



Krzysztof TOMASZEWSKI*

Zarządzanie wielopoziomowe w polityce energetycznej Unii Europejskiej

STRESZCZENIE: Artykuł prezentuje analizę problematyki zarządzania wielopoziomowego na przykładzie polityki energetycznej Unii Europejskiej. Proces integracji w Europie Zachodniej stanowi złożone zjawisko polityczne, społeczne i gospodarcze. Odpowiednie zarządzanie złożoną strukturą UE jest zarówno próbą skuteczności procesu integracji, jak również ważnym wyzwaniem, od którego zależy przyszłość projektu integracyjnego. Polityka energetyczna stanowi interesujące studium przypadku, na bazie którego można doskonale zaobserwować zarówno możliwości, jakie oferuje model *multi-level governance* dla jej skutecznego prowadzenia, jak również podstawowe trudności w jego praktycznym wdrażaniu. Celem artykułu jest pokazanie, iż koncepcja wielopoziomowego zarządzania mogłaby być bardziej efektywnie realizowana w polityce energetycznej UE, ale są ku temu różnorodne ograniczenia.

SŁOWA KLUCZOWE: polityka energetyczna, Unia Europejska, zarządzanie wielopoziomowe, integracja europejska, demokracja

Wprowadzenie

Unia Europejska to złożona organizacja, na którą składają się: regulacje prawne, normy zwyczajowe, procedury podejmowania decyzji oraz system instytucjonalny i relacje zachodzące między

* Dr hab. – Instytut Nauk Politycznych, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych, Uniwersytet Warszawski; e-mail: k.tomaszewski3@uw.edu.pl

dzy poszczególnymi uczestnikami procesów politycznych. Efektywne działanie takiej struktury wymaga odpowiedniego zorganizowania mechanizmów współpracy, aby uzyskać maksymalne efekty, zgodne z deklarowanymi celami. Osiągnięcie wysokiej sprawności byłoby stosunkowo łatwe do uzyskania poprzez pełne uwspólnotowanie wszystkich działań w ramach procesu integracji oraz poprzez rezygnację z metody międzyrządowej. Takie radykalne rozwiązanie wydaje się jednak bardzo mało prawdopodobne do przyjęcia przez państwa członkowskie, zwłaszcza współcześnie, kiedy od kilku lat coraz silniej dochodzą do głosu partykularyzmy narodowe. Przejawem tego rodzaju tendencji jest chociażby wystąpienie Wielkiej Brytanii ze struktur UE, czyli Brexit.

Innym rozwiązaniem, znacznie bardziej realnym, zmierzającym do usprawnienia procesu integracji wydaje się zastosowanie podejścia *multi-level governance* (dalej także jako MLG) w zarządzaniu Unii Europejskiej, w szczególności w odniesieniu do polityki energetycznej realizowanej w wymiarze unijnym. Podejście to opiera się na założeniu, że Unia jest konstrukcją, na którą składa się wiele poziomów decyzyjnych. Powinny one ze sobą efektywnie współdziałać (Hooghe 1995).

Zarządzanie wielopoziomowe jest postrzegane w nauce na dwa sposoby. Pierwsze rozumienie sprowadza je do kategorii tzw. teorii szczegółowej, wykorzystywanej powszechnie w studiach europejskich, jako narzędzie analityczne służące weryfikacji mechanizmów zarządzania w Unii Europejskiej. W drugim rozumieniu „zarządzanie wielopoziomowe” stanowi swoiste *modus operandi*, które UE wykorzystuje w odniesieniu do sposobu realizacji celów traktatowych. Zgodnie z założeniami koncepcji wielopoziomowości proces integracji ma przebiegać sprawniej, mechanizmy polityczne mają funkcjonować bardziej harmonijnie, a poszczególni uczestnicy systemu politycznego mają poczuć się rzeczywistymi decydentami w systemie wypracowywania decyzji politycznych.

Reasumując, *multi-level governance* w niniejszym tekście będzie analizowane nie w kategoriach podejścia metodologicznego do studiów nad integracją europejską, ale przede wszystkim, jako pewien sposób organizowania Unii Europejskiej, swoisty postulat, u źródła którego znajduje się potrzeba demokratyzowania procesu integracji europejskiej oraz zmniejszenia deficytu demokratycznego UE. Celem artykułu jest próba zweryfikowania, w jakim stopniu mechanizm zarządzania wielopoziomowego odnosi się do europejskiej polityki energetycznej. Czy mechanizm ten, tak promowany przez Komisję Europejską, poczynawszy od opublikowania w 2001 roku Białej Księgi *Zarządzanie w Europie* może być skutecznie wykorzystany w tych dziedzinach, gdzie państwa członkowskie widzą swój strategiczny interes i *raison d'être* w zakresie bezpieczeństwa narodowego? (Martin 1990).

Mając na uwadze powyższe cele badawcze, można sformułować następującą hipotezę: Unia Europejska mimo pozytywnego stanowiska państw członkowskich wobec koncepcji zarządzania wielopoziomowego nie wykorzystuje w pełni możliwości, jakie model ten oferuje w odniesieniu do tworzenia i zarządzania polityką energetyczną.

Zagadnienie zarządzania wielopoziomowego jest przedmiotem bardzo licznych i zróżnicowanych analiz, zarówno w Polsce, jak i za granicą. Wśród polskich naukowców, którzy z sukcesem eksplorują to zagadnienie należałoby wymienić: Ruskowskiego, Czaputowicza, Rothert. Prezentowane przez wymienionych autorów prace przyczyniają się do lepszego zrozumienia

teorii zarządzania wielopoziomowego w obszarze nauk społecznych, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania Unii Europejskiej.

Jednocześnie w literaturze zagranicznej na uwagę zasługują autorzy pracujący w trzech zasadniczych obszarach analizy: a) *stricte* politologiczny wymiar wielopoziomowości (Mayntz, Scharpf, Gaudin), b) koncepcja MLG jako narzędzie studiów nad integrację europejską (Georgakakis, Lassalle, Schmitter) oraz c) analiza praktyczna koncepcji wielopoziomowości w systemie politycznym Unii Europejskiej (Marks, Hooghe, Bache, Flinders). Oczywiście, zarysowane podziały mają charakter dość umowny, niemniej jednak analiza treści naukowych wymienionych powyżej badaczy pozwala na takie ich sklasyfikowanie.

