



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.11.2017 r.
COM(2017) 657 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA RADY

w sprawie agendy miejskiej dla UE

1. WPROWADZENIE

Pakt amsterdamski, przyjęty przez państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) w maju 2016 r., został przygotowany w ścisłej współpracy z Komisją. W ramach paktu ustanowiono agendę miejską dla UE, która stanowi historyczny krok na drodze do ściślejszego stowarzyszania się miast na rzecz rozwoju polityk unijnych i krajowych. Stwarza ona dla miast okazję do wystąpienia z konkretnymi działaniami na rzecz lepszych uregulowań prawnych, lepszego finansowania i szerszej wiedzy na temat polityk unijnych i krajowych. Jest to innowacyjna metoda pracy wcielająca w życie wielopoziomowe sprawowanie rządów, przy czym agendą wspólnie kierują wszyscy zaangażowani partnerzy – dobrowolnie, na zasadach integracyjnych i na równych warunkach. Zidentyfikowano dwanaście problemów o szczególnym znaczeniu dla rozwoju obszarów miejskich, które będą rozwiązywane w zintegrowany sposób. W czerwcu 2016 r. Rada Unii Europejskiej¹ potwierdziła znaczenie agendy miejskiej dla UE i wezwała Komisję i państwa członkowskie UE do pełnego zaangażowania się w jej wdrożenie.

W konkluzjach Rady w sprawie celów i priorytetów UE i jej państw członkowskich, które przyjęto na 3. konferencję ONZ poświęconą mieszkalnictwu i zrównoważonemu rozwojowi obszarów miejskich (Habitat III), przedstawiono szereg ważnych dla rozwoju obszarów miejskich aspektów. Zawierają one wezwanie do wprowadzenia zintegrowanego i ukierunkowanego na konkretne tereny podejścia połączonego z długoterminową wizją, które jest konieczne, aby promować dobrze zarządzane, sprzyjające włączeniu społecznemu oraz bezpieczne, odporne, zasobooszczędne i zrównoważone pod względem ekologicznym, jak również dobrze prosperujące miasta, niezależnie od ich wielkości². Agenda miejska dla UE jest z tym w pełni zgodna.

Miasta stanowią ważną siłę napędową wzrostu gospodarczego w UE. To właśnie w miastach mieszka najwięcej obywateli, to w nich generowana jest największa część produktu krajowego brutto, w nich wdrażana jest znaczna część polityk i prawodawstwa UE i w nich wydawana jest znaczna część funduszy UE. Ponadto miasta są podmiotami zaangażowanymi w otwarte innowacje, umożliwiającymi wielopoziomowe, wielowymiarowe i wielosektorowe współdziałanie między różnymi zainteresowanymi stronami zaangażowanymi we współtworzenie, współprojektowanie i wspólne wdrażanie zintegrowanych i innowacyjnych rozwiązań.

Miasta stanowią również miejsca, w których można wykorzystać możliwości wynikające z kontekstu miejskiego (np. przejście na gospodarkę niskoemisyjną, gospodarka o obiegu zamkniętym, czysta ekologicznie mobilność, oferta kulturalna, itd.). Jednocześnie wiele problemów ma istotny wpływ na miasta i to właśnie w nich są one rozwiązywane w najlepszy sposób. Problemy te mogą wiązać się z problemami ogólnoswiatowymi (np. bezrobocie, migracja, skutki klęsk żywiołowych zastrzone przez zmianę klimatu, niedobór wody,

¹ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/06/24-conclusions-eu-urban-agenda/>

² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/pl/pdf>

zrównoważona produkcja i konsumpcja lub utrata różnorodności biologicznej, szara strefa (gospodarki), itd.), ale mogą też wynikać z problemów lokalnych, ściśle powiązanych z jakością życia ich mieszkańców (np. jakością powietrza, przestrzenią wypoczynkową, ruchem drogowym i poziomami hałasu, zanieczyszczeniem wody, itd.). W białej księdze w sprawie przyszłości Europy podkreślono, że „wielu Europejczyków uważa Unię albo za zbyt odległą, albo za nadmiernie ingerującą w ich życie codzienne”³. Ponieważ w miastach szczebel sprawowania rządów jest jednym z najbliższych dla obywateli, współpraca z nimi może do nich Unię Europejską przybliżyć. W związku z tym UE i miasta razem z państwami członkowskimi, regionami i zainteresowanymi stronami powinny współpracować w skoordynowany sposób, aby dostosować założenia polityki do potrzeb mieszkańców i w ten sposób zapewnić dostrzegalną poprawę życia codziennego obywateli.

Problemy miejskie narastają nie tylko w UE, lecz również na szczeblu globalnym, na którym UE i jej państwa członkowskie odegrały nadrzędną rolę przy opracowywaniu Nowej agendy miejskiej. Odzwierciedlono i wzmocniono w niej zasady oraz główne postulaty zawarte w pakcie amsterdamskim. Nowa agenda miejska zapewnia relacje między urbanizacją a zrównoważonym rozwojem przynoszące wzajemne korzyści i będzie nadawać kierunek polityce rozwoju obszarów miejskich i ich finansowania przez następnych 20 lat. Agenda miejska dla UE przyczynia się do współpracy zewnętrznej na rzecz zrównoważonych miast na całym świecie i prowadzi do wzmocnienia możliwości inkluzywnego, bezpiecznego, odpornego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, którego ramy stanowi nowy europejski konsensus w sprawie rozwoju⁴ i przygotowywany dokument roboczy służb Komisji dotyczący miast i władz lokalnych w państwach trzecich. Rada Unii Europejskiej uznała, że agenda miejska dla UE stanowi kluczowy mechanizm realizacji Nowej agendy miejskiej w Unii Europejskiej⁵.

