

**Tomasz Resiński**

*Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych*

## **Programy miejskie w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej**

**Zarys treści:** Z działalnością Unii Europejskiej na polu wspierania rozwoju regionalnego wiele podmiotów wiąże duże nadzieje. Wśród nich są także miasta, w których mieszka obecnie 72% obywateli UE. Miasta, zwłaszcza duże, będące biegunami wzrostu gospodarczego oraz centrami innowacji i rozwoju, nie były jak dotąd objęte silnym wsparciem funduszy unijnych, które kierowane są w szczególności do uboższych regionów Europy. Celem niniejszej publikacji jest ocena dotychczasowych działań podejmowanych przez Unię Europejską wobec obszarów miejskich, jak również przedstawienie rozwiązań mających na celu uskutecznienie wymiaru miejskiego polityki regionalnej Unii Europejskiej po 2013 r. Badania oparte zostały na serii poszerzonych wywiadów eksperckich przeprowadzonych z przedstawicielami miast będących bezpośrednimi beneficjentami analizowanych programów, reprezentantami instytucji europejskich, organów państwowych oraz stowarzyszeń samorządowych, a także naukowcami i ekspertami ds. polityki miejskiej.

**Słowa kluczowe:** programy UE wspierające miasta, rola UE wobec miast, wymiar miejski polityki regionalnej UE

### **1. Wstęp**

Ekspert w badaniach nad rozwojem miast, profesor M. Parkinson<sup>1</sup> (2006), napisał w jednej ze swoich prac, że żyjemy w szczególnie ważnych dla miast czasach. Wiek XXI został zdominowany przez populację zamieszkującą obszary miejskie na niespotykaną dotąd skalę. Europa jest często określana w literaturze „archipelagiem miast” (Mega 2010). 72% obywateli Unii Europejskiej mieszka i pracuje w miastach. Jest to wartość stosunkowo wysoka, biorąc pod uwagę 51% poziom urbanizacji w skali całego świata.

Współczesne miasta, oprócz zapewniania podstawowych funkcji mieszkaniowych, są głównymi ośrodkami wymiany dóbr, kultury, komunikacji oraz centrami innowacyjności i decyzji. Stają się zatem strategicznymi biegunami rozwoju w zglobalizowanym świecie. W literaturze miasta są nierzadko nazywane motorami

---

<sup>1</sup> Profesor Michael Parkinson jest dyrektorem Europejskiego Instytutu Badań nad Rozwojem Miast na Uniwersytecie Johna Moorisa w Liverpoolu.

napędowymi (ang. *engines*) rozwoju krajowego i regionalnego oraz źródłem konkurencji, która ma znaczący wpływ na zamożność regionu (Begg 2002, Boddy, Parkinson 2004). W nich bowiem wytwarza się ponad 80% wspólnotowego PKB i skupia się największa liczba miejsc pracy. Inaczej mówiąc, miasta odgrywają kluczową rolę w kwestiach zatrudnienia i wzrostu gospodarczego. Poza tym nieoceniony jest ich wpływ na rozwój sfery kultury oraz integrację społeczeństwa obywatelskiego.

Zachodzące obecnie procesy demograficzne, przejawiające się głównie w starzeniu się społeczeństwa, rosnąca polaryzacja społeczno-ekonomiczna, zmiany klimatyczne oraz skutki kryzysu ekonomicznego i finansowego stawiają przed współczesnymi miastami wiele poważnych wyzwań. W związku z tym nawet najlepiej prosperujące ośrodki miejskie w Europie zmagają się z problemami marginalizacji i wykluczenia społecznego, rosnącym bezrobociem, rozlewaniem się zabudowy rozproszonej na obrzeżach miast, dekapitalizacją przestrzenną dzielnic śródmiejskich, paraliżem komunikacyjnym czy też obniżeniem jakości środowiska naturalnego. W obliczu obserwowanych zmian Unia Europejska powinna dostrzec istotną rolę, jaką w jej rozwoju odgrywają miasta, a tym samym zwrócić szczególną uwagę na występujące w nich problemy.

Głównym celem niniejszej pracy jest próba syntezy oraz oceny działań podejmowanych przez Unię Europejską dla wspierania obszarów miejskich. Przedmiotem badań są programy oraz rozmaite mechanizmy wspierania obszarów miejskich wdrażane przez Unię Europejską. Ponieważ Wspólnota oddziałuje na miasta poprzez różnego rodzaju polityki, autor pracy postanowił zbadać najbardziej jego zdaniem rozwinięty pod względem liczby akcji miejskich obszar oddziaływania Unii Europejskiej, tj. politykę regionalną<sup>2</sup>.

