

*Marcin Wajda*¹

Polityka miejska w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2021–2027: ewolucja czy rewolucja we wspieraniu rozwoju miast?

Abstrakt

Polityka spójności istotnie wpływa na kształt inwestycji w miastach. Dotyczy to w szczególności państw kohezyjnych i tych, które nie mają znaczącej, własnej polityki rozwoju. W tekście zaprezentowano wyniki analizy dotyczące możliwości wsparcia miast i ich obszarów funkcjonalnych w perspektywie 2021–2027 na tle dotychczasowego podejścia Unii Europejskiej do rozwoju i rozwiązywania problemów obszarów miejskich. Należy podkreślić, że Unia Europejska w tym obszarze ma bogate doświadczenia sięgające inicjatywy URBAN Pilot Projects i URBAN. Przeanalizowano również wpływ pandemii COVID-19 i wojny w Ukrainie na możliwe wsparcie miast w perspektywie 2021–2027. Zaproponowane warunki i instrumenty wsparcia odniesiono także do potrzeb miast i wyzwań, przed którymi one stoją.

Słowa kluczowe: polityka miejska, Unia Europejska, polityka spójności, podejście zintegrowane, inicjatywa wspólnotowa URBAN

Kody klasyfikacji JEL: R51, R58, O18

¹ Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, e-mail: mwajda@sgh.waw.pl, <https://orcid.org/0000-0002-3933-1371>

Municipal policy in the new European financial framework 2021–2027: evolution or revolution in supporting cities development?

Abstract

Cohesion policy has a significant influence on the form of investments in cities. This refers, in particular, to states that participate in cohesion policy and those that do not have a significant own development policy. The paper presents the results of the analysis of the possibilities to support towns and cities and their functional areas in the 2021–2027 financial framework in the context of the previous approach of the European Union to the development of urban areas and solving their problems. It is worth noting that the European Union has wide experience in this area, dating back to the URBAN Pilot Projects and URBAN initiatives. The author also analyses the influence of the COVID-19 pandemic and the war in Ukraine on the potential support for cities in the 2021–2027 perspective. The proposed conditions and instruments were also referred to the needs of towns and cities and the challenges that they are currently facing.

Keywords: urban policy, European Union, cohesion policy, integrated approach, EU URBAN Community Initiative

JEL Classification Codes: R51, R58, O18

Wstęp

Polityka spójności stanowi istotne źródło finansowania inwestycji w infrastrukturę i kapitał ludzki, w szczególności w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej (UE) w 2004 r. i później. Jak wskazuje 8. Raport Kohezyjny, wydatki z polityki spójności stanowią 51–52% średnich inwestycji we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto, w żadnym państwie kohezyjnym, a także we Włoszech i Hiszpanii, nie ma finansowania ze środków państwowych polityki rozwoju o istotnym znaczeniu (KE, 2022a). Jak wskazuje Bank Światowy, w 2022 r. ponad 75% mieszkańców UE mieszkało w miastach. Wartość tego wskaźnika sukcesywnie rośnie z roku na rok i obecnie przekracza średnią dla świata, która wynosi 56% całej populacji (Bank Światowy, 2022). Polityka spójności jest więc istotnym źródłem finansowania potrzeb inwestycyjnych miast i regionów w dużej części UE, a miasta stanowią przestrzeń do życia trzech czwartych populacji Europejczyków. Oba te argumenty uzasadniają badanie polityki miejskiej finansowanej w ramach polityki spójności UE.

Celem artykułu jest analiza szeroko pojętych regulacji dotyczących polityki spójności w perspektywie finansowej 2021–2027, w kontekście dotychczasowych doświadczeń UE oraz potrzeb miast. Mając na uwadze cel pracy, sformułowano następujące pytania badawcze:

P1: Czy polityka miejska w perspektywie finansowej 2021–2027 jest kontynuacją dotychczasowego unijnego podejścia do rozwoju obszarów miejskich, czy w sposób istotny różni się od wcześniejszych działań?

P2: Czy planowane do wykorzystania instrumenty wsparcia miast są efektywnym narzędziem z punktu widzenia potrzeb miast?

Wspieranie miast w perspektywie 2021–2027 dotyczyć będzie inwestycji w obszarach zmian klimatycznych, demograficznych, inwestycji w ludzi, cyfryzacji, rewitalizacji, spójności wewnątrzmięskiej i wzmacniania współpracy miasto-wieś. Rolą polityki spójności w nowym okresie programowania będzie również zwiększenie odporności i zdolności reagowania na wstrząsy asymetryczne oraz zagrożenia egzogeniczne, a także przeciwdziałanie presji na demokrację i jej wartości. Jednak na politykę spójności w perspektywie 2021–2027 oddziaływać będą co najmniej trzy przełomowe czynniki. Po pierwsze, pandemia COVID-19, której społeczno-gospodarcze skutki ciągle odczuwamy, po drugie, wojna w Ukrainie, która spowodowała konieczność np. zwiększenia środków na rzecz pomocy migrantom czy przyspieszenia transformacji energetycznej w stronę „zielonej energii” i po trzecie, nadchodzący w Europie kryzys albo spowolnienie gospodarcze, które może spowodować konieczność przekierowania części zasobów finansowych na doraźne cele. Uwzględnienie tych czynników wydaje się niezbędne w procesie ewolucji wsparcia miast i budowania europejskiej polityki miejskiej.

Praca składa się z pięciu części: wstęp, początki wspierania obszarów miejskich, perspektywa finansowa 2007–2013 i 2014–2020, perspektywa finansowa 2021–2027, a także wnioski i rekomendacje.

Początki wspierania rozwoju obszarów miejskich

Specjalne podejście UE do miast nie ma umocowania w traktatach. Podjęta w 1991 r. próba wzmocnienia kompetencji miast, poprzez odpowiednie umocowanie traktatowe, nie znalazła poparcia wśród państw członkowskich (Parkinson, 2005: 2). Dlatego też wspieranie obszarów miejskich w UE wynika z ich kluczowego znaczenia w generowaniu wzrostu gospodarczego oraz wzmacnianiu konkurencyjności (Atkinson, 2014: 3). Taka interpretacja jest podstawą wdrożenia inicjatyw Komisji Europejskiej na rzecz miast, takich jak URBAN (KE, 1994a).

