

Agenda Miejska Unii Europejskiej. W poszukiwaniu miejsca dla władz miejskich w europejskiej *policy-making*

DARIUSZ MAĆCZARZ
MGR

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych
e-mail: dariusz.maczarz(at)uwr.edu.pl

Słowa kluczowe polityka miejska, agenda miejska, Unia Europejska, *governance*

Abstrakt Agenda Miejska Unii Europejskiej wprowadzona w 2016 roku jest kolejnym krokiem w pogłębianiu wymiaru miejskiego polityk unijnych. Jednym z jej kluczowych elementów jest włączenie przedstawicieli miast do prac nad wypracowywaniem lepszych rozwiązań dotyczących obszarów miejskich na wszystkich poziomach unijnego zarządzania. W artykule przedstawiono zarys ewolucji wymiaru miejskiego UE, mechanizm zarządzania Agendą Miejską i metodę pracy w ramach partnerstw. Wyszczególniono także elementy formuły międzyrządowej i technokratycznej obecnej w Agendzie oraz jej odniesienie do dotychczasowych metod zarządzania publicznego w UE. Dokonano także analizy wyodrębnionych kategorii miast zaangażowanych w pracę partnerstw.

Urban Agenda of the European Union. In search of a place for municipal authorities in European policy-making

Keywords urban policy, urban agenda, European Union, *governance*

Abstract Urban Agenda introduced in 2016 in the EU is the next step in deepening the urban dimension of European policies. Inclusion of city representatives in the work on developing better solutions for future policies affecting urban areas at all levels of EU governance is one of its key elements. The article presents an outline of the evolution of the EU urban dimension, presents the mechanism of managing the Urban Agenda and the method of work within the framework of partnerships. It also focuses on the elements of intergovernmental and technocratic logic present in the Agenda and refers it to the existing methods of public management in the EU. The article analyzes as well types of cities involved in the work of partnerships.

Wprowadzenie

Problemy dotyczące miast i terenów zurbanizowanych, miejski charakter współczesnej cywilizacji, proces urbanizacji, vitalność i kreatywność gospodarek skupionych wokół miast stawiają

kwestie ich rozwoju w ważnym punkcie współczesnej agendy publicznej krajów uprzemysłowionych. Co za tym idzie, próby wypracowania mechanizmów adekwatnej polityki w stosunku do miast stają się coraz wyraźniejszym trendem w działaniach publicznych władz różnego szczebla¹. Jest ona także przedmiotem debat i inicjatyw podejmowanych na poziomie międzynarodowym – w ONZ, OECD, Unii Europejskiej².

Wielu autorów zwraca uwagę, że miasta jako aktorzy polityczni posiadają potencjał wykraczający wyłącznie poza kwestie lokalne. Ich władze i społeczności, dzięki perspektywie praktycznego radzenia sobie z konkretnymi wyzwaniami, z którymi borykają się mieszkańcy, mają wiele do powiedzenia w kwestii skutecznych sposobów rozwiązywania problemów globalnych. Warto wymienić choćby szeroko komentowane i cytowane książki E. Glaesera (2011) *Triumf Miasta*, B. Barbera (2013) *Gdyby burmistrzowie rządili światem* czy *Spoleczeństwo sieci* M. Castellsa (2010), które przyczyniły się do rozbudowy argumentów formułowanych w tym duchu. Z perspektywy międzynarodowej i państwowej na miasta patrzy się więc nie tylko jak na przedmiot działań publicznych i obszar interwencji – posiadają swój zakres samorządności, ich władze wypracowują własne polityki i strategie rozwoju, są aktywne na arenie międzynarodowej, zrzeszają się w krajowe i międzynarodowe organizacje. Przyznanie, że miasta i obszary zurbanizowane są istotne jako konieczny i wartościowy współtwórca szerokich rozwiązań ma swoje konsekwencje dla polityk publicznych realizowanych w szerszych skalach. Jednym z głównych wyzwań pozostaje kwestia tego, w jaki sposób włączać miasta w praktykę programowania działań publicznych na wyższych szczeblach zarządzania – krajowych i ponadnarodowych. Unia Europejska także staje przed tym dylematem.

Wypracowywanie miejskiej perspektywy dla polityk unijnych stało się elementem dyskusji i programów pilotażowych podejmowanych w UE od końca lat 90., działania te nabrały szczególnego dynamizmu w ostatnich latach. Na forum unijnym pojawił się postulat wyraźnego włączenia miast w proces *policy-making* artykułowany przez stowarzyszenia skupiające miasta, Parlament Europejski, Komisję Europejską (Komisja Europejska, 2014, s. 9). Kamieniem milowym tego procesu może stać się Agenda Miejska przyjęta w 2016 roku w Amsterdamie przez ministrów krajów członkowskich odpowiedzialnych za rozwój miast. Jednym z jej głównych deklarowanych celów jest włączenie miast we wszystkie etapy kształtowania europejskiej polityki.

