

Marta Lackowska

Zarządzanie wielopoziomowe : nowe zastosowania koncepcji

Zarządzanie Publiczne nr 9 (3), 53-67

2009

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji

Artykuł przedstawia nowe pola empirycznego zastosowania koncepcji zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance* – MLG), opracowanej i stosowanej głównie w odniesieniu do Unii Europejskiej. Konfrontacja założeń koncepcji MLG z problematyką zarządzania metropolitalnego wskazuje, że mechanizmy funkcjonowania metropolii noszą wiele cech wielopoziomowego systemu, choć ich specyfika różni się od tej, do której przywykliśmy, śledząc dyskurs dotyczący integracji europejskiej. Różnice te nie podważają jednak sensu użycia MLG jako narzędzia porządkującego w badaniach organizacji obszarów metropolitalnych. Szczególnie zasadne jest stosowanie koncepcji w przypadku luźnych rozwiązań instytucjonalnych, które pozwalają na zachowanie warunku zarządzania wielopoziomowego – istnienia wielu autonomicznych aktorów powiązanych wzajemnymi zależnościami.

Słowa kluczowe: zarządzanie wielopoziomowe, integracja europejska, obszary metropolitalne.

1. Wstęp

Koncepcja *multi-level governance* (MLG) została opracowana z myślą o badaniach nad rozwijającym się fenomenem integracji europejskiej. Ta zakorzeniona w federalizmie¹ kontynuacja podejścia funkcjonalistycznego (por. Bache, Flinders 2004, zob. ramka 1) od lat 90. XX wieku stanowi inspirujące narzędzie porządkujące studia nad Wspólnotą Europejską² (Knodt, Große Hüttmann 2005). W niniejszym artykule, przywołując główne cechy wielopoziomowego systemu zarządzania w Unii Europejskiej (UE), rozważam inne możliwości empirycznego zastosowania koncepcji. Wszak wiele form organizacji można opisać jako złożone systemy, w których interakcje przebiegają między aktorami przynależącymi do różnych (często nie idealnie kompatybilnych) instytucji. Szczególnie interesujące wydaje się spojrzenie przez ten pryzmat

na obszary metropolitalne³, zarówno w kontekście ich organizacji funkcjonalno-przestrzennej (metropolizacji wewnętrznej), jak również ich węzłowości w sieci globalnych przepływów (metropolizacji zewnętrznej). Nie bez kozery w nazwach obu obszarów badań odnajdujemy ten sam człon – *governance*: raz z określeniem *multi-level*, raz *metropolitan*. I choć ten drugi fenomen nie jest zwykle opisywany *explicite* w kategoriach wielopoziomowości, to zestawienie cech UE rozważanych w perspektywie MLG z problemami diskutowanymi w odniesieniu do obszarów metropolitalnych pozwala zidentyfikować wiele podobieństw. Przede wszystkim do kreślenia analogii zachęca złożoność obu systemów, budowanych przez licznych, zróżnicowanych i w dużej mierze niezawisłych od siebie, choć na różne sposoby wzajemnie powiązanych aktorów. Przyjmując tę obserwację za punkt wyjścia, analizuję kolejne elementy koncepcji MLG, odnosząc je do zarządzania metropolitalnego. Rozważaniom przyświeca teza, że zarządzanie metropolitalne nosi wiele cech wielopoziomowego systemu, choć często ich specyfika różni się od tej, do której przywykliśmy, śledząc dyskurs dotyczący UE. Dzięki otwartości na nowe

Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Technicznego w Darmstadt, Niemcy, i Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego.

¹ Znamienny jest szczególnie wpływ prac Fritza Scharpfa, m.in. 1988, 1999 (por. Benz 2004; Knodt, Große Hüttmann 2005; Bache 2008).

² Koncepcje akademickie stosowane w latach 90. traktują proces integracji europejskiej jako fenomen płynnie ewoluujący, stąd pojęcie Europejskiej Wspólnoty (przed 1987 – Gospodarczej) i Unii Europejskiej stosują niekiedy w oderwaniu od daty granicznej – wprowadzenia Traktatu z Maastricht.

³ W tekście wymiennie stosuję termin obszar metropolitalny i metropolia, uznając, że wobec procesów *urban sprawl* granice żadnej metropolii nie kończą się obecnie na rogatkach miejskich gminy centralnej (por. np. Sancton 2008).

zastosowania koncepcji można jednak wykazać, że różnice te na poziomie koncepcyjnym nie są duże. Zarządzanie wielopoziomowe jako nowe spojrzenie na empirię, w stosunku do której dominującymi obecnie koncepcjami analityczno-wyjaśniającymi są *governance* i *rescaling* (por. np. Brenner 2004; Savitch, Vogel 2009), może stanowić inspirujące narzędzie porządkujące badania nad funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych.

Ramka 1. Wyjaśnienie koncepcji przywoływanych w artykule

Intergouvernementalizm – koncepcja podkreślająca dominację państw w procesie integracji regionalnej. Intergouvernementalizm zakłada, że państwa, jako „bramkarze” (*gatekeepers*), są w stanie w pełni kontrolować integrację i zapobiegać jej niechcianym konsekwencjom (Bache, Flinders 2004, s. 2).

Funkcjonalizm – teoria, zgodnie z którą państwo reaguje głównie na potrzeby ludzi. Funkcjonalizm kojarzony jest ze stopniowym zmierzaniem ku integracji regionalnej, w ramach konkretnych obszarów podejmowania decyzji, w tempie nadawanym przez państwa członkowskie (Heywood 2009, s. 186).

Neofunkcjonalizm – rewizja funkcjonalizmu, która zakłada, że integracja regionalna w jednej dziedzinie pociąga za sobą dalszą integrację, za sprawą tzw. efektu *spill over*, czyli pozytywnej dynamiki integracyjnej (Heywood 2009, s. 186). Dynamika ta dotyczy zarówno pogłębiania zainicjowanej w danym polu integracji, jak i przenoszenia jej na inne dziedziny. W przeciwieństwie do intergouvernementalizmu, neofunkcjonalizm zakłada, że państwa członkowskie są coraz silniej uwikłane w zależności wynikające z integracji, a ich możliwości kontroli tego procesu ograniczone.

[Wszystkie trzy koncepcje starały się wyjaśnić przesłanki integracji europejskiej, czym różną się od zarządzania wielopoziomowego, które skupia uwagę na mechanizmach integracji, a nie jej przyczynach.]

Konsocjancjonizm (ang. *consociationism*) – pojęcie określające sposób podejmowania decyzji, w którym nadrzędną rolę pełnią negocjacje i dochodzenie do konsensusu. Taki

mechanizm podejmowania decyzji nie wiąże się z istnieniem sztywnych, przyjętych reguł postępowania, polega raczej na ciągłym wypracowywaniu sposobu zachowania w poszczególnych sytuacjach. Konsocjancjonizm, właściwy głównie dla złożonych, niehomogenicznych systemów (Kohler-Koch 1999), może prowadzić do suboptymalnych decyzji. Konieczność osiągnięcia porozumienia sprawia, że partnerzy gotowi są przystać na rozwiązanie, które *de facto* może nie odpowiadać interesom wyjściowym żadnego z decydentów.

Rescaling – koncepcja wykształcona w naukach społecznych w schyłku XX w., nawiązująca do obserwowanej zmiany roli państw w kontrolowaniu światowego systemu polityczno-ekonomicznego. Odnoszące się do globalizacji „przeskalowanie” dotyczy przesunięć władzy, tak w górę, jak i w dół wobec aparatu państwowego. Terytorium państwa nie stanowi już optymalnej jednostki odniesienia dla badań społeczno-politycznych. *Rescaling* zakłada, że zarządzanie we współczesnym globalnym systemie zachodzi poprzez społecznie wytwarzane relacje (skale), które mogą przecinać tradycyjnie zdefiniowane poziomy organizacji (Brenner 2004).

Governance – koncepcja bardzo szeroko stosowana od końca lat 80. XX w., zakładająca, że zarządzanie publiczne może odbywać się poprzez horyzontalne, elastyczne, niekoniecznie sformalizowane sieci współpracy między różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi). Założenia te stawiają *governance* w opozycji do tradycyjnych hierarchicznych struktur władzy (słynne przejście od *government* ku *governance*), niemniej jednak *governance* nie wyklucza równoległego i dopełniającego się funkcjonowania nowych nieformalnych struktur z tradycyjnymi układami (por. Rhodes 1997; John 2001, różne rozumienia pojęcia dyskutuje Kooiman 2008).