Jednym z pierwszych działań związanych ze wspieraniem miast była oddolna inicjatywa Eurocities, której początki sięgają 1986 r. Inicjatywa ta polega na współpracy dużych miast europejskich, która koncentruje się na problemach miast, kwestiach politycznych z tym związanych i współpracy z instytucjami europejskimi. Do stowarzyszenia mogą przystąpić miasta, które liczą nie mniej niż 250 tys. mieszkańców. Obecnie Eurocities liczy ponad 200 członków z 38 państw. Pełnymi członkami mogą być tylko miasta z państw członkowskich UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, pozostałe miasta mogą być „członkami stowarzyszonymi” (Eurocities, 2022). Była to pierwsza istotna inicjatywa na rzecz miast, która pokazała potrzebę specjalnego podejścia do obszarów zurbanizowanych i dała mocny sygnał przywódcom europejskim o potrzebie większego zaangażowania w sprawy miejskie.

Zwrócenie uwagi na większą potrzebę wspierania miast spowodowało uruchomienie przez Komisję Europejską w 1989 r. inicjatywy URBAN Pilot Projects (UPP). Była to pierwsza inicjatywa Komisji Europejskiej skierowana wyłącznie do obszarów miejskich. Podstawą jej wdrożenia był art. 10 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., który stanowi, że Komisja może wdrażać działania pilotażowe, których celem będzie m.in. wsparcie działań innowacyjnych i wymiana wiedzy pomiędzy obszarami. Łącznie w latach 1989–1999 w ramach UPP wsparto 59 projektów na kwotę 164 mln EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (KE, 2000).

Projekty wspierane w ramach UPP koncentrowały się na:

- rozwoju gospodarczym obszarów, na których występowały problemy społeczne,
- działaniach prośrodowiskowych powiązanych z celami ekonomicznymi,
- rewitalizacji zabytkowych ośrodków,
- wzmacnianiu wykorzystania potencjału miast (KE, 1994b).

Projekty (po ocenie niezależnych ekspertów) były wybierane w wyniku bezpośrednich negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a miastami i państwami członkowskimi. Efektem wdrażania tych projektów było wsparcie nie tylko „infrastruktury twardej”, ale również powstanie „ośrodków usługowych” zapewniających różne informacje, porady i wsparcie dla lokalnej ludności i podmiotów gospodarczych. Po raz pierwszy inwestycje finansowane w ramach UPP pokazały wartość zintegrowanego podejścia w rozwiązywaniu problemów miast. Ponadto spowodowały przyciągnięcie innego finansowania publicznego i prywatnego na dany obszar. W rezultacie – jak stwierdza Komisja Europejska – projekty te stają się częścią długotrwałego procesu rewitalizacji obszarów problemowych (KE, 1998). W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż wypracowane na początku lat 90. wnioski i rekomendacje są widoczne w polityce spójności do dnia dzisiejszego. Podejście zintegrowane znajduje swoje odzwierciedlenie w zintegrowanych inwestycjach terytorialnych realizowanych w perspekty-

wach 2014–2020 i 2021–2027, a celem rewitalizacji jest przede wszystkim szerokie oddziaływanie na tkankę miejską, które spowoduje jej „ożywienie” społeczno-gospodarcze, a nie sama inwestycja w infrastrukturę. Rozwój zintegrowanych obszarów miejskich oznacza w perspektywie 2021–2027 promocję strategicznej wizji rozwoju tego obszaru, wspieranie integracji w różnych wymiarach i na różnych poziomach, wielopoziomowy system zarządzania oparty o zasadę partnerstwa, podejście skierowane na wyniki i integrację różnych źródeł finansowania (KE, 2020).

Problemy, które uwidoczniły się podczas wdrażania UPP, są również tożsame z problemami widocznymi dziś w obszarze wsparcia rozwoju miast. Jak wskazuje badanie ewaluacyjne, w projektach UPP (również w projektach URBAN) uwidocznił się problem koordynacji działań zintegrowanych. Choć działania zintegrowane – jak już wspomniano – zostały wysoko ocenione, to jednak zauważono trudności spowodowane zderzeniem kultur i interesów różnych podmiotów publicznych i prywatnych. Był to szczególnie widoczny problem w państwach, które posiadają niewielkie doświadczenie w zintegrowanej pracy administracji publicznej, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych (GHK, 2003). W konsekwencji doprowadziło to do trudności w koordynowaniu działań. Niemniej jednak UPP należy uznać za przełomową i innowacyjną inicjatywę, która nadała kształt polityce miejskiej UE.

Pozytywne doświadczenia pierwszej fazy UPP spowodowały, że 15 czerwca 1994 r. Komisja Europejska podjęła decyzję w sprawie uruchomienia inicjatywy wspólnotowej w obszarze polityki miejskiej (URBAN), która była wdrażana równolegle z II fazą UPP (1994–1999). Program był skierowany do miast/dzielnicy, które miały problemy ekonomiczne i dostarczały niską jakość życia swoim mieszkańcom. Uzasadnieniem do korzystania z pomocy był wysoki poziom bezrobocia, niskie wykształcenie mieszkańców, wysoka przestępczość, niski standard mieszkaniowy, wysoki odsetek odbiorców świadczeń socjalnych, problemy społeczno-etniczne, degradacja środowiska, pogarszający się transport publiczny i słaba infrastruktura lokalna. Poprzez zintegrowaną interwencję program zakładał wsparcie powstawania przedsiębiorstw, poprawę infrastruktury, zapewnienie dostępu do odpowiednich szkoleń, a także działania na rzecz równości szans i udogodnień społecznych. Do wsparcia z inicjatywy URBAN kwalifikowały się nie tylko miasta powyżej 100 tys. mieszkańców (rozporządzenie dopuszczało również możliwość wsparcia mniejszych miast), ale także „aglomeracje miejskie” (KE, 1994a). Przepisy wprowadzające inicjatywę URBAN nie przewidywały jednak wsparcia obszarów funkcjonalnych miast, gdyż koncentrowały się na problemach społeczno-gospodarczych poszczególnych obszarów/dzielnicy. Można to porównać do obecnie obowiązującego podejścia do rewitalizacji, które zakłada interwencję na obszarze zdegradowanym, wskazanym według ściśle określonych wskaźników społeczno-gospodarczych.

