

Anna Sobczak

Wpływ procesu europeizacji na współpracę między instytucjami lokalnymi w miastach europejskich : analiza porównawcza Krakowa i Glasgow

Zarządzanie Publiczne nr 4 (2), 45-66

2008

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.

Anna Sobczak

Wpływ procesu europeizacji na współpracę między instytucjami lokalnymi w miastach europejskich. Analiza porównawcza Krakowa i Glasgow

W artykule analizowane są formy współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami w miastach europejskich, które wyłaniają się pod wpływem rozporządzeń wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, zwłaszcza w okresie programowania 2000–2006. W świetle powyższego, kluczowe staje się zagadnienie, czy mobilizacja wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich przyczynia się do powstania nowej formy współpracy, czy też współpraca między instytucjami wokół projektów jest oparta na już istniejących układach instytucjonalnych w mieście. Współpraca jest analizowana zarówno od strony procesu decyzyjnego, dotyczącego oceny wniosków o dotacje z funduszy europejskich (odgórna współpraca), jak i od strony instytucji bezpośrednio zgłaszających się do wspólnego korzystania z funduszy europejskich (współpraca oddolna). W szczególności artykuł analizuje istniejące formy współpracy pomiędzy instytucjami lokalnymi w dwóch miastach europejskich: w Krakowie, mieście z nowego kraju członkowskiego Unii Europejskiej, i w Glasgow, ze starego kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: europeizacja, miasta europejskie, fundusze strukturalne, zasada partnerstwa, rządzenie wielopoziomowe, sieci koordynacji działań.

W literaturze dotyczącej procesów związanych ze zmianami zachodzącymi pod wpływem integracji europejskiej, definiowanych jako europeizacja, zwraca się szczególną uwagę na pojawianie się nowych rozwiązań instytucjonalnych w państwach członkowskich (Boerzel, Risse 2000; Featherstone, Radaelli 2003; Green-Cowles, Caporaso, Risse 2000; Knill, Lehmkuhl 1999; Knill, Lehmkuhl 2002; Mair 2004; Olsen 2002). Nowe rozwiązania instytucjonalne pojawiają się szczególnie w wypadku wprowadzenia w życie rozporządzeń wspólnotowych, które zmieniają relacje pomiędzy instytucjami działającymi na tere-

nie miast (Bukowski, Piattoni, Smyrl 2003; Goldsmith 1993; Goldsmith 2003; John 2000; John 2001; Marshall 2004). Rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (WE 1999) wywierają wpływ na wewnętrzną strukturę miasta, przyczyniając się do mobilizacji różnych grup oraz pojawiania się nowych podmiotów na instytucjonalnej scenie lokalnej. Tym samym możemy zaobserwować pewne zmiany, które zachodzą w strukturze władzy. Płyną one z dwóch kierunków. Z jednej strony pojawiają się warunki umożliwiające różnym podmiotom udział w procesie decyzyjnym dotyczącym projektów finansowanych z funduszy europejskich; z drugiej zaś coraz więcej instytucji wyraża chęć korzystania z funduszy dla finansowania własnych projektów.

W poniższym artykule analizowane są różne formy współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami w miastach europejskich, które wyłaniają się pod wpływem rozporządzeń wspólnotowych

Anna Sobczak, doktorantka European University Institute, Social and Political Studies Department, San Domenico di Fiesole, Włochy; anna.sobczak@eui.eu.

Autorka pragnie wyrazić podziękowania za niezwykle cenne sugestie i komentarze prof. Jerzemu Hausnerowi, prof. Michaelowi Keatingowi, prof. Grzegorzowi Gorzelakowi, prof. Tadeuszowi Kudłaczowi, dr. Tomaszowi Grzegorzowi Grosse, dr. Xymenie Kurowskiej oraz dr. Tomaszowi Geodeckiemu.

ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, zwłaszcza w okresie programowania 2000–2006. Miasta dostarczają wyjątkowo interesującego materiału dla zrozumienia nowych relacji instytucjonalnych, ponieważ skupiają one w sobie wiele różnych instytucji, które korzystają z funduszy europejskich. Pytanie badawcze dotyczy tego, jak rozporządzenia wspólnotowe w sprawie funduszy strukturalnych wpływają na współpracę pomiędzy instytucjami lokalnymi w miastach europejskich. W związku z tym należy ustalić, czy mobilizacja wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich przyczynia się do powstania nowej formy współpracy, czy też współpraca między instytucjami wokół projektów jest oparta na już istniejących układach instytucjonalnych w mieście. Aby odpowiedzieć na postawione pytania, należy przedstawić, jak przebiegają formalne pionowe i poziome relacje między lokalnymi i regionalnymi władzami publicznymi a innymi instytucjami na terenie miasta wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich.

Współpraca pomiędzy instytucjami jest analizowana zarówno od strony procesu decyzyjnego, dotyczącego oceny wniosków o dotacje z funduszy europejskich (współpraca odgórna), jak i od strony instytucji bezpośrednio zgłaszających się do wspólnego korzystania z funduszy europejskich (współpraca oddolna). W szczególności w artykule zostały przeanalizowane istniejące formy współpracy pomiędzy instytucjami lokalnymi w dwóch miastach europejskich: w Krakowie (w nowym kraju członkowskim Unii Europejskiej) i w Glasgow (w państwie od dawna będącym członkiem Unii). Analiza porównawcza ma na celu znalezienie różnic i podobieństw w mobilizacji i współpracy instytucji lokalnych wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Analiza empiryczna została zawężona głównie do pokazania relacji z punktu widzenia lokalnych instytucji władz publicznych ze względu na ich rolę zarówno w procesie decyzyjnym, jak i jako głównego beneficjenta programów europejskich.

Artykuł oparto na literaturze definiującej różne formy współpracy instytucji lokalnych, a zwłaszcza sieci koordynacji działań (*policy networks*) oraz na dokumentacji instytucji europejskich na temat rozporządzeń wspólnotowych

ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów uwypuklających zasadę partnerstwa (*partnership principle*). W części empirycznej zostały wykorzystane informacje zebrane podczas wywiadów pogłębionych z przedstawicielami różnych instytucji lokalnych zarówno w Krakowie, jak i Glasgow, a także nieformalnych rozmów z przedstawicielami instytucji europejskich podczas stażu w Dyrektoracie Generalnym Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej. Ponadto powyższy materiał uzupełniono o artykuły z prasy lokalnej, a także dostępną dokumentację poszczególnych instytucji, m.in. strategie rozwoju i raporty z działalności analizowanych podmiotów instytucjonalnych.

Pierwsza część artykułu przedstawia ramy badawcze zagadnienia wpływu procesu europeizacji na mobilizację podmiotów lokalnych wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Odwołuje się zarówno do definicji zasady partnerstwa występującej w dokumentach europejskich, jak i różnych form sieci koordynacji działań występujących w literaturze na temat polityki lokalnej. Druga część artykułu przedstawia wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w Krakowie i Glasgow oraz porównuje je z definicjami partnerstwa i sieci koordynacji działań zaprezentowanymi w literaturze i dokumentach europejskich.

1. Przegląd literatury na temat wpływu europeizacji na współpracę między instytucjami

W literaturze dotyczącej integracji europejskiej proces pojawiania się nowych struktur współpracy, a tym samym tworzenia się politycznych, prawnych i społecznych instytucji związanych z nowymi strukturami współzarządzania¹ (Green-Cowles, Caporaso, Risse 2000) jest definiowany jako europeizacja (*europeanization*). Pod tym pojęciem kryje się również szeroko rozumiane oddziaływanie europejskich instytu-

¹ W literaturze angielskojęzycznej 'współzarządzanie' pojawia się pod pojęciem *governance*. Więcej na ten temat zob. Amin, Hausner (1997); European Commission (2001); Jachtenfuchs (2001); Le Gales (2002); Marks, Scharpf, Schmitter, Streek (1996).

cji ponadnarodowych na podmioty na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz reakcja tych podmiotów na to oddziaływanie (Boerzel, Risse 2000; Olsen 2002). W kontekście lokalnym jako europeizację definiujemy wszelkie zmiany zachodzące w polityce, praktyce, preferencjach lub podmiotach wewnątrz lokalnego systemu rządzenia pod wpływem negocjacji i wdrożenia programów europejskich (Bache 2008; Bache 2000; Goldsmith 1993; Goldsmith, Klausen 1997; John 2000). Z tych definicji europeizacji wyłania się obraz nowych układów współpracy pomiędzy instytucjami pod wpływem integracji europejskiej.

Na podstawie rozległej literatury dotyczącej europeizacji wychodzimy z założenia, że rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych są ważnym narzędziem polityki europejskiej, a tym samym jednym z mechanizmów europeizacji. Tak jak mechanizmy europeizacji, również rozporządzenia dotyczące funduszy europejskich przyczyniają się do powstania nowych struktur instytucjonalnych oraz szerszego uczestnictwa różnych grup społeczeństwa obywatelskiego i instytucji w procesie decyzyjnym, a także intensyfikacji politycznych i ekonomicznych zależności pomiędzy instytucjami na każdym poziomie terytorialnym. Procesy te również formalizują współpracę między zaangażowanymi instytucjami. Te właściwości i cechy odzwierciedla zasada partnerstwa zawarta w rozporządzeniu wspólnotowym ustanawiającym przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (WE 1999), która odnosi się do uczestnictwa różnych instytucji w procesie decyzyjnym dotyczącym projektów finansowanych z funduszy strukturalnych.

2. Zasada partnerstwa w rozporządzenia wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych

Po raz pierwszy zasada partnerstwa została wprowadzona w 1988 r. jako jedna z czterech głównych zasad regulujących działanie funduszy strukturalnych. W rozporządzeniach ramowych z 1988 r. możemy znaleźć następującą definicję zasady partnerstwa „bliskie konsultacje pomię-

dzy Komisją [Europejską], krajami członkowskimi i odpowiednimi organami wyznaczonymi przez kraj członkowski na krajowym, regionalnym i innym lokalnym poziomie” (Regulation (EEC) 2052/88 cytowana przez Bache 2000, s. 7). Jak można wywnioskować z tej definicji, główny nacisk położono na pionową współpracę opartą na konsultacjach pomiędzy różnymi szczeblami administracji publicznej (rządowej i samorządowej) a Komisją Europejską.

