

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Wydział Gospodarki Międzynarodowej
Katedra Europeistyki

Monika Herkt-Rynarzewska

**PROCES KSZTAŁTOWANIA I WDRAŻANIA
POLITYKI EUROPEJSKIEJ W MIASTACH**

Ocena poziomu europeizacji władz miejskich w Polsce

Rozprawa doktorska

Promotor: dr hab. Ewa Maluszyńska, prof. nadzw. UE

Poznań 2009

*Składam bardzo serdeczne podziękowanie
Pani prof. dr hab. Ewie Małuszyńskiej,
za inspirację, długoletnie wsparcie
oraz niezwykle rzetelną opiekę merytoryczną.*

*Słowa szczególnej wdzięczności składam
mojej Mamie i Córcie.
Im dedykuję niniejszą pracę doktorską.*

Spis treści

Wstęp	7
Uzasadnienie wyboru problemu badawczego.....	7
Podstawowe pojęcia.....	11
Cel i hipotezy badawcze	12
Źródła informacji i metody badawcze	14
Zakres przedmiotowy, przestrzenny i czasowy rozprawy	15
Układ rozprawy.....	15
Rozdział I: Pojęcie i teoretyczne podstawy procesu europeizacji	18
1.1 Pojęcie europeizacji	19
1.2 Definicje europeizacji	23
1.3 Obszary europeizacji.....	25
1.4 Typy europeizacji	27
1.4.1 Europeizacja wertykalna - odgórna	27
1.4.1.1 Teoretyczne podstawy europeizacji odgórnej.....	29
1.4.1.2 Mechanizmy europeizacji odgórnej.....	31
1.4.1.3 Efekty europeizacji odgórnej.....	34
1.4.2 Europeizacja wertykalna - oddolna.....	36
1.4.2.1 Teoretyczne podstawy europeizacji oddolnej.....	37
1.4.2.2 Strategie europeizacji oddolnej.....	41
1.4.3 Europeizacja horyzontalna (poprzeczna).....	43
1.4.3.1 Teoretyczne podstawy europeizacji horyzontalnej.....	43
1.4.3.2 Transfer polityki w UE	44
1.5 Współpraca sieciowa	45
1.6 Model europeizacji państw członkowskich UE.....	46
Rozdział II: Proces europeizacji na szczeblu miast	50
2.1 Modele europeizacji na szczeblu miast	50
2.2 Nowy model europeizacji na szczeblu miast.....	58
2.3 Przyczyny procesu europeizacji na szczeblu miast	61
2.3.1 Dualizm organizmu miejskiego	61
2.3.2 Decentralizacja władzy publicznej	64
Rozdział III: Problematyka miejska w instytucjach wspólnotowych	67
3.1 Podmioty systemu instytucjonalnego Wspólnoty wywierające wpływ na samorządy miejskie.....	67
3.1.1 Komisja Europejska	67
3.1.2 Rada Unii Europejskiej.....	74
3.1.3 Komitet Regionów	80
3.1.4 Rada Europejska	82
3.1.5 Parlament Europejski.....	82
3.1.6 Komitet Ekonomiczny i Społeczny	83
3.2 Wpływ zasad prawa europejskiego na samorządy miejskie.....	85
3.2.1 Istotne zasady prawa wspólnotowego regulujące stosunki pomiędzy WE a władzami miejskimi.....	87
3.2.2 Obszary wpływu prawa Wspólnoty na samorządy miejskie	90

3.2.2.1 Kontekst miejski polityki regionalnej UE	91
3.2.2.2 Kontekst miejski pozostałych obszarów polityki UE	100
3.3 Programy i inicjatywy UE dedykowane obszarom miejskim	103
3.3.1 Pilotażowy Program Miejski	104
3.3.2 Inicjatywa Wspólnotowa URBAN	104
3.3.3 URBACT	107
3.3.4 URBAN AUDIT	108
3.3.5 Nowe instrumenty finansowania w okresie programowania 2007-2013	109
3.3.6 INTERREG III	110
3.3.7 Ramowe Programy Badawcze UE	111

Rozdział IV: Udział władz miejskich w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej.....115

4.1 Punkty dostępu do procesu decyzyjnego w UE	117
4.2 Ścieżki wywierania wpływu	119
4.2.1 Ścieżka narodowa	120
4.2.2 Ścieżka europejska	122
4.3 Zorganizowane formy lobbingu	128
4.3.1 Biura przedstawicielstw miast w Brukseli	129
4.3.2 Organizacje kolektywnego działania	130
4.3.2.1 Rada Gmin i Regionów Europy	131
4.3.2.2 EUROCITIES	133
4.5 Studium przypadku wykorzystania ścieżek i metod wywierania wpływu przez WM – wyniki badań sieci Eurocities	135

Rozdział V: Europejska współpraca samorządów miast140

5.1 Podstawy prawne nawiązywania współpracy zagranicznej samorządów miast	141
5.2 Przesłanki podejmowania i czynniki wpływające na intensywność współpracy	142
5.3 Formy współpracy	143
5.4 Efekty współpracy	145

Rozdział VI: Poziom i zróżnicowanie poziomu europeizacji władz miejskich w Polsce148

6.1 Metodologia i przebieg badań	149
6.1.1 Cele badawcze, zakres przedmiotowy, przestrzenny, czasowy i podmiotowy badania	149
6.1.2 Metoda gromadzenia danych i instrument badawczy	150
6.1.3 Przebieg procesu badawczego	151
6.2 Charakterystyka procesu europeizacji WM w Polsce (badania opisowe)	155
6.2.1 Europeizacja odgórna władz miejskich	155
6.2.1.1 Wpływ UE na politykę rozwojową miasta	155
6.2.1.2 Wpływ UE na strukturę organizacyjną urzędu	157
6.2.1.3 Wpływ UE na zakres i sposób realizacji inwestycji miejskich	161
6.2.2 Europeizacja oddolna i horyzontalna władz miejskich	166
6.2.2.1 Współpraca z miastami w krajach członkowskich UE	167
6.2.2.2 Współpraca w sprawach integracji europejskiej z instytucjami krajowymi	168
6.2.2.3 Współpraca w sprawach integracji europejskiej z instytucjami wspólnotowymi	171
6.2.2.4 Członkostwo w organizacjach krajowych zrzeszających miasta	173
6.2.2.5 Członkostwo w organizacjach europejskich zrzeszających miasta	175
6.2.2.6 Korzyści wynikające z zaangażowania we współpracę europejską	176

6.2.2.7 Aktywność lobbingowa władz miejskich w Polsce.....	177
6.3 Poziom europeizacji WM w Polsce (badania wyjaśniające)	180
6.3.1 Wyznaczenie wskaźnika europeizacji władz miejskich	180
6.3.2 Struktura zjawiska europeizacji władz miejskich w Polsce.....	187
6.3.2.1 Opisowa analiza struktury zjawisk masowych	187
6.3.2.2 Charakterystyka struktury zjawiska europeizacji władz miejskich w Polsce.....	190
6.3.3 Analiza współzależności pomiędzy poziomem europeizacji a cechami strukturalnymi miasta	195
6.3.3.1 Dwuseryjny punktowy współczynnik zbieżności dwóch cech.....	196
6.3.3.2 Współzależność pomiędzy poziomem europeizacji a wielkością miasta.....	197
6.3.3.3 Współzależność pomiędzy poziomem europeizacji a statusem miasta	200
6.3.3.4 Współzależność pomiędzy poziomem europeizacji a zamożnością miasta	203
6.4 Studium przypadku europeizacji Miasta Poznania.....	208
6.4.1 Europeizacja odgórna Poznania.....	208
6.4.1.1 Wpływ UE na politykę rozwojową Poznania	209
6.4.1.2 Zmiany w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta Poznania w wyniku procesu integracji europejskiej.....	212
6.4.1.3 System zarządzania projektami miejskimi dofinansowanymi ze środków pomocowych UE.....	215
6.4.1.4 System motywacyjny dla pracowników realizujących zadania z zakresu projektów dofinansowanych ze środków pomocowych UE.....	217
6.4.1.5 System doształcania oraz informowania pracowników z zakresu procesów integracji europejskiej i funduszy pomocowych	218
6.4.1.6 Wykorzystanie zewnętrznych środków pomocowych.....	220
6.4.1.7 Wpływ UE na sposób przygotowywania i wdrażania Miejskiego Programu Rewitalizacji	222
6.4.2 Europeizacja oddolna i horyzontalna Poznania	226
6.4.2.1 Udział Poznania w międzynarodowych i krajowych sieciach współpracy miast	227
6.4.2.2 Współpraca Poznania z miastami partnerskimi	231
6.4.2.3 Europejski lobbing Poznania	233
Zakończenie.....	236
Spis map i schematów :	241
Spis tabel :.....	242
Spis tablic :	244
Spis wykresów :	245
Bibliografia:.....	246
ANEKS.....	257

Wstęp

Uzasadnienie wyboru problemu badawczego

Miasta europejskie były i są siłą napędową zmian, ośrodkami wiedzy, innowacji i rozwoju, a ich kondycja wpływa na rozwój gospodarki na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. To miejsca organizowania i realizacji rozmaitych funkcji, użytecznych nie tylko dla mieszkańców, ale i wielu przyjezdnych. Niektóre pełnią ponadto funkcje szczególne w skali ponadlokalnej, ogólnokrajowej czy międzynarodowej, chociażby: stołeczne, religijne, turystyczne, gospodarcze, uzdrowiskowe.

Obecnie prawie 80% Europejczyków mieszka i pracuje w miastach. Ich szczególną rolę w rozwoju cywilizacji europejskiej opisuje M. Kochanowski (2003): „Miasto jest organiczną częścią kultury europejskiej. Jej tworem, kreatorem i podłożem jej egzystencji. (...) Miasto europejskie jest kolebką i domeną demokracji, jest kolebką społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialnego i współdziałającego (...) kształtując nasze miasta działamy (pozytywnie lub negatywnie) na rzecz integracji europejskiej; współtworzymy jej kulturalne podłoże; miasto jest instrumentem integrowania się z Europą i płaszczyzną tej integracji”.

Z drugiej strony miasta stają się w coraz większym stopniu skupiskami poważnych problemów społecznych, gospodarczych, przestrzennych i ekologicznych, których przyczynami są zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Infrastruktura mieszkaniowa i techniczna starzeją się w tempie zależnym od jakości jej wykonania. Przemysł utracił pozycję głównego czynnika miastotwórczego, wiele terenów przekształciło się w tzw. ugory miejskie, a proces ich konwersji napotyka sporo barier administracyjnych i finansowych. Niektóre z miast popadają w stan chronicznej niezdolności do skutecznego rozwiązywania narosłych trudności strukturalnych, a w efekcie tych procesów stają się coraz mniej atrakcyjne dla mieszkańców, których wymagania dotyczące jakości życia rosną. Rozwiązywanie tych i podobnych problemów stanowi nadrzędne zadanie samorządów miejskich, których podstawowym celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców.

Sytuacja ta, opisana powyżej w bardzo znacznym uproszczeniu, stanowi wyzwanie dla wszystkich miast. Wpływ czynników zewnętrznych na ich sytuację jest coraz większy,

i dlatego rozwiązywanie problemów tylko przez władze lokalne nie jest już możliwe. W związku z tym rozwój miast w państwach członkowskich Unii Europejskiej¹ stał się przedmiotem zainteresowania dla wszystkich poziomów władzy, a formułowanie i prowadzenie racjonalnej polityki miejskiej i przestrzennej uznawane jest za jedno z ważniejszych zadań. Działania te winny stworzyć realne szanse eliminacji, lub przynajmniej zmniejszenia, zagrożeń i zapewnienia dalszego rozwoju miast.

Decydująca rola miast dla rozwoju naszej cywilizacji spowodowała, że stanowią one obiekt zainteresowania licznych dyscyplin nauki. Urbanistów zajmują kwestie racjonalnego zagospodarowania i użytkowania przestrzeni, socjologów – zróżnicowana społeczność, charakteryzująca się tzw. miejskim stylem życia, dla prawników miasto jest przede wszystkim wspólnotą samorządową posiadającą samodzielność prawną, a dla ekonomistów – podmiotem rynkowym i miejscem prowadzenia działalności gospodarczej. Z punktu widzenia zarządzania miasto to jednostka podziału terytorialnego, której modelem władzy jest samorząd terytorialny. Dlatego w ujęciu systemowym miasto stanowi szczególnego rodzaju całość, system społeczno-gospodarczy, na który w ogólnym rozumieniu składają się jednostki organizacyjne znajdujące się na jego terenie (zróżnicowane ze względu na przedmiot i zakres działania czy pełnione funkcje) oraz oddziaływania zachodzące między jednostkami organizacyjnymi, związane z funkcjonowaniem i rozwojem miasta jako całości (Brol R. 2004)².

Co więcej, miasto można i trzeba postrzegać jako ważnego uczestnika globalnej gospodarki, reprezentującego szczebel władzy najbliższy obywatelowi, a w perspektywie europejskiej udziałowca wieloszczeblowego systemu zarządzania Unii Europejskiej. System ten opiera się na współpracy i wzajemnych powiązaniach pomiędzy szczeblem

¹ Dla uproszczenia w całej pracy określenie „Unia Europejska” (UE) i „Wspólnota Europejska” (WE), są używane zamiennie. Mimo, iż pojęcia te nie są jednoznaczne, często w literaturze stosuje się je jako synonimy. Podobnie pojęcia: prawo WE, prawo europejskie, prawo UE, prawo wspólnotowe stosowane będą zamiennie. W 1951 r. podpisano *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali* na okres 50 lat (po wygaśnięciu Traktatu w roku 2002 niektóre jego przepisy zostały włączone do *Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*). Wraz z podpisaniem Traktatów Rzymskich w 1957 r. powołano do życia dwie kolejne organizacje: Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). W konsekwencji trzy wymienione powyżej organizacje określane były łącznie mianem „Wspólnot Europejskich”. Jednak w Traktacie z Maastricht (1992 r.) zmieniono nazwę Europejska Wspólnota Gospodarcza na Wspólnota Europejska, co było spowodowane poszerzeniem *Traktatu ustanawiającego EWG* o postanowienia regulujące kwestie pozagospodarcze (np. współpraca w dziedzinie kultury i edukacji). Jednocześnie tym samym Traktatem powołano do życia Unię Europejską, która jest „parasolem” nad Wspólnotami Europejskimi (obecnie WE i Euratom), ale nie posiada osobowości prawnej zgodnie z prawem międzynarodowym (B. Gruchman, M. Sapała w: *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, 2007)

² Jednym ze składników systemu zarządzania miastem są podmioty zarządzania, takie jak: rada miasta, komisje rady miasta, prezydent / burmistrz miasta, dyrektorzy wydziałów urzędu miasta i in. (Brol R. 2004).

wspólnotowym i centralnym państwach członkowskich oraz władzą subpaństwową³. Chęć lub konieczność uczestnictwa w tym wieloszczeblowym systemie zarządzania spowodowały wyraźne zmiany w strukturze, polityce oraz sposobie zarządzania miastem. Zmiany, które określane są mianem europeizacji na szczeblu miast⁴.

W wielu dziedzinach władze miejskie z pasywnej roli realizatorów polityki wspólnotowej przekształcają się w aktywne współtwórców rozwiązań legislacyjnych i współudziałowców procesu decyzyjnego. Rola tych władz w systemie zarządzania na szczeblu Wspólnoty wychodzi daleko poza ramy tego, czego można by oczekiwać, mając na uwadze brak zdefiniowania ich pozycji w traktatach europejskich. Jako interesariusze europejskiego systemu zarządzania biorą bowiem udział w tworzeniu agendy i formułowaniu polityki europejskiej. Funkcje, które obecnie sprawują, umożliwiają im uwolnienie się od hierarchicznych ograniczeń systemu narodowego i pozwalają na budowanie międzynarodowych koalicji oraz reprezentowanie swoich interesów w formie paradyplomacji.

Historia ostatnich kilku dekad integracji europejskiej wskazuje na nieustanne przeplatanie się dwóch trendów w dziedzinie problematyki miejskiej: trendu silnego wzrostu zainteresowania i zaangażowania w kwestie miejskie na arenie UE oraz trendu „wycofywania się”. Jednak niezależnie od tych okresowych zmian zauważyć można stały, stopniowy na przestrzeni lat, wzrost zainteresowania kwestiami miejskimi w instytucjach UE, przeważnie odbywający się w ramach wspólnotowej polityki regionalnej. Pomimo braku formalnego umocowania w traktatach kompetencji Wspólnoty w tej dziedzinie okazuje się, iż ma ona wiele do zaoferowania miastom państw członkowskich. Wynika to z niebagatelnej roli miast w rozwoju gospodarczym i społecznym Wspólnoty, o czym świadczą słowa Danuty Hübner, komisarza ds. polityki regionalnej UE: „Wszyscy dobrze wiemy, że miasta są motorami wzrostu, pracy, innowacji i technologii. Mieszka w nich przecież większość ludzi, miasta są siedzibą przedsiębiorstw i administracji publicznej, a także ośrodkami edukacji i kultury. Wreszcie, miasta to także centra zmian, inicjujące nowatorskie i innowacyjne przedsięwzięcia, które podnoszą je do rangi okrętu flagowego europejskiej konkurencyjności. Jednakże jest także druga twarz miast (...) wykluczenie społeczne, zdegradowane sąsiedztwa, obszary miejskie, w których kumulują się problemy bezrobocia, biedy czy imigracji. Te dwa spojrzenia na rolę miast – jako miejsc kluczowych dla tworzenia wzrostu gospodarczego

³ Poprzez poziom subpaństwowy należy rozumieć władzę reprezentującą poszczególne poziomy samorządu terytorialnego w danym państwie członkowskim (w Polsce: województwa, powiaty, gminy, itd.). Gminy nazywane są również w rozprawie „poziomem lokalnym”.

⁴ Stosunkowo niedawno zagadnienie europeizacji zaczęto wiązać ze szczeblem miast. Pierwotnie było ono szeroko rozważane w odniesieniu do państw członkowskich oraz regionów UE.

i zarazem jako obszarów, w których kumulują się specyficzne problemy rozwojowe – stały u podstaw decyzji Komisji Europejskiej o włączeniu polityki miejskiej do głównego nurtu polityki spójności w latach 2007-2013”⁵.

Podsumowując, miasta są obecnie ośrodkami rozwoju – ta oczywista konstatacja jest traktowana jako jeden z aksjomatów obowiązującej polityki UE i jej państw członkowskich. Dlatego też problematyka miejska ma swoje ustalone miejsce w Strategii Lizbońskiej, a także w poszczególnych obszarach polityki unijnej i w strategiach rozwoju państw członkowskich.

Większość badań z zakresu europeizacji dotyczy szczebla władz centralnych i regionalnych państw członkowskich, podczas gdy stosunkowo niewiele analiz koncentruje się na poziomie subregionalnym. Oczywiście europeizację na szczeblu miast można i należy traktować jako jeden z obszarów europeizacji struktur wewnętrznych państw członkowskich. Jednakże wielu obserwatorów z dziedziny socjologii, planowania przestrzennego, nauk o zarządzaniu i nauk politycznych, zgadzając się z powyższym stwierdzeniem, podkreśla jednocześnie elementy odróżniające miasta od innych terytorialnych szczebli zarządzania i organizacji. Dlatego też stworzenie teoretycznego modelu europeizacji na szczeblu miast, a następnie jego weryfikacja praktyczna wydają się szczególnie uzasadnione z punktu widzenia wartości poznawczych. Niniejsza dysertacja mieści się w nurcie badawczym dotyczącym tego zagadnienia.

Problematyka europeizacji władz miast polskich jest szczególnie istotna teraz, gdy nasz kraj znajduje się na początku nowego okresu finansowania polityki strukturalnej UE, a także w kontekście doświadczeń wynikających z pięcioletniego już członkostwa w strukturach Wspólnoty. Miasta powinny być świadome korzyści będących wynikiem funkcjonowania w strukturach WE, a jednocześnie muszą dysponować narzędziami, umożliwiającymi wykorzystanie sprzyjających okoliczności pojawiających się w ich otoczeniu. UE stwarza władzom miejskim możliwość aktywnego włączenia się w proces integracji europejskiej, wpływania na kształt rozwiązań legislacyjnych, uzyskania dodatkowych środków finansowych, transfer wiedzy i informacji, itp. To jednak, w jakim stopniu władze miejskie skorzystają z tych szans, zależy w bardzo dużej mierze od nich samych, od ich aktywności na szczeblu krajowym i wspólnotowym.

⁵ Wypowiedź komisarza ds. Polityki Regionalnej UE, Danuty Hübner, zamieszczona w dzienniku „Rzeczpospolita” w dniu 22.06.2006

Podstawowe pojęcia

Z punktu widzenia zakresu pracy kluczowe są trzy pojęcia:

- **samorząd miasta / miejski** – organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań (Niewiarowski Z., Szreniawski J., 1991). Podmiot samorządu miejskiego tworzy społeczność zamieszkała na obszarze miasta⁶ i zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, będący organizacją wyodrębnioną w strukturze państwowej. Zaś przedmiotem działalności samorządu miejskiego jest wykonywanie zadań publicznych. Dla uproszczenia w pracy nie uwzględniono różnych rozwiązań organizacji samorządu terytorialnego w państwach członkowskich UE⁷. Ponadto w pracy poprzez szczebel lokalny i gminny państw członkowskich UE rozumie się także miasta.
- **władze miejskie (WM)** – wyłonione w drodze wyborów kolegialne organy terytorialnego (miejskiego) związku samorządowego, wykonujące administrację państwową i ustawowo wyposażone w zestaw instrumentów ekonomicznych, prawnych i administracyjnych. Forma władzy lokalnej, stanowiąca jedno z podstawowych ogniw zarządzania krajem⁸.

⁶ Najstarsza i zarazem najbardziej powszechna definicja miasta oparta jest na arbitralnej decyzji władzy: *miastem jest miejscowość, której nadano odpowiednie prawa*. Słownik Języka Polskiego PWN (1989 r.) podaje, iż miasto to „skupisko ludności wyróżniające się głównie nierolniczymi funkcjami, znaczną wielkością obszaru i intensywnością zabudowy, podlegające odrębnej administracji”. Z punktu widzenia teorii systemów, miasto to terytorialny system społeczno-gospodarczy, który składa się z pięciu podsystemów: społecznego, funkcjonalnego, informacji i zarządzania, zagospodarowania i osadniczego (Ginsbert-Gebert A., 1992).

⁷ Samorząd terytorialny dzielony jest na samorząd lokalny (gminy, w tym miasta) oraz samorząd regionalny.

⁸ W Polsce sposób funkcjonowania władzy w miastach regulowany jest poprzez dwie ustawy:

1. ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. z późn. zm. Rozdział 3 ustawy reguluje kwestie związane z władzami gminy:

- Art. 2.2 „Gmina posiada osobowość prawną”
- Art. 11 a.1 „Organami gminy są: 1) rada gminy, 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta)”,
- Art. 11 a. 3. „Ileż w ustawie jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza oraz prezydenta miasta”,
- Art. 26. 1. „Organem wykonawczym gminy jest wójt” Art. 33. 1. „Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy”.

2. ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. z późn. zm. Rozdział 9 ustawy reguluje kwestie związane z funkcjonowaniem miast na prawach powiatu:

- Art. 91. „Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100.000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.”
- Art. 92. „1. Funkcje organów powiatu w miastach na prawach powiatu sprawuje:
 - 1) rada miasta,
 - 2) prezydent miasta.2. Miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie.

Dla uproszczenia termin „władze miejskie” stosowany jest w ujęciu generalnym i odnosi się do nich w sposób zbiorowy oraz do ich zagregowanych interesów politycznych, wyrażanych np. poprzez zorganizowane grupy interesów na szczeblu Unii Europejskiej.

- **europelizacja** - wielokierunkowy proces, podczas którego krajowa polityka, politykowanie i ustrój (na różnych szczeblach władzy) ulegają zmianom w wyniku kontaktów z systemem Unii Europejskiej. Istota europeizacji została szczegółowo zanalizowana w rozdziale pierwszym. Pojęcia „europeizacja władz miejskich” oraz „europeizacja na szczeblu miast” stosowane będą w pracy zamiennie⁹.

Cel i hipotezy badawcze

Analiza przedstawiona w rozprawie została podporządkowana dwóm założeniom. Po pierwsze, mając na uwadze przeprowadzone dotąd badania naukowe z zakresu europeizacji na szczeblu miast oraz ponad pięćdziesięcioletni proces integracji europejskiej, można przyjąć, że europeizacja władz miejskich jest zjawiskiem występującym w rzeczywistości społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Po drugie, samorząd miejski w Polsce legitymuje się wieloletnią historią współpracy/kontaktów ze strukturami wspólnotowymi. Rozważając proces europeizacji władz miejskich, musimy brać pod uwagę nie tylko okres stowarzyszenia i członkostwa we Wspólnocie, ale również wcześniejszą współpracę wynikającą np. z umów partnerskich lub bliźniaczych (pierwsze tego typu umowy władze miejskie podpisywały już w latach 60. ubiegłego wieku). Na tej podstawie można sformułować bardzo realną konstatację, że w Polsce od dawna zachodzi proces europeizacji władz miejskich. Dlatego rozprawa w części badawczej nie koncentruje się na udowodnieniu zaistnienia samego procesu europeizacji, ale na określeniu poziomu europeizacji władz miejskich oraz jego zróżnicowania.

Najważniejsze cele rozprawy to:

1. budowa i weryfikacja ogólnego modelu europeizacji na szczeblu miast (cel teoretyczny);
2. ustalenie poziomu europeizacji władz miejskich w Polsce i jego zróżnicowania (cel poznawczy).

3. Ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym.”

⁹ W pracy celowo nie używa się sformułowania „europeizacja miast”. Zastosowanie takiego wyrażenia miałoby charakter mylący, gdyż mogłoby sugerować, iż analizie podlegają wszystkie zmiany związane z procesem integracji europejskiej pojawiające się w mieście, postrzeganym jako jednostka podziału terytorialnego (np. zmiany w świadomości społecznej, zmiany w funkcjonowaniu przedsiębiorstw).

W pracy przyjęto następujące hipotezy:

Hipoteza 1: W procesie integracji europejskiej zaistniały czynniki/zjawiska, które przyspieszają proces europeizacji władz miejskich.

Hipoteza 2: Pomimo, że nie istnieje formalna wspólnotowa polityka miejska, UE wywiera wpływ na samorzady miejskie, wynikiem czego jest szereg zmian w ich polityce oraz strukturze administracji i sposobie zarządzania.

Hipoteza 3: Władze miast, posiadając dostęp do areny politycznej na szczeblu wspólnotowym, mogą wywierać wpływ (wspólnie z innymi podmiotami systemu instytucjonalnego UE) na zachodzący tam proces decyzyjny.

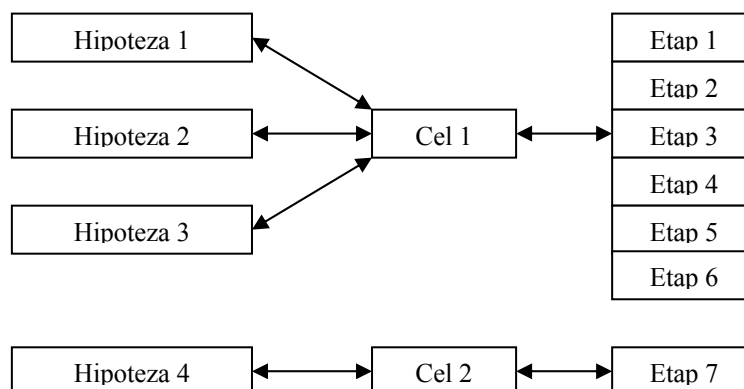
Hipoteza 4: Stopień europeizacji władz miejskich w Polsce zależy od trzech cech (strukturalnych) miasta: 1. wielkości miasta; 2. statusu miasta; 3. zamożności miasta. Zależność tę można opisać w następujący sposób: duże, zamożne miasta na prawach powiatu wykazują tendencję osiągania wyższego poziomu europeizacji niż małe i średnie, mniej zamożne gminy miejskie.

Dla zweryfikowania powyższych hipotez i osiągnięcia celów głównych zrealizowano następujące etapy pracy:

1. określenie pojęcia europeizacji, przedstawienie teoretycznej koncepcji europeizacji rozumianej jako wpływ UE na instytucje wewnętrzne państw członkowskich;
2. budowa modelu europeizacji na szczeblu miast;
3. identyfikacja czynników wpływających na przyspieszenie zachodzenia procesu europeizacji na szczeblu miast;
4. analiza instytucji europejskich pod kątem ich wpływu na funkcjonowanie władz miejskich;
5. analiza ścieżek dostępu władz miejskich do procesu decyzyjnego w UE oraz zorganizowanych form lobbingu;
6. analiza przesłanek, form i efektów europejskiej współpracy samorządów miejskich;
7. przeprowadzenie badań (opisowych i wyjaśniających) poziomu europeizacji władz miejskich w Polsce.

Powiązania pomiędzy wyznaczonymi celami głównymi pracy, przyjętymi hipotezami oraz założonymi etapami pracy przedstawia schemat nr 1.

Schemat nr 1: Powiązania pomiędzy celami, hipotezami i etapami pracy



Źródło: opracowanie własne

Źródła informacji i metody badawcze

W trakcie prowadzonych analiz korzystano z pierwotnych, jak i wtórnych źródeł informacji.

Informacje, które stanowiły podstawę do rozważań prowadzonych w teoretycznej części pracy, obejmują krajową i zagraniczną literaturę przedmiotu (książki i czasopisma, akty prawne i normatywne, opracowania analityczne i strategiczne oraz inne źródła) z dziedziny samorządu terytorialnego, integracji europejskiej, polityki wspólnotowej (w tym w szczególności polityki regionalnej), lobbingu europejskiego oraz współpracy zagranicznej samorządów miast. W literaturze polskiej temat europeizacji na szczeblu miast w zasadzie nie jest analizowany, a problematyka ta zazwyczaj sprowadzana jest do kwestii aktywności władz miejskich (WM) w zakresie współpracy zagranicznej lub też poziomu wykorzystania środków pomocowych UE. Jakkolwiek ww. kwestie są elementami problematyki europeizacji na szczeblu miast, brak jest podejścia kompleksowego do niniejszego zagadnienia. Nawet literatura obcojęzyczna nie jest jeszcze zbyt bogata w tym zakresie.

Realizacja przyjętych celów i weryfikacja postawionych hipotez wymagała również zebrania informacji empirycznych ze źródeł pierwotnych. Służyły temu ilościowe badania własne, prowadzone wśród polskich samorządów miejskich. Badanie miało zasięg ogólnopolski i wyczerpujący, tzn. objęte nim zostały wszystkie miasta w Polsce (gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu). Populację badaną tworzyło: 66 urzędów miast na prawach powiatu oraz 240 urzędów gmin miejskich, co stanowiło łącznie 306 jednostek podlegających analizie. Badania ilościowe trwały od maja do lipca 2008 roku. Ogólny poziom zwrotu ankiet wyniósł 23,53% (uzyskano 72 ankiety), co w przypadku badań prowadzonych metodą ankiety internetowej uznać można za wynik bardzo dobry. W przypadku miast na

prawach powiatu poziom zwrotu wyniósł 57,58%, natomiast w gminach miejskich 14,17%. Wyniki badań zostały przetworzone i poddane analizie przy wykorzystaniu arkusza kalkulacyjnego MS Excell. Wykorzystano statystyczne metody analizy struktury (miary średnie, zróżnicowania, asymetrii i koncentracji) oraz analizy współzależności zjawisk masowych (dwuseryjny punktowy współczynnik zbieżności dwóch cech).

Dodatkowo część badawcza rozprawy została uzupełniona o studium przypadku europeizacji władz miasta Poznania, oparte na analizie dokumentów strategicznych i programowych.

Zakres przedmiotowy, przestrzenny i czasowy rozprawy

Przedmiotem rozprawy jest problematyka kształtowania i wdrażania polityki wspólnotowej na szczeblu miast. Taki zakres rzeczowy pozwolił na dokładne rozpoznanie zjawiska europeizacji władz miejskich. Skoncentrowano się na trzech podstawowych zagadnieniach: 1. problematyce miejskiej w instytucjach wspólnotowych (rozumianych w myśl teorii nowego instytucjonalizmu jako zbiór podmiotów, zasady i normy w postaci przepisów prawa oraz praktyki i programy); 2. udziale władz miejskich w procesie decyzyjnym UE oraz 3. europejskiej współpracy samorządów miast.

Rozważania prowadzone w dysertacji dotyczą władz miejskich państw członkowskich Unii Europejskiej. Od tej reguły poczyniono dwa wyjątki:

- na potrzeby prowadzonego badania empirycznego zakres przestrzenny pracy ograniczono do gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu w Polsce;
- w zaprezentowanym w rozdziale szóstym studium przypadku, zakres przestrzenny pracy dotyczy samorządu miasta Poznania.

Zakres czasowy rozprawy jest zróżnicowany. W części teoretycznej odpowiada okresowi funkcjonowania Wspólnoty. Z kolei badanie empiryczne miało charakter przekrojowy, składało się z obserwacji prowadzonych w jednym momencie (maj – lipiec 2008 r.), jednakże w niektórych przypadkach udało się wyciągnąć wnioski dotyczące zmian zachodzących w czasie (badania dynamiczne). W badaniu poruszano zagadnienia dotyczące przeszłości oraz przyszłości – przyjęto dwuletni horyzont planowania.

Układ rozprawy

Praca ma charakter analityczno-empiryczny. Struktura rozprawy obejmuje wstęp, sześć rozdziałów oraz zakończenie i aneks. Treść i układ poszczególnych części

podporządkowane zostały realizacji wyznaczonych celów i weryfikacji postawionych hipotez badawczych.

W rozdziale pierwszym, *Pojęcie i teoretyczne podstawy procesu europeizacji*, uporządkowano różne sposoby zastosowania pojęcia i definiowania europeizacji, jakie pojawiły się w ostatnich kilkunastu latach. Szczegółowa analiza procesu europeizacji na poziomie państw członkowskich pozwala stwierdzić, że jest on procesem bardzo złożonym i wielokierunkowym, który można opisać za pomocą modelu, wywodzącego swoje podstawy z dorobku teorii nowego instytucjonalizmu (europeizacja wertykalna odgórna), teorii zarządzania wieloszczeblowego (europeizacja wertykalna oddolna), teorii transferu polityki (europeizacja horyzontalna) oraz współpracy sieciowej.

Rozdział drugi, *Proces europeizacji na szczeblu miast*, został poświęcony zaprezentowaniu funkcjonujących dotąd w literaturze przedmiotu modeli europeizacji WM, a także zdefiniowaniu przez autorkę pojęcia europeizacji na szczeblu miast. Rozważania zawarte w pierwszym i drugim rozdziale pozwoliły stworzyć nowy trójtorowy model europeizacji na szczeblu miast oraz określić przyczyny, które przyspieszyły proces europeizacji. W rezultacie potwierdzono pierwszą hipotezę oraz częściowo zrealizowano pierwszy cel pracy.

Rozdział trzeci, *Problematyka miejska w instytucjach wspólnotowych*, stanowi pierwszy etap weryfikacji nowego modelu europeizacji na szczeblu miast w kontekście europeizacji wertykalnej odgórnej. Zaprezentowano w nim proces rozwoju problematyki miejskiej we wszystkich typach instytucji wspólnotowych (podmiotach systemu instytucjonalnego, prawie wspólnotowym, polityce wspólnotowej oraz programach i inicjatywach), a tym samym zobrazowano ich znaczące oddziaływanie na szczebel miast w państwach członkowskich. W efekcie potwierdzono drugą hipotezę pracy.

Rozdział czwarty, *Udział władz miejskich w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, stanowi drugi etap weryfikacji nowego modelu europeizacji na szczeblu miast w kontekście europeizacji wertykalnej oddolnej. Wykazano, iż władze miejskie dysponują różnorodnymi kanałami dostępu do procesu decyzyjnego UE, przy czym sieci miast (stowarzyszenia, związki, itp.) na poziomie krajowym i międzynarodowym wydają się najbardziej popularnym i skutecznym instrumentem działania. W efekcie potwierdzono słuszność trzeciej hipotezy pracy.

W rozdziale piątym, *Europejska współpraca samorządów miast*, zakończono weryfikację nowego modelu europeizacji miast w kontekście europeizacji horyzontalnej, tym samym zrealizowano pierwszy cel rozprawy. Przedstawiono podstawy prawne, przesłanki

i formy współpracy międzyterytorialnej miast europejskich. Jest to najkrótsza część rozprawy z uwagi na fakt, że pewne elementy europeizacji horyzontalnej zostały już poruszone w rozdziale trzecim i czwartym. Podejście to uwarunkowane jest wcześniejszym spostrzeżeniem, iż europeizacja stanowi proces bardzo złożony i wielokierunkowy. Jednocześnie obserwowane są silne współzależności i oddziaływania poszczególnych typów europeizacji w taki sposób, że niekiedy trudno jest je traktować oddzielnie w złożonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i politycznej. Z drugiej strony oddzielne traktowanie pozwala na bardziej wnikliwą obserwację, a tym samym bardziej precyzyjne wnioski.

Rozdział szósty, *Poziom i zróżnicowanie poziomu europeizacji władz miejskich w Polsce*, ma charakter empiryczny. Prezentuje wyniki badań nad zjawiskiem europeizacji WM w Polsce, ukierunkowanych na cele opisowe i wyjaśniające. Badania te polegały na przeprowadzeniu ankiety internetowej w urzędach miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich. Ankieta dotyczyła: wpływu UE na politykę rozwojową miasta, zmian w strukturze organizacyjnej urzędu oraz w zakresie i sposobie realizacji inwestycji miejskich, a także aktywności politycznej WM na arenie wspólnotowej i krajowej. Na podstawie uzyskanych z ankiet wyników skonstruowano wskaźniki europeizacji (określono poziom europeizacji WM), a następnie, wykorzystując statystyczne metody analizy struktury zjawisk masowych, określono zróżnicowanie poziomu europeizacji WM w Polsce. W końcowym etapie uzyskane wyniki powiązano z wybranymi cechami strukturalnymi miast. W rezultacie potwierdzono czwartą hipotezę oraz zrealizowano drugi cel pracy. Badania empiryczne zostały uzupełnione o szczegółowe studium przypadku europeizacji Poznania, miasta, w którym bardzo widoczne są zmiany związane z wieloletnią historią kontaktów/współpracy WM z systemem instytucjonalnym Wspólnoty.

W rozdziale kończącym rozprawę zestawiono wnioski z części teoretycznej oraz empirycznej oraz podjęto próbę określenia pożądanych zmian na szczeblu centralnym i lokalnym w celu wzmocnienia pozycji polskich samorządów jako pełnoprawnych aktorów europejskich.

Aneks jest integralną częścią rozprawy i stanowi uzupełnienie treści zawartych w poszczególnych rozdziałach. Umieszczono w nim m.in.: listę urzędów miast, które wzięły udział w badaniu, ankietę „Miasta a Unia Europejska” oraz raport z badań przeprowadzonych na podstawie ww. ankiety.

Rozdział I: Pojęcie i teoretyczne podstawy procesu europeizacji

Język, którym posługuje się nauka determinuje postęp badawczy w każdej z jej dziedzin. Cokolwiek zbadamy czy dostrzeżemy jest natychmiast przekazywane za pośrednictwem języka, który niestety nie jest neutralnym narzędziem komunikowania się. W wielu przypadkach słowa, których używamy opisując zjawiska naukowe, są uwarunkowane kulturowo, a więc mogą tracić swoje znaczenie poza pewną szczególną grupą społeczną, organizacją czy terytorium, w obrębie którego zostały sformułowane. Kwestie te są szczególnie istotne dla procesu tworzenia pojęć¹⁰, gdyż wadliwość językowa przeszkadza w prawidłowym przekazywaniu informacji, prowadzi do nieporozumień i błędów w badaniach naukowych. Aby ustrzec się wadliwości w posługiwaniu się językiem należy definiować pojęcia (Hajduk Z., 2005), czyli w możliwie pełen sposób precyzować ich treść oraz objaśniać ich znaczenie.

Zgodnie z metodyką formułowania pojęć J. Gerringa (Buller J., Gamble A., 2002), każde z pojęć powinno składać się z trzech elementów. Pierwszym z elementów są cechy lub atrybuty, które odróżniają jedno pojęcie od innego. Drugim są zdarzenia, okoliczności lub zjawiska, które pojęcie opisuje. Trzecim elementem jest wspólna nazwa lub etykieta. Gerring sugeruje osiem kryteriów, które należy brać pod uwagę przy analizowaniu użyteczności każdego nowego pojęcia naukowego. Do kryteriów tych zalicza się (Buller J., Gamble A., 2002):

- rozpoznawalność – stopień dopasowania pojęcia do przyjętego zastosowania,
- pogłós – im bardziej chwytliwe pojęcie, tym lepsze,
- oszczędność – formalna definicja pojęcia powinna być maksymalnie zwięzła i prosta,
- spójność – stopień, w jakim cechy pojęcia i zjawiska je opisujące są logicznie ze sobą powiązane,
- ograniczenia zewnętrzne – określenie granic, poza którymi pojęcie nie powinno być stosowane,
- głębia – określa liczbę cech, które zostały zgrupowane w jednym pojęciu,
- użyteczność teoretyczna – pojęcie powinno pomagać w formułowaniu i rozwijaniu teorii,
- użyteczność znaczeniowa – pojęcie powinno nieść określoną wartość, wagę i treść.

¹⁰ Wyrażenie „pojęcie” jest myślowym odzwierciedleniem i całościowym ujęciem istotnych cech przedmiotów czy zjawisk; jest myślowym odpowiednikiem nazwy, natomiast definicja określa treść znaczeniową pojęcia (Słownik Języka Polskiego PWN, 1989).

Podsumowując, wg Gerringa użyteczność każdego nowego pojęcia zależy od stopnia spełniania przez nie ww. kryteriów.

Podobnie G. Sartori (Buller J., Gamble A, 2002) podkreśla, iż tworzenie każdego nowego pojęcia związane jest z przestrzeganiem pewnego zbioru zasad. Do zbioru dziesięciu zasad zalicza m.in.: konsekwencję; zwracanie szczególnej uwagi na określenie granic zastosowania pojęcia oraz pokazanie, czym odróżnia się ono od innych pojęć; unikanie synonimów; rozważenie wpływu, jaki będzie miało wprowadzenie nowego pojęcia na zaburzenie istniejącej semantyki. Powinnością każdego badacza jest przestrzeganie tych wszystkich zasad.

Należy również zwrócić uwagę, iż jak twierdzi J.P Taylor (Buller J., Gamble A, 2002) tworzenie w języku angielskim rzeczowników pochodzących od czasowników poprzez dodanie końcówki „izacja” (ang. „ization”) może skutkować efektem podwójnego znaczenia. Nowe pojęcie będzie oznaczało proces opisywany przez pierwotny czasownik, jak i stan końcowy, który jest wynikiem, kulminacją tego procesu. W takim znaczeniu europeizacja określałaby zarówno stan bycia takim jak Europa (lub UE), jak i proces, poprzez który jednostki terytorialne (państwa, regiony, miasta) są albo pod wpływem albo naśladują Europę (lub UE)¹¹.

1.1 Pojęcie europeizacji

Mając na względzie wyżej opisane uwagi metodologiczne należałoby zadać pytanie, dlaczego koniecznym jest wprowadzanie nowego pojęcia, jakim jest europeizacja? Lub też, czy istniejące pojęcia są już niewystarczające dla opisu zjawisk, którymi zajmuje się europeizacja? Pojęcie europeizacji można określić poprzez sposoby jego wykorzystania, dlatego też ta część rozdziału zostanie poświęcona właśnie temu zagadnieniu.

Pojęcie europeizacji, podobnie jak globalizacji, jest dobrym punktem wyjścia do wyjaśniania zmian, jakie zachodzą w polityce i społeczeństwie (Featherstone K., 2003). Mimo że europeizacja stała się w ostatnich latach kluczowym tematem w badaniach nad funkcjonowaniem UE, nie jest ona tak naprawdę pojęciem nowym. Raczej należałoby powiedzieć, iż jej znaczenie wzrosło z chwilą, gdy naukowcy starali się nadać jej bardziej precyzyjne znaczenie. W ostatnich latach badacze problematyki europeizacji podjęli próbę usystematyzowania sposobów wykorzystania tego pojęcia, co pozwala na lepsze, całościowe zrozumienie jego kluczowych cech (więcej informacji na ten temat – Aneks pkt 1, tabela 1-3).

¹¹ Ma to szczególne znaczenie, gdyż zwłaszcza w nauce język angielski jest językiem ogólnoswiatowy.

John P. Olsen (2002) wyróżnia pięć różnych sposobów wykorzystania pojęcia europeizacji, a mianowicie jako:

1. zmiana zewnętrznych granic terytorialnych UE,
2. rozwój instytucji zarządzania na szczeblu UE,
3. centralna infiltracja państwowego i sub-państwowego systemu zarządzania przez system UE,
4. projekt polityczny mający na celu stworzenie zunifikowanej i politycznie silnej Europy,
5. przenoszenie typowych dla Europy form politycznej organizacji i zarządzania poza terytorium tego kontynentu.

Jim Buller i Andrew Gamble (2002) zidentyfikowali pięć najczęściej spotykanych sposobów wykorzystania pojęcia europeizacji w pracach naukowych. Europeizacja jest wiązana z:

1. rozwojem instytucji zarządzania na szczeblu UE,
2. dokonaniem się politycznego zunifikowania Europy,
3. procesem, poprzez który krajowa polityka staje się coraz częściej przedmiotem polityki i decyzji podejmowanych na szczeblu UE,
4. tworzeniem „zasłony dymnej” dla zmian polityki krajowej,
5. eksportem europejskich form organizacji i zarządzania poza granice terytorialne Europy.

Kevin Featherstone (2003) podaje kolejne cztery sposoby interpretacji tego pojęcia:

1. adaptacja instytucjonalna,
2. adaptacja polityki i procesu politycznego,
3. proces historyczny,
4. trans-narodowa dyfuzja kulturalna.

Zainteresowanie problematyką europeizacji w literaturze z zakresu nauk społecznych wzrosło gwałtownie podczas ostatnich lat, o czym świadczyć może liczba artykułów poświęconych temu zagadnieniu (tabela nr 1)¹². Jedynie 4% ze wszystkich analizowanych artykułów zostało opublikowanych w latach 80., 23% w latach 1990-95, a aż 57% w latach 1999-2001 (Featherstone K., 2003). Można zauważyć, iż ww. wyniki są bezpośrednio skorelowane z postępującym procesem integracji europejskiej. Wraz ze wzrostem liczby państw członkowskich oraz rozszerzaniem się kompetencji UE, nasila się debata naukowa poświęcona europeizacji. Aż 50% analizowanych prac badawczych rozpatruje europeizację w kontekście polityki i procesu politycznego oraz stosunków zewnętrznych (tabela nr 2).

¹² Zapewne powołać by się można było na znacznie większą liczbę artykułów, gdyby posłużyć się definicjami stosowanymi przez innych autorów.

Równocześnie prawie 20% z przebadanych artykułów odnosiło się do europeizacji różnych szczebli władzy w państwach członkowskich UE, w tym szczebla lokalnego i miast (Featherstone K., 2003).

Tabela nr 1: Liczba artykułów akademickich odnoszących się do europeizacji¹³

Rok	Liczba artykułów	Rok	Liczba artykułów
1981- 1988	3	1995	3
1989	2	1996	5
1990	1	1997	6
1991	4	1998	7
1992	2	1999	20
1993	9	2000	24
1994	8	2001	22
Razem:			116

Źródło: Featherstone K., *The Politics of Europeanization, Oxford Scholarship Online Monographs*, 2003

Tabela nr 2: Przedmiot badań w artykułach dotyczących europeizacji w latach 1981-2001

Przedmiot zainteresowania	Udział w %	Przedmiot zainteresowania	Udział w %
Partie polityczne	4,2	Władze sub-państwowe	11,1
Proces historyczny	5,6	Dyfuzja kulturalna	12,5
Rząd centralny	8,3	Stosunki zewnętrzne	16,7
Organizacje pozarządowe	8,3	Polityka i proces polityczny	33,3

Źródło: Featherstone K., *The Politics of Europeanization, Oxford Scholarship Online Monographs*, 2003

Przytoczone powyżej podejścia do europeizacji stanowią syntezę badań naukowych nad tą koncepcją, prowadzonych w ciągu ostatnich kilku dekad. Wśród najbardziej znanych teoretyków europeizacji znajdują się m.in.: Bache I. (2000, 2003, 2004, 2006), Bomberg E. i Peterson J. (2000), Börzel T.A (1999, 2000, 2002, 2003:1, 2003:2), Buller J. i Gamble A. (2002), Cowles M.G., Caporoso J.A., Risse T. (2000), Featherstone K. (2003), Hix S. i Goetz K.H (2000), Howell K.E. (2004), Knill Ch. i Lehmkuhl D. (1999), Marshall A. (2004), Olsen J.P. (2001, 2005), Radaelli C.M (2000, 2004).

¹³ Liczba artykułów dotyczących europeizacji we wszystkich językach, dla każdego roku w Social Science Citation Index, informacje zaczerpnięte z bazy ISI Web of Science.

Zaprezentowane powyżej trzy reprezentatywne podejścia do europeizacji wykazują wiele elementów wspólnych (Olsen J.P., Buller J. i Gamble A., Featherstone K.). Możemy zauważyć, że:

1. europeizacja rozumiana jest głównie jako proces, czyli przebieg następujących po sobie zjawisk, pozostających między sobą w związku przyczynowym,
2. europeizacja stosowana jest zarówno w znaczeniu szerokim (ogólnym), odnoszącym się do całego kontynentu europejskiego, jak i w węższym, bezpośrednio powiązanim z funkcjonowaniem UE,
3. europeizacja rozważana jest w kontekście różnych poziomów władzy: instytucji UE, władz centralnych państw członkowskich, oraz władz szczebla samorządu terytorialnego, w tym regionów oraz miast.

Debata nad pojęciem europeizacji pozostaje nadal otwarta. Potencjał naukowy pojęcia prawdopodobnie nie został jeszcze w całości wykorzystany. Dla wielu europeizacja jest nadal „pełnym wyzwaniem i ekscytującym problemem” (Radaelli C., 2004), który wymaga kolejnych wielu badań naukowych nad jej istotą. Nawet, jeżeli europeizacja wymaga dalszego doprecyzowania warto ją nadal analizować, gdyż „jest zbyt wcześnie na to, aby z niej zrezygnować” (Olsen J.P., 2002). Co więcej, mówi się o potrzebie kontynuowania badań nad fenomenem europeizacji, gdyż „większość najlepszych, najbardziej innowacyjnych i odkrywczych prac w obszarze nauk politycznych jest realizowana obecnie przez naukowców w dziedzinie integracji europejskiej i europeizacji” (I.Bache 2006 za P.Mair 2004). To swoiste przesłanie naukowe jest szczególnie istotne dla tych obszarów europeizacji, które dotychczas zostały stosunkowo w nieznacznym stopniu przebadane. Warto więc kontynuować rozważania nad europeizacją na szczeblu miast, przyczyniając się tym samym, choć w niewielkim stopniu, do rozwoju nauki.

Mając na uwadze wszystkie dotychczas poczynione uwagi w pracy przyjęto, iż **europeizacja jest procesem wielokierunkowym, bezpośrednio i nierozzerwalnie powiązanim z funkcjonowaniem UE**. Ten sposób sformułowania pojęcia europeizacji zawiera w sobie zarówno wpływ instytucji UE na państwa członkowskie (na różnych poziomach władzy), jak i samo tworzenie tych instytucji. Tym założeniom podporządkowano dalsze części rozprawy.

1.2 Definicje europeizacji

Badania nad europeizacją zaowocowały różnego typu definicjami, które ujawniają wiele wspólnych założeń i konkluzji. Najczęściej europeizacja definiowana jest następująco:

- *rozwijający się proces reorientacji kierunku i kształtu polityki do stopnia, w którym polityczna i gospodarcza dynamika Wspólnoty stanie się częścią organizacyjnej logiki polityki narodowej i sposobu jej tworzenia (Ladrech, 1994),*
- *stopień, w jakim wymogi i różne dziedziny polityki wspólnotowej wpływają na określenie polityki, celów i agendy krajów członkowskich oraz stopień, w jakim zwyczaje UE, procedury i wartości administracyjne rzutują na, a następnie zostają wcielone w praktyki i zwyczaje administracyjne państw członkowskich (Bulmer i Bruch, 1998),*
- *proces 1. kreowania, 2. dyfuzji, 3. instytucjonalizowania, formalnych i nieformalnych zasad, procedur, paradygmatów polityki, stylów oraz wspólnych przekonań i norm, które najpierw są definiowane i wdrażane w proces polityczny UE, a następnie inkorporowane do logiki działania na arenie wewnętrznej danego kraju, jego struktur politycznych i polityki publicznej (Radaelli, 2000),*
- *pojawienie się i rozwój na szczeblu europejskim odmiennych struktur zarządzania, tzn. instytucji o charakterze politycznym, prawnym i społecznym, powiązanych z rozwiązywaniem problemów politycznych, które formalizują interakcje pomiędzy aktorami¹⁴ i sieciami, specjalizując się w tworzeniu autorytatywnych zasad europejskich (Caporaso, Green-Cowles i Risse, 2000),*
- *proces, poprzez który państwowe i sub-państwowe instytucje, aktorzy polityczni, a także obywatele dostosowują się i kształtują trajektorie integracji europejskiej, a w szczególności politykę europejską¹⁵ (Bomberg i Peterson, 2000),*
- *sytuacja, w której odmiennie formy zarządzania europejskiego wywołują transformację polityki krajowej (Buller i Gamble, 2002),*
- *proces, podczas którego krajowa polityka, sposób jej prowadzenia oraz ustroj ulegają zmianom w wyniku kontaktów z systemem UE (Bache, 2006).*

¹⁴ W pracy określenie „aktor” rozumiane jest jako uczestnik pewnego zdarzenia, procesu, sprawca pewnych sytuacji. Stąd też „aktor europejski” oznaczać będzie instytucję / organizację / osoby, które biorą udział w procesie integracji europejskiej, są aktywnymi uczestnikami zdarzeń na arenie wspólnotowej lub też wpływają na kształt UE.

¹⁵ W definicji Bomberga i Petersona znajdujemy nawiązanie do europeizacji na poziomie *sub-państwowych instytucji*. Stanowi to dobre podstawy do dalszych rozważań na temat pojęcia europeizacji na szczeblu miast.

Europeizacja jest konsekwencją procesu integracji europejskiej, a myśl przewodnia takiej definicji jest oczywista. Integracja europejska odnosi się do procesu konwergencji na szczeblu UE, podczas gdy europeizacja oznacza konsekwencje tego procesu. Podobnie relacje pomiędzy europeizacją i integracją europejską ujęła Schmidt (2001, za Howell K.E. 2004). Udowadnia ona, iż definicja integracji europejskiej zawiera w sobie budowanie i formułowanie polityki na szczeblu UE, włączając w to interakcje pomiędzy państwowymi (centralnymi) i sub-centralnymi aktorami. Natomiast europeizacja związana jest z wpływem, jaki polityka UE i proces jej formułowania, wywiera na struktury wewnętrzne kraju członkowskiego. Wpływ ten różni się zarówno pomiędzy krajami, jak i w granicach jednego kraju pomiędzy różnymi płaszczyznami życia społeczno – gospodarczego (np. sektorami polityki, podmiotami, instytucjami). Sytuacja ta zachodzi w efekcie odchyień w poziomie presji pochodzącej ze szczebla UE, oraz zróżnicowanej reakcji podmiotów i instytucji krajowych. Państwa członkowskie (każde na swój sposób) starają się aktywnie kształtować politykę Wspólnoty zgodnie ze swoimi narodowymi preferencjami, nie pozostając biernymi wobec procesów zachodzących na szczeblu UE.

Większość z przytoczonych powyżej definicji skupia się na instytucjonalnej adaptacji. Z czasem dostrzeżono jednak, że europeizacja nie jest ograniczona do zmian w strukturach politycznych i administracyjnych. „Również europejskie wartości i paradygmaty polityczne są w pewnym stopniu przyswajane na szczeblu krajowym, kształtując tożsamość i dysputy w danym państwie” (Olsen J.P., 2002). Obserwacja procesu rozwoju analiz naukowych poświęconych europeizacji pozwoliła na zidentyfikowanie dwóch generacji badań nad tym zagadnieniem (Dyson K. i Goetz K.H. za Bache I. 2003; tabela nr 3). Pierwsza generacja badań skupia się na bardziej formalnych i obserwowalnych konsekwencjach członkostwa w UE i wyjaśnia różnice w odniesieniu do stopnia dopasowania lub niedopasowania pomiędzy decyzjami UE, a krajowymi praktykami i preferencjami (Bache I., 2006). Druga generacja badań, będąca wynikiem szerszego „socjologicznego podejścia” w analizach naukowych dotyczących UE, zwraca większy nacisk na idee, wartości i tożsamość narodową, aniżeli na formalne zmiany w polityczno-administracyjnych strukturach państw członkowskich. Tym samym można zauważyć, iż druga generacja badań zapewnia szerszy kontekst europeizacji, wskazuje na jej wielokierunkowy charakter, podkreślając również wpływ europeizacji na kształtowanie się krajowego systemu wartości i przekonań. Europeizacja nie jest więc typowym procesem przymusowym, wywołanym poprzez relacje góra – dół (szczebel wspólnotowy – szczebel krajów członkowskich). Proces ten w dużym stopniu następuje również poprzez dobrowolną adaptację.

Tabela nr 3: Dwie generacje badań nad europeizacją wg Dyson K. i Goetz K.H.

Pierwsza generacja (lata 70.)	Druga generacja (lata 90.)
Perspektywa odgórna, wyjaśnianie zmian następujących wewnątrz krajów członkowskich UE poprzez presję płynącą z poziomu Wspólnoty	Podkreślanie bardziej kompleksowych interakcji (odgórnych, oddolnych, horyzontalnych)
Zakłada się niedopasowanie pomiędzy szczeblem UE i krajowym – szczególnie prawne, instytucjonalne i proceduralne	Większy nacisk na dynamiczny proces politycznego dopasowania (interesy, przekonania, wartości i idee)
Podkreśla się reaktywną i przymusową naturę adaptacji	Większy nacisk na dobrowolną adaptację poprzez transfer polityki i proces uczenia się
Koncentracja na kontekście politycznym i ustrojowym	Większy nacisk na politykę, np. tożsamość, partie i system partyjny, zachowanie elektoratu
Oczekiwana wzrastająca konwergencja pomiędzy krajami	Podkreśla się zróżnicowany wpływ UE na państwa członkowskie
Definiowanie europeizacji w kategoriach rzeczowych – skupienie się na efektach „stanu końcowego”	Podkreśla się wpływ europeizacji na krajowy proces zmian politycznych i instytucjonalnych

Źródło: Bache I., *Europeization: A Governance Approach*, Paper to be presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, March 27-29, 2003

1.3 Obszary europeizacji

Wyróżnia się trzy główne obszary, w obrębie których analizuje się najczęściej europeizację (Radaelli C. 2000, T.A. Börzel, 2003):

1. **polityka** (państwa)¹⁶ (ang. *policies*) – coraz więcej obszarów polityki wewnętrznej krajów członkowskich znajduje się w zasięgu procesu decyzyjnego UE (np. bardzo wysoki poziom zeuropeizowania polityki ochrony środowiska i polityki rolnej, spowodowany jest faktem, iż ponad 80% przepisów i regulacji w tych dziedzinach zapada na szczeblu wspólnotowym). Wdrażanie polityki europejskiej prowadzi do konkretnych zmian w polityce państw członkowskich (wpływa m.in. na styl polityczny, stosowane instrumenty, zbiór zasad), a także w jego systemie administracyjnym i prawnym,
2. **polityka** (prowadzenie polityki)¹⁷ (ang. *politics*) – w związku z tym, iż polityka państw członkowskich w coraz większym stopniu formułowana jest na szczeblu wspólnotowym, ma to swoje konsekwencje w krajowym procesie formułowania interesów społecznych,

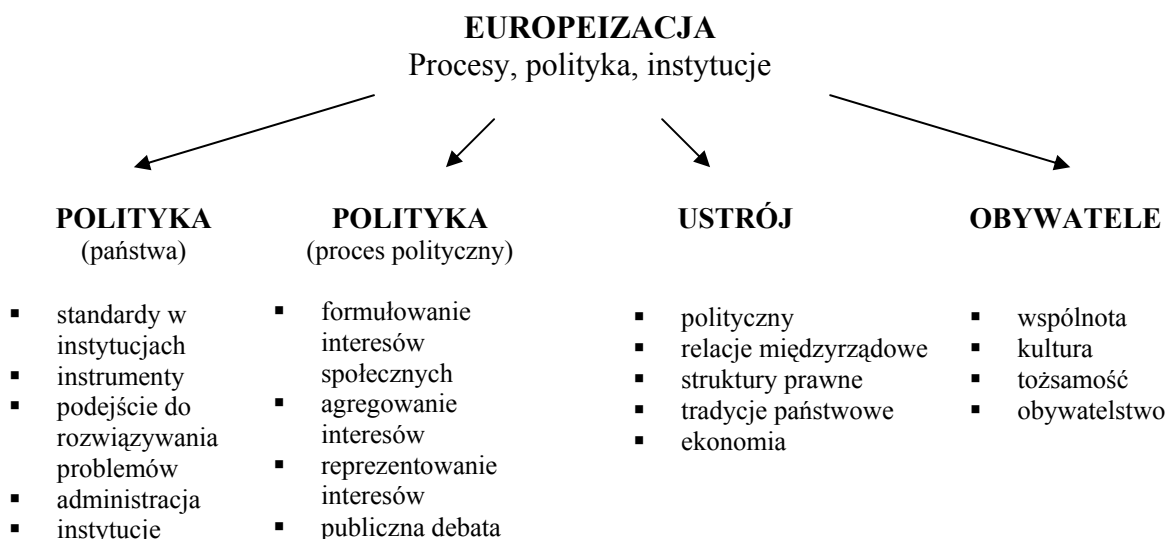
¹⁶ W języku polskim trudno jest dokonać rozróżnienia pomiędzy sformułowaniami wymienionymi w podpunkcie 1 i 2, dlatego też podane zostały w nawiasach angielskie odpowiedniki pojęć w celu uniknięcia niejasności. Przez pojęcie „polityka” rozumiemy: „1. działalność władzy państwowej, rządu w dziedzinach: społecznej, gospodarczej, kulturalnej, wojskowej i innych, dotycząca spraw wewnętrznych państwa lub stosunków z innymi krajami; 2. działalność grupy społecznej, partii, osoby mająca zwykle na celu zdobycie władzy państwowej; 3. cele i zadania takiej działalności, metody realizacji tych zadań” (Słownik Języka Polskiego, 1989).

¹⁷ Prowadzenie polityki (inaczej politykowanie) to „zajmowanie się polityką, uprawianie działalności politycznej, rozprawianie na tematy polityczne” (Słownik Języka Polskiego, 1989).

3. **ustrój** (ang. *polity*) – większość z badań nad europeizacją skupia się na analizie czy i w jakim stopniu procesy, polityka i instytucje UE wpływają na krajowy system interesów, relacje międzyrządowe, krajową administrację, struktury administracyjne, instytucje gospodarcze, itd.

Część badań wskazuje na dodatkowy czwarty istotny obszar europeizacji, który tworzą **obywatele lub inaczej ludność europejska** (Bomberg E. i Peterson J., 2000). Obszar ten zawiera kwestie wspólnoty, kultury, tożsamości i obywatelstwa. Innymi słowy próbuje się odpowiedzieć na pytania, jak tożsamość obywateli przystosowała się lub przeszła ewolucję, jeżeli w ogóle, w konsekwencji procesu integracji europejskiej. Należy jednak podkreślić, że podczas gdy dla celów analitycznych użyteczne jest dokonywanie rozróżnień pomiędzy owymi czterema obszarami zmian następującymi wewnątrz krajów członkowskich UE, rzeczywistość jest bardziej złożona. Wspólnotowa polityka, procesy i instytucje wpływają jednocześnie nie tylko na jeden, ale zazwyczaj na dwa lub więcej obszarów funkcjonowania państwa (Börzel T.A., 2003). Po raz kolejny znajduje więc uzasadnienie stwierdzenie, iż europeizacja jest procesem bardzo kompleksowym i wielokierunkowym (schemat nr 2).

Schemat nr 2: Obszary europeizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bomberg E. i Peterson J. (2000), Börzel T.A., Risse T., (2000), Radaelli C. (2000)

1.4 Typy europeizacji

W zależności od kierunku i zwrotu wektora wpływu instytucji UE na państwa członkowskie (na różnych poziomach władzy) wyróżnić możemy następujące typy europeizacji (Börzel T.A.; Dyson K. i Goetz K.H., 2002; Risse T., 2000; Radaelli C., 2000):

1. europeizacja wertykalna
 - europeizacja odgórna (ang. *download*),
 - europeizacja oddolna (ang. *upload*),
2. europeizacja horyzontalna - poprzeczna (ang. *crossload*).

Każdy z ww. typów europeizacji opiera się na odmiennych podstawach teoretycznych, tym samym mechanizmy i efekty ich działania są również odmienne. Najczęściej znajdujemy odniesienia do europeizacji odgórnej, aczkolwiek panuje powszechny konsensus, iż europeizacja jest procesem przynajmniej dwutorowym (większość badaczy włącza europeizację horyzontalną w nurt europeizacji oddolnej). W pracy przyjęto założenie odrębności poszczególnych typów europeizacji przy jednoczesnym występowaniu pomiędzy nimi silnych powiązań. Takie podejście jest w pełni uzasadnione w przypadku rozważań teoretycznych nad istotą europeizacji, które są przedmiotem następnych punktów rozdziału.

1.4.1 Europeizacja wertykalna - odgórna

Najogólniej, pod pojęciem europeizacji odgórnej rozumiemy wpływ, jaki instytucje szczebla wspólnotowego (rozumiane szeroko jako zbiór nowych podmiotów, norm, zasad, praktyk), wywierają na politykę wewnętrzną, procesy polityczne i administrację w państwach członkowskich (na różnych szczeblach zarządzania administracji publicznej i samorządowej).

W definicji europeizacji odgórnej kluczową rolę odgrywa pojęcie instytucji. Pojęcie to wykorzystywane jest w wielu dziedzinach nauki. Dodatkowo potocznie używane jest w odniesieniu do „zakładu o charakterze publicznym zajmującym się określonym zakresem spraw, działającym w jakiejś dziedzinie” (Słownik Języka Polskiego, 1989), co w odniesieniu do rozważań nad europeizacją odgórną uznać można za wysoce mylące. Powstają w związku z tym problemy z jego definiowaniem, gdyż ma ono kilka nakładających się na siebie znaczeń¹⁸. Instytucja odmiennie rozumiana jest w prawie, naukach ekonomicznych i socjologicznych:

¹⁸ Niektóre z tych znaczeń odzwierciedlają wieloznaczność łacińskiego źródłosłowa pojęcia. Terminy *institutio*, *institutum*, mające związek z *institulo*, mogą bowiem oznaczać: urządzenie czegoś, zarządzanie czegoś, zaplanowanie przedsięwzięcia, pouczanie i naukę oraz tradycję, zwyczaj i nawyk (Encyklopedia Socjologii, 1998).

- Instytucją prawną nazywamy grupę wypowiedzi normatywnych, które stanowią pewną całość z punktu widzenia przedmiotu regulacji, jakim jest konkretny stosunek prawny. Niekiedy też miano instytucji prawnych jest wykorzystywane do opisywania zespołu działań, procedur np. instytucja interpelacji, apelacji (Gaweł T., Klimczok M., 2005).
- W ekonomii pojęcie instytucji definiowane jest odmiennie przez przedstawicieli nurtu starej i nowej ekonomii instytucjonalnej:
 - Naczelnym przedstawicielem starej ekonomii instytucjonalnej był T. Veblen, dla którego instytucje¹⁹ to reguły i zasady charakteryzujące się znaczną inercją, podlegające zmianom wolniej niż środowisko, a zwłaszcza technologia (Ratajczak M., 2005). Co prawda instytucje są względnie stabilne, ale nie wieczne, a zmiany instytucji są następstwem postępu społecznego. Instytucja jest więc sposobem myślenia i działania zawartym w zwyczajach pewnej grupy ludzi. Nie są one postrzegane jako ograniczenia, ale raczej jako narzucone formy działania, które umożliwiają podejmowanie decyzji o ich realizacji.
 - Jedną z ważniejszych definicji instytucji w duchu nowej ekonomii instytucjonalnej przytacza D.C. North²⁰. Po pierwsze, instytucje składają się z zestawu ograniczeń zachowań w postaci zasad i regulacji. Po drugie, są zestawem procedur, które służą do wykrywania odchyłeń od zasad i regulacji. Po trzecie, są zestawem moralnych i etycznych norm zachowań, które wskazują granice tworzenia i egzekwowania zasad i regulacji (Gaweł T., Klimczok M., 2005).
- Instytucje w ujęciu nauk socjologicznych to stosunkowo trwałe układy strukturalne i kulturowe, czyli pewne zorganizowane typy działalności, rozwijające się oddolnie albo specjalnie zaplanowane, zaspakajające pewne wyodrębnione potrzeby całej zbiorowości oraz poszczególnych jednostek w sposób uregulowany, podlegający kontroli społecznej i normom społecznym. Instytucje społeczne są pojmowane jako podstawowe elementy

¹⁹ W ujęciu T. Veblena system społeczno-ekonomiczny składa się z różnych instytucji, które można podzielić na użyteczne i nieużyteczne w zależności od osiąganych przez nie celów. Instytucje użyteczne powiązane są ze światem przemysłu, natomiast klasa próżniacza i jej świat interesu skupia instytucje nieużyteczne. Między tymi światami wykształciły się stosunki oparte głównie na instytucji prawnej własności środków produkcji (K. Sobiech, J. Wallusch, B. Woźniak w: Współczesne teorie ekonomiczne, 2005).

²⁰ Podstawowa typologia instytucji zaproponowana przez Northa dzieli instytucje na dwa rodzaje. Pierwszy z nich zawiera w sobie kodeksy postępowania, konwencje i normy zachowań, które pojawiają się podczas interakcji pomiędzy jednostkami i nazywane są instytucjami nieformalnymi. Drugi z nich to wszelkiego rodzaju normy prawne konstytucyjne, które są efektem działań organów tworzących prawo, przybierają one miano instytucji formalnych (Gaweł T., Klimczok M., 2005).

organizacji życia społecznego, zapewniające porządek społeczny (Encyklopedia Socjologii, 1998)²¹.

Przedstawione powyżej definicje instytucji wykazują pewne cechy wspólne. W prawie i ekonomii wskazuje się, że instytucje są normami, które wymagają określonych procedur ich egzekwowania. Jest to jednocześnie zbieżne z ujęciem socjologicznym, gdzie struktury społeczne są efektem działań ludzi prowadzących do powstania struktury normatywnej, czyli norm, reguł, wartości (Gawęł T., Klimczok M., 2005).

1.4.1.1 Teoretyczne podstawy europeizacji odgórnej

Koncepcja europeizacji odgórnej nawiązuje w swojej istocie do teorii nowego instytucjonalizmu. Ujmując rzecz najogólniej, podejście instytucjonalne kładzie szczególny nacisk na wielką rolę, jaką odgrywają instytucje w kształtowaniu i ograniczaniu zachowań aktorów. Przyjmuje się, iż zachowanie jednostki jest determinowane nie tyle przez wewnętrzne instynkty, ale w znacznej mierze wynika z całokształtu instytucji otaczających jednostkę (Leksykon polityki gospodarczej, 2005). Przy czym instytucje w tym podejściu ujmowane są bardzo szeroko, jako „wszystkie wymyślone przez człowieka, czyli zaprojektowane i nałożone na ludzkie zachowania zasady i reguły, które kontrolują, porządkują i czynią przewidywalnym (a przez to możliwym i produktywnym) świat społecznej interakcji” (Chmielewski P., 1995). Wyróżnić możemy trzy podstawowe nurty nowego instytucjonalizmu: racjonalny, socjologiczny i historyczny, które różnią się w kwestiach teoretycznych i metodologicznych, jednakże istnieje pomiędzy nimi konsensus, co do dwóch kwestii (Chmielewski P., 1995):

- instytucje kształtują politykę: reguły i standardy działających procedur, tworząc instytucje pozostawiają swój ślad na politycznych wynikach poprzez strukturalizację politycznego zachowania,

²¹ Termin instytucja w socjologii posiada trzy podstawowe znaczenia: (1) instytucja jako podstawa porządku społecznego (powtarzalne, utrwalone sposoby zachowania, wzorce, reguły, rytuały); (2) instytucja jako zorganizowany typ działalności podejmowanej w celu zaspokojenia potrzeb jednostki i zbiorowości (instytucje ekonomiczne, polityczne, rodziny i pokrewieństwa, wychowawcze i edukacyjne, itd.); (3) instytucje jako formy organizacji społecznej, które charakteryzują się wyraźnym i specyficznym porządkiem, a zwłaszcza mają za zadanie podporządkowanie zachowania ludzi szczególnym rygorom (Encyklopedia Socjologii, 1998). Współczesne podręczniki socjologii przytaczają kilka definicji instytucji. Wg P. Sztompka (2002) instytucja to *zbiór reguł związanych z określonym kontekstem społecznym, realizujący podobne, istotne społecznie funkcje*. Wg J.H. Tunera (1998) instytucje to *szczególny rodzaj struktury, której pozycje statusu społecznego zorganizowane są wokół problemów, które członkowie danego społeczeństwa uważają za najważniejsze, normy kierujące zachowaniami w obrębie tych pozycji są ogólne i dobrze znane członkom danego społeczeństwa, a osoby grające poszczególne role odczuwają imperatyw moralny, ponieważ owe normy nasycone są wartościami i przekonaniem na temat tego, co dobre, a co złe*. Wg N. Goodmana (1997) instytucje to *stosunkowo trwałe układy kulturowe i strukturalne, które rozwijają się albo zostają specjalnie zaplanowane w celu rozwiązania stale pojawiających się problemów społecznych*.

- kształt instytucji zależny jest od historii: mimo, iż inne czynniki mogą oddziaływać na ich formę, instytucje cechują się inercją oraz uosabiają historyczne trajektorie i „zależność od ścieżki” (ang. *path dependency*). Instytucje są zatem czynnikiem determinującym procesy historyczne, jak i zdeterminowanym przez te procesy.

Instytucjonalizm racjonalny skupia się na ograniczeniach, jakie są nakładane na aktorów przez formalne struktury organizacyjne. Tym samym przyjmuje, iż zachowanie aktorów na scenie politycznej jest kształtowane poprzez specyficzne normy i zasady, regulujące działanie owych struktur organizacyjnych (Bache I., 2006). Instytucjonalizm racjonalny zakorzeniony jest w „logice konsekwencji” (March J.G., Olsen J.P., 1989), która postrzega aktorów jako racjonalne, zorientowane na cele i zdeterminowane jednostki. Aktorzy angażują się w strategiczne interakcje używając swoich zasobów w celu maksymalizowania ich użyteczności na bazie danych, ustalonych i uregulowanych preferencji. Podążają ścieżką instrumentalnej racjonalności porównując koszty i korzyści zastosowania danej strategii, mając na względzie przewidywane zachowanie innych aktorów. W tym kontekście europeizacja jest głównie postrzegana jako tworząca się nowa struktura szans politycznych, która oferuje pewnym podmiotom dodatkowe zasoby w celu wywierania wpływu, jednocześnie znacznie ograniczając zdolność innych do osiągnięcia założonych przez nich celów²².

Instytucjonalizm socjologiczny podkreśla „logikę dopasowania” (March J.G., Olsen J.P., 1989), która zakłada, że aktorzy kierują się powszechnymi, wspólnymi przekonaniem na temat tego, co uznawane jest za właściwe, np. społecznie akceptowane zachowanie w danej strukturze. Te wspólne przekonania silnie wpływają na sposób, w jaki aktorzy definiują swoje cele i na to, co postrzegają jako racjonalne działanie. Aktorzy, raczej zamiast maksymalizować swoje subiektywne cele, dążą do wypełnienia społecznych oczekiwań w danej sytuacji. Hall i Taylor poczynili trzy podstawowe spostrzeżenia na temat instytucji w ujęciu socjologicznego instytucjonalizmu (Bache I., 2006):

1. definicja instytucji jest bardzo szeroka i obejmuje nie tylko formalne zasady i podmioty, ale i zasady postępowania społecznego, system symboli, itp.

²² Dla przykładu, teoretycy liberalnej współpracy międzyrządowej twierdzą, iż ograniczenia i szanse wynikające z procesu integracji europejskiej wzmacniają działania państwowych władz centralnych, ugruntowując ich autonomię względem innych aktorów krajowych. Z kolei neofunkcjoniści doszli do odmiennej konkluzji, twierdząc, iż europeizacja zapewnia aktorom społecznym i sub-państwowym dodatkowe zasoby w stosunku do władz państwowych.

Ponadto należy powiedzieć, iż europeizacja nie zapewnia przywilejów zawsze jednej i tej samej, wybranej grupie aktorów krajowych w stosunku do innych. W każdym z państw członkowskich mamy inne doświadczenia, np. dyrektywy dotyczące zrównania płac i równego traktowania kobiet i mężczyzn umocniły pozycję kobiet w Wielkiej Brytanii, a nie odniosły żadnego namacalnego efektu we Francji (Börzel T.A., 2000).

2. instytucje wywierają wpływ na preferencje i tożsamość obywateli,
3. instytucje są tworzone i rozwijane ponieważ ich działalność przyczynia się do społecznej sprawiedliwości.

Instytucjonalizm historyczny przyjmuje za podstawę wyjaśniania zachowań człowieka nie jednostkę, ale wyłącznie normy, instytucje i struktury (Chmielewski, P., 1995), które raz ustanowione mogą wpływać lub ograniczać zachowanie aktorów, którzy je ustanowili. W tym nurcie instytucjonalizmu kluczowe znaczenia ma owa „*path dependency*” – raz podjęta decyzja zamyka inne alternatywne ścieżki rozwoju polityki i sprawia, iż dana polityka prawdopodobnie zachowa swój kierunek rozwoju na bazie wcześniejszych doświadczeń (Bache I., 2006). Instytucje charakteryzują się rosnącą stopą zwrotu, do tego stopnia, iż te właśnie instytucje i polityka kreują zachęty dla aktorów w celu utrzymania obecnego ich stanu, adaptując je tylko stopniowo, w odpowiedzi na zmieniające się okoliczności (Pollack M.A., 2005).

Teoria nowego instytucjonalizmu stanowi szczególnie obiecujące podejście do analizowania procesu europeizacji odgórnej (Harmsen R., 2000). Wszystkie trzy nurty nowego instytucjonalizmu, mimo że mają odmienne założenia, wzajemnie się nie wykluczają. Co więcej, są w stanie podkreślić różne aspekty zmian wewnętrznych wywołanych przez UE w odniesieniu do polityki krajowej i struktur państw członkowskich. Zmiany w politycznych strukturach szans (instytucjonalizm racjonalny), przekształcanie wartości, tożsamości i struktur pojmowania (instytucjonalizm socjologiczny), jak i zależność lub wpływ głęboko zakorzenionych struktur wewnętrznych danego kraju (instytucjonalizm historyczny), są głównymi czynnikami, które odpowiadają za zróżnicowany wpływ polityki i norm UE na państwa członkowskie (Antalovsky E., Dangschaft J.S., Parkinson M., 2005). W związku z powyższym pojęcie jedności w różnorodności, które może być postrzegane jako definicja europeizacji, jednocześnie przywodzi na myśl rozważania na temat konstrukcji zjednoczonego obszaru politycznego Europy, przy zachowaniu odmiennych narodowych modeli polityczno-administracyjnych (Harmsen R., 2000).

1.4.1.2 Mechanizmy europeizacji odgórnej

Istnieje wiele mechanizmów, poprzez które UE może wpływać na państwa członkowskie, a więc, poprzez które dokonuje się proces europeizacji odgórnej. Te różne mechanizmy zmian wewnętrznych mogą zostać zgrupowane wokół teoretycznych podejść opisanych w poprzednim punkcie – głównie instytucjonalizmu racjonalnego i instytucjonalizmu socjologicznego. Mimo faktu, iż obydwa podejścia pozwalają na

sformułowanie różnych wniosków na temat tego, kiedy i jak UE wpływa na państwa członkowskie oraz zauważalnych efektów końcowych, łączą je dwa główne elementy wspólne (Börzel T.A., 2003):

- wpływ UE na państwa członkowskie jest zróżnicowany, zarówno pomiędzy państwami członkowskimi, jak i obszarami polityki,
- zróżnicowany wpływ UE wyjaśniany jest poprzez „dopasowanie” (ang. *goodness of fit*) pomiędzy polityką europejską, a polityką krajową, instytucjami i procesami z jednej strony, a funkcjonowaniem czynników ułatwiających (ang. *facilitating factors*), które filtrują (przekształcają) wpływ UE na arenie krajowej z drugiej strony.

W związku z powyższym, niezależnie od podejścia teoretycznego, wskazuje się na dwa niezbędne warunki zachodzenia zmian na szczeblu krajowym (T.A. Börzel i T. Risse, 2000). Po pierwsze, aby pojawiły się zmiany (europeizacja odgórna) muszą zachodzić jakieś utrudnienia, tzn. musi występować pewien stopień niedopasowania lub niezgodności pomiędzy polityką, procesami i instytucjami szczebla europejskiego z jednej strony, a polityką, procesami i instytucjami szczebla krajowego z drugiej²³. Stopień dopasowania lub niedopasowania decyduje o sile presji adaptacyjnej, która jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem zmian. Drugi warunek związany jest z występowaniem krajowych czynników ułatwiających (w formie np. podmiotów, instytucji) reagujących na presję adaptacyjną.

Z teoretycznego punktu widzenia możemy mówić o dwóch poglądach na takie definiowanie mechanizmu europeizacji (T.A. Börzel i T. Risse, 2000):

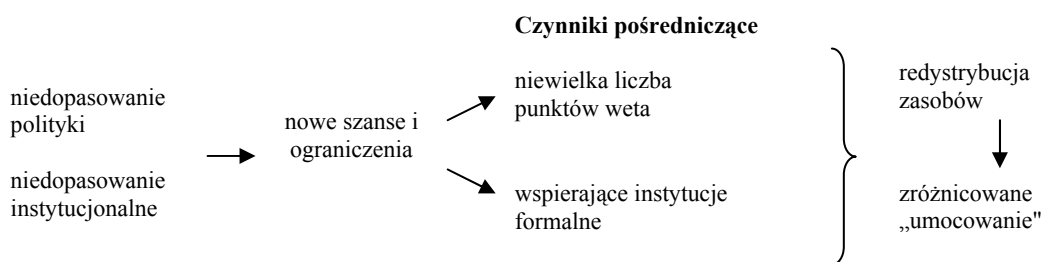
- **Pogląd racjonalnego instytucjonalizmu** zakłada, iż niedopasowanie pomiędzy europejskim a krajowymi procesami, polityką i instytucjami dostarcza społecznym i/lub politycznym aktorom nowych szans lub ograniczeń związanych z realizacją ich interesów. To czy zmiany na arenie politycznej doprowadzą do redystrybucji władzy w danym kraju zależy od zdolności aktorów do wykorzystywania pojawiających się szans i unikania ograniczeń i nakazów. W tym przypadku mamy do czynienia z dwoma czynnikami pośredniczącymi, wywierającymi odmienny wpływ na ww. zdolności (predyspozycje) aktorów:

²³ Generalnie można mówić o: 1. „niedopasowaniu polityki” (ang. *policy misfit*), które odnosi się do wyzwań, jakie stają przed krajowymi celami politycznymi, standardami regulacyjnymi lub instrumentami wykorzystywanymi do osiągania celów politycznych (niedopasowanie polityki generuje głównie koszty adaptacyjne dla szczebla krajowego); oraz 2. „niedopasowaniu instytucjonalnym” (ang. *institutional misfit*), które oznacza wyzwania dla krajowych zasad, procedur lub przekonań z nimi powiązanych (Börzel T.A., 2003).

- funkcjonowanie wielostronnych punktów weta (ang. *multiple veto points*) w strukturze instytucjonalnej danego kraju może ułatwić aktorom z odmiennymi interesami unikanie ograniczeń i nakazów, a tym samym efektywnie stawiać opór a nawet powstrzymać proces zmian,
- funkcjonowanie instytucji formalnych (ang. *formal institutions*) może zapewnić aktorom zasoby materialne i ideologiczne ułatwiające wykorzystanie szans, a tym samym wspieranie procesu zmian w kraju²⁴.

Występowanie ww. czynników pośredniczących decyduje o tym, czy niedopasowanie polityki i instytucji doprowadzi do zmian (procesów, polityki, instytucji) na arenie wewnętrznej poprzez odmienne od dotychczasowego umocowanie podmiotów, wynikłe z redystrybucji zasobów na szczeblu krajowym (schemat nr 3).

Schemat nr 3: Wpływ UE na państwa członkowskie rozumiany jako proces redystrybucji zasobów



Źródło: Börzel T.A., *How the European Union interacts with its Member States*, 93 Reihe Politikwissenschaft, November 2003

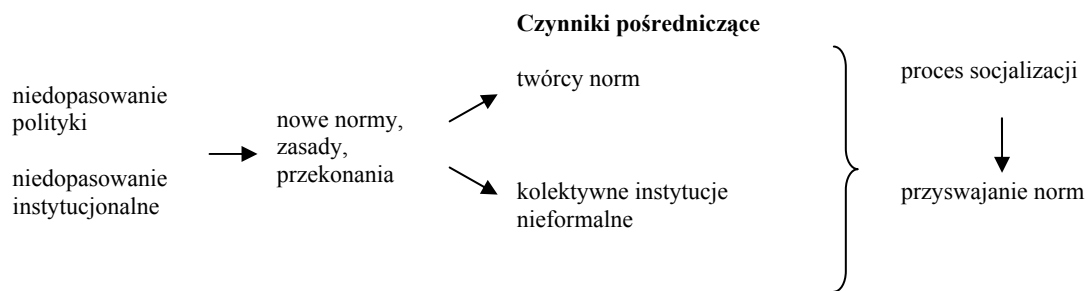
- **Pogląd socjologicznego instytucjonalizmu** zakłada, iż polityka europejska, normy i wspólne przekonania z nimi powiązane wywierają presję adaptacyjną na procesy krajowe, ponieważ nie współgrają one dobrze z krajowymi normami i przekonaniami. Europeizacja jest rozumiana jako pojawienie się nowych zasad, norm, praktyk, sposobów pojmowania, które państwa członkowskie muszą inkorporować do swoich wewnętrznych struktur. Wyróżnić możemy dwa czynniki pośredniczące, wpływające na stopień, w którym owo niedopasowanie znajdzie wyraz w przyjęciu nowych norm i w powstawaniu nowych tożsamości:

²⁴ Dla przykładu: bezpośrednie kontakty z decydentami na szczeblu UE umożliwiają władzom sub-państwowym pominąć rząd centralny w procesie tworzenia polityki europejskiej. Ale wiele władz sub-państwowych nie ma wystarczających zasobów (ludzkich, finansowych, itd.), aby być stale aktywnym na szczeblu UE, a tym samym wykorzystywać nowe, pojawiające się szanse. Funkcjonowanie owych instytucji formalnych umożliwia im wywieranie wpływu mimo wspomnianych ograniczeń.

- przedstawiciele zmian (ang. *change agents*) lub twórcy norm (ang. *norm entrepreneurs*) mobilizujący i przekonujący innych aktorów do przeformułowania swoich interesów i tożsamości, a tym samym angażujący ich w proces społecznego uczenia się²⁵,
- kultura polityczna i inne nieformalne instytucje przyczyniające się do budowania konsensusu i dzielenia kosztów. Nieformalne instytucje związane są kolektywnym pojmowaniem właściwego zachowania, które to silnie wpływa na sposoby, w jakie krajowi aktorzy reagują na presję europeizacji.

Podsumowując, socjologiczny instytucjonalizm wskazuje na to, iż europeizacja prowadzi do zmian na arenie wewnętrznej poprzez socjalizację i proces kolektywnego uczenia się, znajdujący wyraz w przyswajaniu norm i rozwoju tożsamości (schemat nr 4).

Schemat nr 4: Wpływ UE na państwa członkowskie rozumiany jako proces socjalizacji



Źródło: Börzel T.A., *How the European Union interacts with its Member States*, 93 Reihe Politikwissenschaft, November 2003

1.4.1.3 Efekty europeizacji odgórnej

Można wymienić pięć odmiennych efektów europeizacji odgórnej (Börzel T.A., 2003):

- **inercja**: odnosi się do braku zmian, nie będącego jednak wynikiem wysokiego stopnia dopasowania pomiędzy europejską a krajową polityką, instytucjami i procesami. Kraje członkowskie opierają się z różnych powodów koniecznym zmianom, związanym

²⁵ Wyróżniamy dwa typy przedstawicieli zmian. Pierwszy typ to ang. *epistemic communities*, które są sieciami aktorów posiadających autorytatywne prawo do wiedzy i znajomości programu norm. Uzasadniają oni nowe normy i idee poprzez wiedzę naukową. Drugi typ to ang. *advocacy / principled issue networks*, sieci aktorów powiązane raczej wspólnymi przekonaniem i wartościami niż wiedzą; odwołują się oni do kolektywnych norm i tożsamości w procesie przekonywania innych do przemyślenia własnych celów i preferencji.

z zastosowaniem wspólnotowego prawa. Sytuacja taka często prowadzi do zastosowania przez Wspólnotę konkretnych środków mających na celu wzrost presji adaptacyjnej,

- **opór wobec zmian** może spowodować paradoksalnie efekt wzrostu stopnia niedopasowania pomiędzy szczeblem wspólnotowym i krajowym²⁶,
- **absorpcja**: państwa członkowskie inkorporują politykę i idee wspólnotowe do rozwiązań krajowych oraz dostosowują swoje instytucje bez znaczącego modyfikowania funkcjonujących procesów, polityki, struktur i logiki politycznego zachowania. Stopień zmian na szczeblu krajowym jest bardzo niewielki,
- **akomodacja / przystosowanie**: państwa członkowskie reagują na presję pochodzącą ze szczebla UE poprzez proces adaptacji istniejących procesów, polityki i instytucji bez zmiany ich zasadniczych cech. Stopień zmian na szczeblu krajowym jest skromny,
- **transformacja**: kraje członkowskie zastępują istniejące procesy, politykę i instytucje nowymi, zdecydowanie odmiennymi lub zmieniają istniejące procesy, politykę i instytucje w stopniu, który przekształca ich zasadnicze cechy. Stopień zmian na szczeblu krajowym jest wysoki i ma wpływ na fundamenty systemu politycznego oraz struktury gospodarcze i społeczne.