Agenda miejska dla UE stanowi również ważny impuls w odniesieniu do szeregu pozostałych porozumień międzynarodowych. Dotyczy to szczególnie celu zrównoważonego rozwoju nr 11 zawartego w agendzie na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, który wzywa do tego, by „stworzyć inkluzywne, bezpieczne, odporne i zrównoważone miasta i osiedla”, ale także pozostałych celów odnoszących się do miast. Zapewnia również wsparcie dla porozumienia klimatycznego z Paryża⁶, które stanowi pierwsze w historii, powszechne, prawnie wiążące światowe porozumienie w dziedzinie klimatu, w którym uznano kluczową rolę miast w redukcji emisji, jak również dla ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych⁷. Ponadto posłużyła jako inspiracja do opracowania niedawno przyjętej agendy miejskiej Unii dla Śródziemnomorza.

Celem niniejszego sprawozdania jest opisanie początkowego etapu wdrażania agendy miejskiej dla UE i jego wstępnych rezultatów do października 2017 r. Pierwszą część poświęcono wdrażaniu i zwrócono w niej uwagę na najważniejsze cechy metody pracy.

³ COM(2017) 2025 final.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/05/19-european-consensus-on-development/>

⁵ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8824-2016-INIT/pl/pdf>

⁶ http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php

⁷ <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework>

Drugą część poświęcono результатам i przedstawiono w niej wpływ, jaki do tej pory agenda miejska dla UE wywarła na kształtowanie polityki, jak również kilka wstępnych propozycji odnoszących się do lepszego stanowienia prawa, lepszego finansowania i szerszej wiedzy w związku z pierwszymi projektami planów działania.

2. WDRAŻANIE

Agenda miejska dla UE stanowi program parasolowy w odniesieniu do wszystkich inicjatyw w zakresie polityki miejskiej. W związku z tym powinny ją wdrażać wszystkie właściwe podmioty na wszystkich szczeblach.

Partnerstwa (grupy ekspertów z Komisji, państw członkowskich, miast i zainteresowanych stron) odgrywają kluczową rolę. W ramach tych partnerstw wszystkie szczeble zarządzania są zaangażowane w każdy etap i pracują na równych zasadach, wspólnie ponosząc tym samym odpowiedzialność za rezultaty i współpracując na bieżąco: instytucje UE i organy doradcze, ministerstwa państw członkowskich, władze regionalne, władze miejskie, a także zainteresowane strony. Po roku gromadzenia doświadczeń członkowie uznają, że metoda pracy przynosi bardzo pozytywne rezultaty, ponieważ promuje odpowiedzialność i przyczynia się do poprawy treści produktów.

W pakcie amsterdamskim określono dwanaście priorytetowych obszarów tematycznych. Wybrano je uwzględniając priorytety strategii „Europa 2020” na rzecz zatrudnienia i inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu: włączenie społeczne migrantów i uchodźców; ubóstwo na obszarach miejskich; budownictwo mieszkaniowe; jakość powietrza; gospodarka o obiegu zamkniętym; miejsca pracy i umiejętności w gospodarce lokalnej; przystosowanie się do zmiany klimatu (w tym rozwiązania w zakresie zielonej infrastruktury); transformacja energetyki; zrównoważone wykorzystanie gruntów i rozwiązania oparte na przyrodzie; mobilność w miastach; przejście na systemy cyfrowe; oraz innowacyjne i odpowiedzialne zamówienia publiczne. Wymienione priorytetowe obszary tematyczne są realizowane z uwzględnieniem szeregu zagadnień przekrojowych odzwierciedlających niektóre istotne polityki UE, w szczególności wymiar terytorialny: potrzeba dobrej współpracy między miastami i obszarami wiejskimi; znaczenie małych i średnich miast; wartość dodana właściwego miejskiego planowania przestrzennego, która może pozytywnie wpływać na niekontrolowane rozrastanie się miast oraz działalność w centrach miast; powiązania z wymiarem międzynarodowym, w szczególności z Nową agendą miejską i celami zrównoważonego rozwoju; ogólna zasada dotycząca uwzględniania aspektu płci itp.

W ramach partnerstw analizuje się wyzwania i wąskie gardła, aby zalecić ukierunkowane, konkretne i możliwe do zrealizowania działania w formie planu działania, który zostanie zakończony w ciągu dwóch lat po rozpoczęciu funkcjonowania tych partnerstw. Wnioski partnerstw przyjęte w drodze konsensusu obejmują poprawę uregulowań prawnych, finansowania i wiedzy, ale ich zakres może rozszerzyć się również na polityki, zarządzanie i praktyki. W podejściu tym uwzględniono różnorodność miast i szerszy kontekst terytorialny, tak aby przyczyniało się ono do osiągnięcia celu Unii w zakresie spójności terytorialnej.