2. Zarządzanie wielopoziomowe jako koncepcja ilustrująca system zarządzania Unii Europejskiej

W latach 90. XX wieku w badaniach nad integracją europejską dokonały się silne przemiany, odpowiadające przyspieszonym przekształceniom organizacyjnym, jakich doświadczyła Wspólnota Europejska (WE) i później Unia Europejska (Tömmel 2008; Bache 2008). Jednolity Akt Europejski powołujący wspólny rynek (1986) znalazł przeciwwagę społeczną w reformie funduszy unijnych (1988), która zaowocowała synchronizacją i znaczną rozbudową programów pomocowych. Integracja europejska obejmowała nie tylko coraz większe terytorium, lecz także nowe dziedziny i metody (m.in. metodę otwartej koordynacji, por. Benz 2008). W podejściu naukowym do fenomenu integracji europejskiej dokonał się istotny przełom; Grande (2000) mówi nawet o zmianie paradygmatu. Wobec problemów z wyjaśnieniem przesłanek wzmacniającej się wciąż integracji zarówno przez koncepcję intergouvernementalizmu, jak również funkcjonalizmu i neofunkcjonalizmu, zaczęto UE postrzegać jako system *sui generis* (por. np. Kochler-Koch 1999). Ciężar zainteresowania przesunął się z wyjaśniania procesu integracji ku analizom UE jako złożonego systemu politycznego, w ramach którego pojawiają się nowe formy zarządzania (por. np. Tömmel 2008). Podejście zorientowane na państwa członkowskie ustąpiło miejsca postrzeganiu Wspólnoty jako specyficznej płaszczyzny, stanowiącej bezpośredni przedmiot zainteresowania. O ile pierwsze podejście badawcze podkreślało – w konfrontacji z systemami państw narodowych – nieefektywność UE, brak kompetencji oraz możliwości sankcji i upośledzoną decyzywność, o tyle pryzmat europocentryczny pozwolił dostrzec również zadziwiający, wobec tejszy krytyki, ciągły rozwój i wzmacnianie integracji oraz dochodzenie do wspólnych dla całej Unii stanowisk. Castells (2000) utrzymuje, że właśnie dzięki wzajemnym powiązaniom i zależnościom między instytucjami UE oraz jej członkami (które to cechy konstytuują system wielopoziomowego zarządzania) możliwa jest akomodacja różnych stanowisk i wypracowywanie ela-

stycznych polityk⁴. Wyjście poza perspektywę państwa narodowego miało, jak pisze Kohler-Koch (1999, s. 15), dwa wymiary: (1) rozszerzenie polityczności poza granice poszczególnych suwerennych państw oraz (2) stworzenie systemu, który – posiadając elementy międzynarodowe i ponadnarodowe (Heywood 2009, s. 188) – nie zastępuje państwa narodowego. Jak piszą Knodt i Große Hüttmann (2005, s. 223), koncepcja MLG pojawia się zawsze, gdy mowa o UE jako o specyficznym, odmiennym od państwowego systemie politycznym. O jego wyjątkowości świadczy tzw. „zarządzanie bez rządu” (*governance without government; regieren ohne Regierung*), co zwraca uwagę na nowe sposoby współdziałania. Właśnie badanie mechanizmów współpracy, integracji i zarządzania w tym hybrydowym tworze stanowi główny cel podejścia MLG (por. Knodt 2005). Benz (2004) uznaje, że aby mówić o systemie wielopoziomowym, jego płaszczyzny muszą się przecinać i interreagować w procesie politycznym, a podejmowane decyzje muszą być pomiędzy tymi płaszczyznami koordynowane. Warto odnotować równoległość rozwoju nowych podejść w badaniach nad UE i nad samorządami. Koncepcja *governance*, od drugiej połowy lat 90. stanowiąca najbardziej chyba popularne podejście w naukach administracyjno-politycznych (por. Hubbard i in. 2002, s. 175), została bardzo wcześnie zaadoptowana do badań nad przyspieszającą wówczas integracją europejską.

W historii rozwoju koncepcji MLG wspomina się o jej ewolucji od systemu dwupoziomowego, opisanego przez Putmana (1988), do systemu zarządzania wielopoziomowego, w którym rolę odgrywają nie tylko jurysdykcje różnych szczebli (głównie regionalnego; stąd sformułowanie *multi-level*), ale także aktorzy niepubliczni (stąd właśnie adaptacja terminu *governance*) o różnej skali oddziaływania (zob. np. Benz 2004; Bache 2008, s. 24). Gra dwupoziomowa (*two-level game*), odnosząc się do podejścia skoncentrowanego na państwach członkowskich, podkreślała ekwilibrystykę związaną z negocjacjami na linii

⁴ Jessop (2004) interpretuje przywołane rozważania Castellsa jako nadal silnie zakorzenione w podejściu zorientowanym na państwo, choć przyznaje, że użycie koncepcji sieci nosi znamiona innowacji w tym ujęciu.

instytucje unijne – kraje członkowskie. Dopiero postępująca integracja wymusiła uwzględnienie w rozważaniach także innych graczy. Po części miało to związek z rozbudową funduszy strukturalnych i wprowadzoną w 1988 r. wraz z ich reformą zasadą partnerstwa (por. Thielemann 2000; Knodt, Große Hüttmann 2005). Zasada miała przede wszystkim wspierać decentralizację w obrębie Wspólnoty i jako taka (wraz z zasadą subsydiarności) znalazła oddźwięk m.in. w lansowanym hasle „Europy Regionów” (por. m.in. Kostakopoulou 1998). Nowe kompetencje regionów zaowocowały wzmocnieniem ich roli na europejskiej scenie. Pierwsze użycie terminu MLG przez Marksa w 1993 roku odnosiło się właśnie do polityki regionalnej i strukturalnych funduszy WE⁵ (por. Bache, Flinders red. 2004). Jak piszą Hooghe i Marks (2001, s. 4), w przypadku UE dostęp regionów do instytucji unijnych sprawił, że zatarł się jasny rozdział między zewnętrzną a wewnętrzną polityką poszczególnych państw, który zwykle cechuje systemy federalne (za zewnętrzną politykę państw członkowskich autorzy przyjmują tu politykę unijną). Zaangażowanie samorządów nie stanowi jednak jedynego zastosowania zasady partnerstwa. Przejście do perspektywy wielopoziomowej wiązało się także z dążeniem UE do włączenia w proces zarządzania aktorów niepublicznych. Trend był odpowiedzią UE na zarzuty deficytu demokratycznej legitymacji i implikował starania o zaangażowanie w sprawę UE instytucji społecznych. Jednocześnie *governance* rozszerzyło się jednak także na sektor prywatny, co stanowiło nieuniknioną reakcję na przekształcenia w układzie sił między sektorami, związane z globalizacją⁶.

Koncepcja zarządzania wielopoziomowego zwraca uwagę na kilka cech determinujących funkcjonowanie UE, a mianowicie (por. Benz 2004; Knodt 2005):

- Wielość aktorów prywatnych i publicznych, którzy utrzymując suwerenność, są jednocześnie powiązani silnymi wzajemnymi zależnościami. Takie powiązania implikują konieczność wypracowania systemu interakcji (niem. *Interaktionsmuster*, Tömmel 2008, s. 19), mogą także prowadzić do efektów zewnętrznych i konfliktu interesów.
- Wynikający z pierwszej cechy policentryzm systemu, złożonego z wielu sieci i aren (Knodt 2005, s. 34) o odmiennych wewnętrznych regulacjach i systemach wartości (por. Benz 2004). Jednocześnie brak wyraźnego centrum decyzyjnego na szczeblu unijnym – w myśl zasady równowagi instytucjonalnej (por. Knodt 2005), żaden z organów UE nie posiada wyłączności na podejmowanie decyzji⁷. Jak podkreśla Benz (2004), podział władzy między płaszczyzny jest warunkiem konstytuującym system wielopoziomowy.
- Cechy te przesądzają o kolejnej, a mianowicie o konieczności ciągłego poszukiwania porozumienia i osiągania konsensusu między powiązanimi ze sobą aktorami. Od otwartości na negocjacje i skłonności do kompromisu uzależnione są zdolności systemu do współzarządzania (por. *governability*, Kooiman 2008). Wszystkie cechy systemu unijnego wynikają bezpośrednio z pierwszego, głównego uwarunkowania. UE nie jest suwerennym bytem i jako taka nie posiada kompetencji *sensu stricto* (niem. *Kompetenz-Kompetenz*), a jedynie te przekazane jej przez członków. Co więcej, bezpośrednimi adresatami jej polityki nie są ostateczni odbiorcy (czyli obywatele), ale właśnie niezawisłe kraje członkowskie. Stąd jej działania obliczone są raczej na sterowanie, dążenie do konsensusu i miękkie formy koordynacji oraz współpracy, a system zarządzania w dużej mierze (choć nie wyłącznie, por. Tömmel 2008) wykorzystuje niehierarchiczne formy współdziałania. „Przymus”

⁵ Właśnie polityka regionalna i WE stała się bezpośrednią inspiracją dla rozwoju koncepcji, i pozostała wzorcowym przykładem jej zastosowania (Hooghe, Marks 2001; Benz 2004; Knodt, Große Hüttmann 2005).