Stopniowo zasada partnerstwa była rozszerzana, coraz więcej podmiotów włączało się w „bliskie konsultacje”. W kolejnym okresie programowania, przypadającym na lata 2000–2006, definicja zasady partnerstwa została znacznie rozszerzona. W artykule 8. rozporządzenia wspólnotowego ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych (WE 1999) można znaleźć następującą informację na temat zasady partnerstwa:

„Działania Wspólnoty uzupełniają lub wspierają *korespondujące z nimi działania*² krajowe. Przygotowane są w ramach ścisłych uzgodnień, zwanych dalej «partnerstwem», między Komisją a krajem członkowskim oraz z organami i instytucjami wyznaczonymi przez kraj członkowski w ramach przepisów krajowych i aktualnych praktyk, mianowicie:

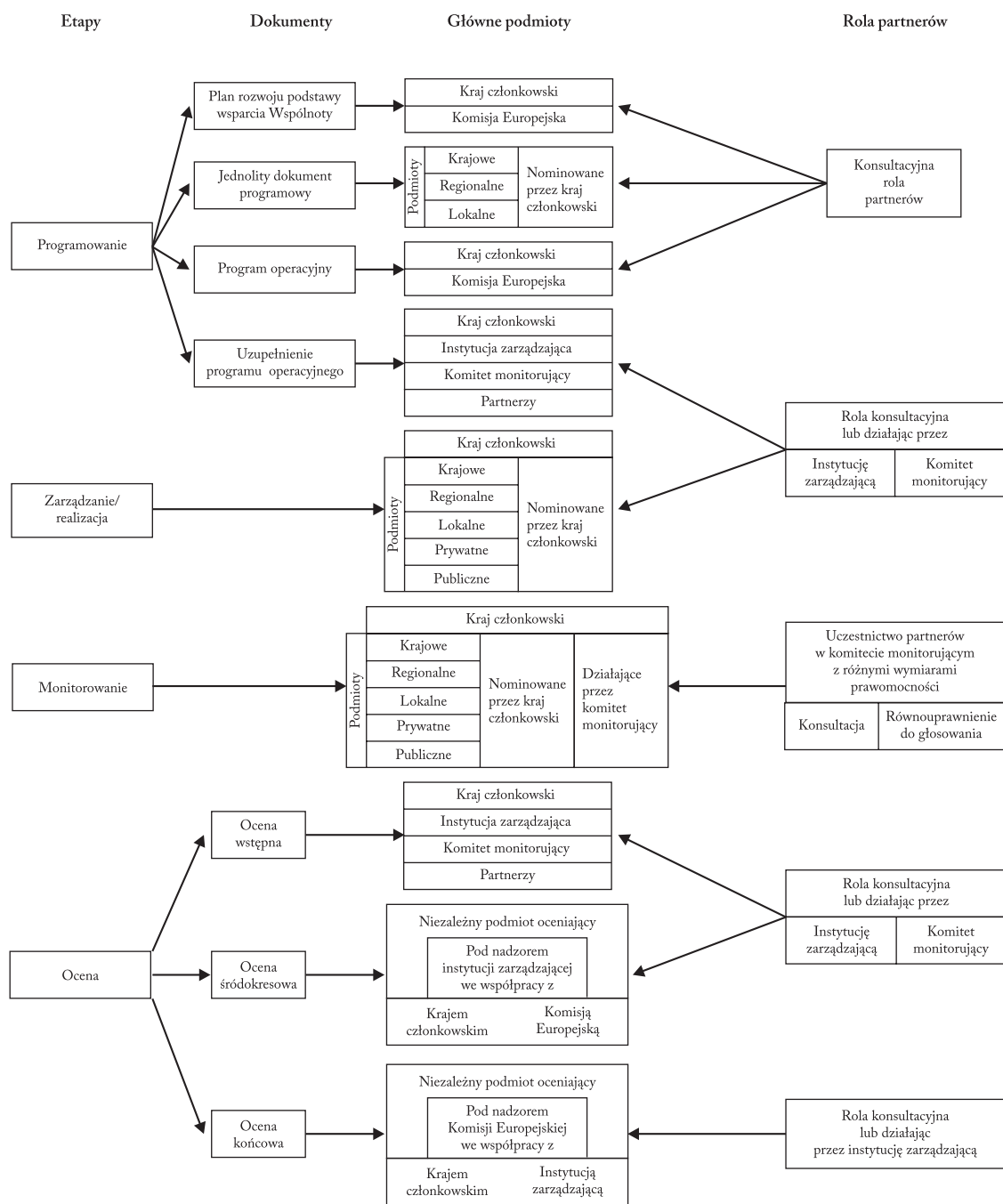
- organami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi właściwymi organami publicznymi,
- *partnerami ekonomicznymi i społecznymi*³,
- innymi odpowiednimi, kompetentnymi instytucjami w tych ramach” (WE 1999).

W porównaniu z pierwotną definicją, zasada partnerstwa z okresu 2000–2006 kładzie silniejszy nacisk na rolę podmiotów nie tylko w procesie konsultacji, lecz także wskazuje na ich rolę w uzupełnianiu i wspieraniu szeroko pojętych działań Wspólnoty oraz korespondujących z nimi działań krajowych. Ponadto pionowa współpraca została rozszerzona o współpracę poziomą z partnerami ekonomicznymi i społecznymi, a także odpowiednimi kompetentnymi instytucjami.

Rozszerzenie definicji partnerstwa w okresie 2000–2006 przyczyniło się do powstania wielu analiz naukowych, które badają wpływ nowej

² Kursywa autora.

³ Ibidem.



Ryc. 1. Rola partnerów w poszczególnych etapach programowania funduszy strukturalnych w latach 2000–2006

* Realizacja (*Implementation*) może być również tłumaczona jako wdrażanie lub implementacja.

** Ocena (*Evaluation*) jest również tłumaczona jako ewaluacja.

Źródło: Wykres autorki na podstawie tabeli zawartej w dokumencie przygotowanym przez Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej „Partnership in the 2000-2006 programming period” (DG REGIO 2005).

rozszerzonej zasady partnerstwa na kolejne etapy procesu decyzyjnego (Marshall 2005; Skelcher, Mathur, Smith 2003). Wyniki raportów wskazują, że dzięki zasadzie partnerstwa została stworzona instytucjonalna struktura umożliwiająca współpracę pomiędzy różnymi podmiotami w kolejnych etapach okresu programowania. Analiza dotycząca tego okresu programowania przeprowadzona przez Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG REGIO 2005) zwraca uwagę na uczestnictwo różnych instytucji w kolejnych etapach procesu decyzyjnego dotyczącego projektów finansowanych z funduszy europejskich. Najczęściej jest to raczej rola konsultacyjna, a nie faktyczny wpływ na proces decyzyjny. Partnerzy mogą uczestniczyć w kolejnych etapach (w programowaniu, zarządzaniu, monitorowaniu i ocenie projektów finansowanych z funduszy europejskich) głównie przez udział w Komitecie Monitorującym, rzadziej przez instytucję zarządzającą. Jedynie na etapie monitorowania partnerzy mają równe prawo w Komitecie Monitorującym. Rycina na s. 48 przedstawia podmioty uczestniczące w poszczególnych etapach okresu programowania oraz role partnerów na każdym z etapów.

Z powyższej analizy wynika, że mimo znacznego rozszerzenia zasady partnerstwa, które umożliwiła nowym podmiotom udział w procesie decyzyjnym, w większości rola partnerów ograniczała się do konsultacji przez uczestnictwo w Komitecie Monitorującym. Przyczyną ograniczonej roli może być brak określenia, o jakich partnerów ekonomicznych i społecznych konkretnie chodzi. Niejasne zdefiniowanie partnerów pozwala na różną interpretację ze strony krajów członkowskich, które mogą według własnego uznania wybierać podmioty do współpracy, co może prowadzić do pewnych nadużyć związanych z ich wyborem. Analiza przygotowana przez Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej wymienia przypadki, kiedy wybór partnera ekonomicznego lub społecznego dyktowany był jego politycznym znaczeniem (DG REGIO 2005: 8).

W najnowszym okresie programowania na lata 2007–2013 rola partnerów została konkretniej zdefiniowana, szczególnie w odniesieniu do „partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacji po-

zarządowych oraz podmiotów odpowiedzialnych za wspieranie równości mężczyzn i kobiet” (EC 2006). Zasada partnerstwa w nowym okresie programowania jest przedstawiona następująco (Art. 11, WE 2006):

„Cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej «partnerstwem») pomiędzy Komisją a każdym krajem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każdy kraj członkowski organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak:

- a) właściwe władze regionalne, lokalne, *miejskie* i inne władze publiczne;
- b) partnerzy gospodarczy i społeczni;
- c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu *środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet*”⁴ (EC 2006).

Po raz pierwszy jako partnerzy wymienione są władze miejskie reprezentujące konkretne miasta, a nie tylko ogólnie rzecz biorąc władze lokalne, jak we wcześniejszych definicjach zasady partnerstwa. Ponadto po raz pierwszy wymieniono także partnerów reprezentujących instytucje zajmujące się ochroną środowiska naturalnego oraz instytucje odpowiedzialne za wspieranie równości kobiet i mężczyzn. Jest to odzwierciedleniem wzrostu znaczenia nie tylko władz miejskich reprezentujących miasta, lecz także organizacji pozarządowych reprezentujące grupy, które mają swoje siedziby w miastach.

3. Teoretyczne rozważania na temat współpracy instytucjonalnej

W literaturze włączenie różnych podmiotów na szczeblach terytorialno-hierarchicznych do współpracy przez ich udział procesie decyzyjnym jest określane jako *multi-level governance* (Bache 2008; Goldsmith 2003; Heinelt 1996; Hooghe 1996; Marks, Hooghe, Blank 1996). Ten termin można przetłumaczyć jako „wielopoziomowe współzarządzanie”. Warto jednak zwrócić uwa-

⁴ Kursywa autora.

gę, iż współzarządzanie odwołuje się do współpracy i konsultacji pionowej między podobnymi organami władzy, tyle że na różnych szczeblach terytorialnych administracji rządowej i samorządowej, włączając w to szczeble europejski, krajowy, regionalny i lokalny. Partnerstwo rozumiane w kontekście okresu programowania z lat 2000–2006 to nie tylko pionowa współpraca w obrębie jednego terytorium, lecz także włączenie w procesy decyzyjne instytucji lokalnych reprezentujących podmioty prywatne i pozarządowe rezydujące na danym terytorium. Ten horyzontalny poziom współpracy dotyczy szczególnie miast, gdzie mamy do czynienia ze współpracą między różnymi instytucjami terytorialnej administracji publicznej, które tradycyjnie odgrywają ważną rolę w strukturze instytucjonalnej danego terytorium. Ich rola i wpływ na politykę miasta często wiążą się z uwarunkowaniami społeczno-ekonomicznymi. Ponadto instytucjonalne zależności są szczególnie istotne ze względu na czynniki kulturowe związane z historią danego terytorium, a także jego dziedzictwem.

Podczas gdy w dokumentach instytucji europejskich współpracę pomiędzy różnymi instytucjami nazywa się partnerstwem, w literaturze na temat terytorialnych zależności społeczno-gospodarczych pojęcie to występuje pod nazwą *policy networks* (Boerzel 1997; Goverde, Van Tatenhove 2000; Heinelt, Smith 1996; Kenis, Schneider 1991; Le Gales 2001; Marin, Mayntz 1991; Marsh 1998; Rhodes 1997; Rhodes, Bache, George 1996; Rhodes, Marsh 1992; Thielemann 1998), tłumaczone jako „sieci koordynacji działań”. Pomimo sygnalizowanych trudności związanych z konkretną definicją *policy networks* (Rhodes, Marsh 1992), pojęcie to wydaje się użyteczne w kontekście zmian zależności instytucjonalnych zachodzących pod wpływem procesu europeizacji.

