structures, etc. Such actions, however, do not change the essential traits of the organisational culture of the Polish administration”.¹²⁵

Another important internal factor is the model of administrative culture. The key barriers in this area include: inheritance of real socialism with its anti-effective organisation, a still noticeable trend to make the state’s structures dependent on a political party or pathologisation of the relationships between politicians and the economy.

The central structural problem, related to insufficient coordination instruments, is rejection of the inheritance of the centralist system, this being the consequence of a “ministry-based” organisational model. “This creates favourable environment for reasonable actions only within the scope of the particular segments and in a short-time perspective. Sometimes the only reasonable action is the one dictated by the interest of a particular group of bureaucrats and the desire to retain organisational powers. Simultaneously, an excessively sector-based approach provokes conflicts between various parts of administration and results in a decreasing steerability and compatibility of the system as a whole”.¹²⁶

Finally, the last problem is the lack of leadership and problems related to the quality of decisions taken in the Polish administration. The latter results, inter alia, from a reluctance on the part of mid-level administration to assume responsibility and make decisions independently as well as from insufficient ability to plan one’s own work and make use of the organisational resources and from the limited skills of the office staff in the area of strategic planning.

Therefore, the most important elements indispensable for the transformation of the Polish public administration in the context of the European Union, listed by Grzegorz Rydlewski, are “all the solutions leading in administration to:

- Qualitative changes to the relationships between politics and administration (...);
- Increased importance of the subsidiarity principle (...);
- Implementation of the principle of a primacy of the territorial consolidation over the system of industry-based divisions (decentralisation of decisions, tasks and resources, and limitation of the extent of unconsolidated administration);
- (...)

¹²⁵ *Ibidem.*

¹²⁶ *Ibidem.*, p. 142.

- Increased transparency of activities and access to public information (...);
- Replacement of hierarchical relationships (both within and between the particular institutional structures) with horizontal network links of various types; (author's emphasis)
- Departure from quantitative criteria in assessment and management systems in favour of qualitative ones;
- Exploitation of opportunities offered by and avoidance of risks related to the revolution in information technology (e-administration);
- Incorporation of social dialogue mechanisms into the process of important decision-making (...);
- Making use of the potential of non-governmental organisations in the performance of public administration's tasks (...); and
- Guaranteed maintenance of the necessary ethical level of administration staff".¹²⁷

6.4. Institutional models for Poland

The problems outlined above should be translated into organisational and institutional issues in order to provide the necessary instruments to follow the policy guidelines. Therefore, the Polish public administration (at the government level) should satisfy the criteria of:

- Administration that supports political leadership, whose aim is to formulate the priorities of the Polish policy within the European Union, guarantee Poland's full participation in the debate on the shape of the community policy and ensure that the state is capable of prompt strategic reacting to the events taking place in the European integration process;
- Administration that supports partnership, whose task is to build internal procedural bridges between various actors on the public scene, who carry out some of their activities also at the community forum, in order to establish a relatively wide, dispersed but co-ordinated system of co-operation;
- Administration that ensures representation of Polish interests and is closer to traditional diplomacy, yet, at the same time, should take account of the specificity of the community political system;
- Administration that co-ordinates and facilitates horizontal co-ordination within the public administration subsystem in Poland;
- Administration that provides services and bureaucracy's support for the operation of the state's institutions.

The institutional models presented below correspond to the four "ideal types". A choice between any of them will be the result of general political decisions, which depend on the overall government's objectives and the internal coalition dynamics.

¹²⁷ G. R y d l e w s k i, *Europeizacja polskiej administracji publicznej*, [in:] T. Mołdawa et al. (eds.), *Administracja publiczna...*, pp. 39-40.

The models differ, first of all, in the location of the central co-ordinating unit. Each of them is of a postulative nature since today's institutional shape of the administration supporting European integration in Poland could be only referred to as a "model of chaotic order", which brings about a number of negative phenomena such as the progressing unsteerability,

antinomic nature of decision-making processes, failure to recognise the importance of issues related to network systems, and the absence of self-regulating mechanisms within the existing networks.

The postulative models could be described in brief as follows:

- a) "PM-centred model" – based on the predominant role played by the office of the Prime Minister (Office of the President of the Council of Ministers) as the core centre for the administration supporting integration; this would imply dissolution of the existing Office of the Committee for European Integration and taking over of some of its assets by the extended Office of the President of the Council of Ministers;
- b) "Diplomatic model" – based on the predominant role played by the Ministry of Foreign Affairs; in this case the Office of the Committee for European Integration would be subordinated to or incorporated in the Ministry of Foreign Affairs (following a prior dissolution of duplicating structures);
- c) "Specialist model" – involving the existence of a separate office responsible exclusively for the community policy, namely of the Ministry of European Affairs established on the basis of the existing Office of the Committee for European Integration and reinforced in terms of staff, prestige and organisation;
- d) "Distributed model" – involving the indispensable multi-entity pattern in the community policy, with the existing Office of the Committee for European Integration playing the co-ordinating and supporting role.

