



ZARZĄDZANIE WIELOPOZIOMOWE W ETNOPOLITYCE WYBRANYCH PAŃSTW EUROPY WSCHODNIEJ

DOI: 10.33141/po.2021.2.03

Przeгляд Organizacji, Nr 2(973), 2021, s. 20-25

www.przekladorganizacji.pl

Magdalena Karolak-Michalska

© Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa (TNOiK)

Wprowadzenie

Zarządzanie etnopolityką w państwach Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawia, Ukraina)¹, rozumiane jako całokształt procesów planowania, kierowania, a także nadzoru szczegółowej polityki państwa, który dokonywany jest przez organy władzy publicznej w oparciu o szereg uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych (w tym etnodemograficznych, etnotożsamościowych, prawnych), stanowi przestrzeń wymagającą pogłębionych badań. Jest to podyktowane szeregiem czynników, w tym aktualnymi ruchami migracyjnymi wpływającymi na sytuację społeczno-gospodarczą w subregionie, m.in. z Ukrainy do państw Unii Europejskiej (Castle i in., 2014; Panek, Stawicki, 2018, s. 135), trwającą od 2014 roku wojną w Donbasie, a także ruchami separatystycznymi i napięciami etnicznymi, które w rezultacie rzutują na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych państw (Karolak-Michalska, 2020).

Analiza dostępnej literatury wskazuje – po pierwsze – na deficyt opracowań z zakresu zarządzania etnopolityką w państwach Europy Wschodniej, co pozwala zauważyć, że problematyka ta wymaga pogłębionych badań dotyczących planowania, kontrolowania i nadzorowania etnopolityki na szczeblach: krajowym, regionalnym i lokalnym, a także eksploracji regulacji wdrożeniowej zapewniającej spójność i skuteczność realizacji etnopolityki. Po drugie, badaniem etnopolityki, jej uwarunkowaniami w państwach poradzieckich, zajmuje się wielu badaczy wschodnich, w tym w szczególności rosyjskich, ale także i naukowców zachodnich. Ich badania dotyczą różnych kontekstów, w tym koncepcji narodu, a także stosunków międzyetnicznych. Wnioski wypływające z ich badań były/są publikowane zarówno w formie monografii, opracowań zbiorowych, jak i artykułów. Wśród wartościowych publikacji rosyjskich znajdują się opracowania i artykuły m.in.: V. Tiškova (2013), È. Paina (2007). Cenne źródło wiedzy stanowią także prace N. Kosmarskiej (2011) i O. Nemenskigo (2008). Z kolei do najbardziej znaczących zachodnich autorów badających aspekty etnopolityki należą: M. Laruelle (2008), A. Heinemann-Grüder (2007), R. Brubaker (2000), P. Kolstoe (1999), S. Peyrouse (2008), E. Poppe i L. Hagendoorn (2003), M. Flynn (2007). Natomiast w polskiej literaturze naukowej cenne w zakresie etnopolityki są prace: W. Baluka, H. Chałupczaka i R. Zenderowskiego (2015),

E. Mironowicza (2015), A. Wierzbickiego (2008), a także T. Bodio (2010) oraz G. Skrukwy i M. Studennej-Skrukwy (2015). Analiza dotychczasowej literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że potrzebna jest narracja, która, po pierwsze, pozwoliłaby na szersze spojrzenie na etnopolitykę (główne uwarunkowania, relacje i procesy, zasoby w te procesy zaangażowane), po drugie, na sposób jej realizacji (planowanie, organizowanie, nadzór), w końcu po trzecie, umożliwiłaby spojrzenie na korelacje pomiędzy zarządzaniem etnopolityką a bezpieczeństwem państwa. Niniejszy tekst ma na celu choć częściowe wypełnienie tej teoretycznej luki badawczej.

Celem artykułu jest wskazanie elementów modelu wielopoziomowego zarządzania możliwych do wdrożenia w etnopolityce wybranych państw Europy Wschodniej. Zakres tematyczny badań dotyczy przestrzeni terytorialno-czasowej, jaką jest niepodległa Białoruś, Mołdawia i Ukraina. Badania dotyczą lat 1991–2020. Autorka, dokonując badań niniejszej problematyki, stawia dwa główne pytania badawcze:

- 1) Czym jest zarządzanie wielopoziomowe?
- 2) Czy możliwe jest wdrożenie modelu zarządzania wielopoziomowego w państwach Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawia, Ukraina)?