Wszystkie dwanaście partnerstw ustanowiono w trzech etapach między majem 2016 r. a czerwcem 2017 r. (cztery partnerstwa w ramach prezydencji holenderskiej, cztery w ramach prezydencji słowackiej i cztery w ramach prezydencji maltańskiej). Uczestniczące państwa członkowskie i miasta zostały zaproponowane przez państwa członkowskie, Komitet Regionów, Eurocities, Radę Gmin i Regionów Europy oraz w ramach programu URBACT⁸, a ich wyboru dokonała grupa dyrektorów generalnych do spraw miejskich⁹. Duża liczba miast i partnerów wyraziła zainteresowanie uczestnictwem w partnerstwach (w sumie otrzymano 250 wniosków). Zasięg partnerstw jest bardzo szeroki: 22 państwa członkowskie, 84 miasta, 13 dyrekcji generalnych¹⁰ Komisji, dwa stowarzyszenia miast (Eurocities i Rada Gmin i Regionów Europy), EBI (w 8 partnerstwach) oraz szereg zainteresowanych stron, takich jak stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, organy badawcze i edukacyjne oraz przedstawicielstwa handlowe (np. Europejska Federacja Krajowych Stowarzyszeń Pracujących z Bezdomnymi, Polis – sieć europejskich miast i regionów współpracujących w zakresie transportu lokalnego, Housing Europe). Warto również podkreślić, że skład partnerstw jest zrównoważony, obejmując większość zaangażowanych państw członkowskich, miasta niezależnie od ich wielkości, zlokalizowane w różnych częściach UE, będące na różnych poziomach rozwoju gospodarczego i społecznego, a także niektóre regionalne sieci miejskie i regiony.

Aby zapewnić partnerstwom operatywność, ich wielkość ograniczono do 15–20 członków. Kwestią o zasadniczym znaczeniu jest zatem to, aby pracować w sposób całkowicie przejrzysty i pozwolić dojść do głosu również podmiotom nieposiadającym członkostwa. Dokonano tego za pośrednictwem interaktywnej strony internetowej o nazwie „Futurium” umożliwiającej wszystkim zainteresowanym stronom otrzymywanie informacji i przekazywanie informacji zwrotnych (np. na temat pierwszego planu działania zaproponowanego przez partnerstwa)¹¹ oraz za pośrednictwem cyklu warsztatów, a także konferencji „Forum Miast” na wysokim poziomie organizowanej przez Komisję co dwa lata¹².

W ramach agendy miejskiej dla UE wymagane jest, aby kwestie były rozwiązywane w sposób zintegrowany. Priorytetowe obszary tematyczne wymagają wkładu i współpracy ze strony ekspertów z różnych dziedzin polityki. Na przykład poprawa jakości powietrza ma równie istotne znaczenie w przypadku rozwiązywania problemów związanych z transportem, energią, zrównoważonym zarządzaniem zasobami naturalnymi, rozwiązaniami opartymi na przyrodzie, zdrowiem, zarządzaniem, budownictwem mieszkaniowym, infrastrukturą,

⁸ <http://urbact.eu/>

⁹ Grupa dyrektorów generalnych do spraw miejskich składa się z przedstawicieli wszystkich państw członkowskich, Komisji i miast (z Komitetu Regionów, Eurocities, Rady Gmin i Regionów Europy). Państwo sprawujące prezydencję UE i Komisja są współprzewodniczącymi przedmiotowej grupy.

¹⁰ DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, DG ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich, DG ds. Działania w dziedzinie Klimatu, DG ds. Sieci Komunikacyjnych, Treści i Technologii, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, DG ds. Energii, DG ds. Mobilności i Transportu, DG ds. Środowiska, DG ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP, DG ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych, DG ds. Badań Naukowych i Innowacji, DG ds. Europejskiej Ochrony Ludności i Pomocy Humanitarnej, Wspólne Centrum Badawcze.

¹¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

¹² <https://ec.europa.eu/futurium/en/content/save-date-cities-forum-2728-november-rotterdam>

działalnością gospodarczą, budownictwem¹³, modelami finansowymi, a także z badaniami naukowymi i innowacjami.

Zgodnie z tym podejściem eksperci z kilku dyrekcji generalnych Komisji Europejskiej uczestniczą w pracy partnerstw, co zapewnia, że w szczególności obejmują one wiele polityk i instrumentów UE mających znaczenie dla miast oraz współpracują w celu uniknięcia powielania, zapewnienia komplementarności i korzystania z synergii. Aby wzmocnić kompleksowe podejście w ramach zagadnień dotyczących obszarów miejskich i spójnych wniosków do sprostania tym wyzwaniom, partnerstwa wzajemnie koordynują również swoją pracę.

3. PIERWSZE WYNIKI

3.1. Wpływ na kształtowanie polityki

3.1.1. Miasta

Miasta nie są jedynie miejscami, gdzie wdrażane są polityki i instrumenty UE – mogą być również podmiotami zaangażowanymi w opracowywanie polityk UE, w ramach których podejmowane są wyzwania stawiane przed nimi. W rzeczywistości dzięki pracy w ramach partnerstw wiele miast wykazało swoją zdolność wnoszenia znaczącego wkładu w kształtowanie polityki UE. Nie wszystkie miasta inwestują jednak swój czas i środki, aby funkcjonować na poziomie krajowym i UE. Ważne jest zatem, aby podnosić poziom świadomości i popierać zaangażowanie miast, które w bezpośredni sposób biorą udział w pracy partnerstw. Ponadto, chociaż inicjatywy i sieci nie są pomnażane, istotnym wyzwaniem na nadchodzący rok jest wspieranie i budowanie zdolności, aby umożliwić wdrożenie zintegrowanych podejść na poziomie lokalnym dzięki innowacyjnej współpracy między administracjami, sektorem przedsiębiorstw i obywatelami.

3.1.2. Państwa członkowskie

Państwa członkowskie bardzo aktywne uczestniczą w realizacji agendy miejskiej dla UE i odgrywają kluczową rolę w zarządzaniu tym procesem. Podczas trzech prezydencji (holenderskiej, słowackiej i maltańskiej) w dalszym ciągu sprawnie prowadzono ten proces, przy czym wybrano partnerów dla każdego z dwunastu partnerstw, monitorowano już ustanowione partnerstwa oraz omawiano kwestie dotyczące kierowania całym procesem.