⁶ W badaniach jednak przeważa podejście bliższe *multi-level government* niż *governance*, co stanowi jeden z powodów krytyki stosowania koncepcji (por. Thielemann 2000; George 2004; część 3.2 niniejszego artykułu).

⁷ Wśród wzajemnych zależności warto wymienić tak zwany tandem: Komisja–Rada, proces rozwoju w obrębie Rady systemu komitetów współpracujących z Komisją, określane komitologią (Tsinişizelis, Chryssochoou 1998; Grosse 2008), a także wiele innych powiązań kompetencyjnych jak choćby procedurę współdecydowania Parlamentu i Rady aplikowaną już w stosunku do 2/3 praw przyjmowanych przez UE (www.europarl.europa.eu/parliament).

zapewnia specyficzny mechanizm nacisku, przypominający nieustannie, że w przypadku nieosiągnięcia wspólnego stanowiska wszyscy tracą. Jak wskazuje koncepcja konsocjacionizmu, kompromis wymuszony jest chęcią osiągnięcia zadowalającego (czy może raczej: wystarczającego) poziomu efektywności podejmowania decyzji (Tsinisizelis, Chrysochoou 1998, s. 84). Dzięki tej zasadzie oraz dużej dozie dyplomacji (*ibidem*), mimo wielu różnych zdań i pozycji weta, Rada potrafi osiągać wspólne stanowisko. W konsekwencji system prowadzi do osiągnięcia zbieżności myślenia wśród partnerów, pozwala na wypracowanie wspólnych celów. Wśród zalet systemu działania UE badanego w świetle MLG Tömmel (2008, s. 32) wymienia właśnie zdolność silnej mobilizacji członków do pożądanego przez Unię sposobu działania oraz umiejętność takiego postępowania, które sprawia, że działania te stają się akceptowane i pożądane również przez kraje członkowskie. Dodatkowym stymulatorem współpracy są mechanizmy wolnorynkowej konkurencji wspierane przez UE. Cień hierarchii (*Schatten der Hierarchie*, por. Benz 2008, s. 41; Börzel 2008) rzucają instytucje o charakterze wybitnie ponadnarodowym, które do pewnego stopnia mogą narzucać państwom członkowskim swoje decyzje⁸. Jednocześnie niezależność partnerów pociąga za sobą możliwości różnego rodzaju blokad wspólnych decyzji. Prawo weta jest wprawdzie od kilkunastu już lat ograniczane do najbardziej tylko newralgicznych dziedzin, jednak – jak ostatnio mieliśmy okazję zauważyć, śledząc proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego – często okazują się one kluczowe, a prawo sprzeciwu na długo hamuje decyzyjność UE. Zarządzanie wielopoziomowe odnosi się więc także do kwestii problemowych, takich jak asymetria władzy i kompetencji między członkami a instytucjami unijnymi, które odpowiadają za fragmentację systemu polityczno-instytucjonalnego Unii zmniejszającą zdolności decyzyjne oraz ograniczającą możliwości stosowania sankcji polityk integracji pozytywnej (Scharpf 1999).

⁸ Chodzi m.in. o prymat prawa unijnego nad prawem państw członkowskich. Cienie te są stale wydłużane np. poprzez obejmowanie procedurą głosowania większościowego w Radzie coraz większej liczby zagadnień (*ibidem*).

Ramka 2. Cechy systemu UE jako systemu zarządzania wielopoziomowego:

- występowanie wielu suwerennych, choć powiązanych ze sobą aktorów (publicznych i prywatnych);
- policentryzm decyzyjny, brak jednego ponadnarodowego centrum decyzyjnego (system wzajemnych powiązań, wielopoziomowość zarządzania, gra dwupoziomowa);
- bardzo ograniczone możliwości stosowania sankcji;
- kompetencje ograniczone do zadań cedowanych na ciała zbiorowe przez członków;
- przestrzeń negocjacji (niem. *Verhandlungsraum*), czyli ciągła zależność efektów zarządzania od osiągania kompromisów;
- przewaga negocjacji i miękkich form współpracy nad formami hierarchicznymi (interakcje między poziomami oraz brak rozdziału polityki wewnętrznej od zewnętrznej);
- deficyt demokratycznej legitymacji;
- *moving target*, czyli cel w ruchu – prędkość przekształceń w UE przesądza o konieczności dynamicznego ujęcia badawczego.

Już te pokrótce przywołane zależności i mechanizmy pozwalają na naszkicowanie wielu podobieństw między systemami zarządzania UE i funkcjonowania obszarów metropolitalnych, dokładnie prześledzonych w kolejnej części rozważań.

3. Konfrontacja z nowym polem empirycznym

3.1. Zarządzanie metropolitalne w świetle zarządzania wielopoziomowego

Charakter UE powoduje, że kreśląc analogie z obszarami metropolitalnymi, należy się skupić na systemach zarządzania metropolitalnego, które nie uległy wysokiej formalizacji. Przeprowadzenie reformy metropolitalnej w dużej mierze eliminuje bowiem większość założeń poruszanych w odniesieniu do systemu wielopoziomowego⁹. Przede wszystkim znacznemu

⁹ Pierwsza tradycyjna szkoła dotycząca organizacji obszarów metropolitalnych uznawała fragmentację tych

osłabieniu ulega autonomia jednostek tworzących metropolię, co podważa podstawowy warunek MLG – występowania wielu niezależnych, choć powiązanych ze sobą aktorów (por. definicja Brennera 2004, s. 6, który mówi o silnych zależnościach między różnymi szczeblami władzy politycznej). Wprowadzenie jednostki metropolitalnej i towarzyszących jej prawnych reguł funkcjonowania, sprawia, że poszukiwanie porozumienia nabiera innego charakteru. Negocjacje nie są już permanentną cechą sceny metropolitalnej, gdyż zadania i odpowiedzialności zostały sztywno podzielone. Co więcej, często dzięki interwencji legislacyjnej wyższych szczebli ciała metropolitalne zostaje wyposażone w kompetencje szersze niż budujących je samorządów lokalnych¹⁰. Nie ma również przeszkód teoretyczno-prawnych we wprowadzeniu bezpośredniej legitymacji pochodzącej z wyboru władz, choć akurat ten problem często pozostaje nierozwiązany (wprowadzanie bezpośrednich wyborów organów metropolitalnych zdarza się rzadko). Również problem sankcji w formalnie scalonym organizmie zostaje rozwiązany, a policentryzm (przynajmniej częściowo) zniesiony¹¹. Jednak to – wydawać by się mogło – dobre rozwiązanie napotyka zwykle na opór suwerennych jednostek przed scaleniem w jeden organizm metropolitalny. W efekcie reforma rzadko znajduje wystarczająco silnych, wpływowych

funkcjonalnie powiązanych regionów za największą przeszkodę w ich spójnym funkcjonowaniu i rozwoju. Postulując jej eliminację poprzez administracyjną reformę metropolitalną reformiści natknęli się jednak na problem związany z oporem suwerennych jednostek przed scaleniem w jeden organizm metropolitalny. Zaczęto zatem dopuszczać również mniej radykalne reformy (np. utworzenie jednostki o dwuszczeblowej strukturze), w przypadku których problemy wieloszczeblowych systemów nie są całkowicie eliminowane.

¹⁰ Np. Region Hanower przejął od zlikwidowanej organizacji planistycznej transport publiczny, planowanie przestrzenne, wspieranie rozwoju gospodarczego i marketing terytorialny, utrzymanie terenów rekreacyjnych (Albers 2001); w regionie Rhein-Neckar dwa kraje federalne zlikwidowały własne organizacje planistyczne działające na obszarze metropolitalnym, aby umożliwić spójne działanie powołanemu metropolitalnemu Związkiowi Planistycznemu (*Planungsverband*) (Zimmermann 2008).