Niniejszy rozdział wpisuje się – z racji prezentowanej problematyki – w trzeci nurt analityczny, czyli praktyczne studia nad koncepcją wielopoziomowości w Unii Europejskiej. W kontekście realizowanych celów badawczych wykorzystana zostanie metoda systemowa, która sprzyja kompleksowemu i analitycznemu spojrzeniu na problemy funkcjonowania Unii Europejskiej.

1. Koncepcja *multi-level governance* jako narzędzie wzmocnienia efektywności UE

Podjęcie działań w kierunku zwiększenia skuteczności procesu integracji stanowi kluczowy czynnik decydujący o przyszłości Unii Europejskiej. Poszukiwanie odpowiednich form zarządzania stało się zatem naturalnym wyzwaniem dla europejskich elit politycznych (Rydlewski 2011). Było to o tyle istotne, iż Unia Europejska, aby się dalej rozwijać, musiała stawiać czoła nowym wyzwaniom, wśród których Scott i Trubek (2002) wymieniają przede wszystkim:

- ◆ wzrastającą złożoność zagadnień, które znalazły się w gestii Unii Europejskiej, co wymagało podjęcia nowych rozwiązań politycznych;
- ◆ kryzys tradycyjnej administracji i rządu;
- ◆ złożoność podziału kompetencji między poziomem krajowym a ponadnarodowym;
- ◆ potrzebę skuteczniejszej legitymizacji działań Unii, zwłaszcza w odniesieniu do sfery tworzenia prawa z udziałem obywateli.

Zarządzanie w Unii Europejskiej powinno zatem koncentrować się nie tyle na samym demokratyzowaniu sposobów prowadzenia polityki, ale przede wszystkim powinno uwzględniać funkcjonalne sposoby rozwiązywania problemów, które wynikają ze współistnienia różnych aktorów zbiorowych wyrażających odmienne dążenia i oczekiwania (Benz i Papadopoulos 2006).

Wybór modelu *multi-level governance* stanowi odpowiedź na problemy deficytu demokratycznego w Unii Europejskiej i pozwala skuteczniej legitymizować jej działania. Szczególnie istotne wydaje się przede wszystkim włączenie w procesy rządzenia podmiotów działających na różnych poziomach władzy poprzez zapewnienie ich przedstawicielom możliwości oddziaływania na procesy decyzyjne (Komitet Regionów 2009).

Włączenie to nie ma charakteru elitarnego i oznacza możliwość uczestniczenia zróżnicowanych aktorów w procesach decyzyjnych, jednak pod pewnymi warunkami. Podstawową kwestią jest poziom zorganizowania tych aktorów, co przekłada się na realne możliwości oddziaływania politycznego. Model MLG stwarza zatem możliwość wpływu na procesy polityczne, ale jest to znacznie łatwiejsze w przypadku, gdy zainteresowane podmioty potrafią się skutecznie zorganizować i występować kolektywnie jako spójna koalicja interesów (Pierre i Peters 2000). Od tego uzależniony jest *de facto* ich potencjał oddziaływania na ostateczny kształt podejmowanych przedsięwzięć. Taka sytuacja może wydawać się niekorzystna z demokratycznego punktu widzenia, bowiem oznacza, iż teoretycznie pomijane są interesy podmiotów, które nie są w stanie się zorganizować. Niemniej jednak, z punktu widzenia efektywności rządzenia taki mechanizm wydaje się uzasadniony, bowiem zabezpiecza on system przed całkowitym paraliżem procesów decyzyjnych. W praktyce najsilniejszymi graczami, którzy mogą blokować podejmowanie decyzji są państwa członkowskie. Jednak w ich interesie jest raczej poszukiwanie konstruktywnych rozwiązań, aniżeli torpedowanie działań Unii poprzez obstrukcję.

Kolejnym elementem, który należy zaakcentować, jest fakt, iż realizowanie polityki z udziałem podmiotów reprezentujących zróżnicowane interesy stanowi odzwierciedlenie złożoności struktury politycznej Unii Europejskiej oraz wskazuje na pluralistyczny charakter europejskiej demokracji (Szałek 2013). Celem polityki prowadzonej w ten sposób jest, przede wszystkim, poszukiwanie rozwiązań konkretnych problemów oraz odpowiadanie na konkretne zapotrzebowanie zgłaszane ze strony aktorów uczestniczących w polityce rozumianej jako zarządzanie sprawami publicznymi (Leca 1996). Jak wskazuje Schmidt (2010), polityka europejska jest przykładem działania technokratycznego, zorientowanego przede wszystkim na cele i ich osiągnięcie. Charakteryzuje ją jako „politykę bez polityki” przeciwstawiając to sytuacji występującej w państwie narodowym, gdzie polityka jest silnie kojarzona z ideologią, na tle której toczą się debaty i spory światopoglądowe oraz wokół której budowane są podziały partyjne na scenie politycznej.

Ponadto model MLG umożliwia manifestowanie preferencji politycznych podmiotów zaangażowanych w politykę w sposób zróżnicowany: albo poprzez przekazanie głosu na rzecz instytucji reprezentujących określone poziomy władzy czy określone środowiska branżowe (np. Komitet Regionów czy Komitet Ekonomiczno-Społeczny UE), albo poprzez bezpośredni udział w procesach politycznych. Kluczowe wydaje się przy tym dokonanie analizy, czy formowanie preferencji, prezentowanych jako oficjalne stanowisko danej grupy, odbywa się z zachowaniem demokratycznych standardów. Im bardziej ten proces odbywa się przy zachowaniu metod demokratycznych, tym lepiej dla jakości demokratycznego zarządzania w Unii Europejskiej (Heard-Lauréote 2010).

Scharpf (1999) wskazuje na jeszcze jeden element istotny z punktu widzenia zarządzania oraz demokracji. Akcentuje on kwestię „efektywności działań”. Pozwala to dostrzec przewagę modelu zarządzania wielopoziomowego nad „zwykłym rządem”, jakie występuje w państwie narodowym. Podejmowanie decyzji na podstawie negocjacji z podmiotami reprezentującymi różne poziomy władzy (przy założeniu szerokiego spektrum konsultacji, np. poprzez wykorzystanie mechanizmu „sieci” podmiotów zainteresowanych danym zagadnieniem) oraz

zachowanie pełnego pluralizmu (w zakresie prezentowanych oczekiwań) może prowadzić do skutecznego wypracowania rozwiązań najbardziej optymalnych w danej sytuacji.