Agenda miejska dla UE i Nowa agenda miejska wywołały również wzrost ponownego zainteresowania polityką w niektórych państwach członkowskich pod kątem opracowania lub wzmocnienia ich krajowej polityki miejskiej¹⁴. Proces ten ma duży potencjał dzięki najlepszemu wykorzystaniu dynamiki miast i zabezpieczeniu integracji inicjatyw miejskich oraz planowaniu w zakresie krajowych i regionalnych strategii rozwoju kraju. Działania te mogą przyczynić się do zacieśnienia współpracy między władzami na szczeblu krajowym

¹³ COM(2012) 433 final.

¹⁴ <http://www.oecd.org/regional/regional-policy/the-state-of-national-urban-policy-in-oecd-countries-9789264271906-en.htm>

i lokalnym, doprowadzić do zaangażowania miast i zainteresowanych stron w opracowywanie polityk umożliwiającego wymianę wiedzy i dobrych praktyk w kwestiach wspólnych.

3.1.3. Instytucje i organy UE

Komisja ułatwia cały proces, zapewniając wiedzę fachową na temat polityki UE podczas posiedzeń partnerstw, zapewniając obsługę sekretariatu partnerstw oraz prowadząc działania komunikacyjne ze wszystkimi zainteresowanymi stronami.

Komisja wzmocniła koordynację polityki, aby zapewnić większą spójność polityk UE, uniknąć powielania działań, zapewnić komplementarność oraz aby wykorzystywać synergie. Wciąż potrzebne jest wzmocnienie koordynacji w nadchodzących latach, aby osiągnąć rezultaty w pełnym wymiarze. W szczególności proces koordynacji występuje zarówno na poziomie politycznym, w zespole projektowym ds. zagadnień miejskich, jak i na poziomie operacyjnym, w grupie przedstawicieli różnych służb zajmującej się zagadnieniami miejskimi, koordynującej zmiany w polityce.

Agenda miejska dla UE stanowi wspólne ramy na potrzeby podjętych przez Komisję inicjatyw w zakresie polityki miejskiej. W szczególności ma to miejsce w przypadku europejskiego partnerstwa innowacyjnego na rzecz inteligentnych miast i społeczności¹⁵, inicjatywy w zakresie wspólnego programowania „Europa zurbanizowana”¹⁶, inicjatywy „Horyzont 2020”¹⁷, Porozumienia Burmistrzów¹⁸ (w ramach którego wiele działań jest zgodnych z kluczowymi priorytetami agendy miejskiej dla UE i Nowej agendy miejskiej dotyczącymi prawa do miasta; przestrzeni publicznych; odporności miast), innowacyjnych działań miejskich (w przypadku których zaproszenia dostosowano do dwunastu tematów agendy miejskiej dla UE) oraz do międzynarodowych zobowiązań.

W związku z tym agendę miejską dla UE w pełni włączono do prac prowadzonych w Komisji oraz wykorzystaną ją jako punkt odniesienia w szeregu kluczowych dokumentów programowych, takich jak: komunikat „Europa w ruchu – Program działań na rzecz sprawiedliwego społecznie przejścia do czystej, konkurencyjnej i opartej na sieci mobilności dla wszystkich”¹⁹; plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016-2020²⁰ w ramach Strategii jednolitego rynku cyfrowego dla Europy obejmujący pracę partnerstwa w zakresie przejścia na system cyfrowy stanowiącą jedno z jego kluczowych działań²¹; komunikat „Przyspieszenie innowacji w dziedzinie czystej energii” obejmujący aspekty miejskie wraz z konkretnymi działaniami w zakresie „inteligentnych, trwałych i sprzyjających włączeniu społecznemu miejskich projektów demonstracyjnych i najlepszych praktyk w miastach”; oraz plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich²² odnoszący

¹⁵ <http://ec.europa.eu/eip/smartcities/>

¹⁶ <http://www.jpi-urbaneurope.eu/>

¹⁷ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/what-horizon-2020>

¹⁸ http://www.porozumienieburmistrzow.eu/about/covenant-of-mayors_pl.html

¹⁹ COM(2017) 283 final i SWD(2017) 177 final.

²⁰ COM(2016) 179 final (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/PL/1-2016-179-PL-F1-1.PDF>).

²¹ <https://ec.europa.eu/futurium/en/blog/commission-adds-urban-digital-transition-actions-its-egovernment-action-plan-reflect-role-local>

²² COM(2016) 377 final.

się do partnerstwa w zakresie włączenia społecznego migrantów i uchodźców jako ramy służące wymianie doświadczeń i najlepszych praktyk.

Parlament Europejski jest bardzo ważnym podmiotem w agendzie miejskiej dla UE dzięki wkładowi politycznemu w partnerstwa oraz finansowaniu sekretariatu. Po zakończeniu działań informacje na ten temat przekazywane są PE, który zastanowi się, w jaki sposób można je uwzględnić w jego pracy współprawodawcy).

Komitety Regionów i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny były zdecydowanymi zwolennikami agendy miejskiej dla UE i w dalszym ciągu regularnie omawiają zagadnienia dotyczące obszarów miejskich. W szczególności Komisja COTER uzgodniła „strategię w ramach działań następczych na rzecz realizacji agendy miejskiej dla UE”²³.

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) aktywnie uczestniczy w realizacji agendy miejskiej dla UE. W szczególności EBI utworzył grupę roboczą ds. agendy miejskiej, skupiającą przedstawicieli wszystkich służb EBI w celu dokonania przeglądu szeregu sposobów, dzięki którym EBI może przyczynić się do realizacji agendy miejskiej dla UE²⁴.