W artykule przedstawione zostały mechanizmy zarządzania Agendą Miejską przyjętą w Pakcie Amsterdamskim – przybliżono rolę, jaką Pakt wyznacza miastom, przedstawiono miasta włączone do tych prac oraz porównano przyjęte rozwiązania na tle unijnych metod zarządzania. W artykule postawiono tezę, że Agenda Miejska jest nowatorskim instrumentem, który daje miastom większą podmiotowość w obszarze kształtowania przyszłych działań UE, jednocześnie przyjmując ostrożne założenia co do planowanych rezultatów jej prac i bezpośredniego wpływu na politykę, pozostawiając moc decyzyjną po stronie Komisji Europejskiej i/lub rządów państw członkowskich. Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania badawcze: do jakich dotychczas stosowanych unijnych metod zarządzania można zaklasyfikować Agendę Miejską? Jaka jest rola i pozycja miast w ramach działań Agendy? Jaką rolę pełni Komisja Europejska

¹ Szeroki przegląd krajowych polityk miejskich prowadzi OECD, zob. https://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-urban-policy-reviews_23069341.

² Podczas konferencji HABITAT III w 2016 r. przyjęto Nową Agendę Miejską jako strategię ONZ wobec procesów urbanizacji. Jest ona także jednym z impulsów do działań Unii Europejskiej w obszarze miast i polityki miejskiej.

oraz państwa członkowskie w jej ramach? Artykuł bazuje na metodzie instytucjonalno-prawnej, a także elementach metody porównawczej i systemowej.

Metody zarządzania w UE i jej system

Przed przystąpieniem do analizy specyfiki rozwiązań zaproponowanych w ramach Agendy Miejskiej UE scharakteryzowane zostaną pokrótce unijne metody zarządzania politykami, aby umieścić Agendę Miejską w szerszym kontekście.

System UE charakteryzuje skomplikowana hierarchia oraz kompleksowe współzależności oparte na modelu wielopoziomowego zarządzania. Jego elementem jest współwystępowanie wielu autonomicznych, ale jednocześnie współzależnych aktorów zarówno publicznych, jak i prywatnych. Unię Europejską cechuje brak jednorodnego, silnego centrum decyzyjnego, ograniczona możliwość stosowania sankcji, niehierarchiczność relacji, dochodzenie do decyzji w procesie negocjacji, kompromisów, transfer kompetencji państwa na poziom ponadnarodowy i subnarodowy: regionalny i lokalny (Lackowska, 2009, s. 57). Część instytucji i organów UE reprezentuje optykę państw członkowskich i ich uzgadnianych interesów (Rada Europejska) – inne ponadnarodowej wspólnoty i instytucji technokratycznych (Komisja Europejska). Na proces decyzyjny wpływają więc instytucje UE, rządy krajów członkowskich, ale także organizacje pozarządowe, korporacje, grupy interesu. Instytucjonalny szkielet UE tworzą: Parlament Europejski, Rada UE, Rada Europejska, Komisja Europejska, Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz inne organy, np. doradcza i opiniodawcza Komisja Regionów reprezentująca perspektywę europejskich regionów i samorządów (Rewizorski, 2012, s. 32–33).

W ten dynamiczny układ i stałe poszukiwania efektywnego sposobu wspólnego radzenia sobie z problemami publicznymi wpisane są napięcia i rywalizacja o władzę nad procesem integracji. Rozpięta jest ona między podejściem technokratycznym, w którym role strategiczne i koordynacyjne pełnić mają instytucje wspólnotowe, przede wszystkim Komisja Europejska, a międzyrządowym – z logiką pozostawiania szerokiego spektrum decyzji i kontroli przy państwach członkowskich. T. Grosse (2008, s. 147) zwraca uwagę, że wybór metod i praktyki zarządzania w Unii Europejskiej „jest polem rywalizacji między [...] wyborem kierunkowej logiki integracyjnej w Europie”. Metody zarządzania i sposób rozstrzygania o rozłożeniu ról w ich ramach nie pozostają więc bez znaczenia dla dystrybucji władzy zarówno między poszczególnymi instytucjami europejskimi, jak i między wymiarami europejskim, krajowym i regionalnym.

Wśród metod integracyjnych w UE podstawową rolę odgrywa metoda wspólnotowa, dominuje ona w politykach opartych na programach redystrybucyjnych (m.in. polityka spójności) oraz regulacyjnych (m.in. obszar wspólnego rynku). Opiera się ona na sprecyzowanych regulacjach i prawodawstwie (*hard law*) wiążącym dla państw członkowskich, zakłada także prymat prawa wspólnotowego nad krajowym. Zawiera się w niej zarówno silny komponent technokratyczny, jak i międzyrządowy. Instytucje międzyrządowe mają decydujący wpływ na decyzje i przyjęcie prawa. Warto podkreślić znaczącą rolę Komisji Europejskiej, która posiada inicjatywę w zakresie propozycji legislacyjnych oraz kontroluje wdrożenie przez państwo określonych ustaleń. Dysponuje także znacznym zapleczem eksperckim istotnym w relacjach horyzontalnych

w obrębie UE wobec innych instytucji, w tym przede wszystkim Parlamentu Europejskiego. Siła egzekwowania prawa i jego wtórnej interpretacji spoczywa także na instytucji wspólnotowej. Na ich straży stoi Trybunał Sprawiedliwości UE, którego wyroki są wiążące dla państw członkowskich (Grosse, 2008, 149–159).

Obok metody wspólnotowej bazującej na działaniach regulacyjnych hierarchicznie biegnących od poziomu europejskiego do krajowego i lokalnego, wyszczególnić można także metody „miękkie”. Ich charakterystyczną cechą jest odejście od wiążących ustaleń prawnych, na których bazuje metoda wspólnotowa, a także koordynacja i skupienie się na horyzontalnej współpracy szerszego grona partnerów. „Miękkie” formy prawne służą wypracowywaniu przyszłych regulacji, wytyczaniu kierunków polityk, pobudzeniu debaty i dyskusji wewnętrznej, wspierają także mechanizmy samoregulacyjne. Można je oceniać jako istotne dla rozwoju prawodawstwa i procesu integracji, ale widzieć w nich także próbę ograniczenia regulacji i zastąpienie metody wspólnotowej, która może budzić opór ze strony państw jako wzmacniająca instytucje ponadnarodowe kosztem państw (Grosse, 2008, s. 180–191).

