

László Bruszt

## **Wielopoziomowe zarządzanie – warianty wschodnie. Wyłaniające się wzorce zarządzania rozwojem regionalnym w nowych państwach członkowskich<sup>1</sup>**

W artykule zostały opisane pojawiające się instytucjonalne konfiguracje związane z rozwojem regionalnym, różne wzorce wielopoziomowego zarządzania w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, na przykładzie Czech, Węgier i Polski. Warunki stawiane przez UE oraz unijne programy przedakcesyjne, powiązane z koncepcją Europy Regionów, odegrały znaczącą rolę w zmianie, a w przypadku niektórych krajów aspirujących do członkostwa, w tworzeniu regionalnych łańdów instytucjonalnych. Podczas gdy później te same programy stały się bodźcami recentralizacji i renacjonalizacji, interakcja między ujednoczonymi warunkami UE i różnymi warunkami narodowymi przyniosła skutek w postaci formowania się różnorodnych postaci wielopoziomowego zarządzania i odmiennych konfiguracji regionalizmu.

Słowa kluczowe: wielopoziomowe zarządzanie, regionalny łańd instytucjonalny, konfiguracje regionalizmu.

### **1. Wprowadzenie**

W latach 90. XX w. nowe znaczenie nadano określeniu „Europa Regionów” – starej koncepcji odświeżonej dzięki reformom funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Idea Europy Regionów była jednym z tych wieloznacznych haseł, które oznaczały różne rzeczy dla różnych kręgów wyborców: formowanie rządów terytorialnych dla jednych, wzrost roli aktorów regionalnych dla drugich. Odnowienie dyskursu dotyczącego zmieniającej się sytuacji regionów w procesie integracji europejskiej nigdy nie doprowadziło jednak do osiągnięcia jednolitej politycznej wizji czy choćby sformułowania jednej dominującej koncepcji analitycznej. Według starszej i bardziej utopijnej „zero-jedynkowej” wersji tej idei, integrację postrzegano jako czyn-

nik zanikania państwa narodowego lub przy najmniej rozdzielenia w znacznej mierze władzy rządów krajowych – po części ku górze, na poziom instytucji europejskich, a po części w dół – do regionów.

Późniejsza wersja tej idei, zakładająca grę o „sumie otwartej”, dostrzegła w reformowaniu funduszy strukturalnych ruch w kierunku współzarządzania sieciowego, a więc rozwiązania typu *win-win*, w którym zyskują obie strony, a pozycja zarówno regionów, jak i rządów krajowych się poprawia. (Ansell 2000). Wzmocniłoby to zdolność rządów do kierowania rozwojem terytorialnym i czyniłoby go bardziej inkluzywnym, dzięki poszerzeniu politycznej odpowiedzialności rządów krajowych w górę – w relacji do Komisji Europejskiej, w dół – w stosunku do regionów, a także na bok – w odniesieniu do aktorów pozarządowych. Koncepcja współzarządzania sieciowego korespondowała z przeformułowaną i udoskonaloną wersją starej idei Madisona – wzmocnienia zdolności rządzenia poprzez dystrybucję władzy (Ansell 2000; Bruszt 2002).

---

Central European University, Budapeszt.

<sup>1</sup> Przełożył Bartosz Kozina. Referat prezentowany na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie w ramach programu naukowego „Dobre rządzenie”.

Trzecie spojrzenie na tę kwestię rozwinęli ci badacze, którzy zakwestionowali dominujące, państwowcentryczne rozumienie polityki europejskiej i zajęli się badaniem różnego rodzaju form włączania się aktorów poziomu terytorialnego (*sub-national*) oraz aktorów niepublicznych w projektowanie i wdrażanie polityki. W tym podejściu, opartym częściowo na analizie ewolucji polityk związanych z funduszami strukturalnymi, treść i zakres obecności regionów na arenie krajowej i ponadkrajowej uznano za zmienne wyjaśniane. Nie zakładano (i nie uznawano, że zostało to wykazane) jednolitego wzorca regionalnego zaangażowania się w ponadregionalną politykę. O ile w przypadku pierwszego podejścia mowa była o „decentralizacji” władzy państwowej, a drugiego o dystrybucji władzy, o tyle na temat trzeciego konkluzje były bardziej ostrożne. Nacisk kładziono na zanegowanie monopolu władczego decydowania rządów krajowych, pojawianie się nowego i zmianę dotychczasowego układu możliwości oraz ograniczeń regionów, kreowanego przez europejską integrację, a także zróżnicowanie sposobów, w jakie regiony wykorzystywały te możliwości (Hooghe 1995; 1996; Hooghe, Marks 2001; Bache 1998; 1999; Keating 2001). Takie podejście pozwoliło dostrzec decentralizację w części przypadków, dystrybucję władzy w innych lub też tego rodzaju zmiany, które podważały monopol rządu w pozostałych.

Te odmienne perspektywy koegzystowały, czasami wzajemnie wzbogacając sposób akademickiego i politycznego myślenia o obecnej i potencjalnej roli regionów w Europie. Czasami dialog między tymi podejściami prowadził do narastania nieporozumień i kakofonii. Wielopoziomowe zarządzanie (*Multilevel Governance* – MLG) było jedną z koncepcji przyczyniających się do tego części niż inne. Często bowiem dosyć swobodnie używali jej politycy i badacze do analizy każdego z trzech potencjalnych i/lub aktualnych procesów nakreślonych powyżej: zmiany w zarządzaniu terytorialnym, przepracowania formuły zarządzania rozwojem terytorialnym czy też odejścia od decyzyjnego monopolu rządu, co pociągało za sobą włączenie się regionów w prowadzenie polityki w takiej czy innej formie na wielu jej poziomach.

W okresie przedakcesyjnym lokalni i regionalni aktorzy w przyszłych wschodnich państwach

członkowskich selektywnie poznawali różne elementy koncepcji wielopoziomowego zarządzania za pośrednictwem różnorodnych sposobów wsparcia oferowanych przez UE. W latach 90. niektóre europejskie programy – i unijni inżynierzy pojawiający się wraz z nimi – kładły nacisk na niejasną zasadę partnerstwa pomiędzy aktorami występującymi na różnych poziomach państwa. Z kolei inne zwodniczo akcentowały znaczenie decentralizacji, zapominając o tym drobnym szczególe, że wewnętrzna organizacja terytorialna państwa pozostaje w gestii państw członkowskich i nie była częścią warunków uczestnictwa w funduszach strukturalnych, ukierunkowanych przede wszystkim na zarządzanie rozwojem terytorialnym (Keating 2006). Różne dwustronne formy wsparcia i bliźniacze programy także dostarczały przyszłym państwom członkowskim wyznawców, by nie powiedzieć ewangelistów, Jacques’a Delorsa – komisarza Komisji Europejskiej, który dopełnił w 1988 r. reformę unijnych programów rozwoju terytorialnego. Odnosząc się do idei Europy Regionów, wyznawcy idei trzeciej drogi, rozwiniętej przez Komisję Delorsa, nie martwili się tak bardzo o decentralizację, jak o promowanie koncepcji partnerstwa, które dotyczyło dystrybucji władzy między krajowych i regionalnych graczy na polu programowania wdrażania i monitorowania rozwoju. Co więcej, jako warunek odpowiedniego rozdzielenia władzy uznawali oni i promowali regionalne (i lokalne) programy upodmiotowienia (*empowerment*), polegające na podnoszeniu umiejętności, poziomu organizacji i zdolności do działania aktorów poziomu regionalnego. Do końca lat 90. Komisja Europejska kładła nacisk na mglście zdefiniowane koncepcje wielopoziomowego współzarządzania i „regionalizmu”<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Tak jak Hughes i inni przedstawili to w książce o regionalizmie i europeizacji, wielu urzędników Komisji Europejskiej popierało bardziej zdecentralizowane zarządzanie, będąc pod wpływem opracowania Hooghe’a i Marksa na temat wielopoziomowego zarządzania, w którym wskazywano na silną korelację między regionalną orientacją programów strukturalnych a silnym zarządzaniem regionalnym. Dlatego Dyrekcja Generalna KE odpowiedzialna za rozszerzenie UE stała się adwokatem zasady partnerstwa w unijnej polityce regionalnej jako najlepszej praktyki dla krajów akcesyjnych. „Celem stało się rozwinięcie wielopoziomowego zarządzania

Faktyczne wypełnianie unijnych warunków uruchamiania programów strukturalnych również nie było wolne od wieloznaczności i przeciwieństw. Przez lata 90. na regionach i ich możliwościach działania skupiało się wiele zróżnicowanych programów przedakcesyjnych, kierujących się głównie wartościami związanymi z reformą polityk rozwoju terytorialnego UE z 1988 r. Programy te odegrały ważną rolę w zmianie – a w przypadku niektórych krajów aspirujących do członkostwa unijnego – w tworzeniu regionalnego układu instytucjonalnego, formowaniu instytucji zarządzania rozwojem terytorialnym. Miały one również podstawowe znaczenie w zasilaniu tych układów instytucjonalnych aktorami mającymi zdolność do udziału w polityce rozwoju regionalnego, prowadzonej zgodnie z regułami funduszy strukturalnych. Pomimo pewnych istotnych doświadczeń związanych z zarządzaniem rozwojem regionalnym z początku lat 90. (Bruszt 2005), większość przyszłych państw członkowskich nie miała w momencie uruchomienia unijnych programów przedakcesyjnych określonych polityk rozwoju regionalnego i odpowiednich instytucji. Z regionalnymi problemami ekonomicznymi i społecznymi radzono sobie głównie za pomocą centralnych i nieskoordynowanych programów sektorowych. W większości interesujących nas państw nie ustanowiono wybieralnych ciał regionalnych, a terytorialne władze publiczne oraz niepubliczni aktorzy poziomu lokalnego i regionalnego byli słabi i zdeorganizowani.