W artykule podjęto próbę stworzenia zarysu modelu działań w zarządzaniu etnopolityką, wykorzystującego i implementującego fenomen wielopoziomowego zarządzania, jednocześnie łączącego w sobie trzy poziomy: 1) ponadnarodowy, 2) narodowy, 3) regionalny. Oryginalność artykułu polega na podjęciu rozważań na temat zastosowania modelu wielopoziomowego zarządzania do specyfiki państw Europy Wschodniej. Tematyka pytań badawczych wyznacza kompozycyjny układ merytoryczny artykułu.

Prezentowana tematyka jest interdyscyplinarna. Podstawą przedstawionych w tym opracowaniu badań jest krytyczna analiza literatury przedmiotu.

Istota zarządzania wielopoziomowego

Model wielopoziomowego zarządzania (ang. Multi-Level Governance – MLG) wpisuje się w dyskurs o nowych formach zarządzania (*new modes of governance*), opisujących złożone procesy i aktorów zmierzających

do decentralizacji władzy, rozumianej jako delegowanie decyzji ze szczebla centralnego na niższe szczeble władzy. Kluczowe w zarządzaniu publicznym wydaje się, że uprawnienia decyzyjne posiadają nie tylko rządy państw narodowych, ale również aktorzy szczebla ponadnarodowego (instytucje ponadnarodowe) oraz coraz bardziej aktywni aktorzy szczebla regionalnego i lokalnego. Rola rządów państw jest wciąż duża, jednocześnie w modelu tym aktywność aktorów publicznych i niepublicznych przejawia się na wielu poziomach. Negocjacje między poszczególnymi aktorami dotyczą działań w układzie wertykalnym i horyzontalnym.

Uważani za głównych inicjatorów wielopoziomowego zarządzania L. Hooghe i G. Marks (1993, s. 407) określili MLG jako rozproszenie władzy na wielu poziomach ładu politycznego. Warto przytoczyć definicję G. Marksa (1993, s. 407), według którego „wielopoziomowe zarządzanie oznacza system stałych negocjacji pomiędzy rządami na kilku terytorialnych poziomach, jako rezultat szerszego procesu tworzenia instytucji i realokacji podejmowania decyzji, polegającej na scedowaniu wcześniej scentralizowanych funkcji „w górę” na poziom ponadnarodowy, a innych „w dół” na poziom regionalny”. Dla porównania, według P. Schmittera (2004, s. 45), zarządzanie wielopoziomowe to przygotowanie do tworzenia wiążących decyzji, które angażują zbiór wielu politycznie suwerennych, ale współzależnych względem siebie aktorów na różnych szczeblach terytorialnych, w bardziej lub mniej ciągłym i złożonym procesie negocjacji i implementacji polityk. Natomiast R. Mayntz (2007, s. 6) prezentuje stanowisko, że MLG „odnosi się do wszystkich instytucji zaprojektowanych dla pomyślnego rozwiązywania kolektywnych problemów, niezależnie od prywatnego lub publicznego charakteru zaangażowanych aktorów i hierarchicznego lub poziomego sposobu ich (służącej określonej celowi) integracji”. W optyce OECD (2015, s. 237) zarządzanie wielopoziomowe oznacza dostosowanie politycznych działań między różnymi ministerstwami, agencjami oraz interesariuszami oraz między różnymi poziomami rządzenia, także ponad granicami państw.

Charakteryzując MLG, można przyjąć, że to wielopoziomowy system zarządzania, w którym występuje kombinacja instytucji ponadnarodowych, międzyrządowych i subnarodowych oraz określony stopień centralizacji i decentralizacji (Szymański, 2020). Najniższy stopień tworzą regiony i miasta, następny stopień to państwa narodowe, ponad którymi funkcjonują instytucje ponadnarodowe (Żurek, 2013, s. 90). Podejmując analizę zarządzania wielopoziomowego, szczególnie ważne jest, aby pamiętać, że „głównym procesem w MLG jest podejmowanie decyzji i zarządzanie decyzjami. Decyzje podejmowane w wyniku delegowania kompetencji (decyzje delegowane) mają charakter kolektywny. W systemie MLG zachodzi proces podejmowania decyzji zarówno typu *hard law* (akty prawne), jak i *soft law*. W MLG władza jest rozproszona w wyniku działania sił oddolnych (subnarodowych) oraz sił odgórnych (ponadnarodowych). Jest to także władza

kooperacyjna, a nie scentralizowana, i taki też jest proces podejmowania decyzji w MLG: rozproszony i kooperacyjny. Zatem proces podejmowania decyzji w układzie wielopoziomowym może oddalać się od państwa w dwóch kierunkach: „w górę” do instytucji ponadnarodowych oraz „w dół” do jednostek subnarodowych” (Ruszkowski, 2013, s. 9).