Generalnie można powiedzieć, iż im mniejszy jest poziom niedopasowania pomiędzy szczeblem wspólnotowym a krajowym, tym mniejsza występuje presja adaptacyjna, a tym samym mniejszy jest poziom zmian w danym państwie członkowskim, co jest całkiem logiczne.

Wielokrotnie wskazuje się na wysoce zróżnicowany wpływ europeizacji wertykalnej – odgórnej na politykę krajową państw członkowskich. Kontrasty zauważalne są nie tylko pomiędzy państwami, ale i w ramach tych samych państw na różnych poziomach administracji (centralnej, regionalnej i lokalnej, w tym miast) lub pomiędzy różnymi obszarami polityki. Zróżnicowana reakcja wynika z dwóch kwestii. Po pierwsze, tworzenie instytucji i polityki wspólnotowej jest nierównomierne w poszczególnych sektorach i płaszczyznach życia społeczno – gospodarczego. Dlatego presja adaptacyjna wywierana z tego szczebla na państwa (i instytucje) jest również zróżnicowana. Co więcej, presja adaptacyjna, która opiera się o precyzyjne prawne podstawy i konkretne rozwiązania

²⁶ Dla przykładu, Włochy nie tylko opierały się wprowadzeniu koniecznych zmian mających na celu liberalizację krajowego rynku transportowego. Zamiast liberalizacji rząd włoski podniósł zakres interwencji (Börzel T.A., 2003).

administracyjne jest oczywiście silniejsza od tej, której podstawy są mniej precyzyjnie zdefiniowane. Po drugie, zróżnicowane reakcje wynikają z faktu, iż europejski system polityczny charakteryzuje się długą, silną i zróżnicowaną historią instytucjonalną, z różnymi trajektoriami powstawania państw i narodów, zasobami oraz możliwościami. Niektóre instytucje są dumne ze swoich osiągnięć historycznych i zrobią wszystko, aby je ochronić, inne natomiast są chętne do wyjścia poza ograniczenia przeszłości. W rezultacie głębokie przenikanie rozwiązań wspólnotowych do instytucji krajowych odbywa się tylko w pewnych obszarach, podczas gdy istnieją również dziedziny, w których mamy do czynienia z stałym i skutecznym oporem wobec zmian. Zjawisko to nawiązuje bezpośrednio do teorii instytucjonalizmu historycznego i często określane jest jako „europeizacja w barwach narodowych”. Można powiedzieć, iż zmiany zachodzące na szczeblu instytucji krajowych są odzwierciedleniem presji pochodzącej ze szczebla UE, jak i krajowej motywacji oraz predyspozycji do adaptacji. Sygnały płynące ze szczebla wspólnotowego są interpretowane i modyfikowane poprzez krajowe tradycje, instytucje, tożsamość i zasoby w sposób, który ogranicza stopień konwergencji i ujednolicania.

1.4.2 Europeizacja wertykalna - oddolna

Najogólniej, pojęcie europeizacji oddolnej odnosi się do procesu powstawania instytucji wspólnotowych. Państwa członkowskie mogą aktywnie kształtować politykę UE, instytucje i procesy, do których muszą się następnie przystosować (Bomberg E. i Peterson J., 2000). Efektywna strategia maksymalizowania zysków i minimalizowania kosztów związanych z polityką UE polega na przenoszeniu rozwiązań krajowych na szczebel wspólnotowy. Rezultaty takiego postępowania są wielorakie. Po pierwsze, przenoszenie rozwiązań krajowych na szczebel wspólnotowy redukuje konieczność dostosowywania rozwiązań prawnych i administracyjnych do wymogów UE. Im bardziej polityka wspólnotowa dopasowana jest do kontekstu krajowego, tym niższe są koszty adaptacyjne w procesie jej wdrażania. Po drugie, przenoszenie rozwiązań krajowych na szczebel wspólnotowy chroni krajowy system społeczno-gospodarczy. Odgórne nakładanie surowych standardów na niżej rozwinięte kraje członkowskie utrzymuje pozycję konkurencyjną gospodarki krajów członkowskich o wyższym poziomie rozwoju. Po trzecie, sytuacja ta umożliwia rządów państw członkowskich zajęcie się problemami, które dotyczą zakresu ich kompetencji, ale nie mogą być dalej efektywnie rozwiązywane na szczeblu krajowym (np. zorganizowana przestępczość, zanieczyszczenie środowiska, imigracja).

Każde z państw członkowskich ma podobnie silną motywację do przenoszenia rozwiązań krajowych na szczebel wspólnotowy. Jednak, ponieważ każde z państw ma odmienne rozwiązania instytucjonalne (społeczne, polityczne, gospodarcze), konkurują one między sobą na szczeblu UE o wprowadzanie takich regulacji wspólnotowych, które najlepiej odpowiadają ich interesom. Literatura wymienia dwie przyczyny owej konkurencji i konfliktu pomiędzy krajami: zróżnicowany poziom przepisów dotyczących sfery społeczno – gospodarczej²⁷ oraz odmienne typy struktur regulacyjnych²⁸ (Börzel T.A., 2003).

1.4.2.1 Teoretyczne podstawy europeizacji oddolnej

Zjawisko europeizacji oddolnej znajduje swoje odzwierciedlenie w koncepcjach teoretycznych związanych z uczestnictwem państw członkowskich (władz szczebla państwowego, regionalnego, lokalnego) w procesie integracji europejskiej²⁹. Teorie integracji europejskiej można podzielić na takie, które (Sapała M., 2003):

1. skupiają się na centralnym znaczeniu władz państwowych (państwowo-centriczne),
2. władzom ponadpaństwowym przyznają wiodącą rolę (ponadpaństwowe),
3. uwzględniają funkcjonowanie wielu równorzędnych szczebli zarządzania (zarządzanie wieloszczeblowe).

Ad. 1 Koncepcja państwowo-centriczna

Pierwsza grupa teorii zakłada dużą rolę i wzmocnienie władz państwowych w procesie integracji europejskiej. Przedstawiciele tego nurtu to głównie zwolennicy teorii współpracy międzyrządowej: S. Hoffmann i A. Moravcsik, którzy kładą nacisk na pierwiastek

²⁷ Państwa członkowskie o wysokim poziomie przepisów dotyczących sfery społeczno-gospodarczej mają na celu zharmonizowanie swoich surowych standardów na szczeblu UE. Chcą uzyskać korzystne warunki konkurencyjne dla swojego krajowego przemysłu oraz uniknąć środowiskowego i społecznego dumpingu krajów o niskim poziomie przepisów. Przepisy dotyczące ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska podwyższają koszty produkcji i mogą powodować niższy poziom konkurencyjności w odniesieniu do porównywalnych produktów innych krajów. Oczywiście próby państw wysoko zaawansowanych mające na celu kształtowanie polityki UE zgodnie z ich surowymi przepisami napotykały na duży opór państw niżej rozwiniętych. W związku z tym, iż podstawowym priorytetem państw opóźnionych w rozwoju przemysłu jest rozwój i wzrost gospodarczy, chcą one utrzymać swój niski poziom przepisów krajowych i sprzeciwiają się standardom wspólnotowym.

²⁸ Państwa członkowskie o wysokim poziomie przepisów próbują kształtować politykę UE zgodnie ze swoimi strukturami regulacyjnymi. W ten sposób mają nadzieję na zredukowanie kosztów przystosowawczych w procesie wdrażania polityki europejskiej. Inkorporowanie „obcych” elementów do stabilnej i historycznie uwarunkowanej struktury regulacyjnej może implikować znaczne koszty, materialne, jak i mentalne. Państwa członkowskie o niskim poziomie przepisów są skłonne do przeciwstawiania się przepisom UE, ponieważ nie dysponują odpowiednimi strukturami regulacyjnymi do ich wdrażania

²⁹ Teorie integracji europejskiej można stosować dla opisu procesu europeizacji oddolnej, gdyż europeizacja jest nierozdzielnie związana z procesem integracji europejskiej (por. 1.2).

konfederacyjny w procesie integracji, jak również na zjawisko kształtowania się narodowych preferencji.

Moravcisk uważa, iż teoria integracji nie może pominąć specyfiki i zróżnicowania narodowych preferencji, decydujących o stosunku poszczególnych krajów do integracji. Narodowe interesy tworzą się jako wynik działania różnych krajowych grup społecznych oraz politycznych (także władz sub-państwowych) i są artykułowane przez rząd krajowy wobec partnerów zewnętrznych w procesie negocjacji i współdziałania (Zielińska-Głębocka A., 1999). Główny twórca teorii – S. Hoffmann – przyznawał, iż w procesie integracji oprócz państw funkcjonują jeszcze inni aktorzy, jednakże to właśnie władza centralna ma prawo do arbitralnych decyzji. Proces tworzenia się polityk unijnych odbywa się więc pomiędzy państwami. Aktorzy sub-centralni włączani są do niego tylko jako wyborcy rządów państw, zaś aktorzy ponadpaństwowi realizują zadania powierzone im przez rządy (Sapała M., 2003).

Ad. 2 Koncepcja ponadpaństwowa

Odmienne podejście do problemu udziału państw członkowskich (władz szczebla centralnego, regionalnego, lokalnego) w procesie integracji europejskiej przedstawia koncepcja ponadpaństwowa. Do głównych przedstawicieli tego nurtu należą: E. Haas, L. Lindberg i D. Puchala. Wśród teorii mieszczących się w ramach koncepcji ponadpaństwowej duże znaczenie przypisuje się teorii neofunkcjonalnej. Neofunkcjoniści postrzegają państwo jako zespół interesów czy problemów, z których część posiada istotne znaczenie dla procesu integracji. Państwo utożsamiane jest z instytucją rządu, elitami politycznymi i grupami nacisku.

Szczególne znaczenie dla procesu integracji mają więc struktury instytucjonalne i transfer uprawnień decyzyjnych od rządów narodowych do instytucji ponadnarodowych. Proces integracji prowadzi do rozszerzenia kompetencji organów wspólnotowych, powstaje europejski system polityczny, w którym część decyzji podejmują ciała ponadnarodowe, a część władzy pozostaje w rękach rządów krajowych. Szczególne znaczenie ma kształtowanie się relacji między rządami narodowymi a organami wspólnotowymi, gdyż dochodzi tu do stałych interakcji (Zielińska-Głębocka A., 1999).

Motorem rozwoju integracji są elity, do których zaliczyć możemy członków partii politycznych, urzędników krajowych (na wszystkich szczeblach władzy, także miast), pracowników biurokracji europejskiej i grupy interesów, tworzone m.in. przez sektor gospodarczy. Elity i grupy interesów przenoszą swoją „lojalność” do nowego ośrodka ponadnarodowego podejmowania decyzji (Konopacki, St. 1998). W związku z powyższym

panuje przekonanie, iż w wyniku integracji europejskiej następuje erozja władzy centralnej w państwach i wzmocnienie struktur ponadpaństwowych. Szczebel ponadpaństwowy jest autonomiczny oraz ma zasoby i władzę większą niż państwa członkowskie. Instytucje ponadpaństwowe w poszukiwaniu wsparcia przeciw władzom państw, otwierają się na współpracę z szerokim wachlarzem aktorów, w tym z władzami sub-państwowymi. Wejście władz sub-państwowych na arenę polityczną postrzegane jest jako podważenie władzy państwowej, a wzmocnienie władzy ponadpaństwowej. Władze sub-państwowe mogą więc wchodzić w konflikt z władzą państwową, a ich sprzymierzeńcem są wówczas często instytucje ponadpaństwowe (Sapała M., 2003). Należy przy tym dodać, iż instytucje ponadpaństwowe kierują szereg zachęt do władz sub-państwowych, mających na celu wzmocnienie ich aktywności na szczeblu wspólnotowym.

Ad. 3 Koncepcja zarządzania wieloszczeblowego

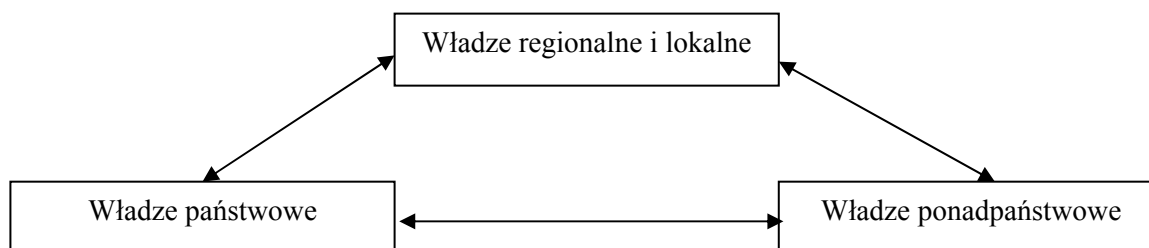
Koncepcja zarządzania wieloszczeblowego została zapoczątkowana przez G. Marksa oraz jego współpracowników i pierwotnie skupiała się na skutkach ubocznych, które pojawiają się w wyniku wzajemnych zależności pomiędzy władzami centralnymi państw członkowskich, a instytucjami szczebla europejskiego. Powodują one w bardziej lub mniej wyraźny sposób rozproszenie prawa do podejmowania decyzji, także na szczebel władz sub-państwowych, jednocześnie upoważniając je do angażowania się i wpływania na proces polityczny w UE (Jeffery Ch., 2000). Marks definiuje zarządzanie wieloszczeblowe jako „system ciągłych negocjacji pomiędzy władzami na różnych szczeblach – ponadpaństwowym, państwowym, regionalnym i lokalnym – jako rezultat szerokiego procesu tworzenia instytucji i realokacji decyzyjnej, które przeniosły pewne wcześniej scentralizowane funkcje państwa na poziom ponadpaństwowy, a inne na poziom lokalny / regionalny” (John P., 2000).

Koncepcja zarządzania wieloszczeblowego mówi o układzie decyzyjnym, w którym władze sub-państwowe nie potrzebują pośrednictwa władz państwowych, aby współpracować z instytucjami wspólnotowymi (Sapała M., 2003). Co więcej, model ten zakłada zmiany w europejskim systemie zarządzania bez przyjmowania, że znaczenie władz państwowych ulegnie zmniejszeniu. Ważnym założeniem modelu jest również to, że uczestnicy procesu są połączeni ze sobą na sposób sieci, które funkcjonują pomiędzy różnymi szczeblami władzy, natomiast współzależność i wymiana pomiędzy aktorami rządzi ich wzajemnymi relacjami (John P., 2000).

Zarządzanie wieloszczeblowe to zupełnie odmienny od dotychczasowego, hierarchicznego układu, sposób relacji pomiędzy trzema szczeblami władzy. Ten nowy sposób współpracy, umożliwiający włączenie się władz lokalnych (w tym miast) w proces decyzyjny, można opisać za pomocą modelu konsultacyjnego i partycypacyjnego (Ward S., Williams R., 1997):

- model konsultacyjny: wskazuje na istnienie trójstronnych relacji, gdzie władze ponadpaństwowe zaangażowane są w konsultacje zarówno ze szczeblem państwowym, jak i sub-państwowym. Władze sub-państwowe mogą wpływać na władze ponadpaństwowe albo za pośrednictwem szczebla państwowego albo poprzez ustanowienie kontaktów bezpośrednich (schemat nr 5),

Schemat nr 5: Zarządzanie wieloszczeblowe - model konsultacyjny

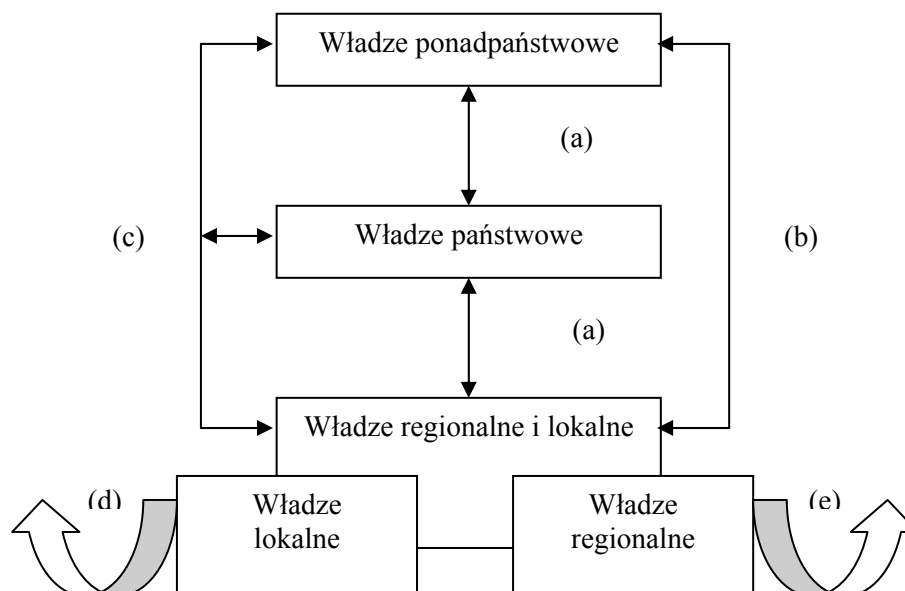


Źródło: Ward S., Williams R., *From Hierarchy to Networks? Sub-central Government and EU Urban Environment Policy*, Journal of Common Market Studies, Vol. 35, No. 3, September 1997

- model partycypacyjny: opisuje skomplikowaną sieć powiązań zwrotnych, charakteryzującą się silną pozycją władz sub-państwowych, które mogą zastosować aż pięć różnych dróg partycypacji (schemat nr 6):
 - a) władze sub-państwowe oddziałują na władze państwowe, a te z kolei wywierają wpływ na władze ponadpaństwowe,
 - b) władze sub-państwowe oddziałują bezpośrednio na władze ponadpaństwowe,
 - c) władze państwowe i władze sub-państwowe wspólnie wywierają wpływ na władze ponadpaństwowe,
 - d) grupa władz lokalnych oddziałuje na władze ponadpaństwowe poprzez własne stowarzyszenia,
 - e) grupa władz regionalnych oddziałuje na władze ponadpaństwowe poprzez własne stowarzyszenia.

Wzajemne kontakty oparte są o negocjacje, a cały układ ma charakter zinstytucjonalizowany. Narzędziem opisującym model zarządzania wieloszczeblowego jest współpraca sieciowa (ang. *policy networks*)³⁰.

Schemat nr 6: Zarządzanie wieloszczeblowe - model partycypacyjny



Źródło: Ward S., Williams R., *From Hierarchy to Networks? Sub-central Government and EU Urban Environment Policy*, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 35, No. 3, September 1997

1.4.2.2 Strategie europeizacji oddolnej

W zależności od swoich preferencji, jak i zdolności do podejmowania działania państwa członkowskie mogą obrać trzy strategie kształtowania instytucji wspólnotowych (Börzel T.A., 2002):

- **strategia aktywnego kształtowania** (ang. *pace-setting*) – współtworzenie polityki UE zgodne z wewnętrznymi preferencjami. W idealnym przypadku, rozwiązania krajowe są „eksportowane” na szczebel wspólnotowy, a następnie stopniowo adaptowane przez inne państwa członkowskie. Strategia ta implikuje minimalne koszty dla państwa, które zainicjowało zmiany i najczęściej stosowana jest przez wysoko gospodarczo rozwinięte państwa³¹. Państwa te rozwinęły surowe regulacje wewnętrzne i stawiają sobie za cel ich zharmonizowanie na szczeblu UE, poświęcając na to niezbędne zasoby. Stosowanie

³⁰ Współpraca sieciowa została szerzej opisana w pkt 1.5 z uwagi na fakt, iż jest narzędziem wyjaśniającym zarówno proces europeizacji oddolnej, jak i poprzecznej.

³¹ Dla przykładu Niemcy, Holandia, Dania, Austria, Szwecja i Finlandia wielokrotnie wpływały na kształt europejskiej polityki ochrony środowiska, zgodnie z ich krajowymi preferencjami i priorytetami.

strategii aktywnego kształtowania związane jest ze zdolnością do wypromowania własnych rozwiązań krajowych w procesie negocjacji europejskich, często wbrew opozycji innych państw członkowskich z odmiennymi preferencjami. Jednym ze sposobów forsowania preferencji krajowych w europejskim procesie politycznym jest oferowanie Komisji Europejskiej ekspertyz i informacji w procesie przygotowywania propozycji rozwiązań regulacyjnych. Innym sposobem jest zatrudnianie krajowych urzędników w Brukseli lub budowanie koalicji.

- **strategia stopowania** (ang. *foot-dragging*) – blokowanie lub przynajmniej opóźnianie prób innych państwa członkowskich podejmujących działania w celu przeniesienia ich wewnętrznych rozwiązań na poziom wspólnotowy. Mimo że strategia ta rzadko jest w stanie uchronić państwo członkowskie przed wdrożeniem nowych rozwiązań, to efektem jej zastosowania jest uzyskanie pewnej formy rekompensaty. Jednakże otrzymana rekompensata jest najczęściej niewystarczająca, aby pokryć koszty dostosowawcze. Państwa stosujące tę strategię należą zazwyczaj do grupy krajów charakteryzujących się niewielkim dopasowaniem do prawa wspólnotowego (są to najczęściej słabiej rozwinięte państwa). Znajdują się one w podwójnie niekorzystnej sytuacji. Ponieważ ich struktury regulacyjne są niżej rozwinięte nie dysponują one rozwiązaniami, które mogłyby przenosić na poziom wspólnotowy. Ale nawet, jeśli dysponowałyby takimi rozwiązaniami, zwykle nie posiadają wystarczających zasobów osobowych, finansowych, czy też technologicznych, aby aktywnie kształtować politykę wspólnotową. Niżej rozwinięte kraje starają się więc blokować lub opóźniać wdrażanie pewnych inicjatyw, mając nadzieję na okresowe zwolnienia z obowiązku stosowania nowych zasad, finansową rekompensatę lub ustępstwa w innych obszarach. Ich celem jest utrzymanie niskiego poziomu regulacji, aby „przeskoczyć” lukę rozwojową w stosunku do bardziej zaawansowanych krajów.
- **strategia zachowywania neutralności** (ang. *fence-sitting*) – strategia ambiwalentna, preferowana przez państwa znajdujące się na średnim poziomie rozwoju, nie mająca na celu ani aktywnego inicjowania polityki wspólnotowej, ani blokowania prób innych państw członkowskich w podejmowaniu tego typu działań. Najczęściej polega ona na tworzeniu taktycznych koalicji z jedną z grup stosujących którąś z dwóch poprzednich strategii. Państwa stosujące strategię neutralną nie obawiają się wysokich kosztów wdrażania nowych regulacji, ponieważ ich rozwiązania krajowe łatwo można do nich zaadaptować. Poza tym strategia ta może ułatwić osiągnięcie celów politycznych

(trudnych do uzyskania na szczeblu krajowym z uwagi na ograniczoną zdolność działania) poprzez „zrzucenie winy” na Wspólnotę.

1.4.3 Europeizacja horyzontalna (poprzeczna)

Europeizację poprzeczną należy analizować w kontekście transferu polityki. Wyróżnić możemy dwa typy **transferu polityki**:

- transfer rozwiązań / polityki typu pierwszego (TP1), który dokonuje się albo poprzez politykę i programy UE, albo poprzez proces integracji europejskiej;
- transfer rozwiązań / polityki typu drugiego (TP2), który związany jest z procesem uczenia się od innych państw członkowskich i naśladowania lub korzystania z ich rozwiązań, najlepszych praktyk na zasadzie dobrowolnej współpracy, bez jakiegokolwiek pośrednictwa UE.

Takie rozróżnienie dostarcza niezbędnego parametru, który pozwala na uniknięcie zjawiska nadużycia pojęciowego. Zatem, jeżeli transfer polityki ma być postrzegany jako europeizacja, musi się dokonać poprzez instytucje UE, nawet, jeśli obejmuje to jedynie minimalny stopień zaangażowania UE. W takim ujęciu jedynie TP1 spełnia narzucone kryteria metodologiczne. Jednakże z uwagi na fakt, iż rozróżnienie tych dwóch form transferu polityki następuje dużo trudności, generalnie należy przyjąć, iż TP1 jest wyraźnym aspektem europeizacji horyzontalnej, a TP2 stopniem pośrednim (Howell K.E., 2004).

1.4.3.1 Teoretyczne podstawy europeizacji horyzontalnej

Transfer polityki w najszerszym znaczeniu odnosi się do „procesu, poprzez który wiedza na temat polityki, rozwiązań administracyjnych, instytucji, pomysłów, itp. jest wykorzystywana na przestrzeni czasu i w różnych miejscach w celu rozwijania polityki, instytucji, itp. gdziekolwiek indziej” (Bomberg E. i Peterson J., 2000). Zidentyfikowano siedem elementów, które mogą być przedmiotem transferu: 1. cele, struktury i zawartość; 2. instrumenty polityki; 3. struktury administracyjne; 4. instytucje; 5. ideologia; 6. pomysły, podejścia i koncepcje; oraz 7. negatywne lekcje (Bache I., 2000, za D. Dolowitz i D. Marsh). Z punktu widzenia swobody działania rozróżniamy dwa sposoby transferu polityki:

- **dobrowolny** - odnosi się do procesu, podczas którego decydenci swobodnie wybierają te obce praktyki lub politykę, które chcą zaadaptować na arenie wewnętrznej. Poprzez nieformalną lub bardziej zinstytucjonalizowaną wymianę doświadczeń władze analizują swoje wzajemne metody postępowania i naśladują najlepsze rozwiązania. Proces ten zazwyczaj jest rezultatem niezadowolenia z istniejących rozwiązań,

- **przymusowy**, w którym występuje:
 - transfer z wykorzystaniem przymusu bezpośredniego - gdy jedna organizacja (np. ponadnarodowa) zmusza inny podmiot do zastosowania konkretnej polityki lub praktyk, oraz
 - transfer z wykorzystaniem przymusu pośredniego – zachodzi w wyniku różnych czynników, jak np. zjawiska zewnętrzne, zmiana technologiczna, globalna presja gospodarcza i konsensus międzynarodowy.

Pośrednikami transferu polityki są tradycyjni, krajowi aktorzy: urzędnicy (na wszystkich szczeblach władzy), partie polityczne, eksperci, grupy interesów i instytucje ponadnarodowe (Bomberg E. i Peterson J., 2000). Podstawową cechą transferu polityki jest działanie o charakterze zamierzonym. Transfer polityki nie odbywa się przez przypadek, ale często jego rezultaty są niezamierzone (Bomberg E. i Peterson J., 2000).

1.4.3.2 Transfer polityki w UE

Transfer polityki w UE definiuje się jako „proces, poprzez który idee, polityka, rozwiązania administracyjne i instytucje w jednym politycznym układzie wpływają na rozwój polityki w innym politycznym układzie za pośrednictwem instytucjonalnego systemu UE” (Bulmer S. i Padgett S., 2004). Transfer polityki w UE zachodzi najczęściej z inicjatywy państw członkowskich i dokonuje się poprzez wymianę wiedzy pomiędzy władzami państwowymi na wszystkich szczeblach zarządzania (także miast). Władze te dzielą wspólne obawy i zainteresowania, co do sposobów rozwiązania pewnych problemów. W tym rozumieniu transfer polityki w UE ma charakter dobrowolny (bardzo rzadko przymusowy).

Wyróżnić można następujące sytuacje, w których ujawnia się transfer polityki w UE:

- transfer polityki następuje wtedy, gdy władze (na różnych szczeblach) są niezadowolone z rezultatów, jakie osiągnęły przez funkcjonującą politykę, jest on częściowo odpowiedzią na frustrację wynikłą z niemożności uzgodnienia wspólnych środków polityki UE w pewnych dziedzinach,
- transfer polityki w UE jest zakorzeniony w proceduralnym niezadowoleniu z tradycyjnych metod podejmowania decyzji i tworzenia polityki w UE,
- transfer polityki uwzględnia konsensusu w zakresie subsydiarności jako właściwej i kierunkowej zasady działania UE. Transfer polityki jest zgodny z zasadą subsydiarności, przekazując podejmowanie decyzji z powrotem do państw członkowskich i niżej na szczebel najbliższy obywatelowi, czyli lokalny (miejski).

Podsumowując, w rozumieniu transferu polityki, europeizacja nie jest już prowadzona poprzez odległą, niewybieralną biurokrację europejską. Państwa członkowskie dzielą wspólne idee, uczą się od siebie i dobrowolnie decydują (lub nie) o zmianie swojej polityki. E. Bomberg i J. Peterson wskazują, iż „transfer polityki jest przedstawiany jako bardziej akceptowalne oblicze europeizacji (...) europeizacji, która dokonuje się ukradkiem” (Bomberg E. i Peterson J., 2000).

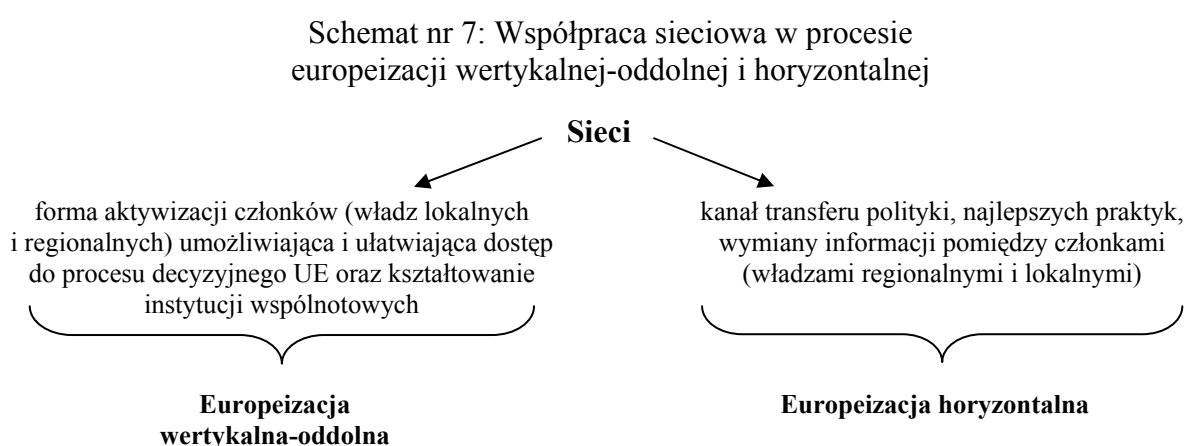
Najczęściej wykorzystywanymi narzędziami transferu polityki są: porozumienia na temat wspólnych celów lub standardów, do których krajowe polityki będą zmierzać; zinstytucjonalizowany przegląd członków i identyfikacja najlepszych praktyk, zgodnie z przyjętymi kryteriami; tworzenie rankingów narodowych polityki, zgodnie z wcześniej ustalonymi kryteriami. Transfer polityki w UE następuje najczęściej poprzez współpracę sieciową, podobnie jak europeizacja wertykalna-oddolna.

1.5 Współpraca sieciowa

Przyspieszenie i zmienność tak charakterystyczne dla naszych czasów wymagają istnienia innej niż dotychczas organizacji i struktury gospodarki, ponieważ już ani rynek, ani hierarchia nie zapewniają właściwej koordynacji (Jewtuchowicz A., 2005). Stąd relacje gospodarcze, społeczne i polityczne coraz częściej przybierają formę sieci. R. Domański i A. Marciniak (2003) definiują sieci jako „luźne struktury złożone z podmiotów, które pomnażają wartości i wprowadzają nowe materiały, innowacje technologiczne i nowe formy kooperacji. Głównymi podmiotami są przedsiębiorstwa przemysłowe, handlowe i transportowe, banki, instytuty badawczo-rozwojowe, **samorządy** gospodarcze i **terytorialne**, administracja rządowa”. Sieciom przypisuje się wiele zalet, wskazuje się na ich naturalną elastyczność i łatwość dostosowania do bieżących wymogów, które to cechy decydują o przetrwaniu w szybko zmieniającym się środowisku, poza tym sieci zwiększają różnorodność i jednocześnie pozwalają nad nią panować, rozkładając ryzyko na wielu parterów, zwiększają dostęp do technologii, umożliwiają zdobycie, transmisję, selekcję i kontrolę informacji (Jewtuchowicz A., 2005, za M. Castells). Dlatego sieci pojawiają się we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, a oparte na nich struktury osiągają lepsze wyniki.

Pojęcie współpracy sieciowej, w kontekście połączeń pomiędzy różnymi szczeblami i typami władzy oraz grupami interesu w Unii Europejskiej, obejmuje „wspólnotę, którą tworzą wzajemnie ze sobą powiązani aktorzy, mający wspólne interesy lub udziały w danym obszarze polityki UE” (Bomberg E., Peterson J., 2000). Aktorzy są bardzo różnorodni, należą

do nich podmioty: prywatne i publiczne, narodowe i ponadnarodowe, polityczne i administracyjne. Ważnym elementem, który spaja współpracę sieciową i umożliwia wspólne działanie różnym aktorom jest zależność od zasobów (ang. *resource dependency*). Żaden z aktorów współpracy sieciowej nie posiada wszystkich zasobów (np. środków finansowych, wiedzy eksperckiej), pozwalających na samodzielnie odniesienie sukcesu. Współpraca sieciowa pojawia się więc wtedy, gdy dotychczas niezależni aktorzy życia społeczno – gospodarczego decydują się działać razem dla realizacji wspólnego celu. Współpraca sieciowa jest użyteczną koncepcją, pomagającą zrozumieć mechanizm europeizacji oddolnej i poprzecznej (schemat nr 7).



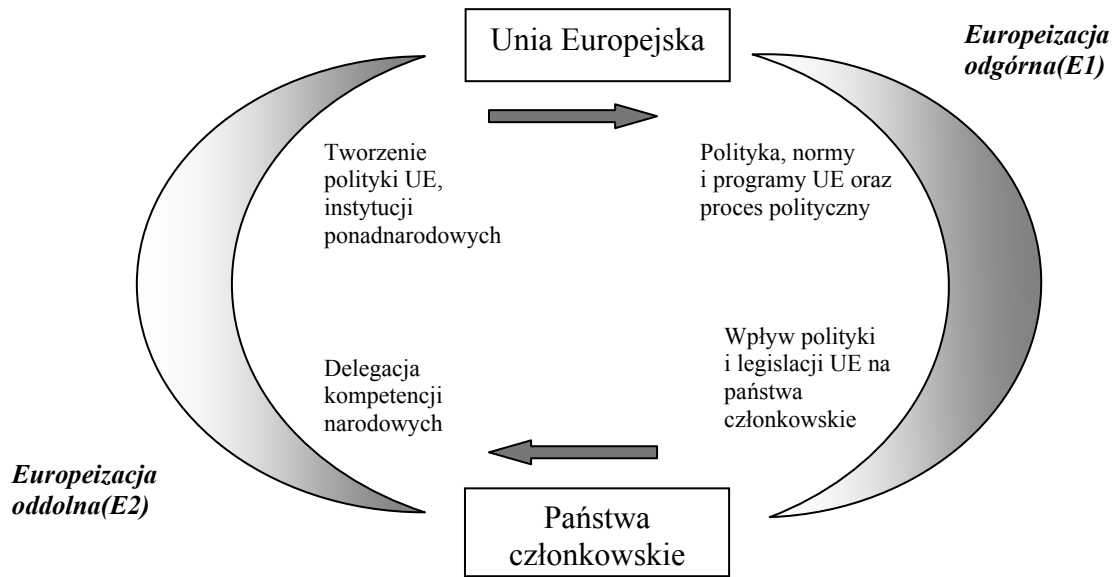
Źródło: opracowanie własne

Podsumowując, z punktu widzenia zagadnienia europeizacji można przyjąć, iż sieci najczęściej wykorzystywane są dla celów wywierania wpływu na instytucje wspólnotowe (działania lobbingsowe), lub też ułatwiają szeroko pojętą wymianę informacji i najlepszych praktyk.

1.6 Model europeizacji państw członkowskich UE

W literaturze przedmiotu europeizację najczęściej opisuje się jako proces dwutorowy, który „obejmuje aspekt oddolny i odgórny. Ten pierwszy aspekt podkreśla ewolucję instytucji wspólnotowych (pod wpływem państw członkowskich, przyp. autora), rozumianych jako zbiór nowych norm, zasad, praktyk, podczas gdy drugi aspekt odnosi się do wpływu, jaki wywierają te nowe instytucje na struktury polityczne i procesy w państwach członkowskich UE” (Börzel T.A., 2002). Dwutorowy model europeizacji przywoływany jest przez wielu badaczy (schemat nr 8).

Schemat nr 8: Dwutorowy model europeizacji na szczeblu państw członkowskich UE



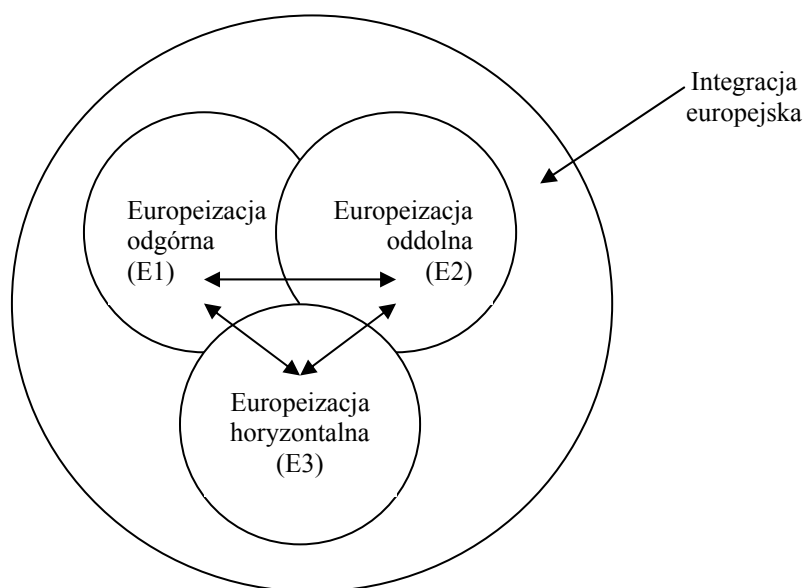
Źródło: Börzel T.A., *How the European Union interacts with its Member States*, 93 Reihe Politikwissenschaft, November 2003

Jednym ze sposobów wiązania europeizacji wertykalnej-odgórnej (E1) i europeizacji wertykalnej-oddolnej (E2) w zakresie stosunków pomiędzy krajami członkowskimi a UE jest skoncentrowanie się na roli, jaką odgrywają państwa na etapie tworzenia i wdrażania polityki UE (Börzel T.A., 2003). Z jednej strony państwa członkowskie poszukują dróg wpływania na politykę europejską w sposób, który odzwierciedla ich interesy i tradycje instytucjonalne. Z drugiej strony muszą dostosowywać swoje instytucje do kształtu polityki europejskiej. Należy podkreślić, iż przedstawiciele władz krajowych wszystkich szczebli pełnią kluczową rolę zarówno w formułowaniu, jak i wdrażaniu polityki europejskiej. Integracja europejska może być postrzegana jako „układ dwustronny” pomiędzy negocjacjami politycznymi na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Na szczeblu krajowym aktorzy wywierają nacisk na swoich reprezentantów, aby dążyć do realizacji polityki, która jest zgodna z ich interesami. Na szczeblu europejskim rządy państw członkowskich starają się przeforsować takie rozwiązania, które minimalizują presję wewnętrzną i związane z nią negatywne konsekwencje. Efektywną strategią maksymalizowania zysków i minimalizowania kosztów polityk europejskich jest „eksport” rozwiązań krajowych na szczebel wspólnotowy (E2). W ten sposób państwa członkowskie zmniejszają zakres prawnego i administracyjnego dopasowywania się do polityk europejskich (E1). Poziom sukcesu w zakresie E2 determinowany jest poziomem zmian związanym z E1. Jeżeli państwa członkowskie efektywnie angażują się w działania na arenie wspólnotowej, a ich krajowe rozwiązania

zostały włączone do polityki europejskiej, niedopasowanie pomiędzy szczeblem krajowym a UE będzie ograniczone, a konsekwencje zmian na arenie wewnętrznej niewielkie. Nie oznacza to jednak, że europeizacja nie miała miejsca, a jedynie, że europeizacja oddolna, zachodząca na wszystkich szczeblach władzy w państwach członkowskich³², była na tyle efektywna, aby zminimalizować wpływ europeizacji odgórnej.

W pracy przyjęto, iż europeizacja jest procesem trójtorowym. Inspiracją takiego podejścia był model europeizacji zaproponowany przez K.E. Howerla (schemat nr 9). Podejście to podsumowuje zaprezentowane w rozdziale I analizy teoretyczne i stanowi jednocześnie podstawę do budowania modelu europeizacji na szczeblu miast. Europeizacja horyzontalna - E3 (podobnie jak E2) zachodzi na różnych poziomach struktur instytucjonalnych państw członkowskich. W makroskali związana jest ze współpracą międzyrządową i procesem wzajemnego uczenia się od siebie władz państwowych, natomiast w mikroskali odnosi się do współpracy jednostek sub-państwowych.

Schemat nr 9: Trójtorowy model europeizacji



Źródło: na podstawie: Howell K.E., *Developing Conceptualisation of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization, No. 3/2004

Opisane wyżej zależności, potwierdzają sformułowane wcześniej wnioski, iż europeizacja jest procesem bardzo złożonym i wielokierunkowym. Jednocześnie obserwowane są silne współzależności i wzajemne oddziaływania poszczególnych typów

³² E2 dokonuje się w makroskali, tzn. na poziomie władz centralnych państw członkowskich, oraz w mikroskali, tzn. na poziomie władz sub-państwowych (regionalnych, lokalnych).

europczyzacji w taki spos6b, iŹ czasami trudno jest je w z6ozonej rzeczywistoŹci spo6eczno – gospodarczej i politycznej traktowa6 oddzielnie. Aczkolwiek dla cel6w badawczych uŹytecznym jest dokonywanie pomi6dzy nimi rozr6znie6.

RozwaŹania rozdzia6u pierwszego pozwoli6y na **realizacj6 pierwszego etapu pracy poprzez zdefiniowanie poŹcicia europczyzacji i zanalizowanie jego teoretycznych podstaw**. Szczeg6łowa analiza europczyzacji pozwala na sformu6owanie wniosku o jej bardzo z6ozonym charakterze. Sytuacja ta wynika cz66ciowo z faktu, iŹ europczyzacja zakorzeniona jest w r66znorodnych teoriach naukowych: teorii nowego instytucjonalizmu, teorii zarzadzania wieloszczeblowego, teorii transferu polityki i teorii wsp6łpracy sieciowej. KaŹdy z wyodr6bnionych typ6w europczyzacji stanowi integralny element kompleksowego, tr66jtorowego modelu. Analiza poszczeg6łnych element6w modelu musi zawsze odbywa6 si6 w kontekŹcie ca6ego procesu, z uwagi na jego silne powiazania wewn6trzne.

Rozdział II: Proces europeizacji na szczeblu miast

Większość badań z zakresu europeizacji dotyczy szczebla władz centralnych i regionalnych państw członkowskich, podczas gdy stosunkowo niewiele analiz koncentruje się na poziomie sub-regionalnym. Europeizację na szczeblu miast należy traktować jako jeden z obszarów europeizacji struktur wewnętrznych państw członkowskich UE. Jednakże wielu obserwatorów z dziedziny socjologii, planowania przestrzennego, nauk politycznych, zgadzając się z powyższym stwierdzeniem, podkreśla jednocześnie odmiennność samorządów miejskich od innych terytorialnych szczebli zarządzania i organizacji. Dlatego też zdefiniowanie pojęcia europeizacji na szczeblu miast, które to „stanowi platformę wyjaśniającą, umożliwiającą trzeźwą ocenę aktualnego miejsca miast w politycznym systemie, jakim jest UE” (Marshall A.J., 2004) jest w pełni uzasadnione. Przegląd istniejących modeli europeizacji na szczeblu miast, prezentacja nowego podejścia do tego zagadnienia oraz jego przyczyn, stanowią przedmiot rozważań rozdziału drugiego.

2.1 Modele europeizacji na szczeblu miast

Wymienić można stosunkowo niewiele prac naukowych poświęconych tematowi europeizacji na szczeblu miast. Do autorów zajmujących się tym zagadnieniem zaliczamy: M.J.F. Goldsmitha i K.K. Klausena, P. Johna, A.J. Marshalla oraz E. Antalovskiego, J.S.Dangschata i M. Parkinsona.

M.J.F. Goldsmith i K.K. Klausen (1997) zapoczątkowali badania nad podejściem władz sub-państwowych (regionalnych, lokalnych i miejskich) do integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem otoczenia instytucjonalnego, zdolności administracyjnej oraz nowych rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych. Opierając się na analizie przypadków stwierdzili, iż nastąpił wzrost zaangażowania tych władz w proces integracji europejskiej, jednakże zakres i charakter tego zaangażowania jest bardzo zróżnicowany. Wyróżnili cztery typy postaw samorządów wobec UE:

1. postawa negatywna / sceptyczna – charakteryzuje się podejrzliwością lub sceptycyzmem wobec procesów integracji europejskiej, władze te izolują się od Brukseli i nie zajmują się wcale lub jedynie w niewielkim stopniu kwestiami UE; postawa najczęściej spotykana wśród samorządów nieuprawnionych do korzystania z funduszy pomocowych UE,
2. postawa pasywna – samorzady podejmują przypadkowe działania na arenie wspólnotowej (głównie motywowane korzyścią finansową) oraz realizują nakazy prawa UE,

3. postawa reaktywna / naśladownictwo – władze lokalne wykazują pozytywne zainteresowanie sprawami UE, jednakże bardziej jako naśladowcy niż liderzy (powolnie przyłączają się do sieci europejskich i wspólnych inicjatyw); tworzą jednostki organizacyjne specjalizujące się w polityce europejskiej oraz są świadome potrzeby internacjonalizacji działalności i nastawienia pro-europejskiego,
4. postawa aktywna / wiodąca – samorządy posiadające strategiczną wizję, tego co chcą osiągnąć w UE, prowadzone przez polityków zaangażowanych w realizację idei politycznej integracji Europy, aktywne w pan-europejskich sieciach i stowarzyszeniach, posiadające specjalną kadreę urzędniczą zajmującą się kwestiami europejskimi oraz formalną reprezentację w Brukseli.

Największą grupę stanowią władze lokalne nastawione pasywnie oraz reaktywnie. Istnieje też pewna grupa władz miejskich nastawionych wyjątkowo aktywnie, jednakże ich liczba jest ograniczona. W momencie badania (1997 r.) zaliczono do nich takie miasta jak: Mediolan, Manchester, Birmingham i Barcelonę. Przyczyna silnej europeizacji tych samorządów miejskich ma charakter głównie polityczny, chcą one zdobyć szczególną pozycję wśród podmiotów mających wpływ na politykę europejską. Dlatego też tworzą specjalne departamenty w swojej administracji, zatrudniają specjalistów, otwierają przedstawicielstwa w Brukseli oraz prowadzą intensywną współpracę z innymi samorządami w kraju i za granicą³³. Można powiedzieć, iż ta grupa jest liderem oddolnego procesu europeizacji na szczeblu miast. Kilka lat później E. Antalovsky i in. (2005) zakwestionowali słusność ww. podziału, twierdząc, iż w ramach jednego samorządu miejskiego można zauważyć występowanie wszystkich czterech wzorców zachowania, w tym samym czasie, w zależności od obszaru polityki lokalnej.

P. John (2000 i 2001) badał wpływ UE na struktury wewnętrzne władz lokalnych oraz sposób zarządzania miastem. Twierdzi on, iż zaangażowanie władz lokalnych w stosunki europejskie jest procesem liniowym, który można przedstawić w formie drabiny europeizacji samorządów³⁴ (schemat nr 10). Składa się ona z dziewięciu szczebli, połączonych w cztery grupy:

³³ Warto podkreślić, że grupa najaktywniejszych samorządów niekoniecznie pokrywa się z grupą najzamożniejszych regionów i miast. Dokonując uogólnienia Goldsmith i Klausen twierdzą, iż w krajach Europy Północnej zainteresowanie samorządów sprawami UE jest dość powszechne, realizowane przez sprawny aparat administracji publicznej, natomiast w Europie Południowej aktywność ogranicza się zwykle do regionów i dużych miast. (Swaniewicz P., 2005)

³⁴ Kilka lat później E. Antalovsky, J.S. Dangschat, M. Parkinson (2005) zakwestionowali słusność założenia P. Johna o stopniowym, liniowym rozwoju europeizacji na szczeblu miast, który nie uwzględnia zachodzących w czasie skokowych zmian w nastawieniu władz miejskich wobec procesu integracji europejskiej (związanych m.in. ze zmianą celów polityki lokalnej). Ich zdaniem pełna europeizacja na szczeblu miast nie może być

1. zaangażowanie minimalne – zainteresowanie sprawami europejskimi realizowane jest poprzez działania o charakterze przymusowym i / lub obowiązkowym (wynikające z dyrektyw i regulacji UE) oraz poprzez przetwarzanie informacji pochodzących ze szczebla Wspólnoty,
2. zaangażowanie finansowe – nacisk kładziony jest na maksymalizację korzyści finansowych wynikających z bycia członkiem UE,
3. współpraca sieciowa – obejmuje ona współpracę samorządów miejskich w ramach różnorodnych sieci, często związane jest to ze zdobywaniem dodatkowych środków finansowych, ale i również z wymianą doświadczeń i najlepszych praktyk,
4. pełna europeizacja - próba wywierania wpływu na politykę europejską rozumiana jako duże zaangażowanie władz lokalnych w doradzanie instytucjom UE w zakresie rozwiązań legislacyjnych, czy też sposobów wdrażania polityki europejskiej. Na tym etapie fundamentalnej transformacji, tworzenie lokalnej polityki staje się aspektem polityki wspólnotowej. Idee europejskie inkorporowane są do polityki lokalnej, a władze lokalne świadomie angażują się w proces europeizacji nie z powodów finansowych, ale politycznych, ponieważ chcą znaleźć się w kręgu aktorów tworzących politykę europejską. „(...) następuje fundamentalna europeizacja, wychodząca poza ramy krótkoterminowego zachowania instrumentalnego, poprzez którą tworzenie polityki lokalnej staje się aspektem UE, a europejskie idee i praktyki są przenoszone do centrum podejmowania decyzji lokalnych. Funkcję europejską należy rozumieć jako narzędzie, za pomocą którego władze publiczne mogą wprowadzać innowacje i inicjować nowe polityki i programy w kontekście międzynarodowej współpracy i tworzenia polityki UE” (John P., 2000).

Z przytoczonej konkluzji jasno wynika, iż wg Johna P. europeizacja na szczeblu lokalnym (miast) zawiera w sobie zarówno komponent odgórny, oddolny, jak i horyzontalny. Wskazuje on na istnienie mechanizmu, poprzez który lokalne innowacje (np. najlepsze praktyki w zakresie rewitalizacji lub integracji społecznej) mogą stawać się elementem polityki wspólnotowej.

również sprowadzona do prostego założenia o całkowitej akceptacji celów i polityki Wspólnoty, ponieważ wysoka świadomość europejska oznacza również krytyczne reagowania na propozycje szczebla wspólnotowego.

Schemat nr 10: Drabina europeizacji władz lokalnych (miejskich) wg P. Johna (1994)

Pełna europeizacja	Współpraca sieciowa		I	Nadawanie polityce miejskiej bardziej europejskiego (wspólnotowego) charakteru
			H	Doradzanie i lobbowanie na arenie UE w zakresie polityki i jej wdrażania
		G	Uczestniczenie w międzynarodowych sieciach europejskich i współpraca w ramach wspólnych projektów	
		F	Współpraca z innymi lokalnymi organizacjami uczestniczącymi w UE	
	Zaangażowanie finansowe		E	Ułatwianie regeneracji gospodarczej (poprzez D)
			D	Maksymalizowanie grantów z UE
	Minimalne zaangażowanie		C	Podjęcie dialogu z sektorem prywatnym i społeczeństwem
			B	Zarządzanie informacją na temat UE
A			Reagowanie na dyrektywy i regulacje UE	

Źródło: Antalovsky E., Dangschat J.S., Parkinson M., *Cities In Europe-Europe in the Cities*, 2005

A.J. Marshall (2004) stworzył model europeizacji na szczeblu miast, zgodny z teorią nowego instytucjonalizmu, Model ten nawiązuje w dużym stopniu do obserwacji poczynionych przez P. Johna. W celu oszacowania wpływu UE na szczebel miast Marshall przyjął następujące definicje europeizacji:

„Europeizacja odgórna to zmiany w polityce, praktykach, preferencjach lub uczestnikach lokalnego systemu zarządzania wynikające z procesu negocjowania i wdrażania programów wspólnotowych.

Europeizacja oddolna to transfer innowacyjnych praktyk miejskich na poziom ponadnarodowy, znajdujący wyraz w inkorporowaniu lokalnie zainicjowanych praktyk do programów wspólnotowych i polityki UE”.

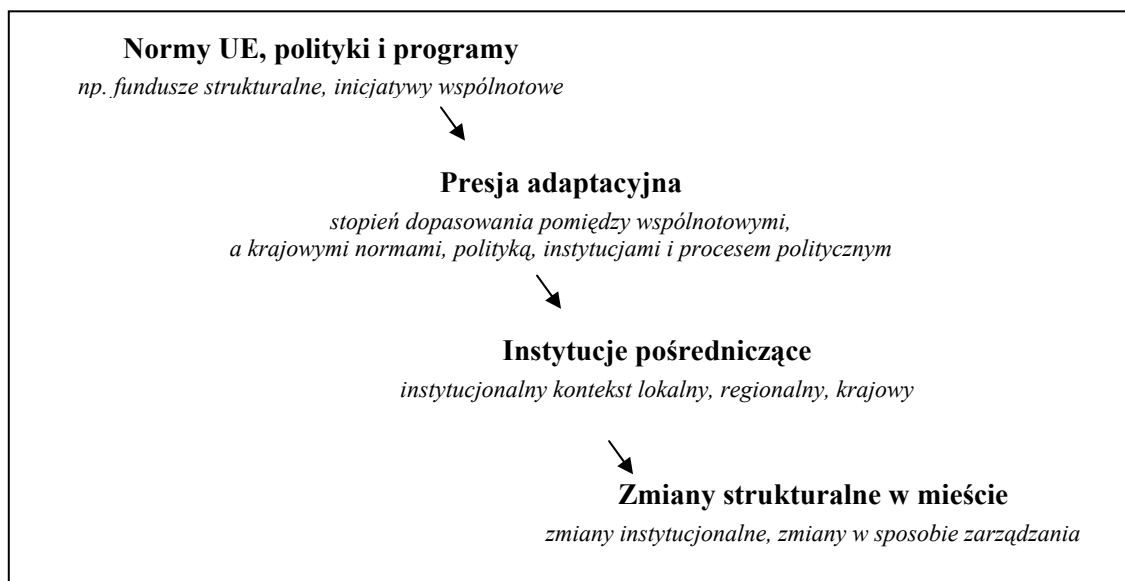
W celu podkreślenia unikalnego charakteru stosunków społeczno-gospodarczych w miastach, specjalnie wyróżniono w przytoczonej definicji *uczestników*. Programy finansowane przez UE, przede wszystkim z uwagi na wymogi dotyczące działania w oparciu o długoterminowe partnerstwo, wymuszają zwiększanie ilości uczestników biorących udział w podejmowaniu decyzji lokalnych, sprawiając, iż organizacje pozarządowe, reprezentanci społeczeństwa, wolontariusze, liderzy życia gospodarczego oraz inni partnerzy społeczni włączają się w złożony proces zarządzania miastem.

Na podstawie analiz poczynionych dla studium przypadku Glasgow i Birmingham Marshall wyodrębnił cztery obszary europeizacji:

1. europeizacja władz lokalnych (europeizacja odgórna)
zaobserwowano m.in. następujące zmiany: nasilenie się współpracy władz miejskich i regionalnych; otwarcie przedstawicielstw miast w Brukseli; wyodrębnienie (w strukturze organizacyjnej administracji miast) departamentów ds. integracji europejskiej, zajmujących się przepływem informacji, lobbieniem i administrowaniem projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych,
2. europeizacja poza-ustawowych aktorów zaangażowanych w proces rewitalizacji i zarządzania miastem (europeizacja odgórna)
zaobserwowano m.in. następujące zmiany: zasada partnerstwa wymagana przez Fundusze Strukturalne wzmocniła rolę organizacji pozarządowych i aktorów lokalnych w procesie decyzyjnym, zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania projektów rewitalizacji; na poziomie dzielnic nastąpił wzrost zaangażowania lokalnych społeczności; nastąpiło wzmocnienie działania metodą uczestniczącą,
3. europeizacja lokalnych partnerstw i sieci związanych z procesem rewitalizacji (europeizacja odgórna)
podmioty prywatne współpracujące z władzami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi stały się częścią miejskiej tkanki instytucjonalnej poprzez wdrożenie narzuconych przez Wspólnotę norm funkcjonowania partnerstw,
4. europeizacja polegająca na upowszechnianiu lokalnych procedur, zwyczajów wśród innych miast, dokonująca się poprzez międzynarodowe sieci współpracy oraz instytucje wspólnotowe (europeizacja oddolna i horyzontalna).

Obserwacje poczynione w analizowanych miastach zostały następnie uogólnione w formie czteroetapowego schematu europeizacji odgórnej na szczeblu miast (schemat nr 11).

Schemat nr 11: Europeizacja miast wg A.J.Marshalla



Źródło: Marshall A.J., *Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level interaction*, ESRC/UACS Study Group on Europeanization of British Politics and Policy-Making, 2004

E. Antalovsky, J.S.Dangschat, M. Parkinson (2005) badali europeizację na szczeblu miast w oparciu o studium przypadku sześciu miast: Liverpool, Manchester, Wiedeń, Graz, Dortmund i Hamburg. Wykorzystując przeprowadzone analizy sformułowali cztery podstawowe konkluzje dotyczące europeizacji na szczeblu miast, głównie inspirowane teorią nowego instytucjonalizmu:

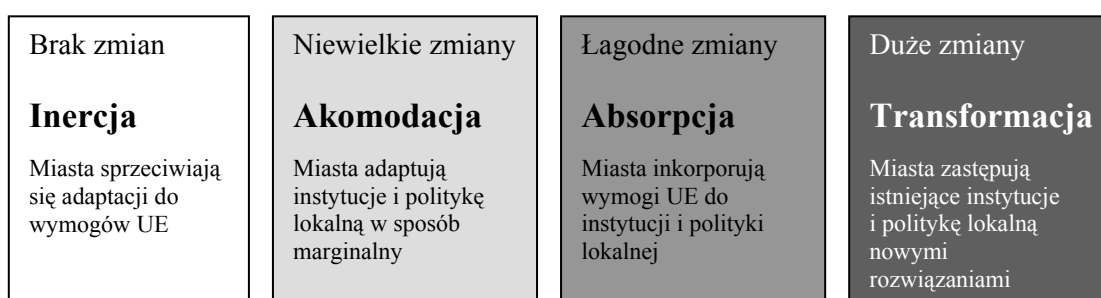
1. Europeizacja pojawia się w efekcie reakcji na politykę i programy wspólnotowe

Europeizacja pojawia się, gdy polityka, praktyki lub preferencje instytucji szczebla UE przekształcają politykę lokalną miast. Nie zmienia to jednak faktu, iż europeizacja jest procesem wzajemnych relacji odgórnych i oddolnych pomiędzy szczeblem UE i lokalnym. Jednakże pierwotny impuls pochodzi „z góry”: europejska polityka i programy generują bezpośrednie następstwa dla samorządów miejskich, w efekcie władze miejskie rozwijają zainteresowanie kwestiami związanymi z UE, formułują preferencje polityczne oraz indywidualną ścieżkę postępowania na arenie wspólnotowej. Stopień europejskiego zaangażowanie WM związany jest z występowaniem czynników motywujących je do takiego działania.

2. Niedopasowanie pomiędzy wymogami UE a rozwiązaniami krajowymi powoduje zmiany na szczeblu lokalnym.

Europeizacja wywiera presję adaptacyjną na lokalne instytucje, politykę i proces polityczny. Im wyższy stopień niedopasowania pomiędzy szczeblem wspólnotowym, a rozwiązaniami lokalnymi, tym większych należy oczekiwać zmian w lokalnych instytucjach lub sposobie zarządzania. Opierając się na klasyfikacji efektów europeizacji wg Börzel T.A., autorzy zaproponowali czterostopniową skalę zmian na szczeblu miast (schemat nr 12).

Schemat nr 12: Skala zmian na szczeblu miast wywołanych procesem europeizacji



Źródło: Antalovsky E., Dangschat J.S., Parkinson M., *Cities In Europe-Europe in the Cities*, 2005

3. Instytucje krajowe współkształtują zmiany indukowane poprzez programy i politykę UE

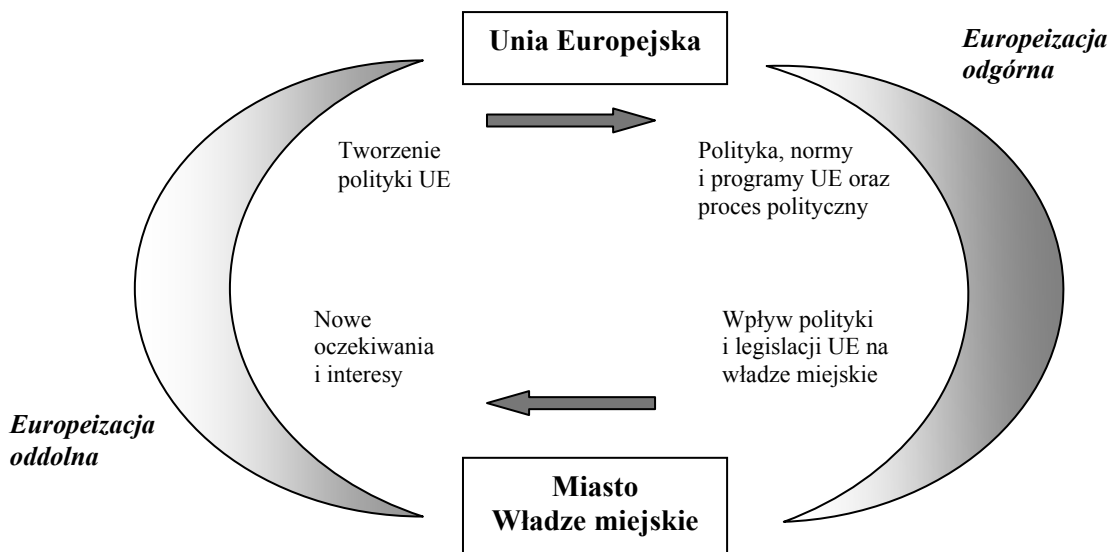
Europejska polityka i programy są „filtrowane” poprzez instytucje krajowe różnych szczebli. Do owych instytucji (w myśl teorii nowego instytucjonalizmu) zaliczamy: formalne zasady i normy, czyli konstytucyjną alokację władzy jurysdykcyjnej pomiędzy różne szczeble zarządzania w państwie, a także organizacyjną strukturę administracji miejskiej, oraz zasady i normy nieformalne, rozumiane głównie jako lokalna kultura polityczna. W związku z powyższym sposób, w jaki polityka i programy UE są wdrażane w danym miejscu jest „zabarwiony” poprzez cechy szczególne danego państwa członkowskiego (zarówno na szczeblu państwowym, jak i sub-państwowym). Historycznie ukształtowane krajowe instytucje, normy i systemy pojęciowe, na wszystkich poziomach władzy współtworzą politykę UE.

4. Programy i polityka UE nie prowadzą do konwergencji

Integracja europejska nie prowadzi do konwergencji pomiędzy państwami członkowskimi (na różnych szczeblach: centralnym, regionalnym, lokalnym, w tym miejskim), ale do zróżnicowanej Europy, gdzie krajowi aktorzy są zeuropeizowani w różnym stopniu i na różne sposoby, mimo że na wszystkich oddziałują identyczne normy, przepisy i zasady wspólnotowe.

Opierając się na badaniach dotyczących europeizacji państw członkowskich oraz teorii nowego instytucjonalizmu E. Antalovsky i in. opracowali dwutorowy model europeizacji na szczeblu miast (schemat nr 13). Model ten jest oczywistą kontynuacją podejścia wypracowanego przez Börzel T.A. (2003) dla procesu europeizacji na szczeblu państw członkowskich, zaprezentowanego w rozdziale pierwszym (schemat nr 8). Ich zdaniem „rozważanie europeizacji jedynie z perspektywy odgórnej nie jest wystarczające dla uchwycenia dynamiki interakcji w wieloszczeblowym systemie zarządzania UE”. Jakikolwiek udział samorządów miejskich w programach europejskich, lub też jakiegokolwiek rozszerzenie prawa wspólnotowego na jednostki lokalne powoduje formułowanie przez władze miejskie nowych oczekiwań względem szczebla wspólnotowego. Władze miejskie próbują brać udział w tworzeniu prawa europejskiego, zgodnie z ich własnymi preferencjami. Zamiast być jedynie odbiorcami polityki UE (europeizacja odgórna) starają się być aktywnymi aktorami systemu politycznego Wspólnoty (europeizacja oddolna).

Schemat nr 13: Dwutorowy model europeizacji na szczeblu miast wg E. Antalovsky i in. (2005)



Źródło: Antalovsky E., Dangschat J.S., Parkinson M., *Cities In Europe-Europe in the Cities*, 2005

2.2 Nowy model europeizacji na szczeblu miast

Mając na uwadze spostrzeżenia poczynione w rozdziale I i II, iż:

- europeizacja jest procesem bezpośrednio i nierozdzielnie powiązaniem z funkcjonowaniem UE,
- europeizacja jest konsekwencją procesu integracji europejskiej,
- europeizacja jest procesem trójtorowym (europeizacja wertykalna – odgórna i oddolna oraz horyzontalna),
- obserwowane są silne współzależności i oddziaływania poszczególnych typów europeizacji w taki sposób, że niekiedy trudno jest je traktować oddzielnie w złożonej rzeczywistości społeczno – gospodarczej i politycznej,
- europeizacja na szczeblu miast jest jednym z obszarów europeizacji struktur wewnętrznych państw członkowskich UE, jednocześnie jednak samorządność miejska charakteryzuje się wyjątkową specyfiką, która odróżnia ją od pozostałych szczebli władzy,

Autorka opracowała nowe podejście do rozważanego tematu (schemat nr 14), uwzględniające konkluzje poczynione przez Antalovsky E. i in. (2005), Börzel T.A. (2003), John P. (2000 i 2001), Howell K.E. (2004) i Marshall A.J. (2004).

W nowym modelu **europeizacja odgórna na szczeblu miast**, rozumiana jest jako **wpływ, jaki instytucje szczebla wspólnotowego (rozumiane szeroko jako zbiór podmiotów, norm, zasad, zwyczajów) wywierają na politykę, strukturę oraz sposób zarządzania władz miejskich**. Aby nastąpiły zmiany w obszarze samorządności miast musi zachodzić niedopasowanie pomiędzy instytucjami wspólnotowymi a instytucjami miejskimi. Niedopasowanie, które może mieć charakter instytucjonalny lub polityczny, wywołuje presję adaptacyjną. Owa presja adaptacyjna przetwarzana jest przez czynniki pośredniczące na poziomie miast (takie jak kultura lokalna, kompetencje lokalnych liderów politycznych). W efekcie obserwujemy zmiany w takich dziedzinach jak:

- struktura organizacyjna urzędu miasta (np. tworzenie oddzielnych wydziałów zajmujących się kwestiami integracji europejskiej, tworzenie międzywydziałowych zespołów zadaniowych),
- sposoby i podmioty biorące udział w zarządzaniu miastem,
- strategia rozwoju miasta,

- metody realizacji inwestycji oraz przedsięwzięć o charakterze społecznym (np. tworzenie lokalnych partnerstw),
- miejska polityka dotycząca: ochrony środowiska, transportu, kultury, zamówień publicznych, pomocy państwa, spójności społecznej i gospodarczej, itd.

Warto zaznaczyć, iż UE oddziałuje zarówno na samorządy miejskie, jako podmioty indywidualne, jak i na sieci współpracy miast czy ich związki bilateralne.

Europeizacja oddolna na szczeblu miast definiowana jest jako *tworzenie i ewolucja instytucji wspólnotowych (rozumianych szeroko jako zbiór nowych podmiotów, norm, zasad, zwyczajów), które dokonują się przy aktywnym udziale władz miejskich*. Samorządy miejskie, które:

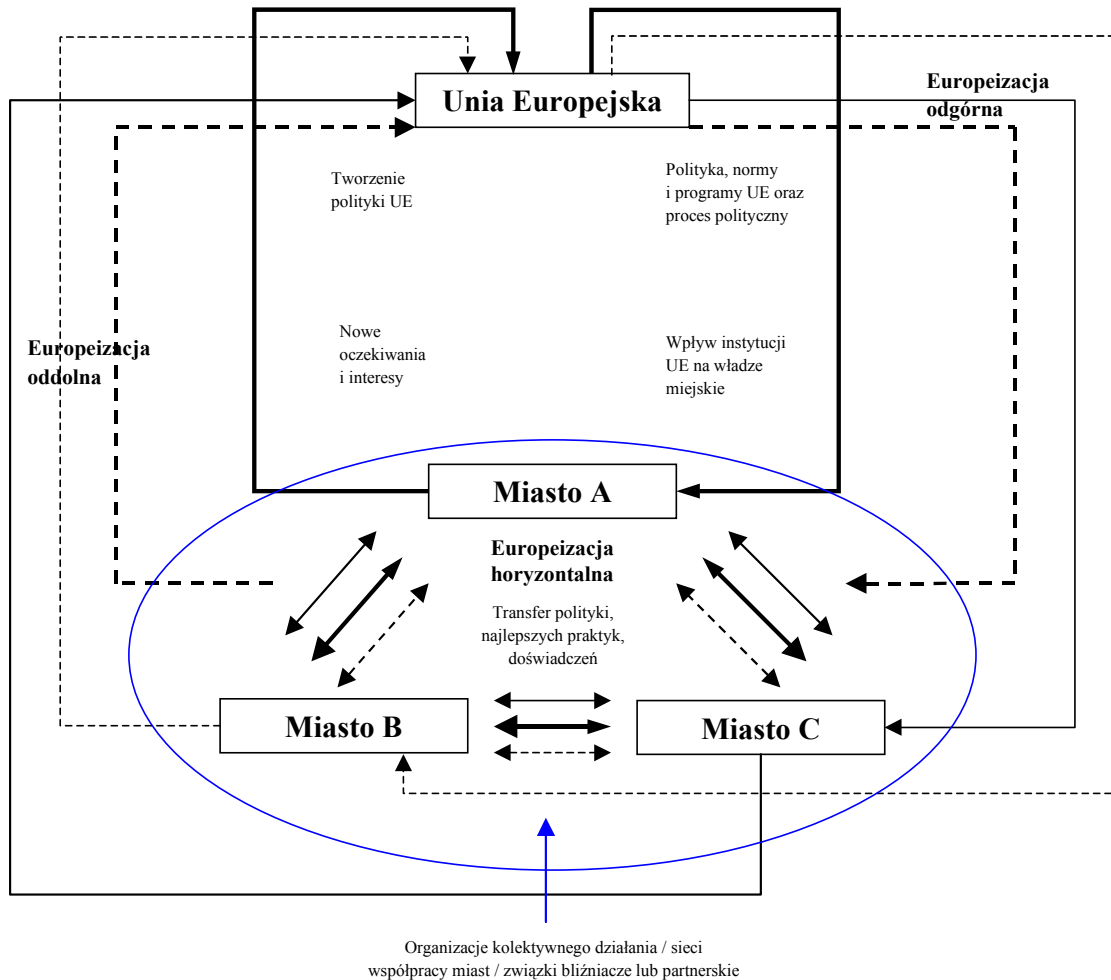
- posiadają wystarczające zasoby (finansowe, personalne, informacyjne) oraz kompetencje organizacyjne (np. dostęp do sfery publicznej i decyzji politycznych),
- dysponują zasobami (np. innowacyjnymi rozwiązaniami w dziedzinie zarządzania miastem) nadającymi się do zaoferowania instytucjom europejskim,
- są wystarczająco zmotywowane do działania na arenie europejskiej (np. poprzez spodziewane korzyści finansowe),

mogą skutecznie, poprzez różnorakie kanały wpływu (np. Komitet Regionów, przedstawicielstwa miast w Brukseli), kształtować instytucje europejskie. Europeizacja oddolna może również dokonywać się za pośrednictwem organizacji kolektywnego działania zrzeszających samorządy miejskie.

Europeizacja horyzontalna na szczeblu miast określana jest jako *transfer polityki oraz praktyk miejskich, który dokonuje się za pośrednictwem instytucji UE albo poprzez proces integracji europejskiej (np. sieci współpracy miast finansowane ze środków UE, ew. poprzez niezależną współpracę samorządów miast)*. W wyniku europeizacji horyzontalnej władze miejskie uczą się najlepszych praktyk z dziedziny zarządzania miastem, wspólnie wypracowują nowe rozwiązania. W dalszej perspektywie rozwiązania te, poprzez skuteczną europeizację oddolną, mogą być inkorporowane do instytucji wspólnotowych.

Podsumowując, **europeizację na szczeblu miast** możemy zdefiniować jako *proces, podczas którego miejska polityka, administracja i sposób zarządzania miastem ulegają zmianom w wyniku uczestnictwa władz miejskich w wieloszczeblowym systemie zarządzania Unii Europejskiej*.

Schemat nr 14: Nowy trójtorowy model europeizacji na szczeblu miast



Legenda :

europeizacja odgórna dotyczy każdego z samorządów miejskich (A, B i C) z osobna, jako podmiotów indywidualnych, jak i też jako podmiotów zbiorowych w formie organizacji kolektywnego działania.

europeizacja oddolna dokonuje się na szczeblu każdego z samorządów miejskich (A, B i C) z osobna, jako podmiotów indywidualnych, jak i może być realizowana za pośrednictwem organizacji kolektywnego działania.

europeizacja horyzontalna odbywa się poprzez współpracę pomiędzy samorządami miejskimi (A, B i C), realizowaną w różnych formach współdziałania.

- europeizacja na szczeblu miasta A (jako indywidualnego podmiotu)
- - - - - europeizacja na szczeblu miasta B (jako indywidualnego podmiotu)
- europeizacja na szczeblu miasta C (jako indywidualnego podmiotu)
- - - - - europeizacja dokonująca się poprzez organizacje kolektywnego działania

Źródło : opracowanie własne

2.3 Przyczyny procesu europeizacji na szczeblu miast

Z uwagi na fakt, iż proces europeizacji na szczeblu miast ma bardzo złożony charakter, wskazanie przyczyn leżących u jego podstaw nastęrcza niemałych trudności. Na początku rozdziału pierwszego poczyniono założenie, iż europeizacja jest procesem nierozzerwalnie związanym z funkcjonowaniem UE. Co więcej, stwierdzono, że europeizacja jest konsekwencją procesu integracji europejskiej. W związku z tym integrację europejską uznać należy za fundamentalną podstawę zachodzenia procesu europeizacji. Ta oczywista konstatacja nie wyczerpuje jednak wspomnianego złożonego charakteru zagadnienia. W tej części rozdziału zdefiniowano dwa kolejne czynniki/zjawiska, które przyspieszają proces europeizacji na szczeblu miast – dualizm organizmu miejskiego oraz proces decentralizacji władzy publicznej.

Za słuszny należy uznać także wniosek sformułowany przez Antalovsky E. i in. (2005), iż pierwotny impuls europeizacji pochodzi ze szczebla wspólnotowego. W następstwie unijnej polityki i programów, które mają niebagatelne znaczenie dla samorządów miejskich, władze miejskie rozwijają zainteresowanie kwestiami związanymi z UE, formułują preferencje polityczne oraz indywidualną ścieżkę postępowania na arenie wspólnotowej. Konkluzja ta w znaczącym stopniu rzutuje na rozważania zawarte w dalszych częściach pracy.

2.3.1 Dualizm organizmu miejskiego

Blisko 80% społeczeństwa Wspólnoty mieszka w miastach, jednakże jednocześnie „miejska” Europa jest ogromnie zróżnicowana: około 20% społeczeństwa UE mieszka w wielkich aglomeracjach (powyżej 250 tys. mieszkańców), kolejne 20% w miastach średniej wielkości (od 50 do 250 tys. mieszkańców), a 40% w małych jednostkach miejskich (od 10 do 50 tys. mieszkańców). Miasta europejskie zdecydowanie różnią się pomiędzy sobą pod względem struktury gospodarczej i funkcji, jakie pełnią, struktury demograficznej oraz struktury przestrzennej. Różnice wynikające z narodowych uwarunkowań, tradycji i kultury oraz porządku prawnego i instytucjonalnego w danym państwie członkowskim, mają bardzo istotny wpływ na charakter miast. Co więcej, mieszkaniec miasta różni się wyraźnie od statystycznego mieszkańca kraju w ujęciu niemal każdego wskaźnika społeczno-ekonomicznego. Dla przykładu, społeczeństwo miejskie starzeje się w szybszym tempie, charakteryzuje się zdecydowanie wyższym udziałem obywateli pochodzących z krajów spoza

UE oraz wyższą przestępczością, jednocześnie mieszkańcy miast częściej podróżują samolotem, chodzą na koncerty, do kin i muzeów.

Trendy społeczne, gospodarcze i polityczne zachodzące w skali globalnej, wspólnotowej i danego państwa wywierają zróżnicowany wpływ na miasta (nawet te, które znajdują się w obrębie jednego państwa). Niektóre miasta rozwijają się, inne przeżywają kryzysy. W rezultacie różnice w poziomie spójności społeczno-gospodarczej na szczeblu miast są zdecydowanie większe niż różnice pomiędzy regionami czy państwami. Tak więc nie ma jednego, wspólnego modelu miasta europejskiego. Można nawet powiedzieć, iż ich różnorodność i specyficzny charakter są ważną cechą europejskiej cywilizacji.

Jednakże wszystkie miasta państw członkowskich UE łączy przynajmniej jedna, wspólna cecha – dualizm organizmu miejskiego. Z jednej strony w obszarach miejskich szczególnie skoncentrowane i odczuwalne są problemy związane ze zmianami społecznymi, gospodarczymi i demograficznymi, nadkonsumpcją energii i zasobów naturalnych oraz nadprodukcją odpadów i zanieczyszczeń, a także ryzykiem zaistnienia naturalnych i technologicznych klęsk. Z drugiej strony, w związku z koncentracją zasobów gospodarczych, fizycznych i intelektualnych, miasta są centrami komunikacji, innowacyjności, kreatywności i dziedzictwa kulturowego. Napędzają europejską gospodarkę umożliwiając UE utrzymanie silnej pozycji w globalnej gospodarce i społeczności, oferując jednocześnie bazę do kreowania zatrudnienia, rozwiązywania problemów środowiskowych oraz zapewniania wszystkim mieszkańcom wysokiej jakości życia. Tak więc paradoks miast jest egzemplifikacją fenomenu Janusa - są zarazem najlepszym i najgorszym miejscem na ziemi.

Miasta europejskie podlegają wspólnym trendom i stają przed podobnymi wyzwaniami. W szczególności, muszą znaleźć właściwy sposób poprawy gospodarczej konkurencyjności przy jednoczesnej redukcji wykluczenia społecznego i innych niekorzystnych zjawisk. Nie jest to łatwe z uwagi na fakt, iż wiele problemów, z którymi borykają się miasta spowodowanych jest zmianami zachodzącymi poza ich obszarem, a więc poza ich kontrolą (Parkinson M., 2004). Gwałtowne przekształcenia w środowisku gospodarczym spowodowane internacjonalizacją oraz restrukturyzacją przemysłu i przedsiębiorstw zmieniły charakter gospodarek lokalnych. Spowodowały one fragmentaryzację rynku pracy, spadek udziału sektora wytwórczego na rzecz sektora usług, wysoki poziom bezrobocia o charakterze strukturalnym oraz wzrost luki pomiędzy najwyższymi i najniższymi zarobkami. Zmiany te nie dotyczą jedynie miast z problemami

strukturalnymi, czy też znajdujących się w fazie recesji, są one również cechą kwitnących gospodarek miejskich.

Z przeprowadzonej powyżej krótkiej charakterystyki miast europejskich wyraźnie widać, iż są one miejscem, gdzie koncentrują się problemy o różnorodnym charakterze, zagrażające stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej Wspólnoty. Sytuacja ta ogranicza szanse na realizację wspólnych celów wyartykułowanych w traktatach. Jednocześnie jednak mocne strony i potencjał tkwiący w miastach oferują idealne narzędzia służące osiągnięciu tych celów, gdyż dają perspektywy związane z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy i realizacją strategii lizbońskiej³⁵. Ten właśnie dualizm organizmu miejskiego uznać należy za jeden z czynników, które przyspieszają zachodzenie procesu europeizacji na szczeblu miast. Chęć rozwiązania problemów miast oraz wykorzystania ich silnych stron uzasadnia tworzenie instytucji UE, które w zamyśle ich twórców mają wywierać korzystny wpływ na szczebel miast (europeizacja odgórna), a w dalszej perspektywie na szczebel wspólnotowy. Z drugiej strony te same problemy i szanse mobilizują władze miejskie do aktywnego kształtowania pewnych rozwiązań w instytucjach UE (europeizacja oddolna) oraz poszukiwania nowych praktyk na podstawie wymiany doświadczeń i wiedzy w wyniku współpracy samorządów miejskich (europeizacja horyzontalna); (schemat nr 15).

Schemat nr 15 Znaczenie dualizmu organizmu miejskiego w procesie europeizacji na szczeblu miast



Źródło: opracowanie własne

³⁵ Strategia Lizbońska przyjęta w marcu 2000 r. jest obecnie najważniejszym programem społeczno-gospodarczym Unii Europejskiej. Przyjęcie tego programu było wyrazem uświadomienia sobie konieczności zasadniczej reformy systemu społeczno-gospodarczego Europy. Osiągnięciu celów Strategii Lizbońskiej mają służyć m.in. następujące działania systemowo-regulacyjne: przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, w tym rozwój społeczeństwa informacyjnego, badań i innowacji oraz kształcenie odpowiednich kwalifikacji i umiejętności; rozwój przedsiębiorczości; wzrost zatrudnienia i aktywności zawodowej społeczeństwa; dbałość o środowisko naturalne. Strategia składa się z trzech filarów: ekonomicznego, społecznego i ekologicznego (dodanego na szczycie w Göteborgu w czerwcu 2001r.).

2.3.2 Decentralizacja władzy publicznej

W ciągu ostatnich kilku dekad nastąpił wyraźny proces decentralizacji władzy publicznej w państwach członkowskich UE. Poprzez proces ten rozumiemy przekazanie określonego zakresu uprawnień i odpowiedzialności władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych itp. organom władzy samorządowej możliwie najniższego szczebla – gminom miejskim i wiejskim, powiatom, województwom. W państwie demokratycznym decentralizacja oznacza więc ograniczenie zakresu władzy aparatu państwowego (centralnego) na rzecz samorządu terytorialnego, którego samodzielność i uprawnienia są ustawowo zagwarantowane. Decentralizacja sprzyja procesom demokratyzacji, a ograniczając znaczenie centralnego aparatu państwa, zwiększa wpływ społeczności lokalnych na sprawy publiczne.

Decentralizacja może przyjmować formę procesu administracyjnego (przekazywanie niektórych administracyjnych zadań na niższe szczeble bez jednoczesnego transferu władzy decyzyjnej) lub politycznego (władza decyzyjna jest przekazywana od rządu centralnego do niższych szczebli administracji, np. miast). Zjawisko to obserwowane jest nawet w krajach o silnych tradycjach centralistycznych jak Belgia, Francja, Hiszpania czy Włochy (Parkinson M., 2005). Motywy procesu decentralizacji są zróżnicowane, jednakże co najważniejsze, zapewnia on większą autonomię i swobodę polityczną na najniższym poziomie decyzyjnym, które właściwie spożytkowane umożliwiają wykreowanie nowej strategii gospodarczej dla obszarów miejskich. Wysoki poziom decentralizacji danego państwa członkowskiego powoduje, iż władze miejskie, mając bardzo dużo kompetencji, są jednocześnie istotnie bezpośrednio uzależnione od polityki wspólnotowej (europeizacja odgórna), jednocześnie jednak wzrasta ich aktywność na szczeblu Wspólnoty mająca na celu wywieranie wpływu na proces decyzyjny (europeizacja oddolna i horyzontalna). Dlatego też decentralizację władzy publicznej uznać można za kolejny czynnik przyspieszający zachodzenie procesu europeizacji na szczeblu miast.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, iż od wielu lat aktywnym współtwórcą idei samorządności lokalnej i regionalnej jest również Rada Europy. W 1985 r. została uchwalona Europejska Karta Samorządu Lokalnego (EKSL weszła w życie z dniem 1 września 1988 r.), którą do tej pory ratyfikowało 42 z 46 państw członkowskich Rady Europy³⁶. Karta ma budowę typową dla umów międzynarodowych: Państwa-strony są zobowiązane do uznania za

³⁶ ESKL nie parafowały: Irlandia, Wielka Brytania, Francja oraz Belgia. Państwa te, mimo że budują samorząd terytorialny od setek lat, uznały postanowienia Karty za zbyt daleko idące (Szewc T., 2003).

wiążące co najmniej dwudziestu ustępów spośród trzydziestu tworzących dyspozycję tej umowy, przy czym dziesięć musi być wybrane z czternastu ustępów tworzących tzw. rdzeń Karty³⁷. EKSL uznawana jest za konstytucję samorządności lokalnej w Europie. Dokument ten określa istotę, cel i zakres działania samorządu lokalnego, którego funkcjonowanie jest uznawane za przyczynę do budowy wspólnej Europy opartej na zasadach demokracji i decentralizacji władzy, stanowiących podstawy europejskiego porządku prawnego (Pancer-Cybulska E., 2005).

Analizy teoretyczne będące przedmiotem rozdziału pierwszego i drugiego umożliwiły **częściową realizację celu pierwszego pracy, polegającego na budowie nowego modelu europeizacji na szczeblu miast**. Zaproponowany model pokazuje złożoność i wielokierunkowość procesu europeizacji, wszystkie elementy modelu zachodzą jednocześnie, wzajemnie się przenikając i kształtując. Najogólniej ujmując, w efekcie europeizacji na szczeblu miast następuje:

1. zmiana (w różnym stopniu) uwarunkowań (np. legislacyjnych), w jakich odbywa się proces zarządzania miastem,
2. włączenie się samorządów miejskich w proces integracji europejskiej, znajdujące wyraz w formie zarządzania wieloszczeblowego, uwzględniającego duże znaczenie WM jako

³⁷ Rdzeń Karty obejmuje:

- a) wprowadzenie zasady samorządności lokalnej w prawie wewnętrznym i w miarę możliwości w konstytucji,
- b) uznanie samorządu lokalnego jako prawa i zdolności wspólnot lokalnych, w ramach prawa, do normowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców,
- c) ustanowienie środków realizacji wyżej określonego prawa, w postaci instytucji demokracji pośredniej lub bezpośredniej na szczeblu lokalnym,
- d) określenie podstawowych kompetencji wspólnot lokalnych w konstytucji lub ustawie,
- e) przyznanie wspólnotom lokalnym pełnej swobody działania w zakresie ich kompetencji,
- f) całkowity i wyłączny charakter kompetencji przyznanych wspólnotom lokalnym i delimitację możliwości ich ograniczenia lub zakwestionowania przez inny organ władzy jedynie w zakresie przewidzianym prawem,
- g) uzależnienie możliwości zmiany granic wspólnot lokalnych od przeprowadzenia konsultacji z zainteresowaną wspólnotą,
- h) stworzenie warunków zapewniających swobodne wykonywanie mandatu przedstawicielom wybranym do władz lokalnych,
- i) ograniczenie kontroli do kryteriów legalności, a w przypadku zadań zleconych – legalności i celowości,
- j) przyznanie wspólnotom lokalnym wystarczających zasobów finansowych i swobody dysponowania nimi,
- k) dostosowanie zasobów finansowych do zakresu uprawnień,
- l) ustanowienie zasady pochodzenia części zasobów finansowych z opłat i podatków lokalnych, których wysokość wspólnoty lokalne będą władne ustalić w zakresie określonym ustawą,
- m) umożliwienie wspólnotom lokalnym współpracy z innymi wspólnotami i zrzeszania się ze sobą,
- n) stworzenie sądowej ochrony wspólnot lokalnych w celu zapewnienia swobodnego wykonywania uprawnień i poszanowania zasad samorządności lokalnej (Szewc T., 2003).

podmiotów biorących udział w procesie formułowania, podejmowania decyzji i wdrażania polityki UE,

3. tworzenie warunków dla transferu polityki, najlepszych doświadczeń i praktyk związanych z zarządzaniem miastem.