Tego typu mechanizm – jak wskazuje Scharpf – sprawdza się zwłaszcza w odniesieniu do reżimów ponadnarodowych, gdzie pojęcie *demos* ma specyficzny wymiar: albo nie istnieje w ogóle, albo ma charakter sfargmentaryzowany. Schemat ten stanowi jednocześnie bardziej efektywne rozwiązanie (Wälti i in. 2004), aniżeli opieranie się na mechanizmach instytucjonalnych charakterystycznych dla tzw. demokracji większościowej (czyli np. głosowanie w parlamencie, gdzie potrzebne jest zbudowanie odpowiedniej koalicji partyjnej dla poparcia określonego projektu; jeśli takiej koalicji nie ma, wówczas losy projektu pozostają niepewne).

Nie bez znaczenia – w tym kontekście – jest również kwestia horyzontu czasowego podejmowanych rozwiązań. Model *multi-level governance* jest zorientowany przede wszystkim na wypracowywanie decyzji, które stanowią odpowiedź na rzeczywiste potrzeby społeczne. Decyzje te powstają dzięki zaangażowaniu wielu poziomów, przy współudziale sieci ekspertów czy grup interesu (Rothert 2008). Są zatem efektem określonego kompromisu oraz uwzględniają aktualny stan wiedzy i możliwości działania, jakie w danym momencie pozostają w dyspozycji decydentów. Podejmowane są jednocześnie z założeniem właściwego horyzontu czasowego (na przyszłość), który jest niezbędny, aby dany problem został skutecznie rozwiązany (Offe i Preuss 1991).

Taki mechanizm działania stanowi alternatywę, jeśli nie przeciwieństwo demokracji w państwach narodowych, gdzie decyzje podejmowane są często przez pryzmat najbliższego horyzontu wyborczego. Politycy, podejmując określone działania, mogą kierować się przede wszystkim kalkulacjami wyborczymi, unikając jednocześnie rozwiązań, które skutkowałyby – choćby tylko potencjalnie – wyborczą porażką lub pogorszeniem wyników w sondażach.

Wśród słabych stron modelu MLG należy wymienić problem odpowiedzialności oraz kontroli niektórych aktorów uczestniczących w polityce europejskiej oraz w procesach decyzyjnych (Benz 2006).

O ile problem ten nie dotyczy rządów państw narodowych, czy instytucji europejskich, o tyle staje się istotny wobec innych podmiotów, które nie mają ani mandatu wyborczego, ani nie są w żaden sposób odpowiedzialne politycznie przed obywatelami, ale mogą wywierać określony wpływ na decyzje (np. grupy interesu oraz pojedynczy lobbyści). Model *multi-level governance* dopuszcza ich udział w procesach politycznych, nie zapewniając jednocześnie odpowiedniej kontroli ich działań.

To zjawisko w powiązaniu z kwestią skomplikowanych procedur decyzyjnych oraz mechanizmem komitologii (który jest w niewielkim stopniu zrozumiały dla obywateli), może rzucać nieco negatywne światło na problem demokracji w Unii Europejskiej (Ostrzyniewska i Woicka 2005). W tym kontekście dochodzi do mniejszej przejrzystości mechanizmów władzy oraz swistego wyalienowania obywateli, którzy nie mają kontroli nad działaniami lobby (Benz 2006).

Bliższa analiza wykazuje jednak, iż wymienione powyżej zarzuty, jakkolwiek wydają się poważne, w rzeczywistości zostały w ostatnich latach – przynajmniej częściowo – rozwiązane w Unii Europejskiej. Po pierwsze, podmioty, pozostające poza kontrolą społeczną, czyli grupy interesu, zostały zobligowane przez Komisję Europejską do poddania się samoregulacji i przyję-

cia kodeksów dobrego postępowania. Odpowiednie kodeksy, dotyczące kontaktów urzędników z lobbystami, Komisja wprowadziła również dla swoich funkcjonariuszy, a Parlament uchwalił własne także dla eurodeputowanych. Wpłynęło to na poprawę transparentności działania zarówno samych lobbystów, jak również instytucji, które mają najbardziej częste kontakty z grupami nacisku.

Po drugie, problem skomplikowanych procedur decyzyjnych został – jak się wydaje – pozytywnie zweryfikowany, dzięki Traktatowi z Lizbony (TFUE), który dokonał systematyzacji w tym zakresie, co ułatwiło obywatelom lepsze zrozumienie mechanizmów rządzenia. Dodatkowo rozszerzono udział parlamentów narodowych w polityce europejskiej oraz wzmocniono zasadę subsydiarności, o której Benz pisał (2006), iż była zbyt ogólna, aby mogła być skutecznym narzędziem demokratyzacji władzy w Unii Europejskiej.

Konkludując powyższe analizy, należy podkreślić, iż koncepcja *multi-level governance* pozwala w pełni wykorzystać pluralistyczny charakter interesów, które koegzystują w Unii Europejskiej. Zapewnia ona adekwatne możliwości ekspresji tych interesów poprzez system formalnych i nieformalnych kanałów oddziaływania na procesy tworzenia polityki (tzw. *inputs*) (Heard-Lauréote 2010). Pozwala na agregację oczekiwań oraz włączenie różnych aktorów politycznych w procesy decyzyjne. Poszanowanie pluralizmu politycznego idzie jednocześnie w parze ze skutecznością działania, która wynika wprost z faktu, iż każde przedsięwzięcie angażuje szerokie spektrum partnerów, a podejmowane decyzje są efektem pogłębionej refleksji i współpracy między poszczególnymi poziomami władzy europejskiego systemu politycznego (Kownacki 2014).

2. *Multi-level governance* w polityce energetycznej UE

Analiza *multi-level governance* w polityce energetycznej Unii Europejskiej winna obejmować trzy sfery: prawną, instytucjonalną oraz funkcjonalno-relacyjną. Pierwsza z nich dotyczy problematyki legislacji. Należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy istnieją odpowiednie mechanizmy prawne dla wdrażania pełnego współdziałania MLG. Druga sfera odnosi się do kwestii instytucji, które byłyby odpowiedzialne w zakresie takiego współdziałania wielopoziomowego. Trzecia sfera – funkcjonalno-relacyjna – pozwoli natomiast zweryfikować, czy w praktyce polityka energetyczna w Unii Europejskiej opiera się na mechanizmach MLG.