Wielopoziomowość określa współzależność między władzami operującymi na różnych terytorialnych poziomach, natomiast zarządzanie (*governance*) – współzależność między rządami a aktorami pozarządowymi (Bache, Flinders, 2004, s. 3). Cechą charakteryzującą zarządzanie wielopoziomowe jest to, że „może być ukierunkowane na różne poziomy – lokalny, państwowy, europejski, globalny, ale i na różne formy – sieć, wielopoziomowość, rządy partycypacyjne” (Kooiman, 2010, s. 72). Analiza literatury dotycząca koncepcji wielopoziomowego zarządzania jest już na tyle obecna w dyskursie praktycznym i teoretycznym, że można dokonać jej klasyfikacji i wydzielić określone typy MLG: 1) MLG rozwoju koncepcji; 2) MLG trajektorii; 3) MLG sektorowe; 4) MLG partycypacyjne; 5) MLG ustrojowe (Żurek, 2013, s. 91). Według rozwoju koncepcji w MLG, wyodrębnia się poziomy konwencjonalne (*crisplevels*) – poziom ponadnarodowy, narodowy i regionalny, a także poziomy rozmyte (*fuzzylevels*) (Marks, 1993; Ragin, 2000, s. 7; Ragin, Pennings, 2005). Klasyfikacja MLG oparta na kryterium trajektorii dostrzega w dynamice interakcji wewnątrz MLG minimum trzy kierunki: wertykalny, horyzontalny oraz diagonalny (Ruszkowski, 2010, s. 268–276). Sektorowa klasyfikacja MLG została wyodrębniona na podstawie kryterium polityk sektorowych w UE. Z kolei klasyfikacja MLG bazuje na uczestnictwie aktorów w wielopoziomowym zarządzaniu, natomiast klasyfikacja MLG wywiedziona z kryterium ustrojowego ogniskuje się na kilku istotnych składnikach ustrojowych (konstytucja, demokracja, instytucje, regulacja) (Żurek, 2013, s. 92–101). J. Czaputowicz (2013, s. 127) dodaje, że badacze wyróżniają minimum dwa typy wielopoziomowego zarządzania: bardziej zhierarchizowany, bliższy koncepcji federacji, oraz policentryczny, w którym występuje wielość władz. „W pierwszym wypadku władza jest umiejscowiona na poziomach subnarodowym, narodowym i ponadnarodowym i podzielona na duże segmenty. Realizuje wiele różnorodnych zadań, liczba kręgów jurysdykcyjnych jest ograniczona, a kompetencje na poszczególnych poziomach nie nakładają się na siebie. (...) System zarządzania jest uporządkowany, legitymację zapewniają wybory przedstawicieli na poszczególnych poziomach, a mobilizacja społeczna następuje poprzez „głos”. W drugim wypadku władza jest sieciowa, zorganizowana funkcjonalnie, zorientowana na zadania. Jurysdykcje na poszczególnych poziomach przecinają się i zachodzą na siebie, a obywatel obsługiwany jest przez wiele niezależnych instytucji. Legitymacja systemu jest słabsza, odpowiedzialność bardziej rozmyta, a aktorzy polegają na stosunkach interpersonalnych”.

Zarządzanie wielopoziomowe spotyka się także z krytyką (Tomaszewski, 2019). Przykładowo, w 2000



roku D. Treisman (2000, s. 399–457) twierdził, że MLG sprzyja korupcji. Z kolei A. Jordan (2001, s. 201–202) wskazywał, że wielopoziomowe zarządzanie nie jest nową teorią, lecz „amalgamatem istniejących teoretycznych stwierdzeń” oraz że model ten przecenia autonomię aktorów/graczy subnacyjnych, a zwolennicy MLG „ignorują bardzo ważny poziom oddziaływań międzynarodowych”. Inni, w tym G. Peters i J. Pierre (2004), wskazywali, że zarządzanie wielopoziomowe zaciera odpowiedzialność, natomiast J. Rodden (2006) twierdził, że rodzi pokusy moralne. Zarzuty dotyczyły także m.in. rywalizujących instytucji (Cerny, 2006, s. 679–695).

Implementacja zarządzania wielopoziomowego

Szukając optymalnych rozwiązań dla zarządzania etnopolityką w państwach Europy Wschodniej, wydaje się, że istnieje potrzeba poszukiwania modelu działań, wykorzystującego fenomen wielopoziomowego zarządzania, jednocześnie łączącego w sobie trzy poziomy: 1) ponadnarodowy, 2) narodowy, 3) regionalny. Koniecznością jest wskazanie, że koncepcja zarządzania wielopoziomowego rozwija się w państwach UE i jest związana z jej integracją (Czaputowicz, 2013, s. 124; Tomaszewski, 2018). W praktyce – jak wykazują badania z lat 1991–2020 – model jest trudny do wdrożenia w państwach subregionu ze względu na brak instytucji ponadnarodowej utworzonej przez Białoruś, Mołdawię i Ukrainę. Nie oznacza to jednak, że nie można – „wychodząc poza schemat i tworząc nową jakość” – wykorzystywać jego elementów, założeń i dorobku do budowania rozwiązań zarządzania etnopolityką w przestrzeni poza Unią Europejską.