W ramach inicjatywy URBAN od lipca 1994 r. do końca 1999 r. udzielono wsparcia w kwocie 757 mln EUR w cenach bieżących (KE, 2022c). Należy podkreślić, że choć wsparcie było kierowane w pierwszej kolejności do miast i aglomeracji miejskich znajdujących się w regionach objętych celem pierwszym polityki spójności (wsparcie najsłabszych pod względem społeczno-gospodarczym regionów), to regulacje dopuszczały możliwość jego udzielenia w formie zarówno zwrotnej (granty), jak i bezzwrotnej (pożyczki). Wsparcie w formie zwrotnej rewitalizacji miast zostało wprowadzone na stałe do polityk europejskich i widoczne jest dzisiaj w formie inicjatywy JESSICA i JESSICA 2. Inicjatywa URBAN była więc przełomowa, jeżeli chodzi o formy wsparcia miast.

Zgodnie z ewaluacją inicjatywa URBAN zakończyła się sukcesem. Poza poprawą jakości infrastruktury i gospodarczego otoczenia wybranych miast, oznaczała również nową jakość lokalnych polityk. Wprowadzenie podejścia zintegrowanego było w wielu państwach innowacyjnym rozwiązaniem w kształtowaniu polityk miejskich (Parkinson, 2005: 22; Tofarides, 2018). Jednak pojawiają się również głosy przeciwnie wskazujące, że doświadczenia URBAN nie wpłynęły na trwałe wdrożenie podejścia zintegrowanego i powstanie odrębnych polityk miejskich w większości państw członkowskich (Swianiewicz, Atkinson i Baucz, 2011: 9–11; Atkinson 2001: 399–400).

Wdrażaniu URBAN towarzyszyły również inne wyzwania. Zaliczyć do nich można brak dostatecznego przeniesienia doświadczeń UPP w zakresie podejścia zintegrowanego do inicjatywy URBAN (część miast wspieranych w ramach URBAN wcześniej otrzymało wsparcie w ramach I fazy UPP). Jak podkreślono w raporcie ewaluacyjnym, choć był to jeden z priorytetów, to jednak inicjatywa URBAN była prostą koncepcją odpowiadającą bieżącym potrzebom (GHK, 2003). Komisja Europejska podkreśla, że realizowane projekty miały przede wszystkim charakter demonstracyjny dla innych miast z podobnymi problemami (KE, 2022c). Drugim obszarem niepowodzenia URBAN było niezrealizowanie celów w obszarze wspierania instytucjonalizacji wymiany doświadczeń, choć był to również jeden z celów inicjatywy. Główne działania zostały skoncentrowane na wdrażaniu projektów, a nie dzieleniu się wiedzą (GHK, 2003). Nie oznacza to jednak, że Wspólnota nie wspierała tego typu działań. Od 1989 r. inicjatywy Eurocities i Qec-ERAN były wspierane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w ramach inicjatywy RECITE (Atkinson, 2014: 4).

Innym problemem obserwowanym już od uruchomienia inicjatywy UPP i URBAN jest brak koordynacji polityk europejskich w tym zakresie. Był to z jednej strony poważny problem we wdrażaniu, z drugiej jednak strony koordynacja działań była istotną wartością dodaną (Halpern, 2005: 710). Pierwsze wsparcie przekazane na rzecz miast było bardzo ograniczone tematycznie. Należy zwrócić uwagę, że wpływ na poli-

tykę miejską ma nie tylko rewitalizacja, ale również transport, wspieranie konkurencyjności i innowacji, czy inwestycje na rzecz środowiska. Szereg z tych działań było umocowanych w różnych instrumentach i inicjatywach, za które odpowiadały różne dyrekcje w Komisji Europejskiej. Stawiano więc zarzut, że wsparcie obszarów miejskich jest niespójne i nieskoordynowane (Parkinson, 2005: 4). Dotyczyło to koordynacji inicjatyw dedykowanych obszarom miejskim, takich jak UPP, URBAN, EMPLOYMENT (INTEGRA), Sustainable Cities Project, LIFE, The Commission's Telematics Applications Programme, RECITE I i II (informacje nt. tych inicjatyw dostępne są w raporcie rocznym UPP (KE, 1998)). Brak koordynacji działań niestety ciągle jest widoczny w różnych obszarach wdrażania polityki spójności (Bachtler et al., 2016: 2) oraz pomiędzy różnymi politykami europejskimi (np. dotacje na wspieranie inwestycji na obszarach rewitalizowanych, wdrażane w ramach inicjatywy URBAN zostały uznane przez Dyrekcję Generalną ds. Konkurencji (DG Competition) za niedozwoloną pomoc publiczną (Parkinson, 2005: 22)). Brak koordynacji widoczny był i jest również na szczeblu krajowym. Problemów miast nie uda się rozwiązać bez skoordynowanego działania wielu polityk publicznych. Inicjatywa URBAN wyraźnie to pokazała (Carpenter, 2006: 2160).

Po zakończeniu realizacji URBAN Komisja Europejska 28 kwietnia 2000 r. zdecydowała o kontynuowaniu tej inicjatywy pod nazwą URBAN II (2001–2006). Decyzja ta była wsparta przez Parlament Europejski, który domagał się większego zaadresowania spraw miejskich w politykach UE. Inicjatywa URBAN II została więc oficjalnie umocowana w rozporządzeniu ogólnym dotyczącym funduszy strukturalnych na lata 2000–2006. W stosunku do wcześniejszego okresu możliwe było wsparcie miast już od 10 000 mieszkańców. Inicjatywa URBAN II miała realizować dwa cele. Po pierwsze, miała za zadanie wspieranie przygotowania i wdrażania innowacyjnych strategii na rzecz zrównoważonej rewitalizacji gospodarczej i społecznej miast lub dzielnic miejskich znajdujących się w trudnej sytuacji w większych miastach. Drugim celem było wspieranie wymiany wiedzy i doświadczeń w odniesieniu do zrównoważonej rewitalizacji i rozwoju obszarów miejskich (EUR-LEX, 2022). W ramach drugiego celu URBAN II finansował program URBACT, który wspiera wymianę doświadczeń i wiedzy pomiędzy miastami. Program ten funkcjonuje nadal i finansowany jest z programu Interreg 2014–2020 (URBACT I–2002–2006; URBACT II–2007–2013; URBACT III–2014–2020).