¹¹ Zależnie od przyjętej formuły metropolitalnej jednostki (por. przypis 9).

i zdecydowanych sojuszników (tak na poziomie centralnym, jak i niższych), została więc przeprowadzona jedynie w nielicznych obszarach metropolitalnych¹². Zwykle tam, gdzie utworzenie jednostki metropolitalnej zostawiono decyzji samorządów, tak radykalny krok nie został poczyniony¹³. Wspólne dobro metropolii zwykle ustępuje partykularnym interesom pojedynczych samorządów, które ją budują, i utrudnia zawiązywanie twardych struktur współpracy, wymagających zmian w istniejącym podziale administracyjnym. Suwerenność lokalnych samorządów, ograniczona wprawdzie w stosunku do suwerenności państwowej, okazuje się jednak silnym hamulcem integracji metropolitalnej, a konflikty między samorządami budującymi powiązane funkcjonalnie obszary wielkomiejskie¹⁴ przywodzą na myśl trudne i długie negocjacje poprzedzające kolejne etapy integracji europejskiej¹⁵.

W dalszej części artykułu, rozważając analogie między systemami zarządzania UE i metropolii, odwoływać się będę przede wszystkim do mniej sformalizowanych form współpracy metropolitalnej, które pozwalają na zachowanie różnorodności autonomicznych aktorów.

Dobrowolną, niekoniecznie wysoko sformalizowaną współpracę w obszarach metropolitalnych wspierają dwa nurty (por. Kübler 2003) debaty metropolitalnej: podejście wywodzące się z teorii wyboru publicznego oraz *governance*. Pierwsze z nich, utrzymane w duchu starego

¹² Klasycznie przytaczanymi przykładami sukcesu reformy są zwykle metropolie: Portland, Minneapolis-St. Paul i Hanoweru.

¹³ Przykład stanowią mogą regulacje włoskie – mimo istniejącej od 1990 r. prawnej możliwości tworzenia rządów metropolitalnych (*citta metropolitana*), żadna taka forma nie powstała! (Lefèvre 1998).

¹⁴ Szczególnie znaczące i negatywnie wpływające na współpracę metropolitalną są konflikty między miastem centralnym a okolicznymi gminami (por. Brenner 2002) dotyczące podziału kosztów i korzyści związanych z funkcjami globalnymi ulokowanymi w centrum, oraz z odpowiedzialnością za usługi świadczone w warunkach tzw. jazdy na gapę (kiedy z usług finansowanych przez miasto korzystają osoby mieszkające na przedmieściach i tam płacące podatki; por. Swianiewicz 2004; Sztompka 2007).

¹⁵ Rozważania dotyczące utraty części suwerenności członków UE prowadzi m.in. Kořakowski (2009).

regionalizmu, powstało jako bezpośrednia odpowiedź na porażkę szkoły reformistycznej (por. Ostrom, Tiebout, Warren 1961 i przypis 9) i zakładało, że fragmentację polityczną obszaru metropolitalnego należy utrzymać jako zdecydowanie pozytywną. Dzięki niej mieszkańcy mają możliwość wyboru gminy zamieszkania, a samorządy lokalne dodatkowy bodziec do ulepszenia swojej dla nich oferty. Koordynacja działań wykraczających poza granice gminne może następować na drodze dobrowolnej współpracy w dziedzinach tego wymagających, co okazuje się łatwiejsze do przeprowadzenia niż kompleksowe reformy administracyjne. Zwolennicy podejścia zakorzenionego w teorii wyboru publicznego pomijają fakt, że tworzenie dodatkowych organizacji sektorowych (jednozadaniowych) powiększa fragmentację decyzyjną metropolii (**policentryzm decyzyjny**) i komplikuje obraz zarządzania w oczach mieszkańców, zmniejszając tym samym transparentność systemu. Zarzucają natomiast reformistom, że organy metropolitalne stanowiące prosty konglomerat reprezentantów poszczególnych jurysdykcji doprowadzają do **gry dwupoziomowej**. Przedstawiciele poszczególnych gmin i powiatów pozostają zawsze związani ustaleniami własnych jednostek, i trudno oczekiwać, żeby na wspólnym metropolitalnym forum zdejmowali „lokalne okulary”¹⁶. Jest to tym mniej prawdopodobne, im bardziej reprezentanci uzależnieni są od wyników wyborów utrzymanych na szczeblu lokalnym, a nie metropolitalnym, co przecież zwykle ma miejsce. W rozważaniach dotyczących problemu reprezentantów możemy odnieść się do koncepcji spotykanych w badaniach nad UE. Szczególnie interesujące z punktu widzenia zarządzania metropolitalnego jest wprowadzenie podziału na przedstawicieli jednostek terytorialnych (*topocratus*) i przedstawicieli dziedzin, jako sektorów

¹⁶ Problem często przywołują politycy lokalni zasiadający w metropolitalnych gremiach. Skarżą się oni, że na forum metropolitalnym często mają ręce związane lokalnymi ustaleniami i interesami, a wystąpienie przeciwko nim, w imię dobra metropolii, byłoby bardzo trudne do wyjaśnienia, nie tylko wyborcom lokalnym, ale także lokalnej konstelacji politycznej (z wywiadów, które przeprowadziłam w regionie Frankfurtu w ramach projektu badawczego finansowanego przez Fundację Niemiecko-Izraelską GIF).

współdziałania (*technocratus*) (Beer 1978). O ile pierwszy typ reprezentacji pociąga za sobą nieuchronnie omówiony problem służenia dwóm panom, o tyle współpraca sektorowa rodzi szanse na przynajmniej częściowe jego załagodzenie.

Cechy zbliżone do postulowanych przez wspomnianą teorię wyboru publicznego prezentują formy zarządzania metropolitalnego nawiązujące do koncepcji *governance* (por. Rhodes 1997; John 2001; Kübler 2003). Podstawową różnicą w stosunku do starszego podejścia jest uwzględnianie przez *governance* obecności aktorów niepublicznych w sieciach zarządzania oraz silna orientacja ekonomiczna właściwa dla nowego regionalizmu (por. np. Savitch, Vogel 2000; Norris 2001; Kübler, Schwab 2007). Zaadoptowane w badaniach nad UE *governance* doczekało się tam jednak ostrej krytyki związanej z brakiem precyzyjnej definicji pojęcia (Tömmel 2008). Okazuje się, że można wprawdzie określić *governance* w opozycji do innych form zarządzania, jednak nigdy nie opracowano powszechnie akceptowanej definicji (*ibidem*, Kooiman 2008). Niemniej jednak *governance*, tak jak zadomowiło się w debacie metropolitalnej, tak weszło na stałe do rozważań nad systemem UE. Fakt ten stanowi zresztą *per se* linię obrony przeciw zarzutom, utrzymującym, iż *governance* ze względu na nieprecyzyjność i ogólnikowość nie wnosi do badań nad UE szczególnej wartości (por. Knodt, Große Hüttmann 2005). Jego elementy stanowią silny wspólny punkt dla obu debat. Promując partnerstwo jako jedną z podstawowych zasad polityki regionalnej, UE określa otwartość systemu zarządzania jako normatywnie pozytywną i pożądaną¹⁷ (por. Kohler-Koch 1999, s. 18–19). Podobnie otwartość systemu zarządzania obszarami metropolitalnymi traktowana jest jako wyznacznik podnoszący transparentność (a przez to jakość demokratyczną) oraz zwiększający pulę dostępnych metropolii zasobów (a przez to zwiększający możliwości i siłę działania; por. John 2001; Borraz, John 2004). Ponadto w obu

¹⁷ To, że udział aktorów niepublicznych jest pozytywny tylko na niektórych etapach cyklu politycznego, na innych powodując głównie opóźnienia i utrudnienia decyzyjne, wykazali Lang i Heinelt (2009) w niepublikowanym opracowaniu wykonanym w ramach unijnego projektu badawczego SOCCOH.