W warunkach transformacji społeczno-politycznej i gospodarczej państw Europy Wschodniej dla wprowadzenia elementów modelu czerpiącego z zarządzania wielopoziomowego w zakresie etnopolityki kluczowa wydaje się otwartość aktorów na zmianę przekonań i preferencji w sposobie tworzenia i realizacji etnopolityki. Mówiąc o ewentualnym wielopoziomowym zarządzaniu etnopolityką w państwach subregionu, trzeba zauważyć, że całościowy obraz formowania etnopolityki w subregionie pokazuje, że coraz więcej obszarów wymyka się spod jurysdykcji jednego państwa, dotyczy subregionu jako całości, a błędy popełniane w zakresie etnopolityki przez jedno państwo (odpowiednio przez Białoruś, Mołdawię, Ukrainę) mogą mieć konsekwencje dla całego systemu (co widać przez pryzmat aneksji krymskiej w 2014 roku i jej wpływ na bezpieczeństwo subregionu). Ponadto, zarówno wśród polityków białoruskich, mołdawskich, jak i ukraińskich niejednokrotnie widoczny jest brak skłonności do organizowania przedsięwzięć analitycznych. Blokadą w rozwoju etnopolityki jest brak profesjonalnych i bezstronnych działań, a także deficyt konfrontowania różnych argumentów i racji, z których mógłby wyłonić się obiektywny obraz sytuacji. W przestrzeni państw subregionu widać, że z jednej strony politycy posiadają umiejętności

„analizy produktu”, jaki powstaje w wyniku realizacji etnopolityki, z drugiej nie umieją ocenić jej efektów. W badanych państwach obserwuje się niską jakość przywództwa politycznego (szczególnie na Ukrainie i w Mołdawii), niewielkie znaczenie sfery publicznej i dyskursu publicznego o zasadniczych kwestiach rozwoju państw, wadliwe mechanizmy ustanawiania celów strategicznych państwa, słabość instrumentów prowadzenia, monitorowania i ewaluacji etnopolityki, a także brak umiejętności wygenerowania znaczących środków na rozwój etnopolityki. Lukę tworzy potencjał ekspercki, umiejętność polityków do osiągnięcia wewnętrznego konsensusu jako warunku podjęcia działań, umiejętności menedżerskie polityków, zdolności decydentów do uzyskiwania poparcia politycznego dla swoich działań. Niejednokrotnie decydenci zaczynają zajmować się problemami etnicznymi, tworzą plany ich rozwiązania, gdy powstaje pewna masa krytyczna w postaci presji społecznej albo presji grup interesów. Czasami jest to presja wynikająca z widocznych skutków danego problemu, co było widoczne podczas wydarzeń krymskich i co można dostrzec w kontekście wojny w Donbasie.

Zarządzanie etnopolityką stanowi proces skomplikowany, pełen złożoności, w którym relacje przestrzenne oraz procesowe tworzą siatkę relacji. Ewentualne wielopoziomowe zarządzanie etnopolityką w państwach subregionu poza współpracą interesariuszy poziomu subpaństwowego (obejmującego przestrzennie cały subregion, Białoruś, Mołdawię, Ukrainę – instytucje ponadnarodowe, rządy państw, eksperci), państwowe (przestrzennie obejmujące poszczególne państwo subregionu – rządy państwa, organy władzy publicznej, organizacje pozarządowe, organizacje mniejszości narodowych i etnicznych, grupy interesu, społeczeństwo obywatelskie w danym państwie) i regionalnego (przestrzennie obejmujące jednostki administracyjne poszczególnych państw, zwłaszcza te, w których zróżnicowanie etniczne ma istotne znaczenie – władze szczebla lokalnego, regionalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, regionalne organizacje mniejszości narodowych i etnicznych, regionalne grupy interesu, regionalne wspólnoty i zrzeszenia) oraz współdziałania sektora publicznego i prywatnego, zakłada współpracę sektorową. Ważną rolę odgrywa każdy poziom – szczególne miejsce dotyczy samorządów lokalnych, które z racji swojej specyfiki są najbliżej obywateli, widząc ich zróżnicowanie etniczne i wynikające z tego potrzeby społeczno-polityczne, ekonomiczne, kulturalne i ewentualne napięcia międzyetniczne (m.in. ich podłoże, skalę, zasięg oddziaływania). Model ten daje również możliwości organizacjom mniejszości narodowych i etnicznych do uczestniczenia w identyfikowaniu celów etnopolityki. Istotne jest, że organizacje te najczęściej są najliczniej reprezentowane i najbardziej aktywne na poziomie regionalnym/lokalnym. Podejście wielopoziomowego zarządzania modyfikuje pozycję organizacji mniejszości narodowych i etnicznych z przedmiotu etnopolityki w aktywnego uczestnika procesu decyzyjnego.