## 2. Miejsce miast w politykach Unii Europejskiej

Studiując najwyższej rangi dokumenty wspólnotowe, zauważyć można, że z formalnego punktu widzenia Unia Europejska nie dysponuje żadną mocą prawną umożliwiającą jej bezpośrednią ingerencję w kwestie dotyczące problematyki miejskiej. Żaden z dotychczas przyjętych traktatów nie przyznał jej bowiem oficjalnego mandatu do prowadzenia wspólnej polityki miejskiej. Niemniej jednak warty odnotowania jest fakt, że prace nad wspólną polityką miejską były wielokrotnie podejmowane. W ostateczności nie znalazły formalnego odzwierciedlenia w wypracowanym dotychczas prawie wspólnotowym (Cheshire 1987, Parkinson 1992, Hachmann 2000).

Jak słusznie wskazują van der Berg (2005) i Frank (2006), propozycje wdrożenia wspólnotowej polityki miejskiej ilekroć były podejmowane, zawsze wywoływa-

<sup>2</sup> Przeciwdziałanie nasilaniu się różnic w rozwoju regionów oraz dążenie do tzw. spójności (ang. *cohesion*), czyli wyrównywania poziomu jakości życia na obszarze Unii Europejskiej, stanowi podstawowy cel polityki spójności Unii (ang. *European Cohesion Policy*), zwanej również polityką kohezji lub polityką regionalną (ang. *The Regional Policy of the European Union*). Obok przedstawionych pojęć istnieje także termin polityka strukturalna Unii Europejskiej, który podkreśla, że podstawą wszystkich działań podejmowanych w ramach polityki regionalnej są środki z funduszy strukturalnych.

ły sprzeciw państw członkowskich, które nie popierały strategii przedstawianych przez Komisję Europejską. Sprzeciw ten opierał się na zasadzie subsydiarności, tj. sztandarowej regule Wspólnoty. Zgodnie z nią najwyższy szczebel zarządzania, jakim jest Unia Europejska, powinien interweniować w danej materii tylko w przypadku, gdy działania na szczeblu niższym, tj. narodowym, okazują się nieskuteczne. Tym samym państwa członkowskie, wyrażając dezaprobatę dla wspólnej polityki miejskiej, manifestowały pogląd, że polityka wobec obszarów miejskich jest szczególnym rodzajem aktywności, który powinien pozostać w gestii i kompetencji każdego z krajów członkowskich z osobna.

Dorobek prawny Unii Europejskiej opracowany został w taki sposób, że pomimo braku jednolitej definicji miasta w dokumentach wspólnotowych, a tym samym jednoznacznej absencji wspólnej polityki miejskiej, znalazła się tam mnogość zapisów dotyczących wspólnej polityki spójności. Ta natomiast, jak przedstawiono wcześniej, umożliwia Unii Europejskiej wielopłaszczyznowe interwencje zarówno w regionach, jak i w miastach Wspólnoty. Postępujące zmiany i dopasowania polityki regionalnej doprowadziły w tej właśnie dziedzinie aktywności Unii Europejskiej do powstania pod koniec lat 80. pierwszych oficjalnych przedsięwzięć prorozwojowych skierowanych na obszary miejskie. Wydarzenia te są po dzień dzisiejszy związane z historycznym początkiem kształtowania się tzw. wymiaru miejskiego polityki spójności Unii Europejskiej (ang. *the urban dimension in the regional policy of the European Union*).

Należy jednak podkreślić fakt, że całkowita aktywność Unii Europejskiej wobec obszarów miejskich w ramach wspólnej polityki spójności ogranicza się wyłącznie do wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego w miastach poprzez system udzielania im wsparcia finansowego. Tym samym kształt tejsze polityki jest ściśle ograniczony i nie zawiera żadnych ram obligatoryjnych czy wspólnych koncepcji zarządzania i rozwiązywania problemów. Niemniej słuszne wydaje się nazywanie i pojmowanie aktywności Unii Europejskiej na polu działalności wobec miast jako wymiaru miejskiego, interpretowanego w kontekście części polityki spójności, nie zaś jako odrębnej, oficjalnej polityki mającej umocowanie prawne, gdyż takowa nie istnieje.