Problematyka energii stanowiła jeden z istotnych czynników inspirujących proces integracji europejskiej. Jej początki są jednocześnie nierozdzielnie związane z budowaniem poziomu ponadnarodowego. Na podstawie Traktatu o EWWiS, stanowiono iż „wspólnota została powołana w celu utworzenia wspólnego rynku węgla i stali”. Realizacja tych zapisów oznaczała w praktyce, że państwa członkowskie scedują część swoich suwerennych kompetencji w sektorze energii na poziom ponadnarodowy. W art. 57–64 Traktatu znalazły się ponadto przepisy, że państwa członkowskie i przedsiębiorstwa mają ze sobą blisko współpracować

oraz budować relacje na zasadach lojalności, solidarności, swobodnej wymiany informacji i częstych konsultacji.

Deklarowana w traktacie przez państwa członkowskie wola współdziałania w odniesieniu do kwestii energetycznych może być interpretowana jako przejaw budowania poziomu ponadnarodowego (TEWWiS, art. 2–4), polegający na zbudowaniu supranarodowego mechanizmu, który będzie bardziej skuteczny, aniżeli indywidualne działania w tej sferze podejmowane przez pojedyncze państwo.

Podobne motywy współpracy odnaleźć można w Traktacie o Euratomie. Wskazywano w nim, iż „celem powołanej wspólnoty jest działalność na rzecz podwyższania poziomu życia oraz szybki rozwój przemysłu nuklearnego. W zamierzeniach twórców Euratom miał m.in. ułatwiać inwestycje, zagwarantować wszystkim sygnatariuszom regularne i sprawiedliwe dostawy rud i paliw jądrowych, budować wspólny rynek specjalistycznych materiałów i sprzętu, współpracować z innymi organizacjami w zakresie energii jądrowej (TEWEA, art. 2–3).

Kolejne lata procesu integracji europejskiej w odniesieniu do polityki energetycznej oznaczały przede wszystkim koncentrowanie się na budowaniu mechanizmów rynkowych w sektorze oraz tworzeniu wspólnego rynku energii państw członkowskich. Kwestia zarządzania wielopoziomowego – w wymiarze prawnym – wydaje się ograniczać do zapewnienia optymalnej współpracy dwóch poziomów: ponadnarodowego oraz narodowego.

Współcześnie, na podstawie TFUE art. 4, współpraca w dziedzinie energii oraz sieci transeuropejskich pozostaje w ramach kompetencji dzielonych pomiędzy Unią a państwami członkowskimi (Barcz 2009). W tytule XXI Traktat odnosi się bezpośrednio do problemów energetyki. W art. 194 pkt 1 zapisano, iż „w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy środowiska naturalnego, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi: a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii; b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii; c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”. Jednocześnie w art. 194, pkt 2 podkreślono iż, „bez uszczerbku dla stosowania innych postanowień Traktatów, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają środki niezbędne do osiągnięcia celów, o których mowa w ustępie 1. Środki te są przyjmowane po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów”.

Z brzmienia artykułu można wnioskować, że cele i środki ich realizacji przyjęte przez UE nie mogą w jakikolwiek sposób ograniczać indywidualnych działań państw członkowskich w zakresie dysponowania własnymi surowcami i kształtowania struktury zużycia energii (Nowak 2009).

Należy również podkreślić fakt, iż realizacja wskazanych celów będzie wymagała – jak przestrzega to prawodawca – nie tylko współpracy poziomu narodowego i ponadnarodowego, ale również regionalnego (o czym świadczy zawarty w pkt 2 postulat konsultacji z Komitetem Regionów) oraz współpracy z odpowiednimi środowiskami branżowymi (zob. pkt 2 – postulat konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym). W mechanizmie traktatowym przewidziano zatem, iż optymalne zarządzanie polityką energetyczną powinno opierać się na koncepcji MLG.

Tytuł XXVI nosi nazwę „Sieci transeuropejskie” (art. 170–172). W Art. 170 TFUE skoncentrowano się na kwestiach rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturze energii (oraz transportu i telekomunikacji). Istotny wydaje się zapis art. 170, pkt 2, gdzie stwierdzono, iż „w ramach systemu wolnych i konkurencyjnych rynków działanie Unii zmierza do sprzyjania wzajemnym połączeniom oraz interoperacyjności sieci krajowych, jak również dostępowi do tych sieci. Uwzględnia ona w szczególności potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii”.

Zapisy te wskazują bezpośrednio na potrzebę uwzględnienia, w realizacji wskazanego celu, struktur terytorialnych, które – jak się wydaje – potrafią najlepiej zdefiniować swoje problemy i potrzeby w zakresie rozwoju sieci.

Analiza wymiaru prawnego wskazuje, że jest w Unii Europejskiej odpowiednia baza legislacyjna do realizacji polityki energetycznej zgodnie z koncepcją *multi-level governance*.

Przechodząc do analizy wymiaru instytucjonalnego, należy wskazać, iż na poziomie ponadnarodowym polityki europejskie realizowane są przez instytucje unijne i państwa członkowskie. Instytucje unijne odgrywają zróżnicowane, lecz sprecyzowane role w procesie określania i realizacji polityki energetycznej. Stanowisko państw członkowskich jest nieco bardziej skomplikowane, ponieważ determinuje je zarówno sfera ponadnarodowa, jak i subnarodowa.

Na mocy Traktatu o funkcjonowaniu UE w Tytule III „Postanowienia o instytucjach” ustanowione zostały, zgodnie z art. 13 „ramy instytucjonalne, które mają na celu propagowanie jej [Unii – przyp. aut.] wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań. Instytucjami Unii są: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska (zwana dalej Komisją), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy. W pkt. 2 wskazano, iż „każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”. Dodatkowo w pkt 4 zapisano, iż „Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze”. Reasumując, instytucje europejskie mają zapewniać odpowiednie wsparcie zarówno logistyczne, jak i polityczne dla sprawnego realizowania celów Unii Europejskiej.

Odnosząc się do kwestii relacji instytucjonalnych na poziomie narodowym, należy przede wszystkim uwzględnić, iż ich kształt i formuła są zależne od przyjętego w danym państwie systemu politycznego. Kluczowe są zwłaszcza relacje między strukturami rządowymi oraz samorządowymi. Istotne jest to, w jakim stopniu poszczególne poziomy decyzyjne ze sobą współpracują oraz, w jaki sposób ta współpraca jest koordynowana. Znaczenie odgrywa, w szczególności, stopień decentralizacji państwa oraz kompetencje, które posiadają jednostki terytorialne.