Alokacja na inicjatywę URBAN II została ustalona na poziomie 700 mln EUR (w cenach z 1999 r.), przy alokacji na URBAN 900 mln EUR (w cenach z 1999 r.) (KE, 2000). W obu przypadkach alokacja pochodziła z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Polityka miejska staje się więc coraz mocniej widoczna w politykach i inicjatywach europejskich, co nie oznacza jednak, że alokacja na poszczególne

inicjatywy (nawet tak flagowe jak URBAN) rośnie. W perspektywie finansowej 2000–2006 obserwujemy zmniejszanie liczby inicjatyw z 13 obowiązujących w latach 1994–1999 do 4 (KE, 2000) oraz zwiększenie alokacji na politykę spójności – fundusze strukturalne w perspektywie 2000–2006 zwiększyły swój udział w budżecie UE z 30 do 33% (KE, 2022d). Wynika to z systematycznego wzmacniania roli polityki spójności w politykach europejskich.

Wsparcie miast w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 i 2014–2020

Po 2006 r. Komisja Europejska nie zdecydowała się na kontynuowanie inicjatywy URBAN. Wynikało to z chęci włączenia doświadczeń inicjatywy do polityki spójności, a tym samym szerszej dostępności dobrych praktyk i kompleksowego rozwiązywania problemów miast, które wymagało szerokiej interwencji. Zostało to wprost zapisane w Rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W preambule podkreślono, że „wykorzystując doświadczenie 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” (UE, 2006: L 210/2). Doświadczenia inicjatywy URBAN zostały tym samym wdrożone do polityki spójności.

Jednak podejście zintegrowane w polityce spójności w perspektywie 2007–2013 zostało „rozmyte”. Problemy pojawiły się na poziomie definicji podejścia zintegrowanego i zachęt do jego stosowania. Podejście zintegrowane w ramach polityki spójności stało się bardziej teoretyczne niż praktyczne. Ponadto tylko kilka krajów zdecydowało się włączyć doświadczenia w podejściu zintegrowanym do krajowej polityki miejskiej (Swianiewicz, Atkinson, Baucz, 2011: 9–11). Należy jednak podkreślić, że rozporządzenie dotyczące polityki spójności wskazywało na korzyści wynikające ze stosowania podejścia zintegrowanego: „(...) EFRR może wspierać rozwój wspólnych, zintegrowanych i zrównoważonych strategii mających na celu ograniczenie wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych w obszarach miejskich. Strategie te propagują zrównoważony rozwój obszarów miejskich poprzez działania takie jak: przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rekultywacja środowiska fizycznego, rewitalizacja obszarów przemysłowych, zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, propagowanie przedsiębiorczości, roz-

wój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych, a także świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych” (UE, 2006: L 210/6). W przypadku wyodrębnienia osobnej osi priorytetowej możliwe było podniesienie dofinansowania o 15 p.p. Ponadto należy podkreślić, że polityka spójności w perspektywie 2007–2013 nie wymuszała podejścia zintegrowanego, a jedynie zachęcała do jego stosowania. Nie narzuca również minimalnej alokacji, jaką programy operacyjne powinny przeznaczyć na wymiar miejski. Należy więc zgodzić się m.in. z Swianiewiczem, Atkinson i Bauz (2011: 9–11), że doświadczenia inicjatywy URBAN oraz UPP zostały niewykorzystane i rozwiązania stały się bardziej teoretyczne niż praktyczne.

Nie oznacza to, że podejście zintegrowane nie było wykorzystywane wcale. Jak pokazują dane Komisji Europejskiej, w całej UE na kategorię nr 61: Zintegrowane projekty dla miast i obszarów wiejskich (*Integrated projects for urban and rural regeneration*), w części dotyczącej miast, alokowano ok. 7,6 mld EUR, co stanowi około 5,5% całej alokacji (KE, 2022e). Alokacja na rewitalizację obszarów miejskich była więc znacznie wyższa niż alokacja na inicjatywę URBAN czy UPP, a ponadto miasta mogły korzystać również z innych obszarów wsparcia. Włączenie polityki miejskiej do polityki spójności spowodowało więc wzrost środków przekazywanych na rzecz miast.

Tabela 1. Kategoria wsparcia terytorium z polityki spójności 2007–2013

Terytorium	Współfinansowanie Unii Europejskiej w mld EUR
Nie dotyczy	148 685,05
Obszar miejski	138 630,73
Obszar wiejski	54 617,89
Region peryferyjny	5 827,04
Obszar współpracy transgranicznej	5 494,26
Obszary słabo i bardzo słabo zaludnione	4 903,78
Wyspy	4 010,37
Góry	3 371,69
Obszar współpracy ponadnarodowej	1 751,16
Dawne granice zewnętrzne UE	1 136,35
Obszar współpracy międzyregionalnej	360,26
Suma	368 788,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (2022e).

Jak pokazuje tabela 1, zawierająca dane z wybranych operacji w całej UE, obszary miejskie otrzymały prawie 37,5% wszystkich środków rozdysponowanych w ramach polityki spójności w perspektywie 2007–2013. Tak wysoka pozycja wydaje się oczywista ze względu na rolę, jaką pełnią miasta w rozwoju społeczno-gospodarczym

oraz ich potencjał. To na terenie miast koncentrują się przedsiębiorstwa, instytuty naukowo-badawcze, szkoły, szpitale czy urzędy. Kategoria „obszary miejskie” nie dotyczy więc projektów realizowanych tylko przez miasta, czy na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, a wszystkich projektów realizowanych na tych obszarach. Należy więc podkreślić, że największymi beneficjentami polityki spójności w perspektywie 2007–2013 były „obszary miejskie”, a nie miasta.

Niewątpliwie przełomowy był nie tylko wzrost znaczenia wymiaru miejskiego w polityce spójności w perspektywie 2007–2013, ale również wprowadzenie zwrotnych form wsparcia na rewitalizację miast. W ramach tego przygotowano inicjatywę JESSICA, która była przeznaczona dla tego wsparcia. Jednak, jak pokazują dane Komisji Europejskiej, w ramach kategorii nr 61: Zintegrowane projekty dla miast i obszarów wiejskich, wsparcie zwrotne wynosiło zaledwie 231,96 mln EUR, z 10,49 mld EUR całkowitego wsparcia. Zdecydowana większość finansowania to wsparcie w formie grantów – 9,9 mld EUR (KE, 2022e). Należy podkreślić, że inicjatywa JESSICA nie ograniczała się tylko do kategorii nr 61, ale finansowała również inwestycje np. z obszaru efektywności energetycznej (termomodernizacji), jednak z punktu widzenia wykorzystania dorobku inicjatywy URBAN, kategoria nr 61 jest kluczowa. O ile więc samo wprowadzenie inicjatywy JESSICA do polityki spójności było przełomowe, o tyle jej rezultaty w perspektywie 2007–2013 ze względu na relatywnie niewielką skalę w obszarze rewitalizacji już nie. Szukając powodów takiego stanu rzeczy, należy wskazać na pilotażowy charakter tej inicjatywy w perspektywie 2007–2013.