### 3. Etapy kształtowania się wymiaru miejskiego w polityce spójności Unii Europejskiej

Jak zauważa Molle (2007), od początku powołania Wspólnoty Europejskiej wśród jej twórców wzrastała świadomość istotnej roli jaką odgrywać będą miasta w procesach gospodarczych i społecznych w najbliższej przyszłości. Świadczy o tym chociażby mnogość debat i konferencji, podczas których tematyka miejska była głównym przedmiotem dyskusji.

Niestety do początku lat 70. Unia Europejska nie zainicjowała żadnych konkretnych akcji miejskich. Jednocześnie sytuacja w wielu europejskich miastach nadal ulegała pogorszeniu poprzez nasilanie się negatywnych procesów i zjawisk, takich jak: niekontrolowany wzrost bezrobocia, postępujące migracje, segregacje społecz-

ne, rosnąca przestępczość oraz degradacja przestrzenna spowodowana kryzysem przemysłu i wielu funkcji miejskich.

W pierwszych publikacjach DG REGIO można zauważyć, że różnice w poziomie rozwoju niektórych miast europejskich były o wiele wydatniejsze niż różnice w rozwoju poszczególnych regionów. Sytuacja wielu miast europejskich była natomiast o tyle skomplikowana, że w czasach kryzysu połowy lat 70. trudno było stymulować inwestycje lokalne z uwagi na brak środków w budżetach miejskich oraz znikomość prywatnych inwestycji. Tym samym stało się z czasem jasne, że miasta, z uwagi na rozległość i akumulację wielu negatywnych zjawisk, nie będą w stanie skutecznie rozwiązać swych problemów samodzielnie. Odpowiednie zaplecze finansowe musiało być zatem uruchomione innymi sposobami, np. z wyższego szczebla narodowego bądź z niepraktykowanego jeszcze szczebla wspólnotowego.

Intensyfikacja programów miejskich nastąpiła w połowie lat 70. XX w. Do chwili obecnej można wskazać pięć zasadniczych etapów ich rozwoju.

### **Etap 1 (1975–1988)**

Pierwsze kluczowe wydarzenie w aktywności EWG, zarówno z punktu widzenia rozwoju tematyki miejskiej, jak i regionalnej, nastąpiło dopiero pod koniec 1975 r. Było nim utworzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) – instrumentu finansowego, którego głównym zadaniem była redystrybucja środków Wspólnoty na operacje wyrównywania różnic w jakości życia pomiędzy regionami. Wraz z uruchomieniem EFRR zarówno najuboższym regionom, jak i miastom europejskim leżącym w ich zasięgu przekazane zostały środki finansowe w celu stymulowania rozwoju na wielu płaszczyznach, w tym gospodarczej i społecznej. Należy jednak podkreślić, że interwencje te były śladowe, co wynikało z relatywnie małych kwot przeznaczonych na politykę spójności (Tofarides 2003). Ponadto EWG nie miała jeszcze wypracowanego mechanizmu wdrażania środków i koordynacji wspólnej polityki na szczeblu wspólnotowym, toteż interwencje w regionach odbywały się za pomocą dotowania wybranych projektów opracowanych w ramach osobnych, krajowych polityk regionalnych państw członkowskich.

### **Etap 2 (1989–1993)**

Wydarzeniem skłaniającym do wyróżnienia kolejnego etapu ewolucji zagadnień miejskich w polityce spójności Unii Europejskiej była dokonana w 1988 r. gruntowna reforma polityki spójności, promowana jako Pakiet Delorsa. Podwojenie środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną oraz nowe mechanizmy i zasady jej wdrażania stały się punktem zwrotnym dla powstania wielu innowacyjnych narzędzi prorozwojowych, w tym również tych skierowanych na obszar miejski.