Im decentralizacja władzy jest większa, tym większy jest udział władz regionalnych i lokalnych w mechanizmach podejmowania decyzji. Istotna wydaje się następująca prawidłowość: kiedy proces decyzyjny jest scentralizowany, to prostsze jest uzgodnienie stanowiska narodowego, natomiast w sytuacji, kiedy władza w państwie jest podzielona, potrzebne są uzgodnienia z poszczególnymi podmiotami władzy publicznej. Problem ten występuje przede wszystkim

w państwach federalnych (Niemcy, Austria i Belgia), a także w państwach, gdzie przekazano część uprawnień władzom regionalnym (Hiszpania i Włochy).

We wszystkich państwach członkowskich UE krajowa polityka energetyczna realizowana jest zasadniczo na dwóch poziomach – narodowym i regionalnym. Interdyscyplinarny charakter tej polityki wymaga przede wszystkim zapewnienia sprawnych mechanizmów koordynacji międzyresortowej, czyli horyzontalnej współpracy między poszczególnymi instytucjami państwowymi dla optymalizacji efektów podejmowanych decyzji. Istotne jest również włączanie w te mechanizmy podmiotów poziomu subnarodowego. Zakres tej współpracy, między władzami poziomu narodowego i subnarodowego jest uzależniony od specyfiki krajowych rozwiązań prawnych.

Polityka energetyczna na poziomie narodowym prowadzona jest przez rząd i jego organy, właściwe w sprawach energetyki, gospodarki, bezpieczeństwa, funkcjonowania rynku wewnętrznego, ochrony konkurencji, regulacji rynku energii oraz ochrony środowiska (odpowiednio do repartycji władzy w danym państwie członkowskim).

W zależności od przyjętych mechanizmów, w procesie decyzyjnym uczestniczą odpowiednio parlamenty krajowe, których zadaniem jest stanowienie legislacji, stosownie do bieżących potrzeb krajowych oraz stanowienie prawa w nawiązaniu do dynamiki procesu integracji europejskiej (np. transpozycja norm unijnych do prawa krajowego).

W odniesieniu do funkcjonowania państwa w mechanizmach UE proces przygotowania stanowiska do zaprezentowania na forum europejskim nosi nazwę krajowego systemu koordynacji procesu europejskiego i wymaga pełnego zaangażowania na poziomie narodowym wszystkich instytucji i organów (oraz podmiotów społeczeństwa obywatelskiego), zgodnie z procedurami przewidzianymi w aktach prawa krajowego. Zaangażowanie podmiotów poziomu subnarodowego jest uzależnione od charakteru relacji: centrum–regiony. W strukturach federalnych i państwach zregionalizowanych ten udział jest znacznie bardziej dostrzegalny, aniżeli w państwach o charakterze unitarnym (o niewielkim stopniu kompetencji podmiotów terytorialnych).

Funkcje reprezentacji państwa na zewnątrz pełni najczęściej szef rządu (ewentualnie właściwy minister) lub głowa państwa (w zależności od przyjętych rozwiązań konstytucyjnych). Formalne stanowisko państwa (jako uczestnika procesów integracyjnych) jest prezentowane po zakończeniu procedury wewnątrz krajowych konsultacji. Poziom narodowy jawi się w strukturze *multi-level governance* jako ważny element pośredniczący między strukturami ponadnarodowymi a subnarodowymi. Państwo dysponuje tradycyjnie wszechstronnym arsenałem środków prawnych, instytucjonalnych, finansowych, aby sprawnie realizować zadania, jakie na nim spoczywają z racji uczestnictwa w międzynarodowych strukturach współpracy oraz efektywnie współdziałać z partnerami w ramach narodowego systemu politycznego.

Poziom subnarodowy reprezentowany jest przez regiony i gminy. Z uwagi na potencjał demograficzny oraz środki budżetowe najczęściej regiony postrzegane są w Unii Europejskiej jako podmioty mające pewien wpływ na podejmowanie decyzji politycznych na poziomie europejskim. Regiony uczestniczą w mechanizmach decyzyjnych na poziomie narodowym jako partnerzy instytucjonalni. Mogą one również partycypować w procesie podejmowania decyzji na poziomie europejskim (poprzez mechanizmy i struktury formalne: Komitet Regionów UE,

Rada UE; mechanizmy i struktury nieformalne: biura reprezentacji regionów w Brukseli oraz lobbying). Region stanowi więc w pewnym sensie przeciwwagę dla państwa i rządu centralnego. Stąd wypływa duże znaczenie poziomu subnarodowego, jako ważnego komponentu wielopoziomowej struktury zarządzania w Unii Europejskiej.

Przechodząc do wymiaru funkcjonalno-relacjonalnego zarządzania wielopoziomowego w polityce energetycznej Unii Europejskiej, należy zaznaczyć, iż jest on ściśle związany z dynamiką procesów politycznych, jakie zachodzą w strukturach tej organizacji oraz w państwach członkowskich. Scharakteryzowane powyżej normy prawne oraz architektura instytucjonalna determinują specyfikę wzajemnych oddziaływań między podmiotami europejskiego systemu politycznego zlokalizowanymi na każdym poziomie: ponadnarodowym, narodowym oraz subnarodowym (Kownacki 2014).

Państwa członkowskie biorą udział w politykach europejskich na każdym etapie: programowania, stanowienia prawa (zarówno pierwotnego, jak i wtórnego) oraz realizacji polityki w praktyce poprzez wdrażanie na poziomie narodowym rozstrzygnięć, przyjętych na szczeblu unijnym. Jako podstawowy podmiot procesu integracji europejskiej państwo ma kluczowy wpływ na ostateczny kształt planowanych działań politycznych (aczkolwiek wpływ ten jest determinowany przez pozycję państwa członkowskiego w UE, np. w zakresie siły głosu na forum Rady UE) oraz sposób, w jaki dana polityka jest wdrażana na poziomie krajowym. Podstawową rolą władz centralnych jest odpowiednie wyważenie owych celów i polityk, a także zapewnienie spójności w ich realizacji.