Poprzez włączenie nowych aktorów, wielopoziomowy charakter konceptu prowadzi do skoordynowania działań państw subregionu oraz władz państwowych i lokalnych, opartych na partnerstwie i służących tworzeniu i realizowaniu etnopolityki. Wielopoziomowe zarządzanie etnopolityką łączy się z odpowiedzialnością jego aktorów (podmiotów) za bezpieczeństwo na poziomie subregionu, państwa, a także samorządu. Tym samym potrzebna jest ponadnarodowa instytucja zajmująca się przestrzenią etnopolityczną Białorusi, Mołdawii i Ukrainy, która wpływałaby nie tylko *de iure*, ale i *de facto* na zaangażowanie aktorów, reprezentujących różne poziomy zarządzania etnopolityką. Wobec formułowania etnopolityki istotne znaczenie ma również finansowanie sieci współpracy, spotkań czy finansowanie badań procesów etnopolitycznych. Ważne jest, aby model wielopoziomowego zarządzania etnopolityką rozpatrywać przez pryzmat roli i partycypacji aktorów.

Dodać należy, że w polityce państw subregionu władze lokalne głównie biorą odpowiedzialność za wdrożenie prawa z poziomu państwowego oraz wykonywanie ustawowo przyznaných zadań. Bez uwzględnienia przez władze państwowe specyfiki etnicznej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, prawo niejako stoi w opozycji wobec rzeczywistej sytuacji na określonym poziomie regionalnym. Ma to szczególne znaczenie wobec rosnącej aktywności społeczno-politycznej mniejszości narodowych i etnicznych. Można zaryzykować stwierdzenie, że wzmocnienie roli nowych aktorów pozainstytucjonalnych, takich jak organizacje pozarządowe mniejszości narodowych i etnicznych reprezentujących interesy swoich rodaków, przełożyłoby się na większą ilość decyzji podejmowanych ze współudziałem opinii publicznej przez konsultacje społeczne. Mając na uwadze fakt, że w przestrzeni subregionu występuje upolitycznienie kwestii mniejszości narodowych i etnicznych (szczególnie rosyjskiej), aktywizacja poziomu regionalnego (władz samorządowych) w procesie konsultacji czy wymiany dobrych praktyk, mogłaby stać się konstruktywną płaszczyzną dla formułowaniu celów i priorytetów etnopolityki w każdym z państw subregionu. Przy czym pamiętać należy, że włączając w proces konsultacji coraz większą liczbę interesariuszy, może to doprowadzić do przedłużającego się dialogu, który nie przełoży się na zmiany legislacyjne – stąd ważne jest, aby miały one dyscyplinę czasową.

Kluczowe działania nawiązania współpracy i wypracowania wspólnych celów w obszarze etnopolityki na poziomach subnarodowym, narodowym i regionalnym

Zarządzanie etnopolityką w państwach subregionu jest związane z klarownym sformułowaniem celów długoterminowych, określeniem grup docelowych prowadzonych działań czy wreszcie wypracowaniem narzędzi i określeniem instytucji, odpowiedzialnych

za ich realizację. Efektywna etnopolityka w państwach Europy Wschodniej wymaga zrozumienia potrzeby prowadzenia takich działań oraz woli politycznej wprowadzenia dedykowanych mechanizmów prawnych umożliwiających ich realizację, co w praktyce łączy się z wypracowaniem nowego modelu zarządzania etnopolityką.