Wprowadzenie unijnych zasad w tych krajach oznaczało otwarcie nowego pola polityki, wraz z nowymi aktorami. W czasie, w którym nowe państwa członkowskie musiały rzeczywiście przyjąć i stosować odnowione reguły i procedury funduszy strukturalnych, zasady organizacyjne wykorzystywania ich środków zmieniły się diametralnie. Kiedy akcesja zbliżała się, Komisja – nie zważając na wszystkie wcześniejsze odniesienia do wielopoziomowego zarządzania i wy-

---

z odpowiednim «partnerstwem», «zdolnością programowania» oraz «zdolnością absorpcyjną», poprzez alokację funduszy dla państw członkowskich na podstawie kryteriów odnoszonych do rozwoju społeczno-gospodarczego na poziomie jednostek terytorialnych poziomu NUTS II (Hughes, Sasse, Gordon 2004, s. 75).

siłki na rzecz kreowania i/lub podniesienia jakości lokalnych oraz regionalnych zdolności do tworzenia i wdrażania programów rozwojowych – powierzyła rządów nowych krajów członkowskich prerogatywę kontrolowania regionalnej polityki (Hughes, Sasse, Gordon 2004; Bruszt 2002; Keating 2006). Te same programy, które przyczyniły się do odnowienia koncepcji Europy Regionów i rozwoju poprzez lokalne upodmiotowienie, stały się w latach 90. załączkami recentralizacji i renacjonalizacji, wówczas gdy państwa wschodnioeuropejskie przystępowały do UE.

Próba wymuszenia jednolitej formuły scentralizowanego zarządzania spotkała się wśród nowych krajów członkowskich z oporem o różnym stopniu nasilenia, w zależności od rezultatów wcześniej podejmowanych reform państwa i dotychczasowego eksperymentowania z programami rozwoju terytorialnego. W konsekwencji zamiast jednolitej formuły renacjonalizacji, regiony odgrywały zróżnicowaną rolę w tych krajach i tworzących się w nich reżimach zarządzania rozwojem terytorialnym.

Wykorzystując przykład Czech, Węgier i Polski, w tym artykule próbuję wykazać, że mimo pędu ku recentralizacji w latach poprzedzających akcesję, regiony były włączone w zarządzanie rozwojem terytorialnym na kilku poziomach i w żadnym z nowych krajów członkowskich rządy nie zmonopolizowały całkowicie zarządzania rozwojem ani też nie to konieczne było ich celem. Jakkolwiek w tej interpretacji możemy mówić o pojawieniu się niektórych form zarządzania wielopoziomowego, będąc starał się dowieść, że w tych trzech krajach konfiguracje MLG i wzorce regionalizmu różnią się nie tyle stopniem nasilenia, ile jakością.

W artykule kładę nacisk na zarządzanie terytorialne i rolę, jaką regiony odgrywają w projektowaniu i wdrażaniu planów rozwoju terytorialnego, w ramach programów związanych z funduszami strukturalnymi UE. W większości nowych krajów członkowskich działania rozwojowe podejmowane poza tymi funduszami są bardzo ograniczone. W tym sensie, mówiąc o zmianach w zarządzaniu środkami funduszy strukturalnych, w większości przypadków odnośzę się wprost do debaty o zmieniającej się roli regionów i różnych konfiguracjach regionalizmu. Druga część tej pracy stanowi propozycję ana-

litycznej ramy dla dyskusji na temat wzorców zarządzania rozwojem i przedstawia idealny typ regionalizmu, który lokuje się najbliżej idei Europy Regionów odnowionej dzięki reformom funduszy strukturalnych z 1988 r. Zasadniczą część artykułu jest poświęcona dyskusji o sposobach, w jakie nacisk UE i udzielane przez nią wsparcie wchodziły w interakcję ze zróżnicowanymi warunkami lokalnymi i prowadziły do formowania się różnych wersji nowego zarządzania wielopoziomowego, różnych konfiguracji „regionalizmu”.

## 2. Wzorce zarządzania rozwojem terytorialnym...

Zarządzanie rozwojem terytorialnym znajduje się w nowych krajach członkowskich ciągle w procesie zmian. Pierwszy „okres planowania” funduszy strukturalnych (2004–2006) rozpoczął się we wszystkich tych krajach w układzie zarządzania scentralizowanego i hierarchicznego, nadającym regionom i aktorom regionalnym – o ile jakkolwiek – jedynie ograniczoną rolę. Tworzenie regionalnych programów rozwoju zostało scentralizowane, co oznaczało, że – w przeciwieństwie do oczekiwań wywołanych poprzez niektóre przedakcesyjne programy UE – w okresie 2004–2006 regiony nie otrzymały żadnej autonomicznej przestrzeni dla własnej polityki rozwojowej. Zarządzanie rozwojem zostało zhierarchizowane w taki sposób, aby rząd nie dzielił się instytucjonalnie władzą z regionami w zakresie projektowania programów sektorowych mających wpływ na rozwój tychże regionów. We wszystkich krajach przy okazji wejścia w fundusze strukturalne dokonało się pewne przesunięcie w stosunku do wyłącznie scentralizowanej i hierarchicznej kontroli nad planowaniem rozwoju, ale nasilenie tego przesunięcia znacznie się różniło. Można było już wtedy dostrzec różnice w zarządzaniu między regionami wewnątrz tych krajów i – nie inaczej jak w starych krajach członkowskich – zaangażowanie regionów może wahać się znacznie, w zależności od ich zaawansowania z zakresu zarządzania rozwojem. Jak to zostanie dalej przedstawione, największe różnice można jednak dostrzec pomiędzy analizowanymi krajami. I w tym wzglę-

dzie występują również podobieństwa, odnoszące się do roli aktorów regionalnych w starych krajach członkowskich.

Ponieważ zarządzanie rozwojem dotyczy przede wszystkim władzy decydowania o tym, kto ma prawo głosu i co jest ważne w planowaniu rozwoju, w gruncie rzeczy wszystkie dyskusje dotyczące zróżnicowanych wzorców zarządzania biorą pod uwagę w tym czy innym zakresie różne wymiary podziału władzy. Na potrzeby tej dyskusji proponuję przyjęcie dwóch najbardziej oczywistych wymiarów, które mają największe znaczenie z punktu widzenia zmieniającej się roli regionów w kwestii zarządzania rozwojem, a mianowicie: charakterystykę zasad podejmowania wiążących decyzji w kwestii celów i środków rozwoju na poziomie terytorialnym (*sub-national*) oraz możliwości (*distribution of opportunities*) podejmowania autonomicznych działań na niższych poziomach organizacji terytorialnej państwa.

Co do pierwszego z tych wymiarów, zasady podejmowania wiążących decyzji można zhierarchizować i przypisać prawo do podejmowania takich decyzji w kwestiach rozwoju regionalnego wyodrębnionej jednostce organizacyjnej (na przykład centralnej agencji państwowej) lub też bazować na określonym podziale władzy. W drugim z wyróżnionych wymiarów rozwiązania mogą mieścić się pomiędzy przypadkami, w których tylko centrum jest w stanie podejmować autonomiczne działania rozwojowe, oraz przypadkami, w których niższe poziomy terytorialnej organizacji państwa również mają autonomiczną swobodę identyfikowania i rozwiązywania problemów rozwoju<sup>3</sup>.

Należy zwrócić uwagę, że zaproponowana konceptualizacja zakłada jako pewnik, iż

<sup>3</sup> Te dwa wymiary sposobów zarządzania regionalnego zasadniczo odnoszą się: a) do *de facto* i/lub *de iure* podziału praw uczestnictwa w procesie podejmowania wiążących decyzji politycznych, które mają wpływ na regiony i mogą mieścić się w schemacie czysto odgórnego hierarchicznego podejmowania decyzji oraz podziału władzy między różnych aktorów, włączając w to publicznych i niepublicznych aktorów działających na niższych poziomach organizacji terytorialnej państwa oraz b) do *de iure* lub *de facto* przekazania (*devolution*) władzy fiskalnej, funkcjonalnej i politycznej, które może polegać z jednej strony na scentralizowaniu władzy na poziomie centralnym, zaś z drugiej na różnych kombinacjach jej przekazania w dół.

w wszystkich typach zarządzania publicznego (*governance*) uczestniczy – w ten czy inny sposób – rząd, czyli ten podmiot (*entity*), który ostatecznie ma prawo (i/lub obowiązek) podejmowania wiążących decyzji w kwestiach rozwoju terytorialnego. Rząd – w Williamsoniańskim znaczeniu – reprezentuje *par excellence* hierarchiczny sposób zarządzania (Williamson 1975; 1995). Może on funkcjonować na różnych specyficznych obszarach polityki oraz w ramach różnie zinstytucjonalizowanych relacji z innymi – terytorialnymi (*sub-national*) i niepublicznymi aktorami. Mówiąc o różnych sposobach (*modes*) zarządzania, odnoszę się do uregulowanych mechanizmów podziału uprawnień i władzy pomiędzy rządami oraz innymi ponadnarodowymi lub terytorialnymi i niepublicznymi aktorami na określonym obszarze polityki.