3.2. Działania proponowane przez partnerstwa.

Każde partnerstwo musi sformułować plan działania zawierający konkretne propozycje dotyczące lepszych uregulowań prawnych, lepszego finansowania i szerszej wiedzy związane z tematyką partnerstwa. Pierwsze trzy partnerstwa przedstawiły swoje projekty planów działania²⁵ w połowie 2017 r., przy czym zostaną one ukończone do końca 2017 r. (w zakresie ubóstwa w miastach, budownictwa mieszkaniowego, jak również włączenia społecznego migrantów i uchodźców). Następnie partnerstwa te mogą kontynuować prace nad wdrażaniem proponowanych działań, jak również potencjalnych dalszych działań. Pozostałe partnerstwa mają przedstawić swoje plany działania w 2018/2019 r.

Nie istnieje żadne zobowiązanie prawne do wdrożenia tych działań, które są zatem dobrowolne w przypadku adresatów działań. Instytucje Unii Europejskiej, państwa członkowskie, miasta oraz zainteresowane strony powinny jednak zbadać sposób wdrażania działań wchodzących w zakres ich kompetencji. Komisja planuje przeprowadzić tego rodzaju badanie oraz może rozważyć wdrożenie niektórych z tych skierowanych do niej działań w formie wniosków ustawodawczych, w tym instrumentów finansowania, procesów kształtowania polityki sprzyjającej włączeniu społecznemu lub ulepszonych mechanizmów wymiany doświadczeń. W stosownych przypadkach działania mogą zostać włączone do programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) w celu wprowadzenia ewentualnych zmian legislacyjnych.

3.2.1. Lepsze uregulowania prawne

Miasta zmagają się z istnieniem szeregu nawarstwionych przepisów tworzonych na poziomie unijnym, krajowym, a czasami również na poziomie regionalnym i lokalnym. Wdrażanie tych

²³ <https://mempportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2016-04284-00-01-TCD-TRA-EN.docx>

²⁴ Publikacja EBI u Komitetu Regionów o nazwie „Agenda miejska dla UE – zestaw narzędzi”.

²⁵ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

uregulowań prawnych jest niekiedy trudne, ponieważ przepisy niekoniecznie opracowano z perspektywy miejskiej.

W kontekście agendy miejskiej dla UE Komisja bada, w jaki sposób można lepiej ocenić wpływ prawodawstwa unijnego na obszary miejskie, korzystając z dostępnych narzędzi i uwzględniając silniejsze zaangażowanie zainteresowanych stron. Komisja analizuje już²⁶ potencjalne oddziaływanie terytorialne inicjatyw ustawodawczych lub politycznych posiadających wymiar miejski. W latach 2016 i 2017 Komisja zbadała dostępne metody w pięciu przypadkach: oceny dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków; Nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności; portowych urzędów odbiorczych dla odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku; minimalnych wymagań jakościowych w zakresie wody odzyskiwanej w UE; oraz ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów.

Oceny oddziaływania terytorialnego zapewniły ekspertom z miast, regionów i państw członkowskich możliwość przedstawienia Komisji opinii na temat unijnych inicjatyw, a zatem zapewniają przydatne informacje dotyczące zmieniającego się potencjalnego oddziaływania na miasta. Wyniki ocen oddziaływania terytorialnego są wykorzystywane w przygotowywanych przez Komisję ocenach skutków dotyczących jej inicjatyw politycznych. Ponadto proces umożliwił ścisłą koordynację polityki wśród służb Komisji. Kolejny krok będzie polegał na wyciągnięciu wniosków z przypadków testowych w celu zapewnienia szerszego wykorzystywania ulepszonych metodyk oddziaływania terytorialnego w Komisji i państwach członkowskich.

W pierwszych projektach działań na rzecz lepszych uregulowań prawnych przedstawionych przez pierwsze partnerstwa skoncentrowano się na ewentualnym usprawnieniu procesów politycznych i poprawie prawodawstwa. Wykraczają one poza zmiany prawodawstwa i obejmują nowe wnioski o charakterze nieustawodawczym. Komisja mogłaby zbadać te działania w ramach platformy REFIT²⁷ lub za pośrednictwem innych kanałów. Przykłady projektów działań opracowanych przez partnerstwa obejmują²⁸:

- **przegląd decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie grupy docelowej mieszkalnictwa socjalnego** – celem jest dokonanie przeglądu obecnej definicji grupy docelowej mieszkalnictwa socjalnego w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Ma on na celu poprawę pewności prawa na rzecz publicznych i prywatnych inwestorów inwestujących w mieszkania socjalne i mieszkania po przystępnych cenach.

²⁶ We współpracy z Komitetem Regionów (który podejmował również próby w zakresie metodyk „ocen oddziaływania terytorialnego”) polegającej w szczególności na wspólnym organizowaniu seminariów i rozpowszechnianiu metodyk.

²⁷ Platformę REFIT ustanowiono w maju 2015 r. w celu doradzania Komisji w zakresie sposobu zwiększenia skuteczności i wydajności unijnych aktów prawnych przy jednoczesnym zmniejszeniu obciążenia oraz bez szkody dla celów politycznych. Obejmuje ona grupę rządową, w której przewidziano po jednym miejscu dla każdego z państw członkowskich, oraz grupę zainteresowanych stron składającą się z 18 członków i dwóch przedstawicieli Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

²⁸ Działania prowadzone są w ramach partnerstw. W związku z tym, że działania te nie zostały przygotowane przez Komisję, mogą nie odzwierciedlać opinii Komisji i mogą nie wchodzić w zakres jej kompetencji.