Można też stwierdzić, iż prawdziwą jest hipoteza pierwsza mówiąca, iż w procesie integracji europejskiej zaistniały czynniki/zjawiska, które przyspieszają proces europeizacji władz miejskich. Do czynników tych zaliczamy dualizm organizmu miejskiego oraz postępujący proces decentralizacji władzy publicznej. Przy czym należy pamiętać, iż tempo zachodzenia europeizacji jest zróżnicowane. Tym samym poziom obserwowalnych zmian pomiędzy poszczególnymi jednostkami miejskimi w UE, jak i na obszarze tego samego państwa, jest bardzo różnorodny.

Rozdział III: Problematyka miejska w instytucjach wspólnotowych

Zgodnie z rozważaniami teoretycznymi i definicją skonstruowaną w rozdziale drugim, wpływ, jaki instytucje szczebla wspólnotowego wywierają na politykę, strukturę administracji oraz sposób zarządzania władz miejskich państw członkowskich UE, określany jest mianem europeizacji wertykalnej-odgórnej na szczeblu miast. Przy czym w myśl teorii nowego instytucjonalizmu przyjmuje się, iż: po pierwsze, poprzez instytucje szczebla wspólnotowego rozumiemy: zbiór podmiotów, zasady i normy w postaci przepisów prawa oraz praktyki i programy; po drugie, instytucje kształtują politykę (strukturalizacja zachowania politycznego); po trzecie, instytucje są kształtowane poprzez historię. Rozdział ten w pewnym stopniu poświęcony zostanie również europeizacji horyzontalnej na szczeblu miast, gdyż wiele z poruszanych tu zagadnień jest wspólnych dla obydwu typów europeizacji³⁸.

Niniejszy rozdział został tak zbudowany, aby dać możliwość prześledzenia rozwoju problematyki miejskiej we wszystkich typach instytucji wspólnotowych, a tym samym zobrazować ich znaczący wpływ na miasta w państwach członkowskich. Celowo wybrano sformułowanie „problematyka miejska”, gdyż instytucje UE nie posiadają formalnych kompetencji w dziedzinie polityki miejskiej. Mimo tego ograniczenia instytucje UE miały i mają silne powiązania ze szczeblem miast, choć do niedawna nie było to dostatecznie uwypuklone.

3.1 Podmioty systemu instytucjonalnego Wspólnoty wywierające wpływ na samorządy miejskie

Problematyka miejska jest przedmiotem zainteresowania w zasadzie każdego z podmiotów systemu instytucjonalnego UE. Oczywiście zakres kompetencji w obszarze problematyki miast, a tym samym zakres wpływu, każdego z tych podmiotów jest inny. Szczególną rolę z tego punktu widzenia odgrywają trzy podmioty: Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej i Komitet Regionów.

3.1.1 Komisja Europejska

Komisja Europejska (KE) jest głównym organem legislacyjnym i wykonawczym UE. W obszarze jej kompetencji znajdują się wszystkie z potencjalnych obszarów działania

³⁸ Jak wcześniej zauważono poszczególne typy europeizacji trudno jest traktować oddzielnie w złożonej rzeczywistości społeczno - gospodarczej i politycznej, gdyż występują pomiędzy nimi silne współzależności i oddziaływania.

gminy, a więc i zarazem problematyka miejska. Komisja wydaje rozporządzenia oraz decyzje, które to akty prawne mają charakter wiążący dla WM. Inne akty wydawane przez ten podmiot - zalecenia, opinie, komunikaty, obwieszczenia oraz różnego typu opracowania, które dotyczą kierunków rozwoju UE w przyszłości (w postaci tzw. Białych i Zielonych Ksiąg), nie mają już charakteru wiążącego dla samorządów miejskich, wywierają jednak na nie wpływ.

KE jest podzielona na tzw. Dyrektoriaty Generalne (DG), czyli wyspecjalizowane urzędy wspomagające działanie Komisarzy. Większość DG jest bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w problematykę miejską, choć oczywiście wpływ każdego z nich jest inny. Najbardziej znacząca rola przypada DG ds. polityki regionalnej. Pod jej przewodnictwem od grudnia 2005 r. działa międzyresortowa grupa ds. rozwoju miast (ang. *Interservice Group on Urban Development*). Członkami tej grupy są reprezentanci piętnastu Dyrektoriatów Generalnych tj. DG ds. zatrudnienia, spraw społecznych, energii i transportu, ochrony środowiska, badań, edukacji i kultury, sądownictwa i spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa, konkurencji, przedsiębiorczości i przemysłu, społeczeństwa informacyjnego i mediów, zdrowia i ochrony konsumentów, rolnictwa, rynku wewnętrznego, EuropeAid oraz przedstawiciele Sekretariatu Generalnego. Zadaniem grupy jest m.in. wspieranie zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju miast w procesie programowania i wdrażania Funduszy Strukturalnych oraz czuwanie na straży realizacji zasady partnerstwa pomiędzy instytucjami wspólnotowymi, a stowarzyszeniami reprezentującymi samorządy miejskie.

Z perspektywy kilkudziesięciu lat można powiedzieć, iż lata 90. były przełomowym momentem w podejściu KE do problematyki miejskiej. Pierwszym wyraźnym krokiem natury politycznej było opublikowanie w 1990 r. Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Zielona Księga na temat środowiska miejskiego”³⁹. Zielona Księga była pierwszą deklaracją zaangażowania Komisji nie tylko w kwestie realnej poprawy jakości środowiska miejskiego we Wspólnocie, stanowiła wewnętrznie spójny przegląd istotnych dla integracji europejskiej problemów i wyzwań w zakresie sytuacji społeczno-gospodarczej miast. W dokumencie tym stwierdzono, co następuje: „Kluczowym jest, aby na szczeblu Wspólnoty różne strategie sektorowe zwracały uwagę na problemy obszarów miejskich i scalały je we wspólnotową strategię na rzecz miast europejskich (...) Europa jako całość czerpie korzyści z gospodarczej wydajności, socjalnej stabilności i piękna miast. We współpracy z centralnymi i lokalnymi władzami Wspólnota może i musi przyczynić się do

³⁹ Communication from the Commission to the Council and Parliament: Green Paper on the urban environment; COM (90) 218 final, Brussels, 27.06.1990

poprawy wspólnego dziedzictwa i sprostać wspólnym zobowiązaniom (...) **Nie ma innej alternatywy niż zaangażowanie się w „miejską” Europę**”. Za podstawowy cel miejskiej polityki środowiskowej uznano „stworzenie albo odtworzenie miast, które zapewniają atrakcyjne środowisko swoim mieszkańcom oraz redukcję udziału miast w globalnym zanieczyszczeniu środowiska”. W Zielonej Księdze zawarto propozycje rozwiązań problemów dotyczących środowiska miejskiego, możliwych do wprowadzenia na poziomie Wspólnoty. Podzielono je na dwa priorytetowe obszary:

1. propozycje odnoszące się do dziedzin polityki związanych z fizyczną strukturą miasta (ze szczególnym uwzględnieniem: planowania miejskiego, transportu miejskiego, ochrony i wzmocnienia roli dziedzictwa historycznego, ochrony i wzmocnienia roli obszarów zieleni w miastach)⁴⁰,
2. propozycje w zakresie polityki dotyczącej redukcowania negatywnego wpływu działalności ludzkiej na środowisko miejskie (ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań w zakresie m.in. zarządzania energią w mieście, odpadami miejskimi, zasobami wodnymi).

Ponadto uznano, iż ww. główne obszary priorytetowe powinny zostać uzupełnione szerokim zestawem inicjatyw na szczeblu lokalnym i regionalnym (z pomocą Wspólnoty), które przyczyniłyby się do poprawy środowiska i jakości życia w obszarach miejskich. Za bezpośredni rezultat opublikowania Zielonej Księgi na temat środowiska miejskiego należy uznać powołanie w 1991 r. przez Komisję Europejską Grupy Ekspertckiej ds. Środowiska Miejskiego⁴¹.

⁴⁰ Dla przykładu, proponowano konieczność rozważenia przez Komisję Europejską możliwości wsparcia finansowego nowych zadań z zakresu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich i poprawy stanu środowiska miejskiego (będących dotąd poza obszarem zainteresowania Funduszy Strukturalnych). Propozycja ta znalazła wkrótce wyraz w utworzeniu Urban Pilot Programme (inicjatywa wspólnotowa utworzona w 1990 r., finansowana z funduszy strukturalnych – por. pkt 3.3.1).

⁴¹ Grupa jest podmiotem autonomicznym, składającym się z reprezentantów państw członkowskich i niezależnych ekspertów, mającym pełnić funkcje doradcze. Do jej zadań należy: (1) czuwanie nad włączeniem celów środowiskowych w przyszłe strategie dotyczące planowania miast i wykorzystania przestrzeni, (2) doradzanie Komisji w zakresie aspektu miejskiego w ogólnej wspólnotowej polityce ochrony środowiska, (3) dbanie o dalsze zaangażowanie Wspólnoty w działania mające na celu poprawę środowiska miejskiego. W 1993 r. ww. grupa wprowadziła w życie Projekt Miast Zrównoważonych (*ang. Sustainable Cities Project*), którego głównym celem było zwrócenie uwagi na potrzebę rozwoju zrównoważonego w miastach, m.in. poprzez wymianę doświadczeń i upowszechnianie najlepszych praktyk, a także sformułowanie zaleceń dla instytucji UE oraz organów krajowych, regionalnych i lokalnych oraz pomoc we wdrażaniu Piątego Wspólnotowego Programu Działania w zakresie Środowiska Naturalnego. W 1996 roku Grupa Ekspertów UE ds. Środowiska Miejskiego przygotowała raport „Europejskie Zrównoważone Miasta” wspierający proces Agendy Lokalnej 21. Raport nakreślił ramy działań lokalnych, uznając gospodarkę miejską, integrację różnych obszarów polityki, myślenie ekosystemowe oraz współpracę i partnerstwo za podstawowe zasady umożliwiające osiągnięcie rozwoju zrównoważonego na terenach miejskich.

W efekcie nasilonej debaty na temat potrzeby angażowania się UE w sprawy miejskie, w maju 1997 r. Komisarz Europejski Monika Wulf-Mathies zaprezentowała dokument pt. „W kierunku agendy miejskiej w Unii Europejskiej”⁴². Dokument zawiera przegląd dotychczasowego wpływu polityki UE na rozwój miast, a zarazem stanowi początek szerokiej dyskusji na temat jej ewolucji, gdyż jak stwierdzono „Miasto nie jest już, w wielu częściach Europy, miejscem gdzie chcemy wychowywać nasze dzieci, spędzać wolny czas, albo żyć. Erozja roli miasta jest prawdopodobnie największym zagrożeniem dla europejskiego modelu rozwoju i społeczeństwa, dlatego też wymaga szerokiej uwagi”. W dokumencie tym uznano, iż UE powinna odgrywać komplementarną (w stosunku do państw członkowskich) rolę w kwestiach związanych z problematyką miejską, ponieważ posiada kompetencję w wielu dziedzinach polityki społeczno - gospodarczej, które mają bezpośredni wpływ na rozwój i jakość życia w miastach⁴³. Jednakże to „Państwa członkowskie ponoszą największą odpowiedzialność za rozwijanie polityki miejskiej na następne stulecie” (COM (97)197 final), natomiast „podstawową rolą UE jest zapewnienie wsparcia i określenie różnorodnych wskazówek, które mogą zostać użyte przez państwa członkowskie”⁴⁴. Ponadto położono nacisk na konieczność skierowania większych środków w ramach kolejnego okresu programowania (tzn. na lata 2000-2006) Funduszy Strukturalnych na zintegrowane działania miejskie. Komitet Regionów przyjął pozytywnie komunikat Komisji uznając go za „ważny krok naprzód w uświadomieniu sobie, że obszary miejskie są rzeczywiście motorami wzrostu gospodarczego, dobrobytu i kultury, ale także zmagają się z najpoważniejszymi problemami nowoczesnego społeczeństwa”⁴⁵.

W efekcie nasilonej debaty w UE nad problematyką miejską w październiku 1998 r. Komisja Europejska opublikowała dokument pt. „Zrównoważony rozwój miejski w Unii Europejskiej: ramy działania”⁴⁶. Uzgodniono główne filary polityki miejskiej na przyszłe lata, poprzez sformułowanie czterech generalnych celów (każdemu z celów przypisane zostały konkretne działania - tabela nr 4):

⁴² The Commission Communication: Towards an urban agenda in the European Union; Brussels, 06.05.1997 COM (97)197 final

⁴³ Wśród obszarów polityki społeczno – gospodarczej, którym powinno nadać się bardziej „miejski wymiar” wymieniono m.in.: ochronę środowiska, transeuropejskie sieci transportowe, badania i rozwój, sprawy społeczne i ochronę zdrowia, itd.

⁴⁴ Opinion of the Economic and Social Committee on the Commission Communication: Towards an urban agenda in the European Union, Brussels, 28.01.1998

⁴⁵ Opinion of the Committee of the Regions of 14 May 1998 on Towards an urban agenda in the European Union, Brussels, 9.06.1998

⁴⁶ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Sustainable Urban Development in the EU: A Framework for Action, COM (98) 60

1. wzmacnianie rozwoju gospodarczego i wzrost zatrudnienia w miastach,
2. wspieranie równości, integracji społecznej oraz odnowy obszarów miejskich,
3. ochrona i poprawa środowiska miejskiego – ku lokalnej i globalnej trwałości,
4. wspieranie dobrego zarządzania miastem i wzmacnianie lokalnej społeczności.

Dokument ten spotkał się z bardzo życzliwym przyjęciem podczas Forum Miast, które odbyło się w grudniu 1998 r. w Wiedniu. Forum „stanowiło ważny krok w kierunku rozwoju problematyki miejskiej w polityce UE, ponieważ po raz pierwszy zarówno państwa członkowskie (poprzez nieformalne spotkanie ministrów) i Komisja Europejska wyartykułowały swoje zaangażowanie w rozwój wspólnotowej polityki miejskiej” (Leo van den Berg, 2004). Co więcej dokument ten spotkał się z równie życzliwym odbiorem ze strony Komitetu Ekonomicznego i Społecznego⁴⁷, jak i Komitetu Regionów⁴⁸. Ramy Działania wyznaczyły kierunek zaangażowania UE w problematykę miejską na kolejnych wiele lat. Jak pokaże analiza poczyniona w kolejnych częściach rozdziału, KE wywiązała się z wielu podjętych wtedy zobowiązań.

⁴⁷ Opinion of the Economic and Social Committee on: Sustainable Urban Development in the European Union: A framework for action, CES 951/99, Brussels, 21.10.1999. W opinii znajdujemy następujące stwierdzenie „Najważniejszą cechą Ram Działania jest to, iż powstało zintegrowane podejście do polityki miejskiej, określające zarówno priorytetowe cele, jak i narzędzia ich osiągnięcia, czyli szeroki zakres instrumentów interwencji”.

⁴⁸ Opinion of the Committee of the Regions of 3 June 1999 on the European Commission’s Communication “Sustainable Urban Development in the European Union: A framework for action”, Brussels, 18.06.1999. W opinii znajdujemy następujące stwierdzenie „Ramy Działania są pozytywnym krokiem na przód w stosowaniu zintegrowanego podejścia do polityki miejskiej oraz dostrzeżenia roli miast. (...) Na szczególną uwagę zasługuje fakt, iż Komisja dostrzegła decydującą rolę miast we wdrażaniu głównych celów Wspólnoty – gospodarczej i społecznej spójności, zatrudnienia, konkurencyjności i zrównoważenia środowiskowego. Uznanie roli miast w tym procesie wskazuje na potrzebę mocniejszego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w kształtowanie przyszłej polityki. Miasta, w tym organizacje i instytucje, które je reprezentują, powinny być prawdziwymi partnerami w tym procesie”.

Tabela nr 4: Cele i działania wskazane w dokumencie pt. „Zrównoważony rozwój miejski w Unii Europejskiej: ramy działania” (1998 r.)

Cel polityki w ramach poszczególnych priorytetów	Działania
<p>Wzmacnianie rozwoju gospodarczego i wzrost zatrudnienia w miastach Jednolity Rynek oraz Unia Gospodarcza i Monetarna tworzą warunki dla pomyślnego rozwoju miast europejskich poprzez odpowiednie podstawy gospodarcze. Działania wspólnotowe o charakterze miejskim powinny w szczególności przyczyniać się do osiągnięcia następujących celów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ wzmocnienie roli miast jako centrów regionalnego wzrostu gospodarczego, produktywności i zatrudnienia, ▪ wspieranie zróżnicowanej, konkurencyjnej i elastycznej gospodarki, ze szczególnym naciskiem na kapitał ludzki, przedsiębiorczość, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, turystykę, ▪ wspieranie doskonalenia wiedzy i najlepszych praktyk w zakresie rozwoju gospodarczego obszarów miejskich. 	<p>Działanie 1: Wyraźne programowanie miejskie w ramach Funduszy Strukturalnych</p> <p>Działanie 2: Mocniejsza perspektywa miejska w politykach zatrudnienia</p> <p>Działanie 3: Wsparcie dla „Europejskich centrów wiedzy”</p> <p>Działanie 4: Wspieranie współpracy pomiędzy miastami</p> <p>Działanie 5: Wsparcie atrakcyjnego transportu miejskiego</p> <p>Działanie 6: Rozwijanie <i>know-how</i> i wymiana doświadczeń nt. gospodarki miejskiej</p>
<p>Wspieranie równości, integracji społecznej oraz odnowy obszarów miejskich Celem polityki w ramach tego priorytetu jest wspieranie równości szans oraz społecznej i gospodarczej integracji, poprawy warunków życia i pracy ludzi należących do grup o niższych zarobkach, dyskryminowanych oraz innych grup wyizolowanych społecznie w miastach, jak i wsparcie dla rewitalizacji kryzysowych obszarów miejskich. Działania UE powinny w szczególności przyczynić się do:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ zwiększania możliwości zatrudnienia oraz integracji wszystkich osób, które cierpią z powodu zjawiska wykluczenia z przyczyn ekonomicznych lub społecznych, ▪ zapewnienia dopasowanych do potrzeb i dostępnych cenowo podstawowych usług publicznych, ▪ wzmocnienia rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, szczególnie poprzez nowe inicjatywy gospodarcze, ▪ poprawy fizycznego środowiska naturalnego, redukcji zanieczyszczeń i rozwijania naturalnego krajobrazu przestrzeni miejskich, ▪ zapobiegania przestępczości w miastach. 	<p>Działanie 7: Współpraca na rzecz walki z dyskryminacją i wykluczeniem społecznym</p> <p>Działanie 8: Ujęcie w Funduszach Strukturalnych działań z zakresu rewitalizacji obszarów miejskich</p> <p>Działanie 9: Szkoły „drugiej szansy”</p> <p>Działanie 10: Rozwój <i>know-how</i> oraz wymiana doświadczeń na temat dyskryminacji i wykluczenia społecznego oraz rewitalizacji obszarów miejskich</p>
<p>Ochrona i poprawa środowiska miejskiego – ku lokalnej i globalnej trwałości Głównym celem tego priorytetu jest ochrona i poprawa środowiska miejskiego tak, aby przyczynić się do poprawy jakości życia, bezpieczeństwa zdrowia ludzkiego oraz ochrony lokalnego i globalnego eko-systemu. Zmniejszenie negatywnego oddziaływania na środowisko w obszarach miejskich wpłynie pozytywnie zarówno na same miasta w Europie, jak i na ich otoczenie. Działania UE powinny przyczyniać się do osiągnięcia następujących celów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ poprawa jakości powietrza oraz wody pitnej, ochrona i zarządzanie wodami powierzchniowymi 	<p>Działanie 11: Lepsze wdrażanie przepisów środowiskowych na szczeblu miejskim</p> <p>Działanie 12: Nowe przepisy dotyczące odpadów, jakości powietrza i wody oraz poziomu hałasu</p> <p>Działanie 13: Wzmocnienie kontroli emisji zanieczyszczeń w miastach</p>

<ul style="list-style-type: none"> ▪ i gruntowymi, redukcja (u źródeł) ilości śmieci wymagających składowania, redukcja hałasu, ochrona i poprawa środowiska antropogenicznego i dziedzictwa kulturowego, wspieranie powstawania obszarów zieleni w obszarach miejskich, ▪ wspieranie efektywnego modelu osadnictwa i minimalizowanie zjawiska rozrastania się miast, ▪ minimalizowanie wpływu transportu na środowisko poprzez ukierunkowanie się na rozwój gospodarczy mniej związany z transportem i wykorzystujący bardziej przyjazne środowisku metody transportu, ▪ wspieranie przyjaznych środowisku metod zarządzania w przedsiębiorstwach, ▪ osiągnięcie znaczącej redukcji emisji gazów cieplarnianych w obszarach miejskich, szczególnie poprzez racjonalne użycie energii, wzrost zastosowania odnawialnych źródeł energii, redukcję odpadów, ▪ minimalizowanie i zarządzanie ryzykiem środowiskowym w obszarach miejskich, ▪ wspieranie wielopłaszczyznowego, zintegrowanego i zrównoważonego podejścia do zarządzania obszarami miejskimi. 	Działanie 14: Przyczynianie się do redukcji wpływu transportu miejskiego na środowisko
	Działanie 15: Zrównoważone zarządzanie energią w mieście
	Działanie 16: Ochrona klimatu
	Działanie 17: Rozszerzenie Eko-metkowania, Eko-Zarządzania i Programu Audytu (EMAS)
	Działanie 18: Wsparcie ochrony i poprawy środowiska naturalnego ze środków Funduszy Strukturalnych
	Działanie 19: Rozwijanie <i>know-how</i> i wymiana doświadczeń na temat środowiska miejskiego
<p>Wspieranie dobrego zarządzania miastem i wzmocnienie lokalnej społeczności</p> <p>Dobre zarządzanie miastem, jak i lokalne umocowanie (ang. <i>local empowerment</i>) są kluczowymi czynnikami decydującymi o wzroście jakości życia w miastach oraz o zarządzaniu nimi w bardziej zrównoważony sposób. Zachowując zasadę subsydiarności, działania UE mogą odgrywać rolę w ustanawianiu lepszych powiązań pomiędzy aktorami na wszystkich szczeblach oraz mogą zapewnić wsparcie dla budowania partnerstwa w kwestiach miejskich. Działania UE powinny przyczynić się do realizacji następujących celów:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ zwiększenie dostępności informacji dla władz lokalnych i innych aktorów życia miejskiego, także mieszkańców, na temat polityk UE oraz budowanie dialogu z nimi przy formułowaniu polityki wspólnotowej, ▪ pełne włączenie miast we wdrażanie polityki wspólnotowej, ▪ wspieranie polityki integracji i synergii pomiędzy oraz wewnątrz wszystkich szczebli władzy w ramach funkcjonalnych obszarów miejskich, ▪ wsparcie nabywania umiejętności przyczyniających się do wzrostu jakości i efektywności zarządzania miastem, także poprzez wymianę dobrych praktyk pomiędzy miastami, ▪ wsparcie innowacyjnego podejścia do wzmocnienia lokalnej demokracji oraz do budowania partnerstw obejmujących sektor prywatny i wspólnoty mieszkańców, ▪ udoskonalenie warunków i zasad gromadzenia oraz korzystania z porównywalnych informacji na temat sytuacji miast europejskich. 	Działanie 20: Rozwijanie świadomości, wymiana doświadczeń oraz budowanie umiejętności na rzecz zrównoważonego rozwoju miejskiego
	Działanie 21: Innowacyjne strategie rozwoju miejskiego
	Działanie 22: Wzrost bezpieczeństwa poprzez zapobieganie przestępczości w miastach
	Działanie 23: Poprawa dostępności porównywalnej informacji na temat sytuacji miast
	Działanie 24: Wsparcie państw członkowskich - „Inicjatywa Wymiany Miejskiej” (Urban Exchange Initiative)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Sustainable Urban Development in the EU: A Framework for Action, COM (98) 60

Kolejny, ważny z punktu widzenia samorządności miejskiej, krok został poczyniony w 2001 r. w momencie opracowania przez KE „Białej księgi na temat zarządzania europejskiego”⁴⁹. Prace nad poprawą systemu zarządzania wykazały, że konieczna jest bliższa współpraca władz krajowych, regionalnych, lokalnych (miejskich) i społeczeństwa obywatelskiego w realizacji polityk unijnych. W związku z rosnącym poczuciem niezrozumienia dla procesów zachodzących w Unii Europejskiej konieczne jest, zdaniem Komisji, zwiększenie przejrzystości działań poszczególnych podmiotów systemu instytucjonalnego Wspólnoty oraz większe zaangażowanie obywateli w sprawy europejskie. W Księdze wymienia się pięć zasad, które powinny wyznaczać kierunek właściwego sposobu zarządzania w UE: otwartość, partycypacja społeczna, wiarygodność, efektywność i spójność. Ponadto KE podejmuje zobowiązanie realizacji procesu zmian poprzez m.in.:

1. ustanowienie „systematycznego dialogu” na wczesnych etapach kształtowania polityki wspólnotowej z władzami regionalnymi i lokalnymi (w tym miejskimi) oraz ich zrzeszeniami⁵⁰,
2. wprowadzenie elastycznej implementacji prawa wspólnotowego z uwzględnieniem zróżnicowanych warunków lokalnych,
3. określenie i wprowadzenie w życie minimalnych standardów konsultacji.

Z punktu widzenia problematyki europeizacji na szczeblu miast najważniejsze znaczenie posiada punkt 1, gdyż KE uznaje bezpośredni dialog z władzami miejskimi za jeden z istotnych instrumentów zarządzania wieloszczeblowego w UE. Niestety w Księdze nie znajdujemy zapisów mówiących o tym, kiedy i w jakim stopniu władze miejskie mogą uczestniczyć w procesie decyzyjnym.

3.1.2 Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej (RUE) jest organem kolegialnym o charakterze międzyrządowym, w jej skład wchodzi bowiem ministrowie resortowi każdego państwa członkowskiego. W zależności od rodzaju spraw, które są przedmiotem obrad RUE, przedstawicielami rządów są ministrowie odpowiednich resortów, np. spraw zagranicznych, kultury, finansów, planowania przestrzennego, rozwoju regionalnego, itd. Członkowie Rady

⁴⁹ *European Governance – A White Paper*, Commission of the European Communities, COM(2001) 428 final

⁵⁰ Zdaniem KE odpowiedzialność za zaangażowanie władz lokalnych (miejskich) w przygotowywanie i wdrażanie polityki UE znajduje się przede wszystkim w gestii centralnej administracji krajów członkowskich. Jednakże władze krajowe bardzo często nie wykazują chęci współpracy z lokalnymi aktorami. Dlatego też koniecznym jest wypracowanie i ustanowienie właściwych mechanizmów konsultacji, pozwalających jednocześnie na wykorzystanie regionalnych oraz lokalnych doświadczeń i rozwiązań w procesie formułowania polityki wspólnotowej.

w swej działalności są związani instrukcjami rządów i reprezentują interesy swych państw. Rada jest głównym organem prawodawczym UE. RUE prawnie współdziała z Parlamentem Europejskim, a nawet często wydaje z nim wspólnie akty legislacyjne o charakterze wiążącym (rozporządzenia, dyrektywy i decyzje) i niewiążącym dla samorządów miejskich. RUE zapewnia koordynację ogólnej polityki gospodarczej państw i odgrywa wiodącą rolę w zakresie realizacji wszystkich trzech filarów Unii Europejskiej, przede wszystkim w tworzeniu Unii Gospodarczo-Walutowej.

Od ponad 10 lat państwa członkowskie wyraźnie współpracują ze sobą na rzecz wzmocnienia agendy miejskiej w polityce UE. Pierwszy sygnał nadchodzących zmian pojawił się w czerwcu 1997 r. podczas prezydencji holenderskiej, kiedy to odbyło się nieformalne spotkanie ministrów UE odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne, a jednym z tematów był aspekt miejski w polityce UE. W ramach konkluzji podjęto decyzję o wprowadzeniu Inicjatywy na rzecz Wymiany Doświadczeń pomiędzy Miastami (*ang. Urban Exchange Initiative - UEI*). Inicjatywa ta miała, poprzez wymianę informacji i najlepszych praktyk, przyczynić się do poprawy efektywności polityki rozwoju miast. Inicjatywa była kontynuowana podczas kolejnych prezydencji (Wielkiej Brytanii, Niemiec i Finlandii), a w efekcie jej realizacji przygotowano, przedyskutowano i upowszechniono trzy raporty⁵¹.

W maju 1999 r. w Poczdamie (prezydencja Niemiec) przyjęta została przez Ministerstwa odpowiedzialne za planowanie przestrzenne państw członkowskich Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*ang. European Spatial Development Perspective - ESDP*)⁵². W dokumencie tym zaproponowano trzy główne wytyczne w zakresie rozwoju przestrzennego terytorium UE:

1. rozwój policentrycznego i równomiernego systemu miejskiego oraz wzmocnienie partnerstwa pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi (przewyciężenie przestarzałego podziału pomiędzy miastem a wsią);

⁵¹ Wielka Brytania w czerwcu 1998 r. zaprezentowała raport, który skupiał się na dobrych praktykach w zakresie rozwoju miast. Niemcy w maju 1999 r. zaprezentowały raport dotyczący rozwoju zrównoważonego, zrównoważonego wykorzystania przestrzeni oraz czystego transportu miejskiego. Finlandia w październiku 1999 r. opracowała szczegółowo zagadnienie roli badań i ekspertyz w dziedzinie rozwoju miejskiego.

⁵² ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union; agreed at the Informal Council of Minister responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999

ESDP jest prawnie niewiążącym dokumentem, stanowi ramy działania dla lepszej koordynacji pomiędzy wspólnotowymi politykami sektorowymi, charakteryzującymi się znacznym oddziaływaniem przestrzennym oraz pomiędzy krajami członkowskimi, ich regionami i miastami.

2. wspieranie zintegrowanych koncepcji transportowych i komunikacyjnych, które przyczynią się do policentrycznego rozwoju terytorium UE. Równość dostępu do infrastruktury i transportu powinna być realizowana stopniowo, w tym celu należy znaleźć właściwe rozwiązania regionalne;
3. rozwój oraz ochrona naturalnego i kulturowego dziedzictwa poprzez mądre zarządzanie. Przyczyni się to zarówno do ochrony, jak i pogłębienia regionalnej tożsamości oraz utrzymania naturalnej i kulturalnej różnorodności regionów i miast Wspólnoty w dobie globalizacji.

W każdym z priorytetów zidentyfikowane zostały obszary i kierunki działania (łącznie 60 propozycji działań)⁵³.

Podczas fińskiej prezydencji (październik 1999 r.) w Tampere odbyło się kolejne spotkanie ministrów odpowiedzialnych za planowanie regionalne, miejskie i przestrzenne. Uzgodniono plan dziania, będący punktem wyjściowym dla wdrażania ESDP. Jedno z dwunastu planowanych działań dedykowane zostało wyłącznie obszarom miejskim - „Zarządzanie miejskie i współpraca”, a jego celem było m.in. zidentyfikowanie zbioru wspólnych priorytetów, istotnych dla rozwoju miast (biorących pod uwagę różnorodność miejską w Europie) oraz opracowanie algorytmu działania w zakresie współpracy nad kwestiami miejskimi. W efekcie ustaleń z Tampere państwa członkowskie podjęły decyzję o utworzeniu grupy eksperckiej ds. rozwoju miast (ang. *The Urban Development Group – UDG*) w ramach Komitetu ds. Rozwoju Przestrzennego. Głównym zadaniem UDG jest formułowanie priorytetów dla polityki miejskiej w UE. Już w październiku 2000 r. UDG przygotowała raport określający dziewięć priorytetów działań dotyczących współpracy w zakresie polityki miejskiej w UE⁵⁴. Wskazano na następujące potrzeby:

1. wyraźniejsze podkreślenie roli miast w planowaniu przestrzennym,
2. nowe podejście w zakresie polityki dotyczącej miast na szczeblu krajowym i wspólnotowym,
3. wsparcie wspólnot społecznych zamieszkujących zaniedbane obszary miejskie,

⁵³ Dokument ESDP został pozytywnie przyjęty przez Komitet Regionów, w którego opinii czytamy „Koncepcja rozwoju przestrzennego zaproponowana w ESDP stanowi ważny wkład na rzecz integracji europejskiej. Integracja europejska nie zostanie zrealizowana bez integracji przestrzennej” (*Opinion of the Committee of the Regions of 14 January 1999 on the ESDP*).

Uzasadnionym wydaje się być stwierdzenie, iż od tego momentu pojęcie spójności europejskiej, dotąd odnoszone przede wszystkim do spójności społecznej i gospodarczej, uzupełnione zostaje o wymiar przestrzenny.

⁵⁴ Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union, Report by the Committee on Spatial Development, Marseillies, 6 October 2000

4. środki mające na celu rozwiązanie problemów społecznych, etnicznych i segregacji społecznej w zaniedbanych obszarach miejskich,
5. praca w różnych skalach przestrzennych,
6. partnerstwo pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym w dziedzinie rewitalizacji,
7. upowszechnianie najlepszych praktyk i współpraca sieciowa,
8. wykorzystanie nowoczesnych technologii jako narzędzia w zarządzaniu miastem,
9. dalsze analizowanie obszarów miejskich w celu pogłębienia wiedzy w dziedzinach strategicznych dla organizmu miejskiego.

Najbardziej spektakularnym wydarzeniem w zakresie współpracy państw członkowskich w dziedzinie polityki miejskiej był tzw. wieloletni Program współpracy z Lille⁵⁵ (listopad 2000 – prezydencja Francji). Poprzez ww. program ministrowie ds. polityki miejskiej krajów członkowskich UE potwierdzili ponownie potrzebę wsparcia wspólnego i zintegrowanego podejścia do polityki miejskiej w celu osiągnięcia rozwoju zrównoważonego. Ustalono cztery podstawowe cele:

1. pomoc państwom członkowskim, KE oraz miastom we wprowadzaniu w życie celów programowych zdefiniowanych na szczeblu Wspólnoty, w odpowiedzi na wyzwania stojące przed miastami,
2. sformułowanie ram odniesienia dla krajowych i wspólnotowych polityk w dziedzinie rozwoju i zarządzania miastem,
3. pomoc KE we wzmocnieniu i uzupełnieniu interwencji wspólnotowych dedykowanych miastom oraz w poprawie ich koordynacji,
4. wsparcie i wzmocnienie dialogu oraz badań nad organizmem miejskim.

Ponadto zaakceptowano przygotowane przez UDG kluczowe priorytety działania. Wskazano na potrzebę uznania aspektu miejskiego za jeden z kluczowych priorytetów przyszłej reformy polityki regionalnej i strukturalnej (w okresie programowania 2007-2013).

Przeгляд Programu z Lille nastąpił podczas holenderskiej prezydencji w 2004 r. w Rotterdamie⁵⁶. Stwierdzono, iż część inicjatyw i działań zostało zrealizowanych zgodnie z wcześniejszymi zobowiązaniami⁵⁷. Ministrowie ustalili agendę polityczną na lata 2005-

⁵⁵ Conclusions of the French Presidency of the European Union at the end of the informal meeting of Ministers responsible for urban affairs at the Conference "Europe, spatial and urban development", Lille, 2 November 2000

⁵⁶ Ministerial Meeting on Urban Policy „Cities empower Europe”, Conclusions Dutch Presidency 2004

⁵⁷ Nastąpiło upowszechnianie dobrych praktyk i współpraca sieciowa poprzez konferencje i nieformalne spotkania, poruszono zagadnienia związane z: partnerstwem pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym (jeden z priorytetów belgijskiej prezydencji); wsparciem dla życia społecznego w zagrożonych obszarach miejskich, segregacją społeczną (podczas duńskiej prezydencji); problemami małych i średnich miast (podczas szwedzkiej

2006, której głównym celem było jeszcze większe wzmocnienie kwestii rozwoju miast w kontekście europejskim. Ministrowie zobowiązali się do:

- bardziej intensywnego wspierania agendy miejskiej przez władze krajowe, uwzględniając małe i średnie miasta,
- szerszej współpracy w zakresie osiągnięcia celów programu z Lille,
- mobilizowania UE do zwiększenia zainteresowania kwestiami miast.

Dokonano również kategoryzacji tzw. Urban Acquis, czyli zasad efektywnego i spójnego podejścia do tworzenia polityki miejskiej. Urban Acquis podzielono na pięć kategorii:

1. Priorytety

- a) Konkurencyjność gospodarcza, spójność społeczna oraz jakość środowiska muszą pozostawać w równowadze.
- b) Miasta muszą być przyjazne mieszkańcom, muszą mieć kulturową tożsamość.

2. Mechanizmy pomyślniej polityki miejskiej

- a) Narodowe, regionalne i lokalne polityki sektorowe powinny być lepiej zintegrowane.
- b) Programy miejskie powinny brać każdorazowo pod uwagę specyficzną sytuację danego miasta.
- c) Polityka względem miast musi mieć charakter długoterminowy.
- d) Przywództwo odgórne musi być równoważone umocnieniem społeczności lokalnych.
- e) Konieczne jest porozumienie, partnerstwo i zaufanie pomiędzy różnymi poziomami władzy.

3. Angażowanie interesariuszy

- a) Partnerzy publiczni, prywatni i społeczni powinni być angażowani w konstruktywną współpracę.
- b) Partnerstwo powinno znajdować się w równowadze z demokratyczną wiarygodnością wybranej władzy lokalnej.
- c) Partycypacja obywateli powinna być oparta na dialogu z ekspertami.

4. Osiąganie właściwej równowagi przestrzennej

- a) Polityka powinna być długoterminowo skoncentrowana na poszczególnych obszarach kryzysowych.
- b) Wyzwania społeczne w obszarach kryzysowych muszą być powiązane z szansami gospodarczymi w szerszym regionie.
- c) Należy wprowadzić współpracę instytucjonalną pomiędzy miastami a regionami.

prezydencji); problemami miast zlokalizowanych w obrębie linii brzegowej i wysp (podczas prezydencji Grecji). Ponadto wprowadzono inicjatywę URBAN II oraz URBACT.

- d) Należy wprowadzić współpracę sieciową pomiędzy miastami małymi, średnimi i dużymi.

5. Wspieranie dobrych praktyk i uczenia się

- a) Dobre praktyki i inicjatywy, które odniosły sukces powinny być szeroko promowane.
b) Polityka powinna być przedmiotem ewaluacji w celu zagwarantowania sukcesu.
c) Należy poprawić umiejętności profesjonalistów, partnerów społecznych oraz władz lokalnych w zakresie rewitalizacji.

Co więcej, stwierdzono, iż rządy państw członkowskich natrafiają na konkretne przeszkody we wdrażaniu Programu z Lille, nawet jeżeli poświęcają problematyce miejskiej dużą uwagę. Wynika to z dwóch powodów, po pierwsze, prezydencja UE trwająca sześć miesięcy jest okresem zbyt krótkim na wywiązanie się z konkretnych zobowiązań (kontynuowanie pracy po zmianie prezydencji okazywało się wielokrotnie problematyczne). Po drugie, aparat współpracy międzyrządowej nie jest wystarczająco efektywny, aby zapewnić odczuwalne zmiany.

W grudniu 2005 r. (prezydencja Wielkiej Brytanii)⁵⁸ w Bristolu odbyło się spotkanie 29 ministrów, reprezentantów państw członkowskich oraz instytucji europejskich, podczas którego dyskutowano wspólne europejskie podejście do „zrównoważonych wspólnot” (*ang. sustainable communities*). Konkluzje i postanowienia, które zapadły na spotkaniu znalazły swój wyraz w dokumencie pt. „Bristol Accord”⁵⁹. Czerpie on swoje podstawy z prac poprzednich prezydencji, w tym w szczególności z uzgodnionych w Rotterdamie Urban Acquis i jest kolejnym ważnym krokiem w realizowaniu strategii lizbońskiej. „Bristol Accord” definiuje charakterystyczne dla całej Europy cechy i zasady „zrównoważonych wspólnot” (w tym miast)⁶⁰, zobowiązuje państwa członkowskie do szerszej wymiany

⁵⁸ W maju 2005 r. odbyło się nieformalne spotkanie ministrów państw członkowskich w Luksemburgu, na którym potwierdzono potrzebę realizacji priorytetów polityki spójności przestrzennej, w tym przede wszystkim aspektu miejskiego oraz konieczność kontynuacji badań w ramach ESPON 2 (na lata 2007-2013). Zaplanowano również spotkanie w Wielkiej Brytanii na temat „zrównoważonych wspólnot”.

⁵⁹ UK Presidency EU Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities, Policy Papers, March 2006, Office of the Deputy Prime Minister: London

⁶⁰ Zgodnie z Bristol Accord „zrównoważone wspólnoty” to miejsca gdzie ludzie chcą mieszkać i pracować teraz i w przyszłości. Spełniają potrzeby obecnych i przyszłych mieszkańców, są wrażliwe na sprawy związane z ochroną środowiska i przyczyniają się do wysokiej jakości życia.

Istnieją wiele wymogów wstępnych warunkujących stworzenie wspólnoty zrównoważonej:

1. wzrost gospodarczy,
2. integracja i sprawiedliwość społeczna,
3. kluczowa rola miast – atrakcyjne miasto z silną tożsamością kulturową uwalnia zrównoważoną wspólnotę od ograniczeń – wprowadza na arenę regionalną, krajową a nawet międzynarodową; osiągnięcie celów strategii lizbońskiej nakłada na miasta zobowiązanie kreowania się na miejsca doskonałości międzynarodowej (*ang. centres of international excellence*) w celu umożliwienia rozwoju wiedzy,
4. działanie przeciw segregacji społecznej na wszystkich poziomach,

doświadczeń i dobrych praktyk w różnych dziedzinach oraz proponuje zwiększenie roli funduszy pożyczkowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego w finansowaniu inwestycji związanych z rewitalizacją i odnową miast⁶¹. Ponadto jest wyraźną deklaracją przyszłych działań „*Naszym celem są silne miasta w silnych regionach, w silnej demokratycznej Europie – pewne i zdolne do osiągnięcia sukcesu w erze globalnych zmian gospodarczych*”.

Problematyka miejska była też jednym z tematów przewodnich kolejnej prezydencji Niemiec. 24 maja 2007 ministrowie odpowiedzialni za rozwój miejski uzgodnili i podpisali tzw. Kartę Lipską ws. zrównoważonych miast europejskich⁶². Karta zwraca uwagę na konieczność stosowania podejścia zintegrowanego w rozwoju miast oraz na potrzebę realizacji procesu rewitalizacji obszarów zdegradowanych w kontekście miasta jako całości. Jednocześnie ministrowie zobowiązali się do zainicjowania debaty politycznej na temat Karty Lipskiej w swoich państwach, w celu włączenia jej zasad do rozwiązań krajowych na wszystkich szczeblach władzy.

3.1.3 Komitet Regionów

Komitet Regionów (KR) został utworzony na mocy Traktatu z Maastricht jako organ doradczy i pomocniczy RUE i KE⁶³. KR ma za zadanie gwarantować odpowiednią reprezentację interesów regionalnych i lokalnych organizacji samorządowych toteż złożony jest z przedstawicieli wspólnot lokalnych i regionalnych. Wymienia się dwa główne powody powołania Komitetu: 1. większość ustawodawstwa wspólnotowego wdrażana jest na szczeblu lokalnym lub regionalnym, dlatego też uzasadnionym jest angażowanie przedstawicieli regionalnych i lokalnych w proces przygotowywania nowej legislacji; 2. uważano, iż

5. wdrażanie zasad rozwoju zrównoważonego,

6. zrównoważone wspólnoty mogą funkcjonować w różnych skalach przestrzennych.

Zrównoważone wspólnoty są różnorodne gdyż odzwierciedlają lokalne otoczenie i okoliczności, nie ma jednego wspólnego europejskiego wzorca, ale powinny one być:

1. aktywne, spójne i bezpieczne – sprawiedliwe, tolerancyjne z silną kulturą lokalną i innymi wspólnymi przedsięwzięciami,
2. dobrze kierowane – z aktywną partycypacją społeczną, reprezentacją i przywództwem,
3. dobrze powiązane – z dobrą siecią transportową i komunikacyjną,
4. dobrze obsługiwane – przez publiczne, prywatne, społeczne i dobrowolne instytucje, zaspakajające potrzeby mieszkańców i dostępne dla wszystkich,
5. wrażliwe na kwestie środowiskowe,
6. doskonale rozwijające się - poprzez zróżnicowaną i innowacyjną gospodarkę lokalną,
7. dobrze zaprojektowane i wybudowane,
8. sprawiedliwe dla wszystkich.

⁶¹ Propozycja ta szybko znalazła wyraz w nowych inicjatywach wspólnotowych na okres programowania 2007-2013: JEREMIE, JASPERS i JESSICA.

⁶² EU German Presidency, Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 24 May 2007

⁶³ Komitet powstał w 1993 r. i zastąpił powołaną w 1988 r. przez Komisję Europejską, Konsultacyjną Radę Władz Regionalnych i Lokalnych - ciało bez formalnego statusu w procesie decyzyjnym.

obywatele zostali pominięci, gdy UE rozwinęła swoją polityczną osobowość (L. van den Berg, 2004).

Do bardzo ważnych funkcji Komitetu należy inicjowanie określonych działań prawotwórczych KE, formułowanie opinii oraz konsultacje dotyczące, rozważanych w toku procesu legislacyjnego, przepisów prawa Wspólnoty Europejskiej. Komitet może formułować swoje opinie albo z własnej inicjatywy albo z inicjatywy organów WE uczestniczących w opracowywaniu aktów prawnych⁶⁴. Traktat zobowiązuje KE i RUE do konsultowania z Komitetem Regionów wszystkich propozycji, które mają reperkusje na szczeblu lokalnym (miejskim, gminnym) lub regionalnym⁶⁵. Do dziedzin tych należą: spójność społeczna i gospodarcza, polityka zatrudnienia, polityka społeczna, ochrona zdrowia, edukacja i szkolenia zawodowe, kultura, polityka transportowa, ochrona środowiska naturalnego, rozwijanie infrastruktury.

W lipcu 1995 r. Komitet Regionów przedstawił opinię pt. „Rozwój miejski a Unia Europejska”⁶⁶. Opinia zaczyna się od stwierdzenia, iż „obszary miejskie są miejscem lokalizacji wielu z najbardziej innowacyjnych działań gospodarczych UE” i że „są one punktem centralnym dla gospodarki ich regionów, krajów, jak i konkurencyjności całej UE”. KR stwierdził, iż występują „deficyty tematyki miejskiej w Traktacie” i opowiada się za nowymi uregulowaniami⁶⁷, które umożliwią koordynację obecnych działań w bardziej logiczną politykę miejską, gdyż „stajemy przed krytycznym etapem rozwoju obszarów miast europejskich, a w konsekwencji europejskiej gospodarki. Polityki ad hoc zostały już wypróbowane. Nie są one zastępstwem dla konkretnych, strategicznych i spójnych działań, które mogłyby pomóc odwrócić upadek naszych miast i obszarów miejskich”. Proponowana przez KR europejska polityka miejska nie miała na celu zmniejszenie kompetencji władzy lokalnej lub regionalnej, ale jedynie koordynację istniejących już uprawnień na poziomie UE. KR wyartykułował silną potrzebę „wykreowania ogólnej polityki miejskiej łączącej w sobie wszystko to, co dotąd robi UE w tej dziedzinie, w strategiczne ramy”. Kończącą sugestią

⁶⁴ W strukturze KR działa kilka komisji tematycznych, m.in. Komisja ds. planowania przestrzennego, urbanizacji, energii i środowiska.

⁶⁵ Opinie Komitetu mają charakter niewiążący, jednakże brak konsultacji w wymienionych dziedzinach jest istotnym naruszeniem procedury legislacyjnej. Wszakże nawet negatywna opinia nie powoduje zaprzestania prac prawodawczych lub nie musi skutkować zmianą propozycji legislacyjnych w kierunku pożądanym przez Komitet Regionów.

⁶⁶ Opinion of Commission 4 – Urban Policy of the Committee of the Regions on Urban Development and the European Union, Brussels 18 July 1995

⁶⁷ W dokumencie tym znajdujemy szereg konkretnych propozycji nowych zapisów traktatowych, zarówno poprzez dodanie zupełnie nowego rozdziału pt. „Polityka miejska”, jak i uzupełnienie istniejących uregulowań w zakresie transportu, spójności społecznej i gospodarczej, polityki ochrony środowiska, międzynarodowych sieci europejskich, polityki zdrowia publicznego i polityki kulturalnej, o nowe zapisy o wydzwiku miejskim.

Komitetu była konieczność zinstytucjonalizowania polityki miejskiej poprzez zagwarantowanie UE prawa do rozwijania bezpośredniej polityki dla miast. Postulaty te nie znalazły dotychczas wyrazu w stworzeniu formalnej wspólnotowej polityki miejskiej.

3.1.4 Rada Europejska

Rada Europejska (RE) jest organem politycznym UE i w zasadzie nie uchwała aktów prawnych. Działa ona na zasadzie osiągania zgody politycznej dotyczącej kwestii o kluczowym znaczeniu dla dalszego rozwoju integracji europejskiej. W szczególności zajmuje się dyskusją i ewentualnie aprobatą propozycji programowych sugerowanych przez KE (np. Białych Ksiąg). Rada ma także możliwość występowania z propozycjami aktów prawnych, odnoszących się do najważniejszych kierunków rozwojowych UE. Z punktu widzenia miast decyzje RE mogą mieć pewne znaczenie dla określania strategicznych kierunków integracji, jednakże jeżeli chodzi o bieżące działanie samorządów miejskich, nie mają zbyt dużego znaczenia.

3.1.5 Parlament Europejski

Parlament Europejski (PE), mimo że nie jest głównym organem prawodawczym Wspólnoty, w ostatnich dwóch dekadach wyraźnie rozszerzył zakres swoich kompetencji. Wyraża się to w zwiększeniu możliwości korzystania z pośredniej inicjatywy prawodawczej (poprzez zwracanie się do KE o sporządzenie przez nią wniosków dotyczących tych spraw, wobec których istnieje, zdaniem PE, potrzeba interwencji prawodawczej) oraz w zwiększeniu udziału PE w procedurach legislacyjnych.

W ostatnich 15 latach PE był aktywny w promowaniu interesów miast (m.in. w różnych komunikatach wspierał interesy obszarów miejskich⁶⁸) szczególnie poprzez Komitet ds. Polityki Regionalnej, Transportu i Turystyki. Komitet ten jest odpowiedzialny m.in. za rozwój europejskiej polityki planowania regionalnego, w tym także w kontekście problematyki miejskiej. W latach 90. Komitet był jednym z głównych inspiratorów Inicjatywy Wspólnotowej URBAN.

⁶⁸ Dla przykładu, we wrześniu 2005 r. w Parlamencie Europejskim przedstawione zostało sprawozdanie w sprawie wymiaru miejskiego w kontekście rozszerzenia. W sprawozdaniu tym stwierdzono, iż w celu zwiększenia efektywności polityki miejskiej należy utworzyć międzydepartamentalną jednostkę składającą się z dyrektoriatów generalnych Komisji zajmujących się kwestiami miejskim (DG ds. regionalnych, przedsiębiorczości, transportu, środowiska, konkurencji, zatrudnienia i spraw społecznych oraz badań i rozwoju). Ponadto sugerowano, iż Komitet Parlamentu Europejskiego ds. Rozwoju Regionalnego powinien rozszerzyć swoje kompetencje na wszystkie kwestie związane z polityką miejską. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wymiaru miejskiego w kontekście rozszerzenia, sprawozdawca Jean Marie Beaupuy, A6(2005) 0272 z dnia 21.09.2005

W 2002 r. powstała europarlamentarna grupa robocza w dziedzinie polityki miejskiej (*ang. European Parliamentary Urban Policy Working Group*), nie ma ona jednak statusu oficjalnej intergrupy PE. W jej ramach pracują wspólnie różne organizacje miejskie, aby przygotowywać dla Członków PE informacje i zapewniać wiedzę ekspercką na temat miejskich procesów rozwojowych oraz jakości życia w miastach⁶⁹.

W 2004 r. powstała grupa Urban-Housing⁷⁰, która skupia 68 członków Parlamentu Europejskiego, reprezentujących wszystkie orientacje polityczne i 73 organizacje partnerskie. Grupa działa niezależnie od komisji branżowych, podejmując współpracę z profesjonalistami miejskimi. Do głównych celów działania Grupy zalicza się: promowanie i uświadamianie partnerom (urzędnikom, decydom, stowarzyszeniom, obywatelom) spraw miejskich, promowanie i pomoc partnerom europejskim i narodowym przy wdrażaniu bardziej skutecznych rozwiązań na rzecz miast, stanowienie lepszego prawodawstwa dla miast. Działalność Grupy polega na:

- organizowaniu współpracy posłów różnych frakcji politycznych, pracujących w różnych komisjach i zainteresowanych rozwojem miast,
- monitorowaniu występowania tematyki miejskiej w pracach różnych komisji PE,
- koordynowaniu wysiłków na rzecz uwzględnienia problemów miejskich w przyjmowanych aktach prawnych,
- stałej współpracy z KE dotyczącej znaczenia polityki miejskiej we wdrażaniu polityki spójności,
- współpracy ze stowarzyszeniami samorządowymi w czasie procesu legislacyjnego,
- stwarzaniu warunków dla wymiany doświadczeń.

3.1.6 Komitet Ekonomiczny i Społeczny

Komitet Ekonomiczny i Społeczny (KEiS) jest organem pomocniczym RUE i KE. Złożony jest z przedstawicieli różnych dziedzin aktywności gospodarczej i społecznej (producentów, rolników, przedstawicieli organizacji społecznych, itp.) wybieranych przez

⁶⁹ Do głównych celów działalności tej grupy należy zaliczyć:

1. stymulowanie zintegrowanego podejścia do polityki miejskiej w PE,
2. zachęcanie członków PE do zwrócenia uwagi na kwestie miejskie poprzez organizowanie regularnych wydarzeń, seminariów, warsztatów,
3. stworzenie strony internetowej w celu upowszechniania podstawowych informacji,
4. rozwinięcie otwartej platformy współpracy dla reprezentantów regionów i miast, profesjonalistów miejskich, decydentów krajowych i wspólnotowych,
5. ułatwianie współpracy sieciowej i wymiany najlepszych praktyk pomiędzy miastami w starych i nowych państwach członkowskich.

⁷⁰ Prezydentem grupy jest Jean Marie Beupuy, natomiast członkami ze strony polskiej są: m.in. Mieczysław Janowski i Filip Kaczmarek.

Radę działającą w porozumieniu z Komisją spośród kandydatów przedstawionych przez państwa członkowskie.

W sierpniu 1996 r. KEiS zaprezentował opinię pt. „Rola UE w kwestiach miejskich”⁷¹. Podkreślono w niej, iż „polityka na rzecz rozwoju europejskich obszarów miejskich jest kluczowa dla rozwoju społecznego oraz poprawy warunków gospodarczych, a w szczególności dla poprawy jakości życia mieszkańców UE”. Wśród strategicznych kwestii dotyczących miast wymieniano wsparcie: sieciowej współpracy miast, programów partnerstwa miejskiego, partycypacji i spójności społecznej. Ponadto zidentyfikowano dwa priorytetowe obszary interwencji dla poprawy warunków życia w miastach: 1. system mobilności miejskiej oraz 2. środowisko miejskie⁷². Zdaniem Komitetu „Zaangażowanie UE w rozwój miast, a w szczególności w poprawę spójności społecznej i gospodarczej w oraz pomiędzy miastami, powinno wzrosnąć w ramach Funduszy Strukturalnych. Specjalną uwagę powinno się poświęcić miastom w mniej rozwiniętych regionach”⁷³. Konieczne jest również zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych oraz partnerów społeczno-gospodarczych w tworzenie programów rozwojowych wspieranych ze środków UE.

W 2004 r. Komitet przygotował opinię pt. „Europejskie obszary metropolitalne: socjo-gospodarcze implikacje dla przyszłości Europy”⁷⁴, w której stwierdził, iż „Obszary metropolitalne są kluczowe dla sprostania gospodarczym, społecznym i środowiskowym celom Strategii Lizbońskiej oraz dla takich dziedzin jak szkolenia, badania, innowacje, technologia oraz kreacja nowych działań i wspieranie przedsiębiorczości. Są także głównymi węzłami transportowymi i komunikacyjnymi, ułatwiając tworzenie sieci uniwersytetów, biznesu i centrów badawczych.”. Niestety kwestie związane z obszarami metropolitalnymi nigdy dotąd nie były dyskutowane na poziomie wspólnotowym, a w konsekwencji nie są celem polityki UE. KEiS zaproponował podjęcie badań nad zdefiniowaniem obszarów metropolitalnych w krajach członkowskich UE oraz coroczne zbieranie danych społeczno-gospodarczych.

⁷¹ Opinion of the Economic and Social Committee on the: Role of the EU in Urban matters, CES 1084/96, Brussels 25.08.1996

⁷² Za punkt wyjściowy dla poprawy środowiska miejskiego uznano regenerację zaniedbanych obszarów miejskich.

⁷³ Stwierdza się, iż nierówności i braki, jakie generalnie dotyczą wszystkie regiony Celu 1 są szczególnie skoncentrowane w miastach, a społeczne zróżnicowanie i ryzyko marginalizacji jest tam bardzo duże. W związku z powyższym należy skierować relatywnie duże środki UE w celu wzmocnienia w tych miastach spójności społecznej i gospodarczej.

⁷⁴ Opinion of the European Economic and Social Committee on: European Metropolitan Areas: socio-economic implications for Europe's future, (own-initiative opinion) ECO/120-CESE 968/2004, Brussels 1 July 2004

3.2 Wpływ zasad prawa europejskiego na samorządy miejskie

Zapisy prawa WE w znaczący sposób kształtują oblicze miast europejskich, gdyż szacuje się, iż wdrażanie około 60% obligatoryjnych przepisów prawa wspólnotowego realizowane jest właśnie poprzez szczebel władz lokalnych państw członkowskich. Przełomowym wydarzeniem w zakresie legislacji wspólnotowej wywierającej wpływ na miasta było podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) w 1987 r. JAE rozszerzył kompetencje WE na nowe dziedziny polityki, a państwa członkowskie zobowiązały się do utworzenia Wspólnego Rynku, który „obejmuje terytorium bez granic wewnętrznych, i w którym zgodnie z ustaleniami tego Traktatu (tzn. Traktatu o WE) zagwarantowany jest swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”⁷⁵. Ustanowienie Wspólnego Rynku, miało na celu wzrost konkurencyjności UE poprzez usunięcie barier dla handlu, inwestycji i mobilności siły roboczej oraz poprzez stworzenie zintegrowanej gospodarki, która oferuje korzyści skali. W tym sensie Wspólny Rynek jest najważniejszym czynnikiem zmian w ostatnich latach, który sprawił, iż miasta stały się bardziej niż kiedykolwiek wcześniej narażone na globalne zmiany gospodarcze. Z drugiej strony wspomniana ewolucja wzmocniła potencjał samorządów miejskich jako autonomicznych twórców własnego dobrobytu oraz uniezależniła je (oczywiście tylko w jakimś stopniu) od gospodarki krajowej. Co więcej, ustanowienie Wspólnego Rynku wiązało się z wprowadzeniem wielu przepisów m.in. z zakresu zamówień publicznych, ochrony konsumenta, ochrony środowiska, polityki społecznej, swobody przemieszczania się pracowników, które mają znaczący wpływ na zadania władz miejskich⁷⁶.

Z punktu widzenia *acquis communautaire* miasta są traktowane jako część administracji publicznej państwa członkowskiego UE. Prawo WE nie wnika przy tym w zasady rozdziału kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble administracji danego państwa. Szukając, więc przepisów prawa WE, które dotyczyłyby miast należy przypatrzeć się tym normom, które odnoszą się do pojęcia administracji publicznej, a następnie zbadać, które z nich znajdują się w kompetencji samorządów miejskich danego państwa członkowskiego. W samym prawie traktatowym WE pojęcie samorządów miejskich w zasadzie nie funkcjonuje⁷⁷. To raczej prawo krajowe państw członkowskich UE oraz ich

⁷⁵ Art. 7a ust. 2 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej

⁷⁶ Program Roboczy Komisji Wspólnoty Europejskiej ds. Doskonalenia Rynku Wewnętrznego przewidywał 289 regulacji, które zostały po raz pierwszy ujęte w Białej Księdze Komisji WE (COM (85)310). Ponad 120 regulacji dotyczy gmin i związków gmin (Ralf von Ameln, 1995).

⁷⁷ Najczęściej spotykamy się z bardziej ogólnymi pojęciami jak: państwo członkowskie, administracja publiczna, służba publiczna, rządy centralne, organy regionalne, lokalne, inne władze publiczne.

praktyka konstytucyjna ostatecznie determinują, w której sytuacji jakieś zobowiązania wynikające z prawa WE będą musiały być wypełnione przez WM, a nie przez inne organy administracji państwowej (Nowak-Far A., 2002).

Zgodnie z prawem WE to państwa, a nie ich organy są odpowiedzialne za prawidłowe stosowanie *acquis*. Nie jest więc istotne, jaki organ państwa (administracji rządowej czy samorządowej) i w jaki sposób będzie wykonywał zadania wynikające z członkostwa kraju w UE, ale ważnym jest, aby zapewniał właściwie wywiązywanie się z podjętych zobowiązań. Na państwach spoczywa jednak obowiązek takiego zorganizowania swoich struktur instytucjonalnych, aby zapewniały one najlepsze i najbardziej kompetentne wdrażanie *acquis*. W konsekwencji tego podejścia, źródłem ewentualnej odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za naruszenie przepisów prawa Wspólnoty może być postępowanie WM.

Obowiązkiem organów administracji publicznej (w tym samorządów miejskich) jest zapewnienie normom zawartym w aktach prawnych WE odpowiedniej skuteczności. Aby obowiązek ten mógł zostać zrealizowany konieczne są efektywnie funkcjonujące struktury krajowej administracji publicznej. Jest to szczególnie istotne w tych przypadkach, gdy prawo WE tworzy jedynie potencjalnie pewne obowiązki i uprawnienia, które bez odpowiedniej, specjalnie do tego celu stworzonej krajowej infrastruktury, nie mogą być egzekwowane (Nowak-Far A., 2002). I tak dla przykładu prawo WE dotyczące polityki regionalnej stwarza tego rodzaju wyzwania krajowej administracji wszystkich szczebli (to czy państwo/gmina/miasto uzyska fundusze pomocowe zależy od efektywności krajowej administracji, której kształt nie jest przedmiotem uregulowań prawa WE).

Władze miejskie jako podmioty administracji publicznej w UE muszą znać i stosować dotyczące ich normy prawa europejskiego. Ich najważniejszymi źródłami są Traktaty, które wraz z umowami międzynarodowymi (w których stroną jest Wspólnota) i orzeczeniami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, uważane są za akty wspólnotowej legislacji pierwotnej. Akty te są źródłem bezpośrednio obowiązujących norm prawnych. Jednocześnie WM zobowiązane są do stosowania aktów legislacji wtórnej. Art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) udziela Parlamentowi Europejskiemu działającemu wspólnie z Radą, samej Radzie oraz Komisji kompetencji do wydawania aktów legislacji wtórnej: rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz udzielania zaleceń i opinii w celu wykonania ich zadań oraz zgodnie z przepisami tego Traktatu. Określa on również moc prawną poszczególnych aktów: 1. rozporządzenia mają „zastosowanie ogólne” i muszą być w całości i bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich UE, oznacza to, iż z chwilą wejścia ich w życie stają się one źródłem prawa także dla samorządów miejskich, które muszą

je stosować w trybie natychmiastowym, bez czekania na stosowny akt krajowy; 2. dyrektywy wiążą państwa członkowskie jedynie w zakresie określonych w nich rezultatów, oznacza to, iż WM nie muszą stosować dyrektyw w sposób bezpośredni – muszą poczekać na stosowne ustawy, rozporządzenia, które wdrażają tę dyrektywę ustanawiając krajowe normy prawne zgodnie z treścią i celem dyrektywy; 3. decyzje, które są wiążące w całości, ale jedynie dla tych samorządów miejskich, do których zostały indywidualnie skierowane, nie mają charakteru prawotwórczego; 4. zalecenia i opinie nie są aktami bezwzględnie obowiązującymi i nie są wiążące dla władz miejskich, służą podmiotom wspólnotowego systemu instytucjonalnego do wyrażania stanowisk w określonych kwestiach i do postulowania działań.

3.2.1 Istotne zasady prawa wspólnotowego regulujące stosunki pomiędzy WE a władzami miejskimi

Wymienić można trzy podstawowe zasady dotyczące stosunków pomiędzy Wspólnotą a władzami miejskimi:

1. Zasada subsydiarności

Samo pojęcie subsydiarności wywodzi się od łacińskiego słowa *subsidium*, czyli *pomoc, wsparcie*, i odnosi się do roli władzy politycznej, natomiast rodowód tego pojęcia ma głębokie podstawy historyczne⁷⁸. Integracja europejska stworzyła dwojakie podejście do subsydiarności „odnosząc je do przepływu władzy z góry na dół i odwrotnie, z dołu do góry” (Klebes H., 1996). Przepływ władzy z góry do dołu znalazł odbicie w procesach decentralizacji władzy na szczeble niższe, regionalne i lokalne, natomiast delegowanie uprawnień do góry leży u podstaw tworzenia instytucji wspólnotowych. Ponadto zasada subsydiarności stała się we wszystkich krajach europejskich istotną wykładnią filozoficzną i polityczną tworzenia i rozwoju samorządności terytorialnej.

Formalny zapis dotyczący zasady subsydiarności pojawił się w dokumentach wspólnotowych wraz z podpisaniem Traktatu o UE (Traktat z Maastricht, 1992 r.) oraz Traktatu z Amsterdamu z 1997 r., w których to znajdujemy słowa: „niniejszy traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia ściślejszego związku między narodami Europy,

⁷⁸ Rodowód subsydiarności wywodzi się z filozofii starożytności, średniowiecza, z dorobku liberalizmu Lock’ego, a także ze społecznej nauki kościoła katolickiego. Jej współczesny kształt został nadany w XIX i XX w. przez encykliki papieskie *Rerum Novarum* z 1891 r. i *Quadragesimo Anno* z 1931 r., przez myśl społeczną ordoliberalizmu niemieckiego ze szkoły fryburskiej, a także przez doświadczenia niemieckiego i szwajcarskiego federalizmu. Popularność tej idei wyraźnie wzrosła po II wojnie światowej w wyniku integracji europejskiej w ramach Rady Europy i WE, gdy pojawił się problem określenia relacji między jednostką, a społeczeństwem oraz między społeczeństwem, a władzą we wspólnocie paneuropejskiej, w której funkcjonują różne szczeble władzy, od lokalnego przez narodowy aż do szczebla ponadnarodowego (Zielińska-Głębocka A., 1998).

w którym decyzje są podejmowane (w sposób możliwie najbardziej otwarty – poprawka z Amsterdamu) na szczeblu jak najbliższym obywatelowi” (Artykuł A Traktatu o UE) oraz „w zakresie, który nie podlega wyłącznej kompetencji Wspólnoty, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie zrealizowane w odpowiedni sposób przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki tych działań, mogą być lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do zrealizowania celów określonych w niniejszym traktacie” (Artykuł 3B Traktatu o WE). Tak sformułowana zasada subsydiarności zakłada, iż działania powinny być realizowane tam, gdzie gwarantuje to większą skuteczność i efektywność. Ponadto znajduje ona uzasadnienie w tzw. niewystarczalności sił i środków jednostek i ciał niższych do realizacji niektórych zadań niezbędnych dla zabezpieczenia dobra wspólnego. Niewystarczalność czy niezdolność tworzy podstawę polityczną do przypisywania pewnych kompetencji określonym organom władzy (Zielińska-Głębocka A., 1998).

Zasada subsydiarności w ujęciu zapisów traktatowych dotyczy relacji pomiędzy szczeblem Wspólnoty, a władzami centralnymi państw członkowskich⁷⁹. Można jednak domniemywać, że zasada ta odnosi się także do niższych szczebli władzy, także lokalnego, w tym miast (Sapała M., 2003). Dlatego też wielokrotnie przez różne organizacje reprezentujące regiony i władze lokalne (np. Komitet Regionów) artykułowana była potrzeba formalnego rozszerzenia zasady subsydiarności na wszystkie poziomy władzy wyposażone w kompetencje legislacyjne.

2. Zasada szczerzej współpracy i lojalności w stosunkach pomiędzy WE a państwami członkowskimi

W art. 10 TWE sformułowana została zasada szczerzej współpracy i lojalności w stosunkach pomiędzy WE a państwami członkowskimi, która obejmuje również samorządy miejskie. Obowiązek ten dzieli się na dwa aspekty: 1. aspekt kolaboracji – uczestnictwo w pracach organów WE, wsparcie finansowe oraz dostarczanie informacji i udzielanie pomocy innego rodzaju; 2. obowiązek lojalności – zapewnianie skutecznego wdrażania aktów prawa WE i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz powstrzymywanie się od zakłócania systemu instytucjonalnego i równowagi finansowej UE.

⁷⁹ W celu realizacji zasady subsydiarności na podstawie przepisów traktatowych wypracowane zostały przez władze UE szczegółowe kryteria i procedury jej stosowania. Szczególne znaczenie ma tu „Protokół w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności” dołączony do Traktatu z Amsterdamu.

3. Zasada partnerstwa w ramach polityki regionalnej UE

Zasada partnerstwa (będąca praktycznym zastosowaniem zasady subsydiarności) została wprowadzona w związku z reformą Funduszy Strukturalnych w 1988 r., czyniąc proces konsultacji z władzami regionalnymi i lokalnymi formalnym wymogiem. Partnerstwo oznacza, iż działania organów Wspólnoty powinny jedynie uzupełniać inicjatywy podejmowane „w terenie”, a programy strukturalne powinny być nie tylko opracowywane, ale i administrowane przez władze krajowe, regionalne i lokalne. Podstawowym celem wprowadzenia zasady partnerstwa do polityki regionalnej było uczynienie jej bardziej efektywną poprzez zaangażowanie w proces realizacyjny i decyzyjny podmiotów znających się najlepiej na problemach i priorytetach danego obszaru. Właściwie pojmowane partnerstwo powinno się przejawiać w udziale władzy centralnej i samorządowej w zarządzaniu, interpretacji, finansowaniu, monitorowaniu i ocenie operacji funduszy strukturalnych, włączając w to: przygotowywanie regionalnych planów rozwoju, przedkładanych następnie KE; negocjowanie Wspólnotowych Ram Wsparcia; wdrażanie Programów Operacyjnych; monitorowanie i ocenę wykorzystanych narzędzi. Art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. mówi, iż:

„Cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej „partnerstwem”) pomiędzy Komisją a państwem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie 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.

(...)

Partnerstwo obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych. Państwa członkowskie angażują, w zależności od potrzeb, każdego z właściwych partnerów, w szczególności regiony, na różnych etapach programowania w ramach czasowych przewidzianych dla każdego etapu”.

W efekcie przeprowadzonych wielu studiów porównawczych pomiędzy różnymi krajami członkowskimi UE, jak i szczeblami władzy, okazało się, iż stosowanie zasady partnerstwa charakteryzuje się ogromnym zróżnicowaniem. Co więcej, KE w swoim raporcie

z 1998 r. stwierdziła, iż „Podczas gdy zauważalny jest duży postęp w zaangażowaniu władz regionalnych, w szczególności tam gdzie regionalizacja jest najmniej rozwinięta, zaangażowanie władz lokalnych w formie bezpośredniej (...) jest nadal bardzo wyrywkowe” (Bache I., 2006).

3.2.2 Obszary wpływu prawa Wspólnoty na samorządy miejskie

Samorządy miejskie, z punktu widzenia gospodarki UE, uznać można za podmioty jednolitego rynku europejskiego, co nie oznacza jednak, iż posiadają one pełną swobodę gospodarowania. Swoboda ta jest ograniczona po pierwsze przepisami krajowymi, w szczególności określającymi zakres ich zadań i kompetencji, a po drugie korzystają z uregulowań prawnych kształtujących działanie wspólnego rynku europejskiego i współuczestniczą jako podmioty gospodarcze na tym rynku w obrocie handlowym. Do samorządów miejskich mają również zastosowanie istotne ograniczenia wynikające z ochrony wspólnego rynku przed zniekształceniami konkurencji lub zaburzeniami jego funkcjonowania spowodowanymi brakiem wyraźnego rozdziału pomiędzy organami działającymi w sektorze publicznym a sektorem prywatnym (Zasadzki W., 2002).

Generalnie można stwierdzić, iż prawo WE ma wpływ na samorządy miejskie w trzech obszarach (Nowak-Far A., 2002):

1. w istotnym stopniu określa warunki makroekonomiczne ich funkcjonowania;
2. tworzy narzędzia wspomagające (w szczególności o charakterze finansowym), z których miasta mogą korzystać realizując zadania zgodne z celami Wspólnoty, określonymi w art. 2 TWE⁸⁰;
3. tworzy nowe zadania w stosunku do samorządów miejskich lub też znacząco modyfikuje zadania już istniejące (powodując także konieczność wypracowania nowych kompetencji).

UE nie reguluje wszystkich sfer działania samorządów miejskich, a w zakresie kompetencji wspólnych z państwami członkowskimi musi się ona kierować zasadą subsydiarności i pozostawiać wiele istotnych kwestii do regulacji prawodawców krajowych. Art. 3 TWE wymienia obszary działalności Wspólnoty, wśród których z punktu widzenia władz miejskich najważniejsze znaczenie mają: polityka transportowa, polityka konkurencji,

⁸⁰ Art. 2 TWE brzmi następująco: „Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań określonych w artykułach 3 i 3a, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju działań gospodarczych, stałego i nieinflacyjnego wzrostu uwzględniającego środowisko naturalne, wysokiego stopnia konwergencji dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi”.

polityka zatrudnienia, polityka społeczna obejmująca Europejski Fundusz Społeczny, polityka ochrony środowiska naturalnego, tworzenie sieci transeuropejskich, polityka w zakresie kultury i edukacji, polityka energetyczna, ochrona ludności i turystyka. Oczywiście sposób i zakres oddziaływania UE na władze (samorządy) miejskie w poszczególnych obszarach jest różnicowany. To czy i w jakim stopniu każdy z wymienionych obszarów oddziaływania prawa UE dotyczy szerokości miast zależy od posiadanych przez nie kompetencji w strukturach administracji publicznej danego kraju, jego sytuacji gospodarczej, uwarunkowań naturalnych oraz historycznych.

Z przeprowadzonych badań⁸¹ wynika, iż podstawowymi obszarami szczególnego oddziaływania prawa WE na samorządy miast są: polityka regionalna, polityka ochrony środowiska, polityka konkurencji, świadczeń usług publicznych oraz zamówień publicznych, planowanie przestrzenne oraz polityka transportowa. W pracy najwięcej uwagi zostanie poświęcone polityce regionalnej, gdyż problematyka miejska jest tu najwyraźniej poruszana. Z uwagi na obszerność rozważanego zagadnienia, pozostałe obszary wpływu prawa WE zostaną jedynie zasygnalizowane.

3.2.2.1 Kontekst miejski polityki regionalnej UE

Jak wspomniano na początku rozdziału, problematyka miejska rozwijana jest przede wszystkim w ramach kompetencji polityki regionalnej⁸². Jednakże TWE nie gwarantuje podstaw do wdrażania wyraźnej, dedykowanej wyłącznie miastom polityki, gdyż nie znajdujemy w nim odniesienia do miast. Art. 158 TWE mówi jedynie, iż „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofanych regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”.

Polityka regionalna UE powstała w celu realizacji podstawowego zadania Wspólnoty, jakim jest osiągnięcie spójności społecznej i gospodarczej. Do podstawowych instrumentów polityki regionalnej zaliczamy⁸³: fundusze strukturalne (w tym Europejski Fundusz Rozwoju

⁸¹ Wyniki badań duńskich naukowców przeprowadzone w 2000 r. dla potrzeb określenia przyszłych zadań regionalnej i lokalnej administracji publicznej w Polsce, oraz badania dotyczące reformy sektora publicznego w Szwecji z 1999 r. (Nowak-Far A., 2002).

⁸² Karta Regionalizacji Wspólnoty definiuje region jako „terytorium, które z geograficznego punktu widzenia, stanowi wydzieloną jednostkę lub grupę terytoriów, w których występuje kontynuacja i których mieszkańcy wykazują pewne wspólne cechy, a wynikającą stąd tożsamość trzeba chronić i rozwijać w celu pobudzania postępu kulturowego, społecznego i gospodarczego”. Te wspólne cechy to np. język, tożsamość kulturowa i historyczna, interesy gospodarcze, itp. Zgodnie z tą definicją miasto można uznać za szczególny przypadek regionu.

⁸³ Zgodnie z pkt. 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

Regionalnego – EFRR, Europejski Fundusz Społeczny – EFS) oraz Fundusz Spójności - FS. Działania podejmowane w ramach funduszy obejmują priorytety Wspólnoty sprzyjające trwałemu rozwojowi poprzez wzmocnienie wzrostu konkurencyjności, zatrudnienia i integracji społecznej oraz ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego⁸⁴.

Prawodawstwo UE dotyczące wszystkich funduszy wymaga, aby na szczeblu zarówno krajowym, regionalnym i lokalnym powstały odpowiednie struktury administracyjne, zdolne do zintegrowanego, jednolitego wdrażania programów finansowanych z tychże środków. W związku z powyższym, samorządy miejskie w wielu przypadkach muszą wprowadzić stosowne zmiany w strukturze funkcjonowania swojej administracji (np. utworzenie odrębnego wydziału ds. funduszy europejskich, stworzenie systemu rozliczeń finansowych, monitoringu i ewaluacji projektów finansowanych ze środków UE) a urzędnicy administracji miast muszą nabyć niezbędne umiejętności, by w prawidłowy i efektywny sposób zabiegać i wydawać te środki. Co więcej, często prawodawstwo UE wymaga, aby projekty finansowane ze środków pomocowych UE były prowadzone w określony sposób. Dla przykładu, projekty z zakresu rewitalizacji miast wymagają m.in. zaangażowania partnerów społecznych. Stąd, jeżeli wcześniej dany samorząd nie angażował się we współpracę z partnerami społecznymi przy tego typu projektach, zgodnie z wymogami prawodawstwa UE będzie musiał dokonać zmiany sposobu realizacji inwestycji miejskich.

W odniesieniu do funduszy strukturalnych funkcjonuje szereg zasad, które określają zarówno sposób ich działania, jak i wyznaczają ramy działań podmiotów (w tym samorządów miast), które albo zabiegają o środki z nich pochodzące, albo są odpowiedzialne za ich

⁸⁴ W każdym okresie programowania polityki regionalnej określone są cele interwencji funduszy pomocowych. Cel główny polityki regionalnej UE na lata 2007-2013 polega na zwiększeniu spójności społeczno-ekonomicznej powiększonej Wspólnoty, dla promowania harmonijnego, równomiernego i trwałego rozwoju UE. Nastąpiło silniejsze skorelowanie polityki regionalnej ze strategicznymi priorytetami UE (konkurencyjna gospodarka oparta na wiedzy oraz rozwój zrównoważony), wyznaczonymi przez agendę lizbońską i postanowieniami z Goeteborga. Ponadto ustalono, iż nowa polityka regionalna nie będzie finansowała rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich oraz rybołówstwa (a rola KE w tym zakresie zostanie ograniczona). Ograniczono ilość instrumentów wdrażania polityki regionalnej do trzech: EFRR, EFS i FS oraz zrezygnowano z inicjatyw wspólnotowych i akcji innowacyjnych.

Wyznaczono następujące trzy cele szczegółowe polityki regionalnej:

Cel 1: Konwergencja – zwiększanie spójności najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów (PKB *per capita* mniejsze niż 75% średniej unijnej), poprzez poprawę warunków wzrostu gospodarczego i zwiększenie zatrudnienia,

Cel 2: Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – wzmocnienie potencjału konkurencyjnego i atrakcyjności regionów, jak również poziomu zatrudnienia (cel obejmuje swoim działaniem regiony na poziomie NUTS I lub NUTS II, z wyłączeniem regionów objętych działaniem celu 1),

Cel 3: Europejska współpraca terytorialna – zacieśnienie współpracy przygranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne na szczeblu ponadnarodowym (cel obejmuje swoim działaniem regiony WE na poziomie NIUTS III, położone wzdłuż jej wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic, oraz niektóre regiony NUTS III położone wzdłuż granic morskich UE).

Rozdział II, art. 3, Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

rozdysponowanie w kraju członkowskim. Do zasad tych zaliczamy⁸⁵: komplementarność, spójność, koordynację i zgodność; programowanie; partnerstwo; terytorialny szczebel realizacji; interwencję proporcjonalną; podział zarządzania; dodatkowość; równość mężczyzn i kobiet oraz niedyskryminację; zrównoważony rozwój. Realizacja ww. zasad wymaga opracowania przez poszczególne władze samorządowe, w tym miejskie, strategii rozwoju. Cele i zadania strategii rozwoju miasta muszą być zgodne z polityką makroekonomiczną i społeczną kraju, strategią regionalną oraz priorytetami polityki Wspólnoty. Posiadanie uchwalonej strategii jest bardzo istotnym elementem poszukiwania środków UE, gdyż zewnętrzne wsparcie uzyskują tylko takie działania, które w myśl zasady programowania, są planowym dążeniem do świadomie wybranych celów. Ponadto samorzady miejskie muszą posiadać wystarczającą ilość środków własnych na rozwój (wykazanych w budżecie miasta lub wieloletnim planie inwestycyjnym) tak, aby postępować zgodnie z zasadą dodatkowości.

Mimo wspomnianego braku wyraźnych podstaw prawnych w TWE zauważyć można stały, stopniowy wzrost zainteresowania problemami miast w polityce regionalnej oraz kierowanie coraz większych funduszy pomocowych w celu ich rozwiązywania. Najnowsze badanie na temat ewolucji problematyki miejskiej w polityce regionalnej UE zostało przeprowadzone przez L. van den Berga i in. (2004). Twierdzi on, iż wyróżnić można pięć etapów rozwoju owej problematyki, zgodnych z okresami programowania Wspólnoty⁸⁶.

Etap I: lata 1975-1988

Pomimo że, w latach 80. nacisk z wyrównywania rozwoju pomiędzy regionami (na szczeblu UE) przesunął się na rozwój społeczno-gospodarczy wewnątrz regionów należy stwierdzić, że na tym etapie nie ma żadnych wyraźnych przejawów problematyki miejskiej w polityce regionalnej UE.

Etap II: lata 1989-1993

Dopiero w latach 90. zdano sobie sprawę, iż miasta są miejscem gdzie w przeważającym stopniu skoncentrowane są problemy i szanse rozwoju regionalnego UE. Uznano, że funkcjonowanie miast ma duże znaczenie dla integracji gospodarczej UE. W efekcie dostrzeżono potrzebę zwiększenia zaangażowania się Wspólnoty w kwestie związane z miastami i władzami samorządowymi. Co więcej, na potrzebę tę wskazywały

⁸⁵ Rozdział IV, art. 9-17, Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r.

⁸⁶ W niniejszym punkcie pracy zaprezentowany zostanie ogólny trend rozwoju polityki regionalnej w kontekście problematyki miejskiej, natomiast przykłady konkretnych rozwiązań, programów (finansowanych za pomocą instrumentów polityki regionalnej) kierowanych do samorządów miejskich są przedmiotem rozważań dalszych części pracy (pkt 3.3).

wyniki raportu Cheshire z 1988 r., który podkreślał fakt, iż wiele miast europejskich znajduje się w okresie schyłku swojego rozwoju.

W 1990 r. na podstawie artykułu 10 rozporządzenia o EFRR (w okresie programowania 1989-1993)⁸⁷ Komisja Europejska wprowadziła możliwość współfinansowania innowacyjnych projektów miejskich w dziedzinie rewitalizacji i planowania obszarów miejskich pod nazwą Urban Pilot Programme (UPP) – Miejski Program Pilotażowy⁸⁸. Wprowadzenie UPP należy uznać za pierwszą wyraźną próbę uwzględnienia we wspólnotowej polityce regionalnej aspektu miejskiego.

W 1991 r. sformułowano propozycję zmodyfikowania Traktatu w celu zapewnienia KE formalnej kompetencji w dziedzinie polityki miejskiej, jednakże kraje członkowskie odrzuciły tę propozycję. W związku z tym niepowodzeniem problematyka miejska rozwijała się nadal w ramach istniejącej polityki regionalnej (van den Berg L. i in., 2004).

W 1992 r. podpisany został Traktat o Unii Europejskiej (TUE), który uznał spójność społeczną i gospodarczą za jeden z głównych celów UE, wraz z unią gospodarczą i monetarną oraz wspólnym rynkiem. Jak się wkrótce okazało wprowadzenie wspólnego rynku wywołało duże konsekwencje na poziomie lokalnym państw członkowskich, w tym miast. Powołano również do istnienia Komitet Regionów, który, jak wcześniej zauważono, jest jednym z ważniejszych podmiotów wpływających na kształtowanie się problematyki miejskiej w instytucjach UE.

Etap III: lata 1994-1999

W grudniu 1993 r. w Edynburgu Rada Europejska wprowadziła drugą reformę Funduszy Strukturalnych, wysokość zaangażowanych środków finansowych została podwojona w stosunku do poprzedniego okresu planowania (1/3 budżetu Wspólnoty przeznaczono na politykę regionalną UE). W związku ze wzrostem środków finansowych przeznaczonych na zmniejszanie różnic rozwojowych pomiędzy regionami wzrosło również zaangażowanie UE w kwestie miejskie. Oszacowano, iż około 40% alokacji finansowej w latach 1994-1999 w ramach Celu 1 zostało przeznaczone na działania związane z rozwojem miast, natomiast w latach 1994-1996 projekty o charakterze miejskim, realizowane w ramach Celu 2 stanowiły często ponad 80% alokacji środków finansowych (tabela nr 5).

⁸⁷ Artykuł 10 o EFRR zapewnia w szczególności „wsparcie dla badań i projektów pilotażowych dotyczących rozwoju regionalnego na poziomie Wspólnoty”.

⁸⁸ Szerzej na ten temat – pkt 3.3.1

Tabela nr 5: Alokacja środków EFRR w Celu 1 na działania o charakterze miejskim w wybranych krajach (lata: 1994-1999)

Kraj	% alokacji środków EFRR	Kwota w milionach ECU
Portugalia	47	4,082
Grecja	34	3,207
Irlandia	35	900
Północna Irlandia	19	126
Wschodnie Niemcy	24	1,670
Hiszpania	37	5,984
Włochy	30	1,000
Francja	56	750
Holandia	37	29,6

Źródło: The Commission Communication: Towards an urban agenda in the European Union, Bruksela, 06.05.1997 COM (97)197 final

W 1994 r. Komisja Europejska sporządziła pierwszą inwentaryzację działań⁸⁹ Wspólnoty w obszarach miejskich, identyfikując ponad 40 programów / planów, które były bezpośrednio lub pośrednio skierowane do średnich i dużych miast. Prawie wszystkie duże i wiele średnich samorządów miejskich było zaangażowanych w programy wspierane przez Wspólnotę. Jednakże należy zaznaczyć, iż chociaż większość z tych działań była realizowana w miastach, to nie były one specjalnie dla nich dedykowane. Większość programów odnosiła się do specyficznych dziedzin życia społeczno-gospodarczego występujących głównie w miastach (np. zatrudnienie młodzieży, innowacje technologiczne, itd.), i pomimo że przyczyniły się one w dużym stopniu do wzrostu konkurencyjności, zatrudnienia i lokalnej jakości życia, rzadko stanowiły prawdziwą i spójną strategię, która mogłaby zostać wykorzystana przez władze miejskie dla kreowania rozwoju systemu miejskiego jako całości.

Mając to na względzie w 1994 r. Parlament Europejski podjął decyzję o utworzeniu Inicjatywy Wspólnotowej URBAN, która skupiała się na problematyce rewitalizacji i spójności zdegradowanych obszarów miejskich⁹⁰. URBAN I był pierwszą Inicjatywą Wspólnoty całkowicie dedykowaną problemom miast, która uzyskała poparcie państw członkowskich. W 1997 r. wprowadzono też drugą transzę UPP oraz rozpoczęto fazę pilotażową Urban Audit, projektu badawczego, mającego na celu zbieranie i analizę danych statystycznych na poziomie miast⁹¹.

⁸⁹ European Commission DG XVI, Community activities in urban matters. The development of the urban system and the urban dimension in Community policies, 1994

⁹⁰ Szerzej na ten temat – pkt 3.3.2

⁹¹ Szerzej na ten temat – pkt 3.3.4

Etap IV: lata 2000-2006

W grudniu 1999 r. podjęta została decyzja o trzeciej reformie Funduszy Strukturalnych oraz o przeformułowaniu zadań Funduszu Spójności. UE przeznaczyła na obydwie fundusze 213 miliardów Euro. Wiodącą zasadą trzeciej reformy polityki regionalnej była zwiększona koncentracja na dalszej pomocy regionom zacofanym w rozwoju. Specjalna uwaga została również poświęcona miastom, które zaczęły być postrzegane jako motory rozwoju regionalnego. KE sformułowała wytyczne nakazujące państwom członkowskim zwrócić szczególnej uwagi na politykę w odniesieniu do obszarów miejskich w ramach programów Celu 1 i Celu 2.