Kolejna perspektywa finansowa 2014–2020 przyniosła dalsze zmiany we wsparciu miast z polityki spójności. Pierwsza istotna zmiana dotyczyła wsparcia obszarów funkcjonalnych miast. Wynikało to m.in. z reformy polityki spójności przygotowanej na bazie raportu F. Barca (2009), który wskazywał na konieczność zastosowania podejścia terytorialnego w polityce spójności. Podejście terytorialne powinno natomiast być oparte na funkcjonowaniu danej przestrzeni. Wykorzystanie podejścia zintegrowanego do rozwiązywania problemów miejskich zostało również ujęte w Agendzie Terytorialnej UE do roku 2020, przyjętej w maju 2011 r. Jak wskazuje Szlachta (2019), na wykorzystanie polityki przestrzennej wpływ miał popyt na taką działalność interwencyjną ze strony decydentów oraz wprowadzenie Traktatem Lizbońskim kolejnego, obok spójności gospodarczej i społecznej, celu UE, jakim jest „spójność terytorialna”. W 2016 r. doszło do przyjęcia Paktu Amsterdamskiego ustanawiającego agendę miejską dla UE. Opierając się na Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich, podkreślono znaczenie zintegrowanego podejścia obszarów miejskich. Podejście to ma wykraczać poza politykę sektorową i granice administracyjne, jest skierowane do wszystkich miast, niezależnie od ich wielkości oraz opiera się na współpracy na różnych poziomach (KE, 2020).

Dругa istotna zmiana dotyczyła wskazania, że na poziomie Umowy Partnerstwa należy zabezpieczyć co najmniej 5% środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, które będą przeznaczone na zintegrowane inwestycje na obszarach miejskich. Preambuła rozporządzenia 1301/2013 stanowiła, że: „w ramach zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich za konieczne uznaje się wspieranie zintegrowanych działań służących rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, przed jakimi stoją obszary miejskie, w tym miejskie obszary funkcjonalne, oraz wspieranie powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi. Zasady wyboru obszarów miejskich, na których mają być realizowane zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, oraz szacunkowe kwoty przeznaczone na te działania należy określić w umowie partnerstwa, przeznaczając na ten cel na szczeblu krajowym co najmniej 5% środków z EFRR. O zakresie uprawnień przekazanych władzom miejskim powinna decydować instytucja zarządzająca w wyniku konsultacji z władzami miejskimi” (UE 2013a: 347/291). Poza wsparciem w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych regulacje dopuszczają również możliwość realizacji Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS) na obszarach miejskich, finansowanej z funduszy strukturalnych.

Kolejna zmiana dotyczyła rozszerzenia możliwości finansowania zintegrowanej polityki miejskiej ze środków Wspólnej Polityki Rolnej. Jak wskazuje preambuła do Rozporządzenia 1303/2013: „Jeżeli strategia rozwoju terytorialnego lub strategia rozwoju obszarów miejskich wymaga zintegrowanego podejścia, (...) powinna istnieć możliwość, by działania wspierane z funduszy mogące otrzymać dodatkowe wsparcie finansowe z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) lub Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) przeprowadzane były w formie zintegrowanej inwestycji terytorialnej w ramach programu lub programów” (UE, 2013b: 347/325). Próba koordynacji wsparcia pomiędzy Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich a funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi nie była ograniczona tylko do wsparcia obszarów miejskich, ale była ogólną zasadą widoczną w perspektywie 2014–2020 (UE, 2022f). Problemy z koordynacją różnych funduszy unijnych były już zauważone przy wdrażaniu inicjatywy URBAN.

Ponadto rozporządzenie ogólne w art. 8 wprowadzało możliwość finansowania badań i projektów pilotażowych, „mające na celu zidentyfikowanie lub przetestowanie nowych rozwiązań odnoszących się do zagadnień zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, istotnych na poziomie Unii” (UE, 2013a: 347/296), a także w art. 9 wsparcie sieci rozwoju obszarów miejskich. Warto zwrócić uwagę, że tego typu instrumenty mają swoje źródło we wcześniejszych inicjatywach, jak UPP i URBAN.

Bardziej szczegółowe dane, niż w przypadku perspektywy 2007–2013, prezentuje tabela 2 w odniesieniu do perspektywy 2014–2020. Łączna alokacja, jaką mają otrzymać obszary miejskie, to 123,6 mld EUR, z czego zdecydowanie więcej, bo aż 76,7 mld EUR ma trafić do dużych ośrodków miejskich. Tak jak w perspektywie finansowej 2007–2013 obszary miejskie pozostają głównymi beneficjentami wsparcia z polityki spójności.

Tabela 2. Kategoria wsparcia terytorium z polityki spójności 2014–2020

Terytorium	Współfinansowanie Unii Europejskiej w mld EUR
Nie dotyczy	237,21
Duże obszary miejskie (gęsto zaludnione > 50 000 mieszkańców)	76,79
Małe obszary miejskie (średnia gęstość > 5 000 mieszkańców)	46,81
Obszary wiejskie (słabo zaludnione)	35,29
Współpraca w ramach krajowych lub regionalnych obszarów programowych	1,69
Obszar współpracy makroregionalnej	1,61
Współpraca transnarodowa – Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	0,24
Suma	399,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (2022 g).

W perspektywie finansowej 2014–2020 inicjatywa JESSICA była kontynuowana. Jednak alokacja, jaką przeznaczono na cel „włączenie społeczne” w formule zwrotnej, w którym mieści się również rewitalizacja, to zaledwie 251 mln EUR, wdrażane w ramach 19 programów operacyjnych w całej UE (KE, 2022h). Niewątpliwie świadczy to o ograniczonym powodzeniu finansowania rewitalizacji miejskich obszarów zdegradowanych za pomocą instrumentów zwrotnych.