Jednocześnie wśród „miękkich” metod zarządzania wyszczególnić można te, które są bliższe logice międzyrządowej, oraz takie, które akcentują rolę ponadnarodowej, technokratycznej koordynacji. Z punktu widzenia analizowanej Agendy Miejskiej warto wymienić Otwartą Metodę Koordynacji oraz metody zarządzania poprzez sieci. Otwarta Metoda Koordynacji, wykorzystywana szczególnie w polityce społecznej, bazuje na dobrowolności, współpracy i koordynacji krajowych polityk celem osiągnięcia wyznaczonych wspólnie wskaźników i celów. Zastępuje twarde regulacje, opierając się na wymianie najlepszych praktyk, monitorowaniu rezultatów, poszukiwaniu elastycznych i adekwatnych sposobów realizacji celów, poddaniu się wzajemnemu procesowi oceny (Gruszczak, 2006, s. 8). T. Grosse zauważa, że metoda ta w największym stopniu ma charakter międzyrządowy (Grosse, 2008, s. 174). Druga ze wspomnianych metod opiera się na procedurach konsultacji i wykorzystania sieci politycznych, które można opisać jako „różne typy relacji pomiędzy aktorami publicznymi i prywatnymi w poszczególnych podsystemach politycznych” (Czapiewski, 2013, s. 109). Składają się więc na nie różnie podmioty zainteresowane polityką publiczną, skupione wokół danego problemu. Wsparcie dla sieci płynie szczególnie ze strony Komisji Europejskiej, która pełni wobec nich rolę moderatora i koordynatora, ale także organizatora. Włączenie różnego rodzaju komitetów konsultacyjnych może być źródłem legitymizacji społecznej dla działań administracji unijnej, metodą budowania poparcia politycznego i wsparcia dalszego rozwoju działań w modelu wspólnotowym (Grosse, 2008, s. 163–164).

Warto także dodać, że sposobem włączania władz miejskich do kreowania polityki UE są formy uczestnictwa w dialogu obywatelskim i konsultacjach. Traktat o Unii Europejskiej zobowiązuje instytucje europejskie do prowadzenia transparentnego i otwartego dialogu ze społeczeństwem obywatelskim i stowarzyszeniami reprezentującymi obywateli. Komisja Europejska w szczególności jest zobowiązana do prowadzenia szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami (Traktat o Unii Europejskiej, art. 11). Protokół nr 2 dotyczący zasady subsydiarności i proporcjonalności określa, że „przed zgłoszeniem wniosku dotyczącego aktu prawodawczego Komisja prowadzi szerokie konsultacje”, które, w stosownym przypadku, powinny uwzględniać wymiar regionalny i lokalny (Protokół nr 2, par. 2). W praktyce, podczas tego procesu, rolę adwokatów interesów miast odgrywają organizacje je reprezentujące. Wśród najważniejszych, przygotowujących opinie, raporty i propozycje są CEMR (Rada Gmin i Regionów Europy),

Eurocities, Energy Cities, METREX (Sieci Regionów i Obszarów Metropolitalnych), ICLEI (Samorządy dla Zrównoważonego Rozwoju) (Eurostat, 2016, s. 22–23).

Wymienione metody oparte na *soft* i *hard law* oraz podejścia technokratyczne i międzyrządowe w praktyce współwystępują ze sobą, uzupełniają się w ramach działania Unii Europejskiej i aktywności państw członkowskich. Podlegają one w sposób oczywisty ewolucji. Napięcie między wspomnianymi podejściami i poszukiwania efektywniejszych sposobów koordynacji prowadzą także do nowych prób łączenia różnych elementów, które można identyfikować także w ramach Agendy Miejskiej.

Miejski wymiar polityk europejskich

Wypracowywanie miejsca i tożsamości polityki miejskiej w ramach polityki unijnej jest procesem, który rozwija się od prawie 30 lat. Polityka miejska nie jest wyszczególnionym obszarem, w którym UE mogłaby podejmować działania wyrażone wprost. A. Jadach-Sepioło (2009, s. 50) zwraca uwagę, że „brak legislacyjnych kompetencji UE w zakresie rozwoju miast i polityki miejskiej przesądza o jej nieformalnym charakterze w polityce Unii Europejskiej”. Wobec takich ograniczeń wymiar miejski działań unijnych rozwijany był w ramach istniejących koncepcji oraz nieformalnej współpracy międzyrządowej. Podsumował to Parlament Europejski w Rezolucji z 23 czerwca 2011 roku w sprawie europejskiej agendy miejskiej:

europejska agenda miejska obejmuje z jednej strony miejski wymiar polityki UE, zwłaszcza polityki spójności, a z drugiej strony – międzyrządowy nurt podejmowanych na szczeblu europejskim działań na rzecz koordynowania polityki miejskiej państw członkowskich, które są wdrażane w ramach nieformalnych posiedzeń ministerialnych koordynowanych przez kolejne państwa członkowskie sprawujące prezydencję w Radzie i przy aktywnym wkładzie Komisji.