W kwestii ewolucji miast w polityce spójności istotną rolę odegrał raport z 1988 r. sporządzony przez P. Cheshire. Uwidocznili on w swoich badaniach zapaść wielu ważnych ośrodków miejskich na terenie Wspólnoty. Uważa się powszechnie, że wnioski z raportu skłoniły Komisję Europejską do zainicjowania prac nad mody-

fikacjami prawa wspólnotowego zwracającego większą uwagę na rolę i znaczenie obszarów miejskich (por. Parkinson 2005). Rezultatem tych działań stała się opracowana w 1991 r. propozycja zmodyfikowania traktatów założycielskich w celu utworzenia wspólnej polityki miejskiej. Została ona jednak odrzucona przez kraje członkowskie z uwagi na ich niechęć do przekazania decyzyjnego głosu w kształtowaniu strategii miejskiej na szczebel wspólnotowy, tj. do zarządzania odgórnego. Tym samym brak porozumienia w sprawie wspólnych koncepcji prorozwojowych na obszarach miejskich wymusił z czasem opracowanie innych rozwiązań. Państwa członkowskie oczekiwały przede wszystkim systemu gwarantującego im suwerenność w obrębie tworzenia polityki miejskiej. Niemniej jednak oczekiwano od Unii Europejskiej, że ta skieruje odpowiednie środki, w tym przede wszystkim finansowe, aby polityki te mogły być realizowane możliwie szybko i skutecznie. Stało się zatem oczywiste, że jedyną potencjalnie efektywną możliwością objęcia miast wsparciem w przewyciężaniu problemów pozostaną interwencje w ramach polityki spójności, w tym poprzez konkretne działania przy użyciu mechanizmów funduszy strukturalnych.

Momentem przełomowym stało się utworzenie Miejskich Projektów Pilotażowych (Urban Pilot Projects – UPPs). Program ten był typem przestrzennej inicjatywy (ang. *area-based initiative*) skierowanej na zintegrowane, tj. wieloaspektowe, rozwiązywanie problemów o podłożu gospodarczym, środowiskowym lub przestrzennym na ściśle określonym terenie. Efektywność interwencji podnosiło dodatkowo skumulowanie w określonym czasie i miejscu maksymalnie dużych środków finansowych.

Idea UPPs w swoim zamyśle powstała na wzór podobnych rozwiązań, stosowanych już z powodzeniem przez Wielką Brytanię i Holandię w latach 80. Tym samym doświadczenia i mechanizmy pomyślnie wypracowane przez te kraje zostały przeniesione na szczebel Wspólnoty. Tutaj natomiast program zasiloni środkami finansowymi pochodzącymi ze wspólnego budżetu EWG, co pozwoliło dotrzeć do wielu miast europejskich, a w sposób szczególny tych, które nie miały możliwości uczestniczyć w podobnych przedsięwzięciach w swoich krajach.

### **Etap 3 (1994–1999)**

Doświadczenie zdobyte w wyniku pierwszych działań w miastach oraz jednocześnie zwiększenie części budżetu Unii Europejskiej w perspektywie programowania wspólnotowego na lata 1994–1999 zmusiło Komisję Europejską do nowego spojrzenia na miasta i ich dotychczasową rangę w Polityce Regionalnej Unii Europejskiej.

W 1994 r. problematyka obszarów miejskich została wyszczególniona i objęta działalnością w ramach Inicjatywy Wspólnotowej, tj. specjalnego instrumentu finansowego mającego na celu rozwiązywanie problemów, które rozpowszechnione są na całym terytorium Unii Europejskiej, bez względu na przynależność do zacofanego czy dobrze rozwiniętego regionu. Inicjatywa Wspólnotowa (ang. *Community initiative concerning urban areas – CI URBAN*) była programem zbliżonym do działającego już UPPs. Za główny jej cel uznano zintegrowaną rewitalizację, regenerację i

przywrócenie spójności wewnętrznej w miastach europejskich w aspekcie gospodarczym, społecznym, środowiskowym i przestrzennym. Program URBAN uważa się za pierwszy projekt ukierunkowany na wspieranie miast, który zyskał zgodne poparcie wszystkich państw tworzących UE. Niemniej warty odnotowania jest fakt, że poza CI URBAN podjęto w 1997 r. decyzję o rozpoczęciu drugiej edycji UPPs. Tym samym pomiędzy 1997 r. a 1999 r. funkcjonowały dwa istotne programy udzielające wsparcia obszarom miejskim na terytorium Unii Europejskiej – faza II UPPs oraz CI URBAN.