Pojęcie sieci koordynacji działań służy jako narzędzie pomagające zrozumieć skomplikowaną strukturę przenikających się wzajemnie wertykalnych i horyzontalnych relacji między podmiotami w procesach zachodzących wokół tworzenia polityki europejskich funduszy strukturalnych (*EU structural funds' policy making process*) (Heinelt, Smith 1996). Ponadto, odzwierciedlając skomplikowane nieformalne relacje w procesach kreowania polityki (Kenis,

Schneider 1991), definicje sieci koordynacji działań zwracają uwagę na dynamikę relacji pomiędzy podmiotami, które nie tylko wymieniają się informacją, lecz także lobbują, reagując na korzyści związane z funduszami europejskimi (Ward, Williams 1997, s. 440). Sieci te charakteryzują się mocnymi zależnościami pomiędzy instytucjami, aktualnymi więziami i przepływami pomiędzy uczestnikami sieci, które są oparte na zaufaniu, a także na formalnych zasadach i negocjacjach wynikających z uczestnictwa (Rhodes 1999; Rhodes 1997). Sieci koordynacji działań są nie tylko skomplikowane, przenikające i interaktywne, lecz także kierują się określonymi interesami. Te cechy charakteryzują podmioty, które mobilizują się wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Główne interesy instytucji zaangażowanych w sieci koordynacji działań wokół europejskich projektów to wiele korzyści wypływających z ich uczestnictwa w tych projektach. Pośród tych korzyści można wymienić finansowe, symboliczne oraz związane z pozyskaniem informacji i wiedzy na temat nowych rozwiązań⁵.

Właściwością odróżniającą sieci koordynacji działań od partnerstwa w rozumieniu rozporządzeń wspólnotowych jest istotny stopień niezależności od państwa odpowiedzialnego za odgórne tworzenie partnerstwa jako formy współpracy między instytucjami. Z kolei sposób, w jaki powstają sieci koordynacji działań, jest często uzależniony od istnienia procedur, instytucji i instrumentów lub braku tychże, który może być uzupełniony przez nowo powstające sieci koordynacji działań, tworzone wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Posługując się tą logiką, możemy wyjść z założenia, iż sieci koordynacji działań wokół projektów europejskich ilustrują nie tylko z góry założoną zinstytucjonalizowaną współpracę jak w przypadku partnerstwa, lecz także wertykalne i horyzontalne współzależności odzwierciedlające istniejącą, bardziej lub mniej formalną, strukturę władzy w mieście.

⁵ Korzyści związane z pozyskiwaniem wiedzy i informacji przez podmioty zaangażowane w proces europeizacji pojawiają się w literaturze dotyczącej *cognitive europeanization* (Pasquier 2005).

Biorąc pod uwagę analizowaną literaturę na temat sieci koordynacji działań oraz definicję zasady partnerstwa zawartą w dokumentacji europejskiej, możemy wyróżnić mobilizację podmiotów wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich zarówno pośród instytucji, które biorą udział w administrowaniu funduszami europejskimi, jak i podmiotów wyrażających chęć korzystania z funduszy europejskich przy finansowaniu swoich projektów. W pierwszym przypadku rozporządzenia wspólnotowe umożliwiają wielu podmiotom, zarówno prywatnym, jak i społecznym, niezwiązanym bezpośrednio z administracją państwową, lecz umiejscowionym na danym terytorium, pewien wpływ na proces decyzyjny dotyczący projektów finansowanych z funduszy europejskich. Dzięki temu pojawiają się nowe instytucje wyrażające gotowość udziału w procesie decyzyjnym, co może powodować zmiany w podziale władzy między instytucjami na danym terytorium. Jednostki samorządu terytorialnego lub rządu lokalnego⁶ reprezentujące miasta współpracują z innymi podmiotami z sektora pozarządowego i prywatnego oraz z ośrodkami naukowymi, aby móc w pełni korzystać z funduszy europejskich.

Mobilizację różnych podmiotów wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich możemy zakwalifikować jako mobilizację odgórną (*top-down*) i oddolną (*bottom-up*). Mobilizację odgórną obserwujemy przy pojawieniu się nowych instytucjonalnych układów związanych z procesem decyzyjnym wokół projektów finansowanych w funduszy strukturalnych. Można ją

⁶ Ze względu na różnice między systemami rządowo-administracyjnych państw członkowskich trudno jest jednoznacznie określić instytucje reprezentujące władze miejskie. W przypadku Polski mówimy o jednostce samorządu terytorialnego gminy-miasta, czyli o władzach miejskich. Urząd Miasta to konkretna instytucja reprezentująca władze miejskie. Od 1 stycznia 1999 r. w Polsce funkcjonuje trójpoziomowy model władzy publicznej, z niezależną, wybieralną władzą stanowiącą i wykonawczą na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. Wprowadzona nowa organizacja terytorialna państwa łączy cechy państwa unitarnego z modelem zdecentralizowanego systemu władzy publicznej. W literaturze na temat Wielkiej Brytanii w odniesieniu do instytucji reprezentujących władze miejskie często pojawia się pojęcie *local government*, tłumaczone na język polski jako rząd lokalny, lub *local authorities* tłumaczone jako władze lokalne.

zdefiniować jako odgórną zinstytucjonalizowaną mobilizację z dwóch powodów. Po pierwsze, instytucje prywatne, pozarządowe, społeczne oraz ośrodki akademickie są zapraszane przez władze publiczne do uczestnictwa w procesie decyzyjnym. Po drugie, współpracując, instytucje lokalne często wspólnie tworzą nową instytucję, nadając jej nowy kształt i nazwę. Te nowe układy instytucjonalne mogą być porównane zarówno do partnerstwa, jak i do sieci współzależności. Tym samym tradycyjny model opierający się na hierarchii instytucji państwowych (rządowo-administracyjnych) powoli dezaktualizuje się. Coraz częściej można zaobserwować odejście od modelu opartego na hierarchii w stronę modelu interaktywnego procesu decyzyjnego skupiającego w sobie instytucje z różnych obszarów działalności sfery publicznej i prywatnej (dywersyfikacja pozioma) oraz z pionowych współzależności z poziomu europejskiego, narodowego, regionalnego i lokalnego (dywersyfikacja pionowa)⁷. Wzajemnie przenikające się pionowe i poziome współzależności są skupione na tym samym terytorium.

Procesy zewnętrzne takie jak europeizacja z pewnością przyczyniły się do rozwinięcia zjawisk opisywanych w literaturze pod nazwą wielopoziomowego współzarządzania (*multi-level governance*). Wielopoziomowe współzarządzanie odnosi się jednak zazwyczaj do współpracy pionowej pomiędzy różnymi szczeblami rządowo-administracyjnymi i samorządowymi. W konsekwencji wydaje się, że literatura na temat sieci koordynacji działań jest bardziej adekwatna do analizy współzarządzania poziomego angażującego również instytucje z sektora prywatnego i pozarządowego. W kontekście mobilizacji odgórnej możemy zatem mówić o wzajemnie przenikających się relacjach między instytucjami na płaszczyznach poziomej i pionowej.

Możemy zauważyć pewne różnice pomiędzy mobilizacją odgórną a mobilizacją oddolną. Podczas gdy mobilizacja odgórną jest często kontrolowana i inicjowana przez instytucje państwowe, mobilizacja oddolna wydaje się spontaniczna i nieregulowana, co pozwala zaklasyfikować ten rodzaj współpracy jako *ad-hoc*. Istotą

⁷ Chodzi tu o podkreślenie terytorialnych zależności w wszystkich szczeblach hierarchii administracji publicznej.

mobilizacji oddolnej są wysiłki instytucji lokalnych, które korzystając z możliwości uczestnictwa, zgłaszają się po fundusze europejskie i szukają partnerów do współpracy, aby zwiększyć swoje szanse otrzymania dotacji finansowych. Tym samym wokół inicjatyw lokalnych mobilizują się różne grupy interesu, a nawet instytucje spoza lokalnych układów, które wspólnie zgłaszają wnioski o dofinansowanie z funduszy europejskich. W zależności od rodzaju instytucji, ich liderów, a także istniejących już instytucjonalnych i personalnych kontaktów, współpraca pomiędzy instytucjami może przebiegać w różny sposób. Dzięki personalnemu zaangażowaniu w tworzenie sieci koordynacji działań wokół inicjatyw lokalnych finansowanych z funduszy europejskich, lokalni liderzy o proeuropejskich aspiracjach są postrzegani jako katalizatorzy integracji europejskiej.

Zarówno odgórny rodzaj mobilizacji, gdy instytucje współuczestniczą w procesie decyzyjnym, jak i oddolny, gdy instytucje mają okazję bezpośrednio korzystać z funduszy europejskich, może przyczynić się do zmian w relacjach instytucjonalnych na terytorium miasta. Interaktywna współpraca pomiędzy instytucjami na terenie miasta wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich przypomina swym kształtem sieci koordynacji działań opisywane w literaturze. Przy ich tworzeniu instytucje lokalne mogą korzystać z powstałych już struktur i układów lub tworzyć od podstaw nowe struktury instytucjonalne.

W pierwszym przypadku wykorzystanie już istniejących struktur, symbolicznie określanych jako europejskie, prowadzi do wzmocnienia relacji instytucjonalnych i personalnych. Z kolei przy tworzeniu nowych struktur mamy do czynienia z budowaniem wszystkiego od początku, bez wykorzystania istniejących już struktur i zdobytych doświadczeń. W procesie implementacji takiego podejścia (*tabula rasa*), często możemy spotkać się z szukaniem nowego modelu relacji instytucjonalnych, nierzadko „wyidealizowanego”, a nawet nieistniejącego, który mógłby być zalecany przez instytucje europejskie (Grosse 2007; Grosse 2004; Keating 2003). Poszukiwanie tego nowego „idealnego europejskiego” modelu oraz ignorowanie istniejących lokalnych relacji instytucjonalnych jest często

spowodowane chęcią oderwania się od przeszłości, co charakteryzuje kraje postkomunistyczne (Ferry 2004; Grabbe 2003). W przeciwieństwie do „proeuropejskiego przysposobienia” już sprawdzonych, w miarę sprawnie funkcjonujących struktur instytucjonalnych, podejście *tabula rasa* polega na wyeliminowaniu obecnych, lecz „źle się kojarzących” i tym samym unikaniu wszelkich związków z przeszłością. Zamiast udoskonalenia i naprawy już istniejących struktur, istotą tego podejścia staje się tworzenie nowej wartości bez związków z przeszłością.

Jeżeli weźmiemy pod uwagę wykorzystywanie już istniejących struktur instytucjonalnych w konstruowaniu partnerstwa, to często okazuje się, że instytucje uczestniczące w procesie decyzyjnym jednocześnie składają wnioski o wykorzystanie funduszy europejskich. W raportach opublikowane przez instytucje europejskie często wskazuje się na władze lokalne reprezentujące miasta jako głównych beneficjentów funduszy europejskich (Commission of the European Communities 2005; Committee of the Regions 2005), a jednocześnie, zgodnie z zasadą partnerstwa (Art. 8 WE 1260/1999), to właśnie instytucje administracji publicznej reprezentujące kraj członkowski wyznaczają organy i instytucje, które mogą uczestniczyć w procesie zarządzania projektami finansowanymi z funduszy europejskich. Kryteria rządzące tym wyborem nie są szczególnie sprecyzowane i jeśli chodzi o instytucje z sektora prywatnego i pozarządowego, pozwala to na dość dużą dowolność interpretowania, które z nich są bardziej odpowiednie. Instytucje władzy publicznej, zapewniając sobie uczestnictwo jako partnerzy we wszystkich formach współpracy wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich, kontrolują zatem od wewnątrz przebieg projektów, a jednocześnie mają wpływ na proces decyzyjny. W konsekwencji wszelkie sieci koordynacji działań pozostają pod kontrolą tych samych instytucji z układu resortowo-korporacyjnego, co utrudnia instytucjom spoza tego kręgu faktyczne wpływanie na procesy decyzyjne i uczestniczenie w politycznym i gospodarczym życiu miasta. Dlatego też zasada partnerstwa, która miała zwiększyć uczestnictwo różnych pozarządowych podmiotów w zarządzaniu miastem i kontrolo-

waniu projektów europejskich, przyczynia się *de facto* do umocnienia już istniejących układów.