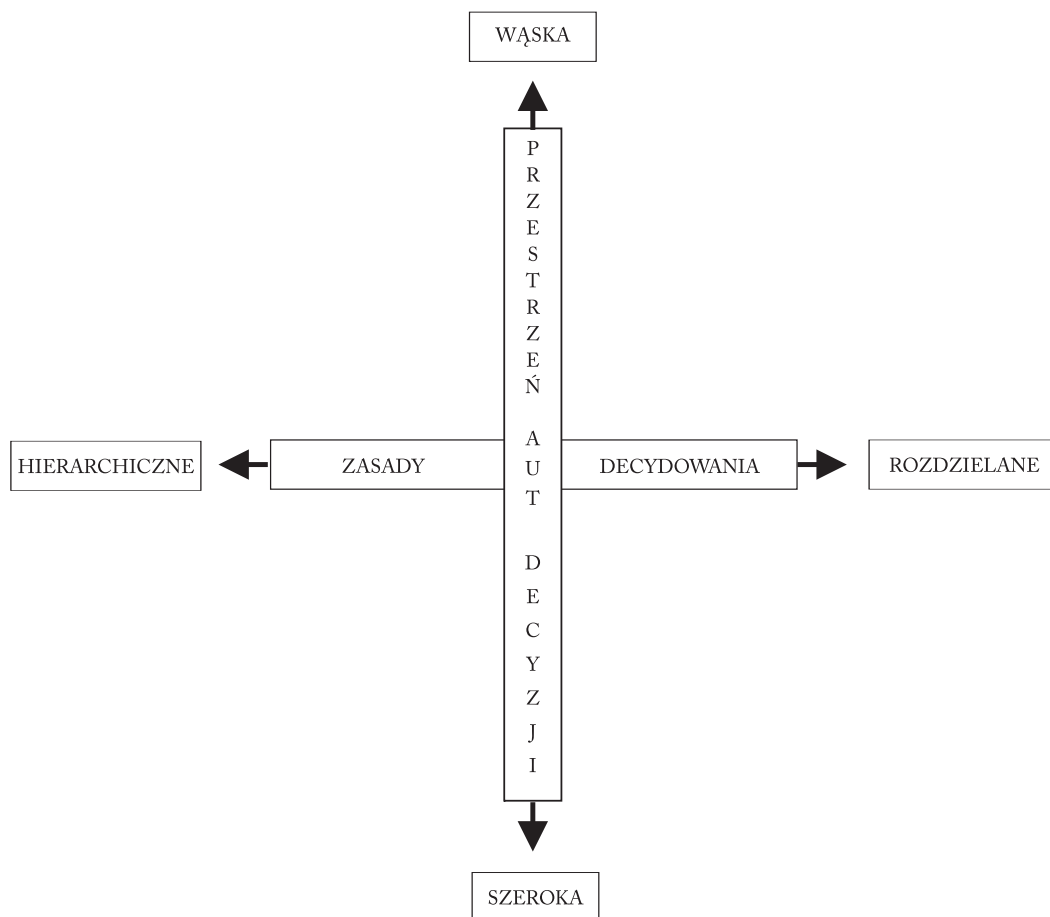
Opierając się na kombinacji dwóch powyżej scharakteryzowanych wymiarów, można wyróżnić cztery idealnie ujęte typy zarządzania regionalnego (zob. ryc. 1). Dwa pierwsze z nich są wariantami hierarchicznego sposobu zarządzania rozwojem, w których określone (zwykle sektorowe) agencje centrum mają monopol definiowania celów rozwoju regionalnego i najlepszych sposobów ich osiągnięcia. Hierarchiczne sposoby zarządzania mogą różnić się od siebie w stopniu, w jakim zezwalają regionalnym aktorom na posiadanie własnych zasobów oraz uprawnień potrzebnych do projektowania i wdrażania autonomicznych programów rozwoju w swych regionach. Rządy, tak jak będzie to przedstawione dalej, czasem bardzo chętnie zrzucają odpowiedzialność za rozwój na poziom regionalny, zarazem umiejętnie utrzymując wyłączne prawo decydowania o podstawowych aspektach rozwoju.

Podział władzy jest natomiast wyróżniającą cechą dwóch pozostałych typów zarządzania, które mogą wykazywać odmienności co do stopnia i formy przekazywania regionom autonomicznych możliwości kształtowania przez nie swego rozwoju.

Potencjalny problem związany z taką „idealizującą” konceptualizacją polega na tym, że – bez precyzyjnego wyjaśnienia granic pomiędzy wyróżnionymi typami – można by w końcu dojść do wykazania istnienia kilku, a może i więcej, „z życia wziętych” przypadków, które plasowałyby się gdzieś pomiędzy tymi idealnymi typami

mi i/lub łatwo „przesuwały” się od jednego do innego sposobu zarządzania. Dlatego dla konceptualnej klarowności tak ważne jest ustalenie, gdzie można nakreślić linię graniczną między różnymi wzorcami zarządzania. W przypadku pierwszej z analizowanych osi (reguły podejmowania decyzji implikujące różne warianty podziału władzy), jednym ze źródeł najpoważniejszych nieporozumień w różnorodnych analizach dotyczących zarządzania terytorialnego jest niedookreślone stosowanie pojęć takich jak: „partnerstwo”, „udział” czy „włączanie”. Dlatego proponuję w artykule odróżnienie zinstytucjonalizowanych form podziału władzy od jakiegokolwiek z form „konsultacji”, które podtrzymują formalny monopol podejmowania wiążących decyzji przez rząd. To rozróżnienie może powodować pominięcie w analizie kilku kategorii pośrednich. Jednakże ma ono tę zaletę, że pozwala wyraźnie oddzielić dwa odmienne typy ról, jakie państwa mogą odgrywać w zakresie zarządzania rozwojem. Mianowicie pozwala nam ono oddzielić to, co Evans nazywa „państwem rozwojowym”, od konceptu Ansella określonego jako „współzarządzanie sieciowe”. W pierwszym przypadku, przy braku zinstytucjonalizowanego podziału władzy, prowadzenie konsultacji nawet z najszerszą gamą regionalnych i pozapaństwowych aktorów ma na celu głównie podniesienie przez „państwo rozwojowe” jakości odgórnego rządzenia (Ansell 2000).

Wprowadzenie zasady „partnerstwa” do regulacji funduszy strukturalnych w większości przypadków nie oznaczało nic więcej niż podniesienie zdolności rządu do podejmowania decyzji rozwojowych, na podstawie lepszej informacji i przy lepszym zrozumieniu możliwych społecznych i politycznych konsekwencji, ale nadal w ramach hierarchicznego mechanizmu. Jakkolwiek nawet tylko „konsultowanie” mogłoby spowodować pojawienie się doraźnych porozumień rozwojowych pomiędzy centrum i regionami, można jednak mówić o przejściu do zarządzania opartego na podziale władzy dopiero wtedy, kiedy zasady formalne zobowiązują centralne organy państwa do podejmowania wiążących decyzji rozwojowych przy wzięciu pod uwagę – w szerszych lub węższym zakresie – zróżnicowanych interesów aktorów regionalnych. Biorąc wszystko pod uwagę, w pierwszym



Ryc. 1. Cztery idealne typy zarządzania rozwojem regionalnym

z analizowanych wymiarów zaproponowane zostało rozróżnienie między sposobami zarządzania opartymi na nieuznaniowym (*non-discretionary*) podziale władzy a tymi, które takiego podziału nie zakładają. W przypadku sposobów zarządzania pierwszego rodzaju zasady formalne obligują aktorów szczebla krajowego do brania pod uwagę przy podejmowania wiążących decyzji rozwojowych interesów wyrażanych przez aktorów regionalnych.

W odniesieniu do drugiego z analizowanych wymiarów (przekazywanie uprawnień do podejmowania autonomicznych działań rozwojowych), możemy mówić o takim przekazywaniu w tych przypadkach, gdy istnieje bezpośrednie lub pośrednie reprezentacyjne ciało polityczne, odpowiedzialne na niższym niż krajowy poziomie organizacji terytorialnej państwa względem aktorów tego poziomu, mające możliwość two-

żenia i wdrażania programów rozwojowych. Przypadki, w których takie ciało nie istnieje lub występuje, ale nie ma autonomicznej władzy projektowania i wdrażania programów rozwojowych, nie są włączone do tej kategorii.

Na podstawie tego rozróżnienia można wyłączyć ze sposobów zarządzania wymagających decentralizacji (*devolution*) te przypadki, gdzie regionalne ciało polityczne nie składa z bezpośrednio lub pośrednio wybranych reprezentantów regionu lub jednostek subregionalnych. Oznacza to, że tym samym wyłączamy „Rady Rozwoju Regionalnego” czy „Agencje Rozwoju Regionalnego” w regionach administracyjnych, składające się głównie z aktorów bezpośrednio wybranych i zatwierdzonych przez rząd. Te ciała mogą mieć prawo do kontrolowania i dystrybucji znaczących zasobów, ale – ponieważ nie spoczywa na nich formalna odpowiedzialność wobec aktorów regionalnych

– stanowią one część bardziej lub mniej zamaskowanych scentralizowanych form zarządzania. Wyłączamy również te przypadki, gdzie formalny i nieformalny podział uprawnień oraz zasobów fiskalnych między rządem a jednostkami podległymi samorządowi regionalnemu wyklucza tworzenie autonomicznych programów rozwojowych na poziomie regionalnym.

### 3. ... i koncepcja współzarządzania sieciowego

Komisja nigdy nie miała takiej władzy, aby narzucić państwu członkowskim jednolite zasady zarządzania rozwojem terytorialnym. Dlatego regulacje dotyczące funduszy strukturalnych zawsze dawały rządowi krajowemu szerokie możliwości interpretowania unijnych reguł i dostosowania ich do odmiennych krajowych realiów instytucjonalnych. Idealny typ współzarządzania sieciowego, związany z reformami polityki regionalnej UE z 1988 i odnowieniem koncepcji Europy Regionów, służył raczej jako szablon czy jako przewodnia ideologia, jednocząca wielu zróżnicowanych aktorów szczebla regionalnego, krajowego i unijnego, zarówno uczestników jak i obserwatorów, którzy z takiego czy innego powodu odrzucili wcześniejszy „terytorialny keynesizm”, powierzający centrum państwa zadanie zarządzania rozwojem terytorialnym. Współzarządzanie sieciowe w swojej idealno-typowej postaci zakładało zniesienie wyłącznego prawa władzy poziomu centralnego do samodzielnego definiowania sposobów i celów rozwoju terytorialnego podmiotów niższych poziomów organizacji terytorialnej państwa. Model ten nie proponował prostego przekazania w dół niektórych uprawnień do prowadzenia polityk na poziom regionów, jednak włączał aktorów niższych poziomów organizacji terytorialnej państwa oraz aktorów niepublicznych w projektowanie programów poziomu krajowego, bezpośrednio wpływających na regiony. Przyznał on także aktorom regionalnym prawo tworzenia i wdrażania odrębnych programów regionalnych, pod warunkiem wspólnego definiowania i monitorowania zasad wykorzystania zasobów rozwojowych. Tym samym omawiany model prowadził do formowania się zarządzania sieciowego włą-

czającego aktorów poziomu regionalnego, krajowego i ponadnarodowego w powiązany system podejmowania decyzji (Ansell 2000).