Na poziomie narodowym kluczową rolę w zakresie realizowania polityk europejskich odgrywa przede wszystkim, przyjęty w danym państwie, tzw. model koordynacji polityki europejskiej. Ze względu na stopień koncentracji kompetencji można wyróżnić trzy podstawowe modele: francusko-włoski; hiszpańsko-belgijski oraz niemiecki.

Pierwszy z nich charakteryzuje się najwyższym poziomem koncentracji kompetencji w zakresie spraw związanych z członkostwem w UE (Hykawy 2002). Typowy dla tego modelu jest podział pomiędzy ministerstwo spraw zagranicznych oraz wyspecjalizowany organ centralny, o charakterze koordynacyjno-analitycznym (np. we Francji jest to Sekretariat Generalny Komitetu Międzyministerialnego ds. Europejskiej Współpracy Gospodarczej).

Model hiszpańsko-belgijski charakteryzuje się supremacją ministerstwa spraw zagranicznych, które posiada najistotniejsze kompetencje z zakresu polityki integracyjnej. Koordynuje także uzgadnianie zagadnień z tego zakresu na forum międzyresortowym.

Z kolei w modelu niemieckim kompetencje są podzielone między ministerstwami: spraw zagranicznych i finansów. Wprawdzie każdy minister odpowiada za politykę koordynacyjną w zakresie swoich kompetencji resortowych, lecz ta samodzielność jest równoważona silną pozycją ustrojową i polityczną kanclerza i uprawnieniami urzędu kanclerskiego w zakresie koordynacji (Herma 2001).

W państwach, które przystąpiły do UE po 2004 roku można wyodrębnić dwa główne modele koordynacji polityki europejskiej: czesko-węgierski oraz słoweńsko-bałtycki. Pierwszy z nich charakteryzuje się tym, iż za całokształt działań związanych z UE (politycznych, harmonizacyjnych, dostosowawczych) odpowiada ministerstwo spraw zagranicznych. Tymczasem drugi,

model słoweńsko-bałtycki, wyróżnia się podziałem kompetencji koordynacyjnych pomiędzy ministerstwo spraw zagranicznych – odpowiedzialne za aspekty polityczne negocjacji – a urząd odpowiedzialny za realizację zadań dostosowawczych. We wszystkich trzech państwach bałtyckich ministerstwo spraw zagranicznych odpowiada za stosunki polityczne z UE i jej państwami członkowskimi (Jakubek 2009).

Sposób prowadzenia konsultacji wewnątrz państwa jest uzależniony od specyfiki przyjętych rozwiązań ustawowych. W zależności od regulacji prawnych może on w większym (w przypadku państw federalnych i zregionalizowanych) lub mniejszym (w przypadku państw zdecentralizowanych) stopniu uwzględniać rolę poziomu subnarodowego, albo nie uwzględniać jej w ogóle (w przypadku państw, gdzie poziom regionalny nie odgrywa większego znaczenia – np. w Luksemburgu).

W odniesieniu do programowania polityk, władze regionalne mają najczęściej możliwość uczestniczenia w konsultacjach organizowanych zarówno na poziomie krajowym (przez władze centralne), jak też na poziomie ponadnarodowym (przez instytucje europejskie, w szczególności w konsultacjach prowadzonych przez Komisję Europejską). Władze regionalne uczestniczą również w programowaniu polityk europejskich poprzez oficjalną strukturę reprezentacyjną w postaci Komitetu Regionów, który jest konsultowany w sprawach przewidzianych przez traktaty (zarówno w odniesieniu do programowania polityk, jak też i w kwestiach planowanych aktów prawnych).

Zaangażowanie w programowanie polityk jest szczególnie istotne, zwłaszcza wtedy gdy na poziomie regionalnym spoczywają obowiązki implementacyjne. Włączenie do dyskusji społeczności regionalnych (oraz lokalnych) stanowi bardzo ważny element przybliżania procesu decyzyjnego do obywateli oraz powoduje, że podejmowane rozwiązania stają się kompatybilne w stosunku do oczekiwań konkretnych wspólnot terytorialnych. Powoduje to, iż zaangażowanie w realizację tego rodzaju działań jest znacznie większe, aniżeli w sytuacji, gdy decyzje podejmowane są bez uwzględnienia głosu społeczności regionalnych i lokalnych (Komitet Regionów 2009).

Udział wspólnot terytorialnych w procesie stanowienia prawa w obrębie analizowanej polityki jest pochodną ich uprawnień w krajowych systemach konstytucyjnych. Jeśli regiony mają tego rodzaju możliwości przewidziane w konstytucji lub innego rodzaju aktach prawnych, to ich opinia jest uwzględniana przy tworzeniu narodowego stanowiska w odniesieniu do propozycji określonego aktu prawnego (jak np. w państwach federalnych: Niemcy, Austria oraz Belgia).

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż udział wspólnot terytorialnych jest szczególnie istotny w odniesieniu do realizacji polityk europejskich na poziomie wewnątrzpaństwowym. Regiony mają w zakresie swoich kompetencji zarówno uprawnienia w dziedzinie polityki rozwoju regionalnego, energetyki, jak również ochrony środowiska naturalnego.

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, iż strategiczne decyzje dotyczące funkcjonowania sektora energetycznego – z uwagi na jego kluczową rolę dla funkcjonowania gospodarki narodowej – podejmowane są nadal na poziomie narodowym i ponadnarodowym. Państwa członkowskie są głównymi podmiotami decydującymi w zakresie: bezpieczeństwa do-

staw, rynku wewnętrznego energii czy zapewnienia odpowiedniego udziału odnawialnych źródeł energii w bilansie energetycznym.

Wspólnotom terytorialnym przypadają głównie funkcje implementacyjne i konsultacyjne. Ich działania mają charakter subsydiarny i związane są najczęściej z planowaniem i organizacją zaopatrzenia w energię elektryczną, paliwa gazowe i ciepło na obszarze regionu oraz zapewnianiem warunków dla rozwoju połączeń infrastrukturalnych (między- i wewnątrzregionalnych), we współpracy z miejscowymi przedsiębiorstwami energetycznymi. Mogą być one również zaangażowane w działania praktyczne, istotne z punktu widzenia gospodarki narodowej i europejskiej (np. rozwój infrastruktury energetycznej w wymiarze krajowym i transgranicznym, rozbudowa lokalnych źródeł wytwórczych energii elektrycznej i ciepła, tworzenie lokalnych rynków energii, promowanie i urzeczywistnianie efektywności energetycznej, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii) (PEP 2030).