Poza działalnością opartą na współfinansowaniu projektów prorozwojowych w miastach w ramach UPPs oraz CI URBAN, Komisja Europejska uruchomiła kolejny program – Audyt Miejski (ang. *Urban Audit*). Inicjatywa ta była wynikiem rozważań nad roboczym dokumentem „Ku agendzie miejskiej” (ang. „*Towards an Urban agenda in the European Union*”<sup>3</sup>), przedstawionym przez ówczesną komisarz ds. polityki regionalnej i kohezji Monikę Wulf-Mathies<sup>4</sup>. W raporcie, oprócz omówienia spektrum wyzwań stojących w najbliższych latach przed miastami europejskimi, zaprezentowano szczegółową analizę ich obecnej sytuacji na płaszczyźnie społecznej i ekonomicznej. Ostatnim, lecz według autora najważniejszym punktem raportu były propozycje kolejnych działań wzmacniających udział miast w polityce spójności. Wśród nich znalazł się właśnie zapis o uruchomieniu przez Komisję Europejską Audytu Miejskiego (ang. *Urban Audit*). Było to rezultatem zainteresowania Komisji Europejskiej długofalową analizą jakości życia w miastach Unii Europejskiej. Idea programu dotyczyła zainicjowania procesu gromadzenia danych zbieranych według wspólnie opracowanych wskaźników w wybranych ośrodkach miejskich. W zamierzeniu program Urban Audit miał doprowadzić do powstania ogólnodostępnej bazy danych wskaźników, zapewniając wiedzę o procesach, które zachodzą w europejskich ośrodkach miejskich.

Kolejne wydarzenia, istotne z punktu widzenia omawianego tematu, miały miejsce w 1997 i 1998 r. Najpierw podczas sprawowania przez Holandię prezydencji w Unii Europejskiej odbyło się nieformalne spotkanie ministrów państw członkowskich odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne. Jednakże, pomimo rozmów na temat dalszego wzmacniania roli miast w politykach Unii Europejskiej, żadne oficjalne przedsięwzięcia nie zostały zapoczątkowane.

W 1998 r. wypracowano dokument „Zrównoważony rozwój miejski – ramy działań”<sup>5</sup> (ang. „*Sustainable urban development. A framework for Action*”<sup>6</sup>). Nakreślał on cele, które powinny zostać zaadaptowane dla osiągnięcia efektywnego i zrównoważonego rozwoju miejskiego. Raport wskazał także na konieczność wypracowania lepszej koordynacji prowadzonych polityk wspólnotowych<sup>7</sup>, jak również tworzenia przyszłych ram finansowych z większym uwzględnieniem w nich roli miast i

<sup>3</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, CEC(97)1997.

<sup>4</sup> Monika Wulf Mathias jest politykiem niemieckiego pochodzenia. Pełniła funkcję komisarza ds. polityki regionalnej w Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jacques’a Santera w latach 1994–1999.

<sup>5</sup> Tłumaczenie własne.

<sup>6</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, COM(98)605.

<sup>7</sup> Szczególnie sugerowano dostosowywanie i unowocześnienie polityki środowiskowej pod kątem wspierania proekologicznych działań w miastach, takich jak np. promocja odnawialnych źródeł energii.

ośrodków miejskich. Dokument ten stał się o tyle symboliczny, że podczas forum urbanistycznego w Wiedniu<sup>8</sup>, które miało miejsce miesiąc po publikacji dokumentu, dostrzeżono po raz pierwszy wspólną chęć państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej do zapoczątkowania debaty na temat przyszłej wspólnej polityki miejskiej. Warty odnotowania jest fakt, że pomimo ostatecznego jej niewypracowania kwestie miejskie zauważalnie zyskały na znaczeniu przy tworzeniu kolejnych ram dla polityki spójności Unii Europejskiej na okres 2000–2006.

#### Etap 4 (2000–2006)

Kolejny wyróżniony etap przypada na lata 2000–2006 i również pokrywa się z czwartym okresem programowania polityki spójności. Komisja Europejska zachęcona pozytywnymi efektami dwóch edycji UPPs oraz CI URBAN zdecydowała o kontynuacji programów pod jedną nazwą CI URBAN II. Z uwagi na rezygnację z UPPs, wzrósł budżet przewidziany na współfinansowanie projektów o charakterze rewitalizacyjnym w miastach europejskich.