W pierwszym dokumencie dedykowanym miejskiemu wymiarowi polityki europejskiej – komunikacie Komisji Europejskiej. W stronę agendy miejskiej Unii Europejskiej szeroko przedstawiono powody, dla których miasta i obszary zurbanizowane potrzebują szczególnej uwagi w działaniach publicznych na wszystkich szczeblach: unijnym, krajowym i lokalnym (European Commission, 1997). Zwrócono uwagę, że miasta i tereny zurbanizowane są adresatami wielu działań wspólnotowych, w szczególności polityki strukturalnej i spójności – działaniom tym zabrakło jednak wizji i zintegrowanego podejścia. Celem dyskusji, którą rozpoczęła Komisja, miało być podniesienie efektywności istniejących narzędzi interwencji wspólnoty na obszarach miejskich. Kierunkiem, jaki wyznaczyła Komisja, było większe skupienie się na problematyce miast, w ramach istniejących instrumentów, oraz próba wypracowania ulepszonej współpracy i koordynacji działań na wszystkich poziomach.

W kolejnych latach polityka miejska była tematem nieformalnych spotkań ministrów krajów członkowskich odpowiedzialnych za różne aspekty rozwoju miejskiego, począwszy od spotkania w Poczdamie w 1999 roku, przez spotkania m.in. w Bristolu w 2005 roku i Lipsku w 2007 roku aż do spotkania w Amsterdamie w roku 2016. Karta Lipska stała się szczególnie istotnym impulsem dla unijnej polityki miejskiej, która łączyła wymiar miejski z polityką spójności i jej wymiarem

terytorialnym, a także zawierała silną rekomendację do prowadzenia polityki miejskiej na poziomie krajów członkowskich (Karta Lipska, 2007).

Traktat z Lizbony potwierdził wypracowywane wcześniej holistyczne spojrzenie na politykę spójności. Spójność odniesiono się do trzech wymiarów: społecznego, gospodarczego i terytorialnego oraz określono, że jest miejscem współdzielonych kompetencji między Unią a państwami członkowskimi (TFUE, art. 4 ust. 2 pkt c). Dało to Komisji Europejskiej mocniejszą pozycję do wprowadzenia kwestii miejskich w ramy polityki spójności i rozwoju regionalnego. Potwierdzeniem tego było rozszerzenie w 2012 roku nazwy Dyrektoriatu Generalnego ds. Polityki Regionalnej na Dyrektoriat Generalny ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. W efekcie miejski wymiar stał się ważnym aspektem polityki spójności w latach 2014–2020. Sformułowano przy tym unijne podejście do zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju miejskiego, które składało się z dwóch kluczowych elementów (Komisja Europejska, 2014). Pierwszy akcentuje postulat zintegrowanego podejścia do różnych koncepcji odnoszących się do wielu wymiarów miejskiego życia, a więc przyjmuje horyzontalne i holistyczne podejście do polityki miejskiej. Drugi wskazuje na konieczność budowy partnerstw dla realizacji tej polityki między obywatelami, społeczeństwem obywatelskim, przemysłem i różnymi szczeblami władzy. Podejście to wskazuje nie tylko na specyfikę rozumienia polityki miejskiej, ale także określa model na poziomie działań publicznych, zgodny z modelem współzarządzania publicznego i zarządzania wielopoziomowego.

Na cechach europejskiej polityki miejskiej zaważyły więc mocno długi proces jej wypracowywania, konieczność utorowania dla niej miejsca w ramach istniejących działań i integracji wielu elementów programów już realizowanych. V. Fedeli i M. González Medina wyszczególniły następujące cechy europejskiej polityki miejskiej: ma status domniemany, jest nieformalna i oparta na partycypacji. Opisały także fazy jej rozwoju. Pierwszy etap obejmował proces „domagania się” agendy miejskiej (1990–1999), podczas którego wypracowywano diagnozy i pierwsze postulaty. Kolejnym krokiem był rozwój „Urban Aquis” (2000–2006), na który złożyło się szereg nieformalnych międzyrządowych porozumień (wspieranych aktywnie przez Komisję Europejską) dotyczących rozwoju przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, planowania przestrzennego. Trzecią fazę wyznacza włączenie wymiaru miejskiego w główny nurt unijnych działań (2007–2013), ujęcie go wprost w programach finansowych realizowanych w ramach polityki spójności, rozbudowę relacji z samorządami, wzmocnienie miejskich sieci wymiany doświadczeń działających w ramach polityk unijnych. Pakt Amsterdamski wpisuje się w kolejny krok – fazę formalizacji europejskiej agendy miejskiej (2014–) (González Medina, Fedeli, 2015).

Pakt Amsterdamski i Agenda Miejska

Pakt Amsterdamski przyjęto na nieformalnym spotkaniu ministrów krajów członkowskich odpowiedzialnych za sprawy miejskie podczas prezydencji holenderskiej. W dokumencie jasno zadeklarowano, że akt „nie stworzy nowych form unijnych źródeł finansowania, zbędnych obciążeń administracyjnych, ani nie wpłynie na obecny podział kompetencji prawnych, istniejących schematów pracy i struktur podejmowania decyzji, nie przeniesie też kompetencji na poziom UE” (Pakt Amsterdamski, 2016, par. 4). Co warte podkreślenia, został jednocześnie ukierunkowany na wypracowanie „bardziej skutecznego, zintegrowanego i skoordynowanego

podejścia do polityk i ustawodawstwa UE wraz z ich potencjalnym oddziaływaniem na Obszary Miejskie”. Jako kluczowe określono dążenie Agendy do „zaangażowania Władz Miejskich w opracowywanie polityk, [...] wdrażanie polityk oraz wzmocnienie wymiaru miejskiego w tych politykach”. Ma ona pomóc „uczynić politykę UE bardziej przyjazną dla miast oraz bardziej skuteczną i efektywną” (Pakt Amsterdamski, 2016, par 4).