Specyfiką polityki energetycznej Unii Europejskiej pozostaje niewątpliwie to, iż wiąże się ona ściśle z kwestiami zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego państwa, co powoduje, iż kraje członkowskie starają się zachować jak największy wpływ na jej kształt i funkcjonowanie. Niemniej jednak, poprzez przekazanie uprawnień w tym zakresie na poziom ponadnarodowy doszło do nadania tej polityce charakteru wspólnotowego, czyli częściowego przekazania uprawnień na poziom ponadnarodowy. Na przestrzeni lat pojawiły się jednocześnie nowe zadania, które wymusiły niejako zaangażowanie innych poziomów władzy (Wierchowska 2016). Dotyczy to w szczególności poziomu regionalnego, który wydaje się mieć coraz większe znaczenie, zwłaszcza w odniesieniu do implementacji postanowień tej polityki w wymiarze terytorialnym.

Podsumowanie

Analiza zarządzania wielopoziomowego w odniesieniu do mechanizmów polityki energetycznej Unii Europejskiej pozwala z jednej strony z satysfakcją obserwować determinację, z jaką model ten jest wdrażany w praktyce. Z drugiej jednak strony, nie sposób nie zauważyć wyzwań i wątpliwości, które rysują się w kontekście jego dalszej implementacji. Wynikają one przede wszystkim ze zróżnicowania państw członkowskich oraz specyfiki rozwiązań politycznych przyjętych w krajowych porządkach prawnych.

Po pierwsze, na poziomie ponadnarodowym (czyli unijnym) jest odpowiednie instrumentarium prawne i instytucjonalne, aby wdrażać mechanizmy MLG w polityce energetycznej. Stanowisko poziomu narodowego jest jednak niejasne w tej materii. Rządy państw członkowskich są wprawdzie w stanie zaakceptować, iż Bruksela angażuje się w politykę energetyczną, która stanowi dla każdego rządu sferę jego strategicznych wpływów, ale niechętnie dzielą się swoimi kompetencjami z podmiotami subnarodowymi, jeśli nie wynika to bezpośrednio z regulacji konstytucyjnych (Ruszkowski 2010a). To powoduje, iż rządy

nadal pełnią kluczową rolę w nadawaniu tempa i kształtowaniu charakteru współpracy energetycznej.

Po drugie, w omawianym artykule zaprezentowano głównie kwestie współdziałania zinstytucjonalizowanego podmiotów poziomu: ponadnarodowego, narodowego i subnarodowego. Tymczasem pełna analiza MLG oznaczałaby również konieczność wzięcia pod uwagę podmiotów niepublicznych, czyli: koncernów energetycznych, stowarzyszeń obywatelskich, organizacji pozarządowych, ugrupowań lobbystów. Te podmioty również składają się na funkcjonalną architekturę systemu politycznego Unii Europejskiej, działając na tzw. poziomach rozmytych czy pośrednich, jak charakteryzuje to Ruszkowski (2010). One również są zainteresowane oddziaływaniem na kształt polityki energetycznej Unii Europejskiej.

Po trzecie, Unia Europejska przeżywa, od rozpoczęcia Brexitu, poważny kryzys tożsamości. Oznacza to poszukiwanie nowej wizji integracji, która ponownie połączyłaby państwa członkowskie i stanowiła silne spoiwo na przyszłość. Ta sytuacja niepewności sprzyja wzmocnieniu państw narodowych. Pokazuje, iż rząd staje się dla obywateli jedynym i przewidywalnym gwarantem ich bezpieczeństwa i pomyślności ekonomicznej, a działania podejmowane w granicach państwa stanowią zasadnicze remedium przeciw poważnym problemom, jakie niesie współczesna cywilizacja. Unia Europejska jawi się w tym kontekście jako sojusz słaby, który nie stanowi odpowiedzi na lęki egzystencjalne współczesnych społeczeństw. W tym kontekście dalsze rozwijanie zarządzania wielopoziomowego wydaje się mocno niepewne.

Konkludując, należałoby nawiązać do hipotezy głównej, zaprezentowanej we wstępie. Model MLG, choć atrakcyjny i perspektywiczny w kontekście skuteczności zarządzania w ramach procesu integracji, nie jest w pełni wykorzystywany w mechanizmach polityki energetycznej. Czy mógłby być bardziej użyteczny? Autor niniejszego tekstu uważa, że tak. Przełomowe znaczenie – w tym zakresie – miałyby wzmocnienie działań Unii Europejskiej na rzecz budowania unii energetycznej (Komisja Europejska 2016). Sukces tego projektu mógłby udowodnić, że współdziałanie w sektorze energetycznym daje pozytywne i wymierne efekty dla wszystkich oraz warto działać razem dla: wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego, poprawy zarządzania narodowymi bilansami energetycznymi oraz rozwijania sieci energetycznych w ramach całej Unii. Takiego sukcesu ewidentnie brakuje Unii Europejskiej, aby wzmocnić poczucie wspólnoty. Jako przesłankę pozytywnych zmian w tym zakresie, można – jak się wydaje – interpretować propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej z 2016 roku, zwane „Pakiem zimowym” (Komisja Europejska 2016a). Wśród najważniejszych zgłoszonych przez nią inicjatyw należałoby wskazać: regulacje w zakresie działania rynku energii oraz mechanizmów rynku mocy, rewizję dyrektywy o efektywności energetycznej, rewizję dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków, rewizję dyrektywy o odnawialnych źródłach energii (Paska i Surma 2017). „Pakiet zimowy” zawiera rozwiązania wspierające rozwój zdecentralizowanego wytwarzania energii elektrycznej oraz jej magazynowania w celu rozwoju tzw. energetyki obywatelskiej, co może stanowić bezpośredni krok w stronę praktycznego zastosowania modelu MLG w polityce energetycznej. Problematyka ta zasługuje z pewnością na dalsze badania naukowe i osobne publikacje.

Sektor energetyczny ma szansę, aby – tak jak w latach pięćdziesiątych XX wieku zainspirował państwa do zainicjowania współpracy, tak dzisiaj – zdecydować o dalszych losach projektu integracyjnego w Europie Zachodniej.