Podejście *tabula rasa* zakłada zaangażowanie nowych instytucji do tworzenia modelu współpracy, czyli wybudowanie nowych instytucjonalnych struktur współpracy. Jednakże ze względu na brak stabilności i niedojrzałość nowo powstającego układu powiązań instytucjonalnych, a także fragmentację istniejących struktur, to podejście może przyczynić się do wywołania problemów związanych ze współpracą podmiotów pochodzących z różnych sektorów. Podejście *tabula rasa* polega na przecieraniu nowych szlaków, „dotarciu się” różnych instytucji, a także na nabieraniu doświadczenia we współpracy, co z kolei wymaga czasu i cierpliwości. Jest więc ono otwarte na nowe rozwiązania i na powstawanie coraz to nowych instytucji, nawet kosztem przenikających i utrwalonych kompetencji oraz istniejących form działalności.

Ze względu na różnice administracyjne i polityczne w systemach państw członkowskich możemy zaobserwować odmienne rodzaje współpracy i sieci współzależności między instytucjami lokalnymi na terytorium miasta. W celu zanalizowania wpływu procesu europeizacji na współpracę pomiędzy instytucjami zostały wybrane dwa konkretne miasta: Kraków (Polska) i Glasgow (Wielka Brytania). Oba miasta charakteryzują się znacznym zainteresowaniem funduszami strukturalnymi. Glasgow często pojawia się w literaturze jako przykład struktury opartej na partnerstwie, która skutecznie przyczyniła się do wykorzystania wielu funduszy strukturalnych na rozwój miasta. Wiele obecnych projektów w Krakowie jest finansowanych ze źródeł europejskich i miasto szczyty się wysoką absorpcją funduszy strukturalnych. Analiza empiryczna obu przypadków zawarta w artykule opiera się głównie na rozpoznaniu układów formalnych pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w projekty europejskie, reprezentującymi różne sektory miasta, ze szczególnym uwzględnieniem władz publicznych. Została ona zawężona do przedstawienia powiązań formalnych, szczególnie między podmiotami władz publicznych, ze względu na zamiar porównania wdrożenia zasady partnerstwa w obu miastach, odzwierciedlonej w mobilizacji odgórnej, która w dużym stopniu skupia się

na formalnej koordynacji działań zainicjowanych przez władze publiczne.

4. Empiryczne studium miasta Glasgow

Glasgow, zwane „drugim miastem imperium brytyjskiego” jest znane zarówno ze swoich społecznych problemów i wyzwań gospodarczych (MacLeod 2002; Turok, Bailey 2004), jak i z efektywnego wykorzystania funduszy europejskich na rozwój gospodarczo-społeczny (Bachtler 1996; Bachtler, Gross, Gross, Michie i in. 2007; Bachtler, Josserand, Michie 2002; OECD 2002). W literaturze pojawiają się stwierdzenia, że to dzięki współpracy różnych instytucji sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego udało się znaleźć rozwiązanie problemów społeczno-gospodarczych, z którymi boryka się miasto (Kantor 2000; Purdue, Diani, Lindsay 2004; Savitch, Kantor 2002). Studium empiryczne Glasgow ma na celu przedstawienie, jak wygląda formalna współpraca między instytucjami wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem retoryki partnerstwa. Punktem odniesienia analizy empirycznej są instytucje publiczne odpowiedzialne za rozwój społeczno-gospodarczy miasta.

Identyfikując główne podmioty władz publicznych, sektora prywatnego i pozarządowego działające na terenie Glasgow, zauważamy, iż szereg instytucji kryje w swojej nazwie słowo partnerstwo (*partnership*). Ponadto analizując bliżej relacje między podmiotami oraz inicjatywy podejmowane na terenie Glasgow, widzimy, że współpraca jest najczęściej sformalizowana, przybiera formę i nazwę partnerstwa, niezależnie od tego, czy chodzi o podejmowanie decyzji związane z rozwojem ekonomicznym miasta, kampanią marketingową, rewitalizacją miasta, czy też zarządzaniem instytucjami lokalnymi (Turok, Bailey 2004). Możemy wyróżnić partnerstwa homogeniczne, skupiające podobne podmioty, np. West of Scotland Colleges Partnership, partnerstwo uczelni Szkocji Zachodniej, a także partnerstwa różnych podmiotów, które łączy podobny cel, np. Glasgow Economic Forum Partnership, partnerstwo instytucji współpracujących nad rozwojem gospodarczym i rewitalizacją Glasgow, bądź też Glasgow Social Economy

Partnership, partnerstwo instytucji współpracujących nad ekonomią społeczną i zrównoważonym rozwojem.

Obserwujemy tym samym zinstytucjonalizowanie partnerstwa, polegające na tym, że szereg lokalnych podmiotów działających na terenie miasta współpracuje razem nad konkretną inicjatywą i tworzy partnerstwo jako konkretną instytucję. Najczęściej to skład zarządu danego partnerstwa odzwierciedla, jakie instytucje mają na zarządzanie nim największy wpływ. Jako przykład przeanalizujemy skład Glasgow Community Planning Partnership (wcześniej noszącego nazwę Glasgow Alliance), partnerstwa odpowiedzialnego za walkę ze społecznym wykluczeniem. Osoby zasiadające w zarządzie dyrektorów i tym samym reprezentujące partnerskie instytucje to m.in. radni miasta Glasgow, a także przedstawiciele innych partnerstw, takich jak Glasgow Council for the Voluntary Sector (GCVS), Scottish Enterprise Glasgow (SEG) czy też Glasgow Colleges Group (GCG). Szczególnie interesująca jest rola GCVS – funkcjonując na zasadzie partnerstwa, nie tylko skupia organizacje pozarządowe na terytorium Glasgow, lecz także wchodzi w skład Scottish Council for Voluntary Organisations (SCVO), instytucji parasolowej, która reprezentuje interesy organizacji pozarządowych na terenie całej Szkocji. Jeżeli organizacja pozarządowa jest zainteresowana podjęciem współpracy z innymi instytucjami na terenie Glasgow, to najczęściej zwraca się do GCVS, jeżeli jest to mniejsza organizacja, lub bezpośrednio do SCVO, w przypadku organizacji większych lub skupiających wiele mniejszych.

Analizując skład zarządu poszczególnych partnerstw, możemy zauważyć, że Glasgow City Council (Urząd Miasta Glasgow)⁸ najczęściej wchodzi w skład partnerstw na terenie Glasgow, a tym samym grywa znaczącą rolę w polityce i strukturze miasta (Kantor 2000; Purdue, Diani, Lindsay 2004). Większość zatrudnionych oraz radnych Glasgow City Council stanowią poli-

tycy związani ze szkocką Partią Pracy (Labour Party), co nadaje tej instytucji politycznie jednorodny charakter (DiGaetano, Strom 2003). Z tego względu Glasgow City Council nazywane jest również „solidną fortecą Partii Pracy” (Kantor 2000, s. 798). Poza tym zatrudnia blisko 35 000 pracowników, ma roczny budżet brutto rzędu ponad 2 miliardów funtów⁹, jest więc największym i najbardziej rozbudowanym urzędem miejskim w Szkocji i jednym z największych w Wielkiej Brytanii.

Struktura oparta na partnerstwie często prowadzi do powstania przenikających się wzajemnie zinstytucjonalizowanych partnerstw. Po pierwsze, te same instytucje wchodzi w skład różnych partnerstw, najczęściej są to Glasgow City Council, Scottish Executive (władza wykonawcza Szkocji), Scottish Enterprise Glasgow (szkocka agencja ds. rozwoju gospodarczego na terenie Glasgow, kontrolowana przez Scottish Executive), Glasgow Community Planning Partnership oraz ośrodki akademickie Glasgow. Po drugie, partnerstwa również wchodzi w skład innych partnerstw, co przypomina rosyjską matryszkę. Na przykładzie Glasgow Community Planning Partnership możemy zauważyć, że skupia ono w sobie dziesięć instytucji również opartych na partnerstwach, zwanych Social Inclusion Partnerships (SIP), partnerstwa na rzecz integracji społecznej. Pośród Social Inclusion Partnerships możemy wyróżnić m.in. Castlemilk SIP, Drumchapel SIP czy Gorbals SIP. Podobną strukturę organizacyjną obserwujemy w Scottish Enterprise, szkockiej agencji rozwoju gospodarczego z siedzibą w Glasgow. Scottish Enterprise¹⁰ jest pozaresortowym organem publicznym (*non-departmental public body*), działającym w formie partnerstwa, odpowiedzialnym za rozwój ekonomiczny. Skupia on w sobie dwanaście agencji funkcjonujących na zasadzie partnerstwa zw. Local Economic Development Companies (lub

⁸ Dla potrzeby artykułu w języku polskim została przyjęta nazwa Urząd Miasta Glasgow, oznaczająca zarówno organ administracyjny (urzędnicy miejscy), jak i polityczny (rada miasta) na podobieństwo nazwy Urząd Miasta Krakowa, mimo że dokładne tłumaczenie Glasgow City Council oznacza Rada Miasta Glasgow.

⁹ Dane dotyczące rocznego budżetu Glasgow City Council są opublikowane w corocznych dokumentach „Key Facts and Figures – the Council’s Revenue and Capital Budgets” na stronie internetowej Glasgow City Council http://www.glasgow.gov.uk/en/YourCouncil/Finance/Keyfacts_figures/.

¹⁰ Więcej informacji o Scottish Enterprise na stronie <http://www.scottish-enterprise.com>.

Local Enterprise Companies), zajmujących się rozwojem gospodarczym poszczególnych miast w centralnej, zachodniej i wschodniej Szkocji. Scottish Enterprise Glasgow (dawniej Glasgow Development Agency) jest jedną z takich agencji odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy, w tym inwestycje i innowacje na terenie Glasgow.

Na przykładzie Scottish Enterprise Glasgow oraz Glasgow Community Planning Partnership zauważamy, że te partnerstwa swoją strukturą przypominają *quangos* (*quasi-non-governmental organizations*), paraautonomiczne organizacje pozarządowe. *Quangos*, charakterystyczne dla administracji publicznej Wielkiej Brytanii (Ridley, Wilson 1995; Skelcher, Smith, Mathur 2007), a szczególnie Szkocji (Chamberlain 2005), są to pozarządowe spółki organów publicznych działające w formie agencji powoływanych i finansowanych przez rząd w celach publicznych. Mimo że zarówno forma tych instytucji (przypominająca partnerstwo), jak i zasięg działalności (rozwój społeczno-ekonomiczny) świadczyłyby o pozarządowej naturze tych instytucji, faktycznie są one kontrolowane przez Scottish Executive (władzę wykonawczą Szkocji). Ponadto finansowanie *quangos* na terenie Glasgow przez Scottish Executive oraz obecność Scottish Executive w zarządach partnerstw świadczy o istotnym wpływie organizacji rządowych na partnerstwa, a tym samym na współpracę między instytucjami na terenie Glasgow.