In order to establish the target model proposed, one should carry out at least a rough analysis of the options presented to identify the advantages and disadvantages of each of them.

PM-centred model

Advantages:

- a) Clear leadership,
- b) Prime Minister's political accountability,
- c) Emphasis on the central role and special position of the community policy,
- d) Co-ordination and representation by the Prime Minister.

Disadvantages:

- a) Predominant role of the Office of the President of the Council of Ministers and excessive organisational structures,
- a) Necessity to build new administrative structures,
- b) Loss of memory of the existing action paths,
- c) Political domination by the Prime Minister.

Diplomatic model

Advantages:

- a) Coherence of the European policy and foreign policy as such,
- b) Distribution of responsibilities within a government coalition,
- c) Capitalising on the experience gained so far,
- d) Liquidation of the Office of the Committee for European Integration as a separate office.

Disadvantages:

- a) Staff shortages in the Ministry of Foreign Affairs and its widely known organisational incapacity,
- b) European policy understanding dominated by long-serving diplomacy bureaucrats,
- c) Powerful reinforcement of the Ministry of Foreign Affairs

Specialist model

Advantages:

- a) Emphasis on the unique nature of the European policy,
- b) Making use of the existing good practices,
- c) The smallest extent of changes, i.e. of re-organisation chaos,
- d) Political accountability of the constitutional Minister of European Affairs,
- e) Chance for efficient co-ordination.

Disadvantages:

- a) Excessive administrative structures,
- b) Weak (equal) position of the Minister of European Affairs vis-?-vis other members of government,
- c) Insufficient power to mobilise and enforce necessary co-operation,
- d) Evaluation of the experience gained so far, revealing the incapacity of the Office of the Committee for European Integration.

Distributed model

Advantages:

- a) Exploitation of the potential of distributed knowledge,
- b) Making use of the administrative network,
- c) Possibility to delegate powers,
- d) Improved distribution of work within the central administration.

Disadvantages:

- a) Chaos if there is no control,
- b) Co-ordination problems,
- c) Information flow problems,
- d) No clear leadership.

In practice, establishment of the appropriate system of administration supporting integration should therefore combine elements of each of the above-described “ideal types” depending on the types of tasks the administration is intended to carry out.

Hence, the target model (namely the most adequate solution) could be as follows:

Leadership	PM-centred model
Partnership	PM-centred model / specialist model
Representation	Diplomatic model / specialist model
Co-ordination	Distributed model

In practice, this would simply:

- a) Considerable strengthening of the position of the Prime Minister and his or her office as regards the European policy programming, and establishment of a special analysis centre;
- b) Clear-cut distribution of tasks between the traditional diplomacy and the community policy in two options: with institutional division into the Minister of Foreign Affairs and the Minister of European Affairs or with these institutions being combined into one (which would involve liquidation of the Office of the Committee for European Integration) and an internal distribution of functions; and
- c) Bringing about the establishment of an independent co-ordinating network based on the special corps of officials.

Conclusions

The problem of multi-level governance, discussed herein, as a model of community policy within the European Union and its consequences for further enlargement, has been also discussed in the specialist literature related to the “old” Europe, yet, the discussions, though important, were usually narrowed down to an analysis of a particular issue.¹²⁸ Exceptions include the text by Gilles Bertrand and Anna Michalski¹²⁹ published in the volume discussing the challenges to the future model of governance of the European Union. The authors identify, from their point of view, four principal problems for that model from the perspective of the year 2010:

- **Increasing diversity;**

Diversity poses two types of challenges to the community governance. First of all it will require a more efficient use of resources as well as a stricter definition of the community policies’ goals; and, at the same time, “demand a higher degree of understanding and flexibility in regard to the context in which policies will be applied”.¹³⁰ This may apply either exclusively to the manner in which the goals are pursued or, directly, to the regulatory flexibility following different standards. Such a process of a, so to speak, “contextualisation” of community policies may be regarded as one of the key traits of the multi-level nature of governance in an enlarged European Union, based on distributed governance with a participation by a number of entities operating in various segments of the polity, which, at the same time, would exert growing pressure on the appropriate system of control of the community policies’ effectiveness. Important elements of diversity management will be also other administration techniques, such as partnerships and networks. The key to such governance is the establishment of the “borderline conditions”. From this perspective, the task the European Union has to carry out could be defined as “not to seek homogenisation in a larger EU, nor to fall back on national solutions for implementation, but rather to determine the tolerance threshold of diversity in application, above which trust between Member States will erode and threaten entire sectors of EU policy”.¹³¹

¹²⁸ For an example of this see an interesting analysis by D. Bailey, L. De Propriis, *A Bridge Too Phare ? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in Candidate Countries*, “Journal of Common Market Studies”, vol. 42/2004, no. 1, pp. 11-98.