Kluczowe we współpracy i wypracowywaniu wspólnych celów w obszarze etnopolityki zarówno na poziomie subnarodowym, narodowym, jak i regionalnym jest: 1) tworzenie katalogów dobrych praktyk (w państwach subregionu, w których kwestia mniejszości narodowych jest silnie upolityczniona, a interesy państw złożone, w tym z uwzględnieniem Federacji Rosyjskiej; wypracowywanie wspólnych ram i wymiana dobrych praktyk stanowi rozwiązanie, które może prowadzić w konsekwencji do regulacji prawnych); 2) formułowanie wytycznych w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej (koniecznością jest identyfikacja, czy cele aktorów tworzących etnopolitykę na każdym z poziomów (subpaństwowy, państwowy, regionalny) mają charakter rozbieżny czy zbieżny; procedura wyznaczania celów ma charakter procesu złożonego, co również łączy się z koniecznością wprowadzenia rygorów czasowych jej tworzenia i powołania grup eksperckich); 3) tworzenie ilościowych i jakościowych wskaźników oraz punktów odniesienia (mierzących skuteczność prowadzonych działań; bez wypracowania wskaźników nie jest możliwe stwierdzenie, czy prowadzone działania są efektywne); 4) tworzenie państwowych i subpaństwowych planów działania (zróznicowanie interesów państw może utrudniać wspólne spojrzenie na kwestie etnopolityki, stąd ważne jest nakreślenie priorytetów bezpieczeństwa subregionu). Taki mechanizm funkcjonowania pozwoliłby na wymianę informacji, gromadzenie danych i dobrych praktyk oraz prowadzenie procesu monitoringu i ewaluacji działań, co w praktyce sprzyja skuteczności etnopolityki. Niezwykle ważne jest, aby powstały nowego typu strategie, których z jednej strony w etnopolityce państw subregionu brakowało, z drugiej są one kluczowe, ponieważ rozpatrują wyzwania nie w wymiarze „wąskiej perspektywy”, ale w oparciu o analizę zjawisk i trendów obserwowanych w subregionie, szerzej w przestrzeni poradzieckiej, a także w Europie, w końcu na świecie. Badania własne prowadzą do wniosku, że dla zwiększenia efektywności etnopolityki w kontekście jej tworzenia i realizacji skuteczna może okazać się implementacja elementów modelu zarządzania wielopoziomowego. Przy czym pamiętać należy, że z jednej strony każde z państw ma swoją specyfikę (w zakresie transformacji systemu politycznego, zróznicowania etnicznego) tworzenia etnopolityki, z drugiej inspiracja/wdrożenie istniejących już rozwiązań usprawniłoby proces jej projektowania.

W państwie wielonarodowym zarządzanie etnopolityką wymaga wielowymiarowych działań. Ranga modeli, strategii i programów oraz etapów realizacji etnopolityki ma w państwach subregionu charakter



państwowy. Z kolei sama etnopolityka staje się wskaźnikiem otwartości i demokratyzacji współczesnego systemu politycznego państw Europy Wschodniej. Jednak długotrwały kryzys ekonomiczny, w którym znajdują się niektóre państwa subregionu (według raportu Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w 2018 roku Mołdawia zajmowała 133 miejsce na świecie, 2694,469 USD PKB per capita; przeciętne oficjalne wynagrodzenie w drugim kwartale 2018 roku w Mołdawii wyniosło 375,82 USD, a na Ukrainie – 325,53 USD) (MFW, 2018), skutkować może ożywieniem dawnych waśni narodowościowych, uprzedzeń i negatywnych stereotypów, a także konfliktami etnicznymi z użyciem przemocy, w różnej skali i zasięgu. Tak kształtująca się rzeczywistość społeczno-polityczna wymusza redefinicję modeli etnopolityki w państwach Europy Wschodniej, w tym ich modyfikację.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł otwiera polski dyskurs naukowy na rozważania dotyczące zastosowania modelu wielopoziomowego zarządzania do specyfiki państw Europy Wschodniej, poszerzając zastany stan wiedzy o: 1) wyjaśnienie istoty zarządzania wielopoziomowego oraz 2) wskazanie elementów modelu wielopoziomowego zarządzania, które są możliwe do wdrożenia w etnopolityce wybranych państw Europy Wschodniej.

Z przeprowadzonych badań wynika, że istnieją elementy modelu wielopoziomowego zarządzania możliwe do wdrożenia w etnopolityce wybranych państw Europy Wschodniej. Zarządzanie wielopoziomowe może być ukierunkowane na różne poziomy – lokalny, państwowy i subpaństwowy. MLG to wielopoziomowy system zarządzania, w którym występuje kombinacja instytucji ponadnarodowych, międzyrządowych i subnarodowych oraz określony stopień centralizacji i decentralizacji. Wdrożenie modelu zarządzania wielopoziomowego w państwach Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawia, Ukraina) jest trudne ze względu na brak instytucji ponadnarodowej utworzonej przez Białoruś, Mołdawię i Ukrainę. Nie oznacza to jednak, że nie można wykorzystywać jego elementów, założeń i dorobku do budowania rozwiązań zarządzania etnopolityką w subregionie. W warunkach transformacji społeczno-politycznej i gospodarczej państw Europy Wschodniej dla wprowadzenia elementów modelu czerpiącego z zarządzania wielopoziomowego w zakresie etnopolityki kluczowa wydaje się otwartość aktorów na zmianę przekonań i preferencji w sposobie tworzenia i realizacji etnopolityki.