Wsparcie miast w perspektywie finansowej 2021–2027

W perspektywie finansowej 2021–2027 kontynuowane będzie wsparcie w formie zintegrowanego podejścia terytorialnego. Jak pokazują dane Komisji Europejskiej, na wsparcie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w perspektywie 2014–2020 przeznaczono 8% alokacji EFRR (rozporządzenie wskazywało co najmniej 5% (KE, 2021a)). Zapewne również z tego powodu zwiększono w perspektywie 2021–2027 minimalną alokację na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich do 8% alokacji EFRR. Co jest nowością, środki te mogą być wykorzystane tylko w ramach trzech – zaproponowanych w rozporządzeniu – instrumentów terytorialnych: zintegrowanych inwestycji terytorialnych, rozwoju lokalnego kierowanego przez spo-

łączność oraz innych instrumentów terytorialnych, do których wliczono również rewitalizację. Podejście zintegrowane ma na celu rozwiązanie problemów gospodarczych, demograficznych, środowiskowych i społecznych. Podkreślono również, że „szczególną uwagę zwraca się na sprostanie wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym, w szczególności na transformację w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu do 2050 r., na wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych do celów innowacji oraz na wspieranie rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych” (KE, 2021b: L 231/79). Ponadto regulacje podkreślają, że podejście zintegrowane powinno uwzględniać powiązania pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, wskazując na potrzebę współpracy miasta i obszaru funkcjonalnego.

Podkreślenie problemów, z którymi mierzą się miasta i ich obszary funkcjonalne znajduje swoje odzwierciedlenie we wskazaniu odpowiednich zapisów w trzech celach szczegółowych:

- 2 (vii) Wzmacnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszelkich rodzajów zanieczyszczenia.
- 2 (viii) Wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej.
- 5 (i) Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.

Wskazanie w celach szczegółowych obszarów miejskich jest niewątpliwie sygnałem, że UE chce w mocniejszy sposób zaadresować wsparcie na ich rzecz. Świadczy o tym również zwiększenie alokacji na ten cel do co najmniej 8% EFRR. Takie podejście wynika niewątpliwie z koncentracji zjawisk w miastach i potencjału do rozwiązywania problemów, jaki niosą obszary funkcjonalne miast. Jednak, jak wskazuje opracowanie Zespołu doradczego do spraw kryzysu klimatycznego przy prezesie Polskiej Akademii Nauk (PAN) na temat zagrożeń miast wobec kryzysu klimatycznego (PAN, 2021), miasta powinny podejmować działania zarówno mitygacyjne, jak i adaptacyjne. Do tych pierwszych zaliczyć należy ograniczenie emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych. Jednak, np. cele szczegółowe dotyczące wspierania efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych (i), a także wspierania odnawialnych źródeł energii (iii), nie wskazują tak jak wcześniej wymienione cele na kluczowe znaczenie miast. Miasta mogą oczywiście korzystać z tych środków, jednak z punktu widzenia rozporządzenia nie ma tu żadnej preferencji, która by ułatwiała wdrażanie podejścia zintegrowanego. Podobną sytuację mamy w innych obszarach wskazanych w dokumencie PAN tj. gospodarki o obiegu zamkniętym czy zarządzaniu odpadami. Ustanowienie specjalnej preferencji dla miast jest możliwe

z poziomu państwa członkowskiego (zapisy w Umowie Partnerstwa, kryteria wyboru operacji, adresowane konkursy, itp.).

Wdrożenie „Europejskiego Zielonego Ładu” ma również wpływ na politykę miejską w perspektywie 2021–2027. Ustalenie koncentracji tematycznej dla Celu Polityki 2, na poziomie co najmniej 30%, oznacza wzmocnienie dotychczasowych działań, które realizowane były przez miasta. Do takich przykładów zaliczyć można wsparcie zrównoważonej mobilności miejskiej, które dostępne było już w perspektywie 2014–2020. Poszerzone zostały również dotychczasowe obszary wsparcia dla miast, np. wsparcie zielonej i błękitnej infrastruktury. „Europejski Zielony Ład” wzmacnia więc miasta w polityce spójności UE.

W perspektywie 2021–2027 po raz kolejny wskazana jest potrzeba finansowania podejścia zintegrowanego na rzecz obszarów miejskich w ramach różnych polityk europejskich. Jak stanowi rozporządzenie: „Strategie terytorialne powinny móc również korzystać z wielofunduszowego i zintegrowanego podejścia obejmującego EFRR, EFS+, Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (EFMRA) i EFRROW” (KE, 2021b: 231/68). Potrzeba zapewnienia większej koordynacji to ciągle wyzwanie dla Wspólnoty.

Z pewnością Komisja Europejska będzie dążyła również do zwiększenia alokacji na instrumenty finansowe, w tym na inicjatywę JESSICA. Nie oznacza to jednak, że ta inicjatywa staje się coraz bardziej popularna. Wynika to z ogólnego faktu zwiększania udziału instrumentów zwrotnych w polityce spójności. Szczegóły w tym zakresie znane będą po zatwierdzeniu programów operacyjnych.

Wnioski i rekomendacje

Przeprowadzona analiza pozwala wyciągnąć kilka wniosków. Po pierwsze – co oczywiste, ale warte podkreślenia – polityka spójności to pojęcie szersze niż polityka miejska. Traktatowym celem funduszy strukturalnych, wynikającym z art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna na poziomie regionalnym. Nie ma więc możliwości, aby polityka spójności była skierowana wyłącznie do obszarów miejskich.

Niewątpliwie polityka miejska zyskuje na znaczeniu w Europie od końca lat 80. Wdrożenie UPP, a później URBAN świadczy o dostrzeżeniu potrzeby specjalnego podejścia do miast. Jednak wydaje się, że nie chodzi tu o wszystkie miasta. To specjalne podejście wynika z widocznej od 1990 r. w UE metropolizacji. Jest to nowy podział funkcjonalny, który zastąpił dotychczasowy podział miasto-wieś (Gorzelać, 2018: 176). Ograniczona alokacja polityki spójności na obszary miejskie oraz zło-

żoność takich instrumentów jak zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) wydaje się potwierdzać, że w pierwszej kolejności wsparcie powinny otrzymać metropolie. Decyzję o zintegrowanym wsparciu dla miast innych niż metropolie pozostawiono w regulacjach 2014–2020 i 2021–2027 do decyzji na poziomie państwa członkowskiego (w przypadku Polski w perspektywie 2014–2020 i 2021–2027 są to miasta średnie, tracące funkcje społeczno-gospodarcze, określone w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030).