przypadkach mamy do czynienia z **policentryzmem decyzyjnym**. W odniesieniu do metropolii bezsprzecznie uwikłanych w proces przeskalowania relacji władzy, sieć zarządzania potrafi być nie mniej skomplikowana niż w UE (por. Brenner 2004). Pozostawienie regulacji w obszarze metropolitalnym procesom oddolnym (czy lepiej: wewnętrznym) może doprowadzić – w zależności od kontekstu lokalnego – do różnych sytuacji rozciągniętych wzdłuż kontinuum brak współpracy–intensywna i wieloraka współpraca¹⁸. W przypadku tej drugiej skrajności oprócz jednostek samorządowych operujących w regionie miejskim (a już te mogą być zorganizowane na kilku poziomach¹⁹), wpływ na zarządzanie wywierają także sektorowe i terytorialne zgrupowania samorządów oraz instytucje ogólnometropolitalne. Ich liczba, nieregulowana odgórnie, może być znaczna, a wówczas trudno zapobiec nasilaniu się wewnątrzmetropolitalnej konkurencji między poruszającymi się w podobnych dziedzinach instytucjami. Istnienie wielu instytucji metropolitalnych może wprowadzać zamęt organizacyjny i utrudniać koordynację, jednak zwykle jest wspierane przez lokalnych graczy, chcących zapewnić sobie odpowiednią pozycję w obszarze metropolitalnym²⁰ (dla sil-

niejszych graczy taką pozycję oznacza przewodnictwo jednej z wielu „prestizowych” instytucji metropolitalnych, dla słabszych – członkostwo w takich inicjatywach). Zaangażowanie różnych podmiotów w zarządzanie metropolitalne sprawia, że samo wyznaczenie zasięgu przestrzennego działań staje się złożone: określanie skali projektów (czy ogólnie mówiąc – współpracy) według obszaru, którego dotyczyły, jest mylące, bowiem zaangażowani w ich realizację aktorzy mogą w swym zasięgu działania znacznie poza te skale wykraczać (Brenner 2004). Kwestię sprawnego zarządzania rozproszonymi pomiędzy różnych aktorów zasobami porusza również koncepcja reżimów miejskich (Stone 1989). Trudno pominąć to nawiązanie, mówiąc o elastycznych, wciąż zmieniających się koalicjach w konstelacji aktorów systemu wielopoziomowego.

Próby ustalenia dobrowolnych instytucji ogólnometropolitalnych o szerokim wachlarzu kompetencji, wspierane również przez teorię *governance*, wiążą się z kilkoma problemami. Podobnie jak w UE, zachowanie suwerenności podmiotów tworzących metropolię prowadzi do **ograniczonych kompetencji** tych ciał. Mogą one wykonywać tylko zadania dobrowolnie przekazane przez członków, a te często nie wystarczają do rozwiązania problemów metropolii (por. Swianiewicz 2006). Same okoliczności, w jakich aktorzy decydują się na przekazanie władzy wyższemu szczeblowi, stanowią dla teoretyków – tak współpracy metropolitalnej, jak i integracji europejskiej – interesujący temat rozważań, a ich rozstrzygnięcia mogą zapewne dostarczyć tylko pogłębione studia empiryczne (Knodt, Große Hüttmann 2005). W przypadku oddolnego tworzenia instytucji metropolitalnych zwykle przeważają obawy i niechęć przeciwko oddawaniu kompetencji. W rezultacie ciała metropolitalne są często krytykowane jako nieefektywne i nieskuteczne, czy wręcz bezsilne, a czas poświęcony na prowadzące donikąd spotkania takich gremiów, określane jako stracony²¹. Krytyka przywodzi na myśl uwa-

¹⁸ Ilustracją tych skrajności może być porównanie obszaru metropolitalnego Frankfurtu i Wrocławia. Oba pozostawiono bez wyraźnych regulacji odgórnych (choć w regionie Frankfurtu obowiązuje ustawa wspierająca niejasno współpracę metropolitalnych aktorów). We Wrocławiu pozostawienie metropolii samej sobie doprowadziło do zamarcia jedynej podjętej inicjatywy metropolitalnej (Komitetu Planu Strategicznego Aglomeracji Wrocławskiej, założonego w 1999 r.), we Frankfurcie natomiast do obojętnego wzięcia spraw w ręce wszystkich metropolitalnych aktorów. Ich aktywność zaowocowała wytworzeniem płataniny wielu bardzo prężnie działających, choć nieskoordynowanych instytucji (Lackowska 2009a), która odpowiada drugiemu typowi *governance* (Gualini 2006, s. 889; Bache 2008, s. 27).

¹⁹ Przykładem skomplikowanej (dodajmy, często krytykowanej, np. Wahl 1998) wielkopoziomowości systemu administracyjnego są Niemcy, gdzie obok gmin, powiatów (*Kreis*) i krajów federalnych (*Länder*), funkcjonują na zasadach JST *Regierungsbezirke* odpowiedzialne za planowanie.

²⁰ Sytuacja obszaru metropolitalnego Frankfurtu jest wprawdzie powszechnie krytykowana jako nieefektywna i suboptymalna dla regionu (m.in. Freund 2003; Bördlein

2000; Langhagen-Rohrbach 2004), jednak aktorzy metropolitalni często bronią rozbudowanej sieci inicjatyw, bo zapewnią im ona właśnie wiele pozycji władzy.

²¹ Tak krytykują politycy lokalni Radę Regionu (*Rat der Region*), utworzoną jako ciało doradcze w regionie Frankfurtu, a zwaną powszechnie „kółkiem kawowym”

gi pod adresem instytucji unijnych, z podobnych przyczyn oskarżanych o niedecyzyjność i nieefektywność (Scharpf 1999; Tömmel 2008).

Ograniczeniem związanym z budowaniem instytucji metropolitalnych od dołu (niezależnie czy zakorzenionych w starym, czy nowym regionalizmie) jest **brak możliwości stosowania znaczących sankcji** wobec równoprawnych partnerów (członków współpracy). Problem pojawia się nie tylko w formach typu *governance*, lecz także we współpracy samorządów postulowanej przez teorię wyboru publicznego. W przypadku UE brak ten tuszą częściowo mechanizmy zbiorowego nacisku oraz świadomość członków, że wobec nieosiągnięcia porozumienia wszyscy stracą. Kalkulacja własnych kosztów i korzyści w sytuacji braku nieodwołalnych zobowiązań w metropoliach prowadzi do bardzo zróżnicowanych efektów. Luźne struktury metropolitalne pozwalają na występowanie z inicjatywy („*exit option*”, Fürst 1994; Norris 2001), co może w wielu momentach utrudnić lub nawet zablokować realizację wspólnego przedsięwzięcia. W przypadku niezadowolonego partnera z efektów, jakie przynosi mu członkostwo w metropolitalnej inicjatywie, może on odmówić dalszego udziału, przejść do innej organizacji lub wręcz założyć nową²². W konsekwencji nie ma gwarancji, że grupa decydentów będzie tożsama z grupą odpowiedzialną za wdrożenie danego planu, co sprawia, że przedsięwzięcie staje się ryzykowne – partnerzy mogliby zostać pociągnięci do odpowiedzialności za realizację decyzji, nawet jeśli ich wpływ lub środki na jej realizację ulegną zmniejszeniu.

(Bördlein 2000). Podobnie mało skuteczny okazał się wspomniany Komitet wrocławski, który wobec braku efektów działania po kilku latach zaprzestał działalności (Lackowska 2009b).

²² Takie sytuacje zdarzają się bardzo często w regionie Frankfurtu (Lackowska 2009a). Przedsiębiorcze, aktywne środowisko i luźny, dobrowolny charakter metropolitalnego zarządzania owocuje wielością instytucji współpracy nachodzących na siebie, konkurujących i współpracujących ze sobą. Stabilizację systemu zarządzania utrudniają rozszady między instytucjami, które łączą się, modyfikują, zamierają bądź zmieniają członków. W Polsce członkostwo w półformalnych instytucjach metropolitalnych nie wiąże się zwykle z kosztami (np. składka członkowska), co sprawia, że częściej niż występowanie z inicjatywy zdarza się fasadowe w niej uczestnictwo (Lackowska 2009b).

W ten sposób ciągłość potrzebna do efektywnej realizacji polityki zostaje zachwiana.

Wobec powyższego okazuje się, że spójność i stabilność konstelacji zarządzającej silnie zależy od ciągłego zabiegania o porozumienie i osiągnięcia konsensusu (podobnie jak w przypadku UE skuteczność systemu zarządzania). **Przestrzeń negocjacji** opisywana w kontekście systemu UE jest zatem trafnym określeniem obszarów metropolitalnych, w których nie wprowadzono sztywnych zasad współpracy. Jak wykazują studia porównawcze nad systemami zarządzania metropolitalnego, jakość takiej przestrzeni bardzo silnie zależy od cech aktorów ją tworzących. W zależności od skłonności do współdziałania, otwartości, umiejętności uczenia się, kultury politycznej i kapitału społecznego, w regionie wykształcają się różne formy i różne jakości zarządzania (por. Zimmermann 2008, Lackowska 2009a). Interakcje obciążone są dużą konfliktowością, gdyż część sytuacji cechuje zerowa suma zasobów. Partykularyzm poszczególnych aktorów jest trudny do przezwyciężenia i często hamuje wspólne ustalenia. Przeciwnicy dobrowolnej, nieujętej w formalne karby współpracy uważają, że jest ona prawdopodobna jedynie w grach o dodatniej sumie zasobów (ang. *win-win situations*), zwolennicy natomiast twierdzą, że takie sytuacje można kreować (por. Ludwig i in. 2003). W kontekście nowego regionalizmu warto zauważyć, że aktorom prywatnym często łatwiej przychodzi wspólne działanie na rzecz regionu niż jednostkom samorządowym, którym – zapewne z uwagi na terytorializm, stanowiący ich cechą konstytutywną – trudniej jest wyjść poza lokalną perspektywę²³. Druga uwaga dotyczy krytyki nowego regionalizmu. Otóż okazuje się, że przesłanki rozwoju gospodarczego i konkurencyjności międzynarodowej nie zapewniły tak silnego bodźca dla współpracy metropolitalnej (a więc i osiągnięcia porozumienia), jak zakładali jego zwolennicy (por. Norris 2001).