Stworzenie odpowiedniej organizacji (*hardware*) zarządzania sieciowego, w znaczeniu sformalizowanego układu instytucjonalnego (konstytucyjność samorządu terytorialnego oraz formalnoprawne uregulowanie relacji pomiędzy różnymi konstytutywnymi jednostkami terytorialnego rządu) pozostałoby w gestii państw członkowskich. Wpływ Komisji Europejskiej na kształtowanie sposobu zarządzania wiązały się głównie z oprogramowaniem (*software*) układu zarządzającego. To oznaczałoby, z jednej strony, ustalenie reguł i zasad rozdysponowania środków funduszy strukturalnych w sposób, który sprawiał trudności w użyciu przez rządy krajowe zasobów unijnych w sposób całkowicie zhierarchizowany i scentralizowany. Z drugiej strony, Komisja mogłaby wpływać na ewolucję zarządzania, inwestując w podnoszenie zdolności różnorodnych publicznych i niepublicznych aktorów niższego poziomu organizacji terytorialnej państwa, pomagając im stać się graczami w grze o „europeizację od podstaw”, a tym samym wymuszając oddolną dystrybucję władzy.

Z perspektywy centrum państwa idealny rodzaj współzarządzania wielopoziomowego (MLG) jako zarządzania sieciowego oznaczałby radykalne odejście od hierarchicznego i scentralizowanego „terytorialnego keynesizmu”. Pociągałoby to za sobą rozszerzenie politycznej odpowiedzialności rządowych agencji zajmujących się prowadzeniem polityki regionalnej zarówno w górę, w stosunku do Komisji (odpowiedzialnej za ustalenie zasad i reguł rozdysponowania środków funduszy strukturalnych), jak i w dół oraz na bok w stosunku do niższych poziomów władzy publicznej oraz różnego rodzaju pozarządowych organizacji. Taka dystrybucja władzy połączona z przekazaniem części decyzji rozwojowych na poziom regionu, uwarunkowana spełnieniem kryteriów wspólnie zdefiniowanych i monitorowanych przez aktorów poziomu terytorialnego, krajowego oraz ponadkrajowego (*supranational*), mogłaby dawać uczestnikom na różnych poziomach takiego systemu znaczącą niezależność. Aktorzy różnych poziomów, reprezentujący zróżnicowane interesy, byłiby również zmuszeni do ciągłego kreowania

takich polityk publicznych, które uwzględniałyby różne oczekiwania dotyczące rozwoju.

Z tego punktu widzenia współzarządzanie sieciowe mogłoby być postrzegane jako sposób zorganizowania różnorodności, włączający w programy rozwojowe interesy, wartości i oczekiwania reprezentowane przez różnych aktorów publicznych i niepublicznych, uczestniczących w tworzeniu i wdrażaniu programów rozwojowych. Jako sposób uprawiania polityki współzarządzanie sieciowe stanowi odmienną kategorię zarówno od „hierarchii”, będącej sposobem zorganizowania pola polityki czy ustroju państwa (*polity*) według jednej arbitralnej miary (*selective metric*), jak i od „poliarchii”, która zgodnie z terminologią przyjętą przez Roberta Dahla odzwierciedla różnorodność zgodnie z zasadą miary większościowej (*majoritarian metric*) (Dahl 1972). Model MLG jest zbliżony raczej do „heterarchii”, sposobu zorganizowania różnorodności opartego na instytucjonalizacji rozwiązań akomodujących heterogeniczne miary wartości (Ansell 2000; Bruszt 2002). Podczas gdy zaledwie kilka empirycznych przypadków zbliżyło się do tego ideału MLG, koncepcja zarządzania sieciowego odegrała ogromną rolę w procesie ustanawiania zasad, reguł i wytycznych polityki uruchamiania funduszy strukturalnych. Nimi właśnie kierowali się ci przedstawiciele Komisji, którzy pomagali w przygotowaniach krajów akcesyjnych do wykorzystania tych funduszy, a następnie sterowali tymi procesami.

#### 4. Czynniki instytucjonalnych zmian i odmienności

Jak wspomniano wcześniej, wszystkie nowe kraje członkowskie w okresie przedakcesyjnym znajdowały się pod naciskiem Komisji, by zmierzać w kierunku uproszczonej wersji wielo-poziomowego zarządzania, w której ostatecznie tylko jeden poziom – centralny – odgrywał dominującą rolę, wyłączając z podejmowania decyzji aktorów poziomu regionalnego oraz aktorów niepublicznych. Jednakże zarządzanie oparte na wyłączeniu (*exclusionary*) nie doprowadziło do stabilnej równowagi w tych krajach. We wszystkich dostrzec można objawy nieustannej walki pomiędzy krajowymi aktorami o zredefiniowanie narzuconych reguł zarządzania. Chociaż we wszystkich omawianych przypadkach moż-

na zauważyć przejawy odejścia od modelu zarządzania opartego na wyłączeniu, to następstwa kontestacji tych reguł są w nich odmienne.

##### (1) Komisja

Analizę czynników instytucjonalnej zmiany i odmienności oraz ich konsekwencji rozpoczął od roli, jaką ogrywała UE i jej polityki odnoszące się do funduszy strukturalnych. Z perspektywy krajów kandydackich – Polski, Węgier i Czech – UE była zapewne najbardziej aktywnym promotorem zmiany instytucjonalnej, w następstwie ustanowienia reguł, wykorzystania funduszy strukturalnych, związania z nimi określonych wyróżnień i sankcji oraz kształtowania takich warunków, które zwiększały szanse różnych regionalnych i krajowych aktorów na skuteczne uczestnictwo w grze o środki uruchamiane w ramach programów finansowanych przez te fundusze. Podczas gdy możliwości Komisji bezpośredniego wpływania na zmiany sposobu zarządzania regionalnego po akcesji stały się dużo słabsze, UE jako arena stwarza aktorom krajowym sprzyjające okoliczności, które mogą wykorzystywać, aby wpływać na parametry programów funduszy strukturalnych, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

Jak stwierdzono wcześniej, UE użyła mocnych bodźców, aby wpłynąć na rządowych aktorów w krajach akcesyjnych, ale w istocie jej praktycznopolityczne oczekiwania w odniesieniu do zarządzania środkami funduszy strukturalnych były niespójne (Hughes, Sasse, Gordon 2004). O ile w latach 90. unijne bodźce miały zachęcić do rozproszenia władzy, o tyle wraz ze zbliżaniem się akcesji użyto ich do pchnięcia krajów Europy Środkowo-Wschodniej w kierunku recentralizacji i hierarchicznego sposobu zarządzania. Przez całe lata 90. Komisja podejmowała wytrwałe wysiłki, aby nakłonić przyszłe kraje członkowskie do regionalnej decentralizacji. Faktycznie rezultatem tych – zasadniczo nieformalnych – presji było wyłącznie to, że kwestia regionalizacji stała się przedmiotem politycznej agendy. Natomiast to czynniki krajowe, o wiele bardziej niż unijne bodźce, zdeterminowały reformę terytorialnego ustroju państwa w tych krajach. (O'Dwyer 2006; Keating 2006).

Warunki stawiane przez UE oraz różne przedakcesyjne programy wsparcia odegrały jed-



nak znaczącą rolę w wywołaniu zmiany instytucjonalnego krajobrazu w układzie terytorialnym w interesujących nas krajach i upodmiotowiły różnych aktorów terytorialnych, poprzez dostarczenie im kapitału kulturowego (*know-how* oraz umiejętności zapewniane przez różne formy szkolenia i programy bliźniacze) oraz kapitału społecznego (włączenie ich do różnorodnych krajowych i transnarodowych programów i projektów, zachęcające do wewnątrz- i międzyregionalnej koordynacji działań (*networking*) i prowadzące do rozwijania terytorialnych form współdziałania i odpowiednich więzi transnarodowych). Także dzięki rozpowszechnianiu wizji, idei i norm związanych z rozwojem oddolnym UE odegrała ważną rolę w ustanowieniu i/lub wzmocnieniu „regionalizmu” w tych krajach. I w końcu, unijne programy pomocowe miały istotne znaczenie w prawie wszystkich nowych krajach członkowskich, dlatego że zachęcały do eksperymentowania w odniesieniu do tworzenia i wdrażania programów rozwojowych w ramach polityki strukturalnej, prowadzonej przez kształtowanie sieci współdziałania publicznych aktorów regionalnych i krajowych oraz aktorów niepublicznych<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Na przykład w Czechach w roku 2000 trzy regiony NUTS II zostały wybrane w ramach programu pomocowego PHARE do symulacji Regionalnych Programów Operacyjnych (Północno-Zachodnia Bohemia, Północne Morawy i Centralne Morawy). To samo stało się na Węgrzech, gdzie w ramach PHARE zaczęto wcześniej eksperymentować z programami wspierającymi rozwój struktury instytucjonalnej, aby umożliwić rządowi włączenie aktorów z „regionów statystycznych” w prowadzenie polityki rozwoju regionalnego. Program PHARE wspierał powstawanie pierwszych Agencji Rozwoju Regionalnego na Węgrzech i poprzez PHARE UE wpływała na liczbę i kształt regionów rozwojowych, jak i ich strukturę organizacyjną (Hughes, Sasse, Gordon 2004).

W Polsce towarzyszący (*encompassing*) PHARE Program Ekonomicznej i Społecznej Spójności (ESC) odegrał ważną rolę w rozwoju regionalnych zdolności absorpcji funduszy strukturalnych. Administrowanie projektami w ramach tego programu było prowadzone równoległe przez dwa rodzaje struktur organizacyjnych: zarządzanie projektami, pod kątem zapewnienia ich zgodności z regionalnymi strategiami rozwoju należało do urzędów marszałkowskich. Natomiast monitoring realizacji projektów oraz ich finansowanie pozostawało w gestii urzędów wojewodów, którzy są reprezentantami rządu w regionie.