- **przyjęcie Europejskiej Gwarancji na rzecz Dzieci** – celem jest ograniczenie poziomów ubóstwa wśród dzieci i osób młodych na poziomie unijnym i krajowym dzięki wprowadzeniu Gwarancji na rzecz Dzieci. Działanie wymaga określenia zestawu realistycznych celów i mierzalnych zadań, zagwarantowania praw dziecka za pośrednictwem krajowego planu lub krajowej strategii walki z ubóstwem dzieci opierających się na prawach dziecka oraz zapewnienia odpowiedniego finansowania.
- **utworzenie Rady Konsultacyjnej w zakresie Migrantów Europejskich** – celem jest zaangażowanie uchodźców i innych migrantów w kształtowanie polityk związanych z ich integracją. Rada Konsultacyjna będzie się składała z migrantów i uchodźców. Na pierwszym etapie będzie ona udzielała porad partnerstwu (z możliwością opracowywania kolejnych działań), natomiast na późniejszym etapie zakres jej działalności może zostać rozszerzony o udzielanie porad unijnym, krajowym i lokalnym decydom.

3.2.2. *Lepsze finansowanie*

Najważniejsze wyzwania dla Europy, takie jak transformacja energetyki, zatrudnienie i społeczeństwo integracyjne, wymagają inwestycji w inteligentną i zrównoważoną energię, zrównoważony transport, infrastrukturę dla technologii informacyjno-komunikacyjnych, innowacyjność opartą na społeczeństwie i środowisku naturalnym, zapewnienie energooszczędnych mieszkań w przystępnych cenach, kształcenie, infrastrukturę dla opieki zdrowotnej, jakość powietrza lub przystosowanie się do zmiany klimatu. Miasta mają jednak problemy z finansowaniem tych inwestycji w związku z gwałtownym spadkiem inwestycji publicznych, który ma miejsce od kryzysu w 2010 r.²⁹.

Miasta mają dostęp do wielu instrumentów unijnych i możliwości finansowania ze środków UE. Przykładowo Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) inwestuje w miasta około 100 mld EUR (lata 2014–2020); ponadto miasta bezpośrednio zarządzają kwotą 15 mld EUR, która umożliwia im opracowanie własnych strategii (łączenie działań w ramach różnych obszarów politycznych w oparciu o lokalne wyzwania i możliwości) oraz wybór najbardziej odpowiednich projektów do sfinansowania. EFRR finansuje również innowacyjne działania miejskie, przeznaczając na nie budżet w wysokości 370 mln EUR (lata 2015–2020) – stanowią one wsparcie dla miast w zakresie sprawdzania nowych rozwiązań na rzecz rozwoju obszarów miejskich. Innym istotnym przykładem jest program „Horyzont 2020”, w ramach którego zainwestowano 1,5 mld EUR (lata 2014–2017) w badania naukowe i innowacje dotyczące obszarów miejskich, z czego 435 mln EUR (lata 2014–2017) przeznaczono na działania innowacyjne na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju miast. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) zainwestował 116 mld EUR (lata 2011–2016) w rozwój obszarów miejskich UE, a także udzielił bezpośrednich pożyczek ponad 150 gminom zamieszkałych przez ponad 75 000 osób oraz pośrednich pożyczek setkom innych gmin w ramach instrumentów wdrażanych we współpracy z bankami prorozwojowymi.

Konieczne jest jednak intensywniejsze szerzenie wiedzy na temat istniejących inicjatyw, a także zoptymalizowanie obecnej sytuacji pod względem porad i finansowania. Aby ułatwić

²⁹ Sprawozdanie o stanie miast europejskich w 2016 r., s. 192.

wymianę doświadczeń dotyczących finansowania projektów miejskich, Komisja ustanowiła sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich³⁰. Równocześnie należy lepiej dostosować istniejące zasoby do potrzeb i problemów miast, korzystając również z innych istniejących sieci. W tym celu Komisja i EBI prowadzą prace w celu stworzenia nowej platformy konsultacji i inwestycji dla obszarów miejskich, która zapewni miastom usługi z zakresu doradztwa finansowego i technicznego. Platforma zapewni dopasowane do potrzeb wsparcie na każdym najważniejszym etapie przygotowania i wdrażania zintegrowanych projektów miejskich, w tym na etapie opracowywania strategii inwestycyjnych, przygotowywania kolejności projektów i sprawdzania innowacyjnych narzędzi finansowania, takich jak połączenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych.

Pierwsze projekty działań partnerstw na rzecz lepszego finansowania są ukierunkowane na poprawę dostępu miast do finansowania UE w oparciu o potrzeby władz lokalnych oraz ramy polityki spójności po 2020 r. Przykłady projektów działań opracowane w ramach partnerstwa obejmują³¹:

- **ustanowienie dotacji blokowych na rzecz władz miejskich w celu zwalczania ubóstwa w ramach polityki spójności po 2020 r.** – ich celem jest ułatwienie dostępu do funduszy UE w miastach poprzez wprowadzenie nowego celu tematycznego na rzecz rozwoju obszarów miejskich, stosując odpowiednie warunki wstępne i ewentualne przeznaczenie funduszy na walkę z ubóstwem w miastach;
- **zapewnienie lepszego dostępu miast do funduszy UE w celu wsparcia integracji uchodźców i innych migrantów** – celem tego działania jest zapewnienie miastom lepszego dostępu do funduszy UE w celu promowania integracji uchodźców i innych migrantów. W większości przypadków miasta nie mają bezpośredniego dostępu do funduszy UE, tylko muszą korzystać z pośrednictwa swoich państw członkowskich lub regionów, które odpowiadają za zarządzanie funduszami. Ponadto dostęp do tych funduszy może być złożony, co stanowi wyzwanie dla miast, które mają ograniczone zdolności administracyjne lub muszą działać w pośpiechu. Celem tego działania jest poprawa sytuacji w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (po 2020 r.).