Agendę określono jako nową formę nieformalnej wielopoziomowej współpracy, skupia ona działające w partnerstwie państwa członkowskie, władze miejskie i regiony, Komisję Europejską, Parlament Europejski, inne organy doradcze, Europejski Bank Inwestycyjny. Partnerstwa łączą współpracę międzysektorową i wielopoziomową na jednej płaszczyźnie, mają objąć całość działań europejskich dotyczących miast w danym obszarze. Koordynacja horyzontalna oznacza obecność obok siebie różnych miast, instytucji europejskich, dyrektoriatów generalnych z Komisji Europejskiej. Wymiar wertykalny realizowany jest przez udział podmiotów lokalnych i regionalnych, rządowych i unijnych, co powinno zapewnić zintegrowane podejście do obszarów miejskich. Partnerstwa skupiają się na 12 obszarach tematycznych, a więc ograniczonej liczbie zagadnień³. Mają też uwzględniać formułowaną ocenę wpływu prawodawstwa UE na obszary miejskie.

Rolę koordynacyjną i monitorującą odgrywa Grupa Dyrektorów Generalnych ds. Miast, która skupia przedstawicieli wszystkich rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej, Komitetu Regionów oraz organizacji reprezentującej miasta – Eurocities i CERM. Spotkaniem grupy przewodniczy Komisja Europejska oraz kraj pełniący w danym momencie prezydencję w Radzie UE. Grupa dokonuje oceny postępów Agendy, recenzuje rezultaty działań partnerstw, podejmuje decyzje w sprawie ich listy, dokonuje wyboru zgłoszonych miast i organizacji do pracy w Partnerstwie.

Kluczowym mechanizmem dla Agendy Miejskiej są partnerstwa. Związują się one wokół listy konkretnych zagadnień, wypracowywanych na bazie ankiet przeprowadzanych wśród państw członkowskich oraz organizacji reprezentującej miasta i regiony, a także w rezultacie konsultacji publicznych i warsztatów przeprowadzanych przez Komisję Europejską (Working Programme, 2016). Każde z partnerstw ma za zadanie opracować Plan Działania (*Action Plan*), a założone cele powinny zostać osiągnięte w ciągu trzech lat. Zadaniem partnerstwa w pierwszej kolejności jest więc inwentaryzacja programów, działań, istniejących grup lub sieci zajmujących się danym tematem na poziomie UE. Kolejny etap to identyfikacja „wąskich gardeł” i szans, które pozwolą zidentyfikować obszary, na których skupi się Plan Działania. W trzeciej fazie członkowie partnerstwa wypracowują porozumienie co do zestawu działań i mapę drogową ich realizacji – mogą one obejmować m.in. rozwinięcie propozycji lepszego wykorzystania lub adaptacji istniejących regulacji oraz instrumentów finansowych albo wdrożenie innowacyjnego projektu badawczego. Koordynacja czynności i współpraca w ramach realizacji Planu Działań z innymi podmiotami, a więc wdrożenie Planu Działania, spoczywa na uczestnikach partnerstwa. Oceny działań dokonuje Grupa Dyrektorów Generalnych.

Partnerstwa mogą liczyć ok. 15–20 członków, a zaangażowanie w prace ma charakter dobrowolny. Wśród nich znajduje się nie mniej niż 5 miast europejskich, do trzech miast spośród

³ W listopadzie 2017 r. Grupa Dyrektorów Generalnych uruchomiła dwa nowe partnerstwa niewymienione w Pakcie Amsterdamskim: poświęcone kulturze i dziedzictwu kulturowemu oraz bezpieczeństwu w miejscach publicznych.

zgłoszonych przez kraje członkowskie, Komitet Regionów oraz URBACT⁴, oraz do dwóch zgłoszonych przez Eurocities i CERM. Organizacje te mogą także zgłosić swojego bezpośredniego przedstawiciela do prac, a w przypadku niewystarczającej liczby partnerów, po rozpoczęciu działań, koordynator może zgłosić miasto do udziału w czynnościach (po zatwierdzeniu przez Dyrektorów Generalnych). Ponadto w partnerstwie może brać udział 5 państw członkowskich uzgodnionych podczas spotkania Dyrektorów Generalnych. Komisja Europejska wskazuje swoich reprezentantów w zależności od tematyki partnerstwa spośród odpowiednich Dyrektoriatów Generalnych. Koordynator partnerstwa dodatkowo może zaproponować członkostwo innych zainteresowanych stron: instytucji eksperckich, uczelni, organizacji pozarządowych, przedstawicieli sektora prywatnego. Partnerstwa wybierają jednego lub dwóch koordynatorów na pierwszym spotkaniu (Working Programme, 2016).