Działaniem Celu 2 objęte zostały schyłkowe obszary miejskie, które charakteryzowały się następującymi problemami: długoterminowa stopa bezrobocia (przewyższająca średnią UE), wysoki poziom ubóstwa i przestępczości, niski poziom edukacji oraz problemy związane ze środowiskiem naturalnym. Regiony kwalifikujące się do pomocy w ramach Celu 2 zamieszkiwało wówczas około 18% populacji UE, z czego: 8,5% zamieszkiwało obszary przemysłowe, 5,2% obszary wiejskie, 1,9% obszary miejskie, 0,3% obszary zależne od rybołówstwa oraz 2,1% obszary mieszane. Powyższa statystyka mogłaby sugerować, iż obszary miejskie były w wyraźnej mniejszości, jednakże w rzeczywistości przeważająca część obszarów przemysłowych objętych pomocą zaliczała się również do obszarów miejskich. Taka sytuacja utrudnia precyzyjne określenie wysokości środków finansowych skierowanych do miast. Mimo owych ograniczeń, KE szacuje, iż około 14% ogółu środków pomocowych zostało bezpośrednio przeznaczonych na inwestycje w obszarach miejskich. Ze środków tych sfinansowano głównie inwestycje z zakresu rewitalizacji miast i infrastruktury oraz wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, a także integracji społecznej.

Ponadto kontynuowano Inicjatywę Wspólnotową URBAN, dodatkowo rozszerzając ją o komponent URBACT⁹², polegający na wspieraniu wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie zarządzania organizmem miejskim, a także rozpoczęto drugą fazę Urban Audit.

Etap V: lata 2007-2013

Wraz z przygotowaniem do kolejnego okresu programowania i kolejnej reformy Funduszy Strukturalnych i polityki regionalnej debata na temat problematyki miejskiej uległa dużemu zintensyfikowaniu, szczególnie w efekcie działań podejmowanych przez państwa członkowskie, jak i władze lokalne. Już w 2004 r. Komisja deklarowała chęć przeznaczenia większej puli środków finansowych, w ramach Funduszy Strukturalnych, na rozwiązywanie

⁹² Szerzej na ten temat – pkt 3.3.3

problemów i podnoszenie konkurencyjności miast⁹³, a w lipcu 2006 r. przedstawiono ostateczną wersję komunikatu Komisji pt. „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w zakresie wzrostu i zatrudnienia w regionach”⁹⁴. Komunikat ten wymienia 50 działań, które mogą zostać objęte interwencją w ramach Funduszy Strukturalnych. Działania te odnoszą się do: wzrostu atrakcyjności miast (kwestie związane z: transportem, dostępnością i mobilnością, dostępem do usług i infrastruktury, środowiskiem naturalnym i fizycznym, sektorem kulturalnym), wsparcia dla innowacji, przedsiębiorczości i gospodarki opartej na wiedzy, zwiększenia liczby miejsc pracy w miastach i poprawy ich jakości, wsparcia integracji społecznej i równości szans oraz poprawy bezpieczeństwa obywateli, itd.

W konsekwencji ww. okoliczności KE zdecydowała o wzmocnieniu wymiaru miejskiego w polityce regionalnej poprzez włączenie kwestii miejskich bezpośrednio w główny nurt programów (tzw. ang. *mainstreaming*):

1. Zgodnie z art. 27.4.b. Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006⁹⁵ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia powinny zawierać priorytet związany z trwałym rozwojem obszarów miejskich. Podobnie, w myśl art. 37.4.a, Programy Operacyjne dla celów Konwergencji oraz Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie powinny zawierać informacje na temat podejścia do trwałego rozwoju obszarów miejskich. Ponadto zgodnie z art. 11 państwa członkowskie są zobowiązane do konsultowania i wdrażania programów operacyjnych przy udziale władz miejskich. Państwo członkowskie (albo desygnowana przez nie instytucja zarządzająca) może też podjąć decyzję o powierzaniu zarządzania i wdrażania części wybranego programu operacyjnego władzom miejskim.
2. Podstawowym dokumentem kształtującym politykę spójności w latach 2007-2013 jest Decyzja w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności na lata 2007-2013 (SWW)⁹⁶. W myśl Strategicznych Wytycznych polityka spójności w nowym okresie programowania skupia się na trzech priorytetach odpowiadających kluczowym

⁹³ European Commission 2004, “A New partnership for cohesion, convergence, competitiveness, cooperation”

⁹⁴ Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w zakresie wzrostu i zatrudnienia w regionach”, Bruksela, 13.07.2006, COM (2006) 385
Głównym celem Komunikatu oprócz rozszerzenia i uzupełnienia strategicznych wytycznych Wspólnoty poprzez pełniejsze opracowanie i wzmocnienie wymiaru miejskiego, była pomoc władzom krajowym, regionalnym i miejskim w przygotowaniu nowej edycji krajowych programów operacyjnych w ramach polityki spójności. Komunikat ten wskazuje możliwości wykorzystania funduszy strukturalnych dla rozwoju miast w świetle osiągnięcia celów wyznaczonych w odnowionej Strategii Lizbońskiej.

⁹⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.

⁹⁶ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności 2006/702/WE.

priorytetom odnowionej Strategii Lizbońskiej, zapisanym w Zintegrowanym Pakiecie Wytycznych na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, tj.:

- poprawie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług, oraz zachowanie ich potencjału środowiskowego;
- wsparciu innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy poprzez umiejętności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi; oraz
- tworzeniu większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zachęcanie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

SWW podkreślają trzy ściśle powiązane ze sobą wymiary polityki spójności: gospodarczy, społeczny i terytorialny. Ten ostatni polega na uwzględnianiu specyficznych potrzeb oraz wyzwań i szans stojących przed poszczególnymi obszarami. Oznacza to, iż państwa członkowskie i regiony, opracowując programy operacyjne i koncentrując zasoby na głównych priorytetach, powinny uwzględniać między innymi szczególne problemy i szanse obszarów miejskich.

Miasta generują dwojakie wyzwanie dla UE: poprawę konkurencyjności a jednocześnie realizację potrzeb społecznych i środowiskowych. W SWW mówi się, iż programy skoncentrowane na obszarach miejskich mogą przybrać kilka form:

- a) działania promujące miasta jako siłę napędową rozwoju regionalnego (w tym: wzrost konkurencyjności poprzez np. tworzenie klastrów, wsparcie przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju usług, pozyskiwanie i utrzymywanie siły roboczej o wysokich kwalifikacjach);
- b) promowanie wewnętrznej spójności w obszarach miejskich zmierzające do poprawy sytuacji dzielnic kryzysowych (w tym: odnowa środowiska fizycznego, rewitalizacja terenów przemysłowych, ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego i historycznego);
- c) promowanie bardziej zrównoważonego, policentrycznego rozwoju, polegające na rozwoju sieci miejskiej na poziomie krajowym i wspólnotowym, obejmujące połączenia pomiędzy najsilniejszymi gospodarczo miastami, a innymi obszarami miejskimi, w tym małymi i średnimi miastami. Wymagać to będzie stworzenia sieci

połączeń zarówno w sensie fizycznym (infrastruktura, technologie, informacje), jak i ludzkim (działania wspierające współpracę).

3. Polityka spójności jest kluczowym elementem realizacji Strategii Lizbońskiej, a z kolei potencjał miast jest gwarantem realizacji ww. Strategii. W okresie finansowania 2007-2013 większość funduszy pomocowych zostanie skierowana na działania związane z przyspieszaniem wzrostu gospodarczego i kreacją nowych miejsc pracy (przede wszystkim w miastach). Inwestycje te będą dotyczyły: badań i rozwoju, innowacji, kapitału ludzkiego, usług biznesowych, poprawy wydajności energetycznej oraz zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, a także infrastruktury.
4. Nowoczesna polityka miejska wymaga elastycznych i inteligentnych instrumentów, przede wszystkim finansowych i informacyjnych. W związku z powyższym Komisja Europejska podjęła decyzję o wprowadzeniu trzech nowych inicjatyw wspólnotowych w okresie programowania 2007-2013: JASPERS, JEREMIE i JESSICA. Co więcej, kontynuowane i rozszerzane są badania w zakresie URBAN AUDIT oraz wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk w ramach URBACTu.
5. Zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁹⁷ obszary miejskie zostały zaliczone do grupy najmniej uprzywilejowanych obszarów w UE, tym samym miasta znalazły się wśród priorytetowych dziedzin interwencji EFRR. W pkt 9 Rozporządzenia czytamy, iż „Wykorzystując doświadczenia i potencjał związany z inicjatywą wspólnotową URBAN (...) należy wzmacniać zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez pełną integrację działań w tym obszarze w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z EFRR, zwracając szczególną uwagę na inicjatywy dotyczące rozwoju lokalnego i zatrudnienia wraz z towarzyszącym im potencjałem innowacyjnym”. W ramach celu Konwergencja EFRR koncentruje swoją pomoc na wspieraniu zrównoważonego, zintegrowanego rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia na poziomie regionalnym i lokalnym. Rozporządzenie (art. 4) definiuje następujące, bardzo istotne z punktu widzenia rozwoju miast, priorytety działania: badania i rozwój technologiczny, innowacyjność i przedsiębiorczość; społeczeństwo informacyjne, w tym rozwój infrastruktury łączności elektronicznej; inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju; środowisko naturalne; turystyka; kultura; edukacja; inwestycje transportowe.

⁹⁷ Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.

6. Art. 8 tegoż Rozporządzenia mówi, iż w stosownych przypadkach EFRR może wspierać rozwój wspólnych, zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych w obszarach miejskich. Oznacza to realizację takich działań jak: przyspieszanie wzrostu gospodarczego, rekultywacja środowiska fizycznego, rewitalizacja obszarów przemysłowych, zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, propagowanie przedsiębiorczości, rozwój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych, a także świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych.

Podsumowując powyższy przegląd uregulowań prawnych zauważyć można, iż miasta zajmują ważne miejsce w nowym okresie programowania funduszy europejskich na lata 2007-2013. Rozwój obszarów miejskich jest jednym z kluczowych elementów europejskiej polityki spójności. To w nich powstają nowe miejsca pracy, przedsiębiorstwa, instytucje szkolnictwa wyższego, i to one mają duże znaczenie dla osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

3.2.2.2 Kontekst miejski pozostałych obszarów polityki UE

Rozważając wpływ prawa europejskiego na samorzady miejskie należy pamiętać o tych dziedzinach prawa wspólnotowego (poza polityką regionalną), które mają również bezpośrednie znaczenie dla codziennej działalności władz lokalnych. W wielu przypadkach władze miejskie są lub mogą być postrzegane jako adresat poszczególnych aktów legislacji wspólnotowej, muszą więc dołożyć wszelkich starań, by je przestrzegać (Sage E.D., 2000). Do najważniejszych aspektów oddziaływania prawa UE na funkcjonowanie samorządów miejskich zaliczamy: ochronę środowiska, uregulowania w zakresie konkurencji, usług publicznych i zamówień publicznych oraz zagadnienia transportowe.

Polityka ochrony środowiska

W dziedzinie ochrony środowiska wyróżnić możemy następujące obszary działania władz miejskich:

1. techniczne wprowadzanie w życie bezwzględnie obowiązujących aktów prawa UE (zarówno tych stosowanych bezpośrednio, jak i tych będących krajowymi wdrożeniami unijnych dyrektyw)⁹⁸;

⁹⁸ Wskazać można na szereg dyrektyw wspólnotowych regulujących działania gmin miejskich w dziedzinie ochrony środowiska, m.in:

2. prowadzenie odpowiedniej polityki informacyjnej skierowanej do obywateli, dotyczącej stanu ochrony środowiska oraz decyzji, które na ten stan wpływają;
3. prowadzenie odpowiedniego doradztwa w ramach niektórych, nie obowiązujących bezpośrednio środków UE (które potencjalnie mogą mieć wpływ na stan środowiska w mieście).

Polityka konkurencji, świadczenia usług publicznych oraz zamówień publicznych

Skoro, jak wykazano wcześniej, samorzady miejskie są jednostkami gospodarczymi jednolitego rynku europejskiego, dotyczy ich również prawo UE regulujące zasady konkurencji, pomocy państwa oraz zamówień publicznych.

Podstawową zasadą regulacji UE odnoszącą się do konkurencji jest wymóg zachowania takich warunków, by rywalizacja przedsiębiorstw (w tym przedsiębiorstw komunalnych/publicznych⁹⁹) nie była zakłócana albo przez ich własne działania, albo przez działania organów administracji publicznej, które dysponują różnymi możliwościami w preferowaniu jednych podmiotów gospodarczych ponad drugie. Przepisy określają niewyczerpującą listę niedozwolonych czynów zakłócających konkurencję: ustalenia między przedsiębiorstwami, ograniczanie lub kontrola rynków, produkcji, rozwoju technicznego lub inwestycji, dokonywanie podziałów rynku i zaopatrzenia, nadużywanie przez przedsiębiorstwo dominującej pozycji rynkowej.

Niedozwolona jest również tzw. pomoc państwa (pomoc z funduszy publicznych), która dla WM jest najbardziej istotna, gdyż zgodnie z prawodawstwem UE są one organami publicznymi państwa. Prawo UE objęło generalnym zakazem kwestie pomocy publicznej,

-
- dyrektywy w zakresie gospodarki wodnej (np. 98/83/WE w sprawie jakości wody pozyskanej ze środowiska i przeznaczonej do spożycia, mająca na celu ochronę życia i zdrowia ludzkiego przed skutkami zanieczyszczeń; dyrektywa 91/271/EWG w sprawie wodnych ścieków miejskich),
 - dyrektywy w zakresie informacji o stanie środowiska ,
 - dyrektywy w zakresie oceny stanu środowiska naturalnego (np. dyrektywa 2001/42/WE wymaga sporządzenia ocen wpływu pewnych inwestycji o tak szczególnym charakterze, iż mogą one mieć bardzo prawdopodobny i istotny wpływ na środowisko naturalne oraz na krajobraz, np. inwestycje z zakresu planowania przestrzennego miast, turystyki, pasy lotnicze, drogi szybkiego ruchu, autostrady),
 - dyrektywy w zakresie oceny wpływu inwestycji na środowisko (np. dyrektywa 85/337/EWG wymagająca aby inwestor planujący inwestycję budowlaną lub stanowiącą zakłócenie naturalnego otoczenia lub krajobrazu, wykonał systematyczną cenę wpływu tej inwestycji na środowisko),
 - dyrektywy w zakresie ochrony gleby i powietrza przed zanieczyszczeniami,
 - dyrektywy w zakresie składowania, spalania i zarządzania odpadami (np. dyrektywa 1999/31/WE określająca tryb postępowania z różnymi kategoriami odpadów, w tym odpadami komunalnymi),
 - dyrektywy w zakresie oczyszczania ścieków (np. dyrektywa 91/271/EWG dotycząca zbierania ścieków komunalnych oraz przemysłowych, ich oczyszczania i odprowadzania do środowiska).

⁹⁹ Przez przedsiębiorstwo publiczne rozumie się takie, wobec którego władza publiczna (w tym władze miejskie) może wykonywać pośrednio lub bezpośrednio dominujący wpływ albo na podstawie prawa własności, albo finansowego w nim zaangażowania, albo zgodnie z regułami, którymi się ona kieruje.

wprowadzając szereg wyjątków natury szczególnej¹⁰⁰. Ów generalny zakaz dotyczy świadczenia przez państwo lub przy wykorzystaniu jego zasobów jakichkolwiek form pomocy, która zakłócałaby lub zagrażała zakłóceniem konkurencji, a przez to i handlu pomiędzy państwami członkowskimi. Katalog zakazanych środków pomocy nie ogranicza się jedynie do prostych subwencji, ale dotyczy wszystkich postaci tworzenia takich korzyści, które w ostatecznym rachunku wpływają bezpośrednio na zyskowność przedsiębiorstw (np. zwolnienia z podatku lokalnego).

Bardzo ważne, odnoszące się szczególnie do działalności samorządów miast, są usługi świadczone w ogólnym, publicznym interesie gospodarczym. Przepisy stanowią, iż usługi te podlegają zasadom dotyczącym konkurencji, w granicach, w jakich zastosowanie tych przepisów nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu szczególnych zadań, jakie im zostały powierzone. W praktyce oznacza to zagwarantowanie świadczenia tego rodzaju usług w ilości wystarczającej dla zaspokojenia potrzeb obywateli, bez naruszenia przepisów dotyczących zasad funkcjonowania gospodarki rynkowej z wolną konkurencją. Usługi świadczone w ogólnym interesie obejmują zarówno usługi w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak i dostawy określonych dóbr (np. dostarczanie mediów), przy czym nieistotne jest czy są one dostarczane przez przedsiębiorstwa komunalne czy prywatne. Katalog usług świadczonych w ogólnym interesie ustalany jest indywidualnie przez poszczególne kraje członkowskie UE¹⁰¹. Następnym zakwalifikowania danej usługi do tego katalogu jest narzucenie przez prawo WE swoistego reżimu jej świadczenia. Reżim ten wyraża się w konieczności przestrzegania przez podmioty odpowiedzialne (w tym przedsiębiorstwa komunalne i podmioty władzy publicznej) określonych zasad (Mik C., 2002). Ponadto wymaga się, aby poszczególne szczeble administracji publicznej (w tym WM) przygotowały ramy organizacyjne świadczenia ww. usług.

Innym istotnym obszarem wpływu prawa WE na samorzady miejskie jest prawo zamówień publicznych, dotyczące zasad zawierania umów na dostawy towarów, świadczenie usług oraz roboty budowlane. Celem tych uregulowań jest zapewnienie

¹⁰⁰ Do wyjątków tych zaliczamy np.:

- pomoc o charakterze socjalnym świadczoną indywidualnym odbiorcom, pod warunkiem, że nie występuje w tym przypadku dyskryminacja produktów za względu na miejsce ich pochodzenia,
- pomoc świadczona w celu naprawienia szkód wywołanych klęskami żywiołowymi lub podobnymi innymi wydarzeniami o charakterze wyjątkowym,
- pomoc przeznaczona na wspieranie rozwoju gospodarczego obszarów, w których standard życia jest nadzwyczajnie niski, lub w których występują poważne problemy niepełnego zatrudnienia,
- wspierania działań kulturalnych i tych z zakresu zachowania dziedzictwa narodowego, itd.

¹⁰¹ Do katalogu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zalicza się m.in: dostawę wody, dystrybucję energii elektrycznej, działalność w zakresie TV, świadczenie określonych usług transportowych, usługi w zakresie gospodarki odpadami, itd.

niedyskryminacyjnych zasad kształtujących stosunki handlowe pomiędzy władzą publiczną a sektorem prywatnym. Przepisy prawa zamówień publicznych mają przeważnie postać dyrektyw¹⁰², toteż w praktyce WM stosują w tym zakresie normy prawa krajowego, które wdrażają prawo wspólnotowe. Regulują one określone procedury udzielania zamówień, w tym np. zasady opisu przedmiotu zamówienia, czy też zasady oceny ofert.

Polityka transportowa

Szczególne miejsce w transportowej polityce UE oraz przestrzennym planowaniu gmin miejskich zajmują sieci transeuropejskie (ang. *Trans-European Networks*, TEN). Pojęcie to obejmuje zarówno infrastrukturę transportową, jak i komunikacyjną oraz energetyczną, o znaczeniu szczególnym dla WE. TEN mają na celu umożliwienie obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym czerpania korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych. Przy czym szczególną uwagę zwraca się na uwzględnienie potrzeb obszarów odległych i peryferyjnych. W związku z tym, iż TEN często mają łączyć różne obszary miejskie, będą miały silny wpływ na rozwój miast. Podkreśla się, iż polityka transportowa powinna być częścią ogólnej strategii zrównoważonego rozwoju miast.

3.3 Programy i inicjatywy UE dedykowane obszarom miejskim

UE realizowała i realizuje wiele inicjatyw i programów bezpośrednio odnoszących się do problematyki miast. Mają one dwojaki charakter:

- a) sektorowy, gdyż obszar zainteresowania skupia się na wybranej dziedzinie funkcjonowania organizmu miejskiego, np.:
- inicjatywa CIVITAS odnosząca się do kwestii transportu miejskiego,
 - inicjatywa LIFE odnosząca się do kwestii środowiska miejskiego,
 - inicjatywa INTEGRA związana z problemem zatrudnienia w zdegradowanych obszarach miejskich,
 - inicjatywa EQUAL odnosząca się do problematyki zatrudnienia (także w miastach), itd.
 - program „Miasta i gminy bliźniacze”, wspierający wymianę mieszkańców gmin i miast bliźniaczych oraz konferencje i seminaria nawiązujące do tematyki europejskiej,

¹⁰² Dyrektywa nr 93/36/EWG dotycząca zamówień publicznych na dostawy, dyrektywa 93/37/EWG dotycząca zamówień publicznych na usługi, dyrektywa 92/50/EWG dotycząca zamówień publicznych na roboty budowlane. Dyrektywy te zawierają w załącznikach niewyczerpujące listy podmiotów prawa publicznego w poszczególnych krajach członkowskich, które podlegają reżimowi zamówień.

b) zintegrowany i spójny, gdyż odnoszą się do miasta (pewnych obszarów w miastach) w sposób przekrojowy i interdyscyplinarny.

Uwaga zostanie skupiona na drugim typie inicjatyw i programów, bowiem to właśnie one stanowią prawdziwe narzędzie nieformalnej polityki miejskiej realizowanej przez UE.

3.3.1 Pilotażowy Program Miejski

W 1990 r. na podstawie artykułu 10 rozporządzenia o EFRR Komisja Europejska ustanowiła współfinansowanie innowacyjnych projektów miejskich w dziedzinie rewitalizacji i planowania obszarów miejskich pod nazwą Urban Pilot Programme (UPP) – Miejski Program Pilotażowy. W latach 1990-1993 zrealizowana została I faza UPP, obejmująca 33 projekty z 11 państw członkowskich¹⁰³. W lipcu 1997 r. Komisja zaakceptowała drugą fazę UPP¹⁰⁴. Tym razem wsparcie uzyskało 26 projektów (z 14 państw członkowskich), które charakteryzowały się wysokim stopniem podejścia zintegrowanego¹⁰⁵. Łącznie wsparcie w ramach UPP uzyskało 59 projektów na kwotę dofinansowania ponad 165 mln ECU (tabela nr 6). Mimo, iż projekty realizowane były na niewielką skalę przyniosły bardzo pozytywne efekty w zakresie partycypacji społecznej i zintegrowanego podejścia do procesu rewitalizacji.

Tabela nr 6: Skala Pilotażowego Programu Miejskiego

Okres programowania	Program	Liczba projektów / miast	Budżet	Wartość inwestycji ogółem
1989-1993	UPP 1	33	102 mln ECU	204 mln ECU
1994-1999	UPP 2	26	63,6 mln ECU	163,2 mln ECU
Łącznie		59	165,6 mln ECU	367,2 mln ECU

Źródło: strona internetowa www.europa.eu.int

3.3.2 Inicjatywa Wspólnotowa URBAN

URBAN był jedną z inicjatyw wspólnotowych, finansowaną z Funduszy Strukturalnych, wspierającą innowacyjne strategie rewitalizacji miast i upadających obszarów miejskich. Wprowadzenie tej inicjatywy było bezpośrednią konsekwencją zobowiązań podjętych przez Komisję w dokumencie pt. „Zrównoważony rozwój miejski w Unii Europejskiej: ramy

¹⁰³ Projekty skupiały się m.in. na następujących problemach: ubóstwo socjalne i ekonomiczne, zaniedbane centra historycznych miast, słabe powiązanie pomiędzy działalnością badawczą, gospodarczą a małymi i średnimi przedsiębiorstwami, opuszczone nieużytki przemysłowe.

¹⁰⁴ II faza UPP została zainicjowana 30.11.1995 r. kiedy to ogłoszone zaproszenie do składania ofert, do momentu zamknięcia naboru tj. kwietnia 1996 r. napłynęły łącznie 503 oferty.

¹⁰⁵ Projekty dotyczyły takich problemów jak: przygotowanie strategii powiązania ciężkiej infrastruktury z ochroną środowiska, narzędzia wsparcia społecznego i ekonomicznego na rzecz promocji rozwoju zrównoważonego, wsparcie jakości życia w miastach.

działania”. W ostatnich dwóch okresach programowania polityki regionalnej zrealizowane zostały dwie fazy inicjatywy URBAN: faza I (1994-1999) oraz faza II (2000-2006).

URBAN I, oprócz generalnych cech, które charakteryzują wszystkie inicjatywy wspólnotowe (innowacyjne podejście, wymiana doświadczeń, itd.) miał na celu wsparcie: (1) przestrzennej koncentracji zasobów poprzez zastosowanie podejścia skupiającego się na wybranej dzielnicy i skoncentrowaniu wysiłków na poprawie właśnie tego obszaru, (2) zaangażowania lokalnej społeczności, tak dalece jak to możliwe, w tworzenie, zarządzanie i wdrażanie ich programów. URBAN I objął finansowaniem łącznie 118 projektów¹⁰⁶ oraz 3 miliony mieszkańców, zamieszkujących obszary interwencji, poziom dofinansowania osiągnął kwotę 721,4 mln Euro¹⁰⁷. Ponad 50% projektów zostało zrealizowanych w miastach zlokalizowanych w obszarze Celu 1 polityki strukturalnej.

Szeroki zakres narzędzi dostępnych w ramach URBAN I, w powiązaniu z różnorodnością lokalnych kontekstów i wyzwań, przed którymi stają miasta europejskie, spowodował, iż wpływ inicjatywy na szczebel miast był wieloraki i wysoce zróżnicowany¹⁰⁸. Z punktu widzenia tematyki rozprawy najbardziej interesujący jest fakt, iż:

- w 53% przypadków zauważono szeroki i długotrwały wpływ inicjatywy na struktury instytucjonalne i procesy związane z realizacją programów rewitalizacji¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Projekty (obszary) wybrane do realizacji w ramach URBAN I musiały spełniać określone kryteria kwalifikowalności:

1. liczba mieszkańców miasta: obszary interwencji powinny być zlokalizowane w miastach lub aglomeracjach powyżej 100.000 mieszkańców, w wyjątkowych sytuacjach mniejsze miasta były brane też pod uwagę,
2. geograficzna identyfikacja: obszary interwencji powinny być geograficznie określone, np. poprzez granice danej dzielnicy,
3. charakterystyka socjo-ekonomiczna: obszary interwencji powinny się charakteryzować następującymi cechami - wysoki poziom bezrobocia, zaniedbana tkanka miejska, złe warunki mieszkaniowe, brak obiektów socjalnych,
4. status: priorytet został przyznany obszarom interwencji zlokalizowanym w regionach Celu I (okres programowania 1994-1999),
5. szersze strategie miejskie: priorytet został przyznany projektom, które formułowały część długoterminowej strategii miejskiej.

¹⁰⁷ 83% środków pochodziło z EFRR a 17 % z ESF (113 projektów łączyło dofinansowanie z obydwu funduszy).

¹⁰⁸ Dziedziny, w których zaobserwowano największy wpływ inicjatywy URBAN I:

- w więcej niż 90% projektów nastąpiła poprawa infrastruktury fizycznej w obszarze interwencji,
- w 89% projektów nastąpiła poprawa warunków społeczno-gospodarczych (stworzenie nowych miejsc pracy, wsparcie dla przedsiębiorczości, zwiększony dostęp do usług socjalnych),
- w 85% przypadków uległ wzmocnieniu kapitał społeczny (zmiana wizerunku dzielnicy przyczyniła się do wzrostu poczucia bezpieczeństwa i poczucia więzi lokalnych).

¹⁰⁹ Dla 11 państw członkowskich rewitalizacja prowadzona „metodą URBAN” miała charakter innowacyjny. Dotychczas w większości państw członkowskich rozwiązywanie problemów upadku miast charakteryzowało się podejściem sektorowym, np. następowała poprawa fizycznej infrastruktury w oderwaniu od gospodarczej regeneracji lub też działań społecznych. Po raz pierwszy URBAN wsparł miasta w zintegrowanym podejściu, skoncentrowanym na wybranym, niewielkim obszarze. Kluczowym było dostrzeżenie faktu, iż regeneracja społeczna jest warunkiem wstępnym do długotrwałego efektu procesu rewitalizacji.

Doświadczenia wyniesione z realizacji projektów wprowadziły lub udoskonaliły zmianę podejścia do programów rewitalizacji w miastach: po pierwsze, powinny być one raczej kierowane przez wspólnoty społeczne niż odgórnie, przez władze samorządowe; po drugie, powinny mieć charakter multidyscyplinarny (kontekst fizyczny, społeczny, gospodarczy i środowiskowy), a nie skupiony na wybranym sektorze; po trzecie, powinny być oparte na współpracy, a nie wykluczeniu z niej. Ponadto zauważono, iż zarządzanie i wdrażanie programu rewitalizacji wymaga solidnych podstaw w postaci baz danych, analiz, przygotowań, systemu monitoringu i metod ewaluacji,

- w 48% przypadków stwierdzono wpływ inicjatywy na strategię miast (szczególnie w kontekście podejścia do rewitalizacji),
- kluczowe decyzje dotyczące wdrażania inicjatywy zapadały na właściwych szczeblach władzy: wybór obszarów wyznaczonych do objęcia następował na szczeblu krajowym i regionalnym, natomiast przygotowywanie strategii i programów rewitalizacji następowało na szczeblu lokalnym (miejskim); taki podział kompetencji zapewnił właściwe spełnienie zasady subsydiarności,
- po raz pierwszy szczebel miast otrzymał kompetencje związane z wdrażaniem programów UE. Podobnie, po raz pierwszy w wielu przypadkach, lokalna społeczność miała szansę wziąć aktywny udział w podejmowaniu decyzji dotyczących ich dzielnicy. Projekty były wdrażane przez lokalne partnerstwa, instytucje pożytku publicznego, a także sektor prywatny. W przeważającej części przypadków silne zaangażowanie partnerów społecznych zadecydowało o powodzeniu całego projektu.

URBAN II kładł bardzo duży nacisk na wzmocnione partnerstwo z władzami lokalnymi i z lokalną społecznością. I tak dla zobrazowania charakteru owego partnerstwa: po pierwsze, w 23 przypadkach rada miasta pełniła funkcję instytucji zarządzającej programem, w 1/3 przypadków władze lokalne odegrały znamienne rolę kluczowego aktora w partnerstwie z rządem centralnym, natomiast w pozostałej części przypadków rada miasta była mocno zaangażowana w działania komitetu monitorującego; po drugie, ponad 80% programów poddanych zostało szerokiej konsultacji społecznej w trakcie przygotowywania dokumentów programowych. Silne partnerstwo lokalne jest największą wartością dodaną inicjatywy URBAN II, przyczyniając się nie tylko do większej efektywności działań, charakteryzujących się lepszym dopasowaniem do potrzeb lokalnych, ale przede wszystkim wspierając europejski model zarządzania i zaangażowania społecznego.

Inicjatywa URBAN nie została przedłużona na kolejny okres programowania 2007-2013 (podobnie jak inne inicjatywy) gdyż problematyka miejska została włączona do

Programów Operacyjnych Funduszy Strukturalnych, przy dalszym zastosowania sprawdzonego tzw. „podejścia URBAN”.

Podsumowując wnioski płynące z realizacji dwóch edycji inicjatywy URBAN można stwierdzić, iż jej podstawową wartością dodaną była metodyka działania, a nie wysokość budżetu. URBAN został powszechnie doceniony z uwagi na swoje specyficzne podejście, opierające się przede wszystkim na:

- partnerstwie z lokalnymi władzami i lokalną społecznością – podejście oddolne do realizacji projektów,
- wymianie doświadczeń i najlepszych praktyk,
- integracji działań (łączenie inicjatyw z zakresu rewitalizacji środowiska naturalnego i antropogenicznego z działaniami z zakresu integracji społecznej, wspierania przedsiębiorczości, walki z bezrobociem, ochrony i rozwoju dziedzictwa kulturowego, itd.)
- koncentracji środków finansowych i przedsięwzięć na małym obszarze,
- partycypacji społecznej.

Szczególne znaczenie inicjatywy podkreślano nie tylko (jak można było tego oczekiwać) w krajach niżej rozwiniętych, a więc Portugalii, Grecji, Irlandii i Hiszpanii oraz w niektórych regionach Włoch i Niemiec, ale także we Francji (tu podkreślano zalety wprowadzenia etapu ewaluacji projektów), Szwecji (wzmocnienie zainteresowania polityką metropolitalną), czy Belgii (zainspirowanie społecznego wymiaru odnowy miast).

3.3.3 URBACT

Program URBACT został ustanowiony przez Komisję Europejską w grudniu 2002 r. jako komponent inicjatywy URBAN¹¹⁰. Jego działania skoncentrowano wokół trzech priorytetów:

- rozwój międzynarodowej wymiany doświadczeń między miastami uczestniczącymi w programach URBAN i UPP, ich partnerami i począwszy od 1 maja 2004 r. wszystkimi miastami z nowych państw członkowskich o liczbie mieszkańców powyżej 20 tys. Cel ten realizowany był poprzez tworzenie sieci tematycznych, gdzie każda z sieci musiała

¹¹⁰ W artykule 14 i 15 komunikatu Komisji z dnia 28 kwietnia 2000 r. ustanawiającym Inicjatywę URBAN czytamy „każdy program musi również obejmować postanowienia mające na celu wsparcie szerzenia wiedzy, wymiany i rozpowszechniania doświadczeń oraz dobrych praktyk w zakresie odnowy gospodarczej i społecznej obszarów miejskich, a także zrównoważonego rozwoju miast”.

obejmować co najmniej 5 lokalizacji o charakterze miejskim, należących do trzech różnych krajów¹¹¹,

- gromadzenie informacji uzyskanych z analizy tych doświadczeń; podstawowym narzędziem służącym realizacji tego celu są grupy robocze¹¹²,
- doradztwo techniczne.

Łączny budżet przedsięwzięcia wynosił ponad 28 mln €, w tym 18 mln € pochodziło z dofinansowania UE.

URBACT przyczynił się do opracowywania i wdrożenia innowacyjnych rozwiązań w zakresie odnowy i rewitalizacji miast, z których będą mogli korzystać mieszkańcy wszystkich miast europejskich. Działania URBACTu były zogniskowane wokół następujących tematów: wykluczenie społeczne, integracja mniejszości etnicznych, działalność gospodarcza i zatrudnienie, szkolenia, zarządzanie projektami, odnowa miast, partycypacja społeczna, transport i środowisko, społeczeństwo informacyjne, prewencja i bezpieczeństwo w mieście, partnerstwo publiczno- prywatne.

Najnowszym projektem realizowanym w ramach kolejnego okresu programowania polityki regionalnej (lata: 2007-2013) jest tzw. „Wsparcie dla miast” (ang. *Support for cities*). Projekt ten został przygotowany głównie z myślą o nowych państwach członkowskich potrzebujących pomocy w rozwijaniu zintegrowanych strategii i programów miejskich. Opiera się on na wykorzystaniu wiedzy eksperckiej profesjonalistów, którzy prowadzili projekty realizowane w ramach URBAN. Wsparcie polega na możliwości zaproszenia eksperta do wizyty w danym mieście (efektem wizyty jest przygotowany przez niego raport) lub na umożliwieniu dostępu do biblioteki dokumentów i najlepszych praktyk miast sieci URBACT.

3.3.4 URBAN AUDIT

W czerwcu 1997 r. Komisja Europejska opublikowała Ramy Odniesienia dla fazy pilotażowej przedsięwzięcia pt. URBAN AUDIT. Działanie to było bezpośrednią realizacją wyzwań zidentyfikowanych w dokumencie „W kierunku agendy miejskiej w Unii Europejskiej”¹¹³. Przedsięwzięcie jest realizowane z inicjatywy DG ds. polityki regionalnej

¹¹¹ W listopadzie 2006 r. istniało 19 sieci tematycznych integrujących prawie 200 miast partnerskich.

¹¹² W listopadzie 2006 r. istniało 7 grup roboczych np. EUKN (European Urban Knowledge Network) prowadzona przez Holandię, STRIKE (Strategies for Towns and Regions In the Knowledge Economy) prowadzona przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Danii. Grupy robocze prowadzone były przez władze publiczne i charakteryzowały się interdyscyplinarnym podejściem do wybranego tematu.

¹¹³ W dokumencie tym stwierdzono po pierwsze potrzebę „pomiaru jakości życia w miastach poprzez użycie prostego zbioru wskaźników, opartego na wspólnej metodologii”. Po drugie, zalecano, aby EUROSTAT we

we współpracy z EUROSTAT i narodowymi instytucjami państw członkowskich i kandydujących. Generalnym celem przedsięwzięcia jest umożliwienie władzom lokalnym oceny wybranego miasta w porównaniu z innymi miastami na terenie UE, dostęp do porównywalnych informacji na temat gospodarki miejskiej oraz warunków i jakości życia w miastach, a także ułatwienie wymiany tychże informacji¹¹⁴.

Faza pilotażowa URBAN AUDIT (1997-2000) rozpoczęła się w maju 1998 r. i była realizowana w oparciu o art. 10 regulacji EFRR. Badaniem objęto 58 największych miast EU27 (z wyłączeniem Londynu i Paryża). Kolejne badania przeprowadzone zostały już na dużo większą skalę – zanalizowano 258 miast w ujęciu prawie 300 wskaźników statystycznych. Wszystkie informacje są dostępne w postaci tzw. Urban Audit Manual na specjalnej stronie internetowej (www.urbanaudit.org).

3.3.5 Nowe instrumenty finansowania w okresie programowania 2007-2013

Komisja Europejska we współpracy z europejskimi instytucjami finansowymi zaproponowała trzy nowe instrumenty finansowe w okresie programowania 2007-2013, wspierające realizację celów polityki spójności: JASPERS, JEREMIE¹¹⁵ i JESSICA.

Największe znaczenie dla władz miejskich (i rozwoju miast) ma JESSICA (ang. *Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas*)¹¹⁶, która jest wspierana przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Radę Europejskiego Banku Rozwoju. Inicjatywa ta zapewnia dodatkowe środki w postaci kapitału pożyczkowego na realizację zadań z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego oraz szeroko pojętej rewitalizacji, odnowy i rozwoju obszarów miejskich (w tym np. budownictwo społeczne). Zgodnie z nowymi procedurami Instytucja Zarządzająca w danym państwie członkowskim jest uprawniona do wykorzystania pewnej części alokacji Funduszy Strukturalnych w celu utworzenia Funduszy Rozwoju Miast

współpracy z narodowymi instytucjami statystycznymi podjął działania w kierunku zharmonizowania systemu informacji i definicji na szczeblu miast i aglomeracji.

¹¹⁴ Informacje odnoszą się do takich dziedzin jak: demografia, społeczeństwo, gospodarka, transport, środowisko, czas wolny, itd.

¹¹⁵ JEREMIE - Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises - inicjatywa realizowana we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, mająca na celu ułatwienie dostępu do finansowania inwestycji związanych z rozwojem mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w regionach UE.

Memorandum of Understanding in respect of coordinated approach to improving access to finance micro to medium enterprises in the regions supported by the European Regional Development Fund, between the European Commission, the European Investment Fund, 30 May 2006

¹¹⁶ Memorandum of Understanding in respect of coordinated approach to the financing of urban renewal and development for the programming period 2007-2013 of the Community Structural Funds, between the European Commission, the European Investment Bank and the Council of the European Development Bank, 30 May 2006

(ang. *Urban Development Funds – UDF*). UDF mogą przyjmować różne formy administracyjne, jednakże ich wspólną cechą powinno być podejście rynkowe oraz inwestowanie jedynie w takie projekty, które są częścią jasno określonego, zintegrowanego planu rewitalizacji i rozwoju miasta. UDF zostaną uzupełnione środkami EBI, innych instytucji finansowych, prywatnych banków i inwestorów. Środki EFRR mają finansować pożyczki przyznane w ramach funduszy rozwoju miejskiego beneficjentom końcowym w oparciu o gwarancje ustanowione przez te fundusze oraz banki uczestniczące w przedsięwzięciu. Dopuszczalne jest łączenie finansowania jednego projektu zarówno w ramach Funduszy Strukturalnych, jak i JESSICA.

Pewne znaczenie dla miast ma również inicjatywa JASPERS (ang. *Joint Assistance in Supporting Projects In European Regions*)¹¹⁷, realizowana we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju, oferująca bezpłatną pomoc przy przygotowywaniu projektów finansowanych z Funduszy Strukturalnych, związanych z realizacją polityki spójności (np. transport miejski, edukacja czy odnowa miast). Pomoc może dotyczyć aspektów technicznych, ekonomicznych lub finansowych przygotowywanego projektu. JASPERS skupia się na dużych projektach, co oznacza iż w dziedzinie ochrony środowiska wartość projektu musi przekraczać 25 milionów €, natomiast w dziedzinie transportu i pozostałych wartość projektu musi przekraczać 50 milionów €.

3.3.6 INTERREG III

INTERREG III był jedną z czterech inicjatyw wspólnotowych w okresie finansowania 2000-2006, która została wprowadzona, aby stymulować regionalną współpracę w UE¹¹⁸. Inicjatywa podzielona została na trzy wątki tematyczne: A – współpraca przygraniczna, B – współpraca międzynarodowa, C – współpraca pomiędzy regionami.

INTERREG III C miał na celu poprawę efektywności polityki oraz instrumentów jej realizacji w zakresie rozwoju regionalnego poprzez szeroką wymianę informacji i doświadczeń pomiędzy krajami członkowskimi UE, krajami kandydującymi oraz ościennymi krajami trzecimi. Wyróżniono trzy podstawowe formy działania: regionalne ramy operacyjne (grupa projektów); projekty indywidualne oraz sieci. W ramach inicjatywy

¹¹⁷ Memorandum of Understanding in respect of JASPERS between the European Commission, the European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development, 30 May 2006

¹¹⁸ Zakres tematyczny projektów mogących ubiegać o dofinansowanie był bardzo szeroki m.in.: wspieranie rozwoju miast przygranicznych, integracja społeczna, ochrona środowiska, wspieranie odnawialnych źródeł energii, poprawa transportu, współpraca pomiędzy miastami, strategie rozwoju przestrzennego, itd.

realizowanych było pięć tematycznych obszarów współpracy, m.in. rozwój miast. Dzięki tej inicjatywie powstało wiele sieci tematycznych miast takich jak: EUtopCOM (obszar zainteresowania sieci: strategie w dziedzinie działalności handlowej jako czynnik wiodący w odnowie miast), CITY-PARKING (obszar zainteresowania sieci: rozwój efektywnych strategii pokonywania problemu rosnącej mobilności).

Co więcej, w ramach INTERREG III B powstała Europejska Sieć Obserwacji Planowania Przestrzennego (ang. *European Spatial Planning Observation Network - ESPON*)¹¹⁹, która ma na celu pogłębienie wiedzy na temat trendów w rozwoju przestrzennym na szczeblu UE. ESPON bada przestrzenny aspekt społecznej i gospodarczej polityki spójności oraz innych dziedzin polityki UE w celu zapewnienia lepszej koordynacji decyzji, które mają wpływ na planowanie przestrzenne. Pracami ESPON objęte są wszystkie państwa członkowskie, kraje kandydujące oraz trzecie kraje ościennie. Badania ESPON podzielone zostały na pięć priorytetowych dziedzin - priorytet pierwszy odnosi się do projektów tematycznych i swoim obszarem zainteresowania obejmuje badanie i analizowanie sytuacji miast. Dla przykładu, w ramach ESPON opracowano dokument analizujący przestrzenny wymiar Funduszy Strukturalnych w obszarach miejskich¹²⁰.

3.3.7 Ramowe Programy Badawcze UE

W dziedzinie multidyscyplinarnych badań i rozwoju oraz współpracy naukowej Wspólnota ustanawia (od 1984 r.) wieloletnie ramowe programy badawcze, w których skupia wszystkie podejmowane przez siebie działania w tej dziedzinie. Programy te wytyczają cele naukowe i techniczne, priorytety i projektowane przedsięwzięcia niezbędne do ich realizacji, łącznie ze środkami finansowymi i ich podziałem na poszczególne główne zadania badawcze. Mają one charakter kroczący, co oznacza, iż kolejne programy zazębiają się i mają rok lub dwa lata wspólne (L. Ciamaga 1997).

Z punktu widzenia problematyki miejskiej największe znaczenie miał Piąty Program Ramowy realizowany w latach 1998-2002 (VPR)¹²¹. Jedną z czterech linii tematycznych VPR była „Energia, Środowisko i Rozwój Zrównoważony”, w obszarze którego prowadzone były badania nad czwartym działaniem kluczowym „Miasto Jutra i Dziedzictwo Kulturowe” (ang. *City of Tomorrow and Culture Heritage*). Działanie to miało na celu poprawę rozwoju

¹¹⁹ ESPON jest finansowany przez UE w ramach inicjatywy INTERREG oraz poprzez kraje członkowskie, jak i kraje kandydujące oraz trzecie kraje ościennie.

¹²⁰ ESPON Action 2.2.3 – Territorial effects of the Structural Funds in Urban Areas, final report.

¹²¹ VPR bazował na wynikach około 50 projektów badawczych prowadzonych w dziedzinie rozwoju zrównoważonego miast w ramach Czwartego Programu Badawczego (1994-1998).

zrównoważonego w miastach poprzez opracowanie nowego praktycznego podejścia dla czterech wybranych obszarów tematycznych: planowanie i zarządzanie miejskie, dziedzictwo kulturowe, środowisko antropogeniczne, transport miejski. Uznano, iż dziedziny te charakteryzują się niewykorzystanym potencjałem technologicznym i dużym popytem na nowe rozwiązania, zgłaszanym ze strony miast. Mimo dość skromnego budżetu (170 mln Euro) udało się zrealizować aż 133 projekty.

Tematyka miejska była kontynuowana, choć na znacznie mniejszą skalę, w ramach Szóstego Programu Badawczego (2002-2006). Badania realizowane były głównie w priorytecie: zrównoważony rozwój, zmiany globalne i ekosystem, w następujących obszarach: (1) zrównoważone systemy energetyczne (czysta energia, oszczędność i efektywność energetyczna), (2) zrównoważony transport powierzchniowy (czysty transport miejski z racjonalnym wykorzystaniem samochodów w mieście, zrównoważenie i integracja różnych środków transportu w mieście, nowe systemy mobilności i logistyki, zapobieganie zatorom w obszarach miejskich)¹²².

Niektórzy twierdzą, iż „Europa jest obecnie w fazie uczenia się” (Atkinson R., 1999) jak postępować w kwestiach miejskich. Wśród państw członkowskich UE wskazać można na szerokie doświadczenia z problemami i polityką miejską. Jednakże niewiele z tych państw ustanowiło wyraźną krajową politykę miejską, tzn. politykę skupiającą się wyłącznie na obszarach miejskich. Większość z nich ma jedynie tzw. domniemaną politykę miejską, tzn. różne obszary polityki państw członkowskich znajdują swoje szczególne implikacje w obszarach miejskich. W rezultacie „nie ma solidnych podstaw, na których można budować Europejską Politykę Miejską” (Atkinson, R.,1999). Co więcej, mimo, że obszary miejskie w państwach członkowskich napotykają na podobne problemy, różnice pomiędzy nimi, wynikające z odmiennych uwarunkowań historycznych, politycznych i społeczno-gospodarczych, nadal są i będą przeogromne. Sytuacja ta istotnie utrudnia rozwijanie wspólnotowej polityki miejskiej, która powinna objąć te wszystkie różnice w spójny i zintegrowany sposób.

Niezależnie jednak od ww. ograniczeń, przedstawiona w tym rozdziale analiza pozwala na **potwierdzenie drugiej hipotezy, iż pomimo że nie istnieje formalna wspólnotowa polityka miejska, UE wywiera wpływ na samorządy miejskie, wynikiem**

¹²² Uczestnictwo w badania europejskich, Szósty Program Ramowy badań i rozwoju technicznego (2002-2006) – Przewodnik dla wnioskodawców, Wydanie Pierwsze, październik 2002, Krajowy Punkt Kontaktowy, Warszawa

czego jest szereg zmian w ich polityce oraz strukturze administracji i sposobie zarządzania. Przy czym poziom wpływu, a zatem i zmian, jest zróżnicowany i zależy od wielu czynników. Pierwszym czynnikiem jest zakres kompetencji władz miejskich w poszczególnych państwach członkowskich, który decyduje o tym, czy określone przepisy prawa wspólnotowego odnoszą się do poziomu miast, czy też nie znajdują w tym przypadku zastosowania. Drugim czynnikiem istotnie determinującym poziom wpływu jest funkcjonowanie w danym państwie członkowskim krajowej polityki miejskiej. W państwach wdrażających taką politykę obserwowane jest mniejsze natężenie presji adaptacyjnej na szczebel miast (np. Wielka Brytania, Holandia, Francja), a tym samym skala zachodzących tam zmian jest mniejsza. Po trzecie, poziom wpływu zależy od rodzaju podstaw prawnych, rozwiązań administracyjnych i podejścia do realizacji wytycznych wynikających z legislacji UE. W pewnych dziedzinach, takich jak ochrona środowiska, funkcjonują bezwzględnie obowiązujące przepisy, w innych, takich jak planowanie przestrzenne, mamy do czynienia jedynie z zaleceniami UE, których stosowanie jest dobrowolnym wyrazem woli władz miejskich. W konsekwencji ujawnia nam się występowanie czwartego czynnika, jakim jest nastawienie władz miast, ich predyspozycje oraz motywacja do wdrażania szeroko pojętego prawodawstwa UE.

Przeprowadzona analiza w sposób dogłębny zobrazowała w jaki sposób UE wpływa na szczebel miast poprzez swój system instytucjonalny i prawny, oraz programy i inicjatywy. Tam, gdzie było to możliwe, wskazano również rodzaj zmian jakich można oczekiwać na szczeblu miast. Jednakże skoro tak wiele ww. czynników ma wpływ na rodzaj i zakres zmian zachodzących w samorządach miejskich, niemożliwym jest skonstruowanie zamkniętej listy, czy też swego rodzaju modelu zmian obserwowalnych w polityce, sposobie zarządzania i strukturze organizacyjnej władz miejskich państw członkowskich UE. Każdy samorząd charakteryzować się będzie własnym indywidualnym zestawem przemian, sposobem adaptacji czy transformacji (co zostanie także wykazane w części badawczej pracy). Reasumując tę część rozważań nad europeizacją odgórną na szczeblu miast warto jednak przywołać koronny przykład trwałego wpływu UE na sposób zarządzania miastem, który odnaleźć można w niemal każdym mieście europejskim. Od wielu lat na szeroką skalę (także w projektach bez udziału środków finansowych pochodzących z budżetu UE) stosowane jest tzw. „podejście URBAN” w dziedzinie rozwoju i rewitalizacji miast państw członkowskich Wspólnoty, które uznać należy za bezpośredni i bardzo czytelny efekt wymiaru miejskiego polityki regionalnej UE.

W związku z powyższym zrealizowany został częściowo pierwszy cel rozprawy, polegający na weryfikacji nowego modelu europeizacji na szczeblu miast, gdyż udowodniono na podstawie konkretnych przykładów występowanie procesu europeizacji wertykalnej-odgórnej. Co więcej, należy stwierdzić, iż udowodniono również występowanie procesu europeizacji horyzontalnej na szczeblu miast. Wymianę doświadczeń, najlepszych praktyk i informacji między samorządami miejskimi za pośrednictwem sieci współpracy współfinansowanych przez UE (np. URBACT) należy uznać za egzemplifikację zachodzenia procesu europeizacji poprzecznej na szczeblu miast. Jest to proces szczególnie istotny z punktu widzenia samorządów miast nowych państw członkowskich. Europeizacja poprzeczna stwarza im szansę przyspieszenia likwidacji „luki know-how” w zakresie szeroko pojętego zarządzania miastem, co z kolei w jakimś stopniu warunkuje tempo procesu osiągania spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty. Ponadto, kooperacja ministrów państw członkowskich UE odpowiedzialnych za rozwój regionalny i przestrzenny w zakresie problematyki miejskiej, jest kolejnym przykładem transferu polityki we Wspólnocie, czyli jak to wcześniej trafnie określono „bardziej akceptowalnego oblicza europeizacji”. Wspomniane powyżej ograniczenia i swego rodzaju nieefektywność UE w ustanowieniu formalnej polityki miejskiej wpłynęły na uzgodnienie wspólnych ustaleń w zakresie problematyki miast na poziomie państw członkowskich.

Historia ostatnich kilku dekad integracji europejskiej wskazuje na nieustanne przeplatanie się dwóch trendów w dziedzinie problematyki miejskiej: trendu silnego wzrostu zainteresowania i zaangażowania w kwestie miejskie na arenie UE oraz trendu „wycofywania się”. Jednak niezależnie od tych okresowych zmian zauważyć można stały, stopniowy na przestrzeni lat, wzrost zainteresowania kwestiami miejskimi w instytucjach UE. Przeważnie odbywa się on w ramach kompetencji wspólnotowej polityki regionalnej. Pomimo braku formalnego umocowania w traktatach kompetencji Wspólnoty w tej dziedzinie okazuje się, iż UE ma wiele do zaoferowania właśnie miastom państw członkowskich. Co więcej, „fakt, iż większość grup docelowych i beneficjentów polityk wspólnotowych (z wyjątkiem polityki rolnej) jest skupiona w gęsto zaludnionych obszarach, wyraźnie uzasadnia koncentrowanie innowacyjnych i zorientowanych na przyszłość działań w metropolitarnych obszarach całej Wspólnoty” (L. van den Berg, 2004).

Rozdział IV: Udział władz miejskich w procesie decyzyjnym w Unii Europejskiej

W myśl sformułowanej w rozdziale drugim definicji europeizacji wertykalnej oddolnej na szczeblu miast, władze miejskie aktywnie uczestniczą w procesie tworzenia i ewolucji szeroko rozumianych instytucji wspólnotowych. Uczestnictwo to realizowane jest poprzez reprezentowanie i obronę interesów miast na arenie UE, a w konsekwencji wpływanie na polityczny proces decyzyjny. Efektywna reprezentacja interesów miast uzależniona jest od znajomości struktur, procedur oraz procesu decyzyjnego w polityczno-gospodarczym systemie UE. Właśnie te zagadnienia są przedmiotem niniejszego rozdziału, który stanowi kolejny etap weryfikacji nowego modelu europeizacji na szczeblu miast. Szczególna uwaga została poświęcona zorganizowanym grupom reprezentacji interesów¹²³, gdyż charakteryzują się one wysoką efektywnością działań oraz są szczególnie preferowane przez podmioty systemu instytucjonalnego Wspólnoty. Dlatego też władze miejskie z różnych państw członkowskich podejmują współpracę w celu wykreowania zorganizowanych grup interesu.

Pojęcie grupa interesu posiada wiele definicji, jedna z najpopularniejszych autorstwa D.A. Trumana określa ją jako „grupę zajmującą wspólne stanowisko i wysuwającą określone żądania wobec innych grup w społeczeństwie” (Tarnawska K., 2006). Formą działania grup interesu jest prowadzenie lobbingu. W literaturze przedmiotu mianem lobbingu określa się komunikację między podmiotem, który nie jest obywatelem działającym we własnym imieniu, a rządowym decydentem. Celem podstawowym lobbingu jest przekonanie do swoich racji i sprawienie, żeby znalazły one swoje odbicie w konkretnych decyzjach. Cechą wspólną wszystkich grup interesu jest to, że nie biorą one udziału w zdobywaniu władzy, ani w bezpośrednim podejmowaniu decyzji, nie zamierzają się też włączyć w formalne struktury

¹²³ Obok terminu grupa interesu stosuje się zamiennie określenie: organizacje interesów grupowych, zorganizowane interesy.

W rozdziale zastosowano ogólne pojęcie „grupa interesu”, poprzez które należy rozumieć również grupy interesów reprezentujące miasta. Jednakże należy pamiętać, iż organizacje reprezentujące miasta posiadają wyjątkową charakterystykę w stosunku do typowych grup interesów. Władze miejskie wybierane są w bezpośrednich wyborach, reprezentują szczebel władzy najbliższy obywatelom. W związku z tym nie reprezentują tylko wybranej grupy interesariuszy, jak to jest w przypadku większości pozostałych grup interesów, ale są w stanie artykułować interesy i potrzeby szerokiego społeczeństwa. Dlatego też działania miast polegające na wywieraniu wpływu na proces decyzyjny UE znajdują się na granicy pojęcia lobbing oraz reprezentacja interesów. Podstawowa różnica pomiędzy ww. pojęciami polega na tym, iż reprezentacja interesów rozumiana jest jako uczestnictwo w procesie tworzenia polityki poprzez powiązania charakteryzujące się wysokim stopniem reprezentatywności i uporządkowaniem kontaktów z instytucjami podejmującymi decyzje (Tarnawska K., 2000, za: Andersen S. i Elissen K.A., 1996).

decyzyjne, jakkolwiek ich celem jest wywieranie stałego, jeżeli jest to konieczne i/lub możliwe, wpływu na politykę (Małuszyńska E., 2002)¹²⁴.

Grupy interesów prowadzące działalność lobbingową w Brukseli są bardzo zróżnicowane. W dokumencie Komisji Europejskiej z grudnia 1992 r. zostały one podzielone na organizacje o charakterze niekomercyjnym oraz profesjonalne podmioty komercyjne (konsultanci, doradcy, firmy public relations)¹²⁵. Według innego podziału wyróżnić możemy aż siedem rodzajów grup interesów prowadzących działalność na arenie wspólnotowej (Bache I., 2006): 1. stowarzyszenia europejskie / eurogrupy; 2. stowarzyszenia krajowe; 3. firmy indywidualne; 4. firmy konsultingowo-lobbingowe; 5. **władze publiczne (np. władze regionalne i lokalne)**; 6. tymczasowe koalicje tworzone w określonym celu; 7. organizacje eksperckie.

Działalność grup interesów (w tym reprezentacji miast) nasiliła się wyraźnie wraz z uchwaleniem Jednolitego Aktu Europejskiego¹²⁶. Wpływ JAE na proces tworzenia polityki UE miał dwojaki charakter. Z jednej strony, zakres kompetencji Wspólnoty został rozszerzony na nowe obszary polityki, które dotąd znajdowały się w kompetencji władz krajów członkowskich, w tym samorządów miejskich, co wymusiło rosnące bezpośrednio zaangażowanie władz miejskich w proces decyzyjny na szczeblu Wspólnoty. Z drugiej strony, reforma procesu podejmowania decyzji w UE osłabiła wpływ władz centralnych krajów członkowskich. W efekcie nastąpiło przeniesienie części potencjału decyzyjnego z poziomu krajów członkowskich na poziom wspólnotowy. Tym samym zmiany

¹²⁴ Wśród głównych celów, jakie stawiają sobie grupy lobbingowe działające w Brukseli, należy wymienić (Małuszyńska E., 2002):

- a) wpływanie na procesy legislacyjne i decyzyjne w UE;
- b) reprezentowanie i promowanie własnych interesów;
- c) zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących wybranych zagadnień;
- d) działania mające na celu pozyskanie unijnych środków finansowych;
- e) jak najlepsze przygotowanie się do udziału w przetargach organizowanych przez UE.

¹²⁵ Komunikat Komisji z 2 grudnia 1992 r. „Otwarty i strukturalny dialog między Komisją a specjalnymi grupami interesów”.

¹²⁶ Przed podpisaniem Jednolitego Aktu Europejskiego lobbing miał charakter głównie narodowy, ukierunkowany na własne rządy, po wejściu w życie JAE doszedł do głosu bezpośredni lobbing skierowany do podmiotów wspólnotowego systemu instytucjonalnego.

Do 1970 r. funkcjonowało około 300 eurogrup, ale już w 1980 r. ich liczba wzrosła do 139. W połowie lat 80. zanotowano 659 eurofederacji, dodatkowo działało w tym czasie około 6 tys. lobbystów oraz stowarzyszeń narodowych grup interesów w krajach członkowskich. W 1987 r. według różnych szacunków i definicji lobbingu w Brukseli obecnych było od 3 do 10 tys. lobbystów. W 1996 r. *European Affairs Directory* podawał, iż w Brukseli działa 828 eurogrup, 320 przedstawicielstw firm, 131 narodowych grup interesów, 107 biur łącznikowych europejskich i pozaeuropejskich regionów, 142 konsultantów oraz 160 prawników wyspecjalizowanych w sprawach UE (Tarnowska K., 2000).

Około 30% europejskich grup lobbingowych stanowią reprezentanci konfederacji zawodowych, 18% to przedsiębiorstwa i korporacje międzynarodowe, 11% - organizacje reprezentujące interesy publiczne, 11% - organizacje regionalne i międzynarodowe. Pozostali to profesjonalni lobbysci, krajowe związki i stowarzyszenia oraz ugrupowania promocyjne (Karczewska U., 2001).

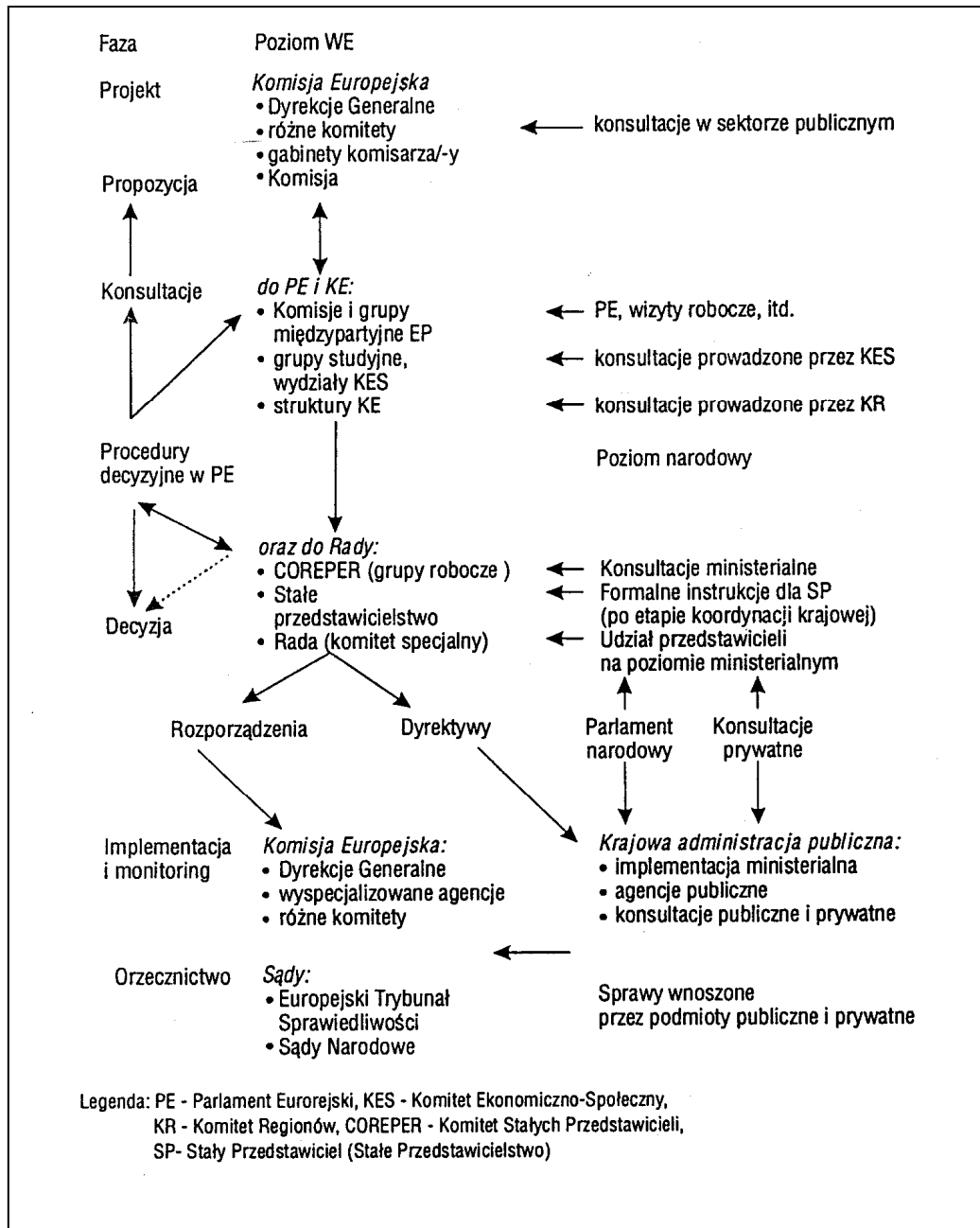
w dystrybucji władzy zaowocowały wzrostem aktywności WM na szczeblu UE. Następnie reformy wynikające z Traktatu z Maastricht oraz powstanie Komitetu Regionów (1994) dodatkowo znacznie zaktywizowały środowiska lokalne.

W ciągu ostatnich kilku dekad WM stały się aktywnymi współtwórcami instytucji wspólnotowych (rozumianych szeroko, zgodnie z podejściem nowego instytucjonalizmu) z uwagi na finansowe i polityczne korzyści, które mogą uzyskać w wyniku reprezentowania swoich interesów na szczeblu UE. Skoro ustawodawstwo europejskie ma prymat nad narodowym samorządy miejskie starają się doprowadzić do uchwalenia korzystnych dla siebie wspólnotowych przepisów prawnych. Z drugiej strony wywieranie wpływu na rozwój polityki wspólnotowej jest ważne dla kształtowania wizerunku miasta – aktywnego i znaczącego udziałowca oraz współtwórcy procesu integracji europejskiej. Polityczne ambicje władz miejskich, nakierowane na wzmocnienie ich roli w wieloszczeblowym systemie zarządzania UE, nabierają w ostatnich latach coraz większego znaczenia, a wielopłaszczyznowe struktury i procedury procesu decyzyjnego sprawiają, że WM mają wiele możliwości dostępu do decydentów i skutecznego na nich wpływania.

4.1 Punkty dostępu do procesu decyzyjnego w UE

Cechy charakterystyczne systemów politycznych oraz ich struktury w zakresie podziału władzy i procedur decyzyjnych mają głęboki wpływ na naturę systemu reprezentacji interesów. Zazwyczaj struktury charakteryzujące się fragmentaryzacją umożliwiają łatwy dostęp, ograniczając jednak skuteczność oddziaływania aktorów społeczeństwa obywatelskiego, podczas gdy struktury scentralizowane stwarzają trudności w dostępie, jednak w rezultacie skutkują wysoką efektywnością polityczną tych wpływów (Greenwood J., 2005). Reprezentacja interesów na poziomie wspólnotowym jest jednocześnie warunkowana przez fragmentaryzację i unikalny, wieloszczeblowy system podziału władzy, procesu podejmowania decyzji i tworzenia polityki UE. W efekcie istnieje wiele zróżnicowanych platform, miejsc i punktów dostępu wykorzystywanych przez grupy interesów w ramach instytucjonalnego procesu decyzyjnego na szczeblu Wspólnoty (schemat nr 16). Przy czym należy zaznaczyć, iż nie ma jakichś zaprojektowanych jedynie z myślą o WM rozwiązań, gwarantujących im specjalne warunki dostępu do procesu decyzyjnego. WM, tak samo jak pozostali interesariusze, mogą korzystać z ogólnie dostępnych kanałów lobbingu, wybierając, w zależności od własnych preferencji i możliwości, najbardziej optymalną formę działania. Z punktu widzenia WM szczególne znaczenie posiada lobbing na forum Komitetu Regionów, który jako organ doradczy Wspólnoty, reprezentuje władze regionalne i lokalne.

Schemat nr 16: Formalne powiązania pomiędzy UE i państwami członkowskimi w procesie decyzyjnym



Źródło: Greenwood J., *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Monografie 16, Łódź 2005; na podstawie van Schendelen M.P.C.M (1993) *National Public and Private EC Lobbying*

Problemem nie jest więc brak, ale nadmiar potencjalnych dróg artykulacji różnych interesów (w tym „miejskich”) w Brukseli. Oprócz formalnych powiązań istnieje prawie nieskończona liczba nieformalnych, które każdy aktor może swobodnie rozwijać. Liczba obiektów, na których skupia się lobbings europejski jest bardzo duża. Każdy lobbysta może skoncentrować się na co najmniej kilku fazach tworzenia programu legislacyjnego przez

Komisję Europejską oraz na poszczególnych etapach podejmowania decyzji. (Tarnowska K., 1999).

Unijne procedury legislacyjne i decyzyjne charakteryzują się dużą złożonością, dlatego też specyfiką działalności lobbingsowej w Brukseli jest konieczność jednoczesnego monitorowania przez lobbystów kilku instytucji unijnych. Generalnie KE stanowi zasadnicze forum reprezentacji interesów na szczeblu wspólnotowym, z uwagi na jej niemal wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej oraz kompetencje nadzorcze nad wdrażaniem prawa europejskiego. Drugim, co do ważności instytucjonalnym obiektem nacisku jest Parlament Europejski, którego demokratyczna legitymacja oraz charakter otwartego forum czyni z niego najbardziej neutralne miejsce dla zaangażowania interesów publicznych (Greenwood J., 2005). Trzecią instytucją znajdującą się w kręgu zainteresowania grup interesów jest Rada Ministrów, wyposażona w pełnię władzy decyzyjnej w ostatniej fazie procesu decyzyjnego. Po uzgodnieniu kształtu danej polityki na poziomie Rady Ministrów większość decyzji w obszarze implementacji ustawodawstwa uzależniona jest od administracji krajowej, co stwarza kolejną możliwość wywierania wpływu. Z punktu widzenia interesów miejskich szczególne znaczenia ma Komitet Regionów.

4.2 Ścieżki wywierania wpływu

Wieloszczeblowy charakter procesu tworzenia polityki europejskiej oznacza, że aktorzy (w tym władze miejskie) poszukując możliwości uczestniczenia w życiu publicznym UE, mają do dyspozycji różne tzw. „ścieżki” wpływu. Pierwsza z nich to ścieżka narodowa, która odwołuje się do wykorzystania kontaktów krajowych i oddziaływania na własny rząd krajowy w celu wywarcia wpływu na proces decyzyjny UE. Natomiast druga ścieżka - europejska oznacza możliwość poszukiwania wpływu na drodze wykorzystania własnych przedstawicieli do bezpośrednich kontaktów z podmiotami systemu instytucjonalnego UE (Greenwood J., 2005)¹²⁷.

Kiedyś WM koncentrowały się na reprezentowaniu swoich interesów na szczeblu narodowym, szczególnie z wykorzystaniem krajowych stowarzyszeń władz lokalnych. Jednakże w ostatnich latach sytuacja ulega stopniowo zmianie, gdyż WM stały się bardziej aktywne na szczeblu europejskim, wykorzystując nie tylko formalne kanały reprezentacji, takie jak Komitet Regionów, ale starając się osiągnąć wyznaczone cele poprzez bezpośredni lobbying w instytucjach europejskich. W efekcie WM zaczęły omijać centralne władze

¹²⁷ W literaturze spotyka się również podział na lobbying bezpośredni, tzn. w instytucjach wspólnotowych oraz pośredni, prowadzony poprzez struktury administracyjne poszczególnych państw (Małuszyńska, E., 2002).

krajowe, zastępując, czy też uzupełniając dotychczasową reprezentację interesów tworzeniem bezpośrednich powiązań pomiędzy szczeblem europejskim i lokalnym.

4.2.1 Ścieżka narodowa

Wykorzystanie na poziomie europejskim narodowej ścieżki reprezentacji interesów uwarunkowane jest zarówno przez rolę, jaką pełnią instytucje narodowe na różnych etapach procesu formułowania polityki UE, jak i przez stopień, w jakim wykorzystanie tej właśnie ścieżki zapewnia grupom interesów dogodny i wypróbowany dostęp (Greenwood J., 2005).

Najbardziej znaczącym podmiotem w systemie decyzyjnym UE (na ścieżce narodowej) jest Rada Unii Europejskiej, która jest ciałem międzyrządowym, składającym się z przedstawicieli rządów państw członkowskich UE. Członkowie Rady będąc rzecznikami interesów narodowych poszczególnych krajów członkowskich, za całokształt swojej działalności odpowiedzialni są wyłącznie przed swoimi rządami. Z faktu, iż krajowi ministrowie zasiadają w RUE i wspólnie przyjmują akty prawa europejskiego wynika, iż WM mogą wpływać na ich kształt jeszcze w swoim własnym kraju. Wywieranie wpływu na proces decyzyjny na szczeblu Rady może być skuteczne tylko wtedy, jeśli wykorzystywane są kontakty z ministrami lub ich współpracownikami - urzędnikami w ministerstwach, ekspertami, doradcami (Karczewska U., 2001).

Lobbying w Radzie ma charakter pośredni, w formie wywierania wpływu na rządy narodowe, gdyż członkowie RUE są wspierani przez narodową administrację (w tym przez ekspertów miejskich) oraz stałe przedstawicielstwo w Brukseli. Ustanowienie przez WM bezpośrednich kontaktów z RUE jest trudne gdyż przedstawiciele władz centralnych państw członkowskich są skoncentrowani na obronie interesów narodowych. Jednakże, skoro interesy narodowe przeważają w Radzie, istotnym dla reprezentantów państw członkowskich jest posiadanie wiedzy na temat różnych krajowych interesów. Reprezentanci władz centralnych mogą być szczególnie otwarci na interesy miast (organizacji miast) jeżeli są one zbieżne z ich stanowiskiem¹²⁸.

¹²⁸ Dla przykładu sytuacja taka miała miejsce w przypadku debaty na temat usług publicznych. Władze lokalne były w stanie efektywnie wyartykułować swoje stanowisko na arenie krajowej, tym samym wpłynęły na sposób myślenia władz centralnych. W efekcie poprawiona wersja dyrektywy dotyczącej usług publicznych (2004/18/EC) bierze pod uwagę w sposób bardziej jasny standardy społeczne i środowiskowe, w porównaniu z wcześniejszymi zapisami legislacyjnymi na ten temat z 1992 i 1993 r. Co więcej, szczebel lokalny jest bezpośrednio wskazany w dyrektywie (art. 27) (Heinelt H. i Niederhafner S., 2005).

Bardzo ważnym podmiotem Rady, z punktu widzenia możliwości wywierania wpływu z wykorzystaniem ścieżki narodowej, jest Komitet Stałych Przedstawicieli (COREPER)¹²⁹. Szacuje się, iż około 85% wszystkich decyzji zapada na poziomie COREPER lub też na poziomie grup roboczych (Bache I., 2006). Czasami grupy interesów mogą zapewnić sobie bezpośrednią reprezentację w grupach roboczych Rady, w przypadku gdy cieszą się poparciem rządu narodowego.

Proces podejmowania decyzji w zakresie prawa europejskiego nie kończy się na szczeblu instytucji europejskich, gdyż legislacja wspólnotowa wymaga w wielu przypadkach przeniesienia do przepisów krajowych państw członkowskich. Sytuacja ta stwarza kolejną możliwość wpływania na kształt rozwiązań prawnych, satysfakcjonujących dla zainteresowanych aktorów.

W przypadku, gdy wymagana jest jednomyślność w podejmowaniu decyzji przez członków RUE i gdzie państwa członkowskie dysponują możliwością weta, ścieżka narodowa wydaje się szczególnie atrakcyjna (Greenwood J., 2005). Jednak zastosowanie ścieżki narodowej wiąże się z pewnym stopniem ryzyka. Zasada podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów powoduje, iż Rada dąży do osiągnięcia kompromisu, tak więc państwa członkowskie często stosują metodę „handlu wymiennego” wzajemnym poparciem dla określonych decyzji (Mazey S., Richardson J., 1993). W konsekwencji grupy interesów stosują drugą ścieżkę wywierania wpływu – europejską, jako strategię komplementarną. Dzieje się tak też dlatego, że w pewnych przypadkach akty legislacyjne przyjmowane są przez Komisję Europejską (np. w zakresie postępowań antymonopolistycznych). Wtedy możliwość wpływu WM na kształt podejmowanej decyzji na poziomie krajowym jest w zasadzie wykluczona i może przybrać jedynie postać oddziaływania na poziomie wspólnotowym.

¹²⁹ COREPER jest ściśle związany ze stałymi przedstawicielami państw członkowskich akredytowanymi przy siedzibie Wspólnot. Szefowie tych przedstawicielstw, w randze ambasadora, są jednocześnie członkami Komitetu, a ich zastępcy pełnią również funkcje zastępców w Komitecie Stałych Przedstawicieli. COREPER jest głównym pomocniczym organem Rady i w istotny sposób wpływa na treść uchwał podejmowanych na szczeblu Wspólnoty. Jego głównym zadaniem jest przygotowywanie prac Rady, jednakże z uwagi na przyznane mu przez Radę uprawnienia, coraz częściej podejmuje też ostateczne decyzje. Chcąc zapewnić sprawną realizację zadań powierzonych mu przez Radę COREPER powołał wiele grup roboczych o charakterze bądź stałych organów pomocniczych, bądź organów *ad hoc*. Początkowo grup roboczych było niewiele, jednakże z czasem ich liczba, kompetencje i udział w podejmowaniu decyzji uległy znacznemu zwiększeniu (Ciamaga L. i in. 1997).

4.2.2 Ścieżka europejska

Zasadniczymi determinantami wykorzystania ścieżki europejskiej są (Greenwood J., 2005):

1. zakres kompetencji UE i delegacji władzy na poziom instytucji ponadnarodowych,
2. istnienie formalnych, zinstytucjonalizowanych struktur reprezentacji interesów, takich jak komitety doradcze,
3. rola Komisji Europejskiej w inicjowaniu nowych polityk oraz w kształtowaniu otoczenia reprezentowanych w Brukseli grup interesów na poziomie europejskim,
4. potrzeba współpracy oraz pozyskiwania i gromadzenia informacji przez Komisję Europejską.

Ścieżka europejska stosowana przez WM wiąże się z wywieraniem wpływu przede wszystkim na trzy podmioty systemu instytucjonalnego WE: Komisję Europejską, Parlament Europejski oraz Komitet Regionów.

Komisja Europejska

Komisja Europejska zawsze była instytucją otwartą na wpływy zewnętrzne, traktując różnorodne kontakty jako fundamentalne dla swojego działania. Grupy interesów dostarczają bowiem niezbędnych informacji o różnego rodzaju problemach, istotnych m.in. do przygotowania założeń ustawodawstwa w danej dziedzinie. Jest to szczególnie ważne dla KE z uwagi na jej rolę związaną z inicjowaniem nowego ustawodawstwa i opracowywaniem projektów prawnych. Ta funkcja Komisji czyni z niej najważniejsze forum instytucjonalne dla reprezentacji interesów zewnętrznych. Ponadto zgodnie z art. 245 ust. 2 TUE Komisja Europejska jest uprawniona i zobowiązana do kontaktowania się nie tylko z rządami i podległymi im urzędami, lecz także z grupami interesów. Według art. 229 ust. 2 TUE Komisja zobowiązana jest do utrzymywania kontaktów z organizacjami międzynarodowymi, w tym międzynarodowymi grupami interesów (Kurczewska U., 2001).

Jednym z obszarów uzależnienia Komisji od grup interesów jest potrzeba technicznego wsparcia eksperckiego i wiedzy. Sytuacja ta głównie wynika ze zbyt wielkiej ilości zadań KE w stosunku do posiadanych zasobów ludzkich. W badaniach sondażowych z czerwca 1995 r. aż 58% urzędników Komisji przyznawało, że grupy lobbingowe odgrywają ważną rolę w ich codziennej pracy, 46% potwierdziło, że nie posiada wystarczającego zasobu wiedzy, aby podejmować decyzje bez udziału grup nacisku, a tylko 18% urzędników twierdziło, że jest się w stanie obejść bez lobbystów (Tarnawska K., 1999). Jak się okazuje,

z inicjatywy samej Komisji wychodzi tylko 6% wszystkich propozycji legislacyjnych. Większość rozpatrywanych projektów była reakcją na różne żądania i wnioski z zewnątrz, w tym organizacji i grup lobbingowych (Kurczewska U., 2001).

Grupy interesów podejmują próby nawiązania stałych, długofalowych kontaktów z pracownikami właściwych wydziałów, szczególnie ze sprawozdawcami odpowiedzialnymi za opracowanie projektu legislacyjnego¹³⁰. Na etapie opracowywania projektu wszystkie wydziały KE, których kompetencji dotyczy inicjatywa legislacyjna otrzymują obszerny zarys projektu z prośbą o uwagi, prowadzone są też rozmowy z urzędnikami RUE i doradcami technicznymi, a także konsultacje z członkami stałych przedstawicielstw państw członkowskich. W tej fazie wszystkie wymienione strony mogą wprowadzać poprawki, stąd też wynika potrzeba ustanowienia przez grupy interesów odpowiednio wczesnego kontaktu z tymi instytucjami (Greenwood J., 2005). Następnie projekt trafia do Gabinetów Komisarzy¹³¹ i do formalnego zatwierdzenia przez Kolegium Komisarzy¹³². Im wyżej w hierarchii Komisji znajduje się projekt, tym mniejsze są szanse wywierania wpływu, ze względu na kurczące się możliwości wprowadzania poważniejszych zmian, rosnące upolitycznienie dyskutowanych kwestii i wiążące wzajemne ustępstwa (Greenwood J., 2005).

Komisja zobowiązana jest do konsultacji projektów legislacyjnych z komitetami doradczymi (szacuje się, iż jest ich około tysiąc), jednak bez konieczności wykorzystania ich opinii. KE współpracuje z dwoma typami komitetów: (1) komitety eksperckie, składające się z krajowych urzędników oraz ekspertów, najbardziej cenionych przez Komisję, oraz (2) komitety konsultacyjne, skupiające przedstawicieli interesów sektorowych (Greenwood J., 2005). Generalnie Komisja stosuje praktykę przyznawania członkostwa w komitetach raczej grupom interesów na poziomie europejskim, a nie pojedynczym ekspertom¹³³. Oprócz ww. płaszczyzny komitetów wyróżnia się dodatkowo: komitety regulacyjne oraz komitety zarządzające (Bache I., 2006). Obejmują one łącznie około 50.000 przedstawicieli administracji krajowych i reprezentantów sektora prywatnego, zapewniają KE szeroką wiedzę

¹³⁰ „Zadaniem sprawozdawcy jest zbadanie sposobów, w jaki wcześniejsze rozważania i wcześniej określone warunki mogą zostać uwzględnione przy jednoczesnym uniknięciu możliwie największej liczby nieścisłości prawnych i niezamierzonych konsekwencji (...) włączenie w proces grup interesów na tym etapie jest dla sprawozdawcy sprawą szczególnie istotną. Urzędnik odpowiedzialny za to zadanie, zazwyczaj prowadzi szerokie konsultacje z interesami wszelkich typów” (Greenwood J., 2005, za Cini 1996).

¹³¹ Pracownicy Gabinetu Komisarzy są niejednokrotnie celem wywierania wpływu przez grupy interesów, gdyż dostarczają oni odpowiednich informacji Komisarzom. Szczególne znaczenie przypisywane jest kontaktom z Szefami Gabinetów z uwagi na fakt, iż przygotowują oni agendę cotygodniowych spotkań Komisarzy.

¹³² Mimo, iż Komisarze wstępując na urząd formalnie zaprzysięgają niezależność od wpływów narodowych niektórzy badacze wspominają o istnieniu pewnego „dyskretnego” korytarza dla wpływów krajowych.

¹³³ Dla przykładu grupa robocza ds. środowiska w ramach Rady Gmin i Regionów Europy była członkiem grupy eksperckiej KE ds. środowiska miejskiego oraz Forum KE ds. Recydingu.

techniczną i wkład merytoryczny, a jednocześnie umożliwiają dostęp reprezentacji interesów, szczególnie w zakresie spraw mieszczących się w domenę polityki na niższym szczeblu (Greenwood J., 2005).

Ważnym elementem działań lobbingowych jest udział w konsultacjach prowadzonych przez KE w związku z publikowaniem tzw. "Zielonych Ksiąg"¹³⁴. Po publikacji takiej księgi zainteresowane podmioty i grupy interesów mogą zgłaszać swe uwagi w dziedzinie będącej przedmiotem konsultacji. W Księdze Komisja określa również sposób konsultacji oraz czas ich trwania. Oprócz możliwości składania uwag pisemnych, często organizowane są spotkania z przedstawicielami zainteresowanych grup społecznych i zawodowych. Ta forma konsultacji jest szeroko wykorzystywana przez grupy interesów jako okazja do zaprezentowania swoich poglądów w danej dziedzinie.

Wiele działań lobbingowych podejmowanych na szczeblu KE wykazuje jednak niską skuteczność z uwagi na fakt, iż podejmowane są one zbyt późno. Dlatego też kluczową rolę odgrywa posiadanie wystarczająco wcześnie wiedzy na temat planów ustawodawczych Komisji. Sytuacja ta stawia w pozycji uprzywilejowanej grupy interesów dysponujące odpowiednimi zasobami i zaangażowane w ciągłe kontakty z wszystkimi możliwymi interesariuszami procesu legislacyjnego. Dlatego też od ponad 15 lat podejmowane są działania mające na celu poprawę przejrzystości i otwartości procesu decyzyjnego przebiegającego w KE¹³⁵. Między innymi w wyniku tych działań w 2004 r. KE wprowadziła tzw. systematyczny dialog z organizacjami władz lokalnych w celu „zaangażowania regionalnych i lokalnych aktorów – poprzez europejskie i krajowe stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych - dając im szansę wyrażania swoich opinii na temat polityki UE w dziedzinach, w których pomagają ją wdrażać, zanim formalny proces decyzyjny zostanie rozpoczęty oraz aby zapewnić lepsze zrozumienie dla europejskiej legislacji poprzez uczynienie działań Unii bardziej transparentnymi i ważnymi dla społeczeństwa” (COM (2003) 811 final). Ów systematyczny dialog ma uzupełniać i pogłębiać funkcjonujący już

¹³⁴ „Zielona Księga” to dokument, w którym Komisja Europejska poddaje konsultacjom swoje propozycje działań w zakresie poszczególnych polityk.

¹³⁵ W 1992 r. został opublikowany tzw. raport Sutherlanda, w którym stwierdza się „nieregularność przepływu ważnych informacji, nieadekwatność konsultacji poprzedzających formułowanie propozycji oraz brak informacji na każdym etapie wspólnotowego procesu decyzyjnego” oraz, iż „szerokie i efektywne konsultacje na temat propozycji Komisji są kwestią zasadniczej wagi. Komisja winna wprowadzić lepsze procedury zaznajamiania obywateli, od najwcześniejszych stadiów, z planowanym podjęciem inicjatywy ustawodawczej” (Greenwood J., 2005).

proces konsultacji, przy czym należy podkreślić, iż dotyczy on wyłącznie organizacji władz regionalnych i lokalnych, w tym miejskich¹³⁶.

Parlament Europejski

W ogólnej percepcji, demokratyczna legitymizacja Parlamentu Europejskiego i jego charakter otwartego forum, czynią z niego najbardziej naturalne miejsce dla zaangażowania interesów publicznych. W ciągu ostatnich dwóch dekad rola PE w procesie legislacyjnym uległa znacznemu wzmocnieniu, szczególnie poprzez wprowadzenie procedury współpracy i współdecydowania¹³⁷. Propozycje KE, a także inicjatywy samego Parlamentu, rozpatrywane są w pierwszym rzędzie przez stałe komisje PE¹³⁸. Komisje te, a szczególnie tzw. komisja wiodąca, posiadająca kompetencje w dziedzinie rozpatrywanej propozycji legislacyjnej, stają się obiektem intensywnych działań lobbingowych. Niekiedy w posiedzeniach komisji mogą brać udział eksperci, okazjonalnie odbywają się też konsultacje z różnymi grupami interesów. Podobnie jak w przypadku KE, osoba sprawozdawcy – członka komisji wiodącej, jest szczególnie pożądanym kontaktem dla interesów zewnętrznych¹³⁹. Sprawozdawcy mogą posiłkować się wsparciem swoich grup politycznych, które tym samym stają się również

¹³⁶ Odpowiedzialność za organizację spotkań konsultacyjnych spoczywa na Komisji. Dialog powinien odbywać się m.in. poprzez spotkania z Komisarzami odpowiedzialnymi za wdrażanie polityki UE w tych dziedzinach, które implikują bezpośredni lub pośredni wpływ przestrzenny, np. spójność społeczna i gospodarcza, polityka regionalna, polityka społeczna, polityka zatrudnienia, transport, energia, środowisko, badania i rozwój, wspólna polityka rolna, transeuropejskie sieci infrastrukturalne, zdrowie, edukacja, kultura, polityka ochrony konsumenta, itd. (COM (2003) 811 final).

¹³⁷ Pierwotnie podstawowe znaczenia miała procedura konsultacyjna, która przewidywała zasięganie opinii Parlamentu w przypadkach przewidzianych w traktacie, jednakże RUE nie była związana taką opinią. Konsultacja Parlamentu stanowiła istotny wymóg formalny, a jej zaniechanie powodowało, iż odnośny środek był nieważny. Wraz z uchwaleniem JAE nastąpiło wzmocnienie roli Parlamentu w procesie stanowienia prawa poprzez wprowadzenie procedury współpracy. Procedura ta zapewniała PE prawo do „drugiego czytania” legislacji wspólnotowej, która odnosiła się m.in. do ustanowienia i funkcjonowania wspólnego rynku, spójności społecznej i gospodarczej, badań i rozwoju, a także pewnych aspektów polityki społecznej i regionalnej. Procedura współpracy gwarantowała członkom PE możliwość zgłaszania poprawek do wspólnego stanowiska RUE, które mogły zostać następnie odrzucone przez RUE jedynie w przypadku jednomyślnego głosowania. Obecnie procedura współdecydowania odgrywa rolę zasadniczą w procesie stanowienia prawa wtórnego WE, mając zastosowanie we wszystkich jego dziedzinach poza polityką gospodarczą i walutową, które nadal objęte są procedurą współpracy. Procedura współdecydowania została wprowadzona przez Traktat z Maastricht, a następnie skrócona i uproszczona przez Traktat Amsterdamski. Główne cechy tej procedury są następujące: 1. do postępowania zostaje w razie potrzeby włączony Komitet Pojedynczy, składający się z członków RUE lub ich przedstawicieli oraz takiej samej liczby przedstawicieli PE; 2. w postępowaniu tym odstępuje się od zasady, że RUE może zmienić propozycje KE tylko jednomyślnie; 3. RUE i PE mogą wspólnie przyjąć akt prawny; 4. sprzeciw PE uniemożliwia przyjęcie aktu prawnego - tzw. weto Parlamentu (Bache I., 2006).