¹²⁹ G. Bertrand, A. Michalski, *Some reflections on governance in the European Union*, [in:] O. De Schutter, N. Lebessis, J. Paterson (eds.), *Governance in the European Union...*, p. 253 et seq.

¹³⁰ *Ibidem*.

¹³¹ *Ibidem*.

- **Participation requiring extensive consultation;**

Governance of the new Union should also require an active search for partners for the policy. The idea behind such activation of partnership is to support groups (entities) which are weakly organised and encourage establishment of co-operation and pressure groups and creation of deliberative fora. Carrying out of a policy on the community level should be transparent and open, and stimulate external entities to consult projects.

- **Introduction of flexibility through objective-based governance;**

This primarily consists in the introduction of indicators of implementation and enforcement of the community law and policies that would measure “the capacity of new measures to achieve over-riding objectives and could therefore allow for a wider scope of variation as to the actual form of implementation of detailed legislation”¹³².

- **Obtaining societal support;**

It is vital to create various fora on which social trust could be built; among them special importance should be attached to networks. It should be remembered, though, that such networks should not “replace parliamentary bodies but rather complement them or, in technical areas, contribute to a deeper understanding of the various issues at stake”.¹³³

As it can be easily noticed, the challenges described above and identified by analysts working for the European Commission do not exhaust the list of problems an enlarged European Union is facing.

This Paper has been intended to present a broader context of the management of the European integration process according to the new governance model based on multi-level way of policy-making, which is the key problem for the coherence of the community political system. Such a challenge has its origins in two sources. Firstly, internal factors affecting public administration in new Member States (shown on the example of the administration in Poland) result in the process of its Europeanisation, necessary for the establishment of an efficient system of multi-level governance taking account of community co-administration, being conducted in a way which does not guarantee compatibility of the system as a whole. Secondly, harmonisation pressures on the systems of the new Member States lead only to a fragmentary and forced modernisation thereof.

As a result of these two processes, the sequence of change is distorted (new solutions are being introduced, whereas the same ones were incorporated in the administrations of the Member States of the “old” EU in the course of stable and long-term transformations supported by the changing administrative culture, which acted as the “reform’s buffer”) and the path dependence, based on the retaining of old structures and forms of activity of the administration in areas not exposed to direct integration pressure, is strengthened.

¹³² *Ibidem.*

¹³³ *Ibidem.*

In consequence of such a situation the emerging system fails to satisfy the requirements of an efficient model of multi-level governance and requires urgent consideration of its overall transformation according to a coherent pattern. However, there are adverse political conditions for the carrying out of such a comprehensive reform, both on the community (institutional and conceptual weakness, which manifested itself most visibly in the rejection of the Constitution for Europe) and the national level (an attempt to defend the traditional nature of the Westphalian state). It is high time, however, that a brave step was taken to make the European Union not only a unique, but also an effective and internally harmonious system.¹³⁴

¹³⁴ Cf. J. Olsen, *Reforming European Institutions of Governance*, "Journal of Common Market Studies", vol. 40/2002, no. 4, pp. 581-602.

List of references

Books:

1. Antoszewski A., Herbut R. (eds.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 1997
2. Bache I., Flinders M. (eds.), *Multi-Level Governance*, Oxford 2004
3. Bell D., *The Coming of Post-industrial Society*, New York 1973
4. Bernard N., *Multilevel Governance in the European Union*, The Hague – London – New York 2002
5. Biernat T., *Wspólnota prawa. O osobliwościach systemu europejskiego*, Toruń 2002
6. Börzel T.A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC 2000/56, Florence 2000
7. Cafruny A., Rosenthal G. (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder 1993
8. Clegg S., *Modern Organizations. Organization Studies in the Postmodern World*, London 1990
9. Czada R., Windhoff-Heritier A. (eds.), *Political Choice – Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt am Main, 1991
10. Dębicka A., Dmochowski M., Kudrycka B. (eds.), *Profesjonalizm w administracji publicznej*, Białystok 2004
11. Dudzik S. (ed.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Cracow 2005
12. Dunleavy P., Gamble A., Holliday I., Peele G. (eds.), *Developments in British Politics*, London 2000
13. Featherstone K., Radaelli C.M. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003
14. Ferens A., Macek I. (eds.), *Administracja i polityka. Administracja publiczna w procesie przemian*, Wrocław 2002
15. Fox C.J., Miller T.H., *Postmodern Public Administration: towards discourse*, London 1995
16. Hayward J., Menon A. (eds.), *Governing Europe*, Oxford 2003
17. Holsti K.J., *International politics. A Framework for Analysis*, 1995
18. Hooghe L., Marks G., *Multi-Level Governance and European Integration*, London/New York/Boulder/Oxford 2001
19. Jessop B., *The Future of Capitalist State*, Cambridge 2002