Tabela 1. Partnerstwa Agencji Miejskiej ujęte w Pakcie Amsterdamskim i jej uczestnicy

Partnerstwo	Lider	Miasta uczestniczące	Inni	Obserwatorzy
1	2	3	4	5
Zrównoważone wykorzystanie gruntów	Polska, Włochy	Antwerpia, Cork, Lille, Águeda, Stavanger, Stuttgart, Zagrzeb	Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENV, DG JRC, DG R&I), ICLEI, INCASOL, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), Eurocities	
Zamówienia publiczne	Haarlem	Gabrovo, Larvik, Monachium, Nantes, Preston, Vantaa	Komisja Europejska (DG REGIO, DG GROW), Europejskie Centrum Pracodawców i Przedsiębiorstw (CEEP), CERM, Eurocities, ICLEI, URBACT, Włochy	
Transformacja energetyczna	Gdańsk, Londyn, Roeselare	Göteborg, Navarra, Tilburg, Groningen, Udine, Vaasa, Warszawa	Region Liwonii, Francja, Niemcy, Komisja Europejska (DG REGIO, DG CLIMA, DG ENER, DG RTD), CEMR, EIB, Eurocities	URBACT
Zmiany klimatu	Genua	Glasgow, Trondheim, Potenza, Loulè, Sfântu Gheorghe	Francja, Polska, Węgry, Bułgaria, Eurocities, CERM, EIB, URBACT, Komisja Europejska (DG REGIO, DG CLIMA, DG ENV, DG RTD, ECHO), Prowincja Barcelona,	
Mobilność w miastach	Karlsruhe Czechy	Bari, Bielefeld, Burgas, Gdynia, Malmö, Nijmegen, Torres Vedras	Region Skåne, Region Wallonii, Cypr, Finlandia, Rumunia, Słowenia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG MOVE, DG ENV), CEMR, Eurocities, EIB, Europejska Federacja Rowerzystów (ECF), POLIS, Międzynarodowe Stowarzyszenie Transportu Publicznego (UITP), Walk21	URBACT, Ministerstwo Środowiska, Natury, Ministerstwo Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Atomowych Republiki Federalnej Niemiec, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Relacji Królewskich Holandii (NL)

⁴ URBACT to program wykorzystujący środki Europejskich Funduszy Strukturalnych do gromadzenia wiedzy i jej promocji oraz wymiany doświadczeń między miastami.

1	2	3	4	5
Cyfryzacja	Oulu, Sofia, Estonia	Eindhoven, Hamburg, Helsingborg, Lyon, Rzym, Stowarzyszenie Miast Słowenii	Chorwacja, Niemcy, Węgry, Rumunia, Komisja Europejska, Komitet Regionów, CEMR, Eurocities	URBACT, rząd Flandrii
Gospodarka w obiegu zamkniętym	Oslo	Region Flamandii, Kowno, Porto, Prato, Haga	Finlandia, Grecja, Polska, Słowenia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENV, DG CLIMA, DG GROW, DG RTD), CEMR, Eurocities, EIB, URBACT, Stowarzyszenie Miast i Regionów na rzecz zrównoważonego zarządzania zasobami (ACR+)	
Praca i umiejętności w lokalnej gospodarce	Jelgawa, Rotterdam, Rumunia	Berlin, Gent, Angoulême, Kielce, Kiszkolc, Porto, Turyn	Komisja Europejska (DG REGIO, DG EMPL), CEMR, Eurocities, EIB, Grecja, Włochy	URBACT
Ubóstwo miejskie	Belgia, Francja	Birmingham, Lüneburg, Keratsini-Drapetsona, Kortrijk, Lille, Łódź, Timișoara	Region Stołeczny Bruksela, Île-de-France, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Komisja Europejska (DG EMPL, DG REGIO), Eurochild, Eurocities, Europejska Sieć Przeciw Ubóstwu (EAPN), Europejska Federacja Organizacji Krajowych Pracujących z Bezdolnymi (FEANTSA), UN Habitat, URBACT	
Włączenie migrantów i uchodźców	Amsterdam, Komisja Europejska (DG HOME)	Ateny, Rada Miasta Barcelona, Berlin, Helsinki	Dania, Grecja, Włochy, Portugalia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG EMPL), CEMR, Eurocities, Komitet Regionów, Europejska Rada na Rzecz Uchodźców i Wygnańców (ECRE), EIB, Grupa Polityki Migracyjnej, URBACT	
Mieszkalnictwo	Wiedeń, Słowacja	Lizbona, Poznań, Ryga, Sojusz Miast Szkockich (UK)	Łotwa, Luksemburg, Holandia, Słowenia, Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENER, DG EMPL), AEDES, Eurocities, EIB, Housing Europe, Międzynarodowa Unia Najemców (IUT), URBACT, UN Habitat	
Jakość powietrza	Holandia	Konstancja, Helsinki, Londyn, Mediolan, Utrecht, Konsorcjum Czystego Powietrza Regionu Zagłębia Ruhry reprezentowane przez miasto Duisburg	Chorwacja, Czechy, Polska, Komisja Europejska (DG REGIO, DG ENV, DG RTD, DG JRC, DG ENER, DG MOVE, DG AGRI, DG GROW), Eurocities, URBACT, HEAL	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Working Programme of the Urban Agenda...*

Agenda Miejska skupia się na trzech filarach tworzenia i wdrażania polityk europejskich. Pierwszym z nich są *better regulations* – lepsze procedury prawne. Celem nie są jednak nowe regulacje, a wypracowywanie wkładu do przyszłych zmian w istniejących przepisach unijnych uwzględniających potrzeby europejskich miast. Drugi filar to *better founding* – lepsze finansowanie. Podobnie jak w przypadku regulacji, nie ma na celu stworzenia nowych mechanizmów finansowych, ale stanowi przyczynek do „identyfikacji, wspierania, integracji i ulepszenia na odpowiednim poziomie instytucjonalnym [...] źródeł finansowania obszarów miejskich” (Pakt Amsterdamski, par. 5). Trzeci wymiar określony został jako *better knowledge* – lepsze metody dzielenia się wiedzą. Agenda Miejska ma służyć wymianie dobrych praktyk, poszerzeniu wiedzy na temat funkcjonowania obszarów miejskich oraz wypracowywaniu narzędzi służących gromadzeniu i integrowaniu wiedzy potrzebnej do opracowywania *evidence-based policy*.