Literatura

- BARCZ, J. 2009. *System prawny, porządek instytucjonalny oraz proces decyzyjny w UE. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*. KONTRAST, Warszawa, s. 99–101.
- BENZ, A. i PAPADOPOULOS, Y. 2006. Governance and democracy: concepts and key issues. [W:] *Governance and Democracy. Comparing national, European and international experiences*, red. A. Benz, Y. Papadopoulos, Routledge, London & New York, s. 6, 9–10.
- HEARD-LAURÉOTE, K. 2010. *European Union Governance. Effectiveness and legitimacy of European Commission Committees*. Routledge, London & New York, s. 16–20, s. 37–45.
- HERMA, C. 2001. Koordynacja polityki europejskiej w RFN – kwestie instytucjonalno-prawne. *Biuletyn Analiz UKIE* nr 7.
- HOOGHE, L. 1995. Subnational Mobilization in the European Union. *West European Politics* Vol. 18, No. 3, s. 175–179.
- HYKAWY, R. 2002. Koordynacja polityki europejskiej w państwach członkowskich UE. *Biuletyn Analiz UKIE* nr 9.
- JAKUBEK, J. 2009. Mechanizmy koordynacji polityk unijnych w Polsce. [W:] *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, red. R. Mieñkowska-Norkiene, Warszawa: Aspra-JR.
- Komisja Europejska, 2016. Wniosek rozporządzenia ws. zarządzania unią energetyczną, COM (2016) 759.
- Komisja Europejska, 2016a. Komunikat: *Czysta energia dla wszystkich Europejczyków*, COM (2016) 860.
- Komisja Europejska, 2001. Biała Księga: *Zarządzanie w Europie*, COM (2001) 48.
- Komitet Regionów, 2009. Biała Księga: *W sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów*, CdR 89/2009.
- KOWNACKI, T. 2014. *Legitymizowanie systemu politycznego Unii Europejskiej*. Warszawa: Elipsa.
- LECA, J. 1996. La “gouvernance” de la France sous la Cinquième République. Une perspective de la sociologie comparative. [W:] *De la Cinquième République à l’Europe*, (red.) F. D’Arcy, L. Rouban, Presses de Sciences Politiques, Paris, s. 345–346.
- MARKS i in. 1996 – MARKS, G., SCHARPF, F., SCHMITTER, P. i STREECK, W. 1996. *Governance in the European Union*. London: Sage.
- MARTIN, J.M. 1990. *L’économie mondiale de l’énergie*. Paris: La Découverte, s. 10–11.
- NOWAK, B. 2009. *Energy Policy of the European Union*. Warszawa, WaiP.
- OFFE, C. i PREUSS, U.K. 1991. Democratic Institutions and Moral Resources. [W:] *Political Theory Today*, (red.) D. Held, Polity Press, Cambridge, s. 148–149.
- OSTRZYNIĘWSKA, K. i WOICKA, I. 2005. Prace nad aktami wykonawczymi – komitologia. [W:] *Proces decyzyjny w Unii Europejskiej*, red. A. Ambroziak, M. Mielecka, K. Ostrzyńska, I. Woicka, UKIE, Warszawa, s. 253–260.
- PASKA, J. i SURMA, T. 2017. „Pakiet zimowy” Komisji Europejskiej a kierunki i realizacja polityki energetycznej do 2030 roku. [W:] *Rynek energii elektrycznej. Polityka i ekonomia*, red. Z. Połeczki, P. Pijarski, Wyd. Politechnika Lubelska, Lublin.
- PEP 2030 – *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów RP dn. 10.11.2009, M.P. z 2010 r., Nr 2, poz. 11.
- PIERRE, J. i PETERS, B.G. red. 2000. *Governance, Politics and the State*. Warszawa: Macmillan, s. 20–22.

- ROTHERT, A. 2008. *Emergencja rządu sieciowego*. Warszawa: Elipsa, s. 10–15.
- RUSZKOWSKI, J. 2010. *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- RUSZKOWSKI, J. 2010a. Teorie systemu politycznego Unii Europejskiej. [W:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, red. A. Paczeński, R. Riedel, Toruń: Wyd. Adam Marszałek.
- RYDLEWSKI, G. 2011. Prakseologia decydowania publicznego. [W:] *Decydowanie publiczne*, red. G. Rydlewski, Elipsa, Warszawa, s. 64–67.
- SCHARPF, F. 1999. *Governing in Europe, Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 10 s.
- SCHMIDT, V.A. 2010. *La démocratie en Europe. L'Union européenne et les politiques nationales*. Paris: La Découverte, s. 20–21.
- SZALEK, B.Z. 2013. Problem wielopoziomowego zarządzania (Multi-level Governance) w Unii Europejskiej w świetle prakseologii i heurystyki. [W:] *Multi-level governance w Unii Europejskiej*, (red.) J. Ruszkowski, L. Wojnicz, IPIE Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 65–66.
- SCOTT, J. i TRUBEK, D.M. 2002. Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance on the European Union. *European Law Journal* Vol. 8, No. 1, s. 1–18.
- TEWEA – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. [Online] Dostępne w: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957A/TXT&from=EN> [Dostęp: 06.09.2017].
- TEWWiS – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali. [Online] Dostępne w: <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/index.htm#founding> [Dostęp: 06.09.2017].
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.
- WÄLTI i in. 2004 – WÄLTI, S., KÜBLER, D. i PAPADOPOULOS, Y. 2004. How Democratic is „Governance”? Lessons from Suisse Drug Policy. *Governance* Vol. 17, s. 83–113.
- WIERZCHOWSKA, A. 2016. *Wpływ modernizacji i kryzysu na dynamikę zmiany w Unii Europejskiej*. Warszawa: Elipsa.

Krzysztof TOMASZEWSKI

Multi-level governance in the EU energy policy

Abstract

The article is an analysis of multi-level governance issues on the example of the EU energy policy. The integration process in Western Europe is a complex political, social and economic phenomenon. Adequate management of the complex EU structure is both an attempt at the effectiveness of the integration process and an important challenge for the future of the integration project. The energy policy is an interesting case study, on the basis of which we can perfectly observe both the possibilities offered by the multi-level governance model for its effective management as well as the basic difficulties in its practical implementation. The aim of the article is to show that the concept of multi-level governance could be more effectively implemented in the energy policy of the EU, although there are various constraints to this.

KEYWORDS: energy policy, European Union, multi-level governance, European integration, democracy