Wspomniany już kilkakrotnie **deficyt legitymacji demokratycznej** stanowi kolejny wspólny punkt rozważań nad UE i obszarami

²³ Taką obserwację można poczynić we wspomnianej już metropolii frankfurckiej, gdzie sektor prywatny działa bardzo prężnie, inicjując wiele działań na rzecz regionu (Blatter 2005; Hoyler i in. 2006; Lackowska 2009a).

metropolitalnymi. Brak jasnego mandatu demokratycznego zarzucano tak zawiązywanym *ad hoc* formom współpracy sektorowej, jak i jednostkom metropolitalnym, których organy nie są wybierane bezpośrednio, a także formom typu *governance*. W przypadku tych ostatnich transparentność zarządzania jest zmniejszona z powodu ich złożoności i częściowej przynajmniej nieformalności, a także udziału w zarządzaniu publicznym aktorów prywatnych, pozostających poza kontrolą obywateli (por. Sagan 2009). I podobnie jak w przypadku UE, w metropolitalnym dyskursie chodzi nie tylko o zapewnienie legitymacji celów (*in-put legitimacy*), lecz także o wzbudzenie zainteresowania sprawami szerszej wspólnoty i wykształcenia poczucia identyfikacji na jej poziomie (czyli m.in. legitymację procedur, ang. *through-put legitimacy*)²⁴. Po raz kolejny wracamy do pojęcia otwartości systemu zarządzania, uznawanej przez oba dyskursy za bezsprzecznie pożądaną (Europäische Kommission 2001; OECD 2001).

Analogii dostarcza również **dynamika** UE, wspomniana jako jedna z cech systemu, wymuszająca elastyczne podejście tak badaczy, jak i decydentów polityki europejskiej. Szybkość zmian, jakich doświadczają metropolie w dobie globalizacji, przywoływano już stosunkowo dawno jako argument przeciwko sztywnej delimitacji tych obszarów (por. OECD 2001, s. 135), która wydawała się jednak warunkiem *sine qua non* jakichkolwiek reform organizacyjnych. Jednak niezwykła dynamika rozwoju i przekształceń metropolii znalazła odzwierciedlenie w poszukiwaniach innowatorskich, bardzo elastycznych

i miękkich form zarządzania tymi regionami oraz w nowych koncepcjach badawczych²⁵.

3.2 Krytyka zarządzania wielopoziomowego a obszary metropolitalne

Dotychczasowa konfrontacja cech wielopoziomowego systemu UE z problemami, z którymi borykają się obszary metropolitalne wskazuje zasadność stosowania koncepcji MLG w badaniach metropolii. Jednak przed ostatecznym rozstrzygnięciem warto dokładniej przyjrzeć się samemu narzędziu. „Narzędziu” – bowiem, jak wskazuje już szkicowy opis, MLG nie oferuje raczej też wyjaśniających badane zjawiska. Ta różnica na tyle wyraźnie odróżnia podejście od wcześniejszych koncepcji, że trudno uznać MLG za bezpośredniego następcę neofunkcjonalizmu (jak czyni to np. George 2004). Owszem, traktowanie UE jako systemu politycznego i odejście od analiz poprzez pryzmat poszczególnych jej członków, stawia MLG bliżej neofunkcjonalizmu niż intergouvernementalizmu, jednak odmienne przesłanki nie pozwalają na ustawienie obu koncepcji w jednej linii. MLG proponuje narzędzie porządkujące badania procesów zarządzania wielopoziomowego, nie stanowi jednak nowej teorii, a raczej zapożycza z już istniejących. Nie znaczy to, że w ramach MLG niemożliwe jest formułowanie tez – w ramach każdego z poruszanych przez koncepcję problemów można, posiłkując się innymi koncepcjami, stawiać rozmaite weryfikowalne tezy, co przesądza o inspirującym charakterze podejścia (por. np. George 2004). Jak wykazały rozważania w poprzedniej części artykułu, podejście może być również twórcze dla badań nad kompleksowymi systemami obszarów metropolitalnych. Do interesujących wniosków wspierających zastosowanie MLG w badaniach nad obszarami metropolitalnymi prowadzi przyjrzenie się niektórym krytycznym uwagom kierowanym

²⁴ Abstrakcyjność spraw metropolitalnych dla mieszkańców owocuje brakiem zainteresowania sprawami tego – często nieistniejącego na mapach administracyjnych – szczebla. W kontekście polskim niewiedzę mieszkańców o instytucjach metropolitalnych wykazały badania przeprowadzone w Trójmieście i Wrocławiu (Lackowska 2009b). Nieznajomość zagadnienia prowadzi zwykle do braku poparcia społecznego dla regulacji metropolitalnych (który np. w Rotterdamie i Amsterdamie doprowadził do odrzucenia w referendum reformy wprowadzającej jednostki metropolitalne, Schaap 2005). Podkreślając istotność społecznego budowania metropolii, Lefèvre (1998) mówił o obszarze metropolitalnym jako o koncepcie społecznym.

²⁵ Wątek ten prowadzi do rozważań nad reterytorializacją, czyli poszukiwaniem nowej konceptualizacji dla skali geograficznej, która przestaje być postrzegana w kategoriach przestrzeni absolutnej, stanowiącej ściśle ramy terytorialne działalności ludzkiej, a staje się wytworem ludzkiej działalności (por. Brenner 2004; Swyngedouw 2004).

pod adresem badań nad UE z perspektywy zarządzania wielopoziomowego.

George (2004) dyskutuje w swoich rozważaniach kilka takich problemowych elementów. Przede wszystkim ustosunkowuje się do wspomnianego już zarzutu, iż MLG nie oferuje nowej teorii wyjaśniającej, lecz jedynie narzędzie opisu. Owo narzędzie porządkujące jednak jawi się jako bardzo przydatne i inspirujące. Co więcej, w literaturze wyrażana jest ogólna wątpliwość, czy w istocie potrzeba całościowej wielkiej teorii wyjaśniającej UE (por. Rosamond 2000). Zasadność jej formułowania podważa się, wskazując ograniczone możliwości jej zastosowania: wyjątkowość europejskiej integracji instytucjonalnej prowadzi do problemu $n = 1$ (*ibidem*) – teoria taka mogłaby wyjaśniać (nie wnikać w jej moc wyjaśniającą) jeden tylko przypadek empiryczny. MLG, jako koncepcja porządkująca, mogłoby znaleźć szersze zastosowanie w odniesieniu do niezliczonych już właściwie obszarów metropolitalnych. I nie przeszkadza tu opinia, pojawiająca się w debacie metropolitalnej, że wobec niepowtarzalności każdego obszaru metropolitalnego każdy powinien wypracować unikatowy, sobie właściwy sposób zarządzania (por. OECD 2001). MLG oferuje wszak narzędzie analizy uniwersalnych mechanizmów współdziałania i sterowania złożonym systemem i jako takie może być z powodzeniem stosowane w badaniach nad zarządzaniem metropolitalnym. Przyjmując założenie o unikatowości metropolii, można natomiast wyjaśnić, dlaczego po niemal stu latach debaty nad optymalnym sposobem zarządzania metropoliami, nie tylko takiego sposobu nie znaleziono, ale nawet nie opracowano uniwersalnego algorytmu, który zapewniałby sukces organizacyjny. Nawiązując niejako do „wady” MLG, debata metropolitalna odchodzi od rozsądzania konkretnych form organizacyjno-prawnych (które powinny odzwierciedlać specyfikę lokalnego kontekstu), dopuszczając formy elastyczne i dynamiczne, a uwagę skupiając raczej na mechanizmach funkcjonowania tych skomplikowanych systemów w globalnym otoczeniu (Kübler 2003, s. 541; por. Brenner 2002, 2004; Savitch, Vogel 2009). A zatem zainteresowanie obszarami metropolitalnymi wykazuje podobną tendencję jak UE – kieruje się w stronę rozważań nad