Raport Komisji Europejskiej z 2017 roku dotyczący funkcjonowania Agendy Miejskiej skierowany do Rady wskazuje na bardzo duże zainteresowanie jej pracami ze strony władz miejskich – odnotowano ponad 250 zgłoszeń (Komisja Europejska, 2017, s. 5). Wśród 12 partnerstw znalazło się ostatecznie 77 miast, niektóre z nich (Londyn, Berlin) biorą udział w kilku kooperacjach⁵. Większość partnerstw koordynują lub współkoordynują miasta (10 z 12) – stanowią średnio 1/3 składu partnerstw. Aż 10 miast bierze udział w pracach Partnerstwa ds. Transformacji Energetycznej. Wśród wszystkich zaangażowanych 10 to małe ośrodki liczące od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców. Jeszcze mniejsze ośrodki reprezentują 3 miasta. Proporcjonalnie 1/4 spośród wszystkich miast zaangażowanych w prace partnerstw to duże podmioty liczące od 500 tys. do 1 mln mieszkańców. Z 23 europejskich metropolii liczących wg raportu *Cities of Tomorrow* powyżej 1 mln mieszkańców w pracę Agendy Miejskiej zaangażowanych jest aż 15 miast (Komisja Europejska, 2008, s. 5). Spośród miast liczących od 500 tys. do 1 mln mieszkańców, których w krajach UE jest 37, w poszczególnych partnerstwach znaleźć można przedstawicieli ponad połowy z nich. W pracach Agendy Miejskiej stosunkowo najmniejszą reprezentację mają więc ośrodki małe, które stanowią ponad 50% wszystkich miast z 28 krajów UE⁶. Co prawda mieszka w nich proporcjonalnie tylko 5,6% mieszkańców Unii, ale taka sama proporcja przypada na miasta od 500 do 1 mln mieszkańców, których w partnerstwach uczestniczy prawie dwa razy więcej.

Podsumowanie

Wokół Agendy Miejskiej udało się zbudować szeroki konsensus oraz poparcie dla postulatu włączenia miast w jej tworzenie. Udało się także wzbudzić duże zainteresowanie ośrodków, które po raz pierwszy „otrzymały miejsce przy stole” w procesie tworzenia przyszłych polityk (Potjer, Hajer, 2017, s. 1). Jednocześnie bezpośredni wpływ Agendy Miejskiej na zmiany dotychczasowych działań, nowe polityki, regulacje i instrumenty jest zapowiadany z dużą ostrożnością. W rok po jej uruchomieniu Komisja Europejska w raporcie zaznacza, że „nie istnieje żadne zobowiązanie prawne do wdrożenia tych działań, które są zatem dobrowolne w przypadku

⁵ W listopadzie 2017 r. Grupa Dyrektorów Generalnych uruchomiła dwa nowe partnerstwa niewymienione w Pakcie Amsterdamskim – poświęcone kulturze i dziedzictwu kulturowemu oraz bezpieczeństwu w miejscach publicznych.

⁶ Raport przygotowany w 2011 r. nie uwzględniał Chorwacji, która dołączyła do UE w 2013 roku.

adresatów działań” (Komisja Europejska, 2017, s. 6). Sama Komisja zapowiedziała przy tym, że „włączyła kwestie miejskie do swojej agendy i prowadzi działania na rzecz poprawy koordynacji wewnętrznej, większego zaangażowania miast i zapewnienia łatwego dostępu do informacji na temat możliwości oferowanych miastom przez UE” (Komisja Europejska, 2017, s. 14).

Z pewnością ważnym novum Agendy Miejskiej jest wyjście poza procedurę konsultacji, która cechuje się nierównowagą między jej stronami choćby w kwestii wyboru tematu. Partnerstwa nie mają zdefiniowanego zakresu prac i tylko ogólnie zarysowany problem, do którego mają się odnieść, pozwala to na samodzielne i twórcze rozwinięcie propozycji działań. Jest też dowartościowaniem władz lokalnych i kompetencji eksperckich skupionych wokół miejskich administracji. W Agendzie uczestniczy całe spektrum miast, z mniejszą reprezentacją miast małych i bardzo dużym zaangażowaniem największych metropolii. Może to wskazywać na bariery finansowe i kompetencyjne, które pokonać muszą mniejsze samorzady, aby brać udział w działaniach na forum europejskim.