Przed przyjęciem ram instytucjonalnych niezbędnych dla spełnienia unijnych warunków uczestnictwa w funduszach strukturalnych, zarówno oddolna presja, jak i zdolność państwa do wzmocnienia i rozwinięcia polityk rozwoju terytorialnego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej miały niewielką siłę. Regionalne instytucje i aktorzy, o ile w ogóle byli, byli słabi, i z pewnymi dostrzegalnymi wyjątkami nieskoordynowane interwencje ministerstw sektorowych zdominowały rozwój jednostek terytorialnych. Słabym społeczeństwom obywatelskim w krajach Europy Środkowo-Wschodniej brakowało odpowiedniej organizacji terytorialnej państwa, aby mogły upolitycznić i efektywnie wyrazić w postaci oczekiwań problemy terytorialne wynikające z gospodarczej transformacji. Z kolei po stronie centralnych struktur państwa, poza słabą motywacją, brak było w większości przypadków odpowiednich zasobów i umiejętności oraz koordynacji działania ministerstw branżowych, aby móc eksperymentować z prowadzeniem polityki w mechanizmie zdecentralizowanym, zintegrowanym i włączającym struktury terytorialne.

Warunki stawiane przez UE oraz przedakcesyjne programy pomocowe miały spowodować wyjście z instytucjonalnej stagnacji, po części poprzez wzmocnienie (w niektórych krajach wywołanie) oddolnego zapotrzebowania na zmianę sposobu zarządzania rozwojem terytorialnym, a po części w następstwie podniesienia zdolności do działania od góry. Oba czynniki wywołały znaczące zmiany w zakresie regionalnej instytucjonalizacji, zaś w przypadku niektórych krajów, jak na przykład Węgier, doprowadziły do powołania regionalnych struktur państwa, wspomagając zarazem ich zdolność do projektowania, wdrażania, administrowania i monitorowania wieloletnich zintegrowanych planów rozwoju. Również te same programy odegrały centralną rolę w wypełnianiu tych obszarów instytucjonalnych aktorami, których potrzeby i zdolności umożliwiały im uczestnictwo w prowadzeniu polityki rozwoju regionalnego oraz jej wdrażaniu zgodnie z regułami funduszy strukturalnych.

Mniej więcej od 2000 r., w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję, Komisja zmieniła swoje priorytety i użyła bodźców, aby przyszłe kraje członkowskie skierować ku bardziej

hierarchicznemu sposobowi zarządzania (Bruszt 2002; Hughes, Sasse, Gordon 2004). Za zmianami politycznych priorytetów Komisji poszły zmiany oficjalnej unijnej definicji, określającej, jakie zdolności państwa należy wzmocnić w przypadku państw akcesyjnych, aby odpowiadały one obowiązującemu standardowi (*metric*) efektywności wykorzystania funduszy strukturalnych. W pierwszym połowie lat 90. Komisja kładła nacisk na stworzenie na poziomie terytorialnym endogenicznych zdolności do rozwiązywania problemów, koncentrując się na podniesieniu zdolności uczestnictwa publicznych i niepublicznych aktorów regionalnych w zintegrowanej polityce rozwojowej. W tamtym okresie oczekiwana rola centrum państwa miała polegać przede wszystkim na koordynowaniu, wspomaganiu i monitorowaniu programowania i wdrażania polityki rozwoju regionalnego. Po 2002 r., częściowo jako usprawiedliwienie zmiany podejścia, Komisja wskazywała słabość regionalnych zdolności administracyjnych w zakresie zarządzania oraz absorpcji unijnych środków i popychała kraje kandydackie w kierunku scentralizowanego zarządzania (Hughes, Sasse, Gordon 2004). Usprawiedliwiano tę zmianę także słabością aktorów regionalnych i społeczeństwa obywatelskiego, a także wynikającym z tego niebezpieczeństwem klientelizmu. Odzwierciedlało to oczywistą zmianę w filozofii postępowania Komisji. Jednym z uzasadnień wcześniejszych proregionalnej aktywności Komisji była potrzeba wzmocnienia lokalnych aktorów, którzy mogliby przeciwdziałać klientelistycznym skłonnościom partii politycznych i paternalistycznej dominacji branżowych ministerstw w regionach lub przynajmniej je osłabiać. Podczas gdy twierdzenie o ogólnej słabości administracji regionalnej i społeczeństwa obywatelskiego nigdy nie zostało empirycznie zweryfikowane, słabość aktorów poziomu terytorialnego mogła się okazać samosprawdzającą przepowiednią w sytuacji wzmocnionych prerogatyw centralnej biurokracji państwa i partii politycznych.

Nowe unijne regulacje na okres planistyczny 2007–2013 nie odwróciły znacząco centralistycznych tendencji w ramach procedur funduszy strukturalnych i na razie Komisja nie wydaje się zainteresowana ponownym rozbudzeniem swojej proregionalnej aktywności z lat 90.

Zgodnie z tymi tendencjami nadal podstawowe znaczenie ma zdolność centralnych struktur państwa do absorpcji funduszy strukturalnych oraz ich techniczno-fiskalna rozliczalność środków, a nie akcentowane jeszcze w latach 90. wzmocnienie na poziomie terytorialnym endogenicznych zdolności rozwojowych i poszerzenie w ten sposób politycznej odpowiedzialności rządów krajowych. Komisja co prawda zezwalała na regionalne programy operacyjne, a nawet zachęcała do nich, jako tych działań, które mają się przyczynić do zwiększenia szans na wykorzystanie środków unijnych, ale inaczej niż w latach 90. nie prowadzi obecnie polityki wzmocnienia zdolności i możliwości terytorialnych struktur państwa i niepublicznych aktorów. Przeciwnie – umacnia nadrzędną kontrolną rolę (*gate-keeper role*) rządów krajowych, czym przyczynia się do nawrotu rządowego paternalizmu.

## (2) Rządy krajowe

Podczas gdy rządy krajowe okazały się zdecydowanymi zwycięzcami rozwiązań przyjętych dla uruchamiania funduszy strukturalnych – mogły w konsekwencji kontrolować programy sektorowe bez większej formalnej oddolnej odpowiedzialności i zyskały swobodę w programowaniu rozwoju regionalnego, niektóre rządowe agendy nie zawsze muszą być zainteresowane monopolizowaniem decyzji i centralizowaniem zarządzania wszystkimi programami związanymi z unijnymi funduszami. Rządy mogą przy tym optować za ograniczonym włączeniem struktur regionalnych i przekazaniem pewnych ich uprawnień, o ile sprzyjać to będzie podniesieniu efektywności, bez osłabiania, a nawet przy wzmocnieniu, dominacji hierarchicznego sposobu zarządzania. Bódcze skłaniające do decentralizacji lub recentralizacji mogą ponadto z czasem się zmieniać. W nowych krajach członkowskich, jeszcze przed ich wejściem w system funduszy strukturalnych, eksperymentowano z podziałem władzy w ramach różnych sposobów zarządzania terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego. Przykładowo, na Węgrzech pierwszy demokratyczny rząd po 1989 r. scedował formułowanie i wdrażanie polityki w odniesieniu do lokalnych rynków pracy na samorządne ciała trójstronne, złożone z przedstawicieli reprezentatywnych organizacji biznesowych i pracowniczych oraz

władz powiatowych. Rząd przekazał znaczące środki finansowe tym ciałom oraz prawo decydowania o sposobie ich podziału na różne rodzaje aktywnych i pasywnych działań na rynku pracy, ukierunkowanych na łagodzenie lokalnych problemów zatrudnienia. Tym samym rząd węgierski zrezygnował z wyłącznej uznaniowej kontroli nad krajowym funduszem pracy, a jednocześnie, tracąc sprawowaną uprzednio kontrolę nad scentralizowanymi środkami, zyskał możliwość podzielenia się odpowiedzialnością z lokalnymi aktorami, przenosząc na nich częściowo winę za wzrost bezrobocia. Jednak kiedy zniknęła bezpośrednia presja, agendy nowego rządu odzyskały pewność siebie i doprowadziły do recentralizacji zarządzania środkami przeznaczonymi na zwalczanie bezrobocia.

Z kolei w Polsce piętrzące się problemy z restrukturyzacją skłoniły rząd – jeszcze w pierwszej połowie lat 90. – do wprowadzenia elementów rozwiązania przypominającego wielopoziomowe zarządzanie sieciowe, w regionach najbardziej dotkniętych ciężarem ekonomicznych przemian (Dornisch 2002; 2003; McDermott 2002; 2004). Ten eksperyment mógłby również nie trwać długo, gdyby nie równoczesne występowanie i wzmacnianie ciągłej presji na rzecz regionalizacji (Bruszt 2005).

Pomimo oddolnej presji, natychmiast po wstąpieniu do UE hierarchiczne zarządzanie zaczęło dominować we wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej. I tylko strach przed ograniczoną zdolnością absorpcyjną skłonił rządy krajowe do częściowego zrezygnowania z pełni władztwa nad wykorzystaniem środków funduszy strukturalnych i włączenia w ograniczonym zakresie regionów oraz innych aktorów poziomu terytorialnego do ich planowania i programowania. Nawet na Węgrzech, jednym z najbardziej scentralizowanych i zhierarchizowanych nowych państw członkowskich, prawie jedna piąta środków będzie w okresie planistycznym 2007–2013 przekazana regionom, co w mniejszym stopniu jest rezultatem oddolnej presji, a bardziej wynika z chęci wzmocnienia zdolności absorpcyjnej w skali kraju. Dla porównania, w krajach, w których władze regionalne pochodzą z wolnych wyborów, jak w Polsce i Czechach, blisko jedna trzecia wszystkich unijnych środków finansowych będzie wydawana w ra-

mach regionalnych planów rozwoju, zwanych Regionalnymi Programami Operacyjnymi<sup>5</sup>, które powinny być powiązane z instytucjonalnym strukturami zbliżonymi do formuły zarządzania sieciowego. Pozostałe 60–70% przydzielonych środków funduszy strukturalnych, przeznaczonych na różne programy sektorowe, pozostanie objętych ramami zarządzania hierarchicznego, co daje regionom – w najlepszym przypadku – prawo konsultacji.