Nowe środki zostały przyznane także na drugą edycję Urban Audit, która zaczęła funkcjonować pod nazwą Urban Audit II. W ramach drugiej fazy programu rozszerzono liczbę miast objętych monitoringiem o nowe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Innowacyjnym rozwiązaniem stało się wyróżnienie obszarów miejskich w głównym nurcie programowania z funduszy strukturalnych w ramach celu 2 unijnej polityki spójności pt. „Wsparcie przemian społeczno-ekonomicznych na obszarach wykazujących problemy strukturalne”. W ramach tego celu korzystać ze wsparcia unijnego mogły stosunkowo zamożne regiony w porównaniu do tych objętych celem 1. O współfinansowanie projektów w przypadku tego narzędzia ubiegać się mogły wyłącznie miasta, które znajdowały się w regionach spełniających określone kryteria gospodarcze, tzn. PKB mierzony na jednego mieszkańca nie mógł wynosić poniżej 75% średniej unijnej. Tym samym potencjalni beneficjenci nie mogli przynależeć do regionów NUTS-2 objętych celem 1.

Kolejnym wydarzeniem, które przyczyniło się do rozwoju narzędzi unijnych skierowanych na wspieranie rozwoju miast, była publikacja raportu ex-post<sup>9,10</sup> dotyczącego ewaluacji URBAN CI. Poza przedstawieniem korzystnego wpływu programów typu area-based<sup>11</sup>, raport wykazał brak wymiany dobrych praktyk pomiędzy miastami biorącymi udział w programie. Problem ten stał się niepokojący z uwagi na fakt, że jeden z głównych celów programu, jakim była promocja doświadczenia we wdrażaniu zintegrowanych działań na obszarach miejskich, nie był sku-

<sup>8</sup> Forum urbanistyczne „Urban Forum” zorganizowane pod przewodnictwem prezydencji austriackiej w dniach 26–27 listopada 1998.

<sup>9</sup> Ex-Post evaluation, Urban Community Initiative, GHK 2003.

<sup>10</sup> Raporty ex-post to raporty końcowe badające proces ewaluacji oraz wpływ na przemiany na danym obszarze poszczególnych akcji podejmowanych przez Unię Europejską w ramach polityki regionalnej. Aby zwiększyć obiektywizm oceny, praktykowane jest zlecenie przygotowywania analizy zewnętrznym firmom i instytucjom badawczym.

<sup>11</sup> Inicjatywa przestrzenna (ang. *area-based*) to określenie typu działalności programu. Pojawia się ono często w dokumentach wspólnotowych, gdy mowa jest o podkreśleniu charakteru funkcjonowania CI URBAN.

tecznie reklamowany. Tym samym niewiele podmiotów miało świadomość korzystnego wpływu takiego podejścia do kwestii rozwiązywania problemów miejskich. Zagadnienie to wywołało reakcję Komisji Europejskiej, która zdecydowała o uruchomieniu w 2002 r. nowej inicjatywy wypełniającej lukę w dotychczasowych działaniach promocyjnych. Nowy program otrzymał nazwę URBACT i miał za zadanie stymulować i finansować tworzenie tematycznych sieci miejskich w celu wzajemnej wymiany doświadczeń<sup>12</sup> i informacji. Jednocześnie miał służyć opracowywaniu wspólnych koncepcji rozwiązywania problemów miejskich.

## Etap 5 (2007–2013)

Najbardziej aktualny etap programowania w polityce spójności realizowany w latach 2007–2013 przyniósł także wiele nowych i istotnych rozwiązań dotyczących wzmacniania pozycji miast w polityce spójności.

Jeszcze przed ogłoszeniem nowej koncepcji polityki spójności powstawało wiele projektów i spekulacji na temat pozycji, jaką miasta powinny zajmować w Unii Europejskiej. Warto w tym miejscu przytoczyć chociażby dyskusję na temat kontynuacji programu URBAN II CI pod nazwą URBAN+<sup>13</sup>. Jak wskazuje van der Berg (2005), nowa wersja inicjatywy miała otrzymać znacznie większy budżet niż dotychczas oraz objąć większą liczbę miast w porównaniu do poprzednich edycji programu.