Brak nacisku na regulacje i dobrowolność, oparcie na nieformalnych zasadach sytuują Agendę Miejską po stronie „miękkich” metod zarządzania. Można w niej odnaleźć zarówno elementy logiki międzyrządowej, jak i technokratycznej – a więc przybiera formę hybrydową. Agenda powstała na skutek inicjatywy rządów (ich przedstawiciele są obecni przy bieżących pracach), mając szczególną pozycję w ramach monitorującej i koordynującej Grupy Dyrektorów Generalnych. Jej wnioski trafią także na forum nieformalnego spotkania ministrów krajów członkowskich. Agenda nie tworzy nowych formalnych instytucji ani nie zakłada dodatkowych obciążeń biurokratycznych i legislacyjnych. Ważną jej częścią jest nastawienie na procesy uczenia się, wymiany doświadczeń, dobrowolnej koordynacji działań i oceny wypracowywania zaleceń. Cechy te przypominają mogą znane już z Otwartej Metody Koordynacji. Jednocześnie kluczową rolę w Agendzie Miejskiej odgrywa wykorzystanie sieci, jej sformalizowanie na gruncie równorzędnego partnerstwa, gdzie przedstawiciele rządów są tylko jednym z kooperantów. Istotną rolę odgrywa także Komisja Europejska obecna we wszystkich działaniach Agendy: partnerstw, pracach Grupy DG, przygotowaniach do spotkań ministrów, zarządzania unijnymi politykami o miejskim wymiarze. Warto więc zauważyć silną animacyjną i ekspercką funkcję Komisji Europejskiej, która posiada mocną pozycję do nadawania kierunku pracom partnerstw. Jasna deklaracja włączenia efektów pracy Agendy w swoje działania może także sugerować, że pomimo dystansowania się wobec wypracowywania nowej legislacji i mechanizmów finansowych Komisja, opierając się na mandacie płynącym z dorobku partnerstw, będzie proponować nowe działania wspólnotowe.

Co istotne, Komisja Europejska oceniła, że „metoda pracy – wielopoziomowe sprawowanie rządów, zaangażowanie wielu zainteresowanych stron i zintegrowane podejście – funkcjonuje i może być stosowana w innych obszarach polityki” (Komisja Europejska, 2017, s. 14). Agenda Miejska może więc okazać się polem testowym podejścia, które postrzegać można jako próbę poszerzenia kompetencji siły ponadnarodowej Komisji w nieostrym obszarze polityki przez „miękki” mechanizm legitymizowany udziałem i głosem miast wypowiadających się w obecności i za zgodą rządów. Jest to z pewnością próba idąca dalej w kwestii przełamania międzyrządowości niż wspomniana Otwarta Metoda Koordynacji.

Bibliografia

- Barber, B. (2013). *Gdyby burmistrzowie rządzili światem*, Warszawa: Muza.
- Castells, M. (2010). *Spoleczeństwo Sieci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Czapiewski, T. (2013). Pojęcie analizy sieci politycznych wobec rozwoju Multi-level Governance. W: J. Ruskowski, L. Wojnicz (red.), *Multi-level governance w UE* (s. 107–121). Szczecin–Warszawa: Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego.
- European Commission (1997). *Communication from the Commission. Towards an urban agenda in the European Union*. COM(97)197 final.
- Eurostat (2016). *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/7596823/KS-01-16-691-EN-N.pdf/0abf140c-ccc7-4a7f-b236-682effcde10f> (5.12.2018).
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city: how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: Penguin Press.
- González Medina, M., Fedeli, V. (2015). Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 14, 7–22. 10.24965/gapp.v0i14.10287.
- Grosse, T.G. (2008). *Europa na rozdrożu*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Gruszczyk, A. (2006). *Otwarta metoda koordynacji w odniesieniu do swobody przepływu osób w Unii Europejskiej*. Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Jadach-Sepiolo, A. (2014). Ewolucja europejskiego stanowiska wobec polityki miejskiej w latach 1975–2007. *Problemy Rozwoju Miast 1–2* (6), 50–57.
- Karta Lipska (2007). W: T. Majda, I. Mironowicz (red.) (2017). *Manifesty urbanistyczne w poszukiwaniu współczesnego modelu miasta* (s. 116–122). Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich.
- Komisja Europejska (2008). *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf (1.12.2018).
- Komisja Europejska (2014). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Miejski wymiar polityki UE – kluczowe elementy agendy miejskiej UE*. COM(2014) 490 final.
- Komisja Europejska (2014). *Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_pl.pdf (10.12.2018).
- Komisja Europejska (2017). *Raport Komisji Europejskiej do Rady Europejskiej ws. Agendy Miejskiej dla UE*. COM(2017) 657 final.
- Lackowska, M. (2009). Zarządzanie wielopoziomowe – nowe zastosowania koncepcji, *Zarządzanie Publiczne*, 3 (9), 53–67.
- Pakt Amsterdamski. Agenda Miejska Unii Europejskiej (2017). W: T. Majda, I. Mironowicz, *Manifesty urbanistyczne w poszukiwaniu współczesnego modelu miasta* (s. 131–140). Warszawa: Towarzystwo Urbanistów Polskich.
- Potjer, S., Hajer, M. (2017). *Learning with Cities, Learning for Cities. The Golden Opportunity of the Urban Agenda for the UE*. Pobrane z: <https://www.uu.nl/sites/default/files/essay-urbanfuturesstudio-12juli-web.pdf> (30.11.2018).
- Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Dz. Urz. 115, 09.05.2008 P. 0206–0209.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 czerwca 2011 r. w sprawie europejskiej agendy miejskiej i jej przyszłości w polityce spójności (2010/2158(INI)).
- Ruskowski, J. (2007). *Wstęp do studiów europejskich*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana). Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.
- Traktat o Unii Europejskiej. Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.
- Working Programme of the Urban Agenda for the EU. Draft version. Pobrane z: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/urban-agenda-working-programme.pdf (20.11.2018).