¹³⁸ Z punktu widzenia działań lobbingowych WM szczególne znaczenie posiada Komisja ds. Rozwoju Regionalnego.

¹³⁹ Jak stwierdził Gilles „Sprawozdawcy wywierają znaczący wpływ na formułowanie poprawek; każdy z nich ma asystenta, który prowadzi badania i opracowuje projekt raportu, włącznie z projektem rezolucji i poprawek, a także uzasadnienie tej propozycji i raport dotyczący stanowisk innych komisji. Sprawozdawca przedstawia następnie projekt raportu, który podlega debacie w każdej z grup politycznych, wspieranych przez <<sprawozdawców-cieni>>, doradzających swym partiom w określeniu własnych stanowisk. W fazie prac w komisji, każdy jej członek może proponować poprawki i dlatego też faza ta jest właściwym momentem dla nawiązania kontaktu z Deputowanymi i ich asystentami” (Greenwood J., 2005).

obiektom nacisku zewnętrznego. Faza pracy w komisjach oznacza realną możliwość wywierania wpływu, natomiast po jej zakończeniu, wprowadzanie poprawek staje się trudniejsze, ponieważ raport podlega debacie w ramach sesji plenarnej Parlamentu.

Członkowie Parlamentu Europejskiego (ang. *Members of European Parliament* - MEPs) są postrzegani jako naturalni sprzymierzeńcy grup nacisku działających w interesie publicznym¹⁴⁰. Parlamentarzyści, których łączy zainteresowanie szczególnymi, politycznymi tematami działają w ramach intergrup¹⁴¹. Działalność intergrup nie jest sformalizowana, toteż ustalenie zasad członkostwa, częstotliwości spotkań czy modelu pracy zależy wyłącznie od członków każdej grupy. Z reguły grupy spotykają się raz, dwa razy w miesiącu na otwartych spotkaniach, na które często zapraszani są pracownicy Komisji, eksperci w danej dziedzinie oraz przedstawiciele grup interesów. W trakcie tych spotkań lobbyści działający w Brukseli mają okazję nawiązać kontakty z parlamentarzystami. Sami członkowie intergrup, skupiając się na konkretnej problematyce, działają często na zasadzie grup lobbingowych, promując w Parlamencie oraz na zewnątrz sprawy, którymi są szczególnie zainteresowani. Wszystkie nieoficjalne intergrupy opierają się na zasadzie własnego finansowania, stwarza więc to okazję dla niektórych grup interesów zewnętrznych do inicjowania powstawania nowych grup, bądź też zapewnienia egzystencji już istniejącym¹⁴². Dla miast najważniejsze znaczenie posiada Intergrupa Przedstawicieli Lokalnych i Regionalnych oraz wcześniej już opisywania - Urban-Housing (por. rozdział III, pkt 3.1.5).

Komitet Regionów

Z punktu widzenia miast szczególne znaczenie dla reprezentacji ich interesów ma Komitet Regionów. Komitet jest postrzegany jako pomost pomiędzy działalnością UE a interesami miast, gmin, prowincji i regionów (Karczmarek T., 2005). Członków do KR wskazują regiony oraz władze lokalne, choć oficjalnie są oni mianowani przez rządy państw

¹⁴⁰ MEPs wykazują szczególnie zainteresowanie tymi sprawami, które wywołują szeroki oddźwięk społeczny, gdyż wzmacnia to ich polityczną pozycję w procesie decyzyjnym. Miasta mogą być ważnymi podmiotami wspierającymi Członków Parlamentu w kreowaniu i utrzymaniu powiązań z ich elektoratem krajowym (niezależnie od partii narodowych). Dostarczają one informacji o zachodzących w kraju procesach politycznych i debatach, dzięki czemu MEPs mogą zwiększyć swą niezależność od polityki swojej partii (Heinelt H. i Niederhafner S., 2005).

¹⁴¹ Wyróżnić można następujące obszary zainteresowania intergrup: sprawy handlowe, przemysłowe i rolne; tematyka społeczna i prawa człowieka; ochrona środowiska i zdrowia; kultura i wypoczynek; poszczególne kraje i regiony (np. *Amici Poloniae* – intergrupa, która zajmowała się kwestiami związanymi z Polską).

¹⁴² Jacobs, Corbett i Shackleton stwierdzają „wewnętrzne grupy parlamentarne umożliwiają swym członkom specjalizację, nawiązywanie kontaktów z zewnętrznymi grupami interesów w sposób bardziej nieformalny niż podczas spotkań komisji parlamentarnych i – co nie mniej ważne – kontakty poza ich własnymi grupami politycznymi. Tym samym wspierają one nie tylko tworzenie międzypartyjnych koalicji na rzecz określonych kwestii, ale także sprzyjają tworzeniu się szerszych sympatii politycznych, które mogą być przydatne w innych okolicznościach, wreszcie pomagają w budowie konsensusu, który w pewnych wypadkach ma zasadniczą rolę dla funkcjonowania PE” (Greenwood J., 2005).

członkowskich¹⁴³. Jednakże w ponad 10 lat po jego utworzeniu „nic nie wskazuje na to, że instytucja ta nabierze większego znaczenia ponad ograniczony zakres kompetencji doradczych” (Greenwood J., 2005). Uprawnienia doradcze Komitetu są wprawdzie ograniczone, ale jednak oznaczają, że należy traktować go poważnie w charakterze traktatowego uczestnika procesu decyzyjnego na szczeblu wspólnotowym¹⁴⁴. Mimo że opinie KR nie są wiążące, a jego rola jest ograniczona do oceniania poszczególnych dziedzin polityki Unii z punktu widzenia interesów lokalnych i regionalnych, nie oznacza to, że nie mają wcale znaczenia, tworzą przecież nacisk polityczny. Charakter tego nacisku jest zbliżony do siły oddziaływania różnych innych komitetów lub grup roboczych, które funkcjonują przy strukturach instytucjonalnych WE, a których działalność nie jest uregulowana traktatowo. To właśnie z powodu swego rodzaju zrównania sił oddziaływania zauważa się w UE bardzo dużą rolę stowarzyszeń lokalnych władz samorządowych, które w istotny sposób uzupełniają Komitet Regionów (Nowak-Far A., 2002). Komitet Regionów jest również odpowiedzialny za dokonywanie wyboru organizacji władz lokalnych i regionalnych, z którymi prowadzone są konsultacje w ramach wspomnianego wcześniej systematycznego dialogu (realizowanego od kilku lat przez KE)¹⁴⁵.

Podsumowując, istnieje wiele możliwości reprezentowania i obrony interesów władz lokalnych, w tym WM, w procesie legislacyjnym WE. W pierwszym etapie, zanim proces legislacyjny rzeczywiście zaistnieje, wskazane są kontakty z Dyrektoriatami i komitetami doradczymi Komisji Europejskiej. W drugim etapie, gdy proces legislacyjny zostanie uruchomiony, na szczególną uwagę zasługują Rada Unii Europejskiej wraz z Komitetem Stałych Przedstawicieli, Parlament Europejski oraz Komitet Regionów. Po trzecie, nawet po zakończeniu procesu legislacyjnego, tzn. w fazie wdrażania, władze miejskie nadal dysponują możliwością reprezentowania swoich interesów poprzez wywieranie wpływu na właściwych urzędników krajowych odpowiedzialnych za inkorporowanie prawa wspólnotowego do krajowych przepisów prawnych. Niezależnie jednak o różnorodności kanałów dostępu do procesu decyzyjnego Komisja Europejska pozostanie centralnym elementem wszelkiej aktywności lobbystycznej, ponieważ w przeciwieństwie do Trybunał Sprawiedliwości, który wydaje wyroki dotyczące wydarzeń z przeszłości, w odróżnieniu od Rady, która reprezentuje

¹⁴³ Dla przykładu Prezydent Miasta Wrocławia – Rafał Dutkiewicz oraz Prezydent Miasta Łodzi – Jerzy Kropiwnicki, są z ramienia Unii Metropolii polskimi członkami Komitetu Regionów.

¹⁴⁴ Komitet Regionów nie ma generalnej klauzuli kompetencyjnej i w związku z tym dysponuje ograniczonymi możliwościami oddziaływania na sytuację samorządów europejskich.

¹⁴⁵ Sformułowany został zestaw kryteriów selekcji ww. organizacji, m.in. organizacja musi być ciałem reprezentatywnym, który jest w stanie wypracować wspólne stanowisko i przedstawić je Komisji w postaci propozycji wytycznych dla ustalenia polityki. KE zapewniła sobie prawo do poprawy listy organizacji wytypowanych do konsultacji przez KR (COM (2003) 811 final).

narodowe interesy, odmiennie niż Parlament, który nie jest wystarczająco spójny, aby przedstawić jednolite stanowisko, to głównie KE jest zdolna do popierania idei uwzględniających nowe interesy. Może tego dokonać, gdyż jest odpowiedzialna za opracowywanie nowych propozycji legislacyjnych, które wymagają ingerencji ekspertów oraz posiada paneuropejskie spojrzenie na wszelkie problemy (Tarnowska K., 2000).

Należy jeszcze wspomnieć o innym forum kontaktów ministerialnych (poza strukturami UE), który ma istotne znaczenie dla reprezentacji terytorialnych interesów publicznych – Radzie Europy. Problematyka miejska jest obecna w działalności Rady już od dawna, czego wyrazem jest przyjęta w 1992 r. Europejska Karta Miejska, stanowiąca zbiór zasad efektywnego zarządzania miastami na poziomie lokalnym¹⁴⁶. Do podstawowych instytucji ustrojowych Rady należy Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy, który czuwa nad realizacją przedsięwzięć dotyczących rozwoju samorządności i demokracji lokalnej oraz ma na celu m.in.: zapewnienie aktywnego uczestnictwa struktur lokalnych i regionalnych w kształtowaniu jedności europejskiej, reprezentowanie na forum międzynarodowym stanowiska społeczności lokalnych i regionalnych w realizacji procesu integracji Europy; przygotowywanie propozycji legislacyjnych dotyczących samorządności lokalnej i regionalnej¹⁴⁷. Kongres pełni funkcje konsultacyjne, a w jego dwóch izbach - Władz Lokalnych i Regionalnych - zasiadają deputowani, reprezentujący interesy różnego rodzaju jednostek terytorialnych z krajów członkowskich.

4.3 Zorganizowane formy lobbingu

Skuteczny lobbing związany jest nie tylko z właściwym wykorzystaniem możliwości dostępu do procesu decyzyjnego w ramach ścieżki narodowej i europejskiej, ale także z wyborem najbardziej efektywnych form reprezentacji interesów miast. Wybór owej formy często uzależniony jest od pozostających w dyspozycji samorządu miasta zasobów

¹⁴⁶ Karta propaguje zasady współpracy i solidarności między władzami lokalnymi państw członkowskich Rady Europy, między władzami lokalnymi i centralnymi, między władzami lokalnymi a ich społecznościami, w szczególności między miastami w całej Europie i poza nią. Na jej podstawie zredagowano Europejską Deklarację Praw Miejskich, która w 20 punktach ujmuje prawa obywateli miast Europy. Europejska Karta Miejska wymienia podstawowe prawa miejskie, tj. prawa mieszkańców miast do obrony przed agresją, przed zanieczyszczeniami, prawo do przyzwoitego mieszkania, ochrony zdrowia czy prawo do sprawowania demokratycznej kontroli nad społecznością lokalną. W Karcie wyodrębniono specyficzne problemy dużych miast i aglomeracji, uznając jednocześnie, iż wymagają one szczególnego potraktowania (Pancer-Cybulska E., 2005).

¹⁴⁷ Formalnie Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy został utworzony w 1994 r. jako jeden z trzech organów Rady Europy (RE). Jednak już od 1952 r. przy RE jako organ doradczy istniała Komisja ds. Gmin i Regionów Europy, przemianowana w 1972 r. na Konfederację Władz Lokalnych i Regionalnych (Szewc T., 2007).

Członkiem Kongresu może być tylko członek wybieralnego organu uchwałodawczego lub urzędnik bezpośrednio odpowiedzialny przed wybieralną władzą lokalną lub regionalną (Pancer-Cybulska E., 2005).

finansowych, organizacyjnych i administracyjnych, jednakże równie wiele zależy od woli politycznej władz miejskich. Często wskazuje się, iż tradycje i aspiracje polityczne, a nie zasobność budżetu wpływają na poziom aktywności władz miejskich na szczeblu wspólnotowym. Poniżej przedstawiono dwie najczęściej stosowane zorganizowane formy lobbingu, które mogą zostać uzupełnione o inne rozwiązania, takie jak wynajęcie konsultanta (zawodowego lobbysty).

4.3.1 Biura przedstawicielstw miast w Brukseli

W Brukseli funkcjonuje około 30 przedstawicielstw reprezentujących indywidualne miasta¹⁴⁸ oraz około 20 biur reprezentujących interesy organizacji skupiających władze lokalne oraz sieci miast. Do podstawowych funkcji biur reprezentacji zaliczamy (LOGON Report 2002):

- zbieranie informacji – obserwowanie, analizowanie oraz współpraca z odpowiednimi podmiotami krajowymi w celu sformułowania przez WM własnej opinii, która następnie powinna zostać przedstawiona i uwzględniona w procesie decyzyjnym na szczeblu UE,
- zwiększanie szans na pozyskanie funduszy – wczesne dostarczanie informacji na temat ogłaszanych naborów do różnych programów / inicjatyw UE, dysponowanie wiedzą na temat procedur aplikacyjnych,
- lobbing – prezentowanie opinii i interesów miasta udziałowcom procesu decyzyjnego na szczeblu UE,
- współpracę sieciową – budowanie koalicji z przedstawicielstwami innych miast lub organizacjami europejskimi,
- współpracę narodową – nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktów z obywatelami danego państwa członkowskiego / miasta, którzy pracują w instytucjach europejskich,
- pomoc i doradztwo politykom,
- promocję i reprezentację – oficjalne przedstawicielstwo w Brukseli umożliwia promocję gospodarczą i kulturalną miasta,
- działalność szkoleniową – rozumianą również jako wizyty studyjne administracji miasta w Brukseli.

¹⁴⁸ Do miast lub ich grup posiadających przedstawicielstwo w Brukseli zaliczamy (w porządku alfabetycznym): Aalborg, Aarhus, Amsterdam, Barcelona, Berlin, Birmingham/West Midlands, Bremen, Kopenhaga, Dublin, Frankfurt (w powiązaniu z Targami we Frankfurcie), Frederiksborg, Hamburg (w powiązaniu z Schleswig-Holstein), Helsinki, Londyn, Madryt, Manchester, Malmö, Odense, Paryż (w powiązaniu z Ile-de-France), Praga, Stockholm Metropolita Region, Stuttgart Region, Tallinn, Tampere, Turku (w powiązaniu z South-West Finland), Valencia, Wiedeń. Ponadto należy wymienić przedstawicielstwo Brussels Capital Region z Brukselą oraz biuro Randstadt reprezentujące grupę miast z regionu Randstadt (Schultze C.J., 2003). Z polskich miast przedstawicielstwo posiadają Kraków oraz Łódź.

Biorąc pod uwagę relatywnie niewielką liczbę miast posiadających swoje biura reprezentacyjne w Brukseli można dojść do wniosku, że tylko duże i najbardziej wpływowe miasta mogą sobie pozwolić na taki przywilej. Jednakże bliższa analiza skłania ku stwierdzeniu, iż posiadanie biura w Brukseli zależy nie tyle od dostępnych środków, lecz od poziomu autonomii władz lokalnych w danym państwie członkowskim. Tłumaczy to dużą ilość reprezentacji miast holenderskich i skandynawskich. Oczywiście również względy finansowe nie pozostają bez znaczenia. Zgodnie z wyliczeniami koszt utworzenia i utrzymania jednoosobowego przedstawicielstwa w Brukseli, w zależności od rozmachu takiego przedsięwzięcia, wynosi od 140 tys. do 450 tys. zł rocznie (Mołęda-Zdziech M., 2002). Dlatego też w celu ograniczenia wydatków stosuje się formę pośrednią, polegającą na obecności przedstawiciela miasta na zasadzie gościnności w zaprzyjaźnionym przedstawicielstwie regionalnym (np. reprezentacja miasta Turku w powiązaniu z regionem South-West Finland).

Warto również zaznaczyć, iż nawet, jeżeli miasto nie posiada swojej oficjalnej reprezentacji, nie oznacza to, iż nie czyni innych wysiłków w kierunku wywierania wpływu na europejski proces decyzyjny. W strukturach administracji miast częstokroć funkcjonują specjalne departamenty ds. relacji z UE, które utrzymują bezpośrednie kontakty z instytucjami wspólnotowymi.

4.3.2 Organizacje kolektywnego działania

Nawet duże i znaczące miasta mają problemy ze zgromadzeniem wystarczających zasobów i umiejętności, które pozwoliłyby im na wyrobienie sobie marki wpływowego aktora na szczeblu Wspólnoty. Jednakże, jeżeli rozważamy miasta z punktu widzenia kolektywnych aktorów, czyli członków zorganizowanych grup interesów / sieci miast, możliwości wywierania wpływu na proces decyzyjny UE ulegają znacznemu wzmocnieniu. Fakt, iż WM znajdują się na dość niskim szczeblu w hierarchii politycznej państw członkowskich, stanowi dodatkowy bodziec do kolektywnej reprezentacji swoich interesów.

W tej części rozdziału zaprezentowane zostaną dwie, najważniejsze dla miast, organizacje kolektywnego działania: Rada Gmin i Regionów Europy oraz Eurocities. Za wyborem tych dwóch organizacji (mimo że istnieje wiele innych stowarzyszeń zrzeszających władze miejskie na poziomie europejskim) przemawia fakt, iż Rada Gmin i Regionów Europy oraz Eurocities są jedynymi, które charakteryzują się podejściem holistycznym. Inne organizacje natomiast koncentrują się na specyficznych tematach (np. the Urban Observatory – ROME, The Citizen's Network Benchmarking Initiative - ELTIS) sektorach

(np. European Cities Marketing, Energy Cities) lub obszarach (np. Co-ordinated Action for Seaside Towns–COAST, Quartiers en Crise, European Federation of Inland Ports - FEPI).

4.3.2.1 Rada Gmin i Regionów Europy

Rada Gmin i Regionów Europy (ang. *Council of European Municipalities and Regions* – CEMR) jest tzw. stowarzyszeniem wierzchołkowym, zrzeszającym interesy ponad 100 tys. wspólnot terytorialnych (od małych miasteczek wiejskich po bardzo duże metropolie) na poziomie europejskim. Organizacja została utworzona z inicjatywy 50 merów w 1951 r. w Genewie, w celu odbudowania więzi lokalnych i regionalnych w powojennej Europie. Początkowo (jako Rada Gmin Europejskich) zrzeszała tylko społeczności szczebla gminnego, od 1984 r. również szczebla regionalnego. W 1989 r. nastąpiło połączenie CEMR z europejską sekcją Międzynarodowej Unii Miast i Władz Lokalnych (Pancer-Cybulska E., 2005).

CEMR działa poprzez sekcje krajowe – 49 narodowych stowarzyszeń społeczności lokalnych i regionalnych z ponad 35 krajów Europy (stan z sierpnia 2007 r.)¹⁴⁹. Nadrzędnym celem działalności CEMR jest „promowanie silnej, zjednoczonej Europy opartej na lokalnej i regionalnej samorządności i demokracji, Europy, w której decyzje podejmowane są możliwie najbliżej obywateli, zgodnie z zasadą subsydiarności”¹⁵⁰. Natomiast do głównych celów statutowych Rady należy zapewnianie uczestnictwa i reprezentacji władz lokalnych i regionalnych w instytucjach europejskich i międzynarodowych oraz dążenie do ustanowienia w obrębie istniejących i przyszłych instytucji europejskich zgromadzenia reprezentującego władze lokalne i regionalne. Tak sformułowane cele Rady nie pozostawiają wątpliwości, co do zakresu podejmowanych przez nią przedsięwzięć na rzecz reprezentowania interesów miast na szczeblu europejskim.

Do głównych dziedzin aktywności CEMR zaliczamy¹⁵¹:

- wpływanie na europejską legislację – poprzez bliską współpracę ze stowarzyszeniami narodowymi CEMR formułuje opinie, które stanowią podstawę działań lobbingsowych w Komisji Europejskiej, Parlamencie i Radzie Unii Europejskiej¹⁵²,

¹⁴⁹ W związku z tym, iż CEMR grupuje stowarzyszenia narodowe jest on federacją europejską/eurogrupą. Szczególnie KE preferuje kontakty z eurogrupami z uwagi na fakt, iż zajmuje się ona głównie kwestiami paneuropejskimi, a nie problemami pojedynczych państw.

¹⁵⁰ www.ccre.org

¹⁵¹ www.ccre.org

¹⁵² Przykładem działań lobbingsowych prowadzonych przez CEMR były inicjatywy związane z wywieraniem wpływu na kształt Dyrektyw ws. Zamówień Publicznych. W maju 2000 r. KE zaproponowała 2 nowe dyrektywy mające na celu poprawę zasad udzielania zamówień publicznych w UE. Propozycje te zostały poprzedzone publikacją Zielonej Księgi w 1996 r. oraz komunikatem ws. priorytetów politycznych w tej dziedzinie w 1998 r. W 1997 r. CEMR powołał specjalną sieć ekspertów, mającą na celu monitorowania i wpływanie na proces

- kształtowanie przyszłości Europy – praca na rzecz promowania lokalnej i regionalnej samorządności¹⁵³,
- wymianę informacji i doświadczeń – poprzez powoływanie grup roboczych, organizacje seminariów i konferencji,
- wspieranie związków bliźniaczych miast¹⁵⁴ – poprzez bliską współpracę z Komisją i Parlamentem Europejskim w celu zapewnienia niezbędnych środków finansowych,
- wspieranie władz lokalnych i regionalnych na świecie.

W czerwcu 2007 r. nastąpiła w Brukseli oficjalna inauguracja „Domu Miast, Gmin i Regionów” (ang. *House of Cities, Municipalities and Regions*). Stworzenie miejsca zapewniającego różnym stowarzyszeniom możliwość reprezentacji swoich interesów na szczeblu UE jest przykładem podjęcia przez CEMR próby koordynacji działań w tej dziedzinie¹⁵⁵. Poza CEMR w budynku znalazło swoją siedzibę ponad 20 innych organizacji: Eurocities, Europejskie Biura Grupy G-4¹⁵⁶, oraz stowarzyszenia lokalne i regionalne z Bułgarii, Cypru, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Grecji, Islandii, Włoch, Łotwy, Holandii, Norwegii, Polski, Rumunii, Słowacji, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii.

legislacyjny. Sieć sformułowała opinie zarówno odnośnie Zielonej Księgi, jak i komunikatu. Po publikacji propozycji dyrektyw sieć sformułowała swoje oficjalne stanowisko oraz zaproponowała listę poprawek. PE, korzystając z procedury współdecydowania, zaakceptował poprawki do dyrektywy w styczniu 2002 r. W maju 2002 r. KE zaprezentowała zmodyfikowaną wersję propozycji rozwiązań legislacyjnych, w tym samym miesiącu RUE osiągnęła zgodę polityczną w ww. kwestii.

Działania lobbingsowe nakierowane były przede wszystkim na Parlament Europejski – Komitet ds. Stosunków Prawnych oraz Komitet ds. Rynku Wewnętrznego, a także Komitety ds. Środowiska, Stosunków Społecznych oraz Gospodarczo-Walutowy. Ustanowiono dobre kontakty ze sprawozdawcą, zorganizowano serię spotkań mających na celu przekazanie wiedzy technicznej. Ponadto oficjalna opinia CEMR oraz lista poprawek zgłaszanych do dyrektyw zostały wysłane do stałych reprezentacji państw członkowskich w Brukseli, a także członkowie sieci ekspertów przekazali je swoim rządóm (LOGON Report, 2002).

¹⁵³ Dla przykładu CEMR we współpracy z Eurocities, Zgromadzeniem Regionów Europy oraz Zgromadzeniem Peryferyjnych Regionów Morskich Europy działał bardzo aktywnie na rzecz uwzględnienia roli miast, gmin i regionów w Konstytucji Europejskiej. W maju 2002 r. te cztery organizacje opublikowały wspólne stanowisko w tej kwestii. Jednocześnie rozpoczęto współpracę z Komitetem Regionów, poprzez współudział w pracach specjalnie powołanej grupy roboczej. Wspólnie z KR w czerwcu 2002 r. zorganizowano specjalną sesję (element debaty publicznej), na której zaprezentowano stanowisko władz lokalnych i regionalnych. Następnie w sierpniu 2002 r. zorganizowano podobne spotkanie z dwoma przedstawicielami KE w Konwencji Europejskiej (LOGON Report 2002).

¹⁵⁴ Szacuje się, iż obecnie funkcjonuje około 30 tys. europejskich związków bliźniaczych.

¹⁵⁵ Reprezentujący miasto Lyon – byłego (listopad 2008 – koniec kadencji) prezydenta sieci Eurocities, zastępca prezydenta miasta Jean-Michel Daclin, tak skomentował to wydarzenie „Miasta, gminy i władze regionalne są w coraz większym stopniu brane pod uwagę przez instytucje europejskie i rządy narodowe. Jesteśmy zaangażowani w dyskusje i negocjacje we wszystkich aspektach polityki i legislacji UE, które mają wpływ na obywateli. Poprzez zjednoczenie się pod jednym dachem chcemy uwidocznić obecność władz lokalnych w Europie oraz wzmocnić współpracę w dziedzinach, które dotyczą naszych obywateli” (notatka prasowa z 11.06.2007).

¹⁵⁶ G-4 to organizacja skupiająca miasta holenderskie: Amsterdam, Hagę, Rotterdam i Utrecht.

4.3.2.2 EUROCITIES

Eurocities jest siecią, która zrzesza władze lokalne ponad 130 miast z 30 europejskich państw (ponad 20% członków pochodzi z państw Europy Środkowej i Wschodniej). Ugrupowanie zostało założone w 1986 r. z inicjatywy sześciu miast (Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Mediolan oraz Rotterdam). Członkami sieci Eurocities są przedstawiciele władz samorządowych większych miast europejskich. Miasta państw UE uzyskują automatycznie pełnoprawne członkostwo, natomiast miasta państw nie należących do UE noszą miano miast stowarzyszonych. Warunkiem członkostwa jest spełnianie funkcji ważnego centrum regionalnego o znaczeniu ponadnarodowym oraz liczba mieszkańców powyżej 250 tys.

Do podstawowych celów sieci zalicza się:

- reprezentowanie i obronę interesów miast na szczeblu UE,
- promowanie międzynarodowej współpracy pomiędzy miastami członkowskimi,
- wspieranie wymiany najlepszych praktyk oraz współpracy sieciowej pomiędzy największymi miastami w Europie.

Sieć Eurocities realizuje swoje cele poprzez konkretne działania podejmowane na poziomie forów tematycznych oraz grup roboczych¹⁵⁷:

1. współpracę sieciową, której celem jest poprawa dostępu do wiedzy, wymiana doświadczeń między miastami, przygotowywanie porównań i analiz. Dzięki temu możliwe jest uzgodnienie wspólnych opinii i stanowisk dotyczących różnych rozwiązań legislacyjnych na szczeblu UE,
2. lobbying, który umożliwia prezentowanie wspólnego stanowiska WM na forum UE¹⁵⁸,

¹⁵⁷ W strukturze Eurocities funkcjonuje sześć forów tematycznych, które są odpowiedzialne za monitorowanie oraz koordynację działań w zakresie następujących obszarów: kultury, rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska, społeczeństwa informacyjnego, spraw społecznych oraz mobilności. Każde forum organizuje co roku seminaria tematyczne oraz wyznacza grupy robocze, które przygotowują i opracowują wspólne stanowiska sieci Eurocities w poszczególnych kwestiach.

¹⁵⁸ Wymienić można m.in. dwa przykłady działań lobbyingowych Eurocities:

1. Podczas przygotowywania projektu komunikatu KE „Zrównoważony rozwój miejski w Unii Europejskiej: ramy działania” Eurocities współpracowała blisko z DG. ds. Polityki Regionalnej nad zawartością dokumentu. Dokument ten został wspólnie zaprezentowany podczas Urban Forum w Wiedniu w 1998 r. (Schulze C.J., 2003)
2. Eurocities od samego początku była zaangażowana w proces przygotowywania Białej Księgi na temat Zarządzania w Europie. Przygotowano oficjalne stanowisko oraz propozycje zapisów, opracowane przez doraźną grupę roboczą ds. zarządzania. Nawiązano także intensywne kontakty z KE - Jerome Mignon, Szef grupy ds. zarządzania w KE uczestniczył w kilku spotkaniach z Komitetem Wykonawczym Eurocities. W efekcie Biała Księga, opublikowana latem 2001 r. uznaje po raz pierwszy specyficzny status lokalnych i regionalnych władz samorządowych, organizacji pozarządowych i społecznych. W Białej Księdze sformułowano również propozycję tworzenia kontraktów trójstronnych na różnych szczeblach administracji publicznej dla osiągnięcia wspólnych celów. W odpowiedzi Eurocities zmobilizowała pewną grupę miast członkowskich oraz ich regionów w celu utworzenia pilotażowych kontraktów trójstronnych, tak aby w sposób praktyczny zweryfikować ich kształt i zaproponować konieczne modyfikacje (LOGON Report 2002).

3. kampanie społeczne, które przyczyniają się do zwiększanie świadomości społecznej w istotnych dla społeczeństwa obywatelskiego kwestiach¹⁵⁹,
4. projekty europejskie, które są realizowane zgodnie z celami strategicznymi ugrupowania, a ich źródłem finansowania są m.in. środki unijne.

Oczywiście istnieje wiele innych sieci miast, które starają się ustanowić bezpośrednie kontakty z instytucjami europejskimi, a tym samym reprezentować swoje interesy na szczeblu Wspólnoty¹⁶⁰. Przywołane powyżej dwa przykłady stanowią najbardziej reprezentatywne i rozpoznawalne przypadki europeizacji oddolnej na szczeblu miast (a także europeizacji horyzontalnej z uwagi na zachodzący za ich pośrednictwem transfer wiedzy i najlepszych praktyk) realizowanej za pomocą współpracy sieciowej¹⁶¹. Wskazuje się, iż formalne struktury kolektywne, reprezentujące duże grupy, często cierpią na brak spójności oraz problem koncentracji działań na poziomie najniższego wspólnego mianownika (Greenwood J., 2005). Jednakże przytoczone przykłady efektywnego lobbingu zdają się nie potwierdzać tej oceny. Co więcej, fakt iż, trudno jest uzgodnić wspólne stanowisko tak wielu WM jednocześnie sprawia, że owe wspólnie wypracowane opinie w ramach sieci miast są szczególnie doceniane przez KE. Z drugiej strony, kolektywna reprezentacja interesów miast poprzez sieci współpracy daje władzom lokalnym (nawet małym, niezasobnym miastom) realną szansę wpływania na proces decyzyjny UE. Zjawisko to można rozważać jako wyraz swego rodzaju paradyplomacji, co oznacza, iż władze lokalne reprezentują swoje interesy niezależnie od władz centralnych państw członkowskich.

¹⁵⁹ Przykładem kampanii społecznych koordynowanych przez Eurocities są: Europejski Dzień Przedsiębiorcy (mający na celu promowanie przedsiębiorczości oraz tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw), Europejski Dzień bez Samochodu, Europejski Tydzień Mobilności (mający na celu poprawę świadomości społecznej w dziedzinie mobilności i komunikacji w miastach, oraz ich wpływu na jakość życia).

¹⁶⁰ Dla przykładu organizacja METREX wypracowała bliskie kontakty z DG ds. Polityki Regionalnej (oddział miejski) z uwagi na jej duże zaangażowanie w kwestie dotyczące planowania przestrzennego w ramach europejskiej polityki rozwoju przestrzennego. W efekcie METREX został zaproszony do nieformalnego procesu konsultacyjnego. Z kolei Unia Stolic UE (stosunkowo doraźna grupa interesów) reprezentowana przez swoje biuro w Brukseli wypracowała kontakty na szczeblu politycznym z Komisarzami i ich gabinetami (Schultze C.J., 2003).

¹⁶¹ W ogólnym rozrachunku CEMR wydaje się być mniej efektywny niż Eurocities w zbieraniu informacji mających znaczenie dla miast członkowskich oraz we wpływaniu na proces decyzyjny UE w zakresie przepisów szczególnych, wymagających zapewnienia szczegółowych ekspertyz i wiedzy fachowej. Nie mniej jednak CEMR jest bardziej efektywny niż Eurocities w wykorzystywaniu dostępu do procesu decyzyjnego UE w przypadkach gdy rozważane są kwestie generalne dla procesu integracji europejskiej. Poza tym Eurocities reprezentuje jedynie wybraną grupę miast (duże miasta), sytuacja ta może podważać postrzeganie tej organizacji jako reprezentanta wszystkich miast europejskich.

4.5 Studium przypadku wykorzystania ścieżek i metod wywierania wpływu przez WM – wyniki badań sieci Eurocities¹⁶²

W październiku 2005 r. sieć Eurocities przeprowadziła badanie ankietowe wśród 32 miast¹⁶³ – członków Forum Rozwoju Gospodarczego. W ankiecie zadano pięć pytań dotyczących wykorzystywanych przez WM ścieżek i metod wywierania wpływu oraz reprezentowania swoich interesów na szczeblu wspólnotowym, ze szczególnym uwzględnieniem fazy negocjowania nowych regulacji dotyczących okresu programowania polityki regionalnej na lata 2007-2013. Ankieta została zaprojektowana jedynie w formule otwartej, w związku z powyższym jakość udzielonych odpowiedzi jest bardzo zróżnicowana (tabela nr 7). Jednakże na ich podstawie można sformułować pewne robocze wnioski dotyczące czynników, które ułatwiają/ umożliwiają silną reprezentację interesów miast na arenie UE. Szczególnie aktywne okazują się być miasta, które:

- posiadają status regionalny (Berlin, Bruksela, Wiedeń),
- są stolicami w monocentrycznym państwie (Budapeszt, Kopenhaga, Madryt),
- zlokalizowane są w państwach posiadających wyraźną politykę miejską (Rotterdam, Utrecht),
- są członkami silnych krajowych sieci miast (Wielka Brytania, Finlandia, Włochy, Szwecja),
- zlokalizowane są w państwach posiadających silne związki samorządu lokalnego (Czechy, Francja),
- wypracowały sobie dobre relacje z władzami regionalnymi (Niemcy, Polska),
- są bardzo zaangażowane we współpracę międzynarodową.

Przedstawiciele WM deklarowali, iż stosowana jest jednocześnie narodowa i europejska ścieżka wywierania wpływu na proces decyzyjny UE, przy wykorzystaniu bardzo różnorodnych narzędzi działania. Szczególne znaczenie posiadają kontakty ministerialne oraz inicjatywy realizowane w ramach kolektywnych grup reprezentacji interesów.

¹⁶² Opracowanie własne na podstawie ankiet udostępnionych przez sieć Eurocities.

¹⁶³ W grupie miast objętych badaniem znalazły się (kolejność alfabetyczna): Barcelona, Belfast, Berlin, Brno, Brussels Capital Region, Budapeszt, Kopenhaga, Dortmund, Eidhoven, Florencja, Gdańsk, Gijon, Glasgow, Goeteborg, Greater Nancy Urban Community, Liverpool, Lyon, Madryt, Malmo, Monachium, Nantes, Oslo, Oulu, Poznań, Rzym, Rotterdam, Southampton, Turyn, Utrecht, Vantaa, Wenecja, Wiedeń.

Tabela nr 7: Pytania i struktura odpowiedzi w badaniach sieci Eurocities dotyczących ścieżek i metod wywierania wpływu oraz reprezentowania interesów miast na szczeblu wspólnotowym

Treść pytania <i>Czy twoje miasto jest / było zaangażowane w</i>	Liczba i treść udzielonych odpowiedzi twierdzących	Liczba odpowiedzi przeczących
przygotowywanie krajowego programu lizbońskiego?	<p>Tylko 9 miast wykazało zaangażowanie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 4 miasta bardzo intensywnie, z których 2 jako regiony (Berlin i Bruksela) oraz 2 miasta holenderskie (Rotterdam i Utrecht) jako członkowie grupy G4, ▪ pozostałe 5 miast przygotowywało swoje miejskie / regionalne strategie i starało się lobbować na szczeblu rządu krajowego. <p>Wyniki badań sugerują, iż Strategia Lizbońska jest postrzegana przede wszystkim jako sprawa rządu centralnego państw członkowskich, dopuszczalna jest ewentualna dyskusja na poziomie regionalnym, ale nie na szczeblu miast.</p>	23
ogólne dyskusje nad projektami regulacji dotyczących Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności, zasad wdrażania funduszy, w nadchodzącym okresie programowania 2007-2013?	<p>Większość z badanych miast (23) było zaangażowanych, z czego:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 miast bardzo intensywne – w grupie tych miast znalazły się: 3 miasta posiadające status regionu, 2 stolice oraz 2 miasta będące członkami bardzo aktywnych stowarzyszeń władz lokalnych na szczeblu krajowym, ▪ 16 miast w pewnym stopniu: <ul style="list-style-type: none"> – 4 poprzez związki samorządu lokalnego – 3 poprzez swoje regiony – 2 poprzez prezydentów miast – 2 jako stolice – 2 poprzez indywidualną inicjatywę oddolną – 2 poprzez grupy międzynarodowe – 1 nieformalnie poprzez eksperta 	9
rozmowy bilateralne pomiędzy rządem centralnym a Komisją Europejską dotyczące Strategicznych Wytucznych Wspólnoty?	<p>12 miast uczestniczyło w rozmowach, z czego:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 3 miasta o statusie regionalnym ▪ 4 miasta w państwach, gdzie duże miasta utworzyły silne grupy lobbujące (Holandia, Szwecja) ▪ 3 miasta w państwach, gdzie związki samorządów lokalnych odgrywają aktywną rolę (Czechy, Finlandia) ▪ 1 miasto jako stolica ▪ 1 miasto nieformalnie poprzez eksperta 	20

Treść pytania <i>Czy twoje miasto jest / było zaangażowane w</i>	Liczba i treść udzielonych odpowiedzi twierdzących	Liczba odpowiedzi przeczących
przygotowywanie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia?	<p>18 miast było zaangażowanych, z czego:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 7 miast bardzo intensywnie: <ul style="list-style-type: none"> – 3 miasta jako regiony – 2 miasta mające bardzo aktywne stowarzyszenia władz lokalnych na szczeblu krajowym – 2 miasta zostały zaproszone przez ministerstwo ▪ 11 miast w pewnym stopniu: <ul style="list-style-type: none"> – 1 miasto poprzez związek samorządów – 5 miast we współpracy z regionem – 5 poprzez indywidualną inicjatywę oddolną 	14
jakiegokolwiek inny rodzaj lobbingu na szczeblu krajowym i / lub międzynarodowym?	<p>Zdecydowana większość miast (25) podejmowała działania lobbingowe w rozmaitych formach:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ organizowanie współpracy miast na poziomie regionalnym i krajowym ▪ odgrywanie aktywnej roli w związkach samorządów lokalnych ▪ poprawa stosunków ze szczeblem regionalnym poprzez inicjowanie wspólnego lobbingu ▪ poprawa stosunków ze szczeblem ministerialnym poprzez formułowanie dokumentów odnoszących się do konkretnych kwestii ▪ organizowanie międzynarodowych konferencji z udziałem przedstawicieli UE ▪ posiadania aktywnej reprezentacji w Brukseli ▪ nawiązywanie kontaktów z MEPs i reprezentantami KR ▪ udział w Eurocities oraz innych sieciach miast (regionalnych), udział w seminariach, przygotowywanie wspólnych stanowisk w zakresie rozwiązań legislacyjnych na szczeblu UE. 	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet udostępnionych przez sieć Eurocities

Podmioty systemu instytucjonalnego UE stopniowo, ale z coraz większą intensywnością angażują władze miejskie jako interesariuszy procesu politycznego. Wymienić można kilka przyczyn takiego podejścia. Po pierwsze, podmiotami tymi kieruje potrzeba zdobycia wyspecjalizowanej wiedzy, którą posiadają samorzady. Po drugie, kieruje nimi potrzeba legitymizacji działań prawotwórczych oraz uzyskania politycznego poparcia w samorządach. Po trzecie, potrzeba skutecznego prawa i jego sprawnej implementacji wymaga udziału kompetentnych podmiotów krajowych na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego. Po czwarte, podejście to wynika z taktyki samej Komisji Europejskiej, jak i formalnych zobowiązań podmiotów systemu instytucjonalnego Wspólnoty do coraz szerszego respektowania interesów władz lokalnych, w tym miejskich i konstruktywnego angażowania ich reprezentantów. Trend ten został wzmocniony poprzez zapisy wyartykułowane w Białej Księdze na temat Zarządzania w Europie oraz w komunikacie „W kierunku silnej kultury konsultacji i dialogu”.

Władze miejskie można postrzegać nie tylko jako partnerów czy interesariuszy. Niezależnie bowiem jaką drogę obiorą - uczestnictwo w grupach roboczych Rady Unii Europejskiej, poprzez Komitet Regionów, nieformalne spotkania z Komisarzami i urzędnikami pracującymi w Komisji, wpływanie na narodowe preferencje poprzez kontakty z właściwymi ministrami, spotkania z przedstawicielami państwa członkowskiego pełniącego funkcję przewodniczącego RUE w celu wprowadzenia pewnych tematów do agendy politycznej, kolektywną reprezentację interesów – władze miejskie stają się rzeczywistymi i pełnoprawnymi aktorami procesu politycznego, poświęcającymi swoje zasoby finansowe, polityczne i organizacyjne w celu reprezentacji i obrony własnych interesów.

Argumenty przytoczone w tym rozdziale pozwalają na sformułowanie konkluzji, iż rola władz miejskich w systemie zarządzania na szczeblu Wspólnoty wychodzi daleko poza ramy tego, czego można by oczekiwać mając na uwadze niezdefiniowanie ich pozycji w traktatach europejskich. Jako aktorzy europejskiego systemu zarządzania WM biorą udział w tworzeniu agendy i formułowaniu polityki. Europeizacja pozwoliła im na uwolnienie się od hierarchicznych ograniczeń systemu narodowego, pozwalając na budowanie międzynarodowych koalicji i reprezentowanie swoich interesów w formie paradyplomacji. W związku z powyższym **zrealizowany został częściowo pierwszy cel rozprawy, polegający na weryfikacji nowego modelu europeizacji na szczeblu miast, gdyż udowodniono na podstawie konkretnych przykładów występowanie procesu europeizacji wertykalnej-oddolnej.** Co więcej, należy stwierdzić, iż **udowodniono również**

występowanie procesu europeizacji horyzontalnej, która dokonuje się za pośrednictwem organizacji kolektywnego działania zrzeszających samorządy miasta poprzez wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk. Podsumowując, **należy uznać za prawdziwą trzecią hipotezę, iż władze miejskie posiadając dostęp do areny politycznej na szczeblu wspólnotowym mogą wywierać wpływ (wspólnie z innymi podmiotami systemu instytucjonalnego UE) na zachodzący tam proces decyzyjny.** W powyższym stwierdzeniu istotne bardzo jest słowo „mogą”, obrazuje ono potencjalną możliwość/szansę, której wykorzystanie zależy w przeważającym stopniu od władz miejskich.

Rozdział V: Europejska współpraca samorządów miast

Cechą współczesnej gospodarki jest wzrost znaczenia poziomych struktur administracyjnych w ramach dobrowolnej współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Jedną z przesłanek podejmowania współpracy jest fakt, iż przestrzeń funkcjonalna wykracza często poza granice administracyjne. Rodzi to skłonność do nawiązywania współpracy w celu zwiększenia operatywności i efektywności działania (Furmankiewicz M., 2002). Zdaniem wielu badaczy i praktyków izolacja może prowadzić do zmniejszania ekonomicznej konkurencyjności miast, podczas gdy współpraca międzyterytorialna¹⁶⁴ może przynosić efekty wynikające z pracy grupowej, ujawniające się choćby poprzez synergię, korzyści skali, unikanie powielania tych samych wysiłków i błędów, osiągnięcie tzw. masy krytycznej w specjalistycznej działalności oraz transfer innowacji i dobrych praktyk, itd. (Furmankiewicz M., 2004). Rozwijane w ramach współpracy relacje wymiany mogą mieć duży wpływ na gospodarkę lokalną, a także przestrzenną, zarówno poprzez transfer wiedzy na temat metod zarządzania zasobami lokalnymi, jak i przez konkretne wspólne przedsięwzięcia. Pozwalają one samorządom lokalnym na bardziej operatywne i efektywne zaspokajanie potrzeb biofizycznych, psychofizycznych i techniczno-produkcyjnych osób zamieszkujących dany system terytorialny (Parysek J., 1996).

Kooperacja zagraniczna samorządów wpisuje się w fundament budowania europejskiej supranarodowej wspólnoty samorządowej i w programy europejskie. Mówi się wręcz o „szerokim froncie współpracy interkomunalnej w Europie” oraz o „Europie kooperacji regionów, miast i gmin”. Współpracę na poziomie lokalnym nazywa się często „małą integracją” lub „integracją w mikroskali” (Kaczmarek T., 2005). Jednakże współpraca zagraniczna miast i gmin ogranicza się jedynie do dziedzin pozostających w kompetencji samorządów, a więc jej zaawansowanie jest w poszczególnych częściach kontynentu pochodną stopnia decentralizacji administracji publicznej. Nawiązywanie współpracy jest jednym z ważniejszych elementów kreowania wizerunku miasta na arenie międzynarodowej, dlatego też działanie to często określane jest mianem „niskiej polityki”¹⁶⁵.

Zgodnie z definicją sformułowaną w rozdziale drugim poprzez współpracę międzyterytorialną dokonuje się proces europeizacji horyzontalnej na szczeblu miast,

¹⁶⁴ Jak podkreśla I. Pietrzyk (2000) „ze względów semantycznych i doktrynalnych, wykraczająca poza granice państwowe współpraca samorządów określana jest mianem współpracy zewnętrznej lub międzyterytorialnej (a nie międzynarodowej)”.

¹⁶⁵ Pojęcie „niskiej polityki” jest przeciwstawne dla tzw. „wysokiej polityki” rozumianej jako dyplomatyczno-strategiczna współpraca między państwami (Kaczmarek T., 2005, za: Hoffman S., 1965).

znajdujący wyraz w transferze polityki i praktyk miejskich. Europeizacja horyzontalna zachodzi nawet w sytuacji braku bezpośredniego zaangażowania instytucji wspólnotowych. Wymierne efekty współpracy międzyterytorialnej w dziedzinie zbliżania narodów, likwidowania barier i uprzedzeń społecznych oraz rozwoju gospodarczego, zostały jednak dostrzeżone przez UE, która w ostatnich latach wprowadziła szereg inicjatyw i narzędzi umożliwiających samorządom lokalnym szeroką wymianę informacji i najlepszych praktyk (np. Interreg, Phare CBC, Tacis CBC). Obecna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna stwarza wiele możliwości nawiązywania współpracy pomiędzy samorządami miejskimi. Co więcej, WM w całej Europie stają przed podobnymi wyzwaniem, co w efekcie generuje powstawanie narzędzi i strategii wspierających ich współpracę.

5.1 Podstawy prawne nawiązywania współpracy zagranicznej samorządów miast

Jednostki samorządu terytorialnego (JST), w tym miasta, nie są podmiotami prawa międzynarodowego i ich współpraca zagraniczna musi być podporządkowana prerogatywom państwa w dziedzinie polityki i stosunków zagranicznych. Zakres kompetencji w dziedzinie współpracy zagranicznej i uprawnienia dyplomatyczne miast i gmin są silnie zróżnicowane, w zależności od charakteru prawnoustrojowego państwa i stopnia decentralizacji administracji publicznej (Kaczmarek T., 2005).

Działania w dziedzinie współpracy międzyterytorialnej zyskują wsparcie ze strony organizacji międzynarodowych na polu regulacji prawnych. JST przysługuje szeroko zakreślone prawo współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz prawo tworzenia i działania w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych. Można je wywodzić z dwóch aktów prawa międzynarodowego (Woźniak M., 2005):

- Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi, ogłoszonej w Madrycie 21 maja 1980 r. Konwencja ta zobowiązuje członków Rady Europy do ułatwiania i wspierania współpracy transgranicznej wspólnot i władz terytorialnych¹⁶⁶. Cel ten powinien zostać osiągnięty

¹⁶⁶ W myśl Konwencji przez pojęcie „współpraca transgraniczna” rozumie się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń” (Żelazo A., 2004). Współpraca transgraniczna jest szczególnym przypadkiem współpracy międzyterytorialnej, której charakterystycznymi cechami są sąsiedzkość kontaktów oraz lokalny lub regionalny poziom współdziałania. Natomiast wyrażenie „wspólnoty i władze terytorialne” odnosi się do jednostek, urzędów i organów pełniących funkcje lokalne bądź regionalne oraz uważanych za takie przez prawo wewnętrzne każdego państwa (Kaczmarek T., 2005).

w szczególności „przez zawieranie porozumień w dziedzinie administracji” między władzami terytorialnymi obszarów przygranicznych,

- Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL) uchwalonej w 1985 r. przez Radę Europy. Karta gwarantuje samorządom terytorialnym prawo swobodnego wyboru partnerów zagranicznych i nieskrępowanego określania dziedzin współpracy, co odnosi się również do prawa przynależności gmin i innych struktur samorządowych do międzynarodowych zrzeszeń władz lokalnych¹⁶⁷.

Udział jednostek samorządu terytorialnego w międzynarodowych zrzeszeniach społeczności lokalnych należy uznawać za część szerszego prawa do zrzeszania się samorządów. Prawo to z kolei można wywodzić z przysługującej samorządom autonomii organizacyjnej. Przyjęcie takiego stanowiska sytuuje prawo do współpracy międzyterytorialnej w grupie fundamentalnych praw samorządu¹⁶⁸ (Sowiński R., 2002).

Deklaracje polityczne składane na forum europejskim wciąż podkreślają rolę samorządów w rozwoju współpracy międzynarodowej. Jedną z najbardziej inspirujących jest w tym względzie Deklaracja Szefów Państw i Rządów Europy z 18 listopada 1993 r., w której stwierdza się, iż „stworzenie Europy tolerancyjnej i zasobnej nie zależy jedynie od współpracy między państwami. Jest to także zależne od współpracy transgranicznej między społecznościami lokalnymi i regionalnymi, przy poszanowaniu konstytucji i integralności terytorialnej każdego z państw”. Deklaracja ta uznaje współpracę międzyterytorialną samorządów za „instrument wzmacniania zaufania między narodami” (Sowiński R., 2002).

5.2 Przesłanki podejmowania i czynniki wpływające na intensywność współpracy

Zasadniczą przesłanką nawiązywania współpracy zaraz po II wojnie światowej było zmniejszanie antagonizmów i zbliżanie narodów. Z czasem dostrzeżono, że współpraca może przynosić także korzyści gospodarcze, co więcej, można ją traktować jako czynnik wspierający integrację europejską. Wymienia się sześć szczegółowych przesłanek sprzyjających współpracy samorządów lokalnych (Furmankiewicz M., 2002):

1. formalnoprawne – wynikające m.in. z obowiązków kompetencyjnych,

¹⁶⁷ Wyrażone w EKSL *explicite* prawo do zawierania umów z partnerami za granicą i zrzeszania się w ponadnarodowych stowarzyszeniach musi być precyzowane przez ustawy krajowe, podporządkowujące warunki zagranicznej współpracy samorządów prawu narodowemu.

¹⁶⁸ Samorządy uzyskują wówczas niezbywalne autonomiczne prawa do organizowania (samoorganizowania) swojej działalności zarówno w obrębie własnego państwa, jak i na obszarach przekraczających granice państwowe (np. poprzez współpracę partnerską). W ten sposób prawo (i obowiązki) współdziałania krajowych samorządów towarzyszy równoległe prawo współpracy zagranicznej (Sowiński R., 2002).

2. ekonomiczno-finansowe – wynikające z rozłożenia na kilka podmiotów kosztów realizacji projektów,
3. prakseologiczne – gdy celem współdziałania jest racjonalizacja działań wynikająca z zasad organizacji pracy (w konsekwencji następuje wzrost efektywności działania),
4. ekologiczne – związane są z brakiem możliwości rozwiązania niektórych problemów ekologicznych w sposób autonomiczny, w izolacji od innych procesów społeczno-gospodarczych,
5. społeczno-kulturalne – dotyczące najczęściej nawiązywania kontaktów międzyludzkich,
6. polityczne – zwykle wiążą się ze współpracą gmin w organizacjach krajowych lub międzynarodowych w celu wspólnej reprezentacji interesów.

Wyróżnia się trzy duże grupy czynników wpływających na intensywność współpracy zagranicznej samorządów lokalnych (Swaniewicz P., 2005):

- czynniki popytowe – kontakty zagraniczne postrzegane są jako sposób mający ułatwić radzenie sobie z problemami wewnętrznymi gminy (poszukiwanie doświadczeń, najlepszych praktyk),
- czynniki podażowe – intensywność kontaktów zagranicznych jest postrzegana jako funkcja możliwości ich nawiązania (związana np. z dostępem do informacji albo z kosztami ich podtrzymania),
- czynniki ułatwiające – zależne od osobowości polityków lokalnych, stylu prowadzenia polityki oraz lokalnej kultury politycznej.

Dodatkowo zwraca się uwagę, iż zróżnicowanie intensywności kontaktów zagranicznych wynika z powiązań funkcjonalnych, modernizacji gospodarki oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego (Swaniewicz P., 2005).

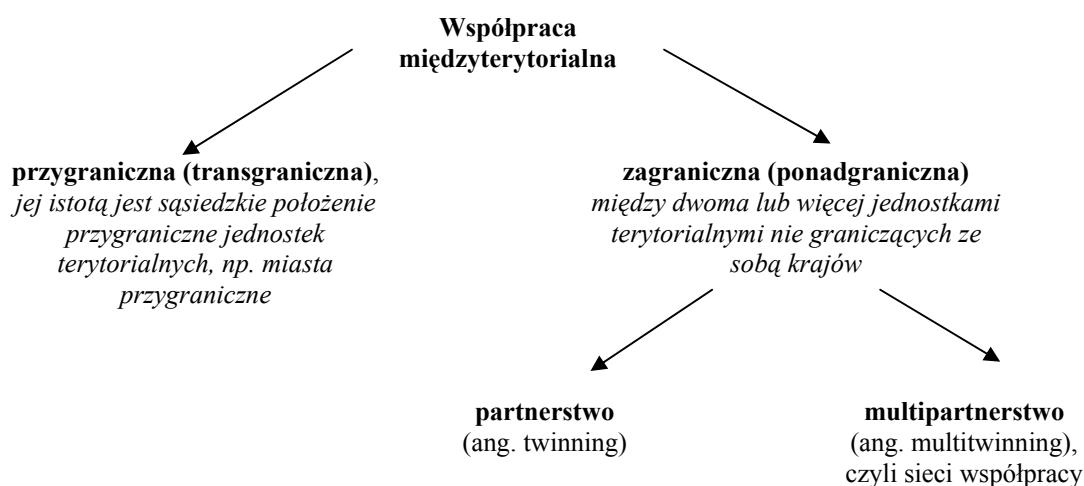
5.3 Formy współpracy

Klasyfikację form współpracy międzyterytorialnej JST można przedstawić opierając się na różnych kryteriach, z których podstawowe to kryterium (Kaczmarek T., 2005):

- terytorialne – ze względu na geograficzny zasięg współpracy (schemat nr 17),
- prawno-administracyjne – z uwagi na formę prawną współpracy, zakres kompetencji i sposób ich wykonywania (np. dwustronne lub wielostronne porozumienia o współpracy, wspólny związek komunalny, wspólne organy wykonawcze),
- funkcjonalne – według dziedziny i zagadnień, jakie współpraca obejmuje (np. kultura, edukacja, sport, planowanie przestrzenne, infrastruktura, sprawy społeczne, promocja, ochrona środowiska).

Zakres problemowy współpracy międzyterytorialnej jest ściśle powiązany z jej formami: rozproszonymi (związki i sieci partnerskie) oraz zwartymi przestrzennie (jednostki przygraniczne). Rozproszone struktury generują niematerialne efekty współpracy m.in. w postaci wymiany wiedzy i doświadczeń, wymiany kulturalnej, promocji turystycznej i gospodarczej, natomiast współpraca miast i gmin graniczących ze sobą generuje dodatkowo efekty materialne znajdujące wyraz m.in. w rozbudowie wspólnej infrastruktury, wspólnym gospodarowaniu zasobami naturalnymi lub spójnym planowaniu przestrzennym (Furmankiewicz M., 2002).

Schemat nr 17: Formy współpracy międzyterytorialnej JST ze względu na kryterium zasięgu geograficznego



Źródło: opracowanie własne

Współcześnie w Europie istnieje około 50 par miast przygranicznych. Ich szczególnym przypadkiem jest tzw. euromiasto, które charakteryzuje się daleko posuniętą kooperacją i integracją, mającą w dalszej perspektywie doprowadzić do powstania jednego organizmu miejskiego. Idea euromiasta jest najbliższa realizacji na pograniczu niemiecko-holenderskim w przypadku miast Herzogenrath i Kerkrade¹⁶⁹.

Bardzo popularną formą współpracy zagranicznej samorządów miast jest współpraca partnerska (inaczej bliźniacza lub siostrzana)¹⁷⁰. W związkach typu partnerskiego chodzi nie

¹⁶⁹ W 2005 r. utworzono tam wspólne gremium o charakterze koordynacyjno-doradczym, w skład którego weszli przedstawiciele władz obu miast oraz wypracowano wspólny plan rozwoju przestrzenno-ekonomicznego (Kaczmarek T., 2005).

¹⁷⁰ Pierwsze związki partnerskie w duchu integracji europejskiej tworzone były między miastami Francji i Niemiec. Jednak z historycznego punktu widzenia pierwszeństwa należy przyznać współpracy komunalnej między miastami i gminami północnej Francji oraz południowej Anglii, które datują się na okres między I a II wojną światową (Kaczmarek T., 2005).

tylko o współpracę władz komunalnych „ponad granicami”, ale także o wzajemne poznawanie się społeczności z różnych stref językowych, geograficznych i kulturowych. Dlatego w umowach o partnerstwie często podkreślane jest paneuropejskie przesłanie współpracy (Karczmarek T., 2005). Współcześnie związki bliźniacze miast i gmin pokrywają Europę gęstą siecią współpracy, niezależnie od granic administracyjnych państw i barier politycznych. Forma, intensywność i charakter współpracy są jednak bardzo zróżnicowane. Pod względem ilości podpisanych umów niekwestionowanymi liderami są Niemcy i Francja¹⁷¹, natomiast najbardziej otwarte na współpracę zagraniczną są gminy i miasta skandynawskie. W Szwecji, Danii i Finlandii około 90% wszystkich jednostek samorządowych podpisało umowy z gminami innych krajów. Odsetek ten jest również wysoki w krajach Beneluksu, jednakże w państwach takich jak Hiszpania, Francja, Włochy i Czechy liczba gmin współpracujących z zagranicą nie przekracza 10% (Karczmarek T., 2005).

W ciągu ostatnich dekad coraz większego znaczenia nabiera partnerstwo multilateralne, które może przybierać dwie formy: 1. wielostronne związki partnerskie, zawierane głównie z uwagi na realizowane wspólne projekty nakierowane na wymianę doświadczeń i wdrażanie innowacji, dofinansowane ze środków UE lub innych organizacji międzynarodowych, oraz 2. ponadnarodowe zrzeszenia o regionalnym¹⁷² lub kontynentalnym¹⁷³ zasięgu, tworzenie których opiera się na wspólnocie interesu i idei.

5.4 Efekty współpracy

Pomimo wciąż istniejących barier współpracy międzyterytorialnej miast, efekty jej prowadzenia są nie do przecenienia. Do najważniejszych z nich zaliczamy (Karczmarek T., 2005):

Tworzenie związków bliźniaczych miast ma różne źródła, dlatego też możemy mówić o następujących typach partnerstw w Europie: 1. historyczne – miasta łączą wspólne wydarzenia lub postacie historyczne; 2. nazewnicze – podobnie brzmiące nazwy miast; 3. funkcjonalne – podobne funkcje gospodarcze miast; 4. akademickie – oparte o współpracę ośrodków akademickich; 5. tematyczne/projektowe – związane przy okazji realizacji wspólnego projektu; 6. sportowe; 7. dla pokoju – związane z niesieniem pomocy humanitarnej oraz przełamywaniem animozji między mieszkańcami; 8. dla solidarności; 9. inne (Karczmarek T., 2005).

¹⁷¹ W 2003 r. Polska znajdowała się na czwartym miejscu pod względem liczby zawartych umów partnerskich (1889 umów) z samorządami lokalnymi krajów europejskich (Karczmarek T., 2005).

¹⁷² Sieci regionalne skupiają partnerów z określonej części Europy, np. Unia Miast Bałtyckich (zrzesza 101 miast położonych w obrębie basenu Morza Bałtyckiego), Związek Miast Hanzeatyckich (zrzesza 208 miast pełniących funkcje handlowe).

¹⁷³ Sieci paneuropejskie zrzeszają miasta z różnych części kontynentu. Tworzone są m.in. na podstawie kryterium wielkości (np. Eurotowns – sieć miast o liczbie mieszkańców od 50 do 250 tys., Eurocities – sieć miast powyżej 250 tys. mieszkańców, Europejskie Stowarzyszenia Miast Metropolitalnych – sieć miast powyżej 500 tys. mieszkańców).

- przekształcenie granicy państwowej z elementu dzielącego w miejsce spotkań i kooperacji sąsiadów (w przypadku współpracy transgranicznej)
- przewyciężenie wzajemnych animozji i uprzedzeń mieszkańców strefy nadgranicznej, wynikających z dziedzictwa historycznego,
- rozwój demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym w wymiarze ponarodowym,
- likwidacja syndromu peryferyjnego położenia i izolacji w odniesieniu do krajowych systemów osadniczych i komunikacyjnych,
- efekt synergii, wzrost gospodarczy i podniesienie poziomu życia,
- szybsze zbliżanie i integrowanie się z UE.

Współpraca ze społecznościami lokalnymi innych państw oraz działanie w międzynarodowych zrzeszeniach coraz częściej traktowane jest nie tylko jako prawo, ale i obowiązek JST. Korzyści z takiej współpracy należy rozpatrywać nie tylko w kontekście wymiany technicznej, ekonomicznej czy społecznej, ale także w idei rozpowszechniania i utrwalania wspólnych wartości samorządowych (Sowiński R., 2002). Sami samorządowcy podkreślają kluczową rolę przepływu wiedzy i informacji pomiędzy różnymi jednostkami lokalnymi, możliwość porównania własnej sytuacji na arenie międzynarodowej, a także wdrażanie innowacji w zakresie zarządzania lokalnego. Współpraca samorządów przynosi wiele korzyści, potwierdzeniem tego faktu jest stale rosnąca liczba sieci, które są użytecznym narzędziem zacieśniania współpracy. Jak wykazano wcześniej istnieje wiele powodów, dla których samorzady miejskie decydują się utworzyć lub przyłączyć do sieci. Członkostwo w organizacjach sieciowych oraz współpraca partnerska w coraz większym stopniu pozwalają przełamywać bariery administracyjne, a wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk ma strategiczne znaczenie dla tworzenia polityki i samorządności miejskiej¹⁷⁴.

Tworzenie międzynarodowych sieci współpracy samorządów miast jest uznawane za proces samoorganizacji jednostek, które osiągają coraz większą niezależność w stosunku do władz państwowych oraz dużą rolę w polityce i gospodarce (Furmankiewicz M., 2004). Choć należy pamiętać, iż organizacje międzynarodowe miast nie są zjawiskiem nowym. Już w starożytności greckie polis w okresach kryzysu zawierały doraźne sojusze dla zwiększenia ekspansji handlowej lub wspólnej obrony przed najeźdźcami (np. Związek Peloponeski,

¹⁷⁴ Konkretnie przykłady europeizacji horyzontalnej zostały zawarte w rozdziale szóstym, prezentującym studium przypadku europeizacji Poznania.

Ateński Związek Miast), a w czasach średniowiecza w Europie istniały hanzy, z których największa Hanza niemiecka, w okresie swej świetności w XV w. łączyła blisko 200 miast.

Współpraca zagraniczna miast napotyka często na wiele barier, z których najtrudniejszą do pokonania jest brak wystarczających środków finansowych. Jednakże dostępność różnorodnych środków pomocowych, w tym programów i inicjatyw wspólnotowych pozwala na nawiązywanie współpracy nawet samorządom miejskim o mniej zasobnych budżetach. Efekty wynikające ze współpracy zagranicznej są trudne do zmierzenia i mogą być dyskusyjne. Łatwiej jest je ocenić, gdy przybierają postać konkretnych projektów związanych z wdrażaniem innowacji i dobrych praktyk w zarządzaniu gospodarką miejską. Współpraca może stać się czynnikiem niwelowania różnic społeczno-gospodarczych, jeżeli dana organizacja międzynarodowa skupia podmioty o różnym poziomie rozwoju. Proces europeizacji horyzontalnej postrzegać więc możemy w szerszym kontekście współpracy międzynarodowej, gdyż jak wcześniej sygnalizowano jest on trudny do wyodrębnienia w charakteryzującej się wielością powiązań rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Niemniej jednak uznać należy, iż **rozważania tego rozdziału udowodniły zachodzenie procesu europeizacji horyzontalnej, tym samym zakończono weryfikację nowego modelu europeizacji na szczeblu miast i ostatecznie zrealizowano cel pierwszy rozprawy.**

Rozdział VI: Poziom i zróżnicowanie poziomu europeizacji władz miejskich w Polsce

Problematyka europeizacji władz miast polskich jest szczególnie istotna teraz, gdy nasz kraj znajduje się na początku nowego okresu finansowania polityki strukturalnej UE, a także w kontekście doświadczeń wynikających z pięcioletniego już członkostwa w strukturach Wspólnoty. Miasta powinny być świadome korzyści będących wynikiem funkcjonowania w strukturach WE, a jednocześnie muszą dysponować narzędziami, umożliwiającymi wykorzystanie sprzyjających okoliczności pojawiających się w ich otoczeniu. UE stwarza władzom miejskim możliwość aktywnego włączenia się w proces integracji europejskiej, wpływania na kształt rozwiązań legislacyjnych, uzyskania dodatkowych środków finansowych, transfer wiedzy i informacji, itp. To jednak, w jakim stopniu władze miejskie skorzystają z tych szans, zależy w bardzo dużej mierze od nich samych, od ich aktywności na szczeblu krajowym i wspólnotowym oraz od dopasowania struktur administracyjnych samorządów miejskich, a także sposobu działania i myślenia, do nowych uwarunkowań.

Dogłębna analiza zmian jakie zaszły na szczeblu miast polskich w wyniku procesu integracji ze strukturami UE wykracza poza ramy tego opracowania, gdyż wcześniejsze rozważania teoretyczne wskazały na ogromną wieloaspektowość tego zagadnienia. Główny cel tego rozdziału (zgodnie z celem poznawczym pracy) jest ograniczony do zbadania aktualnego poziomu europeizacji WM w Polsce oraz jego zróżnicowania, a także zweryfikowania słuszności hipotezy 4 mówiącej o zależności pomiędzy wybranymi cechami strukturalnymi miasta a poziomem europeizacji WM. Badania opisowe zostały uzupełnione o szczegółowe studium przypadku europeizacji Poznania, miasta, w którym bardzo widoczne są zmiany związane z wieloletnią historią kontaktów/współpracy WM z systemem instytucjonalnym Wspólnoty.

6.1 Metodologia i przebieg badań

6.1.1 Cele badawcze, zakres przedmiotowy, przestrzenny, czasowy i podmiotowy badania

Uznano, iż badania przeprowadzone na potrzeby niniejszej pracy, zgodnie z metodologią badań naukowych, powinny służyć osiągnięciu dwóch podstawowych celów badawczych:

1. **opisu** – czyli dokładnego sprawozdania i pomiaru cech zjawiska europeizacji WM w Polsce;
2. **wyjaśnienia** – czyli odkrywania i opisywania związków między różnymi aspektami zjawiska europeizacji WM w Polsce. Realizacja tego celu badań polegała na znalezieniu odpowiedzi na pytanie: **w jakim stopniu UE wywiera wpływ na władze miejskie w Polsce**, a następnie rozważenie dwóch zagadnień:
 - a) Czy istnieje zróżnicowanie w poziomie zeuropeizowania władz miejskich w Polsce?
 - b) Czy zróżnicowanie to można powiązać z różnicami wynikającymi z określonych cech strukturalnych miasta?

Badanie dotyczyło następujących zagadnień rozważanych w kontekście procesu integracji europejskiej:

- polityka rozwojowa miast zdefiniowana w dokumentach strategicznych,
- struktura organizacyjna urzędów miast,
- zakres i sposób realizacji inwestycji miejskich dofinansowywanych ze środków pomocowych UE,
- współpraca miast z organizacjami krajowymi i europejskimi,
- wykorzystanie lobbingu europejskiego w działalności urzędów miast.

Badanie miało zasięg ogólnopolski i wyczerpujący, tzn. iż objęte nim zostały wszystkie miasta w Polsce (gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu). Populację badaną tworzyło: 66 urzędów miast na prawach powiatu oraz 240 urzędów gmin miejskich, co stanowiło łącznie 306 jednostek podlegających analizie¹⁷⁵. Lista miast objętych badaniem znajduje się w Aneksie (Aneks, pkt 2 tabela nr 4).

Biorąc pod uwagę wymiar czasowy badanie miało charakter przekrojowy, składało się z obserwacji prowadzonych w jednym momencie czasu (maj-lipiec 2008 r.), jednakże

¹⁷⁵ Za jednostkę analizy w badaniach społecznych uznaje się podmioty, które są badane w celu stworzenia ich syntetycznego opisu oraz wyjaśnienia różnic między nimi. Jednostkami analizy mogą być: indywidualni ludzie, grupy społeczne, formalne organizacje, a także wytwory społeczne (Babbie E., 2007).

w niektórych przypadkach udało się wyciągnąć wnioski dotyczące zmian zachodzących w czasie (badania dynamiczne)¹⁷⁶. W badaniu poruszano kwestie dotyczące przeszłości oraz przyszłości – przyjęto dwuletni horyzont planowania.

Respondentami były osoby kierujące wydziałami / referatami odpowiadającymi za ogólnie pojęte kwestie europejskie (korzystanie z funduszy pomocowych, współpraca międzynarodowa, itp.) oraz osoby odpowiedzialne za planowanie rozwoju miasta. List przewodni oraz ankieta zostały przesłane do:

- prezydentów i burmistrzów miast,
- dyrektorów/kierowników wydziałów/referatów ds. europejskich,

według bazy danych przygotowanej specjalnie na potrzeby tego badania w oparciu o analizę stron internetowych urzędów miast.

6.1.2 Metoda gromadzenia danych i instrument badawczy

Badanie zostało zrealizowane metodą ankiety internetowej. Respondenci drogą poczty elektronicznej otrzymali: list przewodni (personalizowany w oparciu o przygotowaną bazę danych) oraz kwestionariusz ankietowy. W treści listu wyjaśniono cel badania, a następnie poproszono respondentów o wypełnienie i odesłanie kwestionariusza. Do listu elektronicznego dołączano plik w formacie MS Word zawierający ankietę. Wzór ankiety został zamieszczony w Aneksie (Aneks pkt 3). Projekt badania oparto na metodzie całościowej Dillmana¹⁷⁷, w związku z tym wykorzystano monit e-mailowy, a następnie monit telefoniczny.

Instrumentem badawczym była ankieta złożona z dwóch części, w obrębie których wyróżniono cztery zasadnicze bloki tematyczne:

- **Cześć I: Europeizacja odgórna**
 - Blok A – Wpływ UE na politykę rozwojową miasta,
 - Blok B - Wpływ UE na strukturę organizacyjną urzędu,
 - Blok C - Wpływ UE na zakres i sposób realizacji inwestycji miejskich,

¹⁷⁶ Przekrojowe badania wyjaśniające mają pewną naturalną słabość. Mimo, że wnioski z tych badań bazują na informacjach przeprowadzonych tylko w jednym czasie, zazwyczaj ich celem jest wyjaśnienie procesów przyczynowych, zachodzących w czasie. W przeciwieństwie do badań przekrojowych badania dynamiczne są tak zaplanowane, aby umożliwić obserwację tego samego zjawiska przez dłuższy czas. Generalnie badania dynamiczne mają oczywistą przewagę nad przekrojowymi, aczkolwiek przewaga ta osiągnięta jest bardzo dużymi nakładami czasowymi i finansowymi (Babbie E., 2007).

¹⁷⁷ Don Dillman dokonał znakomitego przeglądu różnych technik stosowanych przez badaczy w celu zwiększenia zwrotności ankiet pocztowych, zarazem oceniając skuteczność każdej z nich. Co więcej, Dillman podkreśla konieczność zwracania uwagi na raczej na wszystkie aspekty badań niż jeden czy dwa specjalne triki – podejście takie określa on jako „metodę całościowego projektowania” (Babbie E., 2007).

▪ **Część II: Europeizacja oddolna i horyzontalna**

- Blok D – Aktywność miasta na arenie krajowej i wspólnotowej,
oraz Blok E – Metryczka miasta.

Ankieta w postaci formularza elektronicznego składała się z 44 pytań, w większości zamkniętych.

W ankiecie celowo nie zostały poruszone kwestie związane z wdrażaniem prawa wspólnotowego na szczeblu miast z uwagi na fakt, iż działanie to ma charakter obligatoryjny, niezależny ani od preferencji władz lokalnych, ani też od cech strukturalnych miasta.

6.1.3 Przebieg procesu badawczego

Proces badawczy podzielono na cztery etapy, zgodnie z metodologią przeprowadzania badań społecznych:

1. Etap I – opracowanie koncepcji badania (październik 2007 – kwiecień 2008)

Zdefiniowano cele badawcze, wybrano metodę badawczą, dokonano operacjonalizacji, doboru próby oraz przygotowano bazę danych adresowych wszystkich urzędów miast na prawach powiatu oraz gmin miejskich. Ankieta została zweryfikowana podczas badania pilotażowego w Urzędzie Miasta Poznania, Łodzi, Kielc i Warszawy.

2. Etap II – wykonanie badania (maj – lipiec 2008)

W maju 2008 r. rozesłano ankiety za pośrednictwem Internetu do 306 gmin miejskich i miast na prawach powiatu w Polsce. W pierwszym etapie (do 30 czerwca) uzyskano zwrot 32 ankiet. Przeprowadzenie monitów zwiększyło liczbę miast, które wzięły udział w badaniu do 72, ostatnią ankietę otrzymano 18 lipca 2008.

Ogólny poziom zwrotu ankiet wyniósł 23,53%. W przypadku miast na prawach powiatu poziom zwrotu wyniósł 57,58%, natomiast w gminach miejskich 14,17% (tabela nr 8). Badania można uznać za całkowicie reprezentatywne dla miast powyżej 50 tys. mieszkańców z uwagi na wysoki poziom zwrotu kwestionariuszy (tabela nr 9). Małą liczbę ankiet uzyskanych z miast poniżej 20 tys. mieszkańców (jedynie 4 ankiety) wiązać należy z prawdopodobnie niewielkim stopniem świadomości europejskiej tej grupy samorządów miejskich.

Tabela nr 8: Liczba przebadanych miast wg statusu miasta

Status miasta	Liczba przebadanych miast	Liczba miast w danej grupie ogółem	Udział % przebadanych miast
Gmina miejska	34	240	14,17
Miasto na prawach powiatu	38	66	57,58
Łącznie	72	306	23,53

Źródło: opracowanie własne

Tabela nr 9: Liczba przebadanych miast wg wielkości (liczby mieszkańców)

Wielkość miast (liczba mieszkańców)	Liczba przebadanych miast	Liczba miast w danej klasie ogółem	Udział % przebadanych miast
poniżej 5.000	0	21	0,00
od 5.000 do 10.000	1	30	3,33
od 10.000 do 20.000	3	70	4,29
od 20.000 do 50.000	19	94	20,21
od 50.000 do 100.000	25	52	48,08
od 100.000 do 200.000	11	22	50,00
powyżej 200.000	13	17	76,47
Łącznie	72	306	23,53

Źródło: opracowanie własne

Miasta, które zwróciły ankietę można podzielić na sześć typów, wynikających z kombinacji trzech cech strukturalnych miasta¹⁷⁸:

- wielkości miasta (małe i średnie – poniżej 100 tys. mieszkańców lub duże – powyżej 100 tys. mieszkańców),
- statusu miasta (gmina miejska lub miasto na prawach powiatu),
- zamożności miasta (miasta niezamożne, tzn. takie, w których wydatki budżetu miasta w 2006 r. per capita wynosiły poniżej 2.537 zł brutto lub miasta zamożne – tzn. takie, w którym poziom wydatków jest wyższy od ww. kwoty)¹⁷⁹.

Największą grupę (44% próby) stanowią małe i średnie, niezamożne gminy miejskie – typ 2, oraz duże, zamożne miasta na prawach powiatu - typ 5 (tabela nr 10).

¹⁷⁸ Podział ze względu na kombinację ww. cech strukturalnych miasta związany jest z realizacją Hipotezy 4: Stopień europeizacji WM w Polsce zależy od trzech cech strukturalnych miasta: (1) wielkości miasta, (2) statusu miasta, (3) zamożności miasta.

Kombinacja ww. cech umożliwia wyodrębnienie 8 typów miast, aczkolwiek dwa z nich (duża, zamożna gmina miejska oraz duża, niezamożna gmina miejska) nie występują. Stąd w dalszej części pracy analiza ogranicza się jedynie do sześciu typów miast.

¹⁷⁹ Kwota 2.537 zł brutto jest średnim poziomem wydatków budżetu *per capita* obliczonym dla próby miast podlegających analizie.

Tabela nr 10: Liczba przebadanych miast wg wielkości, statusu oraz zamożności

Typ miasta (skrót)	Wielkość miasta	Status miasta	Zamożność miasta	Liczba przebadanych miast
Typ 1 (MSGM-Z)	małe i średnie	gmina miejska	zamożne	2
Typ 2 (MSGM-NZ)	małe i średnie	gmina miejska	niezamożne	32
Typ 3 (MSMP-Z)	małe i średnie	miasto na prawach powiatu	zamożne	11
Typ 4 (MSMP-NZ)	małe i średnie	miasto na prawach powiatu	niezamożne	3
Typ 5 (DMP-Z)	duże	miasto na prawach powiatu	zamożne	20
Typ 6 (DMP-NZ)	duże	miasto na prawach powiatu	niezamożne	4

Źródło: opracowanie własne

W ujęciu geograficznym najwięcej ankiet uzyskano z województwa śląskiego – 16 oraz dolnośląskiego – 9, najmniej z województwa opolskiego – jedną. Z punktu widzenia wartości względnych najwyższą zwrotność uzyskano dla województwa: świętokrzyskiego, opolskiego i śląskiego, najniższą zaś dla województwa: małopolskiego, mazowieckiego i podlaskiego (mapa nr 1). Wykaz urzędów miast, które odpowiedziały na ankietę znajduje się w Aneksie (Aneks pkt 4, tabela nr 5).

3. Etap III – Przetwarzanie danych i analiza statystyczna (sierpień 2008)

Wszystkie dane zostały wprowadzone do arkusza kalkulacyjnego MS Excel, następnie dokonano ich filtracji. Przetworzone dane zostały poddane analizie statystycznej, która miała formę analizy struktury oraz analizy współzależności.

4. Etap IV – Przygotowanie raportu z badań (wrzesień 2008)

Dokonano interpretacji wyników, uzyskanych w efekcie analizy statystycznej, podporządkowanej uprzednio zdefiniowanym celom badania.

Mapa nr 1: Liczba przebadanych miast wg województw



Sposób oznaczenia (na przykładzie województwa wielkopolskiego)

Gminy Miejskie (GM): 2 / 15 = 13,33%	2 – liczba GM, które odpowiedziały na ankietę 15 – liczba GM ogółem w województwie 13,33% - udział GM, które odpowiedziały na ankietę w liczbie GM ogółem w województwie
Miasta na prawach powiatu (MP): 3 / 4 = 75,00%	3 - liczba MP, które odpowiedziały na ankietę 4 - liczba MP ogółem w województwie 75,00% - udział MP, które odpowiedziały na ankietę w liczbie MP ogółem w województwie

6.2 Charakterystyka procesu europeizacji WM w Polsce (badania opisowe)

Opis, czyli dokładne sprawozdanie i pomiar cech zjawiska europeizacji WM w Polsce, został określony jako jeden z celów badawczych przedmiotowego badania. Struktura tej części rozdziału została przygotowana w oparciu o wcześniejsze rozważania teoretyczne. Raport zawierający zestawienie tabelaryczne odpowiedzi udzielonych na pytania zadane w ankiecie umieszczony został w Aneksie (Aneks pkt 5).

6.2.1 Europeizacja odgórna władz miejskich

W oparciu o dostępną literaturę przedmiotu w rozdziale II pracy sformułowano definicję europeizacji odgórnej władz miejskich następującej treści: *wpływ, jaki instytucje szczebla wspólnotowego (rozumiane szeroko jako zbiór podmiotów, norm, zasad, zwyczajów) wywierają na politykę, strukturę oraz sposób zarządzania władz miejskich*. W związku z powyższym badania dotyczące europeizacji odgórnej władz miejskich w Polsce skupiły się na zmianach, jakie zaszły w samorządach miejskich, głównie w obszarze polityki rozwojowej miast, struktury organizacyjnej urzędów miast oraz zakresu i sposobu realizacji inwestycji miejskich.

6.2.1.1 Wpływ UE na politykę rozwojową miasta

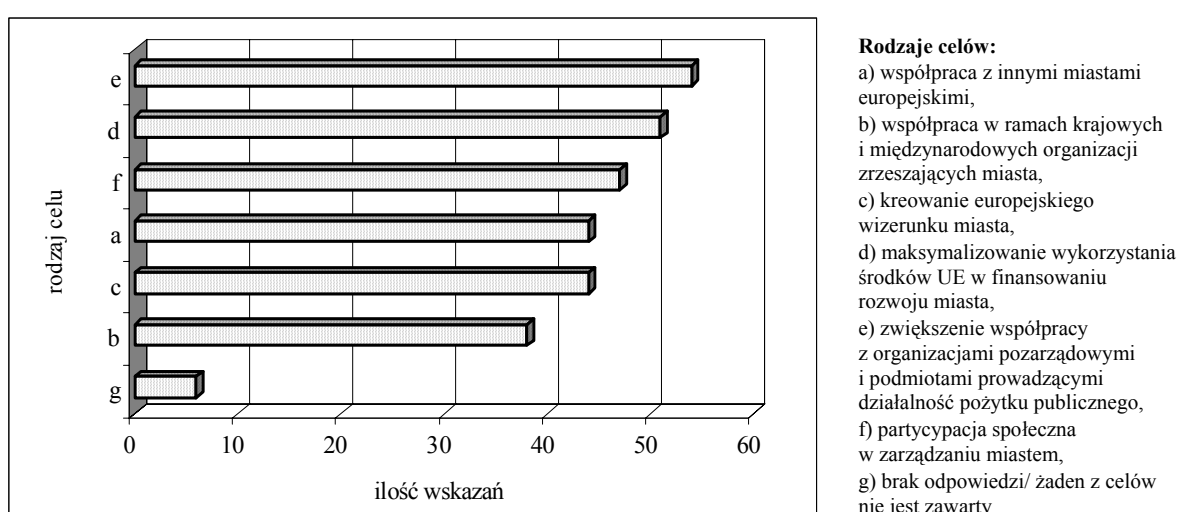
Zmiany w strategii miast oraz lokalnych politykach branżowych są jednym z wyraźnych przejawów europeizacji odgórnej władz miejskich. Bardzo często problematyka europejska, czy też wyzwania tworzone przez proces integracji europejskiej, znajdują bezpośredni wyraz w dokumentach strategicznych. Aż trzy na każde cztery przebadane urzędy miast (UM) deklarują, iż w misji zawartej w dokumentach strategicznych miasta (strategii rozwoju miasta / planie rozwoju miasta) występują nawiązania do procesu integracji europejskiej (pytanie nr 2 w ankiecie)¹⁸⁰. Co ciekawe tylko lub aż 55% miast typu 5 (DMP-Z) odpowiedziało twierdząco na to pytanie, podobnie (53%) kształtuje się struktura odpowiedzi dla miast typu 2 (MSGM-NZ). 93% UM uznało ww. dokumenty strategiczne za zgodne z założeniami Polityki Spójności UE (pytanie nr 3), negatywna odpowiedź (lub jej brak) w 80% dotyczyła miast typu 2 (MSGM-NZ).

Wśród celów odzwierciedlających proces europeizacji polityki rozwojowej miasta najczęściej wskazywano zwiększenie współpracy z organizacjami pozarządowymi

¹⁸⁰ W nawiasach podano numer pytania, wg numeracji ciągłej ankiety, do którego odnosi się przedmiotowa interpretacja danych (por. przypis 1 str. 11 Aneksu).

i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego oraz maksymalizowanie wykorzystania środków UE w finansowaniu rozwoju miasta (pytanie nr 4; wykres nr 1). O ile ten pierwszy cel można interpretować jako odzwierciedlenie trendu nie tylko wspólnotowego, ale również ogólnoswiatowego (przechodzenie od samorządu lokalnego w kierunku samorządności lokalnej), o tyle drugi cel wyraźnie wskazuje na europeizację odgórną polityki miasta w tym najbardziej wczesnym stadium. Wszystkie sześć celów zostało zawartych w ponad 26% (19 wskazań) strategii przebadanych miast, 42% stanowią miasta typu 5 (DMP-Z), ale jednocześnie aż w 32% są to miasta typu 2 (MSGM-NZ).

Wykres nr 1: Cele zawarte w strategii rozwoju miasta ¹⁸¹ (pytanie nr 4)



Źródło: opracowanie własne

Wniosek o finansowej orientacji miast potwierdza fakt, iż aż 67 miast (co stanowi 93% próby) dokonało zmian w swoich priorytetach inwestycyjnych w związku z pojawieniem się środków pomocowych UE (pytanie nr 5). Jak można się było spodziewać priorytet realizacyjny uzyskały te przedsięwzięcia zdefiniowane w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym, które mają szanse na otrzymanie dodatkowego wsparcia finansowego. Jedynie 4 miasta deklarują niezależność swojej polityki inwestycyjnej od unijnych źródeł finansowania, trzy z nich to miasta typu 5 (DMP-Z). Wskazywać to może na dobrze zaplanowaną, długoterminową politykę inwestycyjną tych samorządów, niewrażliwą na tak ostatnio popularne wśród większości władz miejskich działania *ad hoc*, podejmowane w dużym stopniu po wpływie pojawiających się nowych źródeł finansowania.

¹⁸¹ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi (wskazać więcej niż jeden cel).

Z udzielonych odpowiedzi wyłania się obraz WM świadomych nowej sytuacji geopolitycznej miast, a tym samym szans pojawiających się w otoczeniu. Orientacja finansowa WM świadcząca, jak wspomniano, o bardzo wczesnym stadium europeizacji, nazywanym przez Johna P. (1994) „minimalnym zaangażowaniem”, nie jest niczym negatywnym. Jest ona wyrazem stopniowej realizacji europejskiej Polityki Spójności.

6.2.1.2 Wpływ UE na strukturę organizacyjną urzędu

Zmiany o charakterze organizacyjnym takie jak, utworzenie odrębnego referatu ds. europejskich, szkolenia pracowników, stworzenie specjalnych systemów informacyjnych należą do ważnych wskaźników europeizacji (głównie odgórną). W tym zakresie urzędy miast przeprowadziły szereg działań, które obrazują skalę wpływu UE na sposób ich organizacji.

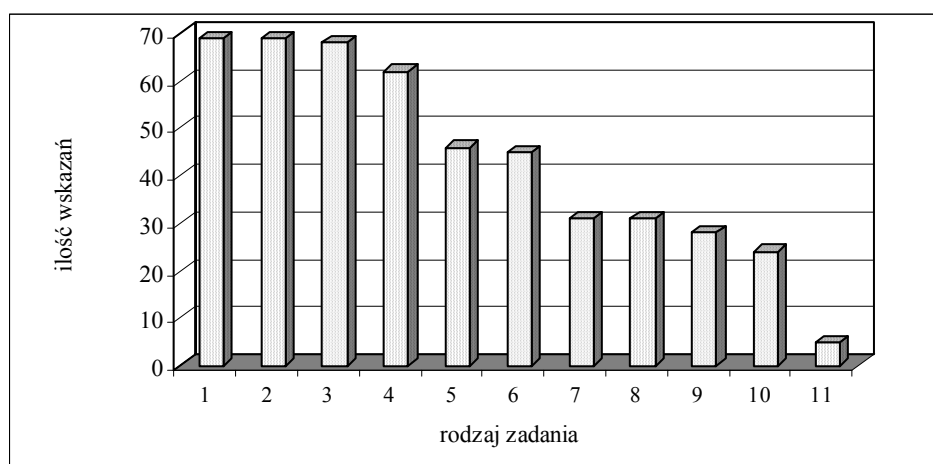
W 56 przebadanych UM (prawie 80% próby) już przed 2004 r. istniała w strukturze urzędu komórka / stanowisko zajmujące się sprawami europejskimi (pytanie nr 6). Należy podkreślić, iż komórkę taką posiadały wszystkie miasta typu 5 (DMP-Z), ponad 80% miast typu 3 (MSMP-Z) i prawie 63% miast typu 2 (MSGM-NZ). Komórka ds. europejskich odpowiedzialna była głównie za (pytanie nr 7): pozyskiwanie funduszy przedakcesyjnych (prawie 95% przypadków), współpracę z miastami z państw członkowskich UE lub stowarzyszonych (75% przypadków), udział w programach europejskich (57%). Współpracę w ramach międzynarodowych sieci miast wskazało prawie 27% miast, głównie typu 5 (DMP-Z).