mechanizmami działania systemu zarządzania. George (2004) wspomina również o zaniechaniu w analizach MLG aktorów europejskich niższych niż regionalny szczebel, zwłaszcza aktorów niepublicznych, a także zewnętrznych powiązań systemu. Pierwsze zaniechanie ma związek z fundamentalnym zastrzeżeniem wobec analiz MLG, wskazującym ich skupienie na publicznych instytucjach władzy (czyli *de facto* zarządzaniu typu *government*, a nie *governance*). Przywołując choćby wspomniany już problem delimitacji, trudno nie zgodzić się, że pułapka ujęcia terytorialnego (ang. *territorial trap*, Agnew 1994) grozi także badaniom nad metropoliami. Jednak w tym przypadku zdaje się być łatwiejsza do pokonania, bowiem inna niż w UE skala wewnętrznych relacji nie pozwala właściwie na eliminację aktorów subregionalnych, a samo *governance* – czyli m.in. angażowanie się w zarządzanie instytucji sektora prywatnego – gwarantuje szerokie podejście wobec wewnętrznych graczy systemu. Uwzględnianie powiązań zewnętrznych obszarów metropolitalnych wydaje się wobec globalizacji oczywiste i bardzo potrzebne. Co więcej, znajduje ono odpowiednik w podejmowanych w stosunku do UE próbach rozszerzania rozważań o powiązania zewnętrzne w stosunku do Unii (niem. *Erweitertes europäisches Mehrebenensystem*, Knodt 2005). Również troska związana z dominacją perspektywy *top-down* w stosunku do aktorów niższych szczebli znajduje analogiczne postulaty w debacie metropolitalnej. Postulatom w sprawie oddolności współpracy w regionach miejskich towarzyszą głosy o przestrzeganiu zasady subsydiarności²⁶. Po raz kolejny rysuje się analogia między porównywanymi systemami zarządzania.

Wobec powyższego obszary metropolitalne jawią się jako odpowiednie pole empiryczne dla rozważań w duchu MLG. Co więcej, wydaje

²⁶ Subsidiarność postulują m.in. Izdebski i Kulesza (2004): w proponowanym przez siebie systemie zarządzania metropoliami dzielą zadania na trzy grupy: (1) takie, które mogą być właściwie wykonywane na szczeblu gminnym; (2) takie, które wymagają uzgodnień między zainteresowanymi władzami miejscowymi leżącymi w obszarze metropolitalnym; i wreszcie (3) takie, dla których potrzebna jest ogólnometropolitalna organizacja koordynująca ich wykonywanie w całym obszarze (autorzy widzą tutaj jedynie ogólne sterowanie rozwojem metropolii).

się, że wiele zastrzeżeń zgłaszanych pod adresem MLG w badaniach UE może w odniesieniu do metropolii przenieść się w atuty bądź zostać zniwelowanych.

4. Wnioski

Podsumowując rozważania nad analogiami między badaniami nad dwoma empirycznymi przypadkami, warto podkreślić przekształcenia, jakich doświadczyły oba naukowe dyskursy. Koncepcja zarządzania wielopoziomowego, kontynuując czy wypierając nawet szkołę funkcjonalistyczną, wyjaśniania przyczyn integracji europejskiej, zmieniła główny cel badań. MLG nie pyta o pobudki integracji, raczej skupia się na badaniu mechanizmów funkcjonowania UE jako decyzyjnej wspólnoty niezależnych podmiotów. Tradycyjne szkoły rozważań nad systemem organizacji obszarów metropolitalnych (konsolidacja *versus* fragmentacja), tak jak intergouvernementalizm i neofunkcjonalizm, nie zaowocowały ostatecznymi rozstrzygnięciami. I podobnie jak koncepcji MLG zarzuca się, że pytanie o pobudki integracji europejskiej stawia wprawdzie w nieco inny sposób, lecz nie odpowiada na nie (Jordan 2001; George 2004), tak nowemu regionalizmowi można zarzucić, że nie rozstrzyga o optymalnej formie organizacyjnej dla obszarów metropolitalnych. Teoria *governance* i *rescaling* zwracają już mniejszą uwagę na konkretne rozwiązania administracyjne (co istotnie stanowi punkt krytyki wobec koncepcji *rescalingu*, Savitch, Vogel 2009), większą uwagę kierując na mechanizmy działania węzłów globalnej przestrzeni. Bezpośrednie zastosowanie MLG w rozważaniach nad metropoliami w XXI-wiecznej rzeczywistości stanowi inspirującą kontynuację rozważań w nowym nurcie. Spojrzenie na metropolie przez pryzmat MLG może pomóc wyjaśnić funkcjonowanie tych złożonych systemów zarządzania. Koncepcja MLG wskazuje w UE wiele słabości, stawia pytanie o możliwość efektywnego rządzenia bez rządu (*Regieren ohne Regierung/Staat?*, Jachtenfuchs, Kohler-Koch 2004), i w odpowiedzi wskazuje wyjątkowe wzajemne powiązania zmuszające do nieustannego poszukiwania konsensusu. Wiele propozycji rozwiązań organizacyjnych dla ob-

szarów metropolitalnych zawiodło lub okazało się właściwe jedynie w specyficznych warunkach lokalnych, co prowadzi do pytania o zdolność do samoregulacji metropolii. Pryzmat MLG wydaje się dobrym narzędziem analizowania mocnych i słabych stron mechanizmów funkcjonowania wielkich miast (zwłaszcza jeśli mówimy o mniej sztywnych rozwiązaniach organizacyjnych niż samorządowa jednostka metropolitalna niwelująca częściowo niezawisłość aktorów). Pozwala też na uwzględnienie dodatkowego stymulatora współpracy – powiązań zewnętrznych, zaangażujących się w dobie globalizacji. Obszary metropolitalne, chcąc utrzymać swoją pozycję w międzynarodowych sieciach polityczno-gospodarczych, muszą zaistnieć w nich jako silne jedności, a nie sfragmentaryzowane politycznie i administracyjnie aglomeracje. Trudno zaprzeczyć, że te same wyzwania stoją przez UE.

Niektóre porównania UE i obszarów metropolitalnym zamieszczone w niniejszym tekście mogą wydawać się zbyt śmiałe. Na pierwszy rzut oka UE stanowi przecież system polityczny zupełnie innego kalibru niż wielkie miasta i otaczające je gminy. Jednak w świetle debaty nad tworzeniem przestrzeni nowej państwowości przez miasta globalne (Harvey 1989; Keil 1998; Brenner 2004) i utratą znaczenia państw narodowych w globalnej gospodarce, *metropolitics* w żadnym wypadku nie ustępują istotnością systemowi UE i jego roli w światowym systemie polityczno-gospodarczym. Stanowią jedynie odmienny jakościowo i poziomowo podsystem regulacji gospodarki światowej. Zastosowanie tych samych narzędzi do badań obu subsystemów stanowi bardzo interesujące wyzwanie.

Bibliografia

- Agnew J. (1994). „The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory”, *Review of International Political Economy*, t. 1 (1), s. 53–80.
- Albers H. (2001). „Aufgaben und Finanzierung der Region Hannover”, *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, nr 11, s. 269–280.
- Bache I. (2008). *Europeization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham – Boulder – New York – Toronto – Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