Zanim w 1988 r. partnerstwo zostało oficjalnie wprowadzone jako podstawowa zasada zagospodarowania funduszy europejskich, podobne formy współpracy pomiędzy instytucjami z sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego istniały w Glasgow już w 1976 r., czego przykładem jest współpraca wokół projektu Glasgow Eastern Area Renewal GEAR (Keating 1988, s. 97–101). Różnica polega na pojawieniu się w kontekście współpracy pomiędzy różnymi instytucjami samego określenia „partnerstwo”, którego wcześniej nie używano. GEAR funkcjonowało na podobnej zasadzie jak obecne partnerstwa, tzn. współpraca przebiegała pomiędzy Scottish Development Agency, instytucją odpowiedzialną za rozwój gospodarczy Szkocji (obecnie Scottish Enterprise) oraz władzami miejskimi Glasgow, Glasgow City Council i innymi instytucjami z terenu Glasgow (Kantor 2000,

s. 804). Instytucje w Glasgow zaczęły używać słowa „partnerstwo”, aby określić współpracę pomiędzy instytucjami lokalnymi w okresie, kiedy zasada partnerstwa została oficjalnie sformułowana w rozporządzeniach wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych. Stąd można wnioskować, że to rozporządzenia wspólnotowe przyczyniły się do rozwinięcia retoryki partnerstwa w Glasgow. Jednocześnie można dyskutować, czy to faktycznie rozporządzenia wspólnotowe przyczyniły się do istotnej zmiany, czy też retoryka partnerstwa promowana przez Komisję Europejską została podjęta przez elity Glasgow i włączona w już istniejące formy współpracy.

Chociaż wpływ rozporządzeń wspólnotowych ustanawiających przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych na faktyczne powstanie partnerstwa jest trudny do wykazania, możemy jednak argumentować, iż rozporządzenia przyczyniły się do zinstytucjonalizowania partnerstwa. Współpraca różnych instytucji przybiera formę i nazwę partnerstwa, tym samym stając się instytucją. Stworzenie partnerstwa skupiającego różne podmioty lokalne, których zadaniem jest wspólne administrowanie projektami europejskimi to jeden z głównych warunków otrzymania funduszy strukturalnych. Instytucje lokalne w Glasgow gorliwie podjęły się tego zadania (Danson, Fairley, Lloyd, Turok 1997).

Pod wpływem rozporządzeń wspólnotowych utworzyły kolejne partnerstwa. Aby przeprowadzić projekty z zakresu rewitalizacji ekonomicznej, objęte celem 2. funduszy strukturalnych¹¹, stworzono w 1996 r. Strathclyde European Partnership Ltd¹² (SEP Ltd), Programme Management Executive (Instytucja Wy-

¹¹ Cel 2. okresu programowania na lata 2000–2006 to wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów przemysłowych, wiejskich i miejskich stojących w obliczu problemów strukturalnych. W regionach celu 2., który jest celem terytorialnym, mogą być wykorzystane zarówno Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz inicjatywa wspólnotowa URBAN. Więcej informacji o celach okresu programowania w Council Regulation (EC) nr 1260/1999, General provisions on the Structural Funds; Guidelines for programmes in the period 2000–2006.

¹² Więcej informacji o Strathclyde European Partnership Ltd na stronie <http://www.wsep.co.uk/index.asp>.

konawcza Programu), partnerstwo instytucji, które miały także dostęp do europejskich funduszy strukturalnych w latach 2000–2006 w Zachodniej Szkocji (SEP 2006; Strathclyde European Partnership Ltd 2003). Strathclyde European Partnership Ltd¹³ powstało jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, w której skład wchodzi Scottish Enterprise, dwanaście organów władz miejskich, pięć lokalnych spółek rozwoju ekonomicznego (Local Enterprise Companies) oraz partnerstwo uczelni z Zachodniej Szkocji (West of Scotland Colleges' Partnership). SEP Ltd definiuje się jako „łącznik pomiędzy lokalnymi podmiotami, Scottish Executive i Komisją Europejską, funkcjonujący jednocześnie w partnerstwie z ponad 200 instytucjami, m.in. władzami miejskimi, Scottish Enterprise oraz jego lokalnymi spółkami rozwoju ekonomicznego, ośrodkami akademickimi, organizacjami pozarządowymi, a także krajowymi i regionalnymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój ekonomiczny” (SEP 2006). Warto tym samym podkreślić schemat funkcjonowania SEP Ltd. W swej istocie opiera się on na istniejących partnerstwach, a do tej formy współpracy została przyłączona Komisja Europejska.

Strathclyde European Partnership Ltd działa aktywnie na wszystkich etapach przydzielania i dystrybucji funduszy strukturalnych: zarówno w programowaniu, wdrażaniu, monitoringu, jak i ocenie projektów. Tym samym instytucje poprzez swych reprezentantów zasiadających w zarządzie SEP oraz w komitetach monitorujących (SEP Programme Monitoring Committees), komitetach wdrażających (SEP Programme Implementing Committees), a także zespołach doradczych (*advisory boards*) mają wpływ na selekcję i realizację projektów. Co ciekawe, instytucje obecne w tych organach wspomagających również korzystają z projektów i oceniają projekty innych, dotyczy to szczególnie Glasgow City Council, Scottish Enterprise, Glasgow Community Planning Partnership oraz uczelni z terytorium Glasgow.

¹³ Przed 1996 r. Strathclyde Regional Council (władze publiczne Regionu Strathclyde, skupiające obszar metropolitalny wokół Glasgow, Szkocję Zachodnią) było odpowiedzialne za zarządzanie funduszami europejskimi na terytorium Szkocji Zachodniej.

Ponadto Strathclyde European Partnership Ltd sam jest również finansowany z funduszy europejskich, ponieważ 50% dochodu tego zinstytucjonalizowanego partnerstwa pochodzi z pomocy technicznej (*Technical Assistance grant*), współfinansowanej z dobrowolnych składek partnerów (*management fee*). Wkład partnerów w finansowanie Strathclyde European Partnership Ltd opiera się na całkowitej wartości zaakceptowanych grantów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. Mimo że Strathclyde European Partnership Ltd sprawnie wrażenie niezależnej instytucji opartej na współpracy wielu podmiotów, w rzeczywistości jest kontrolowane przez Glasgow City Council i Scottish Executive. Zdaniem reprezentanta organizacji pozarządowej w Glasgow¹⁴, Strathclyde European Partnership Ltd jest wręcz uważane za kolejny departament administracji publicznych na terenie Glasgow. Stwarzając Strathclyde European Partnership Ltd w formie zinstytucjonalizowanego partnerstwa, instytucje administracji publicznej zapewniły sobie kontrolę nad projektami europejskimi.

Strathclyde European Partnership Ltd nie tylko koordynuje procesy związane z wyborem projektów, ich przygotowaniem, realizacją i monitoringiem, lecz także pełni funkcje punktu kontaktowego dla podmiotów szukających partnerów do projektów oraz pomaga zdobyć wymagane dofinansowanie z innych źródeł. Ponadto podmioty sektora prywatnego i pozarządowego zwracają się do Strathclyde European Partnership Ltd o poradę i konsultacje, w jakich projektach mogą uczestniczyć i jak najlepiej skorzystać z projektów. Regularnie organizuje się seminaria dla potencjalnych i aktualnych beneficjentów funduszy europejskich. Referaty wygłaszają wówczas reprezentanci sektora społecznego, prywatnego, instytucji europejskich, a także przedstawiciele podobnych instytucji z innych krajów, którzy dzielą się uwagami na temat korzystania z funduszy europejskich. Strathclyde European Partnership Ltd również utrzymuje bezpośredni kontakt z instytucjami europejski-

¹⁴ Nieformalny wywiad pogłębiony przeprowadzony z reprezentantem organizacji pozarządowej z Glasgow 12 kwietnia 2005 r.

mi, głównie z *desk officers* Komisji Europejskiej odpowiedzialnymi za konkretne projekty celu 2., a także z organizacjami lobbującymi instytucje europejskie (Eurocities).

Zinstytucjonalizowane partnerstwo wydaje się odpowiedzią zarówno na formalne, jak i nieformalne relacje między instytucjami na terenie Glasgow. Dotyczy to również współpracy wokół projektów finansowanych z funduszy europejskich. Współpraca między instytucjami publicznymi, prywatnymi i pozarządowymi, a także uczelniami ulega sformalizowaniu, przybierając formę instytucji-partnerstwa, które jest zarządzane przez reprezentantów instytucji wchodzących w skład partnerstwa. Tym samym zinstytucjonalizowane partnerstwo koordynuje wszelkie wspólne inicjatywy oraz projekty swych partnerów, mając pełną kontrolę nad ich przebiegiem. Zjawisko to przyczynia się do powstawania coraz to nowych przenikających się partnerstw, podczas gdy władza i kontrola przedsięwzięć na terenie Glasgow zostaje w rękach tych samych instytucji.

5. Empiryczne studium miasta Krakowa

W Krakowie, jak w większości miast postkomunistycznej Europy, widać oddziaływanie wielu zmian strukturalnych. Z jednej strony obserwujemy zmiany wewnętrzne związane z transformacją z gospodarki centralistycznie planowanej do wolnorynkowej (Kulesza 2002; Swianiewicz, Mielczarek 2005), a z drugiej pod wpływem procesów związanych z integracją europejską zachodzą zewnętrzne zmiany strukturalne (Baldersheim, Swianiewicz 2003; Ferry 2004; Grabbe 2003; Hausner, Marody 2000; Hughes, Sasse, Gordon 2003; Keating 2003; Keating, Hughes 2003; Marody, Wilkin 2002; Swianiewicz 2003). Powstaje pytanie, jak wpływają one na „królewskie miasto Kraków”, znane ze swojej raczej konserwatywnej i głęboko zakorzenionej struktury, wynikającej z jego historii i dziedzictwa (Purchla 1996). Nabiera ono nowych kształtów zwłaszcza w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, które otworzyło dla wielu podmiotów nowe możliwości, szczególnie związane z funduszami strukturalnymi. Przyczyniło się to do mobilizacji różnych

instytucji wokół projektów finansowanych ze źródeł europejskich.

Jednakże, aby zrozumieć podejście do partnerstwa w Krakowie, należy najpierw przeanalizować początki partnerstwa w Polsce w formie promowanej przez Unię Europejską, a szczególnie związaną z tym retorykę. Po upadku komunizmu instytucje Unii Europejskiej proponowały krajom Europy Środkowowschodniej Europejskie Partnerstwo dla Członkostwa (Accession Partnership) jako instrument strategii przedakcesyjnej. Sprawiało to, że w Polsce pojęcie partnerstwa kojarzy się w szczególny sposób. Rolą instytucji europejskich w tym partnerstwie było zapewnienie informacji, szkolenia i opieki nad krajami kandydującymi, aby przygotować je do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej (Grabbe 1999; Kolarska-Bobińska 2003). W tym kontekście partnerstwo miało charakter edukacyjny (*cognitive*), kraje akcesyjne odgrywały rolę „uczniów”, a instytucje europejskie, zwłaszcza Komisja Europejska, rolę „nauczycieli” i „mentorów”. Ten podział ról na ucznia i nauczyciela wskazuje na nierówny układ sił partnerów. W tym przypadku kraje kandydujące, jako niedoświadczeni „uczniowie”, powinny stosować się do instrukcji zawartych w *acquis communautaire* i Kryteriach Kopenhaskich. Stopień adaptacji i chęć podążania według wyznaczonych instrukcji stały się warunkiem członkostwa w Unii Europejskiej. Jednak kiedy jeden partner dyktuje reguły gry, a drugi jest zmuszony do przestrzegania tych reguł, trudno mówić o partnerstwie.