W krajach scentralizowanych tak jak Węgry, w których nie ma wybieralnych władz regionalnych, rządy w pełni kontrolują regionalne rady rozwoju. Takie kraje mają jedynie regiony statystyczne, w których notable wybierani na lokalnym poziomie organizacji terytorialnej państwa wywierają bardzo ograniczony wpływ, o ile w ogóle, na formułowanie regionalnych planów. Jednak nawet na Węgrzech rząd wspiera powstawanie stowarzyszeń zajmujących się planowaniem działań rozwojowych małych i sfragmentaryzowanych gmin miejskich, aby podnieść ich zdolność do generowania projektów.

### (3) Regionalne instytucje i aktorzy

Jak to zostanie szczegółowo omówione poniżej, właśnie istniejący przez akcesją podział władzy fiskalnej, politycznej i funkcjonalnej między centrum i regionami stanowi najbardziej znaczący czynnik, określający odmiennosć ścieżek, którymi podążają kraje Europy Środkowo-Wschodniej w sferze sterowania rozwojem regionalnym. W Republice Czeskiej i Polsce dokonana się decentralizacja *de iure* jeszcze przed wdrażaniem przez nie reguł funduszy strukturalnych. W obu przypadkach przekazanie uprawnień do prowa-

<sup>5</sup> Narodowe plany rozwoju, zgodnie z regułami funduszy strukturalnych, muszą być rozpisane na konkretne programy operacyjne. Większość z tych programów odnosi się do specyficznych sektorowych i funkcjonalnych aspektów rozwoju, jak wzmocnienie konkurencyjności czy rozwój zasobów ludzkich. Zgodnie z przyjętymi regułami odrębne programy operacyjne mają odnosić się do rozwoju regionalnego. Rozdział środków funduszy strukturalnych między różne sektory i regionalne programy operacyjne zależy w głównej mierze od uznania państw członkowskich i również do rządów tych państw należy decyzja, w jakiej konkretnie formie i w jakim stopniu regiony zostaną włączone w tworzenie regionalnych programów operacyjnych.

dzenia polityki doprowadziło do upodmiotowienia aktorów regionalnych, którzy tym samym są władni ograniczać rządy krajowe. Na Węgrzech, gdzie istnieje bardzo wiele małych gmin, ale nie ma regionów politycznych, nie powstały też żadne instytucjonalne hamulce powstrzymujące centralistyczne ciążenie rządu krajowego. Aczkolwiek pod względem decentralizacji uprawnień fiskalnych, funkcjonalnych i politycznych Polska i Czechy różnią się, żaden z rządów nie dał regionalnym aktorom wystarczającej kompetencji, aby mogły w pełni utrzymać przekazaną im formalnie władzę. Już w pierwszym okresie planistycznym (2004–2006), kiedy Bruksela opowiedziała się za scentralizowanym zarządzaniem, regiony musiały mu się podporządkować. Dopiero kiedy unijne centralistyczne reguły wykorzystywania funduszy strukturalnych są łagodzone, dokonuje się w obydwu tych krajach stopniowe przejście do polityki włączającej większą liczbę aktorów.

Chociaż nowe państwa członkowskie istotnie się różnią, to słabość niepublicznych aktorów jest w nich problemem generalnym (Rose-Ackerman 2004). W większości z nich interesariusze poziomu terytorialnego są słabo zorganizowani, o ile w ogóle, w związku z tym nie ma w tych krajach zwartych regionalnych aliansów na rzecz rozwoju. W swoim wcześniejszym opracowaniu na temat sposobu zarządzania rozwojem regionalnym przed wprowadzeniem reguł funduszy strukturalnych wskazywałem na znaczące włączenie aktorów społecznych w programowanie rozwoju w Polsce i znacznie mniejszym stopniu na Węgrzech (Bruszt 2005). Chociaż w Polsce da się rozpoznać starania rządu centralnego na rzecz upodmiotowienia aktorów poziomu terytorialnego, szczególnie w okresie akcesji, wraz ze zmianą rządu takie postępowanie zostało zaniechane nawet w tym kraju. W Czechach w latach 90. głośną linią polityczną kolejnych rządów było całkowite wykluczenie niepublicznych aktorów z obszaru polityki rozwojowej. Zaraz po akcesji polskie organizacje pozarządowe najbardziej zdecydowanie domagały się silniejszego wpływu na planowanie rozwoju. Na Węgrzech słabsza koalicja NGO zachowała się tak samo o rok później. Krajowe i regionalne organizacje pozarządowe z obu tych państw – głównie zajmujące się ochroną środowiska i zwalczaniem dys-

kryminacji – z powodzeniem lobbowały w kraju i w Brukseli na rzecz zmian planów rozwoju przedłożonych przez rządy. Jednakże w żadnym z tych nich udało się potwierdzić występowania silnych i spójnych koalicji regionalnych. W Polsce i w mniejszym stopniu na Węgrzech pojawiają się jednak oznaki świadczące o wyłanianiu się takich koalicji. To samo można zaobserwować, choć w dużo mniejszym natężeniu, w nowo powstałych regionach Czech. Siła organizacyjna różnego rodzaju niepublicznych interesariuszy – takich jak organizacje pracownicze, biznesowe i obywatelskie – jest w tych krajach różnaita, ale ogólnie słaba. Niewielu zorganizowanych niepublicznych aktorów ma zdolności, motywacje i *know-how*, aby aktywnie i skutecznie uczestniczyć w tworzeniu i wdrażaniu programów rozwoju regionalnego. Chociaż we wszystkich omawianych krajach można dostrzec oddolną presję uruchomienia w ramach funduszy unijnych inwestycji na rzecz mobilizacji społeczeństwa obywatelskiego, na razie rzeczywisty postęp w tym zakresie jest ograniczony.

#### (4) Normy odpowiedniości (*norms of appropriateness*)

Wśród czynników, które mogą oddziaływać na zmianę instytucjonalną, ostatecznie za najważniejszy można uznać właściwość obowiązujących reguł, a konkretnie wizję, argumenty i zasady, które są wykorzystywane, aby utrzymać lub zmienić określenie, jaki sposób zarządzania jest właściwy, jakie są miary jego prawidłowości, i ogólnie, jaka ma być „normalna” rola regionów w zarządzaniu rozwojem w rozszerzonej UE. W minionych dekadach w Europie trwała nieustająca debata nad takimi kwestiami, jak: cele, które powinny przyświecać rozwojowi terytorialnemu, właściwa jednostka rozwoju regionalnego czy warunki przyczyniające się do efektywności zarządzania lokalnego (Keating 2006). Aż do końca lat 80. dominował w Europie model scentralizowanego redystrybucyjnego „terytorialnego keynesizmu”, w którym uprawnienia władcze były przypisane wyłącznie rządowi krajowemu, a nacisk kładziono na biurokratyczną skuteczność. Model ten z wielu powodów mocno krytykowany w latach 80. i 90. Z punktu widzenia nowych krajów członkowskich ze Wschodu, być może najważniejszym powodem

krytyki było to, że model odgórnego sterowania rozwojem terytorialnym ustawiał lokalnych aktorów na pozycji „wyuczony bezradności”, ponieważ uniemożliwiał wykształcenie przez nich zdolności rozwiązywania lokalnych problemów. Argumenty rozwijane poprzez koncepcje nowego zarządzania publicznego oraz różne „trzeci drogowe”, a odnoszące się do lokalnego upodmiotowienia oraz współzarządzania (*inclusive governance*), zostały podjęte przez reformatorów w krajach akcesyjnych. Argumenty te, dotyczące zastąpienia państwa paternalistycznego i redystrybucyjnego przez „państwo umożliwiające” (*enabling state*), aktywnie zmierzające do wykreowania endogenicznych regionalnych możliwości wzrostu, współgrały z ich politycznymi planami. Dotyczyło to także koncepcji proponujących zastąpienie programów rozwojowych, zorientowanych na wzrost gospodarczy, programami zintegrowanymi, kojarzącymi cele czysto gospodarcze z różnymi celami społecznymi, antydyskryminacyjnymi i ekologicznymi. Krytyka programów rozwojowych skoncentrowanych na wzroście gospodarczym szła w parze z krytyką stylu polityki prowadzonej na zasadzie wyłączności oraz z rosnącą popularnością koncepcji poszerzenia odpowiedzialności politycznej rządzących, aby zapewnić, że programy rozwojowe będą kojarzyć różne spojrzenia na rozwój. O ile takie idee mogły zyskiwać uznanie regionalistów i reformatorów w nowych krajach członkowskich, o tyle „nowe” podejście, które zaczęło dominować po 2000 r., szybko przyswoili rządzący biurokraci i politycy partyjni. Odnoszę się tutaj do udzielania przez Komisję poparcia ideom dominującym w latach 60. i 70., szczególnie argumentom o korzyściach płynących z centralizacji i biurokratycznej sprawności. Te renowacyjne tendencje w Brukseli szły w parze z „lizbonizacją” polityki w zakresie funduszy strukturalnych, co oznaczało uproszczenie celów związanych z pomocą rozwojową.