W 47 urzędach miast (ponad 57% próby) po 2004 r. powołana została nowa komórka / stanowisko ds. europejskich, jednocześnie w 31 przypadkach (ponad 52% próby) kontynuowano działanie wcześniej utworzonej komórki¹⁸² (pytanie nr 8). Tylko w jednym urzędzie miasta typu 2 (MSGM-NZ) nie dokonano i nie planuje się żadnych zmian organizacyjnych w strukturze i obowiązkach stanowisk pracy w związku z procesem integracji europejskiej. Najwięcej komórek ds. europejskich powstało w roku 2004 (prawie 28%) i 2003 (23,5%). Średnie zatrudnienie w ww. komórkach wynosi 6,5 etatu, przy czym największy poziom zatrudnienia wynosi 28 etatów (2 miasta typu 5 DMP-Z), a najniższy 1 – 3 etaty (odpowiednio 5, 8 i 16 przypadków, w ponad 70% miasta typu 2 MSGM-NZ). W ciągu najbliższych 2 lat planuje się rozbudowę komórek ds. europejskich w zakresie etatowym – w ponad 57% przebadanych UM, oraz w zakresie realizowanych zadań – w ponad 67% przebadanych UM (pytanie nr 10).

¹⁸² W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

Do najczęstszych zadań wykonywanych przez komórkę ds. europejskich należą: przygotowywanie aplikacji do programów pomocowych UE, zbieranie i rozpowszechnianie informacji o UE, programach pomocowych na potrzeby wydziałów / jednostek urzędu, udzielanie informacji o UE, możliwościach uzyskania dofinansowania, itp. odbiorcom zewnętrznym oraz realizacja projektów dofinansowywanych ze środków UE (pytanie nr 11; wykres nr 2). Okazuje się, iż sprawy integracji europejskiej wykonywane są na wielu stanowiskach w urzędach, szczególnie dotyczy to zadań z zakresu realizacji projektów oraz nawiązywania i utrzymywania współpracy bliźniaczej i partnerskiej. Należy podkreślić, iż to ostatnie zadanie wykonywane jest częściej przez inne wydziały w urzędzie, niż te celowo dedykowane integracji europejskiej. Szacunkowo średnio około 17 pracowników urzędów miast (we wszystkich wydziałach łącznie) zaangażowanych jest w kwestie związane z integracją europejską, co stanowi średnio około 6% ogółu zatrudnionych w urzędzie.

Wykres nr 2: Rodzaj zadań realizowanych przez komórkę/stanowisko ds. europejskich¹⁸³
(pytanie nr 11)



Rodzaj zadania

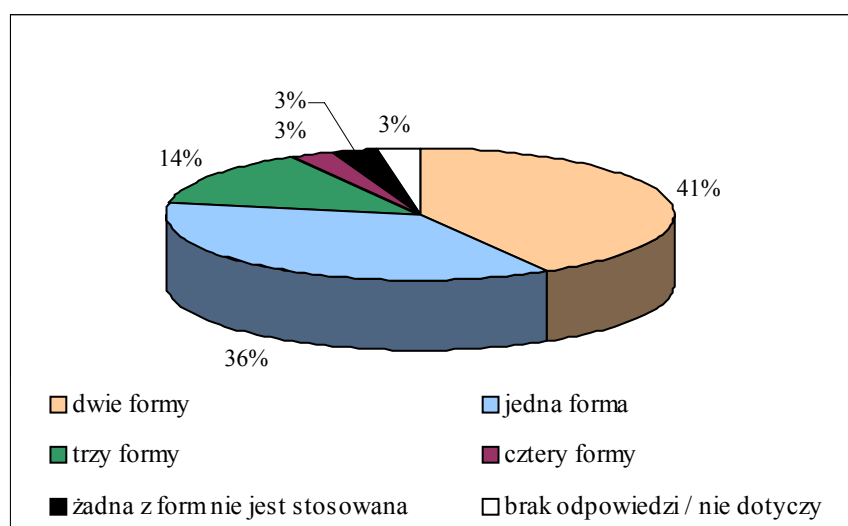
- 1 Przygotowywanie aplikacji do programów pomocowych UE
- 2 Zbieranie i rozpowszechnianie informacji o UE, programach pomocowych na potrzeby wydziałów / jednostek Urzędu
- 3 Udzielanie informacji o UE, możliwościach uzyskania dofinansowania, itp. odbiorcom zewnętrznym
- 4 Realizacja projektów dofinansowywanych ze środków UE (monitorowanie, rozliczanie, ewaluacja)
- 5 Utrzymywanie kontaktów z instytucjami europejskimi
- 6 Wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk pomiędzy miastami na szczeblu krajowym i zagranicznym
- 7 Nawiązywanie i utrzymywanie współpracy bliźniaczej i partnerskiej miast
- 8 Współpraca w ramach sieci miast
- 9 Uczestniczenie w procesie przygotowywania rozporządzeń dot. Funduszy Strukturalnych na szczeblu krajowym
- 10 Uczestniczenie w procesie wywierania wpływu na kształt polityki europejskiej i instytucji europejskich
- 11 Inne

Źródło: opracowanie własne

¹⁸³ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

68 urzędów, co stanowi prawie 94% próby, szkoli swoich pracowników z zakresu integracji europejskiej i funduszy pomocowych (pytanie nr 12). Trzy z czterech urzędów miast, które dotąd nie rozwinęły swojej polityki szkoleniowej w tej dziedzinie to miasta typu 2 (MSGM-NZ). Najczęstszą formą doksztalcania pracowników są okazjonalne szkolenia / seminaria wyjazdowe finansowane przez urząd (66 wskazań), na drugim miejscu wskazywano studia podyplomowe, dofinansowywane przez urząd (30 wskazań). Jedynie 22 urzędy organizują cykliczne szkolenia na swoim terenie. Zdecydowana większość urzędów miast umożliwia pracownikom wykorzystanie jednej lub dwóch form doksztalcania (wykres nr 3), tylko dwa urzędy miast stosują jednocześnie cztery formy, jedno miast typu 2 (MSGM-NZ) i jedno typu 5 (DMP-Z).

Wykres nr 3: Stosowanie przez urząd kilku form doksztalcania pracowników z zakresu integracji europejskiej i/lub funduszy pomocowych (jednocześnie) - procentowy udział wskazań (pytanie nr 12)



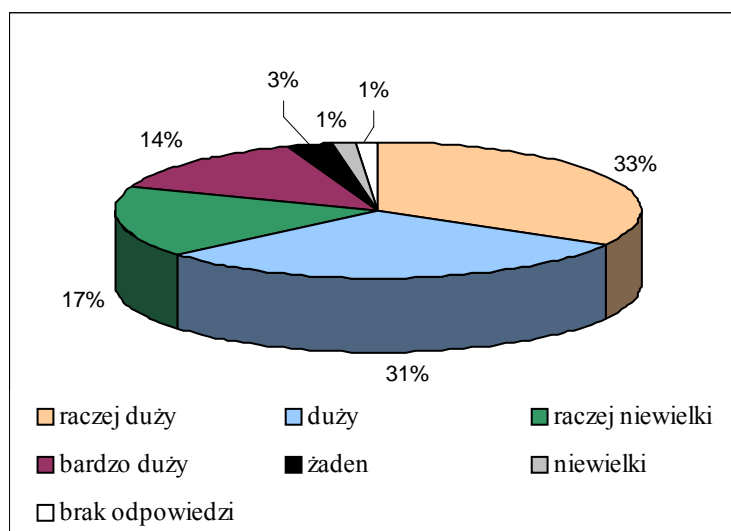
Źródło: opracowanie własne

W 61% (44 wskazania) przebadanych UM istnieje system informacyjny na temat procesów integracji europejskiej i / lub funduszy pomocowych (pytanie nr 13). W 25 przypadkach wskazano funkcjonowanie systemów innych niż wymienione w ankiecie. Zaliczono do nich: specjalne portale internetowe w obrębie strony internetowej urzędu miasta, punkty informacyjne, informacje pisemne przygotowywane specjalnie dla zainteresowanych wydziałów, spotkania. Popularnym narzędziem informacyjnym są też wewnętrzne sieciowe portale informacyjne. Zdecydowana większość UM posiada jeden rodzaj systemu informacyjnego (37 wskazań), dwa systemy stosowane są w 5 UM, natomiast trzy (miasto typu 3 - MSMP-Z) i cztery (miasto typu 5 - DMP-Z) każdorazowo tylko w jednym

przypadku. 26% przebadanych urzędów (19 wskazań) nie posiada i nie planuje w przyszłości utworzenia specjalnego systemu informacyjnego, prawie 73% z nich to miasta typu 2 (MSGM-NZ). Rozwiązanie to wynika prawdopodobnie z różnorodności dostępnych internetowych serwisów informacyjnych typu „newsletter” (generowanych m.in. poprzez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Urzędy Marszałkowskie).

Niecałe 14% przebadanych UM planuje wprowadzenie dodatkowych zmian w związku z integracją europejską (innych niż ww. wymienione) w strukturze urzędu w ciągu najbliższych 2 lat (pytanie nr 14). Zjawisko to tłumaczyć można faktem, iż już dzisiaj aż 78% respondentów postrzega stopień zmian w strukturze organizacji i sposobie działania urzędu za bardzo duży, duży lub raczej duży (pytanie nr 15; wykres nr 4).

Wykres nr 4: Opinia na temat stopnia zmian w strukturze organizacji i sposobie działania urzędu w wyniku procesów integracji europejskiej – procentowy udział wskazań (pytanie nr 15)



Źródło: opracowanie własne

Podsumowując zakres zmian w strukturach organizacyjnych urzędów miast w wyniku procesu integracji europejskiej należy stwierdzić, iż choć w prawie we wszystkich przebadanych jednostkach analizy podjęto już jakieś działania, obraz ten jest niejednorodny. Utworzone komórki ds. europejskich mają różną rangę w strukturach organizacyjnych urzędów (od samodzielnych stanowisk, poprzez referaty aż po samodzielne wydziały) oraz bardzo zróżnicowany poziom obsady etatowej. Tworzenie systemów informacyjnych czy też szkoleniowych uznać należy w większości przypadków raczej za działania *ad hoc* niż przemyślaną strategię władz miasta.

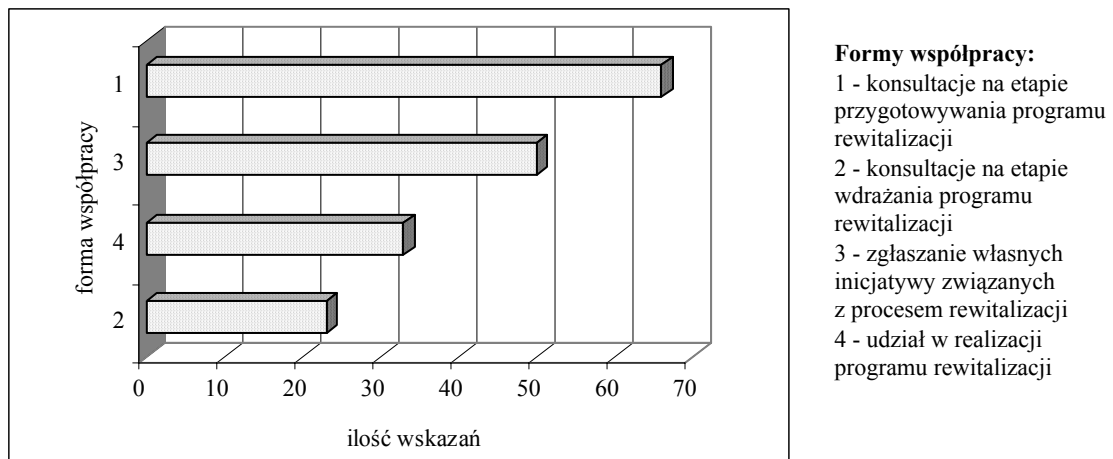
6.2.1.3 Wpływ UE na zakres i sposób realizacji inwestycji miejskich

W 63 miastach realizowany jest program rewitalizacji, w 9 przypadkach, choć nie podjęto jeszcze stosownej uchwały rady miasta, prace w tym kierunku są prowadzone (pytanie nr 16). Prawie połowa programów rewitalizacji powstała w latach 2004-2005, a więc w momencie uruchamiania pierwszych konkursów na realizację projektów dofinansowywanych z funduszy strukturalnych UE w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Na tej podstawie możemy sformułować wstępny wniosek, iż rewitalizacja, jako zintegrowane spojrzenie na rozwój i spójność przestrzenną, społeczną i gospodarczą miasta, pojawiła się w Polsce jako bezpośredni efekt procesu integracji europejskiej. Jest to najlepszy chyba przykład procesu europeizacji sposobu planowania i realizacji inwestycji miejskich. Zasady narzucone przez ZPORR wymusiły określony sposób przygotowywania i realizacji programu rewitalizacji. Program ten, będący wymaganym załącznikiem do wniosku o dofinansowanie, musiał spełniać konkretne wymogi merytoryczne i proceduralne, m.in. bardzo duży nacisk położono na kwestie partycypacji społecznej, wzmocnienie roli organizacji pozarządowych i lokalnych oraz stosowanie wcześniej opisanej metody URBAN¹⁸⁴.

W 68 przypadkach przygotowywanie i wdrażanie programu rewitalizacji odbywa się przy aktywnym udziale społeczności lokalnej, natomiast w dwóch przypadkach taki współdział jest planowany (pytanie nr 17). Najczęściej stosowaną formą współpracy są konsultacje na etapie przygotowywania programu rewitalizacji - 66 wskazań oraz zgłaszania własnych inicjatywy związanych z procesem rewitalizacji – 50 wskazań (wykres nr 5). Aż 51 przebadanych UM (70% próby) stosowało dwie i więcej form współpracy ze społecznością lokalną przy przygotowywaniu i wdrażaniu programu rewitalizacji (wykres nr 6). Cztery formy współpracy stosuje ¼ przebadanych miast, aż 63% z nich to miasta typu 3 (MSMP-Z) i 5 (DMP-Z).

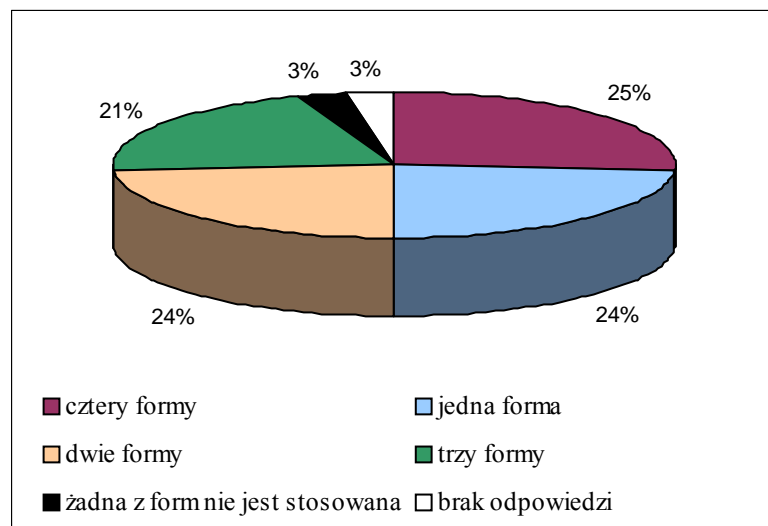
¹⁸⁴ Temat ten szerzej zostanie opisany w pkt 6.4 niniejszego rozdziału, na przykładzie studium przypadku Poznania.

Wykres nr 5: Formy współpracy ze społecznością lokalną przy przygotowywaniu i wdrażaniu programu rewitalizacji¹⁸⁵ (pytanie nr 17)



Źródło: opracowanie własne

Wykres nr 6: Stosowanie kilku form współpracy (jednocześnie) ze społecznością lokalną przy przygotowywaniu i wdrażaniu programu rewitalizacji - procentowy udział wskazań (pytanie nr 17)



Źródło: opracowanie własne

W 52 przypadkach w programie rewitalizacji ujęte są projekty, których beneficjentami są organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (pytanie nr 18). Liczba tych podmiotów jest bardzo zróżnicowana, od jednego w ośmiu miastach (cztery miasta typu 2 MSGM-NZ, ale jednocześnie 3 miasta typu 5 DMP-Z) do 50 w jednym przypadku (Katowice – miasto typu 5 DMP-Z). W 17 miastach nie jest realizowana rewitalizacja przy aktywnym udziale sektora organizacji pozarządowych, w prawie 60% przypadków są to miasta typu 2 (MSGM-NZ).

¹⁸⁵ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

Wszystkie z przebadanych miast ubiegały się o dofinansowanie przedsięwzięć ze środków UE (pytanie nr 19). Aż 53 UM złożyły swój pierwszy wniosek o dofinansowanie przed rokiem 2004 (pytanie nr 20). Niestety niska jakość odpowiedzi uzyskanych na pytanie nr 21, dotyczące poziomu wykorzystania funduszy pomocowych UE nie pozwala na sformułowanie wniosków w tym obszarze. W tym miejscu należy przypomnieć, iż realizacja projektów dofinansowywanych ze środków UE niesie ze sobą konkretne zmiany w sposobie realizacji procesu inwestycji. Wymagane są dokumenty takie jak studium wykonalności, lokalny program rewitalizacji czy raport oddziaływania na środowisko. Wprowadzenie tych wymogów jest bezpośrednim efektem określonych przepisów wspólnotowych – europeizacja odgórna¹⁸⁶.

Z punktu widzenia europeizacji horyzontalnej ważny jest fakt, iż miasta polskie często realizują wspólne projekty dofinansowywane ze środków pomocowych UE z miastami partnerskimi - 40 wskazań i partnerami zagranicznymi - 36 wskazań (pytanie nr 22; tabela nr 11). Z miastami partnerskimi wspólne projekty realizuje aż 75% miast typu 5 (DMP-Z) z przebadanej próby. Bardzo ważnym jest jednak, iż aż 47% miast typu 2 (MSGM-NZ) również prowadzi taką współpracę. Wskaźnik ten uznać można za bardzo wysoki, biorąc pod uwagę specyfikę miast typu 2. Oczywiście pokazuje on jedynie sam fakt zachodzenia takiego zjawiska, a nie jego intensywność, jednakże mimo tej niedoskonałości wskazuje na występowanie choćby pierwszych symptomów europeizacji horyzontalnej WM. 9 miast nie prowadzi żadnych projektów partnerskich, głównie są to miasta typu 2 (MSGM-NZ).

Tabela nr 11: Projekty partnerskie dofinansowywane z europejskich środków pomocowych (pytanie nr 22)

Rodzaj odpowiedzi	Liczba wskazań
miasto realizuje / realizowało projekty partnerskie z ¹⁸⁷ :	56
partnerami krajowymi	33
krajowymi organizacjami pozarządowymi i podmiotami pożytku publicznego	17
partnerami zagranicznymi	36
miastami partnerskimi	40
miasto nie realizuje żadnych projektów partnerskich	14
brak odpowiedzi	2

Źródło: opracowanie własne

¹⁸⁶ Jak już wcześniej sygnalizowano analiza wpływu prawa wspólnotowego na samorządy miejskie nie jest przedmiotem niniejszej pracy.

¹⁸⁷ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

68 respondentów przyznało, że w związku z realizacją zadań z zakresu projektów finansowanych z funduszy pomocowych nastąpił wzrost współpracy pomiędzy wydziałami urzędu miasta (pytanie nr 23). Jest to kolejny przykład europeizacji odgórnej struktur organizacyjnych urzędów miast, a tym samym sposobów ich działania.

Jedynie w 24 urzędach miast istnieje system motywacyjny dla pracowników realizujących zadania z zakresu projektów finansowanych z funduszy pomocowych, a w kolejnych 8 planuje się wprowadzenie takiego systemu (pytanie nr 24; tabela nr 12). Najczęściej wykorzystywaną formą motywowania pracowników jest okresowa premia (22 wskazania). Żaden z urzędów nie stosuje pozawynagrodzeniowych form motywowania pracowników, tak często przecież stosowanych w firmach doradczych zajmujących się podobnymi zagadnieniami. Jedynie 3 urzędy stosują jednocześnie dwie formy motywowania pracowników, po jednym mieście typu 2 (MSGM-NZ), 3 (MSMP-Z) i 5 (DMP-Z).

Opisana powyżej sytuacja tłumaczyć może zazwyczaj dużą rotację pracowników w wydziałach związanych z funduszami europejskimi. Wysokie wymagania kompetencyjne, duża odpowiedzialność oraz stresujący tryb pracy są w niewielkim stopniu rekompensowane „pensją urzędniczą”. Co ciekawe jedynie 8 miast typu 5 (DMP-Z) wprowadziło systemy motywacyjne, taka sama statystyka występuje w przypadku miast typu 2 (MSGM-NZ). Częściowo wyjaśnić to może popularne zjawisko „migrowania” wykształconych i doświadczonych pracowników dużych magistratów do mniejszych gmin ościennych.

Tabela nr 12: System motywacyjny dla pracowników realizujących zadania z zakresu projektów finansowanych z funduszy pomocowych (pytanie nr 24)

Rodzaj odpowiedzi	Liczba wskazań
w urzędzie funkcjonuje system motywacyjny w formie ¹⁸⁸ :	24
stałego dodatkowego wynagrodzenie na czas trwania projektu	5
okresowej premii / nagrody pieniężnej	22
system kafeteryjny	0
inny	0
system motywacyjny nie funkcjonuje ale jest planowany	8
brak systemu motywacyjnego	38
brak odpowiedzi	2

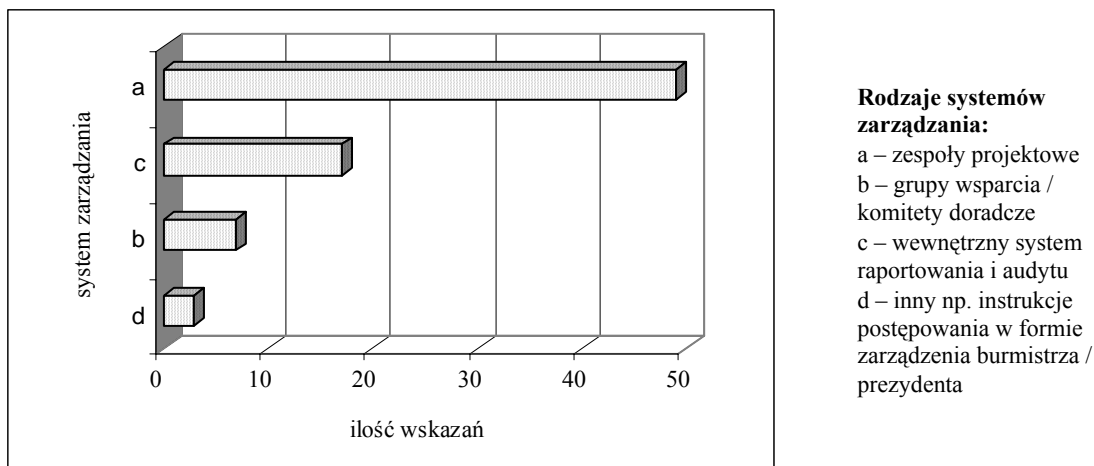
Źródło: opracowanie własne

W 54 urzędach istnieje system zarządzania projektami finansowanymi z funduszy pomocowych, a w kolejnych 4 planuje się wprowadzenie takiego systemu. 13 urzędów nie

¹⁸⁸ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

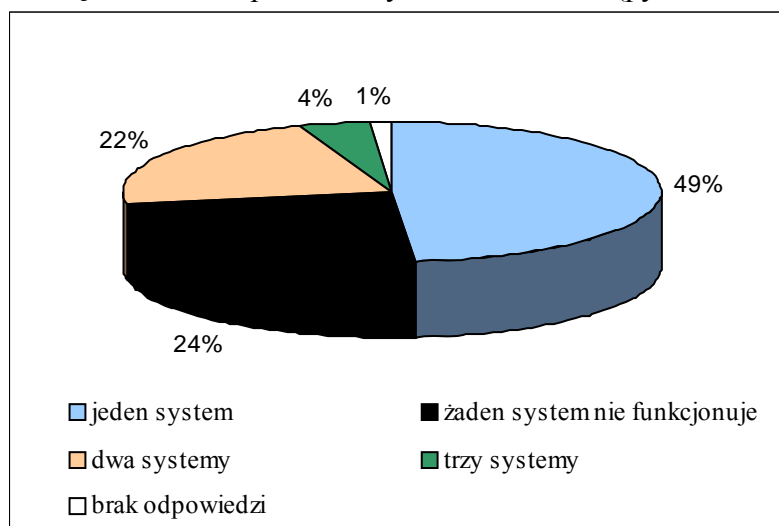
posiada i nie planuje wprowadzenia żadnych rozwiązań w tej dziedzinie (pytanie nr 26). Najczęściej stosowanym rozwiązaniem są zespoły projektowe – 49 wskazań (wykres nr 7). W 35 urzędach wykorzystywany jest tylko jeden system zarządzania, natomiast dwa lub trzy systemy wprowadziło 19 magistratów (wykres nr 8). Zdecydowaną większość wśród nich stanowią miasta typu 3 (MSMP-Z) i 5 (DMP-Z).

Wykres nr 7: Rodzaje systemów zarządzania projektami finansowanymi z funduszy pomocowych w urzędach miast¹⁸⁹ (pytanie nr 26)



Źródło: opracowanie własne

Wykres nr 8: Funkcjonowanie kilku systemów zarządzania projektami (jednocześnie) w urzędach miast - procentowy udział wskazań (pytanie nr 26)



Źródło: opracowanie własne

¹⁸⁹ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

Opis zjawiska europeizacji odgórnej WM w Polsce nasuwa już pierwsze wnioski. Zarysowują się pewne różnice w zakresie i intensywności europeizacji polityki miejskiej, struktur administracyjnych i sposobu prowadzenia inwestycji miejskich pomiędzy miastami typu 2 i 5 (czyli dwoma dominującymi typami miast w badanej próbie). Generalnie jednak różnice te nie są zbyt duże, co częściowo wynika z samej istoty europeizacji odgórnej. Jak wykazano w części teoretycznej pracy, wpływ UE wyjaśniany jest poprzez „dobrodziejstwo dopasowania” (ang. *goodness of fit*) pomiędzy polityką europejską, a polityką krajową, instytucjami i procesami z jednej strony, a funkcjonowaniem czynników ułatwiających (ang. *facilitating factors*), które filtrują (przekształcają) wpływ UE na arenie krajowej z drugiej strony. Polityka europejska i polityka krajowa są zmiennymi niezależnymi od cech strukturalnych miasta, tym samym są one jednakowe dla wszystkich miast polskich. W związku z tym różnice w poziomie europeizacji mogą być generowane poprzez owe czynniki ułatwiające (np. lokalna kultura polityczna, liderzy polityczni). Jednak czynniki te w polskiej sytuacji społeczno-gospodarczej dopiero się kształtują, oddając pierwszeństwo motywacjom związanym z potrzebami finansowymi samorządów. Wszystkie miasta, niezależnie od ich statusu czy wielkości, korzystają z dobrodziejstw polityki regionalnej UE i to właśnie głównie temu celowi podporządkowane są wszelkie zmiany w polityce miejskiej, strukturach administracyjnych i sposobie prowadzenia inwestycji miejskich.

6.2.2 Europeizacja oddolna i horyzontalna władz miejskich

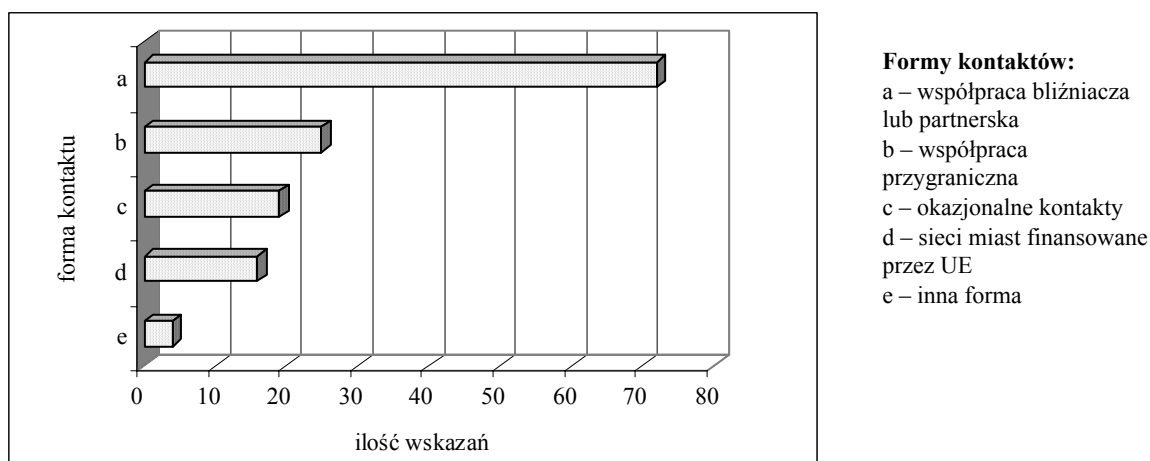
W oparciu o dostępną literaturę przedmiotu w rozdziale drugim pracy sformułowano następujące definicje europeizacji oddolnej i horyzontalnej władz miejskich: *europeizacja oddolna to tworzenie i ewolucja instytucji wspólnotowych (rozumianych jako zbiór nowych podmiotów, norm, zasad, zwyczajów), które dokonują się przy aktywnym udziale władz miejskich*; oraz *europeizacja horyzontalna to transfer polityki oraz praktyk miejskich, który dokonuje się za pośrednictwem instytucji UE albo poprzez proces integracji europejskiej (np. sieci współpracy miast finansowane ze środków UE, ew. poprzez niezależną współpracę samorządów miast)*. W związku z powyższym badania dotyczące europeizacji oddolnej i horyzontalnej władz miejskich w Polsce skupiły się na zmianach jakie zaszły w samorządach miejskich, głównie w obszarze aktywności (politycznej) samorządu na arenie krajowej i wspólnotowej. Aktywność ta przejawia się m.in. poprzez współpracę w zakresie

integracji europejskiej z miastami państw członkowskich UE oraz organizacjami krajowymi i wspólnotowymi, a także poprzez lobbing europejski.

6.2.2.1 Współpraca z miastami w krajach członkowskich UE

Wszystkie badane UM utrzymują kontakty bliźniacze lub partnerskie z miastami w państwach członkowskich UE (oraz poza krajami UE), a 25 z nich współpracuje również w formie współpracy przygranicznej (pytanie nr 28; wykres nr 9). Największy rozkwit współpracy bliźniaczej / partnerskiej i przygranicznej przypada na lata 90. XX w. Jednakże nawet w 2008 r. aż 5 samorządów zdołało pozyskać kolejnego partnera. Samorządy najczęściej wykorzystują jednocześnie dwie formy współpracy ze swoimi europejskimi partnerami, a jedynie 6% z nich (cztery miasta typu 5 DMP-Z) stosuje cztery formy współpracy (wykres nr 10).

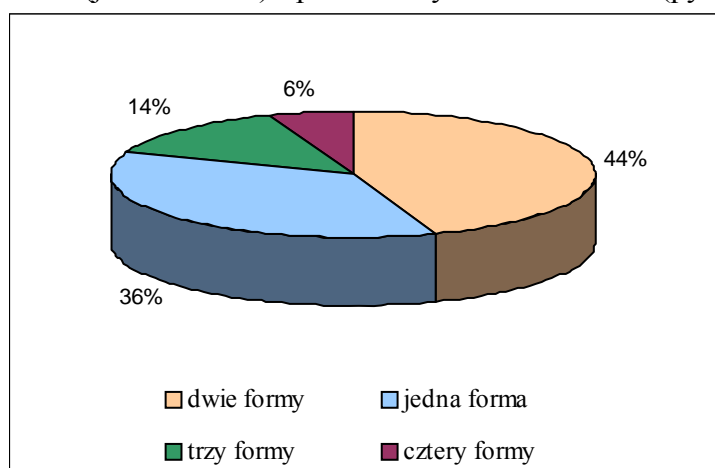
Wykres nr 9: Formy kontaktów z innymi miastami w krajach członkowskich UE¹⁹⁰ (pytanie nr 28)



Źródło: opracowanie własne

¹⁹⁰ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

Wykres nr 10: Wykorzystanie kilku form kontaktów z innymi miastami w krajach UE (jednocześnie) - procentowy udział wskazań (pytanie nr 28)



Źródło: opracowanie własne

Jak wynika z powyższych danych współpraca europejska z innymi miastami wyraża się najczęściej poprzez najbardziej tradycyjną formę kontaktów bliźniaczych / partnerskich. Ze wszystkimi partnerami współpracują jedynie 22 miasta, z większością 33, natomiast w jednym przypadku brak jest jakiegokolwiek współpracy – miasto typu 1 (MSGM-Z); (pytanie nr 31). Pocieszający jest fakt, iż aż 25 miast planuje w najbliższym roku nawiązać współpracę z innymi miastami w ramach programów UE, 48% z nich stanowią miasta typu 5 (DMP-Z); (pytanie nr 32). Co więcej, 17 samorządów zamierza rozwinąć współpracę bliźniaczą, w tej grupie aż 47% stanowią miasta typu 2 MSGM-NZ. Obydwa przykłady są wyraźnym symptomem postępującej europeizacji horyzontalnej WM. Przy czym zauważyć można różnice w stosowanych formach: małe i średnie niezamożne gminy miejskie opierają się o tradycyjne metody współpracy, natomiast duże zamożne miasta na prawach powiatu częściej stosują bardziej zaawansowane praktyki współdziałania.

6.2.2.2 Współpraca w sprawach integracji europejskiej z instytucjami krajowymi

Istotnym przejawem europeizacji oddolnej i horyzontalnej WM jest współpraca z instytucjami krajowymi w zakresie spraw związanych z integracją europejską. 66 UM przyznało, że taka współpraca ma miejsce. Pięć miast nie prowadzi żadnej współpracy w tej dziedzinie z instytucjami krajowymi (pytanie nr 33). Są to 3 miasta typu 2 (MSGM-NZ) oraz po jednym typu 3 (MSMP-Z) i 4 (MSMP-NZ). Najwięcej miast współpracuje z władzami regionalnymi i krajowymi sieciami miast, najmniej z przedstawicielstwem RP przy UE (pytanie nr 34; tabela nr 13). Należy zwrócić uwagę, iż aż 84% miast typu 2 (MSGM-NZ), 82% miast typu 3 (MSMP-Z) i 80% miast typu 5 (DMP-Z) współpracuje z władzami

regionalnymi. Współpraca z regionalnym biurem reprezentacyjnym w Brukseli jest zjawiskiem wyróżniającym miasta typu 5 (DMP-Z), aż 75% z nich realizuje taką współpracę, w porównaniu np. do 19% miast typu 2 (MSGM-NZ).

Tabela nr 13: Współpraca WM z organizacjami krajowymi w podziale na typ miasta (pytanie nr 34)¹⁹¹

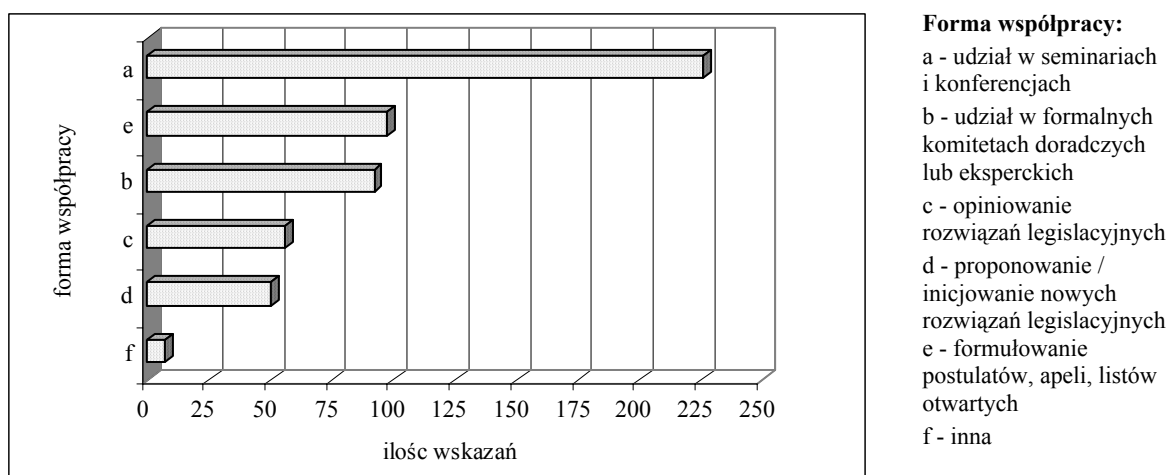
Rodzaj organizacji	Liczba WM						
	ogółem	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6
Władze regionalne	62	2	27	9	2	18	4
Krajowe sieci miast (np. związki, stowarzyszenia)	55	2	23	7	2	18	3
Władze centralne	47	1	18	4	2	19	3
Inne miasta	47	1	21	6	1	16	2
Regionalne biuro reprezentacyjne w Brukseli	25	1	6	1	0	15	2
Parlament RP	18	1	6	1	1	7	2
Przedstawicielstwo RP przy UE	13	0	2	2	1	7	1

Źródło: opracowanie własne

Bardziej adekwatną miarą obrazującą natężenie opisywanego zjawiska jest intensywność współpracy, którą uznać należy za bardzo zróżnicowaną. Rozstęp intensywności zastosowania różnych form współpracy z przedmiotowymi instytucjami zawiera się w granicach od 0 (5 miast – trzy typu 2 - MSGM-NZ i po jednym typu 3 - MSMP-Z i 4 - MSMP-NZ) do 26 (2 miasta – po jednym typu 2 - MSGM-NZ i 5 - DMP-Z). Do najczęstszych form współpracy należy udział przedstawicieli miasta w seminariach i konferencjach organizowanych przez różne podmioty krajowe - 226 wskazań. Taką jednak współpracę trudno uznać za aktywną i w pełni świadomą formę działania. Jednakże cieszy stosunkowo wysokie zaangażowanie WM w postaci formułowania postulatów (apeli, listów otwartych) dotyczących integracji europejskiej oraz udziału w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich (wykres nr 11).

¹⁹¹ W tabeli nie uwzględniono częstotliwości podejmowania współpracy wynikającej z różnych form kontaktów z daną instytucją.

Wykres nr 11: Formy współpracy WM z instytucjami krajowymi w zakresie integracji europejskiej¹⁹² (pytanie nr 34)



Źródło: opracowanie własne

Analizując intensywność współpracy okazuje się, iż ponownie najbardziej popularnym partnerem miast w sprawach integracji europejskiej są władze regionalne (tabela nr 14). Wynik ten można uznać za o tyle zaskakujący, iż wielokrotnie w codziennej pracy urzędów miast podkreśla się konflikt interesów na linii „miasto-region”. Bardzo intensywną współpracę, wynikającą prawdopodobnie z faktu, iż władze regionalne zarządzają częścią pomocy strukturalnej UE, uznać należy za kolejny przejaw europeizacji w myśl wniosków sformułowanych przez Marshalla A.J. (por. rozdział II, punkt 2.1). Wysoka pozycja krajowych sieci miast, jako partnerów, z którymi urzędy współpracują, jest również zjawiskiem bardzo pozytywnym. Oznacza to wyraźną mobilizację miast w celu wypracowania korzystnych rozwiązań dla szczebla lokalnego lub na rzecz obrony wspólnych interesów.

¹⁹² W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

Tabela nr 14: Ranking organizacji krajowych, z którymi WM współpracują w zakresie integracji europejskiej¹⁹³ (pytanie nr 34)

Rodzaj organizacji	Liczba wskazań
Władze regionalne	145
Krajowe sieci miast (np. związki, stowarzyszenia)	136
Władze centralne	91
Inne miasta	80
Parlament RP	31
Regionalne biuro reprezentacyjne w Brukseli	31
Przedstawicielstwo RP przy UE	14

Źródło: opracowanie własne

6.2.2.3 Współpraca w sprawach integracji europejskiej z instytucjami wspólnotowymi

Współpraca z instytucjami wspólnotowymi w zakresie integracji europejskiej jest działaniem stosunkowo często podejmowanym przez samorzady miejskie - w 26 przypadkach, co stanowi 36% próby (pytanie nr 35). 58% z nich to miasta typu 5 (DMP-Z), a jedynie 4% to miasta typu 2 (MSGM-NZ). Najwięcej WM współpracuje z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz Komitetem Regionów, co potwierdza wnioski sformułowane w rozdziale IV pracy. Najmniej WM współpracuje z Europejskim Komitetem Ekonomiczno – Społecznym (pytanie nr 36; tabela nr 15). Uwagę zwraca ogromna przewaga miast typu 5 (DMP-Z) w podejmowaniu współpracy z instytucjami wspólnotowymi w porównaniu z jakimkolwiek innym typem miasta. W tym miejscu należy nawiązać do odpowiedzi udzielonych w pytaniu 11, gdzie 50 miast zadeklarowało, iż utrzymywanie kontaktów z instytucjami europejskimi należy do zadań komórki / stanowiska ds. europejskich (46 wskazań) lub też innego Wydziału (13 wskazań)¹⁹⁴. Zestawienie tych dwóch odpowiedzi budzić może zastrzeżenia co do ich jakości, lub też zadania te znajdują się w obszarze kompetencji tychże stanowisk, ale nie są realizowane.

¹⁹³ Od najczęściej wskazywanych; uwzględniono wszystkie formy kontaktów. W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

¹⁹⁴ Można było wskazać jednocześnie dwie odpowiedzi.

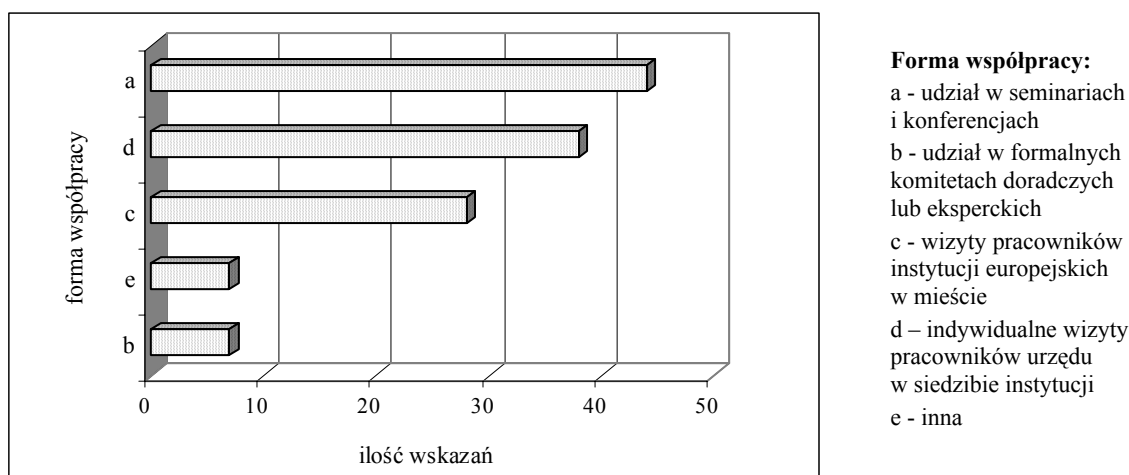
Tabela nr 15: Współpraca WM z instytucjami wspólnotowymi w podziale na typ miasta (pytanie nr 36)¹⁹⁵

Rodzaj organizacji	Liczba WM						
	ogółem	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	Typ 6
Parlament Europejski	19	0	3	3	0	11	2
Komisja Europejska	17	0	4	0	0	12	1
Komitet Regionów	16	0	2	1	0	11	2
Europejski Bank Inwestycyjny	11	0	2	0	0	7	2
Europejski Komitet Ekonomiczno - Społeczny	3	0	0	0	0	2	1

Źródło: opracowanie własne

Rozstęp intensywności zastosowania różnych form współpracy z przedmiotowymi instytucjami zawiera się w granicach od 0 (45 miast, 60% z nich stanowią miasta typu 2 - MSGM-NZ) do 17 (jedno miasto typu 5 - DMP-Z). Po raz kolejny udział w seminariach i konferencjach wskazany został jako najpopularniejsza forma współpracy - 44 wskazania, na drugim miejscu znalazły się indywidualne wizyty pracowników urzędu w siedzibie instytucji – 38 wskazań (wykres nr 12). Niestety obydwie formy współpracy mają ponownie dość bierny charakter.

Wykres nr 12: Formy współpracy WM z instytucjami wspólnotowymi w zakresie integracji europejskiej¹⁹⁶ (pytanie nr 36)



Źródło: opracowanie własne

Najintensywniej WM współpracują z Komitetem Regionów, Komisją Europejską i Parlamentem Europejskim, różnice w częstotliwości wskazań tych trzech instytucji są

¹⁹⁵ W tabeli nie uwzględniono częstotliwości podejmowania współpracy wynikającej z różnych form kontaktów z daną instytucją.

¹⁹⁶ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

znikome (tabela nr 16). W przypadku Komitetu Regionów na uwagę zasługuje fakt, iż 6 UM zadeklarowało udział swoich reprezentantów w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich. W grupie tej znalazły się trzy miasta typu 5 (DMP-Z) oraz po jednym typu 2 (MSGM-NZ), 3 (MSMP-Z) i 6 (DMP-NZ). Natomiast Parlament Europejski cieszył się największą popularnością jako cel wyjazdów reprezentantów miasta (12 wskazań). Zdecydowaną większość w tej grupie „wyjazdowej” stanowią miasta typu 5 (DMP-Z). Jak można było przypuszczać kontakty z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym należą do bardzo sporadycznych zapewne z uwagi na obszar kompetencji tej instytucji. Największą częstotliwość współpracy, bo aż 17 różnych form, wskazał Gdańsk - miasto typu 5 (DMP-Z).

Tabela nr 16: Ranking instytucji wspólnotowych, z którymi WM współpracują w zakresie integracji europejskiej¹⁹⁷ (pytanie nr 36)

Nazwa instytucji	Liczba wskazań
Komitet Regionów	35
Komisja Europejska	33
Parlament Europejski	33
Europejski Bank Inwestycyjny	18
Komitet Ekonomiczno-Społeczny	4
inne instytucje	0

Źródło: opracowanie własne

6.2.2.4 Członkostwo w organizacjach krajowych zrzeszających miasta

Istotnym przejawem europeizacji oddolnej i horyzontalnej jest członkostwo miasta w organizacjach (stowarzyszeniach, związkach) krajowych, gdyż za ich pośrednictwem dokonuje się zarówno wymiana doświadczeń i wiedzy, jak i lobbing europejski z wykorzystaniem tzw. ścieżki narodowej. Aż 70 UM zadeklarowało przynależność samorządu do różnych organizacji krajowych (pytanie nr 38). Oczywiście obszar zainteresowania niektórych organizacji ma charakter raczej branżowy (np. Lokalne Organizacje Turystyczne, Stowarzyszenie Gmin Górniczych) lub lokalny (np. Stowarzyszenie Gmin Ziemi Puławskiej). Najczęściej UM wskazywały członkostwo w Związku Miast Polskich, Śląskim Związku Gmin i Powiatów¹⁹⁸ oraz Unii Metropolii Polskich (tabela nr 17).

¹⁹⁷ Od najczęściej wskazywanych; uwzględniono wszystkie formy kontaktów. W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

¹⁹⁸ Wysoka pozycja Śląskiego Związku Gmin i Powiatów (SZGP) wynika prawdopodobnie z faktu, iż aż 16 urzędów miast z województwa śląskiego odpowiedziało na kwestionariusz (najwyższa bezwzględna liczba ankiet uzyskana spośród wszystkich regionów).

Dziwić może fakt, iż jedynie 6 urzędów wskazało przynależność samorządu do Związku Powiatów Polskich, skoro wśród przebadanej próby aż 38 miast ma status miasta na prawach powiatu. 10 miast z przebadanej próby pełniło w momencie realizacji badania jakieś funkcje w Związku Miast Polskich (od wiceprzewodniczącego komisji branżowej po prezesa Związku), aż w 50% na tych stanowiskach zasiadają reprezentanci miast typu 2 (MSGM-NZ).

Tabela nr 17: Ranking organizacji krajowych, z którymi współpracują/do których przynależą WM (pytanie nr 38)¹⁹⁹

Nazwa organizacji	Liczba wskazań
Związek Miast Polskich	65
Śląski Związek Gmin i Powiatów	12
Unia Metropolii Polskich	9
Stowarzyszenie Zdrowych Miast Polskich	7
Związek Powiatów Polskich	6

Źródło: opracowanie własne

Analiza wniosków płynących z odpowiedzi udzielonych w kwestionariuszach sugeruje, iż europeizacja oddolna WM w Polsce odbywa się głównie poprzez dwie organizacje kolektywnego działania zrzeszające krajowe samorządy miejskie: Związek Miast Polskich (ZMP) oraz Unię Metropolii Polskich (UMP). Obydwie organizacje wykazują bardzo dużą aktywność (w imieniu swoich członków) na polu lobbingu europejskiego z wykorzystaniem ścieżki europejskiej i narodowej. Organizacje te mają czasami przeciwstawne interesy z uwagi na fakt, iż UMP działa tylko w imieniu największych miast, natomiast ZMP w imieniu wszystkich, nawet najmniejszych, samorządów miejskich. Pomimo tego faktu obie organizacje wielokrotnie były w stanie podjąć wspólne działania mające na celu wypracowanie korzystnych, z punktu widzenia polityki miejskiej, rozwiązań legislacyjnych. Dodatkowo wartym uwagi jest Związek Powiatów Polskich, mimo wspomnianej wcześniej stosunkowo niskiej pozycji w rankingu organizacji krajowych. Charakterystyka tych trzech organizacji, głównie pod kątem ich działalności związanej z tematyką europejską zawarta została w Aneksie (Aneks pkt 6).

Misją SZGP jest „(...) służba na rzecz dobra publicznego w Województwie Śląskim poprzez wspieranie społeczności i samorządów lokalnych (...)”. Związek prowadzi swoją działalność m.in. poprzez: kształtowanie wspólnej polityki samorządów lokalnych, reprezentowanie interesów samorządu lokalnego, informowanie i szkolenie gmin i powiatów w dziedzinie polityki i programów UE. Obecnie do Związku należy 123 członków, w tym wszystkie miasta na prawach powiatu z województwa śląskiego (www.sielsia.org.pl).

¹⁹⁹ Od najczęściej wskazywanych, wymieniono te organizacje, do których przynależność wskazało więcej niż 5 miast. W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

6.2.2.5 Członkostwo w organizacjach europejskich zrzeszających miasta

Aż 44 UM zadeklarowały, iż w strategii rozwoju miasta zapisany został cel „kreowanie europejskiego wizerunku miasta”, 38 urzędów wskazało również „współpracę w ramach krajowych i międzynarodowych sieci zrzeszających miasta”. Jednakże okazuje się, iż deklaracje te niewiele mają wspólnego z rzeczywistą aktywnością europejską. Jedyne 17 samorządów jest członkami jakiegokolwiek sieci o zasięgu europejskim zrzeszającej miasta, aż 12 z nich stanowią miasta typu 5 (DMP-Z). Najwięcej, bo aż 10 samorządów, przynależy do Eurocities (pytanie nr 39; tabela nr 18). Dodatkowo martwić może fakt, iż miasta polskie sporadycznie pełnią jakieś funkcje w organizacjach europejskich (w przebadanej próbie funkcje takie pełnili reprezentanci trzech dużych i zamożnych miast na prawach powiatu – Gdańsk, Poznań i Warszawa).

Tabela nr 18: Ranking organizacji europejskich, z którymi współpracują WM²⁰⁰ (pytanie nr 39)

Nazwa organizacji	Liczba wskazań
Eurocities	10
Union of Baltic Cities	3
Klub Strasburski	3
Związek Hanzy	2
Europejskie Miasta Turystyki	2

Źródło: opracowanie własne

Struktura udzielonych odpowiedzi sugeruje bardzo niską świadomość samorządów (lub respondentów ankiety) w kwestii przynależności miasta do CEMR. Aż 65 miast z przebadanej próby jest członkami ZMP, co automatycznie skutkuje członkostwem w CEMR, z uwagi na fakt, iż samorzady przynależą do tej organizacji europejskiej poprzez swoje sekcje krajowe – narodowe zrzeszenia władz lokalnych (w przypadku Polski jest to ZMP). Pytanie to zostało w ankiecie zadane celowe aby sprawdzić poziom świadomości europejskiej samorządów miejskich. Niestety okazało się, iż umiejętność powiązania opisanych powyżej zależności jest zjawiskiem dość sporadycznym w polskich magistratach.

Jedynie 6 samorządów planuje w najbliższym roku przystąpić do organizacji europejskiej zrzeszającej miasta (m.in. Kołobrzeg do Związku Hanzy, Kędzierzyn-Koźle do Eurotowns). Taka postawa wynikać może z dwóch przyczyn. Po pierwsze, niskiej świadomości lokalnych liderów w zakresie korzyści jakie niesie przynależność do takich organizacji. Po drugie, ograniczeń finansowych z uwagi na konieczność ponoszenia

²⁰⁰ Od najczęściej wskazywanych; wymieniono te organizacje, do których przynależność wskazało więcej niż jedno miasto. W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

corocznych opłat członkowskich oraz wydatków związanych z wyjazdami zagranicznymi reprezentantów samorządu miejskiego.

6.2.2.6 Korzyści wynikające z zaangażowania we współpracę europejską

W odpowiedziach na temat korzyści wynikających dla miasta z europejskiej współpracy za najważniejszą została uznana wymiana doświadczeń i najlepszych praktyk - aż 36 wskazań na poziomie „bardzo ważne” (pytanie nr 41). Odpowiedź ta może sugerować stosunkowo wysoki poziom europeizacji horyzontalnej WM (w porównaniu z poziomem europeizacji oddolnej). Na drugim miejscu wskazano lepszy dostęp do informacji o funduszach UE (wykres nr 13). Ta odpowiedź potwierdza z kolei wcześniejsze konstatacje na temat finansowej orientacji WM w Polsce w procesie europeizacji odgórnej. Na ostatnim miejscu wymieniano jako korzyść możliwość wpływania na proces decyzyjny UE (jedynie 6 wskazań na poziomie „bardzo ważne”). Wynik ten potwierdza wcześniej poczynione wnioski o niskim poziomie europeizacji oddolnej na szczeblu miast w Polsce.

Wykres nr 13: Korzyści wynikające z europejskiej współpracy (pytanie nr 41)



Źródło: opracowanie własne

Większość WM nie postrzega aktywności europejskiej jako sposobu wpływania na proces decyzyjny na szczeblu Wspólnoty. Samorządy miejskie także nisko oceniają swoją możliwość wpływania na proces integracji europejskiej (pytanie nr 37; tabela nr 19). Odpowiedź ta w dużej mierze tłumaczy niski poziom europeizacji oddolnej WM. W tym miejscu należałoby sobie jednak zadać pytanie, na ile owa „ocena możliwości wpływania” ma charakter subiektywnych odczuć liderów samorządowych, a na ile rzeczywiście odnosi się do sprawdzonych ścieżek działania. W świetle wcześniej analizowanych danych dotyczących np.

przynależności samorządów do organizacji europejskich, a w szczególności do pełnienia przez reprezentantów WM funkcji w tychże organizacjach, odpowiedź na to pytanie wydaje się oczywista i niestety niekorzystna dla WM. Polskie WM nie wykształciły jeszcze aktywnej postawy europejskiej, a wśród pracowników samorządów brak nadal ekspertów w dziedzinie lobbingu europejskiego (por. pkt 6.2.2.7).

Tabela nr 19: Ocena możliwości wpływu władz miasta na proces integracji europejskiej (pytanie nr 37)

	Liczba wskazań
bardzo duże	0
duże	5
raczej duże	17
raczej małe	27
małe	14
żadne	6
brak odpowiedzi	3

Źródło: opracowanie własne

6.2.2.7 Aktywność lobbingowa władz miejskich w Polsce

Działania lobbingowe na forum UE są podstawowym wyznacznikiem europeizacji oddolnej WM. Jak wykazano w rozdziale IV, wieloszczeblowy proces tworzenia polityki europejskiej oznacza, że WM poszukując możliwości uczestniczenia w życiu publicznym UE, mają do dyspozycji dwie różne ścieżki wpływu. Z odpowiedzi uzyskanych w kwestionariuszu wynika, iż jedynie 20 WM korzysta z owych możliwości, 19 poprzez ścieżkę narodową oraz 8 poprzez ścieżkę europejską²⁰¹ (pytanie nr 42). W obydwu przypadkach są to w znakomitej większości miasta typu 5 (DMP-Z). Jedynie 7 samorządów wykorzystuje jednocześnie ścieżkę narodową i ścieżkę europejską, pięć z nich to miasta typu 5 (DMP-Z). Pięć urzędów planuje podjęcie aktywności lobbingowej w imieniu miasta w najbliższym czasie.

Co ciekawe aż 45 urzędów twierdzi, iż nie prowadzi aktywności lobbingowej, nawet w formie ścieżki narodowej (tabela nr 20). Struktura odpowiedzi na to pytanie jest bardzo zastanawiająca. Należy zwrócić uwagę, iż aż 65 przebadanych samorządów jest członkiem Związku Miast Polskich. Jak wiemy podstawowym celem ZMP jest lobbing legislacyjny (narodowy i europejski). Zestawienie tych dwóch faktów pozwala na sformułowanie następujących wniosków: albo WM są jedynie biernymi członkami ZMP i mimo

²⁰¹ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

świadomości szans wpływania na rozwiązania prawne nie podejmują one żadnego działania, albo też nie zdają sobie sprawy z możliwości, które niesie członkostwo w krajowych organizacjach kolektywnego działania.

Tabela nr 20: Działania lobbingowe WM (pytanie nr 42)

Rodzaj odpowiedzi	Liczba wskazań
WM prowadzą lobbing wykorzystując:	20
ścieżkę narodową	19
ścieżkę europejską	8
WM planują podjęcie działań lobbingowych	5
WM nie prowadzą działań lobbingowych	45
brak odpowiedzi	2

Źródło: opracowanie własne

W tym miejscu należy nawiązać do odpowiedzi udzielonych w pytaniu 11, gdzie 29 miast zadeklarowało, iż uczestniczenie w procesie przygotowywania rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych na szczeblu krajowym należy do zadań komórki / stanowiska ds. europejskich (28 wskazań) lub też innego Wydziału (9 wskazań)²⁰². Podobnie 25 miast przyznało, że uczestniczenie w procesie wywierania wpływu na kształt polityki europejskiej i instytucji wspólnotowych należy do zadań tychże komórek (odpowiednio 24 i 7 wskazań). Zestawienie odpowiedzi udzielonych w pytaniu 42 i 11 budzić może zastrzeżenia co do ich jakości, lub też zadania te znajdują się w obszarze kompetencji tychże stanowisk, ale nie są realizowane.

Jedynie 7 urzędów posiada komórkę / pracownika odpowiedzialnego za działania lobbingowe na forum UE (pytanie nr 43)²⁰³. W pięciu przypadkach komórka lobbingowa znajduje się w strukturze organizacyjnej urzędu, są to wyłącznie miasta typu 5 (DMP-Z), w dwóch przypadkach przybrała ona formę bezpośredniego przedstawicielstwa w Brukseli. Kolejne trzy urzędy planują utworzenie takiego stanowiska w przyszłości (pytanie nr 44).

Struktura odpowiedzi na pytania dotyczące aktywności lobbingowej wskazuje, iż jest to domena dużych i zamożnych miast na prawach powiatu. Tendencja ta ma swoje uzasadnienie zdroworozsądkowe. W kraju, w którym problemem jest zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców gmin, kwestie takie jak skuteczne wpływanie na decyzje zapadające w „odległej Brukseli”, schodzą na dalszy plan. Dopiero w momencie

²⁰² Można było wskazać jednocześnie dwie odpowiedzi.

²⁰³ W tym pytaniu można było udzielić więcej niż jednej odpowiedzi.

wyrównanie poziomu życia mieszkańców do średniej wspólnotowej oczekiwać będzie można od władz miejskich podejmowania działań wyższego celu.

Opis zjawiska europeizacji oddolnej i horyzontalnej WM w Polsce, skonstruowany na podstawie ankiety, nasuwa już pierwsze wnioski. Zróznicowanie charakteru i poziomu intensywności zachodzenia tego zjawiska wydaje się być o wiele większe aniżeli w przypadku europeizacji odgórnej. Ponownie sytuacja ta wynika z samej istoty europeizacji oddolnej i horyzontalnej. Opisowo ujmując, europeizacja oddolna polega na aktywnym kształtowaniu polityki UE, instytucji i procesów, do których później samorzady miejskie będą musiały się przystosować. Dlatego też WM względnie często podejmują się prób przenoszenia własnych rozwiązań lokalnych na szczebel Wspólnoty w celu maksymalizowania swoich zysków i minimalizowania strat związanych z procesem europeizacji odgórnej. Z kolei europeizacja horyzontalna WM związana z transferem wiedzy i innowacyjnych praktyk miejskich wynika z dobrowolnej współpracy miast, wspieranej jedynie za pośrednictwem UE. Obydwa typy europeizacji opierają się więc na dowolności i swobodzie wyboru strategii działania przez samorzady miejskie. Jednocześnie istotnym warunkiem podejmowania tychże działań jest dysponowanie odpowiednimi zasobami (finansowymi, organizacyjnymi czy też kompetencyjnymi) oraz dysponowanie wiedzą i rozwiązaniami, które mogą znaleźć uznanie na arenie wspólnotowej. Uwarunkowania te mogą częściowo tłumaczyć większe zróżnicowanie pomiędzy badanymi jednostkami niż w przypadku europeizacji odgórnej.

6.3 Poziom europeizacji WM w Polsce (badania wyjaśniające)

Wyjaśnianie, czyli odkrywania i opisywania związków między różnymi aspektami zjawiska europeizacji WM w Polsce było drugim celem badawczym przedmiotowego badania. Realizacja tego celu badań polegała na znalezieniu odpowiedzi na pytanie: w jakim stopniu UE wywiera wpływ na władze miejskie w Polsce. Określenie owego stopnia wpływu (poziomu europeizacji) możliwe było poprzez skonstruowanie wskaźnika europeizacji. W dalszym etapie wskaźnik europeizacji został poddany statystycznej analizie struktury zjawisk masowych oraz analizie współzależności. Analizy te posłużyły do sformułowania wniosków na temat poziomu zróżnicowania zjawiska europeizacji WM oraz powiązania go z wybranymi cechami strukturalnymi miasta w celu weryfikacji hipotezy czwartej.

6.3.1 Wyznaczenie wskaźnika europeizacji władz miejskich

Aby wyznaczyć wskaźnik europeizacji, na bazie określonych w części teoretycznej pracy (rozdziały od II do V) przejawów europeizacji odgórnej oraz oddolnej i horyzontalnej, sporządzono listę cech, które następnie weryfikowano w odniesieniu do każdego miasta. Literatura przedmiotu nie dostarcza jak dotąd sposobu badania europeizacji na szczeblu miast, a skonstruowany wskaźnik jest w dużej mierze pomysłem autorskim²⁰⁴. Przydzielenie punktu oznacza, że dany samorząd miejski podejmuje określone działania uznane za przejaw europeizacji. Za brak odpowiedzi w ankiecie nie przyznawano punktu²⁰⁵. W ten sposób każde miasto (władze miejskie) otrzymało pewną liczbę punktów. Na tej podstawie można było przygotować listę rankingową władz miejskich od najbardziej do najmniej zeuropeizowanych.

Przy sporządzaniu listy cech dokumentujących zachodzenie procesu europeizacji okazało się, iż mają one charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Stąd uznanie, że dane miasto spełnia lub nie spełnia pewnego kryterium nastęrczało wielu trudności. Dla przykładu, o ile łatwo jest stwierdzić czy miasto jest członkiem organizacji krajowych i europejskich, zajmujących się zagadnieniami integracji europejskiej, o tyle trudno jest jednoznacznie powiedzieć czy członkostwo to ma charakter aktywny (podstawowy wyznacznik europeizacji oddolnej). Pewnym rozwiązaniem jest sprawdzenie, czy reprezentanci miast pełnią jakieś funkcje w tych organizacjach. Jakkolwiek nie jest to rozwiązanie idealne, gdyż można pełnić

²⁰⁴ Pewną inspirację w podejściu do zagadnienia badania poziomu europeizacji władz miejskich stanowiła praca doktorska mgr Magdaleny Sapały pt. „Formy aktywizacji władz regionalnych i lokalnych a proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej” (Poznań 2003 r.).

²⁰⁵ System przydzielania punktów miał charakter „0-1”, nie wprowadzono żadnych wag.

stanowisko funkcyjne jedynie „pro-forma”, to jednak w zdecydowanym stopniu uwiarygodnia prawidłowość oceny.

Oceniając poziom europeizacji władz miast polskich przyjęto określone kryteria i zasady punktowania odpowiedzi (tabela nr 21 i 22). Maksymalnie można było zdobyć 20 punktów (po 10 punktów dla każdej grupy cech). Wprowadzono podział na wskaźnik europeizacji odgórnej oraz wskaźnik europeizacji oddolnej i horyzontalnej, które sumarycznie składają się na wskaźnik europeizacji ogółem.

Punktację wskaźników poziomu europeizacji WM zawiera tabela nr 23. Uważna analiza danych pozwala na sformułowanie kilku pierwszych wniosków:

- w przypadku wskaźnika europeizacji ogółem – w pierwszej dziesiątce najmniej zeuropeizowanych WM (od 2 do 3 pkt) znajduje się 7 miast typu 2 (MSGM-NZ), 2 miasta typu 3 (MSMP-Z) i jedno typu 4 (MSMP-NZ). Natomiast w pierwszej dwunastce miast najbardziej zeuropeizowanych (od 11 do 20 pkt) znajduje się 10 miast typu 5 (DMP-Z) i po jednym typu 2 (MSGM-NZ) i 6 (DMP-NZ),
- w przypadku wskaźnika europeizacji odgórnej - w pierwszej trzynastce najmniej zeuropeizowanych WM (od 1 do 2 pkt) znajduje się 8 miast typu 2 (MSGM-NZ), po 2 miasta typu 3 (MSMP-Z) i 4 (MSMP-NZ) oraz co ciekawe jedno miasto typu 5 (DMP-Z). Natomiast w pierwszej dziesiątce miast najbardziej zeuropeizowanych (od 7 do 10 pkt) znajduje się 7 miast typu 5 (DMP-Z), 2 miasta typu 2 (MSGM-NZ) i jedno typu 3 (MSMP-Z),
- w przypadku wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej - w pierwszej jedenastce najmniej zeuropeizowanych WM (0 pkt) znajduje się 8 miast typu 2 (MSGM-NZ) i po jednym mieście typu 1 (MSGM-Z), 3 (MSMP-Z) i 4 (MSMP-NZ). Natomiast w pierwszej dziewiątce miast najbardziej zeuropeizowanych (od 7 do 10 pkt) znajduje się 7 miast typu 5 (DMP-Z) i po jednym mieście typu 2 (MSGM-NZ) i 6 (DMP-NZ).

Pomimo pewnych wyjątków tendencja kształtowania się poziomu wskaźnika europeizacji jest dość wyraźna i zasadniczo zgodna z wnioskami sformułowanymi w części opisowej badań. W grupie najbardziej zeuropeizowanych WM znajdują się duże i zamożne miasta na prawach powiatu, a w gronie najmniej zeuropeizowanych małe i średnie, niezamożne gminy miejskie. Szczegółowa analiza tej tendencji będzie przedmiotem dalszych części tego rozdziału.

Tabela nr 21: Kryteria i zasady punktowania przyjęte na potrzeby sporządzenia rankingu poziomu europeizacji odgórnej na szczeblu miast

Lp.	Nazwa cechy	Zasada przyznawania punktu	Dodatkowy opis
1	nawiązanie do procesu integracji europejskiej w strategii miasta	<p>jednoczesne spełnianie trzech warunków:</p> <ul style="list-style-type: none"> - misja sformułowana w strategii nawiązuje do integracji europejskiej - cele zawarte w strategii są zgodne z założeniami Polityki Spójności UE - w strategii zawarto cele wymienione w ankiecie w liczbie równej lub powyżej średniej obliczonej dla próby 	<p>Cele wymienione w ankiecie to:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) współpraca z innymi miastami europejskimi b) współpraca w ramach krajowych i międzynarodowych organizacji zrzeszających miasta c) kreowanie europejskiego wizerunku miasta d) maksymalizowanie wykorzystania środków UE w finansowaniu rozwoju miasta e) zwiększenie współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego f) partycypacja społeczna w zarządzaniu miastem <p>Punkt przyznano w przypadku uwzględnienia w strategii miasta przynajmniej 4 z ww. celów.</p>
2	zmiany w strukturze organizacyjnej urzędu w celu realizacji zadań związanych z integracją europejską	utworzenie odrębnej jednostki organizacyjnej ds. europejskich w randze wydziału / referatu / oddziału	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie
3	zaangażowanie pracowników urzędu w kwestie związane z integracją europejską	% udział pracowników zajmujących się kwestiami europejskimi w stosunku do ogólnego poziomu zatrudnienia w urzędzie jest równy lub wyższy od średniej obliczonej dla próby	Punkt przyznano w przypadku gdy przynajmniej 6% pracowników urzędu miasta zajmuje się kwestiami europejskimi.
4	szkolenia pracowników urzędu w zakresie integracji europejskiej i / lub funduszy pomocowych	liczba stosowanych form doształcania jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Formy doształcania to:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) cykliczne szkolenia finansowane przez urząd i odbywające się na terenie urzędu b) okazjonalne szkolenia / seminaria wyjazdowe finansowane przez urząd c) dofinansowywanie studiów podyplomowych d) inne <p>Punkt przyznano w przypadku stosowania przynajmniej dwóch form doształcania pracowników.</p>
5	system informacyjny na temat integracji europejskiej i / lub funduszy pomocowych	liczba funkcjonujących systemów informacyjnych jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Rodzaje systemów informacyjnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) wewnętrzny sieciowy portal informacyjny b) biuletyn drukowany c) internetowy serwis informacyjny typu „newsletter” d) inny <p>Punkt przyznano w przypadku stosowania chociaż jednego systemu informacyjnego.</p>

Lp.	Nazwa cechy	Zasada przyznawania punktu	Dodatkowy opis
6	przygotowanie i wdrażanie programu rewitalizacji przy udziale społeczności lokalnej	liczba zastosowanych form współpracy ze społecznością lokalną jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Formy współpracy ze społecznością lokalną:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) konsultacje na etapie przygotowywania programu rewitalizacji b) konsultacje na etapie wdrażania programu rewitalizacji c) zgłaszanie własnych inicjatywy związanych z procesem rewitalizacji d) udział w realizacji programu rewitalizacji <p>Punkt przyznano w przypadku stosowania przynajmniej trzech form współpracy.</p>
7	ujęcie w programie rewitalizacji projektów, którymi beneficjentami są organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego	liczba organizacji będących beneficjentami jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	Punkt przyznano w przypadku ujęcia w programie rewitalizacji przynajmniej 9 organizacji pozarządowych i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego.
8	ubieganie się o środki z funduszy UE	wartość uzyskanego dofinansowania na mieszkańca jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Z uwagi na wspomnianą niską jakość danych uzyskanych z ankiety posłużono się danymi zebranymi przez Gazetę Prawną dla celów II edycji rankingu „Europejska Gmina”. Dane pochodzą z Ministerstwa Rozwoju regionalnego i obejmują umowy podpisane do końca 2007 r. (bez programów przedakcesyjnych).</p> <p>Punkt przyznawano w przypadku gdy wartość dofinansowania była wyższa od kwoty 1.050 zł na mieszkańca.</p>
9	system motywacyjny dla pracowników realizujących zadania z zakresu projektów finansowanych z funduszy pomocowych UE	liczba funkcjonujących systemów motywacyjnych jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Rodzaje systemów motywacyjnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) stałe dodatkowe wynagrodzenie na czas trwania projektu b) okresowa premia / nagroda pieniężna c) system kafeteryjny <p>Punkt przyznano w przypadku stosowania chociaż jednego systemu motywacyjnego.</p>
10	system zarządzania projektami finansowanych z funduszy UE	liczba funkcjonujących systemów zarządzania jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Rodzaje systemów zarządzania</p> <ul style="list-style-type: none"> a) zespoły projektowe b) grupy wsparcia / komitety doradcze c) wewnętrzny system raportowania i audytu d) inny np. instrukcje postępowania w formie zarządzenia burmistrza / prezydenta <p>Punkt przyznano w przypadku stosowania przynajmniej dwóch systemów zarządzania.</p>

Źródło: opracowanie własne

Tabela nr 22: Kryteria i zasady punktowania przyjęte na potrzeby sporządzenia rankingu poziomu europeizacji oddolnej i horyzontalnej na szczeblu miast

Lp.	Nazwa cechy	Zasada przyznawania punktu	Dodatkowy opis		
1	utrzymywanie kontaktów z innymi miastami w krajach członkowskich UE	liczba wykorzystywanych form kontaktów jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	Punkt przyznano w przypadku stosowania przynajmniej dwóch form kontaktów.		
2	aktywna współpraca z partnerami zagranicznymi	realizacja projektów finansowanych z funduszy UE z partnerami zagranicznymi i / lub miastami partnerskimi	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie		
3	współpraca w sprawach integracji europejskiej z instytucjami krajowymi	intensywność współpracy jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Współczynnik intensywności współpracy został obliczony jako iloraz liczby wszystkich form współpracy danego miasta z wszystkimi instytucjami krajowymi oraz maksymalnej liczby wszystkich możliwych przejawów współpracy.</p> <table border="1"> <tr> <td> <p>Formy współpracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) udział w seminariach i konferencjach b) udział w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich c) opiniowanie rozwiązań legislacyjnych d) proponowanie / inicjowanie nowych rozwiązań legislacyjnych e) formułowanie postulatów, apeli, listów otwartych f) inna </td> <td> <p>Rodzaje instytucji krajowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inne miasta b) Krajowe sieci miast c) Władze regionalne d) Władze centralne e) Parlament RP f) Regionalne biuro reprezentacyjne w Brukseli g) Przedstawicielstwo RP przy UE </td> </tr> </table> <p>Maksymalna liczba możliwych przejawów współpracy wynosiła 42. Punkt przyznano w przypadku gdy współczynnik intensywności współpracy był równy lub wyższy niż 0,21 (co oznacza przynajmniej 9 przejawów współpracy).</p>	<p>Formy współpracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) udział w seminariach i konferencjach b) udział w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich c) opiniowanie rozwiązań legislacyjnych d) proponowanie / inicjowanie nowych rozwiązań legislacyjnych e) formułowanie postulatów, apeli, listów otwartych f) inna 	<p>Rodzaje instytucji krajowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inne miasta b) Krajowe sieci miast c) Władze regionalne d) Władze centralne e) Parlament RP f) Regionalne biuro reprezentacyjne w Brukseli g) Przedstawicielstwo RP przy UE
<p>Formy współpracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) udział w seminariach i konferencjach b) udział w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich c) opiniowanie rozwiązań legislacyjnych d) proponowanie / inicjowanie nowych rozwiązań legislacyjnych e) formułowanie postulatów, apeli, listów otwartych f) inna 	<p>Rodzaje instytucji krajowych:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Inne miasta b) Krajowe sieci miast c) Władze regionalne d) Władze centralne e) Parlament RP f) Regionalne biuro reprezentacyjne w Brukseli g) Przedstawicielstwo RP przy UE 				
4	aktywne członkostwo w głównych organizacjach krajowych zrzeszających miasta (Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich, Związek Powiatów Polskich)	pełnienie jakiejś funkcji przez reprezentanta miasta (np. przewodniczący komisji problemowej, członek zarządu, itp.)	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie		

Lp.	Nazwa cechy	Zasada przyznawania punktu	Dodatkowy opis		
5	współpraca w sprawach integracji europejskiej z instytucjami wspólnotowymi	intensywność współpracy jest równa lub wyższa od średniej obliczonej dla próby	<p>Współczynnik intensywności współpracy został obliczony jako iloraz liczby wszystkich form współpracy danego miasta z wszystkimi instytucjami wspólnotowymi oraz maksymalnej liczby wszystkich możliwych przejawów współpracy.</p> <table border="1"> <tr> <td> <p>Forma współpracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) udział w seminariach i konferencjach b) udział w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich c) wizyty pracowników instytucji europejskich w mieście d) indywidualne wizyty pracowników urzędu w siedzibie instytucji e) inna </td> <td> <p>Rodzaje instytucji wspólnot.:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Komisja Europejska b) Komitet Regionów c) Parlament Europejski d) Komitet Ekonomiczno-Społeczny e) Europejski Bank Inwestycyjny </td> </tr> </table> <p>Maksymalna liczba możliwych przejawów współpracy wynosiła 25. Punkt przyznano w przypadku gdy współczynnik intensywności współpracy był równy lub wyższy niż 0,08 (co oznacza przynajmniej 2 przejawy współpracy).</p>	<p>Forma współpracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) udział w seminariach i konferencjach b) udział w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich c) wizyty pracowników instytucji europejskich w mieście d) indywidualne wizyty pracowników urzędu w siedzibie instytucji e) inna 	<p>Rodzaje instytucji wspólnot.:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Komisja Europejska b) Komitet Regionów c) Parlament Europejski d) Komitet Ekonomiczno-Społeczny e) Europejski Bank Inwestycyjny
<p>Forma współpracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) udział w seminariach i konferencjach b) udział w formalnych komitetach doradczych lub eksperckich c) wizyty pracowników instytucji europejskich w mieście d) indywidualne wizyty pracowników urzędu w siedzibie instytucji e) inna 	<p>Rodzaje instytucji wspólnot.:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Komisja Europejska b) Komitet Regionów c) Parlament Europejski d) Komitet Ekonomiczno-Społeczny e) Europejski Bank Inwestycyjny 				
6	współpraca w sprawach integracji europejskiej w ramach europejskich sieci współpracy miast	członkostwo w przynajmniej jednej europejskiej sieci współpracy	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie		
7	aktywne członkostwo w europejskich sieciach współpracy miast	pełnienie jakiejś funkcji przez reprezentanta miasta (np. przewodniczący komisji problemowej, członek zarządu, itp.)	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie		
8	prowadzenie działalności lobbingsowej na forum UE z wykorzystaniem ścieżki narodowej	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie	-		
9	prowadzenie działalności lobbingsowej na forum UE z wykorzystaniem ścieżki europejskiej	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie	-		
10	komórka / pracownik odpowiedzialny za działania lobbingsowe na forum UE i / lub utworzenie biura reprezentacyjnego w Brukseli	wg odpowiedzi udzielonej w ankiecie	-		

Źródło: opracowanie własne

Tabela nr 23: Poziom europeizacji na szczeblu miast w Polsce

nazwa miasta	Europeizacja ogółem	Europeizacja odgórna											Europeizacja oddolna i horyzontalna										
	Wartość wskaźnika	Wartość wskaźnika	Cechy (wg tabeli nr 21)										Wartość wskaźnika	Cechy (wg tabeli nr 22)									
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jawor	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	bd	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	
Mysłowice	2	2	0	1	0	0	0	0	0	bd	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Olawa	2	2	1	1	0	0	0	0	0	bd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Świętochłowice	2	2	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Wejherowo	2	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Zawiercie	2	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Biłgoraj	3	3	1	0	1	0	0	1	bd	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Skierniewice	3	2	1	0	bd	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	
Świebodzice	3	3	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Wodzisław Śląski	3	1	0	0	0	0	bd	1	0	bd	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
Gubin	4	2	bd	1	1	bd	bd	bd	0	0	bd	bd	2	1	bd	1	0	bd	bd	0	bd	bd	
Rypin	4	4	1	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Szczawno Zdrój	4	4	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Szczytno	4	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Świdnica	4	3	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	
Inowrocław	5	4	1	1	bd	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
Jastrzębie-Zdrój	5	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	
Kołobrzeg	5	3	1	bd	bd	0	1	0	0	1	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
Lubań	5	2	0	0	1	1	0	0	0	bd	0	0	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	
Ostrołęka	5	4	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	
Ostrów Wielkopolski	5	2	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3	1	1	0	1	0	0	0	0	0	
Giżycko	6	3	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	3	1	1	bd	0	0	0	0	1	0	
Lubartów	6	4	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
Przemysł	6	4	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
Radom	6	4	0	1	0	1	1	0	bd	0	1	0	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	
Suwałki	6	3	1	0	0	0	1	0	0	1	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	1	0	
Zabrze	6	4	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	
Zgierz	6	3	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3	1	1	0	0	1	0	0	0	0	
Żyrardów	6	6	0	1	1	0	1	1	bd	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Belchatów	7	4	0	1	1	1	0	1	0	0	0	0	3	0	1	1	1	0	0	0	0	0	
Dąbrowa Górnicza	7	3	0	1	0	1	0	1	0	bd	0	0	4	1	1	0	1	0	1	0	0	0	
Jasło	7	5	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
Legnica	7	6	1	1	0	1	1	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
Ostrowiec Świętokrzyski	7	4	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	3	0	0	1	1	1	0	0	0	0	
Ruda Śląska	7	4	0	1	0	1	1	1	0	0	0	0	3	1	1	0	0	1	0	0	0	0	
Rumia	7	4	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	3	1	1	0	0	0	0	0	1	0	
Rybnik	7	4	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	3	0	1	1	0	0	0	0	1	0	
Siedlce	7	4	1	1	0	0	1	1	0	bd	0	0	3	1	0	0	0	1	0	0	1	0	
Wąbrzeźno	7	5	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	
Gorzów Wielkopolski	8	2	bd	1	0	0	1	0	0	0	bd	0	6	1	1	1	0	1	bd	0	1	0	
Kędzierzyn-Koźle	8	5	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	3	1	1	0	1	0	0	0	0	0	
Konin	8	4	0	0	bd	0	1	0	0	1	1	1	4	1	1	0	1	1	0	0	bd	bd	
Leszno	8	5	0	0	1	1	1	0	0	1	0	1	3	1	1	0	0	0	1	0	0	0	
Puławy	8	6	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	
Rydułtowy	8	5	1	1	1	0	0	1	bd	1	0	0	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	
Sosnowiec	8	4	1	1	bd	1	1	0	bd	0	0	0	4	1	1	1	0	0	1	0	0	0	
Świnoujście	8	4	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	4	1	1	1	1	0	0	0	0	0	
Tarnów	8	4	0	1	bd	1	1	0	bd	0	1	0	4	1	1	1	0	1	0	0	0	0	
Tomaszów Mazowiecki	8	6	1	0	1	1	1	0	1	bd	0	1	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	
Zgorzelec	8	6	1	1	0	0	1	1	bd	0	1	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
Chelm	9	6	1	1	1	1	1	1	0	bd	0	0	3	1	1	1	0	0	bd	0	0	0	
Katowice	9	4	0	1	0	0	1	1	1	0	0	0	5	1	1	1	0	1	1	0	0	0	
Lublin	9	4	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	5	1	1	0	1	1	1	0	0	0	
Piła	9	5	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	4	1	1	0	1	1	0	0	0	0	
Racibórz	9	6	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	3	1	1	1	0	0	0	0	0	0	
Wałbrzych	9	6	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	3	1	1	0	0	1	0	0	0	0	
Grudziądz	10	8	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	
Kielce	10	5	1	1	0	1	1	1	0	0	0	0	5	1	1	1	0	1	0	0	1	0	
Mielec	10	8	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	2	1	0	0	1	0	0	0	0	0	
Ślupsk	10	6	1	1	bd	1	1	0	1	0	0	1	4	1	bd	0	0	1	1	0	0	1	
Białystok	11	3	1	1	0	1	0	bd	0	0	0	0	8	1	1	1	1	1	1	0	1	1	
Częstochowa	11	4	0	1	0	1	1	1	bd	0	0	0	7	1	1	1	1	1	1	0	1	0	
Elbląg	11	7	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1	4	1	1	0	0	0	1	0	1	0	
Toruń	11	7	1	1	1	0	1	1	0	1	0	1	4	0	1	1	1	0	0	0	1	0	
Łódź	12	4	1	1	0	1	1	0	bd	0	0	0	8	1	1	0	1	1	1	0	1	1	
Bielsko-Biała	13	8	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	5	1	1	1	0	0	1	0	1	0	
Gdańsk	14	5	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	9	1	1	0	1	1	1	1	1	1	
Będzin	15	8	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	7	0	1	1	1	1	1	0	1	1	
Warszawa	15	8	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	7	1	1	1	1	0	1	1	1	0	
Rzeszów	16	8	1	1	0	1	1	0	1	1	1	1	8	1	1	0	1	1	1	0	1	1	
Kraków	17	9	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	8	1	1	0	1	1	1	0	1	1	
Poznań	20	10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	

Źródło: opracowanie własne

6.3.2 Struktura zjawiska europeizacji władz miejskich w Polsce

W teorii statystyki wypracowano wiele charakterystyk opisowych, za pomocą których można przeprowadzić analizę struktury zjawisk masowych, czyli analizę właściwości różnych rozkładów. Do charakterystyk najczęściej wykorzystywanych przy opisie struktury zbiorowości należą: miary średnie, miary zróżnicowania, asymetrii i koncentracji. Charakterystyki opisowe są bardziej syntetycznymi formami opisu rozkładów niż forma graficzna czy tabelaryczna. Pozwalają one w sposób całościowy określić własności badanych rozkładów i dokonać porównania zbiorowości (Sobczyk M., 2005).

Statystyczna analiza struktury powinna być przeprowadzona kompleksowo, tzn. z jednoczesnym uwzględnieniem dużej liczby charakterystyk możliwych do obliczenia w danym typie rozkładu. Każda grupa charakterystyk opisuje bowiem rozkład z innego punktu widzenia. Ograniczenie się na przykład tylko do analizy przeciętnego poziomu i zróżnicowania nie wyczerpuje jeszcze wszystkich właściwości rozkładu jednej zmiennej. Mogą bowiem występować rozkłady o identycznej średniej arytmetycznej i identycznym odchyleniu standardowym, ale różniące się asymetrią (Sobczyk M., 2005). Dlatego też układ tej części pracy został skomponowany następująco: najpierw opisano teoretyczne podstawy statystycznej analizy struktury, a następnie w oparciu o nie dokonano kompleksowej analizy zjawiska europeizacji WM w Polsce.

6.3.2.1 Opisowa analiza struktury zjawisk masowych

Do najczęściej wykorzystywanych charakterystyk przy opisie struktury zjawisk masowych należą: miary średnie, miary zróżnicowania, asymetrii i koncentracji. Miary średnie (zwane też miarami poziomu wartości zmiennej, miarami położenia lub przeciętnymi) służą do określania tej wartości zmiennej opisanej przez rozkład, wokół której skupiają się wszystkie pozostałe wartości zmiennej. Miary średnie dzieli się na dwie grupy średnie klasyczne i średnie pozycyjne²⁰⁶. Do średnich klasycznych zaliczamy m.in. średnią arytmetyczną, natomiast do średnich pozycyjnych m.in. dominantę.

a) Średnią arytmetyczną (\bar{x}) nazywamy sumę wartości zmiennej wszystkich jednostek

badanej zbiorowości podzieloną przez liczbę tych jednostek. Definicję tę można zapisać następująco (Sobczyk M., 2005):

²⁰⁶ Średnie klasyczne są obliczane na podstawie wszystkich wartości szeregu. Średnie pozycyjne są wartościami konkretnych wyrazów szeregu (pozycji) wyróżniających się pod pewnym względem. Obie grupy średnich nawzajem się uzupełniają (Sobczyk M., 2005).

$$\bar{x} = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{N} = \frac{\sum_{i=1}^N x_i}{N} \quad (\text{wzór nr 1})$$

gdzie: \bar{x} – symbol średniej arytmetycznej, x_i – warianty cechy mierzalnej, N – liczebność badanej zbiorowości

- b) Dominantą (D)** nazywamy taką wartość zmiennej, która w danym rozkładzie empirycznym występuje najczęściej. W szeregach wyliczających (czyli w analizowanym przykładzie) dominanta jest tą wartością cechy, której odpowiada największa liczebność (Sobczyk M., 2005).

Wartości średnie nie dają wyczerpującej charakterystyki struktury zbiorowości. W szczególności nie informują one o stopniu zmienności (dyspersji) badanej cechy – w tym przypadku - europeizacji WM. Dyspersją (rozproszeniem) nazywamy zróżnicowanie jednostek zbiorowości statystycznej ze względu na wartość badanej cechy. Siłę dyspersji określamy za pomocą pozycyjnych (m.in. empiryczny obszar zmienności) i klasycznych miar zmienności (m.in. odchylenie standardowe, wariancja) oraz współczynnika zmienności (Sobczyk M., 2005).