20. Keohane R.O., *After Hegemony*, 1984
21. Kieżun W., Kubin J. (eds.), *Dobre państwo*, Warsaw 2004
22. Kjaer A.M., *Governance*, Cambridge 2004
23. Kooiman J. (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London-Newbury Park-New Delhi 1993
24. Kooiman J., Eliassen K.A.(eds.), *Managing Public Organizations. Lessons from Contemporary European Experience*, London-Beverly Hills-Newbury Park-New Delhi 1987
25. Kohler – Koch B., Eising R. (eds.), *The transformation of Governance in the EU*, London 1999
26. Koźuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Warsaw 2004
27. Kreijen G. et al. (eds.), *State, Sovereignty and International Governance*, Oxford 2002
28. Kremenyuk V. (ed.), *International Negotiations, Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco 1991
29. Laffan B., O'Donnell R., Smith M., *Europe's Experimental Union*, London/New York, 2000
30. Lijphart A., *Democracy in Plural Societies: Comparative Exploration*, New Haven 1977
31. Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven 1984
32. Little R., Smith M. (eds.), *Perspectives on World Politics*, 1991
33. Majone G., *Regulating Europe*, London 1996
34. Majone G., *The European Community: an "independent fourth branch of government"*, EUI Working Paper SPS93/9, Florence 1993
35. Marsh D., Rhodes R.A.W., *Policy Networks in British Government*, Oxford 1992
36. Marsh D., *Problems in Policy Network Analysis*, Birmingham 1996
37. Marks G. et al. (eds.), *Governance in the European Union*, 1996
38. Moldawa T., Wojtaszczyk K.A., Małecki M. (eds.), *Administracja publiczna w procesie dostosowywania państwa do Unii Europejskiej*, Warsaw 2003
39. OECD: *Ministerial Symposium on the Future of the Public Services*, Paris 1996
40. OECD, *Governance in the 21st Century*, Paris 2001
41. OECD, *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*, Paris 2002
42. Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, Reading 1992
43. Pestoff, V.A., *Beyond the Market and State – Social Enterprises and civil democracy in a welfare society*, Aldershot, 1998
44. Peters B. Guy, Pierre J., *Governance, Politics and the State*, Houndmills 2000
45. Pierre J.(ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford 2000

46. Rhodes R.A.W., *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham (Phil.) 1997
47. Rhodes R.A.W., *Towards a Postmodern Public Administration: Epoch, Epistemology or Narrative?*, Jean Monnet Chair Papers 33, EUI, Florence 1995
48. De Schutter O., Lebessis N., Paterson J. (eds.), *Governance in the European Union*, Luxembourg, 2001
49. Staniszki J., *Postkomunizm. Próba opisu*, Gdańsk 2001
50. Staniszki J., *Władza globalizacji*, Warsaw 2003
51. Szczerski K., *Porządki biurokratyczne*, Cracow 2004
52. Verheijen T., Coombes D. (eds.), *Innovation in Public Management*, Cheltenham 1998
53. Wilks S., Wright M. (eds.), *Comparative Government Industry Relations*, Oxford, 1987
54. Wiszniewski R. (ed.), *Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna*, Wrocław 2005

Papers:

1. Albert M., *Governance and democracy in European systems: on systems theory and European integration*, "Review of International Studies", no. 28/2002
2. Bailey D., De Propriis L., *A Bridge Too Far? EU Pre-Accession Aid and Capacity-Building in Candidate Countries*, "Journal of Common Market Studies", vol. 42/2004, no. 1
3. Bomberg E., Peterson J., *European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities*, "Political Studies", vol. XLVI/1998
4. Grosse T.G., *Polska administracja wobec wyzwań członkostwa w Unii Europejskiej*, „Polska w Europie”, no. 2(46)/2004
5. Hix S., *The study of the European Union II: the "new governance" agenda and its rival*, "Journal of European Public Policy" 5/1 March 1998
6. Hood Ch., *Emerging Issues in Public Administration*, "Public Administration", no. 73/1995
7. Hooghe L., Marks G., *Unravelling the Central State, But How?*, "American Political Science Review", vol. 97/2003, no.2
8. Jachtenfuchs M., *Democracy and Governance in the European Union*, "European Integration On-Line Papers", www.eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a
9. Jachtenfuchs M., *The Governance Approach to European Integration*, "Journal of Common Market Studies", vol. 39, no. 2
10. Jeffery Ch., *Sub-national mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?*, "Journal of Common Market Studies", vol. 38, no. 1, March 2000

11. Lane L.M., *Individualism, civic virtue and public administration*, "Administration and Society" vol. 20, no. 1, 1994
12. Loughlin J., *The "Transformation" of Governance: New Directions in Policy and Politics*, "Australian Journal of Politics and History", vol. 50, no. 1, 2004
13. Majone G., *The rise of regulatory state in Europe*, "West European Politics" 17/1994
14. Majone G., *Europe's "Democratic Deficit": The Question of Standards*, "European Law Journal", vol. 4, no. 1 March 1998
15. Matheson A., *Modernizacja sektora publicznego: Nowy program*, "Służba Cywilna", no. 7, 2003/2004
16. Moravcsik A., *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, "Journal of Common Market Studies", vol. 31, no. 4, December 1993
17. Müller W., Wright V.(eds.) *The State in Western Europe. Retreat or Redefinition?* "Special Issue of West European Politics", vol. 17, no. 3, 1994
18. Newman J., Barnes M., Sullivan H., Knops A., *Public Participation and Collaborative Governance*, "Journal of Social Policy", vol. 33, no. 2/2004
19. Neyer J., *Discourse and Order in the EU: A Deliberative Approach to Multilevel Governance*, "Journal of Common Market Studies", vol. 41/2003, no. 4
20. Olsen J., *Reforming European Institutions of Governance*, "Journal of Common Market Studies", vol. 40/2002, no. 4
21. Reinicke W.H., *Global Public Policy*, "Foreign Affairs", no. 76/1997
22. Reinicke W.H., *The Other World Wide Web: Global Public Policy Networks*, "Foreign Policy", no. 117/1999-2000.
23. Rhodes R.A.W., *The Hollowing Out of the State*, "Political Quarterly", no. 65/1994
24. Rosenau J.N., *Governance in the Twenty-Fist Century*, "Global Governance", vol. I, no. 1
25. Ruggie G., *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, [in:] "International Organization", vol. 47, no. 1 (Winter 1993)
26. Schout A., Jordan A., *Coordinated European Governance: self-organizing or centrally steered?*, "Public Administration", vol. 83, no. 1/2005
27. Töller A.E., *The Europeanization of Public Policies – Understanding Idiosyncratic Mechanisms and Contingent Results*, "European Integration online Papers (EIoP)", vol. 8 (2004), no. 9; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-000a.htm>
28. Trondal J., *Two Worlds of Europeanisation – Unpacking Models of Government Innovation and Transgovernmental Imitation*, "European Integration online Papers (EIoP)", vol. 9 (2005), no. 1; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-001a.htm>

O Autorze

dr Krzysztof Szczerski (1973), politolog, pracownik naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego i Wyższej Szkoły Biznesu – NLU, od września 2005 wicedyrektor Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, specjalizuje się w zagadnieniach integracji europejskiej i administracji publicznej, autor m.in. książek: *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka* (Kraków 2003), *Wybór Europy* (Kraków 2003), *Porządki biurokratyczne* (Kraków 2004), stypendysta m.in. Fundacji na rzecz Nauki Polskiej oraz Fundacji Roberta Schumana (Luksemburg), Summer Fellow w Europejskim Instytucie Uniwersyteckim (2005) w ramach Laboratorium Badawczego w Centrum Europejskim Natolin.

About the Author

Krzysztof Szczerski (1973), Ph.D., a political scientist, academic teacher at the Jagiellonian University of Cracow and the National-Louis University (NLU), since September 2005 Vice-Director of the Institute of Political Sciences and International Relations at the Jagiellonian University, specialises in issues related to the European integration and public administration, author of such books as: *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka* (Cracow 2003), *Wybór Europy* (Cracow 2003), *Porządki biurokratyczne* (Cracow 2004), visiting researcher of, inter alia, the Foundation for Polish Science and the Robert Schuman Foundation (Luxembourg), Summer Fellow at the European University Institute (2005) under the Research Laboratory project of the European Centre Natolin.