Początkowo wsparcie dla miast ograniczało się tylko do ich granic administracyjnych, jednak raport przygotowany przez F. Barca (2009) zmienił to podejście. Wprowadzenie podejścia terytorialnego spowodowało włączenie do polityki miejskiej obszarów funkcjonalnych miast. Wiązało się to z koniecznością przygotowania strategii ponadlokalnej, czyli zdecydowanie szerszej niż w przypadku inicjatywy URBAN (Tosics, 2016: 286). Obecnie doświadczenia inicjatywy UPP i URBAN są bardziej widoczne w rewitalizacji niż zintegrowanych inwestycjach terytorialnych.

Obszar funkcjonalny można zdefiniować jako „odzwierciedlenie istotnych powiązań przestrzennych, stanowiące o charakterze, dynamice i możliwościach rozwoju danego terytorium” (Dziemianowicz, Tarnacki, Gano, 2017: 105). Włączenie pojęcia obszaru funkcjonalnego do polityki spójności pozwoliło na podkreślenie potrzeby wzmocnienia relacji miasto-wieś, co niewątpliwie jest istotną kwestią polityczną w UE. Była to znacząca zmiana, która poszerzała interwencję i nadała jej nowy wymiar.

Jednak włączenie miejskich obszarów funkcjonalnych do wsparcia nie rozwiązało głównych problemów, które uwidoczniły się już podczas wdrażania inicjatywy URBAN. Przede wszystkim była to kwestia realizacji podejścia zintegrowanego. Polityka spójności, choć promuje podejście zintegrowane, to jednak nie sprzyja jego realizacji, o czym pisał m.in. Swianiewicz i in. (2011: 9–11). Choć od perspektywy 2007–2013 sytuacja się zmieniła, to jednak zarzut ten wydaje się ciągle aktualny. Jak wskazuje Churski, występują poważne ograniczenia w operacjonalizacji koncepcji polityki regionalnej zintegrowanej terytorialnie w perspektywie 2014–2020, które uzasadniają poszukiwanie nowych rozwiązań w tym zakresie (Churski, 2018: 44). W wielu przypadkach wydaje się, że zintegrowane podejście terytorialne jest wymuszone regulacjami unijnymi. Taki wniosek jest zgodny z wynikami badań, które wskazują, że wdrożenie ZIT jest wypadkową „nacisków” Komisji Europejskiej i chęci skorzystania z dostępnej alokacji przez potencjalnych beneficjentów (van der Zwet, Miller, Gross, 2014: 42). Wdrażanie podejścia zintegrowanego na obszarach miejskich mogłoby być zmienione poprzez położenie horyzontalnego nacisku w polityce spójności na politykę miejską. Jednak uprzywilejowana pozycja miast we wszystkich obszarach polityki spójności wymagałaby uznania nadrzędności polityki miejskiej nad pozostałymi politykami. To jednak wydaje się obecnie niemożliwe politycznie i traktatowo.

Odpowiadając więc na postawione pytanie w tytule oraz uszczegółowione pytania badawcze, należy stwierdzić, że wymiar miejski widoczny w perspektywie 2021–2027 – jak pokazano to w tekście – jest wynikiem procesu ewolucji polityki spójności od perspektywy 2007–2013. Ewolucja ta opiera się na doświadczeniach sięgających lat 80. Nie zawsze jednak udało się wdrożyć rozwiązania, które wzmacniałyby politykę miejską. Jest to zapewne wynikiem politycznej gry interesów pomiędzy miastami i obszarami pozamiejskimi. Jednak większość rozwiązań dla miast została wdrożona we wcześniejszych perspektywach finansowych. Co istotne, wsparcie miast w ramach polityki spójności nie zostało zaburzone w wyniku pandemii czy wojny w Ukrainie. Budowanie odporności europejskiej gospodarki czy wsparcie migrantów w perspektywie 2021–2027 nie odbyło się kosztem polityki miejskiej. Zostało to wskazane jako dodatkowe cele szczegółowe polityki spójności. Kształt regulacji na lata 2021–2027 wzmacnia więc rozwiązania i instrumenty, które były obecne wcześniej. Można powiedzieć, że polityka miejska jest z perspektywy na perspektywę coraz mocniej widoczna w polityce spójności. Odeszła ona od podziałów administracyjnych na rzecz obszarów funkcjonalnych, a podejście terytorialne jest coraz szerzej wykorzystywane. Nie jest ona jednak nadrzędna nad innymi politykami. Wniosek ten jest zgodny z innymi badaniami (Atkinson 2014: 2). Możliwość wzmocnienia polityki miejskiej – w zakresie, w jakim jest to zgodne z Traktatem i rozporządzeniami – w polityce spójności została pozostawiona państwom członkowskim. Należy również pamiętać, że rozwiązanie problemów miast jest możliwe tylko przy wykorzystaniu makrokomplementarności polityki (Carpenter, 2005: 2160). Zgodnie z zasadą subsydiarności środki europejskie pomagają rozwiązywać problemy społeczno-gospodarcze.

Oświadczenie o wkładzie poszczególnych autorów

Autor potwierdza, że jest jedynym twórcą tego artykułu i zatwierdził go do publikacji.

Oświadczenie o konflikcie interesów

Autor deklaruje, że badanie zostało przeprowadzone przy braku jakichkolwiek powiązań komercyjnych lub finansowych, które można by zinterpretować jako potencjalny konflikt interesów.

Podziękowania

Autor dziękuje Pani dr Paulinie Sikorskiej za wszelkie wskazówki, komentarze i uwagi do roboczej wersji tekstu.