Mimo przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, podejście oparte na układzie nauczyciel–uczeń – wyniesione z okresu przedakcesyjnego – w pewnym stopniu pokutuje do dzisiaj, szczególnie jeżeli chodzi o instytucje z sektora pozarządowego. Utrudnia to współpracę między podmiotami z sektora publicznego i pozarządowego (Jachimowicz 2006, s. 17). Tak jak w okresie przedakcesyjnym, kiedy Komisja Europejska często krok po kroku prowadziła i pomagała w wypełnianiu wniosków o przyznanie funduszy przedakcesyjnych, aby zapewnić ich sukces, obecnie mamy do czynienia z podobną sytuacją. Podmioty lokalne, nie mając doświadczenia, wiedzy oraz informacji, nadal poszukują „nauczyciela” lub „mentora”, który mógłby nimi pokierować. Jednocześnie istnieje wyraźny brak wiary

instytucji lokalnych we własne możliwości przy ogólnym braku zaufania pomiędzy instytucjami (Chromniak 2005; Wygnański 2007). Instytucje administracji publicznej nie ufają „dobrym chęciom” podmiotów prywatnych, a organizacje pozarządowe nie wierzą, aby władze miejskie, a tym bardziej podmioty krajowej administracji rządowej, naprawdę chciały z nimi współpracować. W rezultacie współpraca pomiędzy instytucjami ma często nierównoprawny charakter: instytucje wchodzące w partnerstwa reprezentujące organy administracji publicznej na szczeblu krajowym i regionalnym odgrywają rolę „nauczyciela”, a podmioty z organizacji pozarządowych oraz małych i średnich przedsiębiorstw, a także do pewnego stopnia władze miejskie, rolę „ucznia”.

Sytuacja komplikuje się, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę sfragmentaryzowaną strukturę miasta oraz podziały polityczne pomiędzy poziomem lokalnym, regionalnym i krajowym. W latach 2004–2006¹⁵, tuż po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, kiedy po raz pierwszy można było skorzystać z funduszy strukturalnych, w Krakowie istniała dosyć skomplikowana sytuacja polityczna. Prezydent miasta Krakowa, Jacek Majchrowski, pochodził z partii lewicy SLD, (mimo że startował jako niezależny kandydat), w radzie miasta zasiadali przedstawiciele pięciu różnych klubów o różnych opcjach politycznych (PiS, PO, LPR, SLD, niezależni), marszałek Małopolski, Janusz Sepioł, reprezentował partię prawicy, PO. Z powodu różnic politycznych często dochodziło do starć pomiędzy marszałkiem a prezydentem miasta, szczególnie w przypadku głównych inwestycji w Krakowie, np. hali sportowej i filharmonii (Pelowski 2005a). Z kolei rada miasta często blokowała inicjatywy prezydenta Majchrowskiego oraz strategię przygotowane przez urząd miasta (Kronika Krakowska 2005; Pelowski 2005b).

W warunkach podziałów politycznych w Krakowie i braku zaufania trudno o należyłą współpracę pomiędzy instytucjami i stworzenie partnerstwa. Jednakże korzyści wynikające z fun-

duszy strukturalnych dostępnych dla instytucji lokalnych okazały się skutecznym lekarstwem na złagodzenie konfliktów i zaproszeniem do współpracy (Pelowski 2005c). Rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych wyraźnie wskazują na podejmowanie decyzji na zasadzie partnerstwa, co oznacza współpracę w układzie wertykalnym (pomiędzy administracją krajową, regionalną i lokalną) oraz horyzontalnym (pomiędzy podmiotami reprezentującymi sektor publiczny, prywatny i organizacje pozarządowe oraz ośrodki akademickie).

Istotnym wyzwaniem dla instytucji na terenie Krakowa stał się Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, jeden z siedmiu programów operacyjnych stworzonych do realizacji Narodowego Planu Rozwoju oraz Podstaw Wsparcia Wspólnoty w latach 2004–2006 (ZPORR 2004). W dokumentacji ZPORR czytamy:

„Celem strategicznym programu jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską” (ZPORR 2004, s. 354).

ZPORR to dwufunduszowy (EFRD+ESF) program operacyjny – zarządzany na poziomie krajowym, ale wdrażany w systemie zdecentralizowanym na poziomie wojewódzkim (MGPiPS, MF 2003). Szczególna rola ZPORR przy wydatkowaniu funduszy strukturalnych polega na tym, że w porównaniu do innych programów operacyjnych był on realizowany z największym udziałem samorządów terytorialnych oraz zakładał znaczny udział podmiotów lokalnych, takich jak organizacje pozarządowe, ośrodki akademickie i podmioty z sektora prywatnego.

Teoretycznie lokalne instytucje mogą uczestniczyć w procesie decyzyjnym przy wyborze projektów finansowanych ze ZPORR przez udział w regionalnym Komitecie Sterującym (RKS)¹⁶

¹⁵ Właściwy okres planowania w Unii Europejskiej to lata 2000–2006, lecz Polska dopiero po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 mogła w pełni skorzystać z funduszy europejskich, wobec czego w Polsce okres ten przypada na lata 2004–2006.

¹⁶ Do zadań regionalnego komitetu sterującego należy między innymi: rozpatrywanie i rekomendowanie zarządowi województwa listy rankingowej projektów kwalifikujących się do wsparcia z funduszy strukturalnych oraz

oraz w panelu ekspertów. Obie jednostki organizacyjne są odpowiedzialne za ocenę projektów finansowanych z funduszy europejskich. Jednakże w praktyce ich faktyczny wpływ na proces decyzyjny oraz wdrażanie jest stosunkowo ograniczony. Członkowie regionalnego komitetu sterującego są powoływani przez zarząd województwa i podzieleni na trzy grupy. Pierwsza grupa to oprócz marszałka województwa, który przewodniczy RKS, i wicewojewody, przedstawiciele ministerstw. Grupa druga to przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego reprezentujący gminy, powiaty i miasta (zastępca Prezydenta Miasta Krakowa jest jednym z dziewięciu członków tej grupy). Grupa trzecia to przedstawiciele partnerów społeczno-gospodarczych reprezentujący organizacje przedsiębiorców i pracodawców (Małopolska Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości w Krakowie, Izba Przemysłowo-Handlowa w Krakowie), związki zawodowe (Małopolska NSZZ „Solidarność”, OPZZ Województwa Małopolskiego), samorządy zawodowe, organizacje pozarządowe (Krakowska Fundacja „Centrum informacji, spotkań, dialogu, wychowania i modlitwy w Oświęcimiu”), jednostki naukowe (Akademia Górniczo-Hutnicza, Akademia Rolnicza, Uniwersytet Jagielloński).

Zwraca uwagę, że oprócz jednostek naukowych żaden z podmiotów trzeciej grupy partnerów społeczno-gospodarczych nie reprezentuje bezpośrednio interesów Krakowa. Jediną organizacją ściśle pozarządową jest katolicka Krakowska Fundacja „Centrum informacji, spotkań, dialogu, wychowania i modlitwy w Oświęcimiu”, lecz ma ona swoją siedzibę w Oświęcimiu. Analizując skład Regionalnego Komitetu Sterującego, zauważamy brak podmiotów, które byłyby bezpośrednio związane z rozwojem gospodarczo-społecznym, wzrostem konkurencyjności i spójności oraz rozwojem kultury, jak podkreślono w dokumentacji ZPORR (ZPORR 2004, s. 354), a szczególnie brak podmiotów reprezentujących interesy organizacji pozarządowych z terenu Krakowa jako stolicy regionu Małopolska. Nieobecność podmiotów pozarządowych z terenu Krakowa w Regionalnym

ocena projektów ubiegających się o dofinansowanie ze środków funduszy strukturalnych, jeżeli projektodawcą jest beneficjent końcowy.

Komitecie Sterującym jest tym bardziej intrygująca, że w Krakowie działa blisko 3000 organizacji pozarządowych (Kollbek-Myszka 2007), a Kraków aspiruje do roli nieformalnej stolicy ekonomii społecznej¹⁷.

W przypadku panelu ekspertów istnieją trzy listy regionalne: eksperci powoływani przez marszałka województwa (lista 1), przez wojewodę (lista 2); oraz eksperci delegowani przez instytucje regionalne (lista 3). Skoro na każdej z trzech list powinny się znaleźć eksperci z dziedzin objętych wsparciem w ramach ZPORR, najczęściej są to przedstawiciele ośrodków naukowo-badawczych bądź pracownicy uczelni¹⁸. Ponadto istnieje również krajowa lista ekspertów z przedstawicielami instytucji centralnych, uczelni wyższych, krajowych instytutów i stowarzyszeń naukowo-badawczych.

Analizując skład Regionalnego Komitetu Sterującego oraz panelu ekspertów, możemy zaobserwować szczególną rolę ośrodków akademickich w procesie decyzyjnym ZPORR. Można wręcz mówić o akademizacji procesu decyzyjnego, kiedy oprócz podmiotów bezpośrednio związanych z polityką i administracją obserwujemy zaangażowanie reprezentantów uczelni i ośrodków naukowo-badawczych w budowanie partnerstwa pomiędzy zainteresowanymi podmiotami. Tego rodzaju współpraca, mimo że narzucona od góry, ponieważ to władze administracyjne regionalne i krajowe decydują najczęściej, kto zasiada w Regionalnym Komitecie Sterującym i panelu ekspertów, tworzy podstawę do budowy sieci współzależności między instytucjami, które przyczyniają się do oddolnej mobilizacji. Ze względu na niski poziom zaufania między instytucjami i brak stabilnych relacji między nimi, zainicjowanie współpracy między sektorem prywatnym, publicznym i pozarządowym jest szczególnie istotne do budowania nowych form współpracy, nawet jeżeli w począt-

¹⁷ W 2004 r. w Krakowie została zorganizowana europejska konferencja „Ekonomia Społeczna Kraków 2004”, która przyczyniła się do rozpowszechnienia ekonomii społecznej w Polsce (ZSLP, MPS 2005).

¹⁸ Lista ekspertów z województwa małopolskiego nie jest dostępna publicznie. Fakt ten został wymieniony jako uchybienie w raporcie opublikowanym przez CEE Bankwatch Network (Instytut Ekonomii Środowiska, Dworakowska 2006).

kowej fazie nie wszystkie podmioty jednakowo uczestniczą w procesie decyzyjnym.

Przykładem współpracy od dołu może być inicjatywa sformułowana przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie, dotycząca stworzenia regionalnego partnerstwa na rzecz rozwoju ekonomii społecznej pod nazwą Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie (RCESK 2007). Partnerstwo to skupia podmioty ekonomii społecznej, instytucje otoczenia biznesu, jednostki sektora pozarządowego oraz samorządy terytorialne. Tym samym pod hasłem ekonomii społecznej kryje się zaproszenie do współpracy instytucji z różnych sektorów i zainicjowanie dialogu społecznego (Hausner 2007). Dzięki współpracy wokół budowania modelu ekonomii społecznej Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie przyczynia się do tworzenia instytucjonalnych form współpracy na zasadzie partnerstwa środowiska akademickiego, władz regionalnych i podmiotów gospodarki społecznej (podmioty prywatne i pozarządowe). Ponieważ inicjatywy wychodzące z RCESK są finansowane częściowo przy wykorzystaniu środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL, możemy również mówić o wpływie procesu europeizacji na mobilizację pomiotów lokalnych, co przyczyniło się do powstania partnerstwa.