3.2.3. Szersza wiedza

Miasta muszą dostosowywać się do zmieniającego się świata. Ich decyzje powinny być oparte na dokładnych informacjach i na doświadczeniach innych miast. Polityki, przepisy i instrumenty unijne również powinny opierać się na dobrze udokumentowanych i wiarygodnych dowodach dotyczących kwestii miejskich. Dlatego też celem agendy miejskiej dla UE jest poszerzenie bazy wiedzy i promowanie wymiany dobrych praktyk. Aby poprawić dostęp do danych, Komisja ustanowiła platformę danych miejskich³², po raz pierwszy łącząc dostępne dane Eurostatu dotyczące najważniejszych wyzwań miejskich (np.

³⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/themes/urban-development/network/

³¹ Działania prowadzone są w ramach partnerstw. W związku z tym, że działania te nie zostały przygotowane przez Komisję, mogą nie odzwierciedlać opinii Komisji i mogą nie wchodzić w zakres jej kompetencji.

³² <http://urban.jrc.ec.europa.eu/>

budownictwa mieszkaniowego, najważniejszych substancji zanieczyszczających lub ruchu drogowego) oraz zapewniając zasadnicze wskaźniki, nie tylko na szczeblu miasta, ale także w odniesieniu do funkcjonalnych obszarów miejskich i obszarów metropolitarnych. Ponadto niedawno opracowano dwie ważne publikacje, które przyczyniają się do lepszego zrozumienia problemów europejskich miast: jedna z nich nosi tytuł „Urban Europe: statistics on cities, towns and suburbs”³³ (2016 r.) i zawiera szczegółowe dane statystyczne, zaś w drugiej przedstawiono stan europejskich miast³⁴ oraz podkreślono, w jaki sposób wyjątkowe cechy europejskich miast mogą wspierać priorytety UE, tj. zatrudnienie i wzrost gospodarczy, migrację i działania w dziedzinie klimatu, poprzez wspieranie innowacji, integrację osób o różnym pochodzeniu i ograniczanie wpływu na planetę.

Do poprawy ogólnego rozumienia kwestii miejskich mogłoby się przyczynić wprowadzenie globalnej i ujednoliconej definicji miasta³⁵, dzięki której ogólnoswiatowe dyskusje na temat urbanizacji i rozwoju obszarów miejskich mogłyby zostać oparte na dowodach. Aby poczynić postępy w tym zakresie, Komisja podjęła wobec społeczności międzynarodowej zobowiązanie do opracowania takiej definicji.

Ponadto Komisja pomaga miastom w lepszym planowaniu ich własnych polityk, np. samooceny dotyczącej efektów ich działalności środowiskowej i zrównoważonego podejścia do najważniejszych tematów związanych z ochroną środowiska, stosując narzędzie analizy porównawczej zwane „Green City tool”³⁶.

Należy również usprawnić wymianę wiedzy i informacji z miastami. W związku z tym Komisja ustanowiła pojedynczą platformę internetową dla miast i zainteresowanych stron, tj. punkt kompleksowej usługi³⁷ dotyczący wszystkich inicjatyw miejskich UE, który zapewnia kompletne, wiarygodne i dostosowane do potrzeb informacje na temat unijnych przepisów, funduszy i wiedzy.

Ważne jest, aby wykorzystać zdobytą wiedzę i doświadczenie. W tym celu potrzebne jest świeże spojrzenie na wykorzystanie wiedzy, budowanie zdolności i sieci³⁸. W istocie wiedza gromadzona przez dziesięciolecia przy wsparciu UE jest rozproszona, udostępniana w ramach indywidualnych projektów i dlatego często trudno dostępna dla miast i decydentów. Wiedzę naukową (np. z filaru „Doskonała baza naukowa” programu „Horyzont 2020”, Civitas, Europejskiej Agencji Środowiska lub Wspólnego Centrum Badawczego Komisji Europejskiej) i wiedzę stosowaną (np. z europejskiej inicjatywy w zakresie wspólnego programowania, programów URBACT lub ESPON³⁹) należy połączyć, skompilować

³³ <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-01-16-691>

³⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/cities-report

³⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3477_pl.htm

³⁶ <http://ec.europa.eu/environment/urban/tool.htm>

³⁷ https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/cities_en

³⁸ Za inspirację może posłużyć wiele elementów takich jak np. „sieci transferu” w ramach programu URBACT (<http://urbact.eu/capitalisation-and-dissemination>) lub „partnerski instrument TAIEX REGIO”, które pomagają urzędnikom publicznym w wymianie wiedzy i tym samym poprawiają ich zdolności administracyjne (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/taix-regio-peer-2-peer/).

³⁹ <https://www.espon.eu/>

i zapewnić do niej łatwy dostęp decydom. Podjęto już pewne próby wykorzystania wiedzy zgromadzonej w ramach programów UE m.in. poprzez program dotyczący sieci na rzecz rozwoju obszarów miejskich lub platformę wymiany wiedzy (np. platforma wymiany wiedzy przedstawia nowe rozwiązania dla miast w zakresie badań naukowych i innowacji w odpowiedzi na liczne wyzwania społeczne). Taki transfer wiedzy jest również bardzo istotny w przypadku współpracy zewnętrznej, ponieważ UE posiada duże doświadczenie w zakresie rozwoju obszarów miejskich, którym może podzielić się z innymi państwami.