- a) Empiryczny obszar zmienności (R)**, inaczej rozstęp lub amplituda wahań obliczany jest jako różnica pomiędzy największą (x_{max}) i najmniejszą wartością zmiennej (x_{min}) w danej zbiorowości (Sobczyk M., 2005):

$$R = x_{max} - x_{min} \quad (\text{wzór nr 2})$$

Obszar zmienności jest miarą prostą i łatwą do obliczenia, ma jednak poważną wadę: jego wartość zależy jedynie od dwóch jednostek zbiorowości. Tym samym nie daje informacji, jak dalece różnią się pomiędzy sobą pozostałe jednostki zbiorowości (Sobczyk M., 2005).

Aby uzyskać odpowiedź na to pytanie należy obliczyć odchylenie standardowe.

- b) Odchylenie standardowe (s)** mówi nam o ile wszystkie jednostki danej zbiorowości różnią się średnio od średniej arytmetycznej badanej zmiennej. Obliczenie odchylenia standardowego wymaga wyznaczenia wariancji (Sobczyk M., 2005):

$$s^2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2 \quad (\text{wzór nr 3})$$

gdzie: s^2 – symbol wariancji, \bar{x} – średnia arytmetyczna, x_i – warianty cechy mierzalnej, N – liczebność badanej zbiorowości

$$s = \sqrt{s^2} \quad (\text{wzór nr 4})$$

gdzie: s – symbol odchylenia standardowego, s^2 – wariancja

- c) **Typowy obszar zmienności badanej cechy (x_{typ})** obliczany jest z wykorzystaniem odchylenia standardowego. W obszarze tym mieści się około 2/3 wszystkich jednostek badanej zbiorowości statystycznej, gdyż jest on zawarty w granicach dwóch odchyłeń standardowych. Typowy obszar zmienności określa następujący wzór:

$$\bar{x} - s < x_{typ} < \bar{x} + s \quad (\text{wzór nr 5})$$

gdzie: x_{typ} - symbol typowego obszaru zmienności, \bar{x} – średnia arytmetyczna, s – odchylenie standardowe

- d) **Współczynnik zmienności (V_s)** jest względną miarą zróżnicowania badanej cechy wyrażoną w procentach. Miara ta informuje nas o sile dyspersji, duża wartość świadczy o niejednorodności zbiorowości. Współczynnik zmienności można obliczyć korzystając z następującego wzoru (Sobczyk M., 2005):

$$V_s = \frac{s}{\bar{x}} \cdot 100 \quad (\text{wzór nr 6})$$

gdzie: V_s – symbol współczynnika zmienności, s – odchylenie standardowe, \bar{x} – średnia arytmetyczna

Z punktu widzenia potrzeb analizy statystycznej istotny jest nie tylko przeciętny poziom i wewnętrzne zróżnicowanie zbiorowości, ale również to, czy przeważająca liczba jednostek znajduje się powyżej, czy poniżej przeciętnego poziomu badanej cechy. Problem ten wiąże się z oceną **asymetrii (skośności) rozkładu** (Sobczyk M., 2005).

Miarą określającą zarówno kierunek, jak i siłę asymetrii jest **współczynnik asymetrii (As)**, który obliczyć można według następującego wzoru (Sobczyk M., 2005):

$$As = (\bar{x} - D) / s \quad (\text{wzór nr 7})$$

gdzie: As – symbol współczynnika asymetrii (skośności), \bar{x} – średnia arytmetyczna, D – dominanta, s – odchylenie standardowe

Wartości współczynnika asymetrii z reguły zawierają się w granicach: $-1 \leq As \leq +1$. Dla rozkładu symetrycznego $As = 0$, dla rozkładu asymetrii prawostronnej $As > 0$, a dla rozkładu

asymetrii lewostronnej $As < 0$. Im większa jest wartość bezwzględna współczynnika skośności, tym silniejsza jest asymetria badanego rozkładu.

Statystyczny opis struktury zjawisk masowych dopełniają **miary koncentracji**. Miarą natężenia koncentracji (skupienia) poszczególnych obserwacji wokół średniej jest m.in. **standaryzowany moment centralny czwartego rzędu (a_4)**. Etapem pośrednim dla obliczenia tego wskaźnika jest wyznaczenie momentu centralnego czwartego rzędu (m_4) według następujących wzorów (Sobczyk M., 2005):

$$m_4 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^k (x_i - \bar{x})^4 n_i \quad (\text{wzór nr 8})$$

gdzie: m_4 – symbol momentu centralnego czwartego rzędu, x_i – warianty cechy mierzalnej, \bar{x} – średnia arytmetyczna, n_i – liczebność i -tej grupy, N – liczebność badanej zbiorowości

$$a_4 = \frac{m_4}{s^4} \quad (\text{wzór nr 9})$$

gdzie: a_4 - symbol standaryzowanego momentu centralnego czwartego rzędu, m_4 – moment centralny czwartego rzędu, s^4 - odchylenie standardowe podniesione do 4 potęgi

Im wyższa wartość m_4 i a_4 , tym większa wysmukłość krzywej liczebności, co sygnalizuje, że warianty zmiennej mają tendencję do skupiania się wokół średniej. Małe wartości tych miar oznaczają rozkład spłaszczony. Dowodzi się, że dla rozkładu normalnego $a_4 = 3$, dla spłaszczonego $a_4 < 3$, a dla wysmukłego $a_4 > 3$ (Sobczyk M., 2005).

6.3.2.2 Charakterystyka struktury zjawiska europeizacji władz miejskich w Polsce

W oparciu o miary średnie, zróżnicowania, asymetrii i koncentracji dokonano opisowej analizy zjawiska europeizacji władz miejskich w Polsce. Wyniki tej analizy zostały zaprezentowane w tabeli nr 24.

Tabela nr 24: Wyniki obliczeń wykonanych na potrzeby statystycznej analizy struktury zjawiska europeizacji władz miejskich w Polsce

	Europeizacja ogółem	Europeizacja odgórna	Europeizacja oddolna i horyzontalna
Miary średnie			
Średnia arytmetyczna (wzór nr 1)	$\bar{x} = 7,5$	$\bar{x} = 4,4$	$\bar{x} = 3,1$
Dominanta	$D = 8$	$D = 4$	$D = 3$
Miary zmienności			
Empiryczny obszar zmienności (wzór nr 2)	$R = 18$	$R = 9$	$R = 10$
Wariancja (wzór nr 3)	$s^2 = 13,8$	$s^2 = 3,9$	$s^2 = 5,6$
Odchylenie standardowe (wzór nr 4)	$s = 3,7$	$s = 2,0$	$s = 2,4$
Typowy obszar zmienności (wzór nr 5)	$3,8 < x_{typ} < 11,2$	$2,4 < x_{typ} < 6,4$	$0,7 < x_{typ} < 5,5$
Współczynnik zmienności (wzór nr 6)	$V_s = 49,6 \%$	$V_s = 44,3 \%$	$V_s = 77 \%$
Miary asymetrii			
Współczynnik asymetrii (wzór nr 7)	$As = -0,14$	$As = 0,2$	$As = 0,04$
Miary koncentracji			
Moment centralny czwartego rzędu (wzór nr 8)	$m_4 = 780,02$	$m_4 = 45,25$	$m_4 = 107,78$
Standaryzowany moment centralny czwartego rzędu (wzór nr 9)	$a_4 = 4,16$	$a_4 = 2,83$	$a_4 = 3,25$

Źródło: opracowanie własne

Analiza wyników obliczeń statystycznych pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- europeizacja ogółem

Średnia wartość wskaźnika europeizacji ogółem kształtuje się na poziomie 7,5 punktu (na 20 punktów możliwych). 33 badane miasta uzyskały liczbę punktów przewyższającą średnią obliczoną dla próby - w grupie tej znalazło się 15 miast typu 5 (DMP-Z) co stanowi 75% ich liczby w próbie²⁰⁷. 39 samorządów uzyskało liczbę punktów niższą niż średnia obliczona dla próby - w grupie tej znalazły się 23 miasta typu 2 (MSGM-NZ), co stanowi 72% ich liczby w próbie²⁰⁸. Najczęściej wskaźnik europeizacji ogółem wynosi 8 punktów (wskaźnik taki uzyskało 11 samorządów).

Rozstęp kształtuje się na poziomie 18 punktów. Najniższa wartość wskaźnika wynosi 2 punkty, uzyskało ją 6 miast – 4 z nich to miasta typu 2 (MSGM-NZ), a najwyższa 20 punktów (Poznań – miasto typu 5 DMP-Z)²⁰⁹. Przeciętnie poziom wskaźnika europeizacji

²⁰⁷ Za liczbę punktów przewyższającą średnią obliczoną dla próby przyjęto 8 i więcej punktów.

²⁰⁸ Za liczbę punktów poniżej średniej obliczonej dla próby przyjęto 7 i mniej punktów

²⁰⁹ W przypadku miast typu 2 rozstęp wynosi 13 punktów – najniższy wskaźnik wynosi 2 punkty a najwyższy 15 punktów. W przypadku miast typu 5 rozstęp wynosi 14 punktów – najniższy wskaźnik wynosi 6 punktów a najwyższy 20 punktów.

ogółem różni się od średniej arytmetycznej o 3,7 punktu. W ponad 2/3 przebadanych miast poziom wskaźnika europeizacji ogółem przyjął wartość od 3,8 do 11,2 punktów. Przeciętne zróżnicowanie poziomu wskaźnika europeizacji ogółem (3,7 punktu) od jego poziomu średniego (7,5 punktu) stanowi 49,6% wartości tej średniej arytmetycznej. Oznacza to, iż **zróżnicowanie poziomu europeizacji ogółem WM w przebadanych miastach jest wysokie.**

Rozkład wskaźnika europeizacji ogółem charakteryzuje się **asymetrią lewostronną**, co oznacza, iż w przebadanej grupie przeważają WM o poziomie wskaźnika europeizacji większym od jego średniego poziomu, przy czym przewaga ta jest nieznaczna.

Rozkład wskaźnika europeizacji ogółem ma charakter **wysmukły**, co oznacza silniejszą aniżeli w rozkładzie normalnym koncentrację poziomu wskaźnika europeizacji ogółem wokół jego poziomu średniego.

- europeizacja odgórna

Średnia wartość wskaźnika europeizacji odgórnej kształtuje się na poziomie 4,4 punktów (na 10 punktów możliwych). 27 miast uzyskało liczbę punktów przewyższającą średnią obliczoną dla próby, jedynie 37% z nich stanowią miasta typu 5 (DMP-Z), ale co ciekawe aż 44% z nich stanowią miasta typu 2 (MSGM-NZ)²¹⁰. 45 samorządów uzyskało liczbę punktów niższą niż średnia obliczona dla próby, 44% z nich to miasta typu 2 (MSGM-NZ), jednocześnie aż 10 miast typu 5 (DMP-Z) znalazło się w tej grupie²¹¹. Najczęściej wskaźnik europeizacji odgórnej wynosi 4 punktów – 23 przypadki.

Rozstęp kształtuje się na poziomie 9 punktów. Najniższa wartość wskaźnika wynosi 1 punkt - uzyskały go 2 miasta typu 2 (MSGM-NZ), a najwyższa 10 punktów (Poznań – miasto typu 5 DMP-Z)²¹². Przeciętnie poziom wskaźnika europeizacji odgórnej różni się od średniej arytmetycznej o 2 punkty. W ponad 2/3 przebadanych miast poziom wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej przyjął wartość od 2,4 do 6,4 punktów. Przeciętne zróżnicowanie poziomu wskaźnika europeizacji odgórnej (2 punkty) od jego poziomu średniego (4,4 punkty) stanowi 44,3% wartości tej średniej arytmetycznej. Oznacza to, iż **zróżnicowanie poziomu europeizacji odgórnej WM w przebadanych miastach jest średnie.**

Rozkład wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej charakteryzuje się **asymetrią prawostronną**, co oznacza, iż w przebadanej grupie przeważają WM o poziomie

²¹⁰ Za liczbę punktów przewyższającą średnią obliczoną dla próby przyjęto 5 i więcej punktów.

²¹¹ Za liczbę punktów poniżej średniej obliczonej dla próby przyjęto 4 i mniej punktów.

²¹² W przypadku miast typu 2 rozstęp wynosi 7 punktów – najniższy wskaźnik wynosi 1 punkt a najwyższy 8 punktów. W przypadku miast typu 5 rozstęp wynosi 8 punktów – najniższy wskaźnik wynosi 2 punkty a najwyższy 10 punktów.

wskaźnika europeizacji odgórnej mniejszym od jego średniego poziomu, przy czym przewaga ta jest nieznaczna.

Rozkład wskaźnika europeizacji odgórnej ma charakter **splaszczony**, co oznacza słabszą aniżeli w rozkładzie normalnym koncentrację poziomu wskaźnika europeizacji odgórnej wokół jego poziomu średniego.

- europeizacja oddolna i horyzontalna

Średnia wartość wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej kształtuje się na poziomie 3,1 punktów (na 10 punktów możliwych). 23 miasta uzyskały liczbę punktów przewyższającą średnią obliczoną dla próby - w grupie tej znalazło się 16 miast typu 5 (DMP-Z), co stanowi aż 80% wszystkich miast tego typu w przebadanej próbie²¹³. 49 samorządów uzyskało poziom wskaźnika niższy od średniej obliczonej dla próby - w grupie tej znalazło się 30 miast typu 2 (MSGM-NZ), co stanowi aż 93% wszystkich miast tego typu w przebadanej próbie²¹⁴. Najczęściej wskaźnik europeizacji oddolnej i horyzontalnej przybiera wartość 3 punktów – w 18 przypadkach.

Rozstęp kształtuje się na poziomie 10 punktów. Najniższa wartość wskaźnika wynosi 0 punktów - uzyskało go 11 miast, osiem z nich to miasta typu 2 (MSGM-NZ), a najwyższa 10 punktów (Poznań –miasto typu 5 DMP-Z)²¹⁵. Przeciętnie poziom wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej różni się od średniej arytmetycznej o 2,4 punkty. W ponad 2/3 przebadanych miast poziom wskaźnika europeizacji odgórnej przyjął wartość od 0,7 do 5,5 punktów. Przeciętne zróżnicowanie poziomu wskaźnika europeizacji odgórnej (2,4 punkty) od jego poziomu średniego (3,1 punkty) stanowi 77% wartości tej średniej arytmetycznej. Oznacza to, iż **zróżnicowanie poziomu europeizacji oddolnej i horyzontalnej WM w przebadanych miastach jest bardzo wysokie**.

Rozkład wskaźnika europeizacji odgórnej charakteryzuje się **asymetrią prawostronną**, co oznacza, iż w przebadanej grupie przeważają WM o poziomie wskaźnika europeizacji mniejszym od jego średniego poziomu, przy czym uznać można, że przewaga ta jest całkowicie nieistotna.

Rozkład wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej ma charakter **wysmukły**, co oznacza silniejszą aniżeli w rozkładzie normalnym koncentrację poziomu wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej wokół jego poziomu średniego.

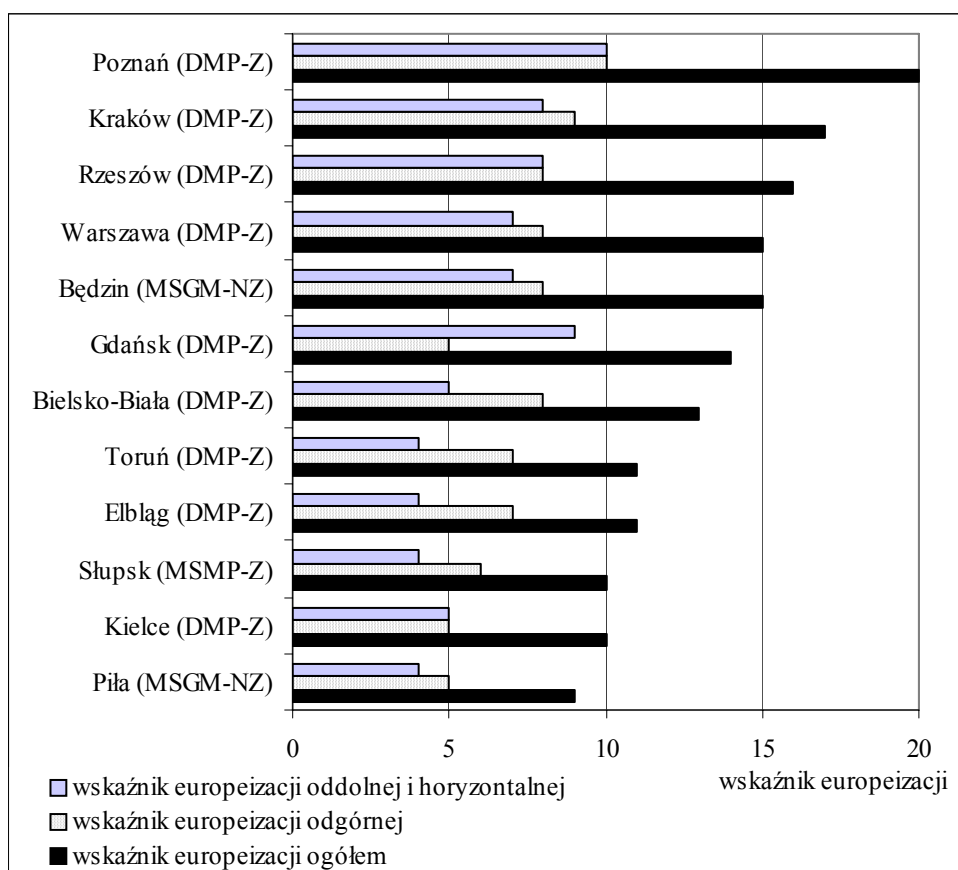
²¹³ Za liczbę punktów przewyższającą średnią obliczoną dla próby przyjęto 4 i więcej punktów.

²¹⁴ Za liczbę punktów poniżej średniej obliczonej dla próby przyjęto 3 i mniej punktów.

²¹⁵ W przypadku miast typu 2 rozstęp wynosi 7 punktów – najniższy wskaźnik wynosi 0 punktów a najwyższy 7 punktów. W przypadku miast typu 5 rozstęp wynosi 9 punktów – najniższy wskaźnik wynosi 1 punkt a najwyższy 10 punktów.

W przebadanej próbie 12 samorządów miejskich (co stanowi 16% analizowanych miast) uzyskało wartość każdego z trzech wskaźników europeizacji wyższą aniżeli średnia obliczona dla próby²¹⁶ (wykres nr 14). 75% stanowią duże, zamożne miasta na prawach powiatu (DMP-Z), ale warto podkreślić, że w grupie tej znalazły się też dwie małe i średnie niezamożne gminy miejskie (MSGM-NZ).

Wykres nr 14: Samorzady miejskie, w których wartość wskaźników europeizacji każdorazowo przewyższa wartość średniej arytmetycznej obliczonej dla próby



Źródło: opracowanie własne

Skonstruowanie wskaźników europeizacji, a następnie kompleksowa analiza struktury zjawiska europeizacji WM w Polsce pozwoliła na **całkowite zakończenie realizacji drugiego celu pracy**, który polegał na ustaleniu poziomu europeizacji władz miejskich w Polsce oraz określeniu jego zróżnicowania. Na podstawie analizy uzyskanych wartości miar zmienności można sformułować wniosek, iż **zróżnicowanie poziomu europeizacji WM**

²¹⁶ Średnia wartość wskaźnika europeizacji ogółem ukształtowała się na poziomie 7,5 pkt; wskaźnika europeizacji wertykalnej odgórnej na poziomie 4,4 pkt oraz wskaźnika europeizacji wertykalnej oddolnej i horyzontalnej na poziomie 3,1 pkt.

w przebadanych miastach jest wysokie, a nawet bardzo wysokie. Większe względne różnicowanie zjawiska europeizacji WM występuje w przypadku europeizacji oddolnej i horyzontalnej, a mniejsze w przypadku europeizacji odgórnej. Można też potwierdzić sformułowane wcześniej wnioski dotyczące tendencji kształtowania się poziomu wskaźnika europeizacji. Z pewnymi wyjątkami w grupie najbardziej zeuropeizowanych WM znajdują się duże i zamożne miasta na prawach powiatu (typ 5), a w gronie najmniej zeuropeizowanych małe i średnie, niezamożne gminy miejskie (typu 2).

6.3.3 Analiza współzależności pomiędzy poziomem europeizacji a cechami strukturalnymi miasta

Zastosowane powyżej metody statystyczne dotyczyły analizy struktury zbiorowości i opierały się na obserwacjach jednej zmiennej (cechy), w tym konkretnym przypadku poziomu europeizacji. Tymczasem jednostki tworzące zbiorowość charakteryzowane są zazwyczaj za pomocą więcej niż jednej cechy. Cechy te nie są od siebie odizolowane, ale wzajemnie się warunkują. Zachodzi zatem potrzeba ich łącznego badania. Celem tego rodzaju analizy jest stwierdzenie, czy między badanymi zmiennymi zachodzą jakieś zależności, jaka jest ich siła, kształt i kierunek. Badaniem związków pomiędzy kilkoma zmiennymi zajmuje się teoria współzależności (Sobczyk M., 2005).

Współzależność między zmiennymi może być dwójakiego rodzaju: funkcyjna i stochastyczna (probabilistyczna). Zależność funkcyjna polega na tym, że zmiana wartości jednej zmiennej powoduje ściśle określoną zmianę drugiej zmiennej. Tak więc w zależności funkcyjnej określonej wartości jednej zmiennej odpowiada jedna i tylko jedna wartość drugiej zmiennej. Natomiast zależność stochastyczna występuje wtedy, gdy wraz ze zmianą jednej zmiennej zmienia się rozkład prawdopodobieństwa drugiej zmiennej. Szczególnym przypadkiem zależności stochastycznej jest zależność korelacyjna (statystyczna). Polega ona na tym, że określonym wartościom jednej zmiennej odpowiadają ściśle określone średnie wartości drugiej zmiennej (Sobczyk M., 2005). Stwierdzono, że zależności pomiędzy poziomem europeizacji a cechami strukturalnymi miasta mają charakter stochastyczny.

Należy zaznaczyć, że analiza współzależności ma sens jedynie wtedy, gdy między zmiennymi istnieje więź przyczynowo-skutkowa, dająca się logicznie wytłumaczyć. Zauważa się występowanie związków przyczynowo-skutkowych typu prostego pomiędzy analizowanymi zmiennymi. Związki te charakteryzują się jednostronnym oddziaływaniem przyczyny (cechy strukturalnej miasta) na skutek (poziom europeizacji).

Na podstawie dostępnej lektury przedmiotu sformułowano hipotezę, iż poziom europeizacji zależy od trzech cech strukturalnych miasta²¹⁷:

- a) wielkości miasta (mierzonej liczbą mieszkańców),
- b) statusu miasta (rozumianego jako miejsce jakie dane miasto zajmuje w systemie administracji państwa np. miasto na prawach powiatu, miasto wojewódzkie, gmina miejska),
- c) zamożności miasta (mierzonej wielkością budżetu miasta - pozycja wydatków ogółem *per capita*).

Cechy te są wzajemnie ze sobą powiązane, jednakże tego typu podejście nie stanowi błędu w przypadku zastosowanej w pracy analizy współzależności dwóch zmiennych. Co więcej, dzięki takiemu powiązaniu uzyskane w pracy wyniki zostały w sposób wielokrotny potwierdzone.

6.3.3.1 Dwuseryjny punktowy współczynnik zbieżności dwóch cech

W badaniach statystycznych niejednokrotnie zachodzi konieczność ustalenia asocjacji między dwiema cechami X i Y, z których obie lub jedna mają charakter jakościowy. Jeżeli jedna z zmiennych jest dychotomiczna (najczęściej zmienna jakościowa), druga zaś wyrażona jest w skali metrycznej to do ustalenia siły zbieżności między nimi wykorzystywany jest dwuseryjny punktowy współczynnik zbieżności dwóch cech, wyrażony następującym wzorem (Sobczyk M., 2005):

$$r_{pbis} = \frac{\bar{x}_p - \bar{x}_q}{s(x)} \sqrt{p \cdot q} = \frac{\bar{x}_p - \bar{x}}{s(x)} \sqrt{\frac{p}{q}} \quad (\text{wzór nr 10})$$

gdzie: r_{pbis} – symbol dwuseryjnego punktowego współczynnika zbieżności dwóch cech, \bar{x}_p – średnia arytmetyczna cechy mierzalnej w pierwszej klasie nominalnej, \bar{x}_q – średnia arytmetyczna cechy mierzalnej w drugiej klasie nominalnej, $s(x)$ – odchylenie standardowe wszystkich wartości cechy mierzalnej, p – stosunek liczby wartości pomiarowych w pierwszej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n , q – stosunek liczby wartości pomiarowych w drugiej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n

Współczynnik ten przyjmuje wartości z przedziału [0,1]. Im współczynnik zbieżności jest bliższy zeru, tym zależność między zmiennymi jest słabsza. Przyjęto, iż jeżeli $r_{pbis} < 0,2$

²¹⁷ W części E ankiety zamieszczono tzw. metryczkę, która odnosiła się właśnie do tych cech strukturalnych miasta. Niestety jakość odpowiedzi uzyskanych w tej części ankiety była dość niska, dlatego też wszystkie dane zostały poprawione / uaktualnione zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego (publikacja pt. „Miasta w liczbach 2005-2006”).

współzależność uznać należy za słabą, jeżeli $0,2 < r_{pbis} < 0,4$ można mówić o średniej współzależności badanych zmiennych, jeżeli $r_{pbis} > 0,4$ współzależność jest duża. Znak algebraiczny współczynnika r_{pbis} zależy od sposobu uporządkowania klas nominalnych. Ponieważ nie istnieją żadne wiążące zasady takiego porządkowania, zatem sprawę znaku arytmetycznego obliczonego współczynnika należy rozstrzygnąć na podstawie merytorycznej znajomości analizowanego problemu (Sobczyk M., 2005).

Przy opracowywaniu analizy współzależności rozważano również możliwość zastosowania testu niezależności chi-kwadrat (χ^2) oraz współczynnika zbieżności Czuprowa (Txy). Są to metody dość często wykorzystywane w tego typu badaniach. Jednakże okazało się, iż w rozważanym przypadku zachodzi konieczność wysokiej agregacji danych w celu zachowania wymogów i zasad dotyczących ww. testu²¹⁸, tym samym jakość uzyskanych wyników byłaby stosunkowo niska, dlatego ich nie wykorzystano.

6.3.3.2 Współzależność pomiędzy poziomem europeizacji a wielkością miasta

Wykorzystując metodę opisaną powyżej skonstruowano tablice nr 1, 2 i 3 zawierające dane wyjściowe do wyznaczenia dwuseryjnego współczynnika zbieżności dwóch cech. Zmienną dychotomiczną jest wielkość miasta, która rozważana jest w związku z tym w dwóch kategoriach: miasta małe i średnie (tzn. o liczbie mieszkańców poniżej 100 tys.) oraz miasta duże (tzn. o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys.). Przyjęty podział jest zgodny z metodyką badań prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny²¹⁹. Zmienną wyrażoną w skali metrycznej jest wartość wskaźnika europeizacji. W tabeli nr 25 zawarto wyniki analizy współzależności.

²¹⁸ W teście chi-kwadrat próbę miast objętych badaniem należy sklasyfikować w tzw. tablicę niezależności o r - wierszach i k - kolumnach. Wnętrze tablicy niezależności stanowią liczebności n_{ij} tych elementów próby, dla których wartości obu badanych cech należą do kombinacji (i,j) i -tego wiersza i j -tej kolumny. Żąda się by liczebności empiryczne w każdym polu tablicy niezależności miały co najmniej wartość 8, w każdym razie nie mniej niż 5. Stąd też w rozważanym przypadku zaszła konieczność łączenia wariantów kategorii badanych cech dla uzyskania wymaganej liczebności. W efekcie spowodowało to zbyt wysoką agregację danych.

²¹⁹ GUS za kryterium wielkości miasta przyjmuje liczbę ludności. Do badań szczegółowych wyodrębnia siedem klas (I – poniżej 5 tys. mieszkańców, II – od 5 do 10 tys., III – 10-20 tys., IV – od 20 do 50 tys., V – od 50 do 100 tys., VI – od 100 do 200 tys., VII – ponad 200 tys. mieszkańców), z których następnie tworzy się trzy podstawowe klasy: miasta małe – do 20 tys. mieszkańców, miasta średnie – od 20 do 100 tys. mieszkańców i miasta duże – powyżej 100 tys. mieszkańców.

W przebadanej próbie nie znalazło się żadne miasto o liczbie mieszkańców równej dokładnie 100 tys. W związku z tym nie zaistniał problem przyporządkowania takiego przypadku do jednej z dwóch przyjętych grup.

Tablica nr 1: Częstość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji ogółem wg wielkości miasta

Wielkość miasta (Y)	Wartość wskaźnika europeizacji ogółem (X)																				Razem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Miasta duże	0	0	0	0	0	2	4	3	3	1	4	1	1	1	1	1	1	0	0	1	24
Miasto małe i średnie	0	6	4	5	6	6	6	8	3	3	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	48
Razem	0	6	4	5	6	8	10	11	6	4	4	1	1	1	2	1	1	0	0	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tablica nr 2: Częstość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji odgórnej wg wielkości miasta

Wielkość miasta (Y)	Wartość wskaźnika europeizacji odgórnej (X)										Razem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Miasta duże	0	1	2	10	2	2	2	3	1	1	24
Miasto małe i średnie	2	10	7	13	6	7	0	3	0	0	48
Razem	2	11	9	23	8	9	2	6	1	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tablica nr 3: Częstość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej wg wielkości miasta

Wielkość miasta (Y)	Wartość wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej (X)											Razem
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Miasta duże	0	1	2	3	5	4	1	2	4	1	1	24
Miasto małe i średnie	11	5	12	15	4	0	0	1	0	0	0	48
Razem	11	6	14	18	9	4	1	3	4	1	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tabela nr 25: Wyniki analizy współzależności pomiędzy poziomem europeizacji a wielkością miasta

	Europeizacja ogółem	Europeizacja odgórna	Europeizacja oddolna i horyzontalna
<i>średnia arytmetyczna wskaźnika europeizacji dla miast dużych obliczona wg wzoru nr 1</i>	$\bar{x}_p = 10,50$	$\bar{x}_p = 3,98$	$\bar{x}_p = 5,21$
<i>średnia arytmetyczna wskaźnika europeizacji dla miast małych i średnich obliczona wg wzoru nr 1</i>	$\bar{x}_q = 5,98$	$\bar{x}_q = 5,29$	$\bar{x}_q = 2,02$
<i>średnia arytmetyczna wyników zmiennej X w całej badanej zbiorowości</i>	$\bar{x} = 7,5$	$\bar{x} = 3,98$	$\bar{x} = 3,08$
<i>odchylenie standardowe wyników zmiennej X w całej badanej zbiorowości obliczone wg wzoru nr 4</i>	$s(x) = 3,69$	$s(x) = 1,96$	$s(x) = 2,37$
<i>stosunek liczby wartości pomiarowych w pierwszej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n</i>	$p = 0,33$	$p = 0,33$	$p = 0,33$
<i>stosunek liczby wartości pomiarowych w drugiej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n</i>	$q = 0,67$	$q = 0,67$	$q = 0,67$
<i>dwuseryjny punktowy współczynnik zbieżności obliczony wg wzoru nr 10</i>	$r_{pbis} = 0,58$	$r_{pbis} = 0,32$	$r_{pbis} = 0,63$

Źródło: opracowanie własne

Z przeprowadzonych wyżej obliczeń wynikają następujące wnioski:

1. współzależność pomiędzy poziomem europeizacji ogółem a wielkością miasta jest wysoka ($r_{pbis} = 0,58$). Oznacza to, iż im większe miasto tym poziom europeizacji ogółem jest wyższy,
2. występuje współzależność pomiędzy poziomem europeizacji odgórnej a wielkością miasta, aczkolwiek siła powiązania pomiędzy zmiennymi jest średnia ($r_{pbis} = 0,32$). Oznacza to, iż wpływ szeroko rozumianych instytucji szczebla wspólnotowego na samorządy miejskie, a w efekcie obserwowalne zmiany, są jedynie w średnim stopniu uwarunkowany wielkością miasta. Uzyskany wynik ma swoje logiczne uzasadnienie - niezależnie od wielkości miasta, władze miejskie są zobowiązane do stosowania się do wymogów wspólnotowych,
3. współzależność pomiędzy poziomem europeizacji oddolnej i horyzontalnej a wielkością miasta jest wysoka ($r_{pbis} = 0,63$). Oznacza to, iż duże miasta zdecydowanie częściej oraz bardziej aktywnie współpracują i walczą o swoje interesy na arenie krajowej i wspólnotowej, niż miasta małe i średnie.

Reasumując **potwierdzić można słuszność hipotezy czwartej, iż poziom europeizacji WM w Polsce zależy od wielkości miasta w taki sposób iż, im większe miasto (o większej liczbie mieszkańców) tym wyższy poziom europeizacji władz miejskich.** Przy czym siłę owej współzależności uznać należy za wysoką. Na tę uzyskaną wartość wpływa przede wszystkim wysoka zależność europeizacji oddolnej i horyzontalnej od wielkości miasta.

6.3.3.3 Współzależność pomiędzy poziomem europeizacji a statusem miasta

W tablicach nr 4, 5, 6 przedstawiono dane wyjściowe do wyznaczenia dwuseryjnego punktowego współczynnika zbieżności pomiędzy poziomem europeizacji a statusem miasta. Zmienną dychotomiczną jest stratus miasta, poprzez który rozumie się miejsce jakie dane miasto zajmuje w systemie administracji państwa. W związku z tym zmienna ta może być rozważana na dwa sposoby:

1. podział na miasta na prawach powiatu oraz gminy miejskie²²⁰,
2. podział na miasta wojewódzkie oraz pozostałe miasta²²¹.

Zmienną wyrażoną w skali metrycznej jest wartość wskaźnika europeizacji. W tabeli nr 26 zawarto wyniki analizy współzależności.

²²⁰ Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. z późn. zm. „Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100.000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw powiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty.”. Liczba mieszkańców nie jest jedynym kryterium określającym status miasta w związku z tym jednostki analizy grupowane według kryterium wielkości miasta i statusu miasta nie są tożsame.

²²¹ Przez miasta wojewódzkie należy rozumieć takie miasta, które od 1.01.1999 r. są siedzibą wojewody i (lub) sejmiku województwa.

Tablica nr 4: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji ogółem wg statusu miasta

Status miasta (Y)	Wartość wskaźnika europeizacji ogółem (X)																				Razem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Podział I																					
Miasto na prawach powiatu	0	2	1	0	2	4	5	6	4	3	4	1	1	1	1	1	1	0	0	1	38
Gmina miejska	0	4	3	5	4	4	5	5	2	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	34
Razem	0	6	4	5	6	8	10	11	6	4	4	1	1	1	2	1	1	0	0	1	72
Podział II																					
Miasto wojewódzkie	0	0	0	0	0	0	0	1	2	1	2	1	0	1	1	1	1	0	0	1	12
Miasto inne niż wojewódzkie	0	6	4	5	6	8	10	10	4	3	2	0	1	0	1	0	0	0	0	0	60
Razem	0	6	4	5	6	8	10	11	6	4	4	1	1	1	2	1	1	0	0	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tablica nr 5: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji odgórnej wg statusu miasta

Status miasta (Y)	Wartość wskaźnika europeizacji odgórnej (X)										Razem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Podział I											
Miasto na prawach powiatu	0	5	3	15	3	4	2	4	1	1	38
Gmina miejska	2	6	6	8	5	5	0	2	0	0	34
Razem	2	11	9	23	8	9	2	6	1	1	72
Podział II											
Miasto wojewódzkie	0	1	2	3	2	0	1	2	0	1	12
Miasto inne niż wojewódzkie	2	10	7	20	6	9	1	4	1	0	60
Razem	2	11	9	23	8	9	2	6	1	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tablica nr 6: Częstość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej wg statusu miasta

Status miasta (Y)	Wartość wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej (X)											Razem
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Podział I												
Miasto na prawach powiatu	2	3	4	8	8	4	1	2	4	1	1	38
Gmina miejska	9	3	10	10	1	0	0	1	0	0	0	34
Razem	11	6	14	18	9	4	1	3	4	1	1	72
Podział II												
Miasto wojewódzkie	0	0	0	0	1	3	1	1	4	1	1	12
Miasto inne niż wojewódzkie	11	6	14	18	8	1	0	2	0	0	0	60
Razem	11	6	14	18	9	4	1	3	4	1	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tabela nr 26: Wyniki analizy korelacji pomiędzy poziomem europeizacji a statusem miasta

	Europeizacja ogółem		Europeizacja odgórna		Europeizacja oddolna i horyzontalna	
	Podział I	Podział II	Podział I	Podział II	Podział I	Podział II
<i>średnia arytmetyczna wskaźnika europeizacji dla miast na prawach powiatu obliczona wg wzoru nr 1</i>	$\bar{x}_p = 8,97$	$\bar{x}_p = 12,67$	$\bar{x}_p = 4,82$	$\bar{x}_p = 5,54$	$\bar{x}_p = 4,16$	$\bar{x}_p = 6,92$
<i>średnia arytmetyczna wskaźnika europeizacji dla gmin miejskich obliczona wg wzoru nr 1</i>	$\bar{x}_q = 5,85$	$\bar{x}_q = 6,47$	$\bar{x}_q = 3,97$	$\bar{x}_q = 4,17$	$\bar{x}_q = 1,88$	$\bar{x}_q = 2,32$
<i>średnia arytmetyczna wyników zmiennej X w całej badanej zbiorowości</i>	$\bar{x} = 7,5$	$\bar{x} = 7,5$	$\bar{x} = 4,42$	$\bar{x} = 4,42$	$\bar{x} = 3,08$	$\bar{x} = 3,08$
<i>odchylenie standardowe wyników zmiennej X w całej badanej zbiorowości obliczone wg wzoru nr 4</i>	$s(x) = 3,72$	$s(x) = 3,72$	$s(x) = 1,96$	$s(x) = 1,96$	$s(x) = 2,37$	$s(x) = 2,37$
<i>stosunek liczby wartości pomiarowych w pierwszej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n</i>	$p = 0,53$	$p = 0,17$	$p = 0,53$	$p = 0,17$	$p = 0,53$	$p = 0,17$
<i>stosunek liczby wartości pomiarowych w drugiej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n</i>	$q = 0,47$	$q = 0,83$	$q = 0,47$	$q = 0,83$	$q = 0,47$	$q = 0,83$
<i>dwuseryjny punktowy współczynnik zbieżności obliczony wg wzoru nr 10</i>	$r_{pbis} = 0,42$	$r_{pbis} = 0,62$	$r_{pbis} = 0,21$	$r_{pbis} = 0,27$	$r_{pbis} = 0,48$	$r_{pbis} = 0,72$

Źródło: opracowanie własne

Z przeprowadzonych wyżej obliczeń wynikają następujące wnioski:

1. współzależność pomiędzy poziomem europeizacji ogółem a statusem miasta jest dość duża ($r_{pbis} = 0,42$) w przypadku analizy wg podziału I oraz bardzo duża ($r_{pbis} = 0,62$) w przypadku analizy wg podziału II,
2. występuje współzależność pomiędzy poziomem europeizacji odgórnej a statusem miasta, aczkolwiek siła powiązania pomiędzy zmiennymi jest słaba (dla podziału I - $r_{pbis} = 0,21$ oraz dla podziału II - $r_{pbis} = 0,27$), oznacza to, iż intensywność zmian zachodzących w strukturze, sposobie zarządzania i polityce władz miejskich w efekcie wpływu instytucji szczebla wspólnotowego, w niewielkim stopniu należy wiązać ze statusem miasta,
3. współzależność pomiędzy poziomem europeizacji oddolnej i horyzontalnej a statusem miasta jest duża (dla podziału I - $r_{pbis} = 0,48$) i bardzo duża (dla podziału II - $r_{pbis} = 0,72$). Oznacza to, iż miasta na prawach powiatu oraz miasta wojewódzkie zdecydowanie częściej oraz bardziej aktywnie współpracują i walczą o swoje interesy na arenie krajowej i wspólnotowej.

Reasumując **potwierdzić można słuszność hipotezy czwartej, iż poziom europeizacji WM w Polsce zależy od statusu miasta w taki sposób iż, im miasto ma wyższy status w systemie administracji państwa, tym wyższy poziom europeizacji władz miejskich.** Przy czym siłę owej współzależności uznać należy za dużą. Na tę uzyskaną wartość wpływa przede wszystkim wysoka zależność europeizacji oddolnej i horyzontalnej od statusu miasta.

6.3.3.4 Współzależność pomiędzy poziomem europeizacji a zamożnością miasta

W tablicach nr 7, 8, 9 przedstawiono dane wyjściowe do wyznaczenia dwuseryjnego punktowego współczynnika zbieżności pomiędzy poziomem europeizacji a zamożnością miasta. Zmienną dychotomiczną jest zamożność miasta. Przyjęto, iż zamożność miasta określa poziom dochodów budżetu miasta *per capita*. W związku z powyższym przebadane miasta zostały podzielone na dwie grupy: miasta zamożne (tzn. takie, w których poziom wydatków budżetowych *per capita* jest równy lub wyższy od średniej obliczonej dla całej próby, tj. 2.537 zł brutto) oraz miasta niezamożne (tzn. takie, w których poziom wydatków budżetowych *per capita* jest niższy od średniej obliczonej dla próby)²²². Zmienną wyrażoną

²²² Gdyby uznać, iż zamożność miasta określa poziom dochodów budżetu miasta *per capita*, wtedy miasta zostałyby podzielone na następujące dwie grupy: miasta zamożne (tzn. takie, w których poziom dochodów budżetowych *per capita* jest równy lub wyższy od średniej obliczonej dla całej próby, tj. 2.42 zł brutto) oraz

w skali metrycznej jest wartość wskaźnika europeizacji. W tabeli nr 27 zawarto wyniki analizy współzależności

Tablica nr 7: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji ogółem wg zamożności miasta

Zamożność miasta (Y)	Poziom wskaźnika europeizacji ogółem (X)																				Razem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Miasta zamożne	0	1	1	1	2	3	5	5	2	3	3	1	1	1	1	1	1	0	0	1	33
Miasta niezamożne	0	5	3	4	4	5	5	6	4	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	39
Razem	0	6	4	5	6	8	10	11	6	4	4	1	1	1	2	1	1	0	0	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tablica nr 8: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji odgórnej wg zamożności miasta

Zamożność miasta (Y)	Poziom wskaźnika europeizacji odgórnej (X)										Razem
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Miasta zamożne	0	3	3	14	3	2	2	4	1	1	33
Miasta niezamożne	2	8	6	9	5	7	2	0	0	0	39
Razem	2	11	9	23	8	9	4	4	1	1	72

Źródło: opracowanie własne

Tablica nr 9: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej wg zamożności miasta

Zamożność miasta (Y)	Poziom wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej (X)											Razem
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Miasta zamożne	2	3	4	5	7	4	1	2	3	1	1	33
Miasta niezamożne	9	3	10	13	2	0	0	1	1	0	0	39
Razem	11	6	14	18	9	4	1	3	4	1	1	72

Źródło: opracowanie własne

miasta niezamożne (tzn. takie, w których poziom dochodów budżetowych *per capita* jest niższy od średniej obliczonej dla próby). Przyjęcie takiego podziału nie wpływa znacząco na uzyskane wyniki badań (w grupie miast zamożnych znalazłoby się 35 jednostek analizy, a w grupie miast niezamożnych 37), dlatego zarówno kryterium wydatkowe, jak i dochodowe uznać można za równoważne w określaniu zamożności miasta.

Tabela nr 27: Wyniki analizy korelacji pomiędzy poziomem europeizacji a zamożnością miasta

	Europeizacja ogółem	Europeizacja odgórna	Europeizacja oddolna i horyzontalna
<i>średnia arytmetyczna wskaźnika europeizacji dla miast zamożnych obliczona wg wzoru nr 1</i>	$\bar{x}_p = 9,09$	$\bar{x}_p = 4,94$	$\bar{x}_p = 4,15$
<i>średnia arytmetyczna wskaźnika europeizacji dla miast niezamożnych obliczona wg wzoru nr 1</i>	$\bar{x}_q = 6,15$	$\bar{x}_q = 3,92$	$\bar{x}_q = 2,18$
<i>średnia arytmetyczna wyników zmiennej X w całej badanej zbiorowości</i>	$\bar{x} = 7,5$	$\bar{x} = 4,39$	$\bar{x} = 3,08$
<i>odchylenie standardowe wyników zmiennej X w całej badanej zbiorowości obliczone wg wzoru nr 4</i>	$s(x) = 3,72$	$s(x) = 1,96$	$s(x) = 2,37$
<i>stosunek liczby wartości pomiarowych w pierwszej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n</i>	$p = 0,46$	$p = 0,46$	$p = 0,46$
<i>stosunek liczby wartości pomiarowych w drugiej klasie nominalnej do ogólnej liczby tych pomiarów n</i>	$q = 0,54$	$q = 0,54$	$q = 0,54$
<i>dwuseryjny punktowy współczynnik zbieżności obliczony wg wzoru nr 10</i>	$r_{pbis} = 0,39$	$r_{pbis} = 0,26$	$r_{pbis} = 0,42$

Źródło: opracowanie własne

Z przeprowadzonych wyżej obliczeń wynikają następujące wnioski:

1. współzależność pomiędzy poziomem europeizacji ogółem a zamożnością miasta jest dość duża ($r_{pbis} = 0,39$),
2. występuje współzależność pomiędzy poziomem europeizacji odgórnej a zamożnością miasta, aczkolwiek siła powiązania pomiędzy zmiennymi jest mała ($r_{pbis} = 0,26$),
3. współzależność pomiędzy poziomem europeizacji oddolnej i horyzontalnej a zamożnością miasta jest dość duża ($r_{pbis} = 0,42$). Oznacza to, iż zasobność miejskiego budżetu ma duży wpływ na intensywność, zakres i „rozmach” współpracy władz miejskich na arenie krajowej i wspólnotowej. Potwierdzenie znajdują wcześniej poczynione przypuszczenia, iż wydatki związane m.in. z płaceniem składek członkowskich w organizacjach kolektywnego działania zrzeszających miasta, podróżami służbowymi, stanowią w polskiej rzeczywistości poważną przeszkodę.

Reasumując **potwierdzić można słuszność hipotezy czwartej, iż poziom europeizacji WM w Polsce zależy od zamożności miasta w taki sposób iż, im miasto jest bardziej zamożne, tym wyższy poziom europeizacji władz miejskich.** Przy czym siłę owej współzależności uznać należy za dość dużą. Ponownie na tę uzyskaną wartość wpływa

głównie stosunkowo wysoka zależność europeizacji oddolnej i horyzontalnej od zamożności miasta.

Przeprowadzone badania oraz zawarte w tym rozdziale wnioski uznać można za pewien krok w kierunku wypełnienia luki informacyjnej na temat poziomu europeizacji władz na szczeblu miast. **Badanie pozwoliło osiągnąć zamierzony cel poznawczy, polegający na określeniu poziomu i zróżnicowania europeizacji WM w Polsce.** Jak wynika z poczynionych analiz poziom wpływu UE na władze miejskie jest bardzo zróżnicowany, a stopień zmian zachodzących na szczeblu miast można powiązać z pewnymi cechami strukturalnymi samorządów miejskich. **Analiza współzależności pozwoliła na potwierdzenie słuszności hipotezy czwartej, iż stopień europeizacji WM w Polsce zależy od trzech cech strukturalnych miasta: 1. wielkości miasta; 2. statusu miasta; 3. zamożności miasta.** Przy czym zależność tą można opisać w następujący sposób: duże, zamożne miasta na prawach powiatu wykazują tendencję osiągania wyższego poziomu europeizacji niż małe i średnie, mniej zamożne gminy miejskie. Uzyskane wyniki są bardzo logiczne i w zasadzie nie są zaskoczeniem, jednakże przeprowadzone badanie pozwoliło na ilościowe określenie tej zależności.

Porównanie wyników analizy współzależności pomiędzy poziomem europeizacji władz miejskich w Polsce a określonymi cechami strukturalnymi miasta pozwala sformułować wniosek, iż największy wpływ (z przebadanych cech) na poziom europeizacji władz miejskich w Polsce ma wielkość miasta (tabela nr 28). Ma to swoje uzasadnienie logiczne – wielkość miasta determinuje w znacznym stopniu jego status, jak i strukturę budżetu. Rozpatrując wpływ każdej z ww. cech strukturalnych miasta na poziom europeizacji wskazać można na pewną prawidłowość – w każdym przypadku poziom europeizacji oddolnej i horyzontalnej wykazuje silniejszą zależność od cech strukturalnych miasta, niż poziom europeizacji odgórnej. Różnice te są największe w kontekście statusu miasta, a najmniejsze w odniesieniu do jego zamożności.

Na zakończenie analizy współzależności zbadano wpływ jeszcze jednej cechy – tzw. metropolitalności, którą uznać można za pewnego rodzaju połączenie wszystkich wcześniej rozważanych cech strukturalnych. Metropolie definiujemy zgodnie z konwencją przyjętą w literaturze przedmiotu jako miasto co najmniej pół milionowe o zróżnicowanych funkcjach. Kryterium liczby ludności, chociaż ważne i łatwe do zmierzenia, nie jest bynajmniej jedyne i wystarczające do zdefiniowania metropolii. Dlatego trzeba dodać trzy inne: 1. doskonałość

usług, instytucji i wyposażenia; 2. potencjał innowacyjny w zakresie technicznym, ekonomicznym, społecznym, politycznym i kulturalnym oraz 3. wyjątkowość i specyfika miejsca (Jałowiecki B. 2003)²²³. Biorąc więc pod uwagę ową metropolitalność, będącą zmienną dychotomiczną, przebadane miasta można podzielić na dwie grupy: metropolie oraz pozostałe miasta. W takim przypadku wartości dwuseryjnego punktowego wskaźnika zbieżności kształtują się na następującym poziomie: dla europeizacji ogółem - $r_{pbis} = 0,59$; dla europeizacji odgórnej - $r_{pbis} = 0,39$ oraz dla europeizacji oddolnej i horyzontalnej - $r_{pbis} = 0,61$. Wyniki te można potraktować jako dodatkowe potwierdzenie wcześniej zweryfikowanej hipotezy.

Tabela nr 28: Porównanie wyników analizy współzależności pomiędzy poziomem europeizacji a cechami strukturalnymi miasta

Cecha strukturalna miasta	Europeizacja ogółem	Europeizacja odgórna	Europeizacja oddolna i horyzontalna
Wielkość miasta	$r_{pbis} = 0,58$	$r_{pbis} = 0,32$	$r_{pbis} = 0,63$
Status miasta	$r_{pbis} = 0,42$	$r_{pbis} = 0,21$	$r_{pbis} = 0,48$
Zamożność miasta	$r_{pbis} = 0,39$	$r_{pbis} = 0,26$	$r_{pbis} = 0,42$

Źródło: opracowanie własne

²²³Zgodnie z tą definicją do polskich metropolii zalicza się: Kraków, Łódź, Poznań, Trójmiasto, Warszawę, Wrocław oraz konurbację katowicką (Jałowiecki B., 2003). Dlatego też w przedmiotowej analizie współzależności do grupy miast posiadających cechę „metropolitalności” zaliczono: Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Warszawę. Co prawda Gdańsk jest tylko jednym, ale najważniejszym, z miast tworzących Trójmiasto. Ponadto liczba mieszkańców Gdańska (prawie 466 tys.) jest bliska wskazywanej w definicji wartości progowej. Dlatego też uznano, iż miasto to, nawet indywidualnie, można włączyć do grupy metropolii. Warunku takiego nie spełniają Katowice (z liczbą mieszkańców około 312 tys), będąc najważniejszym, aczkolwiek jednym z ponad 20 miast konurbacji katowickiej. Metropolitalny charakter konurbacji katowickiej wynika bowiem z cech i potencjału, który w sposób łączny spełniają miasta ją tworzące.

6.4 Studium przypadku europeizacji Miasta Poznania

Część badawcza pracy została uzupełniona o studium europeizacji Poznania. Wybór ten jest nieprzypadkowy, gdyż w oparciu o badania ankietowe ustalono, iż Poznań jest najbardziej zeuropeizowanym miastem w przebadanej próbie (i prawdopodobnie także w Polsce biorąc pod uwagę reprezentatywność przeprowadzonych badań). Na wstępie należy jednak zaznaczyć, iż pomimo, że Poznań zajął najwyższą pozycję w rankingu, nie oznacza to jednocześnie „doskonałego oblicza europeizacji władz miejskich”. Ranking ten został przecież przygotowany wyłącznie dla miast polskich, które jak wielokrotnie sygnalizowano, znajdują się dopiero na początkowym etapie trudnej drogi członkostwa w strukturach UE.

Uzupełnienie wyników badań ankietowych o konkretne studium przypadku ma swoje silne uzasadnienie merytoryczne. Informacje często sprowadzone do krótkiego, ogólnego wniosku opartego o odpowiedzi ankietowe, w tej części rozdziału zostaną odpowiednio rozszerzone, stanowiąc tym samym doskonałe uzupełnienie wiedzy na temat zjawiska europeizacji na szczeblu miast.

Europeizacja władz miejskich Poznania jest tematem bardzo szerokim, obejmującym wiele aspektów. Najwięcej uwagi poświęcono zmianom zachodzącym w procesie europeizacji odgórnej, gdyż te udaje się ująć za pomocą konkretnych wskaźników, a także są najłatwiej dostrzegalne na co dzień. Niemniej jednak europeizacja oddolna i horyzontalna, z natury mniej wymierne, równie wyraźnie odciskają się na samorządowej tożsamości Poznania.

6.4.1 Europeizacja odgórna Poznania

W analizie zmian, które nastąpiły w efekcie europeizacji odgórnej szczególna uwaga została poświęcona problematyce rewitalizacji. Po pierwsze, dlatego iż ta właśnie dziedzina polityki rozwojowej miasta wzbudziła zainteresowanie władz samorządu wraz z momentem integracji Polski ze strukturami UE oraz pojawieniem się możliwości uzyskania dofinansowania na ten cel. Po drugie, gdyż Poznań uznawany jest za krajowego lidera w metodyce opracowywania programu rewitalizacji zgodnie z tzw. metodą URBAN. Dużo miejsca poświęcono prezentacji zmian w miejskiej strategii rozwojowej, w strukturze organizacyjnej urzędu oraz zmianom w polityce informacyjnej i kadrowej.

6.4.1.1 Wpływ UE na politykę rozwojową Poznania

W 1993 r. Poznań podjął działania mające na celu opracowanie Programu Strategicznego Rozwoju Miasta (PSRM). Uznając planowanie strategiczne za element odgrywający bardzo istotną rolę w systemie zarządzania miastem baczna uwagę zwrócono na jego kompleksowość, ciągłość i uspołecznienie. W efekcie prac zdefiniowano misję PSRM w następujący sposób: "Program kreuje zrównoważony rozwój Poznania poprzez efektywne wykorzystywanie zasobów lokalnych, stymulowanie przedsiębiorczości oraz podnoszenie atrakcyjności miasta. **Współpraca władz lokalnych ze społeczeństwem** zapewni warunki dla polepszenia jakości życia, samorealizacji mieszkańców i tworzenia „przyjaznego człowiekowi miasta możliwości”, które jako stolica Wielkopolski świadome jest swych ważnych powinności wobec kluczowych dziedzin życia społecznego i gospodarczego kraju, a także swojego miejsca **wśród stolic regionów jednoczącej się Europy.**"²²⁴. Ostatnie zdanie zawarte w misji uznać można za kwintesencję deklaracji planowanego procesu europeizacji Poznania. Deklaracji, która została sformułowana już w 1994 r., choć przypuszczać należy, iż w owym czasie działanie to miało raczej charakter „intuicyjny” niż w pełni świadomy zmian mających wkrótce nadejść. Po pierwsze, w misji podkreślono kluczową rolę UE dla kształtowania przyszłości wspólnoty lokalnej (europeizacja odgórna). Po drugie, zdano sobie sprawę z możliwości, jakie otwiera przed miastem nowa sytuacja geopolityczna, możliwości kształtowania życia społecznego, gospodarczego i politycznego Europy (europeizacja oddolna). Po trzecie, wyrażono wolę współpracy pomiędzy miastami jednoczącej się Europy (europeizacja horyzontalna). Ponadto szczególna uwaga została również zwrócona na kwestię współpracy władz lokalnych ze społeczeństwem. Wprowadzanie nowego sposobu zarządzania miastem z wykorzystaniem partycypacji społecznej, uznać należy za kolejny przejaw europeizacji Poznania²²⁵.

²²⁴ Do sformułowania deklaracji misji zostały użyte następujące elementy strukturalne:

1. efektywne wykorzystanie **zasobów lokalnych**,
2. podnoszenie **atrakcyjności miasta** dla napływu zasobów zewnętrznych
3. **rozwój przedsiębiorczości** - życia gospodarczego, poprzez realizację dwóch poprzednich elementów,
4. działania na rzecz polepszenia jakości życia mieszkańców; budowa „**miasta przyjaznego człowiekowi**",
5. **samorealizacja ludzi**, jako kontynuacja tradycji pracy organicznej,
6. **wartości historyczno - kulturowe**; jednocząca się Europa,
7. **współpraca** między władzą lokalną a społeczeństwem,
8. hasło - **miasto możliwości** - w znaczeniu psychospołecznym; ujęte w celu przebudowywania mentalności społeczeństwa oraz jako czynnik samorealizacji.

²²⁵ Pierwszym przykładem zastosowania partycypacji społecznej był sam proces opracowywania PSRM realizowany z dużym udziałem mieszkańców miasta, podmiotów gospodarczych, organizacji społeczno-kulturalnych oraz przedstawicieli nauki, co w rezultacie pozwoliło na ich identyfikację z Programem oraz przyczyniło się do podejmowania decyzji zgodnie z oczekiwaniami społecznymi. Przeprowadzono szerokie

Zarysowana w sposób ogólny misja PSRM stanowiła podstawę do zdefiniowania pięciu celów strategicznych, które w wyraźny sposób nawiązują do założeń wspólnotowej Polityki Spójności (tabela nr 29).

Tabela nr 29: Cele strategiczne Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania

Lp.	Definicja celu strategicznego
CEL 1	Poprawienie stanu środowiska przyrodniczego, warunków życia mieszkańców i bezpieczeństwa publicznego.
CEL 2	Polepszenie funkcjonowania, unowocześnienie i rozwój organizmu miejskiego.
CEL 3	Kreowanie zrównoważonej i nowoczesnej gospodarki, miasta otwartego na inwestorów, partnerów gospodarczych i turystów.
CEL 4	Stymulowanie rozwoju Poznania jako ośrodka o znaczeniu międzynarodowym poprzez integrowanie potencjałów: naukowego, gospodarczego i kulturalnego.
CEL 5	Wzmocnienie pozycji Poznania jako usługowego centrum o randze ponadregionalnej.

Źródło: Program Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania, 1994 r.

W 2002 r. podjęte zostały prace nad weryfikacją PSRM. Dyskusje w gronie ekspertów, analizy i diagnozy miasta, a także konsultacje społeczne pozwoliły na sformułowanie wniosku, iż przyjęta w połowie lat 90. wizja Poznania oraz zdefiniowane cele strategiczne pozostają nadal aktualne. Jednak dla zwiększenia efektywności planowania i zarządzania strategicznego niezbędne jest opracowanie planu operacyjnego dla PSRM o krótszym (6-letnim) horyzoncie czasowym.

W efekcie skonstruowano Plan Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010 (PRMP), który uwzględnia kierunkowe wytyczne rozwoju na poziomie regionu i kraju oraz dyrektywy UE²²⁶. W uzasadnieniu do uchwały o przyjęciu przez Radę Miasta Poznania PRMP w sposób bardzo precyzyjny podane zostały powody, dla których władze miasta zdecydowały się na opracowanie kolejnego dokumentu strategicznego w momencie przyjęcia Polski do UE „(...)W procesie weryfikacji Programu Strategicznego, poddając analizie zmiany w otoczeniu zewnętrznym miasta, w tym **nowe uwarunkowania i wymogi, którym należy sprostać po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej** uznano za niezbędne opracowanie dokumentu o charakterze średniookresowym, spójnego z uchwaloną w 1994 r. strategią rozwoju Poznania. **Uchwalony Plan stanowić będzie istotny instrument wspomagający starania**

konsultacje społeczne w kilku etapach, przy użyciu różnorodnych narzędzi skierowanych do wielu grup społecznych np. ankiety, wywiady, konkurs plastyczny dla dzieci.

²²⁶ PRMP wytycza osiem priorytetów rozwoju, których realizację ma zapewnić dwadzieścia dziewięć programów szczegółowych. Ww. priorytety rozwoju obejmują: (1) Nowe miejsca pracy, (2) Inwestowanie w wiedzę, (3) Dostępny Poznań, (4) Nowe techniki informacyjno-komunikacyjne, (5) Wysoka jakość zamieszkania, (6) Kultura i rekreacja, (7) Nowa jakość centrum miasta, (8) Obywatelski Poznań.

o pozyskanie środków unijnych na sfinansowanie ważnych dla miasta przedsięwzięć (...)²²⁷.

Na przestrzeni kilku ostatnich lat samorząd lokalny Poznania opracował w wybranych dziedzinach miejskie strategie sektorowe, które uszczegóławiają ogólne kierunki rozwoju miasta, zdefiniowane w PSRM i PRMP. Ww. strategie, nawiązujące do realizacji celów Polityki Spójności UE oraz innych wspólnotowych polityk sektorowych, zostały wypracowane w ośmiu obszarach działalności samorządu miejskiego²²⁸. Strategie sektorowe niejednokrotnie ułatwiły (jak w przypadku Strategii Rozwoju Narodowego Produktu Turystycznego „Trakt Królewsko-Cesarski w Poznaniu”), a nawet umożliwiły (jak w przypadku Miejskiego Programu Rewitalizacji) starania Poznania o dofinansowanie realizacji zadań ze środków pomocowych UE.

Bardzo ważnym dla Poznania dokumentem o charakterze strategicznym jest Wieloletni Program Inwestycyjny (WPI), określający politykę inwestycyjną władz miasta, mający charakter kroczący, corocznie uzupełniany o kolejne planowane inwestycje i aktualizowany w zakresie rzeczowym i finansowym²²⁹. Program jest dokumentem pomocnym w staraniach o uzyskanie środków finansowych na inwestycje ze źródeł zewnętrznych, gdyż daje gwarancję, że pozyskane środki wydatkowane będą zgodnie z przeznaczeniem oraz w trybie określonym harmonogramem prac. Jednym z istotniejszych założeń WPI jest zasada zintegrowania z PSRM oraz PRMP. Przy uwzględnianiu inwestycji w WPI priorytet uzyskują zadania mające szansę na dofinansowanie zewnętrzne. Od 2008 r. wprowadzono również tzw. rezerwę celową w budżecie miasta na przedsięwzięcia nieplanowane, których nie można było sprecyzować w momencie przygotowywania budżetu

²²⁷ Uchwała nr LVI/592/IV/2004 Rady Miasta Poznania z dnia 23.11.2004 w sprawie Planu Rozwoju Miasta Poznania na lata 2005-2010.

²²⁸ Strategie / programy sektorowe miasta Poznania (stan ze stycznia 2008 r.):

1. Plan Zdrowotny Miasta Poznania na lata 2003-2008. Główne kierunki działań na rzecz zdrowia poznanianków
2. Miejska strategia polityki społecznej
3. Program Ochrony Środowiska dla miasta Poznania na lata 2004-2007
4. Strategia gospodarki odpadami dla miasta Poznania
5. Strategie z zakresu polityki transportowej i komunikacyjnej
6. Strategia Rozwoju Narodowego Produktu Turystycznego „Trakt Królewsko-Cesarski w Poznaniu”
7. Strategia akademicka i naukowa miasta Poznania
8. Miejski Program Rewitalizacji dla Miasta Poznania

²²⁹ Pierwsze prace związane z wieloletnim planowaniem inwestycyjnym nastąpiły w Poznaniu w 1997 r., natomiast wdrożenie procedur WPI rozpoczęto w lutym 1999 r.

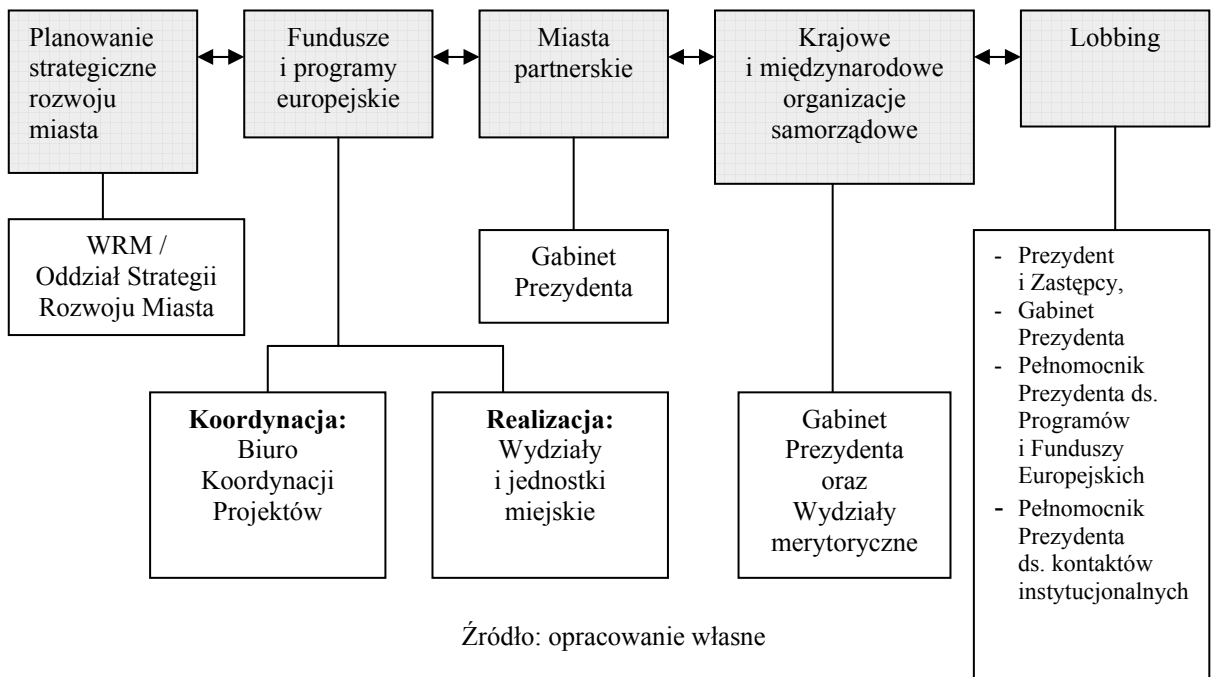
WPI stanowi użyteczny instrument komunikacji władz miasta ze społeczeństwem, zarówno ze sferą gospodarczą, mówi bowiem o planach inwestycji finansowanych lub współfinansowanych przez samorząd w perspektywie kilku lata, co może mieć znaczący wpływ na kondycję firm, jak i ze społecznością lokalną, zainteresowaną jakością świadczonych przez miasto usług. Procedury opracowywania WPI stwarzają mieszkańcom Poznania możliwości wnioskowania zadań inwestycyjnych poprzez samorządy pomocnicze, a także bezpośrednio przez biura Delegatur, Biuro Rady Miasta oraz wydziały merytoryczne urzędu.

i WPI, a które mogą uzyskać dofinansowanie ze środków UE w chwili pojawienia się takich możliwości – np. ogłoszenia naboru na projekty w Programach Operacyjnych.

6.4.1.2 Zmiany w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta Poznania w wyniku procesu integracji europejskiej

W zasadzie postawić można tezę, iż zadaniami z zakresu integracji europejskiej zajmują się (w sposób bezpośredni i pośredni) niemal wszystkie wydziały Urzędu Miasta Poznania oraz jednostki miejskie. Oczywiście poziom ich zaangażowania i kompetencji w tej dziedzinie jest bardzo zróżnicowany, niemniej jednak stopień zmian w strukturze organizacyjnej Urzędu jest znaczny i pogłębiający się z biegiem lat. Wyróżnić można pięć podstawowych obszarów (zadań) związanych z procesem integracji europejskiej, które spowodowały / wymusiły zmiany, a więc europeizację, aparatu administracji samorządowej Poznania: strategiczne planowanie rozwoju miasta, fundusze i programy UE, współpraca w ramach miast partnerskich, współpraca w ramach krajowych i międzynarodowych organizacji samorządowych, lobbing europejski (schemat nr 18). Kluczowe znaczenie mają trzy jednostki organizacyjne Urzędu: Wydział Rozwoju Miasta (WRM), Biuro Koordynacji Projektów (BKP) oraz Gabinet Prezydenta.

Schemat nr 18: Podmioty struktury organizacyjnej Urzędu Miasta Poznania realizujące zadania z zakresu integracji europejskiej



Źródło: opracowanie własne

W 2003 r. powołano w Urzędzie Miasta Poznania nową jednostkę organizacyjną pod nazwą Biuro Funduszy Europejskich (BFE), której dyrektorem został Filip Karczmarek²³⁰. Początkowo zadania BFE były sformułowane dość ogólnie: informacja, koordynacja i wsparcie wydziałów merytorycznych w procesie aplikowania o fundusze UE. Z czasem zauważono, iż efektywne aplikowanie o fundusze pomocowe wymaga zaangażowania BFE w proces planowania strategicznego i budżetowego. Ponadto niezbędnym okazało się utworzenie specjalnego stanowiska ds. informacji i monitoringu, którego głównym zadaniem było gromadzenie i przetwarzanie informacji na potrzeby przygotowywania kolejnych projektów.

Z początkiem 2005 r. BFE uległo likwidacji, a jego zadania zostały włączone do Wydziału Rozwoju Miasta, w którym utworzono nowy Oddział Programów i Funduszy Europejskich. W ciągu kolejnych dwóch lat nastąpił znaczny rozwój tego oddziału zarówno w kontekście etatowym (wzrost liczby etatów z 6 do 12), jak i kompetencyjnym (wzrost liczby zadań). W 2009 r. przeprowadzono kolejną reorganizację – utworzono Biuro Koordynacji Projektów (samodzielną jednostkę struktury organizacyjnej urzędu w randze wydziału). Szczegółowe dane opisujące ww. zmiany zawarte zostały w Aneksie (Aneks pkt 7, tabela nr 9 i 10).

Pierwotnie zagadnieniami z zakresu współpracy z miastami partnerskimi zajmowało się Biuro Promocji Miasta, które powstało w 1990 r. Następnie kompetencje w tej dziedzinie przejęło Biuro Komunikacji Społecznej (1999 r.).

W efekcie kolejnych zmian organizacyjnych w 2003 r. powstał do dziś funkcjonujący wydział - Gabinet Prezydenta, do którego kompetencji należy m.in.:

- prowadzenie i koordynowanie spraw współpracy z miastami partnerskimi oraz organizacjami międzynarodowymi (z wyłączeniem współpracy gospodarczej),
- koordynowanie współpracy jednostek organizacyjnych Urzędu w zakresie działań związanych ze współpracą zagraniczną,
- prowadzenie współpracy z organizacjami samorządowymi działającymi w krajach Unii Europejskiej.

Aktywną współpracę miasta w tej dziedzinie koordynuje czterech pracowników (stanowiska ds. współpracy z zagranicą) oraz Pełnomocnik Prezydenta ds. kontaktów instytucjonalnych.

²³⁰ Filip Karczmarek został delegowany na członka Parlamentu Europejskiego w roku 2004 z ramienia Platformy Obywatelskiej. W Parlamencie Europejskim należy do frakcji EPP-ED (Europejska Partia Ludowa-Europejscy Demokraci) i pracuje w Komisji Rozwoju, Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów oraz jest członkiem URBAN Intergroup.

Ponadto należy wspomnieć, iż w niektórych Wydziałach / jednostkach miejskich w ostatnich latach powstały nowe oddziały, wyłącznie w wyniku potrzeb generowanych przez proces europeizacji. Dla przykładu:

- w Wydziale Rozwoju Miasta w 2005 r. utworzono Oddział Rewitalizacji (7 etatów)
Oddział zajmuje się przygotowywaniem i wdrażaniem Miejskiego Programu Rewitalizacji (MPR). Uwzględnienie konkretnego projektu w MPR jest warunkiem koniecznym w przypadku ubiegania się o dofinansowane zadań z zakresu rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich, ze środków EFRR;
- w Wydziale Finansowym w 2006 r. utworzono Oddział Sprawozdawczości i Analiz (5 etatów)
Oddział głównie zajmuje się prowadzeniem obsługi finansowo-księgowej w zakresie projektów i programów realizowanych z udziałem środków pomocowych (dla których wymagana jest odrębna ewidencja) z Unii Europejskiej, EFTA lub innych organizacji międzynarodowych, otrzymanych bezpośrednio lub za pośrednictwem budżetu państwa,
- w Zarządzie Dróg Miejskich w 2005 r. utworzono Wydział Funduszy Europejskich (5 etatów)
Oddział zajmuje się przygotowywaniem i realizacją miejskich projektów drogowych współfinansowanych z funduszy UE.

Szacuje się, iż w samym Urzędzie Miasta Poznania w kwestie związane z integracją europejską zaangażowanych jest bezpośrednio ponad stu pracowników, co stanowi około 8% ogółu pracowników Urzędu. Problematyka europejska wchodzi bezpośrednio w zakres kompetencji 17 wydziałów Urzędu Miasta, co stanowi ponad 50 % ogółu wydziałów. Liczby te uległyby poważnemu zwiększeniu gdyby ująć również pracowników zaangażowanych w realizację projektów europejskich zatrudnionych w miejskich jednostkach organizacyjnych (np. Zarząd Dróg Miejskich, Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne, miejskie jednostki kultury, szkoły i przedszkola).

6.4.1.3 System zarządzania projektami miejskimi dofinansowanymi ze środków pomocowych UE

W Urzędzie Miasta Poznania zastosowano systemowe podejście do opracowywania i realizacji projektów finansowanych ze środków pomocowych UE. Już w 2003 r. wdrożono pierwszą procedurę określającą tryb prac nad wnioskami do funduszy europejskich²³¹, która po kilku weryfikacjach obowiązuje do dnia dzisiejszego²³². Procedura podzielona została na trzy główne etapy (prace nad propozycjami wniosków, złożenie wniosku, realizacja projektu) oraz piętnaście podetapów, za których realizację odpowiedzialne są konkretne podmioty (schemat nr 19).

Procedura prac nad projektami wniosków ma charakter dość rozbudowany i sformalizowany. W rzeczywistości prezentowane modelowe podejście nieczęsto znajduje zastosowanie, gdyż wiele działań podejmowanych jest *ad hoc*. Stąd od kilku lat pracownicy BKP wskazują na potrzebę rozdzielenia każdego projektu na tzw. część formalną i część merytoryczną. Do pierwszej należy zaliczyć wszelkie kwestie związane z wypełnieniem formalnych procedur wnioskowania i realizacji projektu, wynikających z zarządzeń instytucji wdrażających i pośredniczących (np. sprawozdawczość, wnioski o płatność). Do drugiej zaliczyć można realizację konkretnych przedsięwzięć wynikających z zakresu projektu, które wymagają określonych kompetencji z danej dziedziny życia społeczno-gospodarczego miasta. Takie rozwiązanie w znaczny sposób odciążałoby pracowników merytorycznych poszczególnych wydziałów od nadmiaru tzw. pracy administracyjno - formalnej na korzyść zadań merytorycznych. Aby takie podejście było efektywne, koniecznym jest powołanie tzw. opiekunów projektów spośród pracowników BKP, którzy prowadziliby od strony formalnej projekty im przydzielone. Wiąże się to z koniecznością wzmocnienia BKP zarówno pod względem osobowym, jak i kompetencyjnym.

Opisane rozwiązanie ma wiele zalet, przede wszystkim zapewnia zintegrowanie działań oraz rzeczywistą koordynację procesu aplikowania i wdrażania projektów przez BKP (schemat nr 20). Szkoda tylko, że mimo rozpoczęcia się już kolejnego okresu programowania wspólnotowej polityki regionalnej nadal trwają tylko dyskusje nad tymi reformami.

²³¹ Zarządzenie nr 642/2003/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 22.08.2003 r. w sprawie określenia wewnętrznego trybu pracy nad wnioskami do funduszy europejskich.

²³² Zarządzenie nr 42/2005/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 12.05.2005 r. w sprawie określenia wewnętrznego trybu pracy nad wnioskami do funduszy europejskich – aktualnie obowiązujące.

Schemat nr 19: Procedura prac nad projektami wniosków do funduszy europejskich w Urzędzie Miasta Poznania

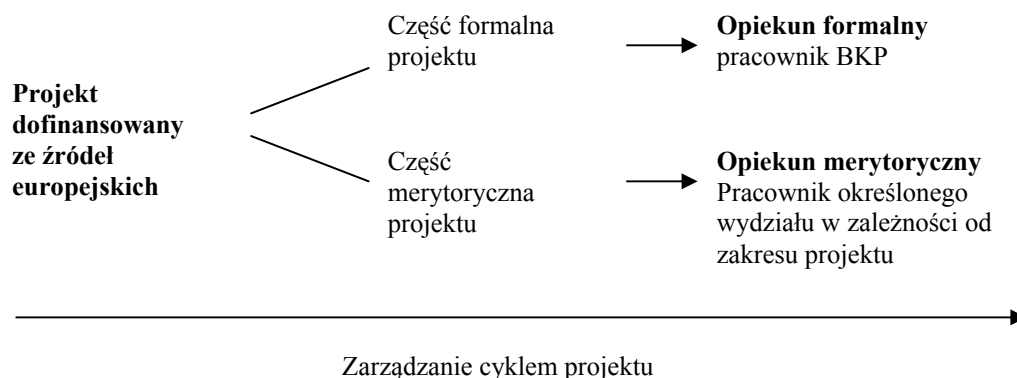
Etap	Podmiot wykonujący	Podetap procedury	
Prace nad propozycjami wniosków	Wydziały i jednostki miejskie	Identyfikacja możliwości realizacji projektów we współpracy z WBiA oraz BKP. ↓ <i>Przekazanie do WRM w terminie ustalonym przez KP</i>	
	BKP	Rozpatrywanie propozycji pod kątem formalnoprawnym i weryfikacja propozycji projektów na podstawie dokumentów programowych. ↓ <i>10 dni</i>	
	BKP	Przekazanie informacji o akceptacji projektu lub jej braku do jednostki wnioskującej oraz właściwego Decernenta. Przekazanie zbiorczej informacji na temat proponowanych projektów do Prezydenta Miasta Poznania oraz Decernentów. ↓ <i>14 dni</i>	
	Wydziały i jednostki miejskie	Formalizacja wstępnych propozycji projektów wg zestandaryzowanego formularza. Decernent akceptuje skład zespołu projektowego oraz kierownika projektu. ↓ <i>2 dni</i>	
	BKP	Przekazanie informacji o planowanych projektach do KP. ↓ <i>w zależności od potrzeb</i>	
	KP	Analiza i weryfikacja propozycji wniosków. Decyzja o zaakceptowaniu projektu do dalszych prac, odrzuceniu, przesunięciu do ponownego rozpatrzenia lub odesłaniu do poprawy. ↓ <i>w zależności od potrzeb</i>	
	BKP	Przygotowanie protokołu z obrad KP, rozesłanie do WBiA i OSRM. ↓ <i>zgodnie z ustaleniami KP</i>	
	Zespół projektowy i kierownik projektu	Przygotowanie wniosku. ↓ <i>BKP prowadzi nadzór nad realizacją ustalonego harmonogramu prac nad projektem</i>	
	Złożenie wniosku	Kierownik projektu	Złożenie wniosku w trybie przewidzianym dla właściwego programu operacyjnego i w terminach wyznaczonych przez Instytucje Wdrażające programy. ↓ <i>5 dni</i>
		Kierownik projektu	Przekazanie informacji o złożonym wniosku do BKP wg zestandaryzowanego formularza. ↓ <i>ocena wniosku przez Instytucję Wdrażającą</i>
		Instytucja Wdrażająca	Informacja o decyzji ws. wniosku. ↓ <i>5 dni</i>
		Kierownik projektu	Przekazanie informacji o akceptacji lub odrzuceniu projektu do BKP wg zestandaryzowanego formularza. ↓ <i>w przypadku decyzji pozytywnej</i>
		Kierownik projektu	Przygotowanie wszelkich niezbędnych dokumentów, stanowiących podstawę do zawarcia umowy o dofinansowanie, przedłożenie ich do podpisu przez osoby uprawnione do występowania w imieniu Miasta Poznania oraz doprowadzenie do podpisania umowy. ↓ <i>3 dni</i>
Kierownik projektu		Przekazanie informacji o zawarciu umowy o dofinansowanie do BKP wg zestandaryzowanego formularza.	
Realizacja projektu		Zespół projektowy i kierownik projektu	Do realizacji projektów stosuje się oddzielne procedury, zgodne z wymogami Instytucji Wdrażających i Zarządzających poszczególnymi programami.

Legenda:

- **BKP** – Biuro Koordynacji Projektów
- **WBiA** – Wydział Budżetu i Analiz
- **WRM** – Wydział Rozwoju Miasta
- **OSRM** – Oddział Strategii Rozwoju Miasta, Wydział Rozwoju Miasta
- **KP** – Komitet Projektowy, w skład którego wchodzi: Zastępca Prezydenta ds. Strategii Miasta – Przewodniczący Komitetu Projektowego, Skarbnik Miasta, Sekretarz Miasta, dyrektor WBiA, dyrektor WRM, dyrektor BKP, kierownik OSRM, decernenci wg właściwości projektów

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 42/2005/K Prezydenta Miasta Poznania

Schemat nr 20: Proponowane podejście do zarządzania projektami europejskimi w Urzędzie Miasta Poznania



Źródło: opracowanie własne

6.4.1.4 System motywacyjny dla pracowników realizujących zadania z zakresu projektów dofinansowanych ze środków pomocowych UE

Okazuje się, iż trudno mówić o funkcjonowaniu jakiegoś systemu motywacyjnego dla pracowników poznańskiego magistratu realizujących zadania z zakresu zarządzania projektami europejskimi. Pewne działania są oczywiście realizowane, jednakże nie zostały one jeszcze ujęte w jedną spójną całość, wyraźnie zdefiniowaną chociażby w formie zarządzenia prezydenta miasta. W dużej mierze zastosowanie którejs z form motywacji pracowników uzależnione jest od subiektywnej decyzji przełożonych (na wszystkich szczeblach zarządzania).

W Urzędzie Miasta Poznania wyróżnić można kilka form dodatkowego wynagradzania pracowników:

- tzw. dodatek specjalny do pensji podstawowej w związku z okresowym zwiększeniem obowiązków danego pracownika wynikających z realizacji projektu. Dodatek specjalny przyznawany jest na wniosek dyrektora wydziału, na czas określony (od jednego do kilku miesięcy) i może ulegać kolejnym przedłużeniom. Najczęściej jego wysokość waha się w granicach kilkuset złotych;
- pieniężna nagroda okolicznościowa, przyznawana na wniosek dyrektora wydziału z puli nagród pozostających w jego dyspozycji, lub też z tzw. puli prezydenta miasta. Nagrody te najczęściej przyznawane są w związku z zakończeniem konkretnego etapu w cyklu zarządzania projektem;

- dodatki finansowane ze środków pomocowych w przypadku gdy zachodzi możliwość akceptacji wynagrodzeń pracowników jako wydatków kwalifikowalnych danego projektu. W przyszłości planuje się wprowadzenie dodatkowych, niepieniężnych form motywacji pracowników za dobre wyniki w pracy w postaci np. tzw. systemu kafeteryjnego²³³.

6.4.1.5 System doształcania oraz informowania pracowników z zakresu procesów integracji europejskiej i funduszy pomocowych

Najistotniejszym czynnikiem warunkującym poprawę jakości pracy Urzędu Miasta Poznania, a tym samym realizację celów strategicznych i zadań samorządu miejskiego, są jego pracownicy. Uznając, że pracownicy należycie wykształceni, zaangażowani, systematycznie podnoszący swoje kwalifikacje, aktywnie uczestniczący w realizowanych przez urząd procesach, utożsamiający się ze strategią rozwoju miasta decydują o osiągnięciu założonych celów, prezydent miasta wspiera tworzenie i należyte funkcjonowanie systemu doształcania zawodowego wszystkich pracowników.

Wsparcie to wyraża się w tworzeniu warunków dla tego rozwoju, a także w zapewnieniu środków finansowych na pokrycie wydatków związanych z tą dziedziną działalności urzędu. Każdy pracownik urzędu, który w zakresie swoich kompetencji (zapisanych w karcie stanowiska pracy) posiada zadania z zakresu integracji europejskiej i / lub funduszy europejskich może starać się o całkowite lub częściowe sfinansowanie przez Urząd Miasta Poznania różnorodnych form doształcania (tabela nr 30)²³⁴. Częstotliwość szkoleń organizowanych przez urząd uwarunkowana jest trybem realizacji sektorowych programów operacyjnych wdrażających wspólnotową politykę regionalną, co oznacza, iż najczęściej takich szkoleń odbywa się w pierwszym okresie wdrażania funduszy strukturalnych.

²³³ System kafeteryjny to elastyczny system niepieniężnego wynagradzania, który pozwala pracownikom dokonać wyboru spośród wielu oferowanych świadczeń (np. dodatkowy urlop, dodatkowe ubezpieczenie, służbowy laptop, telefon itp.) w ramach określonego limitu finansowego.

²³⁴ Podstawą do ubiegania się o dofinansowanie mogą być też zalecenia wynikające z okresowej oceny pracowniczej, a także sytuacja gdy podnoszenie kwalifikacji wiąże się z nałożeniem nowych zadań wymagających doształcania lub przewidywaniem awansowania pracownika.

Tabela nr 30: Formy kształcenia pracowników Urzędu Miasta Poznania z zakresu integracji europejskiej

Forma kształcenia	Opis / uwagi
Szkolenia organizowane przez BKP w ramach Klubu Kierownika Projektu	Przykładowo w 2007 r. odbyło się 7 spotkań szkoleniowych o następującej tematyce: Finanse w projekcie , Wnioski o płatność, Sprawozdania z realizacji projektów, Audyty , Jak stworzyć dobry projekt, „Kim jest tajemnicza Jessica?”
Szkolenia koordynowane przez Wydział Organizacyjny na terenie Urzędu Miasta Poznania	Najwięcej szkoleń zorganizowano w 2005 i 2006 r. i dotyczyły one najczęściej zagadnień ogólnych z zakresu zarządzania cyklem projektu. Łącznie w latach 2004-2007 odbyło się 11 sesji szkoleniowych, w których uczestniczyło prawie 300 pracowników. Na ww. cel zostało wydatkowanych z budżetu Miasta ponad 80 tys. zł.
Szkolenia i seminaria wyjazdowe organizowane przez niezależne podmioty zewnętrzne	Szkolenia są w całości finansowane przez Urząd (w ramach delegacji krajowej). Uczestnictwo w szkoleniu wymaga uzyskania akceptacji dyrektora danego wydziału oraz Oddziału Rozwoju Kadr w Wydziale Organizacyjnym. Przykładowo w 2007 r. ze szkoleń zewnętrznych skorzystało 25 pracowników.
Studia podyplomowe organizowane przez Wydział Organizacyjny	Do tej pory zorganizowane zostały trzy edycje studiów podyplomowych z zakresu zarządzania projektami europejskimi i prawa europejskiego (lata 2004-2007). Dofinansowanie na studia uzyskało 78 pracowników na łączną kwotę prawie 160 tys. zł.
Studia licencjackie, uzupełniające magisterskie i podyplomowe organizowane przez niezależne podmioty (uczelnie) zewnętrzne	Studia są częściowo finansowane przez Urząd (do 50% kosztów opłaty semestralnej) . Stosowana jest specjalna procedura ubiegania się o dofinansowanie, usankcjonowana odrębnym zarządzeniem Prezydenta Miasta ²³⁵ .

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miasta Poznania

Godną uwagi jest inicjatywa nosząca nazwę Klub Kierownika Projektu (KKP), koordynowana przez BKP oraz Wydział Organizacyjny. Jest to forum, na którym spotykają się pracownicy Urzędu i jednostek miejskich, merytorycznie zaangażowani w realizację projektów dofinansowanych ze środków europejskich, jak również pracownicy wydziałów które bezpośrednio nie realizują projektów, ale są włączone w prace nad nimi (np. Wydział Finansowy, Wydział Budżetu i Analiz). Do podstawowych celów KKP zalicza się:

- ułatwienie zarządzania projektami poprzez wymianę doświadczeń i „dobrych praktyk” pracowników zarządzających projektami,
- usprawnienie komunikacji, przepływu informacji dotyczących rozwiązań wewnętrznych, stosowanych przy realizacji projektów,
- utworzenie grupy pracowników posiadających zweryfikowane umiejętności zarządzania projektami.

²³⁵ Zarządzenie nr 6/2008/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 28.01.2008

Spotkania członków Klubu odbywają się zazwyczaj raz w miesiącu i w zależności od poruszanego tematu bierze w nich udział od kilkunastu do kilkudziesięciu osób. W ramach Miejskiego Informatora Multimedialnego utworzona została specjalna podstrona internetowa, na której zamieszczane są bieżące informacje o działalności KKP oraz publikowane są materiały szkoleniowe. Uzupełnieniem ww. formy systemu informacyjnego jest specjalny katalog funkcjonujący w wewnętrznej (intranetowej) sieci urzędowej, w którym zamieszczane są aktualne dokumenty programowe oraz rozporządzenia dotyczące wspólnotowej polityki regionalnej. Ponadto pracownicy indywidualnie korzystają z darmowej subskrypcji tzw. „newsletterów” - serwisów internetowych Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Gospodarki, Wielkopolskiego Urzędu Marszałkowskiego, itp., w zależności od obszaru zainteresowania. Taki sposób zapewnienia dostępu do aktualnych informacji o UE jest w pełni wystarczający i nie wymaga powielania.