Na przykładzie funkcjonowania Regionalnego Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie obserwujemy wyłanianie się ośrodków akademickich jako katalizatorów współpracy między różnymi instytucjami, a także jako ogniwa spajającego interesy podmiotów reprezentujących różne sektory na terenie Krakowa. Ze względu na to, że korzyści płynące z funduszy europejskich przyciągają te instytucje do współpracy, możemy wnioskować, iż fundusze europejskie mobilizują podmioty, które dzięki współpracy nad projektami europejskimi stopniowo tworzą nowe sieci współzależności.

6. Konkluzje

Przyjmując za podstawę rozumowania wcześniej cytowane prace odnoszące się do europeizacji oraz rozporządzenia wspólnotowe ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, należy stwierdzić, że wprowadzenie stwarzają one możliwości uczestnictwa różnych podmiotów w procesie decyzyjnym, oferują jedynie iluzję faktycznego i równego wpływu zaangażowanych podmiotów. Niemniej jednak wprowadzenie zasady partnerstwa stwarza pewne instytucjonalne ramy współpracy pomiędzy podmiotami w miastach. Staje się to czynnikiem formowania pewnego modelu współpracy, który bazuje na istniejących sieciach koordynacji działań między instytucjami (Glasgow) bądź uruchamia nowe sieci koordynacji działań (Kraków).

Zasada partnerstwa zawarta w rozporządzeniach wspólnotowych oznacza włączenie podmiotów w procesy decyzyjne na różnych etapach okresu programowania, co sugeruje równouprawnienie wszystkich instytucji biorących udział w partnerstwie i jednakowy wpływ na procesy decyzyjne. Jednakże empiryczne rozpoznanie przedstawione w tym artykule pokazuje inną prawidłowość. W Glasgow rola podmiotów lokalnych z sektora prywatnego i pozarządowego wydaje się jedynie dekoracją bądź dodatkiem do głęboko osadzonej struktury władzy opartej na organach administracyjnych szczebla lokalnego (Glasgow City Council) i centralnego (Scottish Executive). W Krakowie rola partnerów ma charakter konsultacyjny (ośrodki badawczo-naukowe i uczelnie), co niekoniecznie oznacza, że ich decyzja będzie brana pod uwagę, gdyż proces jest ściśle kontrolowany przez organy władzy publicznej rządowej i samorządowej.

Procesy europeizacyjne nie narzucają konkretnego modelu współpracy podmiotom lokalnym, lecz formują pewne ramy instytucjonalne, określające możliwe formy relacji między organami administracji publicznej szczebla centralnego, regionalnego i lokalnego a partnerami ekonomicznymi i społecznymi oraz innymi zainteresowanymi podmiotami. To ważny sygnał płynący od instytucji europejskich – proces decyzyjny w przypadku projektów finansowanych z funduszy europejskich powinien opierać się na współpracy różnych instytucji, w układzie wertykal-

nym i horyzontalnym. Jest to szczególnie istotne wtedy, kiedy sieci koordynacji działań są niestabilne i potrzebują zarysowania pewnych ram, na których współpraca budująca nowe relacje instytucjonalne może się opierać, co obserwowaliśmy w Krakowie. Jednocześnie fakt, że nie istnieje narzucony przez Unię Europejską model współpracy, pozwala na wykorzystanie już istniejących sieci koordynacji działań, jak obserwowaliśmy to w Glasgow, dzięki czemu zostaje zachowana równowaga instytucjonalna.

Proces europeizacji wpływa na sformalizowanie form współpracy między instytucjami, tym samym przyczynia się do dalszego powstania zinstytucjonalizowanych partnerstw – *quangos* (Glasgow) oraz uruchamia impuls do tworzenia nowych sieci koordynacji działań między instytucjami (Kraków). W konsekwencji współpraca nieformalna formalizuje się coraz bardziej. Kontakty między instytucjami nabierają charakteru formalnych współzależności, albowiem dzięki temu zainteresowane podmioty mogą efektywniej korzystać z funduszy europejskich. Następstwem jest tworzenie się partnerstwa, które ma jasno wyznaczone cele, a także definiuje rolę poszczególnych podmiotów.

W przypadku Krakowa najważniejszym wyzwaniem stojącym przed współpracą między różnymi instytucjami jest pokonanie różnic politycznych, a także wzmocnienie zaufania pomiędzy instytucjami, szczególnie ze strony organizacji pozarządowych. Główne zadanie przypada tu ośrodkom akademickim jako stabilnym instytucjom cieszącym się największym zaufaniem, które choć opierają się na swojej tradycji i historii, stosunkowo łatwo przystosowują się do zmian strukturalnych. Uczelnie odgrywają rolę nie tylko punktów kontaktowych zapewniających porady ekspertów w dziedzinie wykorzystania funduszy europejskich, lecz także inicjatorów współpracy między podmiotami z różnych sektorów.

W przypadku Glasgow, miasta o stabilnej strukturze władzy i mocnej sieci powiązań między podmiotami, procesy europeizacyjne pozwalają na zachowanie równowagi instytucjonalnej w relacjach między podmiotami na terenie miasta. Współpraca wokół projektów europejskich, zarówno od strony procesu decyzyjnego, jak i bezpośredniego korzystania z funduszy eu-

ropejskich, opiera się na istniejących sieciach koordynacji działań między instytucjami, co pozwala na kontynuowanie charakterystycznych dla Glasgow form współpracy jako zinstytucjonalizowanego partnerstwa. Tym samym procesy europeizacyjne promujące zasadę partnerstwa w podejściu do funduszy europejskich wzmacniają istniejące sieci koordynacji działań pozostające pod kontrolą organów administracji publicznej.

W nowym okresie programowania (2007–2013) i przy rozszerzeniu zasady partnerstwa o nowe podmioty (władze miejskie i organizacje zajmujące się ochroną środowiska oraz równouprawnieniem kobiet i mężczyzn) rodzi się pytanie – jak zmienią się relacje między instytucjami w obu analizowanych miastach? W Glasgow możemy oczekiwać kontynuacji tworzenia zinstytucjonalizowanego partnerstwa jako preferowanej formy współpracy i zarządzania¹⁹. Jako miasto znane z wysokiej absorpcji funduszy europejskich, Glasgow eksportuje swój model współpracy w zarządzaniu projektami oparty na partnerstwie do nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej. Poprzez udział w programach międzynarodowych dotyczących współpracy terytorialnej, władze miejskie Glasgow oraz lokalne instytucje z sektora prywatnego i pozarządowego będą mogły skutecznie dzielić się swoimi doświadczeniami.

W Krakowie możemy oczekiwać większej mobilizacji podmiotów, jeśli chodzi o proces decyzyjny i ich bezpośredni udział jako beneficjentów projektu. Po pierwsze, więcej zadań związanych z administrowaniem projektami zostanie przekazanych regionom, na czym również może skorzystać Kraków jako stolica Małopolski. Po drugie, instytucje lokalne pragnące skorzystać z funduszy europejskich będą musiały współpracować ze sobą, aby uzyskać dofinansowanie swoich projektów. Po trzecie, „rozbudowa mechanizmów partnerstwa” jest jednym

¹⁹ Mimo że w nowym okresie programowania (2007–2013) rola *Strathclyde European Partnership Ltd* w zarządzaniu nowymi projektami zostaje przejęta przez inną agencję, to i tak model współpracy między instytucjami zostaje zachowany. Możemy więc mówić o ciągłości układu instytucjonalnego w Glasgow bez względu na to, jakie partnerstwo zarządza w danym momencie funduszami europejskimi.

z głównych celów horyzontalnych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO 2006, s. 25). Jednocześnie dzięki międzynarodowej współpracy z instytucjami z innych krajów europejskich lokalne podmioty będą mogły nabierać doświadczenia w tworzeniu kolejnych partnerstw na terytorium Krakowa.

Bibliografia

- Amin A., Hausner J. (red.) (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Inter-active Governance and Social Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bache I. (2000). „Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer”, *Queen's Papers on Europeanization*, nr 8.
- Bache I. (2008). *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham – New York: Rowman and Littlefield Publishers. Inc.
- Bachtler J. (1996). „Industrial Restructuring and EU Regional Policy: Ex Ante Appraisal of the SPD for Western Scotland”, *Regional and Industrial Policy Research Paper*, nr 16. Glasgow: European Policies Research Centre, University of Strathclyde.
- Bachtler J. i in. (2007). „The Impact of Structural Funds Programmes in Scotland 1994–2006”, *European Policies Research Paper*, nr 60, lipiec. Glasgow: University of Strathclyde.
- Bachtler J., Josserand F., Michie R. (2002). *EU enlargement and the reform of the structural funds: the implications for Scotland*. University of Stirling, Scottish Economic Policy Network, <http://scotecon.net> grudzień 2002.
- Baldersheim H., Swianiewicz P. (2003). „The Institutional Performance of Polish Regions in an Enlarged EU: How Much Potential? How Path Dependent?”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration*, Brussels: Peter Lang.
- Boerzel T.A. (1997). „Policy Networks. A New Paradigm for European Governance”, *EUI Working Papers*, RSCAS1997/19. Florence: European University Institute.
- Boerzel T.A., Risse T. (2000). „When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change”, *EUI Working Papers*, nr 56. Florence: European University Institute.
- Bukowski J., Piattoni S., Smyrl M. (red.) (2003). *Between Europeanization and Local Societies. the Space for Territorial Governance*. Lanham–Oxford: Rowman and Littlefield Publishers. Inc.
- Chamberlain G. (2005). „Quango kings and queens profit amid Labour bonfire”, *The Scotsman* z 13 czerwca.
- Chromniak E. (2005). *Przygotowanie organizacji pozarządowych i lokalnych liderów do absorpcji środków UE w Województwie Małopolskim. Roczne sprawozdanie merytoryczne z realizacji programu EURO-NGO w 2004*. Kraków: Instytut Studiów Strategicznych, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT: styczeń 2005. 9/EURO/04.
- Commission of the European Communities (2005). „Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions”, *Commission Staff Working Paper*. Brussels: 23.11.2005.
- Committee of the Regions (2005). *Procedures for local and regional authority participation in European Policy Making in the member states*. Brussels: Committee of the Regions, styczeń. CoR Studies E-1/2005.
- Danson M., Fairley J., Lloyd G., Turok I. (1997). „The governance of European structural funds: The experience of the Scottish regional partnerships”, *Scotland Europa Papers*, nr 10, marzec.
- DG REGIO (2005). „Partnership in the 2000–2006 programming period. Analysis of the implementation of the partnership principle”, *Discussion Paper of DG REGIO of European Commission*. Brussels: listopad 2005.
- DiGaetano A., Strom E. (2003). „Comparative Urban Governance”, *Urban Affairs Review*, nr 38 (3): s. 356–395.
- EC (2006). *Council Regulation No. 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the Structural Funds in the Programming Period 2007–2013*. Brussels: Council of the European Union.
- European Commission (2001). *European Governance. A White Paper*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Featherstone K., Radaelli C.M., (red.) (2003). *Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferry M. (2004). „Regional Policy in Poland on the eve of EU membership: regional empowerment or central control?” *European Policies Research Paper*. 53. European Policies Research Centre, University of Strathclyde: marzec 2004.
- Goldsmith M., Klausen K.K. (1997). „European Integration and Local Government: Some Initial Thoughts”, w: M. Goldsmith, K.K. Klausen (red.), *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar, s. 1–15.