## 5. Pojawiające się wersje zarządzania wielopoziomowego w nowych krajach członkowskich

Sposoby zarządzania regionalnego kształtujące się w Czechach, Polsce i na Węgrzech

są dalekie od ideału współzarządzania wielopoziomowego opartego na rozdziale władzy. Są one jednak od tego wzorca odległe nie tylko pod względem dystansu, lecz także stanowią odmiennego rodzaju sposoby zarządzania. Każdy z omawianych przypadków jest bliższy jednemu lub drugiemu biegunowemu sposobowi zarządzania rozwojem regionalnym, które zostały omówione powyżej i każdy składa się z elementów „hybrydujących” sposób zarządzania. W niemalże wszystkich nowych krajach członkowskich można zauważyć pewną kontestację dotychczasowych reguł zarządzania i/lub tymczasowego kompromisu między centrum i aktorami regionalnymi, co doprowadzić może do czegoś, co historyczny instytucjonalizm nazwałby „warstwowaniem” lub „zmianną ciągłości”. „Warstwowanie” oznacza pojawienie się zmiany w obszarze marginalnym, implikującej transformację lokalnych reguł wewnątrz właściwie niezmiętej instytucji, co nie podważa dominujących cech danego sposobu zarządzania<sup>6</sup>.

Niektóre z głównych czynników kształtujących zmianę instytucjonalną w omawianych krajach zostały naszkicowane powyżej. W tym miejscu rozważania zostaną posunięte o krok dalej, aby lepiej naświetlić te szczególne czynniki ich odmiennych rozwiązań instytucjonalnych, które są zależne od ścieżki ich rozwoju (*path-dependent*). Przed wdrożeniem reguł funduszy strukturalnych ewolucja sposobu zarządzania rozwojem regionalnym dokonywała się na płaszczyźnie zmagania o przejęcie kontroli nad prowadzeniem polityki w tej sferze. Te zmagania miały zasadniczo dwie siły napędowe: pierwszą stanowiła walka o kontrolowanie projektowania i wdrażania polityki gospodarczej, przede wszystkim dotyczącej prywatyzacji (później zaś transformacji gospodarczej), co było sednem politycznej debaty w latach 90., drugą była walka wokół instytucjonalizacji podziału władzy politycznej w odniesieniu do organizacji terytorialnej państwa. To, w jaki sposób te zmagania się przenikały, wyznaczyło odmiennie ścieżki formowania możliwości rozwoju regionalnego oraz dostosowania się do

<sup>6</sup> Na temat koncepcji warstwowania i konwersji zob. Thelen (2004) i Streeck, Thelen (2005), a co do rozważań o zmianie instytucjonalnej, prowadzonych w podobnym ujęciu, na obszarze europeizacji zob. Börzel, Risse (2000).

Tab. 1. Czynniki zmian sposobu zarządzania rozwojem regionalnym w nowych krajach członkowskich

	Czechy	Węgry	Polska
<b>Czynnik unijny</b>	W latach 90. popychanie w kierunku decentralizacji i pomoc we wzmocnieniu aktorów poziomu terytorialnego. Nacisk na endogeniczne zdolności wzrostu. Przed akcesją (2002–2004) zmiana priorytetów i zasad: parcie na kraje Europy Środkowo-Wschodniej w kierunku centralizacji. Nacisk na zdolność administracyjną i absorpcyjną.		
<b>Problemy ze zdolnością do działania i skutecznością państwa</b>	Nadmierne scentralizowane polityki, co osłabia zdolność absorpcji i popycha rządy w kierunku częściowego przekazywania uprawnień i włączenia do polityki innych aktorów		
<b>Wcześniej istniejące ramy instytucjonalne</b>	Istnienie pochodzących z wyborów władz regionalnych daje im stosunkowo mocną pozycję, co pozwala im domagać się decentralizacji i włączania ich do polityki rozwoju	Brak władz poziomu regionalnego, słabe parcie na decentralizację i uczestnictwo w polityce rozwoju	Istnienie pochodzących z wyborów władz regionalnych daje im stosunkowo mocną pozycję, co pozwala im domagać się decentralizacji i włączania ich do polityki rozwoju
<b>Regionalizm, terytorialne sojusze na rzecz rozwoju</b>	Słabe	Pojawiające się sojusze regionalne, dążące do decentralizacji i uczestnictwa w polityce	Stosunkowo silne sojusze regionalne dążące do decentralizacji i uczestnictwa w polityce
<b>Normy dla właściwego zastosowania</b>	Przeniesienie ciężaru wewnątrz UE z koncepcji endogenicznego terytorialnego przekazywania władzy, włączania lokalnych interesariuszy i wzmocnionej odpowiedzialności politycznej, w kierunku zwiększonej odpowiedzialności fiskalnej/administracyjnej, centralnego zarządzania programowaniem rozwoju i „zdolności absorpcji”		

Źródło: opracowanie własne.

zmieniających się unijnych standardów w przypadku Czech, Polski i Węgier.

Spośród tych trzech krajów Polska miała najrozsleglejszą i najaktywniejszą sieć instytucji terytorialnych. Mimo początkowych prób scentralizowania prywatyzacji, rządowe agendy zaczęły wcześniej częściowo przekazywać odpowiedzialność za restrukturyzację przedsiębiorstw i banków oraz ich przekształcenie własnościowe na różne podmioty krajowe i terytorialne, m.in. na województwa, regiony administrowane przez władze mianowane przez rząd (Dornisch 2002; 2003; Hausner, Kudłacz, Szlachta 1997; McDermott 2002; 2004). Ponadto strategia polityczna „Solidarności” w latach 80. miała na celu parcie ku decentralizacji i zbudowanie od podstaw obywatelskich zdolności organizacyjnych. Działacze „Solidarności” postrzegali terytorialne formy rządzenia, szczególnie na poziomie municypalnym, jako zasadniczą domenę politycznej kontroli i politycznej zmiany. Te dwa czynniki doprowadziły zatem do wykształcenia szerokiego zakresu

polityk i instytucji rozwojowych w całym kraju, w tym mocnej sieci publiczno-prywatnych agencji rozwoju regionalnego, silnych władz miejskich i rad wojewódzkich. Jako kontynuację tego procesu w końcu lat 90. można potraktować zreformowanie systemu władzy w regionach oraz zdecentralizowanie polityki zdrowotnej i edukacyjnej. Ujmując rzecz w skrócie, Polska swój obecny rozwój zaczynała od bieguna centralistycznej hierarchii i do końca lat 90. stopniowo przesunęła się w kierunku istotnej w wymiarze politycznym, ale słabszej fiskalnie i funkcjonalnie decentralizacji. Pomimo reform, które dały regionom uprawnienia w zakresie zarządzania rozwojem dzielone z rządem centralnym, oraz starań rządu z początku XXI w. na rzecz formowania regionalnych sojuszy dla rozwoju, w pierwszym okresie planistycznym po wejściu do UE regiony były dla rządu słabym partnerem w negocjacjach. Zostały one osłabione zarówno z powodu swojej zbyt dużej finansowej zależności od rządu, jak i z powodu centralistycznej presji nadchodzącej

z Brukseli. W pierwszym latach po akcesji sposób zarządzania kierowano ponownie ku centralizacji, z tym, że naciski centralizacyjne mogły jedynie tymczasowo powstrzymać przeciąganie liny pomiędzy centrum a regionami.

W okresie planistycznym 2007–2013 polskie regiony będą partycypować w formułowaniu i prowadzeniu polityki rozwojowej w ramach „warstwowego” zarządzania. Dominującą rolę w tym okresie najwyraźniej odegra rząd: rządowa biurokracja będzie kontrolować około 60–70% środków funduszy strukturalnych i decydować o programach sektorowych prowadzonych w regionach, pozostawiając im w najlepszym przypadku prawo do udziału w konsultacjach. Regionalne programy operacyjne, obejmujące około jednej trzeciej prorozwojowych środków unijnych oraz tworzone w ramach czegoś, co przypomina zarządzanie sieciowe, będą stanowić uzupełnienie dominującego sposobu zarządzania.

Na Węgrzech polityka gospodarcza i prywatyzacyjna były przede wszystkim prowadzone przez rząd. Dopiero pod groźbą kryzysu ekonomicznego zdecentralizował on stosowanie niektórych narzędzi i przekazał uprawnienia decyzyjne na poziom terytorialny, na przykład w dziedzinie polityki związanej z rynkiem pracy. W sytuacji braku samorządu regionalnego ten instytucjonalny eksperyment nie mógł się powieść wobec recentralistycznego ciężenia i w rezultacie był krótkotrwały. Jednak eksperymentowanie z formami zarządzania przypominającymi wielopoziomowe zarządzanie odegrało pewną rolę w formowaniu „regionalizmu bez regionów”, polegającego na kształtowaniu się aliansów między reformatorami z poziomu centralnego i lokalnego oraz różnego rodzaju regionalnymi aktorami, co przyczyniło się do słabych, ale dostrzegalnych nacisków na rzecz decentralizacji władzy i polityki partnerskiej.

Sposób zarządzania obowiązujący na Węgrzech w okresie pierwszego Narodowego Planu Rozwoju odnoszącego się do lat 2004–2006 był najbliższy pierwszemu z opisanych wcześniej typów: polegał na ograniczonym nieformalnym włączeniu aktorów terytorialnych w programowanie rozwoju, ale bez formalnego przekazywania im uprawnień (Bruszt 2005). Jak zaznaczono wcześniej, problemy ze „zdolnością

do absorpcji” stały w głównej mierze za decyzją rządu węgierskiego o przekazaniu 20% środków funduszy strukturalnych do Regionalnych Programów Operacyjnych na okres 2007–2013. W niektórych regionach Węgier, w których uformowały się aktywniejsze sojusze rozwojowe, mogło to oznaczać krok w kierunku niesformalizowanego włączenia różnych aktorów w projektowanie ROP, ale wciąż w ramach zasadniczo hierarchicznego sposobu zarządzania. Jednakże brak regionalnej reprezentacji – odpowiedzialnej wobec regionalnych aktorów – spowoduje prawdopodobnie, że w przypadku większości programów regionalnych faktycznym sposobem zarządzania będzie „hierarchia w przebraniu” i aktorzy centralni zachowają władzę kontrolną poprzez „Rady Rozwoju Regionalnego”.