Pierwszą istotną zmianą, którą wniósł nowy okres programowania, była całkowita rezygnacja z Inicjatyw Wspólnotowych, w tym z kontynuacji działań w ramach URBAN II CI. Jak tłumaczyła ówczesna komisarz ds. polityki regionalnej D. Hübner<sup>14</sup> podczas konferencji na temat polityki miejskiej, która miała miejsce w Saarbrücken w 2005 r., decyzja Komisji Europejskiej o zaprzestaniu kontynuacji URBAN II CI wynikała z chęci rozszerzenia wsparcia kierowanego na obszary miejskie. Zostały one włączone do głównego nurtu programowania pokrywającego zasięgiem całe terytorium Wspólnoty w ramach dwóch celów: „Konwergencja” oraz „Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”. W dokumentach wspólnotowych taka forma polityki nosi nazwę mainstreamingu i polega na całkowitym włączaniu danych obszarów problemowych do listy głównych priorytetów, na których mają się skupić środki unijne wdrażane za pomocą funduszy strukturalnych.

Tym samym wymiar miejski Unii Europejskiej uzyskał całkowicie nowy, a zarazem teoretycznie ważniejszy kształt. Pierwsze prace adaptacyjne zostały przeprowadzone wraz z opublikowaniem przez Komisję Europejską w 2006 r. dokumentu pt. „Strategiczne wytyczne Wspólnoty”<sup>15</sup>, przedstawiającego najważniejsze in-

<sup>12</sup> Ideą Komisji Europejskiej było przede wszystkim promowanie pozytywnego oddziaływania inicjatywy URBAN na regenerację obszarów miejskich, w celu stymulacji współtworzenia przez państwa i regiony podobnych rozwiązań.

<sup>13</sup> Planowana Inicjatywa URBAN+ miała objąć zasięgiem realizację projektów w około 70 miastach i otrzymać na ten cel do 10% budżetu polityki regionalnej.

<sup>14</sup> Danuta Hübner – polska komisarz odpowiadająca za politykę regionalną w Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jose Barroso. Pełniła urząd w latach 2004–2009.

<sup>15</sup> Council decision of 6 October 2006 on Community strategic guidelines on cohesion (2006/702/EC).



okres programowania polityki spójności	1975–1988	1988–1993	1994–1999	2000–2006	2007–2013
akcje prorozwojowe	<p><b>Miejskie Projekty Pilotazowe I (ang. Urban Pilot Project Phase I)</b></p> <p>piętna edycja testowego programu wspierającego zintegrowane działania służące regeneracji miejskich obszarów zaołaniych</p>	<p><b>Miejskie Projekty Pilotazowe I (ang. Urban Pilot Project Phase II)</b></p> <p>druga faza testowego programu wspierającego zintegrowane działania służące regeneracji miejskich obszarów zaołaniych</p> <p><b>Inicjatywa Wspólnotowa URBAN (ang. Community Initiative URBAN)</b></p> <p>program o randze Inicjatywy Wspólnotowej wspierający zintegrowane działania służące regeneracji miejskich obszarów problemowoych</p>	<p><b>Cel 2 unijnej polityki spójności</b></p> <p>wyróżnienie miejskich obszarów problemowoych w osłi 2 głównego nurtu polityki regionalnej</p> <p><b>Inicjatywa Wspólnotowa URBAN II (ang. Community Initiative URBAN II)</b></p> <p>druga edycja programu o randze Inicjatywy Wspólnotowej wspierającego zintegrowane działania służące regeneracji miejskich obszarów problemowoych</p>	<p><b>Cele: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie</b></p> <p>mainstreaming: wyróżnienie obszarów miejskich w dwóch najważniejszych celach unijnej polityki spójności obejmujących zasięgiem wszystkie regiony europejskie</p> <p><b>JESSICA</b></p> <p>program udzielający kredytów na wperanie działań regeneracyjnych w miastach</p>	<p><b>Audykt Miejski (ang. Urban Audit)</b></p> <p>kontynuacja programu gromadzonego dane o jakości życia w miastach</p> <p><b>URBACT II</b></p> <p>kontynuacja programu wspierającego wymianę doświadczeń i wiedzy między miastami europejskimi</p>
akcje statystyczne		<p><b>Audykt Miejski (ang. Urban Audit)</b></p> <p>piętna, pilotazowa, edycja programu gromadzonego dane o jakości życia w miastach</p>	<p><b>Audykt Miejski II (ang. Urban Audit II)</b></p> <p>druga, poszerzona, edycja programu gromadzonego dane o jakości życia w miastach</p>	<p><b>Audykt Miejski II (ang. Urban Audit II)</b></p> <p>druga, poszerzona, edycja programu gromadzonego dane o jakości życia w miastach</p>	<p><b>Audykt Miejski (ang. Urban Audit)</b></p> <p>kontynuacja programu gromadzonego dane o jakości życia w miastach</p>
akcje promujące wymianę doświadczeń				<p><b>URBACT</b></p> <p>program wspierający wymianę doświadczeń i wiedzy między miastami europejskimi</p>	<p><b>URBACT II</b></p> <p>kontynuacja programu wspierającego wymianę doświadczeń i wiedzy między miastami europejskimi</p>