Bibliografia

- Atkinson, R. (2001). The emerging urban agenda and the European spatial development perspective: Towards an EU urban policy?, *European Planning Studies*, 9(3), 385–406.
- Atkinson R. (2014), The Urban Dimension in Cohesion Policy: Past developments and future prospects. Referat przedstawiony na warsztatach RSA pt. „The New Cycle of the Cohesion Policy in 2014–2020”. Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussels.
- Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., Muravska, T. (2016). Introduction: Reassessing the performance and direction of EU Cohesion Policy in 2014–20. W: *EU Cohesion Policy* (1–8), J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy, T. Muravska (Eds.). London: Routledge.
- Bank Światowy (2022). *Urban population (% of total population) – European Union*, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2021&locations=EU&start=1960&view=chart> (dostęp: 15.09.2022).
- Barca, F. (2009). An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en (dostęp: 15.09.2022).
- Carpenter, J. (2006). Addressing Europe’s urban challenges: lessons from the EU URBAN Community Initiative. *Urban Studies*, 43(12): 2145–2162.
- Churski, P. (2018). Podejście zorientowane terytorialnie (place-based policy) – teoria i praktyka polityki regionalnej. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, 41: 31–50. DOI: 10.14746/rrpr.2018.41.04.
- Dziemianowicz, W., Gano, K., Tarnacki, J. (2017). Obszary Strategicznej Interwencji – w kierunku modyfikacji i usprawnienia terytorialnego wymiaru polityki regionalnej. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 268: 101–117.
- UE (Unia Europejska) (2006). *Rozporządzenie (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*.
- UE (Unia Europejska) (2013a). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*.

- UE (Unia Europejska) (2013b). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006.*
- EUR-LEX (2022). *URBAN II*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:g24209> (dostęp: 18.09.2022).
- Eurocities (2022). *About us*, <https://eurocities.eu/about-us/> (dostęp: 17.09.2022).
- GHK (2003). *Ex-post Evaluation Urban Community Initiative (1994-1999): Final Report*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/urban/urban_expost_evaluation_9499_en.pdf (dostęp: 17.09.2022).
- Gorzelał, G. (2018). „Twarde” i „miękkie” metody badania struktur regionalnych. W: *Teoretyczne i aplikacyjne wyzwania współczesnej geografii społeczno-ekonomicznej* (173–184), P. Churski (red.). Warszawa: PAN.
- Halpern, C. (2005). Institutional change through innovation: the URBAN Community Initiative in Berlin, 1994–99. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(5): 697–713.
- KE (Komisja Europejska) (1994a). *Notice to the Member States laying down guidelines for operational programmes which Member States are invited to establish in the framework of a Community initiative concerning urban area*, C 180/02-1994-07-01.
- KE (Komisja Europejska) (1994b). *Urban pilot projects*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d5c0f94c-d1b8-11e6-ad7c-01aa75ed71a1> (dostęp: 17.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (1998). *Projects pilotes urbains: Rapport annuel 1996*, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18fe4182-08e8-4920-acb3-2b9067d08990/language-fr/format-PDF/source-search> (dostęp: 17.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2000). *Communication from the Commission to the Member States of 28 April 2000 laying down guidelines for a Community initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development (URBAN II)* (2000/C 141/04).
- KE (Komisja Europejska) (2020). *Strategie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich – podręcznik*, https://urban.jrc.ec.europa.eu/urbanstrategies/static/data/pdf/PL_PODR%C4%98CZNIK%20STRATEGIE%20ZR%C3%93WNOWA%C5%BBONEGO%20ROZWOJU%20OBSZAR%C3%93W%20MIEJSKICH.pdf (dostęp: 15.01.2023).
- KE (Komisja Europejska) (2021a). *The Urban Dimension of Cohesion Policy 2021–2027*, prezentacja Komisji Europejskiej z dn. 28.04.2021 r., https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/EC%20DG%20REGIO_Pia%20Laurila.pdf (dostęp: 21.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2021b). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.*
- KE (Komisja Europejska) (2022a). *Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/ (dostęp: 17.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022b). *2021–2027 EU cohesion policy + JTF budget initial allocations*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2021-2027-Finances/2021-2027-EU-cohesion-policy-JTF-budget-initial-al/v7xe-nn2c> (dostęp: 11.09.2022).

- KE (Komisja Europejska) (2022c). *Community initiative concerning urban areas (URBAN), 1994–1999*, <https://cordis.europa.eu/programme/id/REG-URBAN/pl> (dostęp: 11.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022d). *History of regional policy*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/history/ (dostęp: 18.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022e). *2007–2013 Cohesion categorisation raw data (from closure reports)*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2007–2013-Categorisation/2007-2013-Cohesion-categorisation-raw-data-from-cl/qt3c-wiyg> (dostęp: 19.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022f). *Drugi filar WPR: polityka rozwoju obszarów wiejskich*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/110/drugi-filar-wpr-polityka-rozwoju-obszarow-wiejskich> (dostęp: 20.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022g). *ESIF 2014–2020 categorisation ERDF-ESF-CF – planned*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Categorisation/ESIF-2014-2020-categorisation-ERDF-ESF-CF-planned/9fpg-67a4> (dostęp: 20.09.2022).
- KE (Komisja Europejska) (2022h). *ESIF 2014–2020 Financial Instruments Implementation (Finances)*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-Financial-instruments-Implementatio/dcsc-7x87> (dostęp: 20.09.2022).
- Parkinson, M. (2005). Urban policy in Europe: where have we been and where are we going? W: *European Metropolitan Governance: Cities in Europe – Europe in the Cities* (7–32), E. Antalovsky, J.S. Dangschat, M. Parkinson (eds.). Vienna: Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- Swianiewicz, P., Atkinson, R. Baucz, A. (2011). *Background Report on the urban dimension of the Cohesion Policy post 2013*. Report prepared at the request of the Polish EU Presidency. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Szlachta, J. (2019). Wyzwania agendy terytorialnej Unii Europejskiej do roku 2030. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 273: 7–18.
- Tofarides, M. (2018). *Urban policy in the European Union: a multi-level gatekeeper system*. London: Routledge.
- Tosics I. (2016). Integrated territorial investment: A missed opportunity? W: *EU Cohesion Policy: Reassessing Performance and Direction* (284–296), J. Bachtler, P. Berkowitz, S. Hardy (Eds.). London: Routledge.
- van der Zwet, A., Miller, S., Gross, F. (2014). A First Stock Take: Integrated Territorial Approaches in Cohesion Policy 2014–20, [http://www.eprc-strath.eu/uploads/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports_\(Public\)/ThematicPaper35\(2\).pdf](http://www.eprc-strath.eu/uploads/iqnet/downloads/IQ-Net_Reports_(Public)/ThematicPaper35(2).pdf) (dostęp: 20.09.2022).