dr Magdalena Karolak-Michalska
Spoleczna Akademia Nauk
w Łodzi, filia Warszawa
ORCID: 0000-0002-3282-654X
e-mail: mkarolak@spoleczna.pl

Przypis

- [1] Do Europy Wschodniej najczęściej zaliczane są państwa, których terytorium w całości bądź w dużym stopniu znajduje się w granicach Niziny Wschodnioeuropejskiej. W granicach regionu znajdują się państwa nadbałtyckie (Litwa, Łotwa i Estonia), państwa wschodniosłowiańskie (Federacja Rosyjska, Ukraina, Białoruś) i Mołdawia. Badane państwa (Białoruś, Mołdawia, Ukraina) tworzą także element obszaru określanego mianem Europy Środkowo-Wschodniej – przestrzeni identyfikowanej na gruncie geopolityki i stosunków międzynarodowych, w skład której w najszerszym ujęciu koncepcyjnym wchodzi: 1) państwa grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry); 2) państwa nadbałtyckie (Litwa, Łotwa, Estonia); 3) Białoruś, Ukraina, Mołdawia; 4) państwa powstałe z rozpadu dawnej Jugosławii (Słowenia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Kosowo); 5) pozostałe kraje bałkańskie (Albania, Bułgaria, Rumunia). Według klasyfikacji ONZ (Wydział Statystyki Organizacji Narodów Zjednoczonych) obszar państw Europy Wschodniej tworzą: Białoruś, Bułgaria, Czechy, Mołdawia, Polska, Rumunia, Rosja, Słowacja, Ukraina, Węgry.

Bibliografia

- [1] Bache I., Flinders M. (eds.), (2004), *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, New York.
- [2] Baluk W., Chałupczak H., Zenderowski R. (red.), (2015), *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Wschodniej*, UMCS, Lublin.
- [3] Bodio T., Jakubowski W. (red.), (2010), *Przywódstwo i elity polityczne w krajach WNP*, t. 2, ASPRA-JR, Warszawa.
- [4] Brubaker R. (2000), *Diaspory katalizma v Central'noj i Vostočnoj Evrope i ih otnošeníâ s Rodinami*, „Diaspory”, No. 3, pp. 6–32.
- [5] Castle S.H., de Haas M., Miller J. (2014), *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- [6] Cerny Ph. (2006), *Restructuring the State in a Globalizing World: Capital Accumulation, Tangled Hierarchies and the Search for a New Spatio-temporal Fix*, „Review of International Political Economy”, Vol. 13, No. 4, pp. 679–695.
- [7] Czaputowicz J. (2013), *Wielopoziomowe zarządzanie a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] J. Ruskowski (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki UW, Warszawa-Szczecin, s. 120–134.
- [8] Flynn M. (2007), *Renegotiating Stability, Security and Identity in the Post-Soviet Borderlands: The Experience of Russian Communities in Uzbekistan*, „Nationalities Papers”, Vol. 35, No. 2, pp. 267–288.
- [9] Heinemann-Grüder A. (2007), *Ein Schrittvorwärts, zweizurück. Vom Ethnofederalismus zum „Russland der Russen”*, „Osteuropa”, No. 11, pp. 36–49.
- [10] Jordan A. (2001), *The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance... or Government?* „Policy & Politics”, Vol. 29, No. 2, pp. 193–208.