- Goldsmith M. (1993). „The Europeanisation of Local Government”, *Urban Studies*, nr 30 (4/5), s. 683–699.
- Goldsmith M. (2003). „Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium”, w: K. Featherstone, C.M. Radaelli (red.), *Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Goverde H., Van Tatenhove J. (2000). „Power and Policy Networks”, w: H. Goverde i in. (red.) *Power in Contemporary Politics. Theories, Practices, Globalizations*. London: SAGE.
- Grabbe H. (1999). „A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants”, *EUI Working Papers*, nr 12. Florence: European University Institute.
- Grabbe H. (2003). „Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process”, w: C. Radaelli, K. Featherstone (red.), *Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Cowles M., Caporaso J., Risse T., (red.) (2000). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaka–London: Cornell University Press.
- Grosse T.G. (2007). „Czy Polska Potrzebuje Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego?” *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 207 (4), s. 31–47.
- Grosse T.G. (red.) (2004). *Poland's standpoint on the EU new cohesion policy*. Warsaw: Institute of Public Affairs.
- Hausner J. (2007). *Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005. (The loops of development. On economic policy in years 2001–2005)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Hausner J., Marody M. (red.) (2000). *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej? EU-monitoring IV, (The Quality of Governance: Poland closer to the European Union EU-Monitoring IV)*. Warszawa–Kraków: Friedrich Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Heinelt H. (1996). „Multilevel governance in the European Union and the Structural Funds”, w: H. Heinelt, R. Smith (red.), *Policy Networks and European Structural Funds*. Aldershot, Avebury.
- Heinelt H., Smith R. (red.) (1996). *Policy networks and European structural funds*. Aldershot: Avebury.
- Hooghe L. (red.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford: Clarendon Press.
- Hughes J., Sasse G., Gordon C. (2003). „Imposing Europe? The Commission as an Agent of Regionalization in Central and Eastern Europe”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P.I.E.–Peter Lang.
- Instytut Ekonomii Środowiska, Dworakowska A. (2006). *Przejrzyste Fundusze Strukturalne (Transparent Structural Funds)*. Kraków, Instytut Ekonomii Środowiska, CEE Bankwatch Network, Dolnośląska Fundacja Ekorozwoju, Fundacja im. S. Batorego, A. Dworakowska (kordynator): czerwiec 2006.
- Jachimowicz A. (2006). „Samorząd terytorialny i organizacje pozarządowe – partnerzy w rozwoju ekonomii społecznej?”, *Ekonomia Społeczna – Teksty*. Warszawa.
- Jachtenfuchs M. (2001). „The Governance Approach to European Integration”, *Journal of Common Market Studies*, nr 39 (2), s. 245–264.
- John P. (2000). „The Europeanization of Subnational Governance”, *Urban Studies*, nr 37 (5–6), s. 877–894.
- John P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.
- Kantor P. (2000). „Can Regionalism Save Poor Cities? Politics, Institutions, and Interests in Glasgow”, *Urban Affairs Review*, nr 35 (6), s. 794–820.
- Keating M. (1988). *The City that Refused to Die. Glasgow: The Politics of Urban Regeneration*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Keating M. (2003). „Regionalization in Central Eastern Europe: the Diffusion of a Western Model?”, w: M. Keating, J. Hughes (red.), *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P.I.E.–Peter Lang, s. 51–68.
- Keating M., Hughes J. (red.) (2003). *The Regional Challenge in Central and Eastern Europe. Territorial Restructuring and European Integration*. Brussels: P.I.E. – Peter Lang.
- Kenis P., Schneider V. (1991). „Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox”, w: B. Marin, R. Mayntz (red.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Boulder, Colo.
- Knill Ch., Lehmkuhl D. (1999). „How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization”, *European Integration online Papers*, nr 3 (7).
- Knill Ch., Lehmkuhl D. (2002). „The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms”, *European Journal of Political Research*, nr 41, s. 255–280.
- Kolarska-Bobińska L. (2003). „The EU Accession and Strengthening of Institutions in East Central

Europe: The Case of Poland”, *East European Politics and Societies*. luty 2003. 17 (1): 91–98.

Kollbek-Myszka K. (2007). *Ekonomia społeczna a rozwój lokalny, na przykładzie Gminy Miejskiej Kraków. (Social economy and local development, on the example of Krakow City Area)*. Oxford Debate on Social Economy and Local Development, Kraków, Krakow University of Economics, 2 kwietnia 2007 r.

Kronika Krakowska (2005). „Skrytykowali i chcą zmienić. Poprawianie strategii”, *Kronika Krakowska* z 13 stycznia.

Kulesza M. (2002). „Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience”, w: G. Peteri (red.), *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Le Gales P. (2001). „Urban Governance and Policy Networks: On the Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study”, *Public Administration*, nr 79 (1), s. 167–184.

Le Gales P. (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.

MacLeod G. (2002). „From the Urban Entrepreneurialism to a „Revanchist” City. On the Spatial Injustices of Glasgow’s Renaissance”, *Antipode, Editorial Board*, s. 602–624.

Mair P. (2004). „The Europeanization Dimension. Review Section”, *Journal of European Public Policy*, kwiecień, nr 11 (2), s. 337–348.

Marin B., Mayntz R. (red.) (1991). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt am Main: Campus, Boulder: Westview Press.

Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996). „European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, nr 34 (3), s. 341–378.

Marks G. i in. (red.) (1996). *Governance in the European Union*. London: SAGE.

Marody M., Wilkin J. (red.) (2002). *Meandry instytucjonalizacji: Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej, EU-monitoring VI, (Meanders of institutionalization: Adjustment to the European Union, EU-Monitoring VI)*. Warszawa–Kraków, Friedrich Ebert Stiftung, Przedstawicielstwo w Polsce, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.

Marsh D., (red.) (1998). *Comparing policy networks*. Buckingham–Philadelphia: Open University Press.

Marshall A. (2004). *Europeanisation at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of mul-*

ti-level interaction. ESRC/UACES Study Group on the Europeanisation of British Politics and Policy-Making, Sheffield, 23 kwietnia.

Marshall A. (2005). „Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction”, *Journal of European Public Policy*, sierpień, nr 12 (4), s. 668–686.

MGPiPS, MF (2003). „Ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych w Polsce”, *Podręcznik dla Instytucji Zarządzających, Pośredniczących i potencjalnych Beneficjentów Końcowych programów realizowanych z udziałem funduszy strukturalnych*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów

NSRO (2006). *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego: sierpień 2006.

OECD (2002). *Urban Renaissance. Glasgow: Lessons for Innovation and Implementation*. Paris: OECD Publications.

Olsen J.P. (2002). „The Many Faces of Europeanization”, *ARENA Working Papers*. Oslo: Norwegian Institute for Studies in Research and Higher Education.

Pasquier R. (2005). „‘Cognitive Europeanization’ and the territorial effects of multilevel policy transfer: Local development in French and Spanish regions”, *Regional and Federal Studies*. wrzesień 2005. 15 (3): 295–310.

Pelowski W. (2005a). „Hala prezydenta, filharmonia marszałka – czyli historia o tym, jak niezgoda buduje”, *Gazeta Wyborcza* z 4 listopada.

Pelowski W. (2005b). „Radni chcą dopracować strategię Krakowa”, *Gazeta Wyborcza* z 12 stycznia.

Pelowski W. (2005c). „Stanie hala – województwo chce współpracować z miastem”, *Gazeta Wyborcza* z 29 kwietnia.

Purchla J. (1996). „Management of Historical Cities and Market Forces. The Central European Experience”, w: J. Purchla (red.), *The Historical Metropolis. A Hidden Potential*. Kraków: International Cultural Centre.

Purdue D., Diani M., Lindsay I. (2004). „Civic networks in Bristol and Glasgow”, *Community Development Journal*, nr 39 (3), s. 277–288.

RCESK (2007). *Regionalne Centrum Ekonomii Społecznej w Krakowie – konceptualizacja*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, kwiecień.

Rhodes R.A.W. (1999). *Control and power in central-local government relations*. Aldershot–Brookfield: Ashgate.

Rhodes R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rhodes R.A.W., Bache I., George S. (1996). „Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal”, w: L. Hooghe (red.), *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Oxford: Clarendon Press.

Rhodes R.A.W., Marsh D. (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.

Ridley W. (1995). *Quango debate*. Oxford: Oxford University Press.

Savitch H.V., Kantor P. (2002). *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.

SEP (2006). *Structural Funds. Glasgow Information Seminar*. Glasgow: Strathclyde European Partnership Ltd., 9 maja.

Skelcher Ch., Mathur N., Smith M. (2003). *Partnership Discourse and the Democratic Governance of Local Communities: A Preliminary Empirical Assessment*. Conference on Democratic Network Governance, Centre for Democratic Network Governance, Denmark. 22–23 maja 2003.

Skelcher Ch., Mathur N., Smith M. (2007). „Travels in quango land”, *Public Finance*, <http://www.publicfinance.co.uk>, dostęp 17 lipca 2007.

Strathclyde European Partnership Ltd (2003). *Annual Report*. Glasgow: Strathclyde European Partnership Ltd.

Swianiewicz P. (2003). „Reforming Local Government in Poland: Top-Down and Bottom-Up Processes”, w: N. Kersting, A. Vetter (red.), *Reforming Local Government in Europe*. Opladen: Leske + Budrich.

Swianiewicz P., Mielczarek A. (2005). „Parties and Political Culture in Central and Eastern European

Local Governments”, w: G. Soós, V. Zentai (red.), *Faces of Local Democracy. Comparative Papers from Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.

Thielemann E. (1998). *Policy networks and European governance: the Europeanisation of regional policy-making in Germany*. Glasgow: University of Strathclyde, European Policies Research Centre.

Turok I., Bailey N. (2004). „Twin Track Cities? Competitiveness and Cohesion in Glasgow and Edinburgh”, *Progress in Planning*. 62: 135–204.

Ward S., Williams R. (1997). „From Hierarchy to Networks? Sub-central Government and EU Urban Environmental Policy”, *Journal of Common Market Studies*. wrzesień 1997. 35 (3): 439–464.

WE (1999). „Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych”, Rada Unii Europejskiej.

Wygnański K. (2007). „Governance Games”. *Polish case 2007–13. Role of some non-state actors*. Presentation during the workshop: *The governance of regional development and the new Structural Funds regulations*, Florence: European University Institute. marzec 2007.

ZPORR (2004). „Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006”, *Dziennik Ustaw* nr 166. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów.

ZSLP, MPS (2005). *Ekonomia społeczna – Kraków 2004*. „II Europejska Konferencja Ekonomii Społecznej w Krakowie”, Warszawa: Związek Lustracyjny Spółdzielni Pracy, Ministerstwo Polityki Społecznej.

The impact of the Europeanization process on the cooperation between local institutions in European cities.

The comparative analysis of Krakow and Glasgow

This paper analyses various forms of cooperation between local institutions in European cities, which emerge from the impact of European regulations laying down general provisions on structural funds, mostly in the programming period 2000-2006. More specifically, the paper addresses the issue of whether mobilization around EU-funded projects contributes to the emergence of new forms of cooperation or whether actors benefiting from EU funds are based on pre-existing local networks and relationships. Cooperation among institutions is analysed from two perspectives: 'top down' (decision making processes around EU projects) and 'bottom up' (mobilization to benefit EU funds). Specifically, this paper analyses existing forms of interaction between actors within two European cities: Krakow (from a new member state) and Glasgow (from an old member state).