Czechy umiejscawiają się gdzieś pomiędzy tymi dwoma skrajnymi punktami. Z jednej strony, liberalne rządy w latach 90. systematycznie osłabiały i fragmentaryzowały zdecentralizowane formy rządzenia i monopolizowały prowadzenie polityki gospodarczej, czego najjaskrawszym przykładem jest niesławna prywatyzacja kuponowa. Z drugiej strony, jedną ze spuścizn po rozpadzie Czechosłowacji jest konstytucyjny zapis o Senacie oraz samorządzie regionalnym (Błazek 2005; Illner 2001). Kierowani lękiem przed utratą pełnej kontroli nad prowadzeniem polityki, rządzący robili wszystko, aby blokować postęp we wprowadzaniu obu tych konstytucyjnych rozwiązań. Wraz z wejściem do rządu socjaldemokratów, pod koniec lat 90. władze regionalne zostały w końcu ustanowione. W nowo powstałych regionach ciągle jednak niewielu aktorów ma doświadczenie w zakresie zarządzania rozwojem, stąd – w odróżnieniu od Węgier, w odniesieniu do Republiki Czeskiej możemy nadal mówić o „regionach bez regionalizmu”. Niemniej jednak ustanowienie rządów regionalnych i ich konstytucyjnych podstaw zapowiada funkcjonowanie w Czechach bardziej systematycznego i politycznie zrównoważonego systemu zarządzania regionalnego niż na Węgrzech. Na początku XXI w. system ten został przesunięty od punktu bliskiego biegunowi scentralizowanej hierarchiczności w kierunku zdecentralizowania. Ustanowienie na przełomie stuleci regionów z wybieralnymi władzami, posiadającymi określone autonomiczne uprawnienia i posunięcie się

w stronę rozproszenia władzy, miało miejsce we właściwym czasie, zanim płynąca z UE recentralistyczna tendencja dotknęła kraj. W okresie planistycznym 2007–2013 regiony w Czechach będą zmierzały w kierunku wyznaczonym przez Polskę: około jedna trzecia środków funduszy strukturalnych zostanie przekazana regionom poziomu NUTS2, które zwykle składają się z dwóch wybieralnych samorządów. Jednakże o ile w Polsce spodziewać się można w niektórych regionach, mających lepiej zorganizowanych aktorów regionalnych, sformalizowanego włączenia aktorów lokalnych i niepublicznych w zarządzanie ROP, o tyle w Czechach słabość aktorów regionalnych sprawia, że mało prawdopodobne w niedalekiej przyszłości jest kształtowanie programów rozwoju regionalnego w ramach poszerzonych sieci koordynacji działań.

Chociaż we wszystkich analizowanych krajach dominuje zarządzanie hierarchiczne, możemy w nich również rozpoznać różne elementy innych sposobów zarządzania, co więcej, uzasadnione wydaje się oczekiwanie w najbliższych latach dalszych przesunięć w kierunku wielopoziomowego wariantu zarządzania regionalnego. Na Węgrzech rozwój będzie zmierzał w stronę oświeconego hierarchicznego zarządzania wielopoziomowego, z włączeniem aktorów terytorialnych raczej we wdrażanie niż projektowanie programów rozwojowych. W jednym z siedmiu „regionów statystycznych” – Zachodniej Panonii – występuje w początkowej fazie formowania się, ale jest dostrzegalne, porozumienie na rzecz rozwoju między miastami i mniejszymi gminami. Pomimo tego, że – podobnie jak w pozostałych i w tym regionie – rząd kontroluje skład Rady Rozwoju Regionalnego, oddolnie stworzony sojusz ma znaczący głos w kwestii polityki rozwoju. To właśnie ten region utworzył pierwsze niezależne od rządu przedstawicielstwo w Brukseli. Ten rodzaj „regionalizmu bez regionów” nie zmieni dominujących cech hierarchicznego sposobu zarządzania, ale w niektórych najbardziej aktywnych regionach zarządzanie rozwojem będzie posiadało elementy przypominające zarządzanie sieciowe.

Czeski i polski „warstwowy” model wielopoziomowego zarządzania zostaną bardziej zinstytucjonalizowane i będą zawierać mocniejsze gwarancje dla bazującego na podziale władzy

uczestnictwa samorządów regionalnych w projektowaniu i wdrażaniu ROP. W niektórych regionach Polski można się spodziewać przyjęcia pierwszych formalnych regulacji w kwestii włączenia niepublicznych aktorów w politykę rozwoju regionalnego. Także w polskich regionach o silniejszych i bardziej spójnych podstawach regionalizmu można się spodziewać instytucjonalizacji zarządzania sieciowego w odniesieniu do regionalnego programu operacyjnego. Niemniej jednak w obu krajach dominująca część zarządzania rozwojem, realizowanego poprzez różne sektorowe programy operacyjne, pozostanie pod hierarchiczną kontrolą mniej lub bardziej oświeconych rządów.

## 6. Konkluzje

W pracy tej starałem się dowiedzieć, że warunki stawiane przez UE i programy przedakcesyjne powiązane z koncepcją Europy Regionów odegrały znaczącą rolę w zmianie lub – w przypadku niektórych krajów aspirujących do członkostwa w Unii – stworzeniu regionalnego ładu instytucjonalnego. Chociaż później te same programy stały się bodźcami dla recentralizacji i renacjonalizacji, interakcja między ujednoczonymi warunkami unijnymi oraz różnymi warunkami narodowymi spowodowała wyłanianie się różnych postaci wielopoziomowego zarządzania, odmiennych konfiguracji regionalizmu. Przeprowadzona analiza pozwala rozpoznać formowanie się elementów zarządzania sieciowego w obszarze zarządzania rozwojem regionalnym, głównie jako „warstwy”, w dominującym podstawowym systemie hierarchicznego i scentralizowanego zarządzania. Nic lepiej nie potwierdza siły warunków przedakcesyjnych i wsparcia, a zatem wpływu koncepcji Europy Regionów, jak wystąpienie w nowych krajach członkowskich silnego dążenia do podziału władzy w zakresie zarządzania rozwojem regionalnym, co było w dużym stopniu powodowane presją aktorów wspomaganych, a czasami kreowanych przez unijne programy pomocowe.



## Bibliografia

- Ansell Ch. (2000). „The Networked Polity: Regional Development in Western Europe”, *Governance*, t. 13(2), s. 279–293.
- Bache I. (1998). *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?*. Sheffield: Sheffield Academic Press, University Association for Contemporary European Studies.
- Bache I. (1999). „The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in Britain”, *Journal of European Public Policy*, t. 6(1), s. 28–45.
- Börzel T.A., Risse T. (2000). „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *European Integration online Papers (EioP)*, t. 4(15); <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>.
- Bruszt L. (2002). „Market Making as State Making – Constitutions and Economic Development in Postcommunist Eastern Europe”, *Constitutional Political Economy*, t. 15, s. 53–72.
- Bruszt L. (2005). „Governing sub-national/regional institutional change: Evolution of regional (sub-national) development regimes – challenges for institution building in the CEE countries and sub-national institutional experimentation”, research report for the New Modes of Governance integrated project, maszynopis.
- Bruszt L., Balazs V. (2006). „The Politics of Civic Combinations”, w: V. Perez-Diaz (red.), *Markets and Civil Society*. New York: Berghahn Books.
- Dahl R.A. (1972). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dornisch D. (2002). „The Evolution of Post-Socialist Projects: Downsizing, Diversification and Investment in a Polish Region”, *Regional Studies*, t. 36(3), s. 307–328.
- Dornisch D. (2003). „The Social Embeddedness of Polish Regional Development: Representative Institutions, Path Dependencies, and Network Formation”, w: T. Zarycki, G. Kolankiewicz (red.), *Regional Issues in Polish Politics*. London: University College London-SSEES.
- Hooghe L. (1995). „Subnational Mobilisation in the European Union”, *West European Politics*, t. 18(3), s. 175–198.
- Hooghe L. (1996). „Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission”, w: L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe L. (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe L., Marks G. (2001). „Types of Multi-Level Governance”, [http://www.unc.edu/~hooghe/downloads/unravelingcentralstate-feb20\\_2003.pdf](http://www.unc.edu/~hooghe/downloads/unravelingcentralstate-feb20_2003.pdf)
- Hughes J., Sasse G., Gordon C. (2004). *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe: The Myth of Conditionality*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keating M. (1998). *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Keating J. (2001). „The Politics of the European Union Regional Policy: Multi-level Governance or Flexible Gatekeeping?”, *Common Market Law Review*, t. 38, s. 1326–1327.
- Keating J. (2006). „Territorial Government in the New Member States”, w: W. Sadurski, J. Ziller, K. Zurek (red.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*. Florence: EUI-RSCAS, s. 249–267.
- Kelleher J., Batterbury S., Stern E. (1999). *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle: Final Synthesis Report*. London: The Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unit.
- McDermott G.A. (2002). *Embedded politics: industrial networks and institutional change in postcommunism*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McDermott G.A. (2004). „Institutional Change and Firm Creation in East-Central Europe: An Embedded Politics Approach”, *Comparative Political Studies*, t. 37(2), s. 188–217.
- North D., Weingast B. (1989). „Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth Century England”, *Journal of Economic History*, t. 49, s. 803–832.
- O'Dwyer C. (2006). „Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual”, *East European Politics and Societies*, t. 20(2).
- Streeck W., Thelen K. (2005). „Institutional Change in Advanced Political Economies”, w: W. Streeck, K. Thelen (red.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson O. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.

Williamson O. (1995). „Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective”, *Industrial and Corporate Change*, t. 4(1), s. 21–49.

## **Multi-level governance – the eastern versions. Emerging patterns of regional developmental governance in the new member states**

This paper deals with emerging configurations of developmental regionalism, different patterns of multi-level governance in the CEE countries using examples from the Czech Republic, Hungary and Poland. EU conditionality and pre-accession programmes linked to the idea of a Europe of the Regions played considerable role in the changing, and in the case of some of the aspiring member countries, in the creating of regional institutional landscapes. While later, the same programmes became instigators of (re)centralization and re-nationalization, the interaction between uniform EU conditionality and diverse domestic conditions resulted in various emerging versions of NMG, different configurations of regionalism.