6.4.1.6 Wykorzystanie zewnętrznych środków pomocowych²³⁶

Pierwszy wniosek o uzyskanie dofinansowania ze środków zewnętrznych miasto Poznań złożyło w roku 1999²³⁷. W ramach funduszy przedakcesyjnych Poznań uzyskał dofinansowanie na 9 projektów z funduszy PHARE i ISPA na łączną kwotę prawie 240 mln zł. Wraz z momentem wejścia Polski do UE samorząd miejski rozpoczął intensywne korzystanie z funduszy strukturalnych (w ramach sektorowych programów operacyjnych – Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego, Sektorowego Programu Operacyjnego Transport i Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich), złożono około 36 wniosków, z czego 24 uzyskało wsparcie na kwotę prawie 237 mln zł. Ze zdecydowanie mniejszą skutecznością Poznań aplikował o dofinansowanie z Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego (MF EOG i NMF). Jedynie 2 ze złożonych 18 aplikacji zostały rozpatrzone pozytywnie, uzyskując wsparcie w wysokości niespełna 3 mln zł²³⁸.

²³⁶ Podane w tej części pracy zestawienia statystyczne uwzględniają projekty, które składało Miasto Poznań (w rozumieniu urzędu miasta i miejskich jednostek organizacyjnych), jako indywidualny beneficjent, partner lub lider w projekcie. Stan na dzień 31 stycznia 2008 r.

²³⁷ Projekt nosił tytuł "Oczyszczanie ścieków i dostawa wody dla miasta Poznania". Wniosek został zaakceptowany przez Komitet Zarządzający Komisji Europejskiej 16 lipca 2001 r. Pozwoliło to na podpisanie Memorandum Finansowego przez Komisję Europejską w dniu 7 września 2001 r. które Rząd Polski podpisał dnia 14 lutego 2002 r.

²³⁸ W momencie przygotowywania przedmiotowego zestawienia (31 stycznia 2008 r.) 3 wnioski podlegały nadal ocenie.

Warto podkreślić dużą aktywność Poznania w ubieganiu się o realizację projektów w ramach programów i inicjatyw wspólnotowych²³⁹. Wsparcie uzyskało 15 projektów o szacunkowej kwocie dofinansowania 5,7 mln zł. Głównym obszarem współpracy była wymiana wiedzy i doświadczeń, podnoszenie kompetencji pracowniczych oraz współpraca w dziedzinie opieki społecznej i zdrowia. Z punktu widzenia europeizacji kluczowym jest fakt, iż projekty te w przeważającej części miały charakter międzynarodowy (67% projektów w tej grupie) i partnerski (80 % projektów w tej grupie). 30% projektów dofinansowanych w ramach programów i inicjatyw wspólnotowych Poznań realizował we współpracy ze swoimi miastami partnerskimi. Co więcej, Poznań jako jedyne miasto w Polsce (i jedno z dwóch miast nowych państw członkowskich UE) został liderem utworzonej w 2005 r. sieci HOUS-ES w ramach inicjatywy URBACT²⁴⁰, co uznać należy za znaczący wyraz zaufania dla sprawności administracyjnej i wiedzy merytorycznej władz samorządowych Poznania.

Ogółem miasto Poznań uzyskało dofinansowanie ze środków europejskich na realizację około 50 projektów o charakterze inwestycyjnym i społecznym, na kwotę prawie 485 mln zł. (tabela nr 31). Ponadto samorząd lokalny skorzystał z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego o wartości około 13 mln € przeznaczonego na kompleksową renowację budynków będących w zasobach komunalnych miasta.

²³⁹ Miasto Poznań uzyskało dofinansowanie m.in. w ramach: Inicjatywy EQUAL, Leonardo da Vinci, Interreg IIIB, Interreg IIIC, URBACT, DAPHNE, AGIS, Town Twinning, KULTURA 2000, V Ramowy Program Badawczy.

²⁴⁰ Projekt zakładał opracowanie raportów oraz ekspertyz na temat obecnego stanu dużych osiedli mieszkaniowych, wymianę doświadczeń z partnerami krajowymi i zagranicznymi. Partnerami instytucjonalnymi sieci byli: Rada Architektów Europy, Politechnika Mediolańska oraz Bank Rozwoju Rady Europy. Do miast-członków sieci należały: Brindisi (Włochy), Brno (Czechy), Cespel-Budapeszt (Węgry), Duisburg (Niemcy), Dunaujvaros (Węgry), Grand Lyon (Francja), Olsztyn, Praga (Czechy), Sopot, Warszawa, Geiderland Province (Holandia).

Tabela nr 31: Zbiorcze zestawienie dotacji zewnętrznych uzyskanych przez Miasto Poznań w latach 2000-2007

Źródło finansowania	Liczba projektów, które uzyskały dofinansowanie	Przybliżona wysokość uzyskanego dofinansowania (w tys. zł)
Fundusze Przedakcesyjne (PHARE, ISPA)	9	239 458,57
Fundusze Strukturalne 2004-2006 (Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), w tym:	31	238 769,59
sektorowe programy operacyjne	24	236 769,59
inicjatywy wspólnotowe	7	2 000,00
Programy Wspólnotowe	8	3 700,00
Mechanizm Finansowy EOG i Norweski Mechanizm Finansowy	2	2 970,14
Razem:	50	484 898,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentów BKP UMP

6.4.1.7 Wpływ UE na sposób przygotowywania i wdrażania Miejskiego Programu Rewitalizacji

Tak jak w przypadku lokalnych programów rewitalizacji innych miast, sposób i procedura przygotowania Miejskiego Programu Rewitalizacji (MPR) w Poznaniu zostały zdeterminowane wymogami narzuconymi przez wytyczne ZPORR. Jednakże przy określaniu obszarów zdegradowanych władze miasta Poznania zastosowały szereg rozwiązań, które wzorowane były na opisywanej wcześniej metodzie URBAN. Rozwiązania te miały na tyle innowacyjny w warunkach polskich charakter, że Forum Rewitalizacji (jedyne tego typu stowarzyszenie branżowe w Polsce) uznało poznański MPR za dokument modelowy.

Partycypacja społeczna

Rewitalizacja jako proces złożony, obejmujący działania przestrzenne, społeczne i gospodarcze, nierzadko ingerujące w zastaną sytuację, spotyka się często z niechęcią i oporem wśród mieszkańców rewitalizowanych obszarów. W związku z tym władze Poznania uznały, iż bardzo ważnym jest przeprowadzenie akcji informacyjnej o samym procesie rewitalizacji, programie, jego skutkach dla rozwoju miasta, perspektywach dla mieszkańców, źródłach finansowania itp. W szczególności potrzebne było prowadzenie konsultacji społecznych dotyczących rozwiązań przyjętych w Miejskim Programie Rewitalizacji. Podczas tworzenia Programu informacja na ten temat przekazywana była różnymi drogami komunikacji tj. poprzez: radio, telewizję, prasę, oraz dedykowaną miejską stronę internetową (www.poznan.pl/rewitalizacja), a także w czasie bezpośrednich spotkań z mieszkańcami. W procesie partycypacji społecznej przeprowadzono dwa etapy konsultacji

(w 2005 i 2006 r.) w kilku obszarach miasta. Szczegóły dotyczące procesu konsultacji społecznych zawarte zostały w Aneksie (Aneks pkt 7 tabela nr 11).

Rzeczywiste partnerstwo z lokalnymi władzami i lokalną społecznością

MPR dla Poznania przewiduje ścisłą współpracę różnorodnych partnerów lokalnych, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, w tym lokalnych przedsiębiorców oraz organizacji pozarządowych. Wśród projektów ujętych w MPR aż 54% stanowią projekty wypracowane przez jednostki nie podlegające administracji władz miasta, 10% projektów zostało zgłoszonych przez sektor pozarządowy, a 11% projektów przez prywatnych właścicieli. Jedynie (lub aż jak na warunki polskie) 5% projektów zakłada wspólną realizację przedsięwzięć przez miasto i organizacje pozarządowe (tabela nr 32).

Tabela nr 32: Zestawienie grup beneficjentów ujętych w MPR dla miasta Poznania

Wnioskodawca / Beneficjent	Liczba uwzględnionych wniosków / projektów	Przybliżony udział %
Miasto Poznań	28	46
Projekty partnerskie stowarzyszeń z miastem	3	5
Archidiecezja Poznańska	2	3
Stowarzyszenia	3	5
Spółdzielnie	4	7
Wspólnoty mieszkaniowe	3	5
Szkoły wyższe	4	7
Policja, służba zdrowia, straż	3	5
Właściciele prywatni	7	11
Inne spółki	4	7

Źródło: Miejski Program Rewitalizacji – druga edycja – uchwała Rady Miasta nr CVI/1256/IV/2006 z dnia 24 października 2006 r.

Głównymi partnerami procesu rewitalizacji na obszarach kryzysowych są działające tam samorządy pomocnicze. Zaangażowanie rad osiedla odbywa się głównie poprzez ułatwianie kontaktów z mieszkańcami, współpracę przy organizacji konsultacji społecznych oraz animowanie konkretnych akcji społecznych. Ponadto na ww. obszarach działa kilka prężnych organizacji pozarządowych, przy udziale których udało się zrealizować wiele inicjatyw integrujących społeczność lokalną²⁴¹.

²⁴¹ Wśród organizacji tych znajdują się: Centrum Innowacji Społecznej SIC!, Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, Stowarzyszenie Artystyczno-Edukacyjne Środek Świata, Stowarzyszenie InterCity, Kino Malta. Przykłady zrealizowanych inicjatyw: Europejski Dzień Sąsiada, OUT-OR? III wystawa polsko – angielska na Chwaliszewie, wystawa artystyczna Re: Generacja I i II na Śródcie, warsztaty dziennikarskie i fotograficzne dla dzieci i młodzieży, akcja „Pomaluj z nami miasto”.

Integracja działań społecznych, gospodarczych, środowiskowych i przestrzennych

Zasadnicze cele poznańskiego MPR są usytuowane w sferze społecznej, gospodarczej i środowiskowo-przestrzennej, a działania infrastrukturalne oraz urbanistyczno - architektoniczne są tym celom podporządkowane (mają charakter narzędziowy, a nie stanowią celu samego w sobie). Jako cel główny²⁴² wyznaczono rewitalizację poznańskiego Śródmieścia ukierunkowaną na:

- zachowanie i rozwój jego walorów przestrzennych, historyczno – kulturowych i symboliczno – identyfikacyjnych,
- likwidację zjawisk degradacji i dekapitalizacji przestrzeni i substancji budowlanej,
- istotną poprawę warunków życia, pracy i zamieszkania społeczności lokalnej,
- zapobieganie procesom wykluczenia, marginalizacji i segregacji społecznej,
- tworzenie warunków dla stymulowania zrównoważonego rozwoju funkcji handlu i usług sprzyjających rozwojowi miejsc pracy,
- poprawę systemu transportu publicznego,
- poprawę warunków ekologicznych.

Aby założone cele mogły zostać osiągnięte MPR definiuje enumeratywnie konkretne projekty, które w przeważającej części obejmują działania o charakterze przestrzennym (85% projektów ujętych w MPR) i społecznym (72% projektów ujętych w MPR), a także gospodarczym (30%) i środowiskowym (10%); (tabela nr 33).

²⁴² Wyodrębniono również szczegółowe cele o charakterze przestrzennym, funkcjonalnym i społeczno-ekonomicznym.

Tabela nr 33: Zestawienie typów działań interwencyjnych na obszarach wyznaczonych do rewitalizacji w MPR dla Miasta Poznania²⁴³

Liczba projektów, w których ujęte są:					
Obszar interwencji	Działania społeczne	Działania gospodarcze	Działania środowiskowe	Działania przestrzenne	Liczba projektów ogółem na danym obszarze
Śródka	9	3	0	12	17
Ostrów Tumski	5	6	2	7	7
Chwaliszewo	1	1	0	4	4
Śródka - Ostrów Tumski - Chwaliszewo	7	3	0	4	7
Jeżyce	3	2	1	3	3
Łazarz	16	1	1	18	18
Jeżyce-Łazarz	3	2	2	4	4
Razem	44	18	6	52	61
Udział %	72	30	10	85	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie Miejskiego Programu Rewitalizacji – druga edycja – uchwała Rady Miasta nr CVI/1256/IV/2006 z dnia 24 października 2006 r.

Koncentracja środków finansowych i przedsięwzięć na wybranych obszarach kryzysowych

Wybór obszarów do rewitalizacji został oparty na następujących przesłankach:

- wyniki konsultacji społecznych w postaci: wniosków złożonych przez osoby fizyczne i prawne, o objęcie terenów MPR, oraz terenowych konsultacji społecznych poświęconych wyborowi obszarów do rewitalizacji,
- wyniki analizy stanów kryzysowych i deficytów występujących na obszarze miasta²⁴⁴,

²⁴³ Przykładowy sposób odczytywania danych zawartych w tabeli nr 33: dla obszaru Śródka złożono 17 projektów; w 9 z nich znalazły się działania o charakterze społecznym, w 3 o charakterze gospodarczym i w 12 o charakterze przestrzennym, co oznacza, iż niektóre z projektów uwzględniają kilka typów działań jednocześnie – zgodnie z zasadą integracji działań.

²⁴⁴ Dla określenia obszarów na których występują stany kryzysowe, a które mogą być objęte Miejskim Programem Rewitalizacji zastosowano szereg wskaźników według określonych kryteriów społecznych, ekonomicznych i przestrzennych. W zakresie czynników społeczno - ekonomicznych, za stan kryzysowy uznano występowanie wartości poszczególnych wskaźników mniej korzystnych niż średnie dla całego miasta na poszczególnych jego obszarach.

Ustalono pięć kryteriów stanowiących podstawowe wskaźniki kryzysowe i dokonano na tej podstawie ujęcia syntetycznego powyższych problemów:

- 1) bezrobocie - liczbę osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy przypadającą na 1000 mieszkańców,
- 2) ubóstwo - liczbę osób korzystających z pomocy Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie przypadającą na 1000 mieszkańców,
- 3) przestępczość - liczbę przestępstw przypadającą na 1000 mieszkańców,
- 4) aktywność gospodarcza - liczbę podatników prowadzących działalność gospodarczą przypadającą na 1000 mieszkańców,
- 5) infrastruktura i środowisko naturalne - brak i zły stan sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej.

Wyniki syntetyczne w zakresie czynników społeczno - ekonomicznych otrzymano poprzez nałożenie pięciu wskaźników stanów kryzysowych i zwaloryzowanie częstości ich występowania na obszarze. Ze sporządzonego na tej podstawie rozkładu przestrzennego zjawisk ustalono, że szczególna koncentracja problemów społeczno – ekonomicznych ludności występuje na obszarze śródmiejskim w Poznaniu.

W zakresie czynników funkcjonalno - przestrzennych, analizę oparto o materiały wykonane w Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w ramach prac nad Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania

- priorytety wynikające ze strategii i planu rozwoju miasta.

Syntetyczna analiza ww. przesłanek ujawniła, iż wspólnym i nie budzącym kontrowersji obszarem, wymagającym interwencji w pierwszej kolejności, jest Śródmieście Poznania w granicach II ramy komunikacyjnej. Wskazano na istnienie tam potencjałów i walorów rozwojowych oraz zainteresowania prywatnego i publicznego sektora inwestycyjnego. Jednocześnie na obszarze Śródmieścia można zaobserwować kumulację niezwykle poważnych deficytów i zagrożeń, takich jak: dezintegracja struktury przestrzennej, degradacja wartości historyczno-kulturowych, negatywne procesy demograficzne. Występowanie tych negatywnych czynników w zasadniczym stopniu utrudnia pełnienie przez obszar Śródmieścia jego podstawowych funkcji oraz nie gwarantuje takiego rozwoju, jaki wyznacza mu polityka rozwojowa miasta i jej cele strategiczne. Mając na uwadze powyższe uwarunkowania, a także wymóg koncentracji działań na ściśle wyznaczonej części miasta, wyodrębnione zostały dwa obszary do rewitalizacji: „Śródka - Ostrów Tumski – Chwaliszewo” oraz „Jeżyce – Łazarz”. Mapy obrazujące obszary przeznaczone do rewitalizacji zawarte zostały w Aneksie (Aneks, pkt 7 mapa 1-3).

6.4.2 Europeizacja oddolna i horyzontalna Poznania

Analizując proces europeizacji oddolnej i horyzontalnej Poznania szczególną uwagę poświęcono uczestnictwu miasta w europejskiej organizacji kolektywnego działania – sieci dużych miast EUROCITIES. Przystąpienie Poznania do tej sieci nastąpiło w pół roku po tym jak Polska stała się pełnoprawnym członkiem UE. Od tego czasu współpraca Poznania w Eurocities przyniosła miastu wiele wymiernych korzyści i dała mu szansę zaistnienia na forum europejskim. Kwestie dotyczące lobbingu zostały ujęte w dość skromnym zakresie z uwagi na ograniczoną dostępność danych.

Przestrzennego miasta Poznania. Wyniki analiz stanów kryzysowych oraz negatywnych cech struktury funkcjonalno – przestrzennej w zasadzie pokryły się ze zjawiskami kryzysowymi w zakresie czynników społeczno – ekonomicznych.

6.4.2.1 Udział Poznania w międzynarodowych i krajowych sieciach współpracy miast

Miasto Poznań jest członkiem ośmiu sieci współpracy miast, trzy z nich: Mayors for Peace²⁴⁵, Zdrowe Miasta²⁴⁶ oraz International Congress and Convention Association (ICCA)²⁴⁷ mają charakter globalny (światowy), pozostałe pięć natomiast są ściśle związane z kontynentem europejskim, a w cele swojej działalności mają wpisane inicjatywy na rzecz integracji europejskiej oraz wzmacnianie roli szczebla samorządowego na arenie europejskiej. Współpraca w ramach europejskich sieci miast realizowana jest na różnych polach aktywności, od wymiany wiedzy i doświadczeń, udziału w seminariach i konferencjach,

²⁴⁵ Konferencja Mayors for Peace powstała 24 czerwca 1982 roku podczas drugiej Specjalnej Sesji Narodów Zjednoczonych ds. Rozbrojenia, na której burmistrz Hiroszimy – Takeshi Araki ogłosił „Program Solidarności Miast na rzecz Całkowitego Zniesienia Broni Nuklearnej”. Głównym celem konferencji jest uświadomienie społeczności międzynarodowej, czym jest broń nuklearna oraz dążenie do wprowadzenia całkowitego zakazu jej użycia. Dodatkowo organizacja włącza się w szereg prac na rzecz podtrzymywania trwałego pokoju na świecie. W tym celu angażuje się w przedsięwzięcia mające za zadanie poprawę warunków życia uchodźców oraz przeciwdziałanie ubóstwu, łamaniu praw człowieka i degradacji środowiska naturalnego. Członkami organizacji Mayors for Peace są miasta całego świata, które wyraziły poparcie dla programu ogłoszonego przez burmistrza Hiroszimy w 1982 roku. Obecnie do organizacji należy 1793 miast ze 122 krajów i regionów. Poznań przystąpił do Mayors for Peace w listopadzie 1983 roku i jest jednym z pięciu polskich członków tej organizacji. Włączenie Poznania do tej organizacji było efektem współpracy z miastem partnerskim – Hanowerem, które wraz z innymi miastami założyło konferencję Mayors for Peace.

²⁴⁶ Projekt Zdrowe Miasta jest inicjatywą międzynarodową, który działa we wszystkich 6 regionach Światowej Organizacji Zdrowia (WHO). W Europie jest on realizowany od 1988 roku, a jego wprowadzenie wiąże się z wdrażaniem strategii „Zdrowie dla wszystkich” na poziomie lokalnym, która polega na poprawie warunków zdrowotnych w miastach, tzn. na poprawie stanu środowiska i zdrowia mieszkańców. Europejskie Regiony WHO liczą ponad 1200 miast i miasteczek z ponad 30 krajów, które włączyły się w Projekt. Zdrowe Miasta są powiązane ze sobą poprzez rozbudowaną strukturę, na poziomie narodowym, regionalnym, wielkomiejskim i tematycznym, tworząc sieci współpracy.

Poznań - jako jedno z pierwszych polskich miast - przystąpił do Projektu Zdrowe Miasta w 1993 roku. W dniach 21-24 września 1994 roku odbyła się konferencja Healthy Cities Business and Technical Symposium WHO, zorganizowana przez Miasto Poznań. W konferencji wzięło udział 120 przedstawicieli miast należących do Europejskiej Sieci Zdrowych Miast. Wśród nich byli politycy, przedstawiciele władz samorządowych, koordynatorzy programu zdrowych miast i międzynarodowi eksperci. Konferencja poświęcona była kształtowaniu polityki zdrowotnej w mieście oraz tworzeniu tzw. raportów zdrowotnych miasta, obejmujących jego zdrowotne, socjoekonomiczne i środowiskowe warunki życia, które umożliwią sformułowanie głównych kierunków działań dla poprawy zdrowia mieszkańców.

²⁴⁷ ICCA jest działającym od 1963 roku stowarzyszeniem, skupiającym instytucje publiczne i prywatne związane z organizowaniem kongresów na świecie. W chwili obecnej członkiem ICCA jest ponad 700 podmiotów z 80 krajów. Członkami ICCA są zarówno stowarzyszenia i firmy organizujące swoje spotkania branżowe, firmy zajmujące się obsługą konferencji i kongresów, jak i instytucje publiczne odpowiedzialne za promocję miast i regionów w sferze turystyki biznesowej (biura promocji konferencji i kongresów).

Działania ICCA koncentrują się na dwóch głównych nurtach – edukacji, szkoleniach i wymianie doświadczeń pomiędzy partnerami oraz na prowadzeniu, aktualizacji i udostępnianiu statystyk dotyczących odbywających się na świecie spotkań. Członkowie stowarzyszenia wymieniają doświadczenia w zakresie rozwoju turystyki biznesowej podczas organizowanych przez ICCA kilka razy w roku szkoleń i corocznego kongresu. Każdy z członków stowarzyszenia ma dostęp do bieżąco aktualizowanej, internetowej bazy odbywających się rotacyjnie na świecie spotkań. W chwili obecnej baza ta liczy ponad 1500 pozycji. Dostęp do takich informacji umożliwia promowanie się miasta wśród organizatorów spotkań i aktywne przyciąganie spotkań do danego miasta. Członkostwo w ICCA przynosi również prestiż i możliwość bycia rozpoznawalnym wśród miast kongresowych. Każdy z członków ICCA jest promowany przez stowarzyszenie podczas imprez targowych i międzynarodowych spotkań oraz zjazdów branżowych, w których ICCA bierze udział. Rada Miasta Poznania podjęła uchwałę o przystąpieniu miasta do stowarzyszenia w marcu 2008 r.

realizacji wspólnych inicjatyw, po działania o charakterze politycznym (tabela nr 34). Przynależność do EUROCITIES uznać należy za najbardziej efektywny kanał wywierania wpływu na rozwiązania wspólnotowe, szczególnie w związku z objęciem w 2009 r. przez Poznań funkcji wiceprzewodniczącego Forum Rozwoju Gospodarczego. Ponadto uczestniczenie w pracach tej sieci umożliwiło Poznaniowi daleko idącą współpracę i wymianę doświadczeń w dziedzinie rewitalizacji, która od końca 2004 r. jest jednym z priorytetów rozwojowych miasta²⁴⁸.

Niebagatelne znaczenie dla kreowania europejskiej tożsamości Poznania miała organizacja w 2003 r., „w przeddzień” rozszerzenia UE, XXII Zgromadzenia Ogólnego CEMR. Podczas tego spotkania podpisana została Deklaracja Poznańska, w której władze lokalne i regionalne przedstawiły swoją wizję przyszłości Europy. Dokument ten podkreśla, że władze na szczeblu lokalnym i regionalnym odgrywają kluczową rolę w działalności Unii Europejskiej, dlatego priorytetem UE powinno być redukcowanie nierówności pomiędzy regionami, szczególnie poprzez odpowiednio zdefiniowaną politykę spójności.

²⁴⁸ Efektem współpracy w ramach Eurocities było nawiązanie bezpośrednich kontaktów i wymiana doświadczeń z przedstawicielami Urzędu Miasta Turynu, odpowiedzialnymi za rewitalizację obszarów miejskich. Pierwsze robocze spotkanie miało miejsce w marcu 2005 r. (podczas spotkania Forum Rozwoju Gospodarczego / FRG w Turynie). Przeprowadzono konsultacje z Giovannim Magnano (dyrektorem Wydziału Rewitalizacji Miasta Turyn) oraz jego pracownikami, zapoznano się z metodami opracowywania programu rewitalizacji w tym, w szczególności z technikami wyboru obszarów kryzysowych, wzięto udział w wizji lokalnej jednego z obszarów poddanych rewitalizacji (Mirafiori Nord). Następnie we wrześniu 2005 G. Magnano był gościem władz Poznania, podczas wizyty przeprowadzono kolejną serię konsultacji oraz zorganizowano spotkanie z Radą Miasta Poznania. Ponadto G. Magnano był jednym z prelegentów podczas odbywającej się w tym czasie w Poznaniu konferencji poświęconej odnowie miast. W efekcie intensywnej współpracy z miastem Turyn powstał Miejski Program Rewitalizacji dla miasta Poznania (etap pilotażowy - Śródka). Zaangażowanie Poznania oraz znaczące sukcesy, które odniósł na polu rewitalizacji (w porównaniu z innymi miastami polskimi) zostały wkrótce docenione przez innych członów sieci Eurocities. W konsekwencji Poznań został jednogłośnie wybrany na przewodniczącego grupy roboczej ds. rewitalizacji (okres kadencji 2007-2008) działającej w ramach FRG.

Współpraca mająca na celu wymianę najlepszych praktyk została również nawiązana z Lipskiem, miastem o podobnej strukturze gospodarczej (miasto targowe) oraz podobnych problemach strukturalnych. Na bazie kontaktów nawiązanych w Eurocities Poznań ubiegał się o uzyskanie pomocy eksperckiej w ramach inicjatywy Support for Cities (w ramach URBACTa - por. rozdział III). Dzięki wsparciu uzyskanemu z UE Karsten Gerkens (dyrektor biura ds. rewitalizacji w Lipsku) odbył kilkudniową wizytę studyjną w Poznaniu, której materialnym efektem był specjalny raport określający zalecane dalsze kroki w dziedzinie rewitalizacji Poznania. Wizyta K. Gerkensa obejmowała wizje lokalne obszarów rewitalizowanych, spotkania z lokalnymi partnerami procesu rewitalizacji, spotkania z Radnymi Miasta Poznania oraz zastępcą Prezydenta Miasta ds. strategii i rozwoju. Kolejnym planowanym etapem kontaktów Poznania i Lipska jest współpraca dotycząca możliwości finansowania projektów odnowy miast poprzez zastosowanie najnowszego instrumentu wsparcia Wspólnoty – inicjatywy JESSICA.

Tabela nr 34: Udział Poznania w europejskich sieciach współpracy miast

Lp.	Nazwa sieci współpracy	Funkcje jakie pełni Poznań w sieci	Sposób / zakres aktywności Poznania w sieci
1	Rada Gmin i Regionów Europy (CEMR) ²⁴⁹	Miasto Poznań należy do CEMR poprzez Związek Miast Polskich, którego Prezesem jest Prezydent Miasta Poznania Ryszard Grobelny	Poznań został gospodarzem XXII Zgromadzenia Ogólnego w dniach 14 – 16 maja 2003 roku. Było to pierwsze Zgromadzenie Ogólne zorganizowane w mieście leżącym na terenie Europy Środkowej. W Zgromadzeniu uczestniczyło ponad 700 osób, reprezentujących władze lokalne i regionalne z całej Europy. Głównymi tematami obrad w Poznaniu były kwestie kształtowania politycznej przyszłości Europy, polityki spójności, zrównoważonego rozwoju, edukacji, migracji oraz partnerstwa miast i regionów. Zgromadzenie Ogólne CEMR zakończyło się przyjęciem przez uczestników Deklaracji Poznańskiej.
2	Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) ²⁵⁰	Miasto Poznań należy do CLRAE poprzez Związek Miast Polskich, którego Prezesem jest Prezydent Miasta Poznania Ryszard Grobelny	brak danych
3	Klub Strasburski ²⁵¹ (przystąpienie w 2003 r.)	-	Delegacja miasta uczestniczyła w seminariach dotyczących: zrównoważonego rozwoju na obszarach miejskich przy wykorzystaniu środków pochodzących z funduszy europejskich, zarządzania odpadami, programu LIFE, transportu miejskiego, pozyskiwania funduszy UE. Ponadto miasto wzięło udział w projekcie „Rezydentury artystycznej” w latach 2005-2006. W maju 2004 r. prezydenci miast członkowskich Klubu Strasburskiego podpisali Drugą Deklarację Strasburską pt. „Wezwanie do zwartej i zgodnej polityki ekonomicznej i socjalnej dużych miast” . Treść deklaracji została przesłana do wiadomości polskich posłów Parlamentu Europejskiego.

²⁴⁹ Opis CEMR i EUROCITIES zawarty został w rozdziale IV pracy.

²⁵⁰ Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy należy do podstawowych instytucji ustrojowych Rady Europy. CLRAE czuwa nad realizacją przedsięwzięć dotyczących rozwoju samorządności i demokracji lokalnej. Głównymi celami Kongresu są: popieranie politycznej, administracyjnej i finansowej autonomii władz lokalnych i regionalnych, zapewnianie aktywnego uczestnictwa struktur lokalnych i regionalnych w kształtowaniu jedności europejskiej, ułatwienie reprezentantom regionów uczestnictwa w kształtowaniu polityki europejskiej w ramach Rady Europy. Obecnie w ramach Kongresu działają dwie izby – Izba Władz Lokalnych i Izba Regionów. W skład obu izb wchodzi 301 członków i tyluż zastępców, z których każdy jest reprezentantem (pochodzącym z wyboru) jednej z ponad 200 tys. organizacji szczebla lokalnego i regionalnego państw członkowskich Rady Europy. Dzięki działalności Kongresu opracowana została m.in. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (por. rozdział II, pkt 2.3.2); (Pancer-Cybulska E., 2005).

²⁵¹ Klub zrzesza miasta z państw Europy Środkowej i Wschodniej, przyjęte do UE w latach 2004- 2007 oraz z Chorwacji. Pod koniec 2007 r. członkami Klubu było 39 miast europejskich. Celem inicjatywy jest popularyzacja i wzmocnienie więzi pomiędzy najważniejszymi miastami nowych i przyszłych krajów członkowskich UE a Strasburgiem (siedzibą Parlamentu Europejskiego i Rady Europy). Klub Strasburski dąży m.in. do: ułatwienia wymiany doświadczeń między miastami na różnych polach aktywności

Lp.	Nazwa sieci współpracy	Funkcje jakie pełni Poznań w sieci	Sposób / zakres aktywności Poznania w sieci
4	Eurocities (przystąpienie w 2004 r.)	W latach 2006 – 2008 Miasto Poznań było przewodniczącym grupy roboczej ds. rewitalizacji w ramach Forum Rozwoju Gospodarczego. W listopadzie 2008 r. Miasto Poznań zostało wybrane na wiceprzewodniczącego Forum Rozwoju Gospodarczego.	Reprezentacja władz Miasta od momentu przystąpienia Poznania do sieci była uczestnikiem wszystkich Walnych Zgromadzeń sieci (Wiedeń – 2004 r., Lyon-2005 r., Manchester – 2006 r., Gdańsk – 2007 r., Haga – 2008 r.). Poznań aktywnie angażuje się w ramach Forum Rozwoju Gospodarczego (od 2005 r. reprezentanci miasta wzięli udział w 9 spotkaniach) – uczestniczy w pracach Grupy Roboczej ds. Polityki Spójności i Funduszy Strukturalnych oraz Grupy Roboczej ds. Rewitalizacji. Aktywne zaangażowanie w wyżej wymienionych obszarach umożliwia wymianę doświadczeń w zakresie tworzenia lokalnych zintegrowanych planów rozwoju oraz miejskich strategii rewitalizacji. W czerwcu 2008 r. Poznań był organizatorem spotkania miast członkowskich Forum Rozwoju Gospodarczego, a tematyka spotkania dotyczyła wpływu targów na rozwój miasta.
5	European City Marketing²⁵² (przystąpienie w 2007 r.)	-	Z uwagi na krótki czas członkostwa aktywność Poznania realizowana jest jedynie poprzez udział w spotkaniach sieci (w 2007 r. spotkania miały miejsce w Atenach i Pradze).

Źródło: opracowanie własne

(polityka miejska, transport, fundusze strukturalne, kultura), rozwiązywania problemów wspólnych dla europejskich metropolii i zapewnienia by unijne instytucje zwracały większą uwagę na specyficzne potrzeby dotyczące większych miast.

Współpraca realizowana jest w następujących obszarach:

- wymiana doświadczeń na temat wykorzystywania funduszy strukturalnych UE. W jej ramach organizowane są seminaria i szkolenia tematyczne. Wydano również publikację "50 inicjatyw na rzecz bardziej zrównoważonych miast", opisującą konkretne projekty realizowane przez miasta z wykorzystaniem funduszy UE,
- wymiana doświadczeń dotyczących transportu publicznego,
- stworzenie stypendiów studenckich umożliwiających wymianę akademicką pomiędzy Strasburgiem, a miastami członkowskimi,
- stworzenie projektu „Rezydentury artystycznej” wspierającego mobilność artystów z miast należących do Klubu. W ramach projektu przyznawane są granty artystom uczestniczącym w wymianie kulturalnej pomiędzy miastami należącymi do Klubu.

²⁵² ECM to profesjonalna organizacja skupiająca ponad 130 miast z 30 krajów Europy, promując i łącząc ich interesy związane z turystyką miejską i kulturą oraz turystyką biznesowo-konferencyjną. Celem ECM jest wzmocnienie i rozwój turystyki miejskiej i konferencyjnej poprzez wymianę informacji, dzielenie się wiedzą i doświadczeniami, a także współpracę pomiędzy poszczególnymi miastami. Działalność ECM opiera się m.in. na grupach roboczych, które zajmują się różnymi zagadnieniami związanymi z turystyką miejską i biznesowo-konferencyjną: technologią informacyjną, marketingiem, kartami miejskimi, badaniami, Unią Europejską. Jest to istotna płaszczyzna porozumienia dla przemysłu spotkań (ang. *meeting industry*) i międzynarodowych klientów pragnących zorganizować spotkanie w Europie. Członkostwo w sieci m.in. umożliwia kontakt z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i innymi partnerami mogącymi pomóc w rozwoju turystyki miejskiej i konferencyjnej.

6.4.2.2 Współpraca Poznania z miastami partnerskimi

W 2008 r. Poznań współpracował z 12 miastami na podstawie umów partnerskich, 2/3 umów partnerskich zostało zawartych z miastami państw członkowskich UE. W latach 60. XX w. podpisano pierwszą umowę partnerską z Brnem, czyli miastem tzw. wspólnego bloku politycznego. Koniec lat 70. przynosi kolejne dwie umowy, w tym w szczególności umowę z Hanowerem w RFN, której realizacja określona została później jako modelowa. Zdecydowany rozkwit współpracy partnerskiej przypada na lata 90., kiedy to zawartych zostaje 2/3 wszystkich obowiązujących do dnia dzisiejszego umów partnerskich (50% z nich dotyczy miast państw członkowskich UE). W 2008 r. zawarta została ostatnia umowa o współpracy partnerskiej z miastem Győr (Węgry).

Do głównych obszarów współpracy partnerskiej należy zaliczyć gospodarkę i kulturę, a w dalszej kolejności edukację, opiekę społeczną i zdrowie, wymianę doświadczeń z zakresu działalności samorządowej oraz sport (tabela nr 35). Z miastami państw członkowskich UE wiąże Poznań stosunkowo silna współpraca w kwestiach związanych z integracją europejską w szerokim tego słowa znaczeniu, poprzez realizację wspólnych projektów dofinansowywanych ze środków UE, jak i wspólne przedsięwzięcia o charakterze politycznym (tabela nr 36). Szczególnie te ostatnie wydają się bardzo interesujące z uwagi na kształtowanie europejskiego wizerunku miasta na wspólnotowej arenie politycznej oraz wywieranie wpływu na kształt polityki wspólnotowej. Podpisanie tzw. deklaracji poznańskiej w efekcie uzgodnień politycznych w ramach Europejskiego Forum Współpracy Poznań-Hanower-Rennes w czerwcu 2007 r. stanowi znaczący przykład europeizacji oddolnej i poprzecznej miasta. W Deklaracji znajdujemy m.in. następujące stwierdzenia: „(...) najważniejszym dziś zadaniem obywateli Unii jest aktywne uczestnictwo w procesie decyzyjnym. Cel ten można uzyskać jedynie poprzez **rzeczywiste włączenie miast i regionów w budowę europejskiej solidarności w oparciu o dialog i współpracę.** (...) Rola miast i gmin w wieloszczeblowym zarządzaniu Unią Europejską winna wyrażać się zarówno w aspekcie instytucjonalnym, poprzez zapewnienie im odpowiedniego miejsca w traktacie i wzmocnienie roli Komitetu Regionów, jak również w politykach Unii, które w znacznym stopniu są wdrażane przez miasta i gminy. Dlatego też **miasta i gminy powinny uzyskać właściwą podmiotowość, zarówno w ich stanowieniu, jak i operacyjnym zarządzaniu ich realizacją. Miasta i gminy są przyszłością i gwarancją dalszego rozwoju Unii Europejskiej.**(...)”.

Tabela nr 35: Obszary współpracy Poznania z miastami partnerskimi

Zakres współpracy	gospodarka	wymiana doświadczeń z zakresu działalności samorządowej	edukacja	kultura i ochrona zabytków	sport	opieka społeczna i zdrowie	bezpieczeństwo publiczne	komunikacja i transport	ochrona środowiska	współpraca uczelni i międzyszkolna	nauka i technika	współpraca związana ze sprawami UE
Miasta państw członkowskich UE												
Assen (1992 r.)	x	x	x	x	x	x	x					x
Brno (1996 r.)	x			x								x
Gyor (2008 r.)	x	x	x		x							
Hanower (1979 r.)		x	x	x	x	x		x				x
Jyvaskyla (1979 r.)	x	x			x	x				x		
hrabstwo Nottinghamshire (1994 r.)	x	x		x		x		x	x	x		x
Pozuelo de Alarcon (1992 r.)		x	x	x								
Renes (1998 r.)	x	x		x						x		x
Miasta europejskie spoza obszaru UE												
Charków (1998 r.)	x		x	x	x	x						
Miasta partnerskie spoza Europy												
Nablus (1997 r.)	x		x	x	x	x					x	
Shenzhen (1993 r.)	x		x	x		x					x	
Toledo (1991 r.)			x							x	x	
Łączna ilość wskazań	9	7	8	9	6	7	1	2	1	4	3	3
Udział % danej formy współpracy	75	58	67	75	50	58	8	17	8	33	25	25
Udział % danej formy współp. dla miast państw członkowskich UE	75	87	50	75	50	50	12	25	12	37	0	37

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów uzyskanych z Gabinetu Prezydenta Urzędu Miasta Poznania

Tabela nr 36: Przykłady współpracy Poznania z miastami partnerskimi w kwestiach dotyczących integracji europejskiej (europeizacja horyzontalna)

Miasto partnerskie	Rodzaj inicjatywy	Dofinansowanie/ wsparcie merytoryczne ze strony UE
Nottingham Assen	Projekt „ Tackling Drugs-Reducing Crime ”, dotyczący redukcji przestępczości poprzez walkę z uzależnieniem narkotykowym wśród młodzieży	współfinansowanie ze środków programu AGIS 2006 KE
Rennes	Projekt dotyczył oszczędności energetycznej w komunikacji miejskiej, a jego rezultatem było wyposażenie dwóch newralgicznych poznańskich skrzyżowań w sterowniki ruchu	współfinansowanie ze środków ECOS-PHARE
Rennes Hanower	Europejskie Forum Współpracy Poznań - Hanower - Rennes Pierwsze spotkanie Forum odbyło się w czerwcu 2007 r. pod hasłem „Samorząd lokalny a traktat ustanawiający konstytucję dla Europy”	patronat Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego
Hanower	Impreza sportowa „ Europa bez barier ” polegająca na zorganizowaniu w 2006 r. zawodów sportowych oraz towarzyszących im imprez kulturalnych dla niepełnosprawnej młodzieży z sześciu miast partnerskich Poznania.	współfinansowanie ze środków programu Town Twinning
Assen	Projekt „ Listen to me now- abused child under special protection ”, dotyczący podniesienia jakości identyfikacji problemu i ochrony dzieci wykorzystywanych seksualnie. Projekt ma na celu przede wszystkim rozwinięcie procedur współpracy pomiędzy różnymi podmiotami zajmującymi się tym problemem i ulepszenie metodologii rozpoznawania przemocy seksualnej i przesłuchiwania ofiar.	współfinansowanie ze środków programu DAPHNE II

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z BKP oraz Gabinetu Prezydenta Urzędu Miasta Poznania

6.4.2.3 Europejski lobbying Poznania

Miasto Poznań wykorzystuje obydwie z opisanych w rozdziale IV ścieżek wywierania wpływu na kształt polityki europejskiej. Wykorzystanie ścieżki europejskiej ma niestety charakter dość sporadyczny i przede wszystkim ogranicza się do działań prowadzonych przez sieć Eurocities w imieniu swoich miast członkowskich (w tym Poznania). Ponadto przedstawiciele miasta mieli wiele okazji wziąć udział w konferencjach i seminariach organizowanych przez Komisję Europejską, Komitet Regionów, Parlament Europejski i Europejski Bank Inwestycyjny, podczas których niewątpliwie miały miejsce kontakty nieformalne z pracownikami ww. instytucji. Co więcej, nawiązano bezpośrednie robocze kontakty z EBI i PE, przy okazji realizacji konkretnych projektów dofinansowywanych z funduszy UE.

Zdecydowanie częściej stosowana jest ścieżka narodowa, szczególnie poprzez Unię Metropolii Polskich oraz Komisję Wspólną Rządu i Samorządu. Przedstawiciele miasta są

członkami formalnych komitetów doradczych tworzonych na poziomie władz regionalnych i centralnych (tabela nr 37). Miasto bardzo aktywnie uczestniczy w procesie opiniowania rozwiązań legislacyjnych dotyczących integracji europejskiej oraz proponowania nowych rozwiązań legislacyjnych w tej dziedzinie na poziomie władz centralnych i regionalnych. Jak się okazuje duże znaczenie mają kontakty nieformalne decydentów najwyższego szczebla administracji miasta z kluczowymi postaciami życia politycznego kraju.

Tabela nr 37: Udział przedstawicieli Miasta Poznania w organizacjach krajowych zajmujących się problematyką integracji europejskiej

Związek Miast Polskich
<ol style="list-style-type: none"> 1. Prezydent Miasta pełni funkcję prezesa ZMP 2. Przedstawiciel Miasta pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Gospodarki Komunalnej 3. Przedstawiciel Miasta pełni funkcję przewodniczącego Komisji Oświaty 4. Przedstawiciel Miasta pełni funkcję przewodniczącego Komisji Fizycznej 5. 10 pracowników Miasta jest członkami komisji tematycznych
Unia Metropolii Polskich
<ol style="list-style-type: none"> 1. Prezydent Miasta pełni funkcję członka Rady Fundacji 2. Przedstawiciel Miasta pełni funkcję przewodniczącego Komisji Kultury i Sportu
Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego
<ol style="list-style-type: none"> 1. Prezydent Miasta jest przedstawicielem Związku Miast Polskich w funkcji członka KWRiST oraz współprzewodniczącym Zespołu ds. finansów publicznych 2. Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta jest przedstawicielem Unii Metropolii Polskich w Zespole ds. Polityki Europejskiej
Komitet Monitorujący Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006
członek
Komitet Sterujący Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich , Priorytet 2, działanie 2.3 i 2.4
<ol style="list-style-type: none"> 1. Sekretarz Miasta Poznania jest delegatem Unii Metropolii Polskich w funkcji członka Komitetu Sterującego 2. Dyrektor Wydziału Organizacyjnego Urzędu Miasta Poznania jest delegatem Unii Metropolii Polskich w funkcji zastępcy członka Komitetu Sterującego
Podkomitet Polityki Regionalnej NPR
członek
Konwent Starostów Wielkopolskich
członek
Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Województwa Wielkopolskiego
członek
Stala Konferencja przy Wojewodzie Wielkopolskim
członek
Stowarzyszenie „Forum Rewitalizacji”
członek
Stowarzyszenie Rozwoju Gospodarczego Gmin
Pierwszy Zastępca Prezydenta Miasta Poznania pełni funkcję Prezesa Stowarzyszenia

Źródło: opracowanie własne

Przeprowadzona powyżej analiza pozwala na stwierdzenie, iż proces europeizacji odgórnej wywarł decydujący wpływ na rodzaj i zakres zmian obserwowalnych od 2003 r. w strukturach administracji i sposobie działania urzędu miasta Poznania. Z kolei proces europeizacji horyzontalnej Poznania ma już wieloletnią historię, a w wyniku integracji Polski ze strukturami UE został jedynie wzmocniony i uzupełniony o nowe formy współpracy, takie jak realizowanie wspólnych projektów dofinansowywanych ze środków UE. Jednakże europeizacja oddolna nadal wykazuje (jak w przypadku większości miast europejskich) wiele braków spowodowanych niską aktywnością miasta na forum UE. Ta niska aktywność prawdopodobnie nie wynika z ograniczonych zasobów budżetowych miasta. Dziwić może fakt, iż podczas gdy niektóre miasta otworzyły już samodzielne biura reprezentacyjne w Brukseli (Kraków, Łódź), Poznań nadal nie podjął w tym kierunku żadnych kroków. Nie nawiązano też intensywnej współpracy z przedstawicielstwem Województwa Wielkopolskiego w Brukseli. Ustanowienie stanowiska pełnomocnika prezydenta miasta ds. kontaktów instytucjonalnych, którego zakres kompetencji związany jest z lobbingsiem, w pewnym stopniu rekompensuje opisane powyżej zaniechania. Lobbying europejski koncentruje się głównie na działaniach mających na celu uzyskanie jak największych środków na dofinansowanie inwestycji miejskich. Niestety w wielu przypadkach podejmowany jest on zbyt późno, kiedy pewne decyzje polityczne już zapadną, a możliwość ich zmiany jest bardzo utrudniona.

Ta ostra i krytyczna ocena europeizacji oddolnej Poznania niestety jest w zasadzie odzwierciedleniem ogólnoeuropejskich trendów. W jakimś stopniu stanowić to może pocieszenie dla mieszkańców tego miasta. Pocieszeniem może być też fakt, iż w porównaniu z innymi władzami miejskimi w Polsce, władze Poznania i tak podejmują wiele inicjatyw mających na celu wpływanie na proces decyzyjny z zakresu integracji europejskiej.

Zakończenie

Niniejsza rozprawa dotyczy zagadnienia wpływu Unii Europejskiej na samorządy miejskie, lub też inaczej ujmując, roli władz miejskich w procesie stanowienia i wdrażania polityki wspólnotowej. Naukowy opis europeizacji na szczeblu miast jest dziedziną dość nową, dlatego też kluczowym zadaniem było sformułowanie definicji tego zjawiska. Przyjęto, iż europeizacja władz miejskich to proces, podczas którego miejska polityka, sposób prowadzenia polityki, administracja i sposób zarządzania miastem ulegają zmianom w wyniku uczestnictwa władz miejskich w wieloszczeblowym systemie zarządzania Unii Europejskiej. Szczegółowa analiza europeizacji pozwoliła na sformułowanie wniosku o jej bardzo złożonym charakterze. Przeprowadzone rozważania służyły przede wszystkim zbudowaniu nowego, trójtorowego modelu europeizacji na szczeblu miast, uwzględniającego europeizację wertykalną odgórną, wertykalną oddolną oraz horyzontalną.

Aby ująć to ciekawe i dynamiczne zjawisko w ramy naukowej analizy, postawiono dwa cele i cztery hipotezy badawcze, które poddano weryfikacji w sześciu rozdziałach. Hipotezy zostały zasadniczo potwierdzone, a cele pracy osiągnięte.

Weryfikacja hipotez badawczych, sformułowanych we Wstępie do pracy pozwala na stwierdzenie ich prawdziwości:

- *Hipoteza 1: W procesie integracji europejskiej zaistniały czynniki/zjawiska, które przyspieszają proces europeizacji władz miejskich.*

Do czynników tych zaliczono:

1. dualizm organizmu miejskiego (z jednej strony nagromadzenie w miastach problemów o różnorodnym charakterze, zagrażających stabilności gospodarczej, społecznej i politycznej Wspólnoty, a z drugiej strony koncentracja zasobów gospodarczych, fizycznych i intelektualnych takich jak innowacyjność i kreatywność, stanowiących podstawę konkurencyjności UE), oraz
 2. decentralizację władzy publicznej (rozumianą jako przekazanie określonego zakresu uprawnień i odpowiedzialności władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych itp. organom władzy samorządowej możliwie najniższego szczebla, w tym władzom miejskim).
- *Hipoteza 2: Pomimo, że nie istnieje formalna wspólnotowa polityka miejska, UE wywiera wpływ na samorządy miejskie, wynikiem czego jest szereg zmian w ich polityce oraz strukturze administracji i sposobie zarządzania.*

Próby wprowadzenia w sposób formalny wspólnotowej polityki miejskiej okazały się nieskuteczne, prawdopodobnie z uwagi na dużą odmienność uwarunkowań historycznych, politycznych i społeczno-gospodarczych, w których rozwijały się i funkcjonowały miasta europejskie. Jednakże zauważyć można rozwijanie się problematyki miejskiej we wszystkich rodzajach instytucji wspólnotowych (w myśl teorii nowego instytucjonalizmu). Poziom wpływu tych instytucji jest zróżnicowany, a zatem i stopień zmian obserwowanych w polityce oraz strukturze administracji i sposobie zarządzania miastami jest również bardzo niejednorodny.

- *Hipoteza 3: Władze miast posiadając dostęp do areny politycznej na szczeblu wspólnotowym mogą wywierać wpływ (wspólnie z innymi podmiotami systemu instytucjonalnego UE) na zachodzący tam proces decyzyjny.*

Władze miejskie, jako aktorzy europejskiego systemu zarządzania, biorą udział w tworzeniu agendy i formułowaniu polityki wspólnotowej. Europeizacja umożliwiła im uwolnienie się od hierarchicznych ograniczeń systemu narodowego, pozwalając na budowanie międzynarodowych koalicji i reprezentowanie swoich interesów w formie paradyplomacji.

- *Hipoteza 4: Stopień europeizacji władz miejskich w Polsce zależy od trzech cech (strukturalnych) miasta: 1. wielkości miasta; 2. statusu miasta; 3. zamożności miasta. Zależność tę można opisać w następujący sposób: duże, zamożne miasta na prawach powiatu wykazują tendencję osiągnięcia wyższego poziomu europeizacji niż małe i średnie, mniej zamożne gminy miejskie.*

Część badawcza pracy potwierdziła dobrze znane powiedzenie, iż „lepiej być młodym, pięknym i bogatym aniżeli starym, brzydkim i biednym”. Powiedzenie to w rozważanym przypadku uzyskuje nowe, bardziej adekwatne, brzmienie „lepiej być dużym, zamożnym miastem na prawach powiatu aniżeli małą, mniej zamożną gminą miejską”. Porównanie wyników analizy współzależności pomiędzy poziomem europeizacji władz miejskich w Polsce a określonymi cechami strukturalnymi miasta pozwala sformułować wniosek, że największy wpływ (z przebadanych cech) na poziom europeizacji władz miejskich w Polsce ma wielkość miasta (mierzona liczbą jego mieszkańców). Ma to swoje uzasadnienie logiczne – wielkość miasta determinuje jego status, a także strukturę budżetu. Rozpatrując wpływ każdej z ww. cech strukturalnych miasta na poziom europeizacji, można wskazać na pewną prawidłowość – w każdym przypadku poziom europeizacji wertykalnej oddolnej i horyzontalnej wykazywał silniejszą zależność od cech

strukturalnych miasta, niż poziom europeizacji wertykalnej odgórnej. Różnice te są największe w kontekście statusu miasta, a najmniejsze w odniesieniu do jego zamożności.

Udowodnienie słuszności powyższych hipotez umożliwiło zrealizowanie dwóch celów rozprawy:

- **zbudowano teoretyczny ogólny model europeizacji na szczeblu miast** (w oparciu o teorię nowego instytucjonalizmu, zarządzania wieloszczeblowego i transferu polityki), a następnie zweryfikowano go w oparciu o analizę praktyczną. **Analiza praktyczna została przeprowadzona dla wszystkich trzech typów europeizacji władz miejskich. Zauważono silne współzależności i oddziaływania poszczególnych typów europeizacji w taki sposób, że niekiedy trudno jest je traktować oddzielnie w złożonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i politycznej.** Z drugiej strony oddzielne traktowanie pozwala na bardziej wnikliwą obserwację, a tym samym bardziej precyzyjne wnioski;
- **ustalano poziom europeizacji władz miejskich w Polsce oraz jego zróżnicowanie.** Poziom europeizacji został ustalony w oparciu o skonstruowany na podstawie analizy teoretycznej wskaźnik europeizacji. W ten sposób można było sporządzić ranking europeizacji WM. Okazało się, iż w polskiej, trudnej rzeczywistości podstawowe znaczenie ma wymiar finansowy integracji europejskiej. Wykorzystując metody statystyczne wykazano, iż zróżnicowanie poziomu europeizacji WM jest duże. Większe względne zróżnicowanie zjawiska europeizacji WM występuje w przypadku europeizacji oddolnej i horyzontalnej, a mniejsze w przypadku europeizacji odgórnej. Warto podkreślić, iż kluczowym czynnikiem europeizacji jest czynnik ludzki, zwłaszcza w przypadku europeizacji wertykalnej-oddolnej i horyzontalnej. Najważniejszą rolę odgrywają kompetentni liderzy, świadomi wyzwań oraz szans wynikających z członkostwa Polski w strukturach UE. Bez ich zaangażowania w działania podejmowane na forum wspólnotowym, polskie samorzady miejskie nadal pozostaną jedynie biernymi wykonawcami decyzji podejmowanych w Brukseli.

Niewątpliwie władze miejskie w Polsce uczą się dopiero, jak artykułować swoje poglądy i skutecznie walczyć o zaspokojenie potrzeb samorządów miejskich na forum UE. Wyniki badania potwierdziły przypuszczenia, że aktywność polskich WM na szczeblu Wspólnoty jest stosunkowo niewielka, w związku z tym ich pozycja jako pełnoprawnych aktorów europejskich jest również bardzo ograniczona. Aby tę sytuację zmienić, należałoby rozważyć następujące działania:

- silniejsze zaangażowanie się w działania najważniejszych krajowych organizacji kolektywnego działania zrzeszających samorządy miejskie (Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich);
- wypracowanie formuły współpracy z samorządami regionalnymi w celu umożliwienia wykorzystania regionalnych biur przedstawicielstw w Brukseli dla potrzeb reprezentacji interesów samorządów miejskich;
- nawiązanie współpracy z europejskimi organizacjami kolektywnego działania, przy czym nie można ograniczać się jedynie do biernego udziału w spotkaniach członków organizacji. Polskie miasta powinny dążyć do pełnienia ważnych funkcji w tych organizacjach;
- zintensyfikowanie współpracy partnerskiej miast w oparciu o prowadzenie wspólnych projektów dofinansowywanych ze źródeł UE, sprzyjających transferowi wiedzy i najlepszych praktyk.

Na tle większości krajów Europy Polska ma jedną z najbardziej korzystnych struktur przestrzennych. Policentryczność sieci osadniczej w Polsce postrzegana jest powszechnie jako pożądana optymalna forma struktury osadniczej, równoważąca procesy koncentracji. Struktura ta wynika m.in. z braku dominacji miasta stołecznego (na tle liczby ludności innych polskich wielkich miast) i względnie równomiernego rozmieszczenia miast na obszarze kraju. Jednak obok niewielu dynamicznych ośrodków występują liczne miasta w fazie stagnacji, a często i gospodarczego regresu. Rozwój miast powinien być autonomicznym celem polityki społeczno-gospodarczej państwa, który pozostając w silnej relacji z polityką regionalną, wypełnia obowiązek rozwiązywania przez władze państwowe problemów występujących w obszarach miejskich. Dlatego też należy zwrócić uwagę na następujące kierunki i formy polityki państwa wspierające odnowę i rozwój miast, których wdrożenie wpłynęłoby w sposób bezpośredni (np. większe zasoby budżetowe) lub pośredni (np. sformułowanie polityki miejskiej) na wzmocnienie pozycji polskich samorządów miejskich na arenie europejskiej, a tym samym na podniesienie poziomu ich europeizacji²⁵³:

1. należy rozpocząć ogólnokrajową dyskusję nad polityką wobec miast i polityką miejską, będącą składową debaty europejskiej. Kluczowym wydaje się włączenie w nią nie tylko władz największych ośrodków miejskich, które z reguły szybko odnalazły się w nowej europejskiej rzeczywistości. Konieczna jest także współpraca mniejszych ośrodków

²⁵³ Na podstawie: *Stanowisko uczestników konferencji nt. polityki miejskiej w kontekście polityki spójności UE w latach 2007-2013*, Katowice 11-12 stycznia 2007 r.

- w policentrycznej sieci, uwypuklanie związków miast z otaczającymi obszarami i budowanie więzi współpracy,
2. należy zagwarantować, aby polityka wobec miast, uwzględniająca rolę miast jako najważniejszych biegunów rozwoju, była brana pod uwagę w trwających pracach nad aktualizacją *Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju* oraz w pracach nad strategią zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej, prowadzonych w ramach sieci ESPON,
 3. konieczne jest zainicjowanie przez państwo procesu odbudowy gospodarczego potencjału małych miast i miasteczek, opartego na endogenicznych walorach tych ośrodków i ich pożądanej funkcji w krajowej policentrycznej sieci miast,
 4. konieczne jest dokonanie modyfikacji systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego²⁵⁴,
 5. konieczne jest przygotowanie i uchwalenie ustawy rewitalizacyjnej, określającej niezbędne instrumenty dla miast oraz ustalającej ogólne zasady i procedury postępowania, konieczne dla sprawnego prowadzenia przez miasta programów rewitalizacji obszarów zurbanizowanych. Ponadto rozwiązana musi zostać jedna z podstawowych barier rewitalizacji jaką jest brak dostępu do środków zapewniających finansowanie programów rewitalizacji.

Debata nad pojęciem europeizacji pozostaje nadal otwarta. Potencjał naukowy pojęcia prawdopodobnie nie został jeszcze w całości wykorzystany. Dla wielu europeizacja jest nadal „pełnym wyzwaniem i ekscytującym problemem” (Radaelli C., 2004), który wymaga kolejnych wielu badań naukowych nad jej istotą. Nawet jeżeli europeizacja wymaga dalszego doprecyzowania, warto ją nadal analizować, gdyż „jest zbyt wcześnie na to, aby z niej zrezygnować” (Olsen J.P., 2002). Co więcej, mówi się o potrzebie kontynuowania badań nad fenomenem europeizacji, ponieważ „większość najlepszych, najbardziej innowacyjnych i odkrywczych prac w obszarze nauk politycznych jest realizowana obecnie przez naukowców w dziedzinie integracji europejskiej i europeizacji” (Bache I., 2006 za Mair P., 2004). To swoiste przesłanie naukowe jest szczególnie istotne dla tych obszarów europeizacji, które dotychczas zostały stosunkowo w nieznacznym stopniu przebadane. Warto więc kontynuować rozważania nad europeizacją na szczeblu miast, przyczyniając się tym samym, choć w niewielkim stopniu, do rozwoju nauki.

²⁵⁴ Wskazane byłoby m.in. skuteczne przestrzeganie przez Parlament i Rząd konstytucyjnej zasady adekwatności środków do zadań (sposób ustalania środków niezbędnych do realizacji nowych zadań, rekompensata zwolnień i ulg ustawowych w podatkach i opłatach - dochodach własnych).

Spis map i schematów :

Mapa nr 1: Liczba przebadanych miast wg województw	154
Schemat nr 1: Powiązania pomiędzy celami, hipotezami i etapami pracy	14
Schemat nr 2: Obszary europeizacji	26
Schemat nr 3: Wpływ UE na państwa członkowskie rozumiany jako proces redystrybucji zasobów	33
Schemat nr 4: Wpływ UE na państwa członkowskie rozumiany jako proces socjalizacji	34
Schemat nr 5: Zarządzanie wieloszczeblowe - model konsultacyjny	40
Schemat nr 6: Zarządzanie wieloszczeblowe - model partycypacyjny	41
Schemat nr 7: Współpraca sieciowa w procesie europeizacji wertykalnej-oddolnej i horyzontalnej	46
Schemat nr 8: Dwutorowy model europeizacji na szczeblu państw członkowskich UE	47
Schemat nr 9: Trójtorowy model europeizacji	48
Schemat nr 10: Drabina europeizacji władz lokalnych (miejskich) wg P. Johna (1994)	53
Schemat nr 11: Europeizacja miast wg A.J.Marshalla	55
Schemat nr 12: Skala zmian na szczeblu miast wywołanych procesem europeizacji	56
Schemat nr 13: Dwutorowy model europeizacji na szczeblu miast wg E. Antalovsky i in. (2005)	57
Schemat nr 14: Nowy trójtorowy model europeizacji na szczeblu miast	60
Schemat nr 15 Znaczenie dualizmu organizmu miejskiego w procesie europeizacji na szczeblu miast	63
Schemat nr 16: Formalne powiązania pomiędzy UE i państwami członkowskimi w procesie decyzyjnym	118
Schemat nr 17: Formy współpracy międzyterytorialnej JST ze względu na kryterium zasięgu geograficznego	144
Schemat nr 18: Podmioty struktury organizacyjnej Urzędu Miasta Poznania realizujące zadania z zakresu integracji europejskiej	212
Schemat nr 19: Procedura prac nad projektami wniosków do funduszy europejskich w Urzędzie Miasta Poznania	216
Schemat nr 20: Proponowane podejście do zarządzania projektami europejskimi w Urzędzie Miasta Poznania	217

Spis tabel :

Tabela nr 1: Liczba artykułów akademickich odnoszących się do europeizacji	21
Tabela nr 2: Przedmiot badań w artykułach dotyczących europeizacji w latach 1981-2001	21
Tabela nr 3: Dwie generacje badań nad europeizacją wg Dyson K. i Goetz K.H. (2002)	25
Tabela nr 4: Cele i działania wskazane w dokumencie pt. „Zrównoważony rozwój miejski w Unii Europejskiej: ramy działania” (1998 r.)	72
Tabela nr 5: Alokacja środków EFRR w Celu 1 na działania o charakterze miejskim w wybranych krajach (lata: 1994-1999)	95
Tabela nr 6: Skala Pilotażowego Programu Miejskiego	104
Tabela nr 7: Pytania i struktura odpowiedzi w badaniach sieci Eurocities dotyczących ścieżek i metod wywierania wpływu oraz reprezentowania interesów miast na szczeblu wspólnotowym	136
Tabela nr 8: Liczba przebadanych miast wg statusu miasta	152
Tabela nr 9: Liczba przebadanych miast wg wielkości (liczby mieszkańców)	152
Tabela nr 10: Liczba przebadanych miast wg wielkości, statusu oraz zamożności	153
Tabela nr 11: Projekty partnerskie dofinansowywane z europejskich środków pomocowych (pytanie nr 22)	163
Tabela nr 12: System motywacyjny dla pracowników realizujących zadania z zakresu projektów finansowanych z funduszy pomocowych (pytanie nr 24)	164
Tabela nr 13: Współpraca WM z organizacjami krajowymi w podziale na typ miasta (pytanie nr 34)	169
Tabela nr 14: Ranking organizacji krajowych, z którymi WM współpracują w zakresie integracji europejskiej (pytanie nr 34)	171
Tabela nr 15: Współpraca WM z instytucjami wspólnotowymi w podziale na typ miasta (pytanie nr 36)	172
Tabela nr 16: Ranking instytucji wspólnotowych, z którymi WM współpracują w zakresie integracji europejskiej (pytanie nr 36)	173
Tabela nr 17: Ranking organizacji krajowych, z którymi współpracują / do których przynależą WM (pytanie nr 38)	174

Tabela nr 18: Ranking organizacji europejskich, z którymi współpracują WM (pytanie nr 39).....	175
Tabela nr 19: Ocena możliwości wpływu władz miasta na proces integracji europejskiej (pytanie nr 37).....	177
Tabela nr 20: Działania lobbingowe WM (pytanie nr 42).....	178
Tabela nr 21: Kryteria i zasady punktowania przyjęte na potrzeby sporządzenia rankingu poziomu europeizacji odgórnej na szczeblu miast	182
Tabela nr 22: Kryteria i zasady punktowania przyjęte na potrzeby sporządzenia rankingu poziomu europeizacji oddolnej i horyzontalnej na szczeblu miast.....	184
Tabela nr 23: Poziom europeizacji na szczeblu miast w Polsce.....	186
Tabela nr 24: Wyniki obliczeń wykonanych na potrzeby statystycznej analizy struktury zjawiska europeizacji władz miejskich w Polsce	191
Tabela nr 25: Wyniki analizy współzależności pomiędzy poziomem wskaźnika europeizacji a wielkością miasta	199
Tabela nr 26: Wyniki analizy korelacji pomiędzy poziomem wskaźnika europeizacji a statusem miasta	202
Tabela nr 27: Wyniki analizy korelacji pomiędzy poziomem wskaźnika europeizacji a zamożnością miasta.....	205
Tabela nr 28: Porównanie wyników analizy współzależności pomiędzy poziomem europeizacji a cechami strukturalnymi miasta.....	207
Tabela nr 29: Cele strategiczne Programu Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania	210
Tabela nr 30: Formy doksztalcania pracowników Urzędu Miasta Poznania z zakresu integracji europejskiej.....	219
Tabela nr 31: Zbiorcze zestawienie dotacji zewnętrznych uzyskanych przez Miasto Poznań w latach 2000-2007.....	222
Tabela nr 32: Zestawienie grup beneficjentów ujętych w MPR dla miasta Poznania.....	223
Tabela nr 33: Zestawienie typów działań interwencyjnych na obszarach wyznaczonych do rewitalizacji w MPR dla Miasta Poznania.....	225
Tabela nr 34: Udział Poznania w europejskich sieciach współpracy miast	229
Tabela nr 35: Obszary współpracy Poznania z miastami partnerskimi	232
Tabela nr 36: Przykłady współpracy Poznania z miastami partnerskimi w kwestiach dotyczących integracji europejskiej (europeizacja horyzontalna).....	233
Tabela nr 37: Udział przedstawicieli Miasta Poznania w organizacjach krajowych zajmujących się problematyką integracji europejskiej	234

Spis tablic :

Tablica nr 1: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji ogółem wg wielkości miasta.....	198
Tablica nr 2: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji odgórnej wg wielkości miasta.....	198
Tablica nr 3: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej wg wielkości miasta.....	198
Tablica nr 4: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji ogółem wg statusu miasta.....	201
Tablica nr 5: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji odgórnej wg statusu miasta.....	201
Tablica nr 6: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej wg statusu miasta.....	202
Tablica nr 7: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji ogółem wg zamożności miasta	204
Tablica nr 8: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji odgórnej wg zamożności miasta	204
Tablica nr 9: Częstotliwość występowania poszczególnych wartości wskaźnika europeizacji oddolnej i horyzontalnej wg zamożności miasta	204

Spis wykresów :

Wykres nr 1: Cele zawarte w strategii rozwoju miasta (pytanie nr 4).....	156
Wykres nr 2: Rodzaj zadań realizowanych przez komórkę/stanowisko ds. europejskich (pytanie nr 11).....	158
Wykres nr 3: Stosowanie przez urząd kilku form doksztalcania pracowników z zakresu integracji europejskiej i/lub funduszy pomocowych (jednocześnie) - procentowy udział wskazań (pytanie nr 12).....	159
Wykres nr 4: Opinia na temat stopnia zmian w strukturze organizacji i sposobie działania urzędu w wyniku procesów integracji europejskiej – procentowy udział wskazań (pytanie nr 15).....	160
Wykres nr 5: Formy współpracy ze społecznością lokalną przy przygotowywaniu i wdrażaniu programu rewitalizacji (pytanie nr 17).....	162
Wykres nr 6: Stosowanie kilku form współpracy (jednocześnie) ze społecznością lokalną przy przygotowywaniu i wdrażaniu programu rewitalizacji - procentowy udział wskazań (pytanie nr 17).....	162
Wykres nr 7: Rodzaje systemów zarządzania projektami finansowanymi z funduszy pomocowych w urzędach miast (pytanie nr 26)	165
Wykres nr 8: Funkcjonowanie kilku systemów zarządzania projektami (jednocześnie) w urzędach miast - procentowy udział wskazań (pytanie nr 26).....	165
Wykres nr 9: Formy kontaktów z innymi miastami w krajach członkowskich UE (pytanie nr 28).....	167
Wykres nr 10: Wykorzystanie kilku form kontaktów z innymi miastami w krajach UE (jednocześnie) - procentowy udział wskazań (pytanie nr 28).....	168
Wykres nr 11: Formy współpracy WM z instytucjami krajowymi w zakresie integracji europejskiej (pytanie nr 34)	170
Wykres nr 12: Formy współpracy WM z instytucjami wspólnotowymi w zakresie integracji europejskiej (pytanie nr 36)	172
Wykres nr 13: Korzyści wynikające z europejskiej współpracy (pytanie nr 41)	176
Wykres nr 14: Samorządy miejskie, w których poziom wskaźników europeizacji każdorazowo przewyższa poziom średniej arytmetycznej obliczonej dla próby	194

Bibliografia:

1. Aldskogius G., *Urban Policy in the Structural Policy of the European Union*, CERUM Working Paper 21
2. Ameln R., *Znaczenie integracji europejskiej dla samorządu terytorialnego i polityki komunalnej*, Samorząd Terytorialny nr 6, 2000
3. Antalovsky E., Dangschat J.S., Parkinson M., *Cities In Europe-Europe in the Cities*, 2005
4. Aspinwall M. D., Schneider G., *A Tale of Three Institutionalism: Same Menu, Separate Tables - The Institutional Turn In Political Scene and the Study of European Integration*, Internet
5. Atkinson R., *An Urban Policy for Europe*, Nordregio no. 4/1999
6. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007
7. Bache I., *Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer*, Queens Papers on Europeanisation No. 8/2000
8. Bache I., *Europeanization: A Governance Approach*, Paper to be presented at the EUSA 8th International Biennial Conference, Nashville, march 27-29, 2003
9. Bache I., Marshall A., *Europeanization and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain*, Queen's Papers on Europeanization, No. 5/2004
10. Bach I. i George S., *Politics in the European Union*, second edition, Oxford University Press, 2006
11. Bomberg E., Peterson J., *Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test?*, Queen's Papers on Europeanization, No.2/2000
12. Borsa M., *Polityka rozwoju miast*, Urbanista 9/2005
13. Börzel T.A., *Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to europeanization in Germany and Spain*, Journal of Common Market Studies, Vol. 37, No. 4, 1999
14. Börzel T.A., Risse T., *When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change*, EUI Working Papers, RSC No. 2000/56

15. Börzel T.A., *Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*, *Journal of Common Market Studies* 2002, Vol. 40, No. 2, pp. 193-214
16. Börzel T.A., *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*, *Queen's Papers on Europeanization*, No.2/2003
17. Börzel T.A., *How the European Union Interacts with its Member States*, *Political Science Series 93*, Vienna, 2003
18. Brol R. (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, 2004
19. Buller J., Gamble A., *Conceptualising Europeisation*, *Public Policy and Administration*, 17/2002, pp. 4-24
20. Bulmer S.J., Radaelli C.M., *The Europeanisation of National Policy?*, *Queen's Papers on Europeanization*, No.1/2004
21. Bulmer S., Padgett S., *Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective*, *British Journal of Political Science* 35/2004
22. Chmielewski P., *Ludzie i Instytucje, z historii i teorii nowego instytucjonalizmu*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Zeszyt 2 (45), Warszawa 1995
23. Choińska-Mika J., *Korzenie polskiej samorządności*, *Samorząd Terytorialny* 7-8, 2001
24. *Cities in the knowledge economy: New governance challenges*, Willem van Winden Leo van den Berg, EURICUR, 2004
25. *Cities in the New EU Countries, Position, Problems, Policies*, Ministry of the Interior and Kingdom Affairs, 2004
26. *Common framework on future urban policy, Cities empower Europe*, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Netherlands, 2004
27. Conzelmann T., *"Europeanisation" of Regional development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change*, *EIoP Vol. 2* (1998), No. 4
28. Cowles M.G., Caporoso J.A., Risse T., *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca NY,: Cornell University Press, 2000
29. Domański R., Marciniak A., *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, *Studia KPZK PAN*, t. CXIII, PWN, Warszawa, 2003
30. *Encyklopedia Socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa, 1998
31. Featherstone K., *The Politics of Europeanization*, *Oxford Scholarship Online Monographs*, 2003

32. Furmankiewicz M. (2002), *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1 (8)/2002
33. Furmankiewicz M. (2004), *Polskie samorzady gminne w organizacjach międzynarodowych*, w: Rdzanek G., Stadtmuller E. (red.), *Człowiek, region, państwo w procesach globalizacji, regionalizacji oraz integracji*, Wrocław 2004
34. Gawęł T. i Klimczak M., *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii*, w: *Ład instytucjonalny w gospodarce*, pod red. B. Polaszkiewicz i J. Boehlke, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005
35. Ginsbert-Gebert A., *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, 1992
36. Goldsmith M.J.F. i Klausen K.K., *European integration and local government*, Cheltenham, UK, 1997
37. Goodman N. (1997), *Wstęp do socjologii*, Wydawnictwo Zysk i Ska, Poznań 1997
38. Greenwood J., *Reprezentacja interesów w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Monografie 16, Łódź 2005
39. Gruchman B., Sapała M., *Koncepcje teoretyczne i geneza integracji europejskiej*, w: *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2007
40. Hajduk Z., *Ogólna metodologia nauk*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005
41. Harmsen R., *Europeanization and Governance: A New Institutional Perspective*, Yearbook of European Studies, 14 (2000), pp. 51-81
42. Heczko-Hyłowa E., *Miasta w polityce regionalnej Komisji Europejskiej*, w: *Trwały rozwój polskich miast nowym wyzwaniem dla planowania i zarządzania przestrzenią*, pod red. Heczko-Hyłowa E., Politechnika Krakowska, Kraków 2001
43. Heinelt H. i Niederhafner S., *Cities and Organized Interest Intermediation in EU Multi-level System*, Discussion Paper Nr. SP IV 2005-103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2005
44. Hix S., Goetz K.H., *Introduction: European Integration and National Political System*, West European Politics, 2000, Vol. 23, No. 4, pp. 1-26
45. Hooghe L., Marks G., *Types of Multi-Level Governance*, EIoP., Vol. 5 (2001), No. 11
46. Howell K.E., *Developing Conceptualisation of Europeanization: Synthesising Methodological Approaches*, Queen's Papers on Europeanization, No. 3/2004
47. Jałowiecki B., *Uwarunkowania i szanse rozwoju polskich metropolii*, Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej MGPIPS, Warszawa 2003

48. Jasiński P., *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Seria: Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej, Zeszyt 5, British Fundusz Know-How, Warszawa 2000
49. Jasiński P. i Ross C., *Unia Europejska a władze lokalne i regionalne*, Seria: Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej, Zeszyt 2, British Fundusz Know-How, Warszawa 2000
50. Jeffery Ch., *Sub-National Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?*, Journal of Common Market Studies, Vol. 38, No. 1, March 2000
51. Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2005
52. Jędraszko A., *Wracamy do Europy, Zagadnienia zagospodarowania przestrzennego w Unii Europejskiej*, Urbanista 5/2003
53. John P., *The Europeanisation of Sub-national Governance*, Urban Studies, 2000, Vol. 37, No. 5-6, pp. 877-894
54. Kaczmarek T., *Struktury terytorialno-administracyjne i ich formy w krajach europejskich*, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, seria Geografia nr 70, Poznań 2005
55. Knill Ch., Lehmkuhl D., *How Europe Matters. Different Mechanism of Europeanization*, EIoP Vol. 3 (1999), No. 7
56. Kochanowski M., *Miasto jako fenomen kultury europejskiej*, Urbanista 8/2003
57. Konopacki St., *Neofunkcjonalistyczna teoria integracji politycznej Ernsta Haasa i Leona Lindberga*, Studia Europejskie nr 3/1998
58. Karczewska U., *Lobbing w Unii Europejskiej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn, Nr 15-2001
59. Laergeid P., Steinhorsson R.S., Thorhallsson B., *Europeanization of Central Government Administration in the Nordic States*, Journal of Common Market Studies, Vol. 42, No. 2, 2004
60. *Leksykon polityki gospodarczej*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Oficyna Ekonomiczna, Kraków, 2005
61. Łuczak A., *Wizerunek miasta*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2001
62. Małuszyńska E., *Regulacje i zasady działania grup interesów w Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska – Polska: polityka, regulacje i sposoby działania*, red. naukowy E. Małuszyńska, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 16, 2002

63. March J.G., Olsen J.P., *Elaborating the "New Institutionalism"*, Arena Working Paper, No.11, March 2005
64. Marshall A., *Europeanization at the urban level: local actors, institutions and the dynamics of multi-level inteaction*, ESRC/UACS Study Group no Europeanization of British Politics and Policy-Making, 2004
65. Mazey S. i Richardson J., *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, 1993
66. Mołęda-Zdziech M., *Polski Lobbing w Unii Europejskiej – nadzieje i obawy*, w: (red.) J. Osiński, *Polska w przededniu członkostwa w Unii Europejskiej. Nadzieje i obawy*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002
67. *National Urban Policies in the European Union*, Leo van den Berg, Erik Braun, Jan van der Meer, EURICUR, 2004
68. Niewiarowski J., Szreniawski Z., *Zarys ustroju administracji lokalnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin, UMCS, 1991
69. *Nowa ekonomia instytucjonalna – aspekty teoretyczne i praktyczne*, pod red. St. Rudolfa, Kieleckie Towarzystwo Edukacji Ekonomicznej 2005
70. Nowak-Far A., *Funkcjonowanie gmin w Unii Europejskiej*, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej, Poznań 2002
71. Olsen J.P., *The Many Faces of Europeanization*, ARENA Working Paperrrs, WP 01/2
72. Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, Seria: Monografie i Opracowania nr 164, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, 2005
73. Paradysz J. (red.), *Statystyka w przykładach i zadaniach*, AE w Poznaniu, Materiały Dydaktyczne nr 95, Poznań 2001
74. Parkinson M., *Urban Policy Futures – Key challenges for future urban policy*, 2005
75. Parysek J. (1996), *Lokalny wymiar gospodarki przestrzennej*, w: J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, Poznań
76. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006
77. Pollack M.A., *Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?*, Annual Review of Political Science 2005, 8:357-98
78. Radaelli C.M., *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, European Integration online Papers, Vol. 4 (2000), No. 8

79. Radaelli C.M., *Europeanization: Solution or problem?*, European Integration online Papers, Vol. 8 (2004), No. 16
80. Ratajczak M. (2005), *Instytucjonalizm – wzbogacenie czy alternatywa ekonomii głównego nurtu?*, w: *Ład instytucjonalny w gospodarce*, pod red. B. Polaszkiewicz i J. Boehlke, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2005
81. Ritzer G., *Klasyczna teoria socjologiczna*, Wydawnictwo Zysk I S-ka, Wydanie I, Poznań, 2004
82. de Rooij R.A.A., *The impact of European Union on Municipalities in the Netherlands*, Preliminary Paper presented at the Third Summer School in Comparative Politics Siena (Italy), July 10-22 2000
83. Ross C., *Władze lokalne i lobbying w Unii Europejskiej*, Seria: Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej, Zeszyt 3, British Fundusz Know-How, Warszawa 2000
84. Sage E.D., *Stosowanie prawa i polityki Unii Europejskiej przez władze lokalne*, Seria: Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej, Zeszyt 4, British Fundusz Know-How, Warszawa 2000
85. Sapała M., *Formy aktywizacji władz regionalnych i lokalnych a proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, Rozprawa doktorska, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2003
86. Sasse G., *How Deep is the Wider Europe: The Europeanization of Sub-National Governance in Central and Eastern Europe*, Workshop, EUI, Florence, 28-29 November 2003
87. Schmidt V.A., *Europeanization and the Mechanics of Economic Policy Adjustment*, EIoP Vol. 5 (2001), No. 6
88. Schultze C.J., *Cities and EU Governance: policy-takers or Policy-makers?*, Regional and Federal Studies, Vol. 13, No. 1, Spring 2003
89. Sobczyk M., *Statystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005
90. Sobiech K., J. Wallusch, *Ekonomia instytucjonalna w: Współczesne teorie ekonomiczne*, pod red. M. Ratajczaka, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, 2005
91. Sowiński R., *Udział polskich samorządów w zrzeszeniach międzynarodowych*, Samorząd Terytorialny nr 6, 2002
92. Stankiewicz W., *Ekonomia instytucjonalna – narodziny i rozwój*, Wydawnictwo Biura Badań Strategicznych Prywatnej Szkoły Wyższej Businessu i Administracji Warszawa 2004

93. Swaniewicz P., *Kontakty międzynarodowe samorządów*, Samorząd Terytorialny nr 10, 2005
94. Szewc T., *Charakterystyka Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2003
95. Szewc T., *Samorząd Terytorialny w pracach Rady Europy (wybrane zagadnienia)*, Samorząd Terytorialny nr 1-2, 2007
96. Sztompka P. (2002), *Socjologia*, Znak, Kraków 2002
97. Tarnawska K., *Rozwój lobbyngu w Unii Europejskiej*, Sprawy Międzynarodowe, 1999 nr 3
98. Tarnawska K., *Istota i rozwój lobbyngu w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 555/2000
99. Tarnawska K., *Reprezentacja interesów na poziomie UE. Logika członkostwa i logika wpływu*, w.: M.G. Woźniak (red.): *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Problemy globalizacji i regionalizacji, część 1*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Zeszyt nr 8, Rzeszów 2006
100. Turner J.H. (1998), *Socjologia*, Wydawnictwo Zysk i Spółka, Poznań 1998
101. Ward S., Williams R., *From Hierarchy to Networks? Sub-central Government and EU Urban Environment Policy*, Journal of Common Market Studies, Vol. 35, No. 3, September 1997
102. Woźniak M., *Współpraca międzynarodowa jednostek samorządu terytorialnego w świetle prawa polskiego i standardów międzynarodowych*, Samorząd Terytorialny nr 4, 2005
103. Zasadzki W., *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny a integracja z Unią Europejską*, Katedra Polityki Społeczno-Gospodarczej i ESR, Uniwersytet Szczeciński
104. Zielińska-Głębocka A., *Dynamika Unii Europejskiej w świetle teorii integracji*, Studia Europejskie nr 3/1999
105. Zielińska-Głębocka A., *Zasada subsydiarności a samorządność terytorialna w Unii Europejskiej*, w: *Rola samorządności lokalnej w integracji europejskiej*, Konferencja Katowice 14.09.1998 r.
106. Żelazo Adriana (2002), *Współpraca międzynarodowa gmin przygranicznych*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn, nr 59-2002
107. Żelazo Adriana (2004), *Pojęcie współpracy transgranicznej samorządu terytorialnego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Biuletyn, nr 24-2004

Dokumenty i opracowania organizacji europejskich i
instytucji wspólnotowych

1. Commission Communication: Towards an urban agenda in the European Union; Bruksela, 06.05.1997 COM (97)197 final
2. Commission's Communication "Sustainable Urban development in the European Union: A framework for action", Brussels, 18.06.1999
3. Communication from the Commission to the Council and Parliament: Green Paper on the urban environment; COM (90) 218 final, Brussels, 27.06.1990
4. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; Sustainable Urban Development in the EU: A Framework for Action, COM (98) 60
5. Communication from the Commission, Dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union policy, COM (2003) 811 final
6. Conclusions of the French Presidency of the European Union at the end of the informal meeting of Ministers responsible for urban affairs at the Conference "Europe, spatial and urban development", Lille, 2 November 2000
7. ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union; agreed at the Informal Council of Minister responsible for Spatial Planning in Potsdam, May 1999
8. European Commission 2004, A New partnership for cohesion, convergence, competitiveness, cooperation"
9. European Commission DG XVI, Community activities in urban matters. The development of the urban system and the urban dimension in Community policies, 1994
10. European Commission (2007), Interservice Group on Urban Development, The Urban dimension in Community policies for the period 2007-2013
11. European Commission (2007), Growing Regions growing Europe, Fourth Report on economic and social cohesion
12. European Governance – A White Paper, Commission of the European Communities, COM(2001) 428 final
13. Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego pt. „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w zakresie wzrostu i zatrudnienia w regionach”, Bruksela, 13.07.2006, COM (2006) 385

14. Komisja Europejska (2004), Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca, Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej
15. Opinion of Commission 4 – Urban Policy of the Committee of the Regions on Urban Development and the European Union, Brussels 18 July 1995
16. Opinion of the Committee of the Regions of 14 May 1998 on Towards an urban agenda in the European Union Brussels, 9.06.1998
17. Opinion of the Committee of the Regions of 14 January 1999 on the ESDP
18. Opinion of the Economic and Social Committee on the: Role of the EU In Urban matters, CES 1084/96, Brussels 25.08.1996
19. Opinion of the Economic and Social Committee on the Commission Communication: Towards an urban agenda in the European Union, Brussels, 28.01.1998
20. Opinion of the Economic and Social Committee on: Sustainable Urban development in the European Union: A framework for action, CES 951/99, Brussels, 21.10.1999.
21. Opinion of the European Economic and Social Committee on: European Metropolitan Areas: socio-economic implications for Europe's future, (own-initiative opinion) ECO/120-CESE 968/2004, Brussels 1 July 2004
22. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wymiaru miejskiego w kontekście rozszerzenia, sprawozdawca Jean Marie Beaupuy, A6(2005) 0272 z dnia 21.09.2005
23. Rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999.
24. Proposal for a multiannual programme of co-operation in urban policy within the European Union, Report by the Committee on Spatial Development, Marseilles, 6 October 2000
25. Ministerial Meeting Urban Policy „Cities empower Europe”, Conclusions Dutch Presidency 2004
26. UK Presidency EU Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities, Policy Papers, March 2006, Office of the Deputy Prime Minister: London
27. EU German Presidency, Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 24 May 2007
28. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,

- Europejskiego Funduszy Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999.
29. Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności 2006/702/WE.
 30. LOGON Report 2002, Lobbying in Europe – A Challenge for Local and Regional Governments, Local Governments Network of Central and Eastern European Countries, 2002
 31. Memorandum of Understanding in respect of coordinated approach to improving access to finance micro to medium enterprises in the regions supported by the European Regional Development Fund, between the European Commission, the European Investment Fund, 30 May 2006
 32. Memorandum of Understanding in respect of coordinated approach to the financing of urban renewal and development for the programming period 2007-2013 of the Community Structural Funds, between the European Commission, the European Investment Bank and the Council of the Europe Development Bank, 30 May 2006
 33. Memorandum of Understanding in respect of JASPERS between the European Commission, the European Investment Bank and European Bank for Reconstruction and Development, 30 May 2006

Dokumenty i opracowania Miasta Poznania

1. Miejski Program Rewitalizacji dla Miasta Poznania – etap pilotażowy Śródką, Uchwała Rady Miasta Poznania nr LXXXIX/1006/IV/2006 z dnia 07.03.2006
2. Miejski Program Rewitalizacji – druga edycja, uchwała Rady Miasta nr CVI/1256/IV/2006 z dnia 24.10.2006
3. Miejska strategia polityki społecznej, Uchwała Rady Miasta Poznania nr XXXIII/262/IV/2003 z dnia 18.11.2003
4. Plan Zdrowotny Miasta Poznania na lata 2003-2008. Główne kierunki działań na rzecz zdrowia poznanianaków, Uchwała Rady Miasta Poznania nr XXVII/184/IV/2003 z dnia 23.08.003
5. Plan budowy dróg lokalnych, Zarządzenie Prezydenta Miasta Poznania z dnia 19.05.2005
6. Plan Rozwoju Miasta na lata 2005-2010, Uchwała Rady Miasta Poznania nr LVI/592/IV/2004 z dnia

7. Program Ochrony Środowiska dla miasta Poznania na lata 2004-2007, Uchwała Rady Miasta Poznania nr XLVII/500/IV/2004 z dnia 22.06.2004
8. Program Strategicznego Rozwoju Miasta Poznania, Uchwała Rady Miasta Poznania nr XX/148/III/95 z dnia 20.05.1995
9. Regulamin Organizacyjny Wydziału Rozwoju Miasta z dnia 30 maja 2007 r.
10. Strategia akademicka i naukowa miasta Poznania, Uchwała Rady Miasta Poznania nr LXXXVIII/991/IV/2006 z dnia 28.02.2006
11. Strategia Rozwoju Narodowego Produktu Turystycznego „Trakt Królewsko-Cesarski w Poznaniu”, Uchwała Rady Miasta Poznania nr LXXXVII/988/IV/206 z dnia 07.02.2006
12. Zarządzenie nr 280a/2003/K Prezydenta Miasta Poznania dnia 24.03.2003 r.
13. Zarządzenie nr 642/2003/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 22.08.2003 r. w sprawie określenia wewnętrznego trybu pracy nad wnioskami do funduszy europejskich.
14. Zarządzenie nr 42/2005/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 12.05.2005 r. w sprawie określenia wewnętrznego trybu pracy nad wnioskami do funduszy europejskich

ANEKS