- Bache I., Flinders M. (red.) (2004). *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Beer S.H. (1978). „Federalism, Nationalism, and Democracy in America”, *Americal Political Science Review*, nr 72, s. 9–21.
- Benz A. (2008). „Entwicklung von Governance im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, s. 36–60.
- Benz A. (2004). „Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: Verlag für Socialwissenschaften, s. 125–146.
- Blatter J. (2005). „Metropolitan Governance In Deutschland: Normative, utilitaristische, kommunikative und dramaturgische Steuerungsansätze”, *Swiss Political Science Review*, t. 11 (1), s. 119–155.
- Borraz O., John P. (2004). „The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe”, *International Journal of Urban and Regional Research*, t. 28 (1), 107–120.
- Bördlein R. (2000). „Die Institutionalisierung der Region. Das Beispiel Rhine-Main”, *Informationen zur Raumentwicklung*, t. 9/10, s. 537–548.
- Börzel T. (2008). „European Governance – Verhandlungen und Wettbewerb im Schatten der Hierarchie”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, s. 61–91.
- Brenner N. (2002). „Decoding the newest «Metropolitan regionalism» in the USA: a Critical Overview”, *Cities*, t. 19 (1), s. 3–21.
- Brenner N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Castells M. (2000). *End of Millennium*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Europäische Kommission (2001). *Europäisches Regieren – Ein Weissbuch*, KOM, Brussels, 25.07.2001.
- Freund B. (2003). „The Frankfurt Rhein-Main Region”, w: W. Salet, A. Thornley, A. Kreukels (red.), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. London–New York: Spon Press, s. 125–144.
- Friskens F., Norris D.F. (2001). „Regionalism reconsidered”, *Journal of Urban Affairs*, t. 23 (5), s. 467–478.
- Fürst D. (1994). „Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung”, *Raumforschung und Raumordnung*, t. 52, s. 184–192.
- George S. (2004). „Multi-level Governance and the European Union”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. New York: Oxford University Press, s. 107–126.
- Gehring T. (2000). „Die Bedeutung spezialisierter Entscheidungsprozesse für die Problemlösungsfähigkeit der Europäischen Union”, w: E. Grande, M. Jachtenfuchs (red.), *Wie problem-lösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos, s. 77–112.
- Grosse T.G. (2008). „Spójność terytorialna jako nowy wymiar polityki spójności UE. Najważniejsze dylematy politycznej debaty”, w: T. Markowski (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. CXX jubileuszowy, s. 9–34.
- Gualini E. (2006). „The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales”, *European Planning Studies*, t. 14 (7), s. 881–904.
- Harvey D. (1989). „From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism”, *Geografiska Annaler*, 71 B (1), s. 3–17.
- Heywood A. (2009). *Politologia*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Hooghe L., Marks G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Hoyle M., Freytag T., Mager C. (2006). „Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main”, *Built Environment*, t. 32(2), s. 124–136.
- Izdebski H., Kulesza M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Jachtenfuchs M., Kohler-Koch B. (2004). „Governance in der Europäischen Union”, w: A. Benz (red.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Wiesbaden: VS Verlag für Socialwissenschaften, s. 77–101.
- Jessop B. (2004). „Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance”, w: I. Bache, M. Flinders (red.), *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press, s. 49–74.
- John P. (2001). *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Jordan A.J. (2001). „The European Union: An Evolving System of Multi-level Governance... or Government?”, *Policy and Politics*, t. 29 (2), s. 193–208.
- Keil R. (1998). „Globalization makes states: perspectives of local governance in the age of the world

- city”, *Review of International Political Economy*, t. 5 (4), s. 616–646.
- Knodt M. (2005). *Regieren im erweiterten europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Knodt M., Große Hüttmann M. (2005). „Der Multi-Level Governance Ansatz”, w: H.-J. Bieling, M. Lerch (red.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, s. 223–248.
- Kohler-Koch B. (1999). „The Evolution and Transformation of European Governance”, w: B. Kohler-Koch (red.), *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, s. 14–35.
- Kołąkowski L. (2009). *Czy Pan Bóg jest szczęśliwy i inne pytania*. Warszawa: Znak (s. 163–179).
- Kooiman J. (2008). „(Współ)rzządzenie socjopolityczne”, *Zarządzanie Publiczne*, t. 3 (5), s. 135–151.
- Kostakopoulou T. (1998). „EU citizenship as a model of citizenship beyond the nation state: possibilities and limits”, w: A. Weale, M. Nentwich (red.), *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. London, New York: Routledge, s. 158–171.
- Kübler D. (2003). „«Metropolitan Governance» oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen”, *Informationen zur Raumentwicklung*, t. 8/9, s. 535–541.
- Kübler D., Schwab B. (2007). „New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: an Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability”, *European Journal of Political Research*, t. 46 (4), s. 473–502.
- Lackowska M. (2009a). „Why is voluntary co-operation condemned to failure? Reflections on the Polish German and background”, *Lex Localis*, t. 7(4), s. 347–369.
- Lackowska M. (2009b). *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi w Polsce. Między dobrowolnością a imperatywem*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Lang A., Heinelt H. (praca niepublikowana). *Patterns of policy networks and participation profiles in the implementation of the Structural Funds. Summary Findings*, opracowanie w ramach projektu badawczego UE SOCCOH (VI ramowy).
- Langhagen-Rohrbach C. (2004). „Aktuelle Regionalisierungsprozesse in der Region Rhine-Main”, *Raumforschung und Raumordnung*, nr 1, s. 58–66.
- Lefèvre C. (1998). *Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review*, Oxford: Blackwell Publishers, s. 9–25.
- Ludwig J., Mandel K., Schwieger C., Terizakis G. (red.) (2003). *Metropolregionen in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Norris D.F. (2001). „Prospects for regional governance under the new regionalism: economic imperatives versus political impediment”, *Journal of Urban Affairs*, t. 23(5), s. 557–571.
- OECD (2001). *Cities for Citizens. Improving Metropolitan Governance*. Paris: OECD Publications.
- Ostrom V., Tiebout C., Warren R. (1961). „The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry”, *American Political Science Review*, t. 55, s. 831–842.
- Putnam R. (1988). „Diplomacy and Domestic Policy: the Logic of Two-level Games”, *International Organization*, t. 42, s. 427–460.
- Rhodes R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rosamond B. (2000). *Theories of European Integration*. Hampshire, New York: Palgrave.
- Sagan I. (2009). „Polityka miejskiego współzarządzania. Walory koncepcji i ograniczenia praktyki”, w: G. Gorzelak, M.S. Szczepański, W. Ślęzak-Tazbir (red.), *Człowiek–Miasto–Region. Związki i Interakcje*. Warszawa: Scholar, s. 73–82.
- Sancton A. (2008). *The limits of boundaries. Why city-regions cannot be self-governing*. Montreal, Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen’s University Press.
- Savitch H.V., Vogel R. (2000). „Paths to New Regionalism”, *State and Local Government Review*, t. 32(3), s. 158–168.
- Savitch H.V., Vogel R. (2009). „Regionalism and Urban Politics”, w: J.S. Davis, D.L. Imbroscio (red.), *Theories of Urban Politics. Second Edition*. Los Angeles, London, New Delhi: Sage, s. 106–124.
- Schaap L. (2005). „Reform and democracy in the Rotterdam region: an evaluation of the attempt to create a regional government”, w: H. Heinelt, D. Kübler (red.), *Metropolitan Governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*. Oxon: Routledge, s. 133–150.
- Scharpf F.W. (1988). „The Joint Decision Trap: Lessons From German Federalism and European integration”, *Public Administration*, t. 66, s. 239–278.
- Scharpf F.W. (1999). *Regieren In Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt–New York: Campus Verlag.
- Stone N.C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Swianiewicz P. (2004). *Finanse lokalne: teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.

Swianiewicz P. (2006). „Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska”, *Samorząd Terytorialny*, t. 1–2, s. 29–43.

Swyngedouw E. (2004). „Globalisation or „Glocalisation”? Networks, Territories and Rescaling, *Cambridge Review of International Affairs*, t. 17 (1), s. 25–48.

Sztompka P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.

Thielemann E.R. (2000). „Cross-border Co-operation at Germany’s Eastern Boarder: Institutional Limits to Multi-level Governance”, w: J. Bachtler, R. Downes, G. Gorzelak (red.), *Tradition, Cobesion and Regional Policy in Central and Eastern Europe*. Aldershot–Burlington USA–Singapore–Sidney: Ashgate, s. 281–300.

Tömmel I. (2008). „Governance und Policy-Making im Mehrebenensystem der EU”, w: I. Tömmel (red.), *Die Europäische Union. Governance und Policy-Making*, PVS-Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40, s. 13–35.

Tsinisizelis M.J., Chryssochoou D.N. (1998). „The European Union: trends in theory and reform”, w: A. Weale, M. Nentwich (red.), *Political theory and the European Union. Legitimacy, constitutional choice and citizenship*. London, New York: Routledge, s. 83–97.

Wahl R. (1998). „Landkreise, Regionen, Regierungsbezirke – zu viel Ebenen?” w: *Über den Kirchturmschhorizonte hinaus: überlokale Zusammenarbeit*, LPB Schrift, nr 48 (4), s. 209–213.

Zimmermann K. (2008). „Regionale Kooperation jenseits der Ländergrenzen”, *Standort. Zeitschrift für angewandte Geographie*, t. 98, s. 152–159.

Multi-level Governance – New Applications of the Concept

The article presents new empirical applications of the concept of multi-level governance (MLG), elaborated and used mainly in studies of the European integration. The metropolitan discourse and the theory on MLG in the European Union have many features in common. The author stresses that MLG gives an interesting perspective in metropolitan studies, especially in the case of loose institutional metropolitan structures, which complies with the main assumption of multi-level governance, i.e. interactions between many autonomous yet interconnected actors.

Key words: multi-level governance, European integration, metropolitan areas.