Pierwsze projekty działań na rzecz szerszej wiedzy prowadzonych w ramach partnerstwa koncentrują się na potrzebie dalszego rozwoju danych lokalnych i ich lepszym wykorzystaniem w kształtowaniu polityki na wszystkich szczeblach. Działania ukierunkowane na gromadzenie danych są rozproszone między grupami docelowymi i politykami sektorowymi. W celu poprawy kształtowania polityki miejskiej działania w tej dziedzinie mogą przewidywać pewną kontrolę spójności. Przykłady projektów działań opracowanych w ramach partnerstwa obejmują⁴⁰:

- **opracowanie wytycznych w sprawie rozporządzenia UE i wsparcia publicznego dla budownictwa mieszkaniowego po przystępnych cenach** – celem jest zwiększenie pewności i jasności prawa w odniesieniu do inwestorów publicznych i prywatnych. W ramach partnerstwa mieszkaniowego opracowano szczegółową analizę skutków unijnej zasady pomocy państwa stosowanej obecnie w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego po przystępnych cenach. W rezultacie powstały wytyczne, które odnoszą się do głównych kwestii budzących niepokój wśród społeczeństwa, podmiotów oferujących mieszkania po przystępnych cenach i mieszkania komunalne oraz ustawodawców na szczeblu państw członkowskich i UE;
- **utworzenie partnerskiej akademii poświęconej strategiom i praktykom integracyjnym** – celem jest oferowanie szkoleń i różnego rodzaju działań podnoszących poziom wiedzy i zdolności decydentów do promowania integracji uchodźców i innych migrantów. W istocie władze lokalne zmagają się ze złożonymi wyzwaniami związanymi z integracją i coraz częściej muszą szybko reagować na zmieniające się wymagania i potrzeby ludności. Posiadanie niezbędnej wiedzy i zdolności jest konieczne do opracowania skutecznej i odpowiadającej potrzebom ludności polityki integracyjnej;
- **utworzenie solidnej podstawy statystycznej dotyczącej danych związanych z integracją na poziomie miejskim i regionalnym** – celem jest ułatwienie prowadzenia w miastach polityki integracyjnej opartej na dowodach. Obecnie na poziomie lokalnym istnieje nierówny dostęp do statystyk integracyjnych, ograniczony udział miast w gromadzeniu danych i brak porównywalnych wskaźników integracji. Ponadto istnieje również ograniczony transfer wiedzy między miastami;
- **utworzenie bazy danych i zestawu narzędzi dotyczących integracji migrantów i budownictwa mieszkaniowego po przystępnych cenach** – celem jest ułatwienie

⁴⁰ Działania prowadzone są w ramach partnerstw. W związku z tym, że działania te nie zostały przygotowane przez Komisję, mogą nie odzwierciedlać opinii Komisji i mogą nie wchodzić w zakres jej kompetencji.

prowadzenia w miastach polityki opartej na dowodach poprzez rzetelny transfer danych i wiedzy. Obecnie dane statystyczne są nierównomiernie dostępne na poziomie lokalnym. Ponadto istnieje również niewielki transfer wiedzy między miastami.

4. WNIOSKI I DALSZE DZIAŁANIA

Po zaledwie roku agenda miejska dla UE przyniosła już pierwsze wymierne rezultaty. Dwanaście partnerstw ma charakter operacyjny, wprowadzono system zarządzania i przygotowano trzy projekty planów działania. Komisja 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. Metoda pracy – wielopoziomowe sprawowanie rządów, zaangażowanie wielu zainteresowanych stron i zintegrowane podejście – funkcjonuje i może być stosowana w innych obszarach polityki.

Zaangażowanie w realizację agendy miejskiej dla UE, zainicjowane podczas prezydencji niderlandzkiej w UE, nadal jest wysokie. Komisja, państwa członkowskie i miasta pragną wzmocnić miejski wymiar swoich działań w celu zbliżenia się do obywateli: tworzenie dobrej polityki przynoszącej pozytywne rezultaty w ich codziennym życiu. Wzbudza to również zainteresowanie na poziomie międzynarodowym, na którym pojęcie „agendy miejskiej” jest szeroko rozumiane i zostało opracowane wraz z nową agendą miejską i agendą miejską dotyczącą Unii dla Śródziemnomorza. Ponadto miasta i władze lokalne zyskują coraz większe znaczenie w międzynarodowych procesach dotyczących zrównoważonego rozwoju, klimatu i zmniejszania ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi.

Już po pierwszym roku wdrażania agenda miejska dla UE pokazała, że istnieje możliwość wzmocnienia polityki miejskiej w UE i konieczność prowadzenia dalszej dyskusji na ten temat. Nadal znajdujemy się na wczesnym etapie, ale osiągnęliśmy już konkretne cele pośrednie: w dniach 27–28 listopada omówione zostaną postępy w realizacji agendy miejskiej dla UE na forum miast; w latach 2018/2019 wszystkie 12 partnerstw powinno zakończyć realizację swoich planów działania; w 2018 r. powinien zostać opublikowany dokument roboczy służb Komisji dotyczący miast i władz lokalnych w państwach trzecich; w latach 2018–2021 powinny zostać zrealizowane niektóre z tych działań; do końca 2019 r. Komisja planuje przeprowadzić ocenę agendy miejskiej dla UE. Wszystko to powinno prowadzić do wspólnego zrozumienia najlepszych sposobów współpracy z miastami i wspierania ich rozwoju. Komisja zobowiązała się wspierać realizację agendy miejskiej dla UE, ponieważ jest przekonana, że miasta są ważnymi podmiotami, które należy angażować w opracowywanie i wdrażanie polityki UE.