- [11] Karolak-Michalska M. (2020), *The Effective Management of Ethnopolitics in the Countries of Eastern Europe and the Security of the Region: The Identification of Determinant Factors*, „Mir Rossii: Universe of Russia”, No. 29(2), pp. 79–194.
- [12] Kolstoe P. (eds.), (1999), *Nation-Building and Ethnic Integration in Post-Soviet Societies. An investigation of Latvia and Kazakhstan*, Oxford University Press, Oxford.
- [13] Kooiman J. (2010), *Governance and Governability*, [in:] S.P. Osborne (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, New York, pp. 69–79.
- [14] Kosmarska N. (2011), *Russia and Post-Soviet „Russian-Diaspora”: Contrasting Visions, Conflicting Projects*, „Nationalism and Ethnic Politics”, No. 1, pp. 14–27.
- [15] Laruelle M. (2008), *Russian Eurasianism. An Ideology of Empire*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- [16] Marks G. (1993), *Structural Policy and Multi-level Governance in the EC*, [in:] A. Cafruny, G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community, The Maastricht debates and beyond*, Vol. 2, pp. 389–412.
- [17] Mayntz R. (2007), *The Architecture of Multi-Level Governance of Economic Sectors*, „MPLfG Discussion Paper”, No. 13, pp. 5–36.
- [18] MFW (2018), *Ukraina najbiedniejszym krajem Europy*, <https://studium.uw.edu.pl/mfw-ukraina-najbiedniejszym-krajem-europy>, data dostępu: 12.04.2020 r.
- [19] Mironowicz E. (2015), *Polityka etniczna Białorusi*, [w:] W. Baluk, H. Chałupczak, R. Zenderowski (red.), *Polityka etniczna współczesnych państw Europy Wschodniej*, UMCS, Lublin, s. 97–147.
- [20] Nemenskij O. (2008), *Russkij mir i Russkaâ zemlâ: territorial'nyja spektrusskoj identičnosti*, [in:] S. Panteleev (eds.), *Russkaâ identičnost' na postsovetkom prostanstve*, Infoross, Moskwa, pp. 45–53.
- [21] OECD (2015), *The Innovation Imperative*, Publishing, Paris.
- [22] Panek B., Stawicki R. (2018), *Migracje i nowe uchodźctwo w globalnym świecie*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Tom XIX, Zeszyt 11, Część I, s. 131–142.
- [23] Pain È. (2007), *Rossia między imperej i nacej*, „Pro et Contra”, No. 3(37), pp. 12–38.
- [24] Peters G., Pierre J. (2004), *A Faustian Bargain?* [in:] I. Bache, M. Flinders (eds.), *Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 75–89.
- [25] Peyrouse S. (2008), *The Russian Minority in Central Asia: Migration, Politics and Language*, Woodrow Wilson International Center of Scholar, Washington.
- [26] Poppe E., Hagendoorn L. (2003), *Titular Identification of Russians in Former Soviet Republics*, „Europa – Asia Studies”, Vol. 55, No. 5, pp. 39–64.
- [27] Ragin Ch. (2000), *Fuzzy Set Social Science*, University of Chicago Press, Chicago.
- [28] Ragin Ch., Pennings P. (2005), *Fuzzy Sets and Social Research*, „Sociological Methods and Research”, Vol. 33, No. 2, pp. 497–538.
- [29] Rodden J. (2006), *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- [30] Ruszkowski J. (2010), *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- [31] Ruszkowski J. (red.), (2013), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki UW, Warszawa-Szczecin.
- [32] Schmitter P. (2004), *Neo-functionalism*, [in:] A. Wiener, T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, pp. 29–58.
- [33] Skrukwa G., Studenna-Skrucka M. (red.), (2015), *Revolucja w imię godności. Ukraiński Euromajdan 2013–2014*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- [34] Szymański A. (2020), *Podejścia teoretyczne do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie lokalnym i regionalnym*, „Polityka i Społeczeństwo”, Vol. 2(18), s. 57–74.
- [35] Tiškov V. (2013), *Rossijskij narod: istoriâ i smysl'nacional'nogosamosoznaniâ*, MGU, Moskwa.
- [36] Tomaszewski K. (2018), *Zarządzanie wielopoziomowe w polityce energetycznej Unii Europejskiej*, „Polityka Energetyczna – Energy Policy Journal”, Tom 21, Zeszyt 1, s. 21–36.
- [37] Tomaszewski K. (2019), *Krytyka modelu rządzenia Unii Europejskiej w kontekście kryzysu procesu integracji*, „Studia Politologiczne”, Vol. 53, s. 28–45.
- [38] Treisman D. (2000), *Causes of Corruption: A Cross-National Study*, „Journal of Public Economics”, Vol. 76, pp. 399–457.
- [39] Wierzbicki A. (2008), *Etnopolityka w państwach Azji Centralnej. Między wspólnotą obywatelską a polityczną*, Elipsa, Warszawa.
- [40] Żurek M. (2013), *Próba klasyfikacji i typologii podejścia Multi-level Governance*, [w:] J. Ruszkowski (red.), *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, Instytut Politologii i Europeistyki UW, Warszawa-Szczecin, s. 87–106.

Multi-level Governance in Ethno-politics of Selected Eastern European Countries

Summary

The aim of the article is to indicate the elements of multi-level governance model that can be implemented in the ethno-politics of selected Eastern European countries. In the first part of the text the author discusses what multi-level governance is. Then, she considers to what extent it is possible to implement the model of multilevel governance in the management of ethno-politics in the countries of the sub-region. In her closing remarks she concludes that there are elements of the multi-level governance model that can be implemented in the ethno-politics of selected Eastern European countries.

Keywords

multi-level governance, ethno-politics, Eastern Europe