Ryc. 1. Akcje miejskie podejmowane przez Unię Europejską w ramach polityki spójności w latach 1975–2013  
 Źródło: opracowanie własne.

strukcje i zalecenia dotyczące nowej formy polityki kohezji. Dodatkowo Komisja Europejska wystosowała specjalny komunikat w formie załącznika pt. „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach”<sup>16</sup>. Przedstawiła w nim propozycję kierunków działań związanych z miastami, które są zalecane do uwzględnienia przy tworzeniu narodowych polityk spójności i regionalnych programów operacyjnych na lata 2007–2013. W ten sposób zarówno państwa członkowskie, jak i same regiony zostały zobligowane do zwrócenia szczególnej uwagi na problematykę rozwoju miejskiego przy tworzeniu głównych projektów wykorzystujących środki pomocowe.

Poza tą istotną zmianą Komisja Europejska zdecydowała również o uruchomieniu nowego, dotychczas niepraktykowanego narzędzia finansowego o nazwie JESSICA – Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich (ang. *Joint European Support for Sustainable Investment in City Area – JESSICA*). Program JESSICA stanowi innowacyjne rozwiązanie skierowane na działania rewitalizacyjne poprzez system udzielania dogodnych, niskooprocentowanych kredytów pochodzących w większości z odnawialnych środków strukturalnych. W przeciwieństwie do dotychczasowych inicjatyw, takich jak chociażby UPPS czy CI URBAN i CI URBAN II, JESSICA oparta jest na systemie kredytowym, co stanowi znaczącą różnicę w stosunku do poprzednich programów. Realizowane projekty muszą wykazywać profity, by móc zwrócić poniesione nakłady.

Poza wyżej przedstawionymi przedsięwzięciami w okresie programowania 2007–2013 uruchomiona została druga odsłona programu URBACT pod nazwą URBACT II. Kontynuowane jest także gromadzenie danych o miastach w ramach Urban Audit, które począwszy od 2009 r. odbywa się co rok i obejmuje 363 miasta leżące w całej Europie<sup>17</sup>.

#### 4. Ocena dotychczasowego wsparcia Unii Europejskiej dla obszarów miejskich

Dla dokonania możliwie rzetelnej oceny inicjatyw miejskich podejmowanych w ramach polityki regionalnej Unii Europejskiej niezbędne było wypracowanie odpowiedniej metody badawczej. Autor opracowania wybrał metodę delficką. Polega ona na przeprowadzeniu serii poszerzonych wywiadów eksperckich. Przy ocenie danego zjawiska wykorzystuje się wiedzę, doświadczenia oraz opinie instytucji i osób zaangażowanych w analizowane zagadnienie.

Z uwagi na poruszaną tematykę opartą na ocenie skuteczności i jakości metod interwencji na obszarach miejskich, autor zasięgnął opinii przedstawicieli następujących instytucji:

- miasta będące bezpośrednimi beneficjentami analizowanych programów:
  1. Wrexham – Baudewijn Morgan – koordynator projektów w Wrexham;

<sup>16</sup> Komunikat Komisji COM(2006)385.

<sup>17</sup> Urban Audit obejmuje swym zasięgiem 321 miast w całej Unii Europejskiej oraz 42 miasta leżące w krajach spoza Unii (Chorwacji, Norwegii, Szwajcarii, Turcji).

2. Rotterdam – Adri Hartkoorn – przedstawiciel Instytucji Zarządzającej programem URBAN II w Rotterdamie;
  3. Graz – Christian Nussmueller – pracownik Biura Projektów i Współpracy zagranicznej w Grazu;
  4. Mannheim oraz Ludwigshaven<sup>18</sup> – Dieter Teynor – pracownik Urzędu Miasta w Mannheim;
  5. Luckenwalde – Christian von Faber – pracownik Urzędu Miasta w Luckenwalde;
  6. Poznań – Grażyna Kwolek – kierownik Referatu Statystyki Urzędu Miasta Poznania;
- Komisja Europejska, Parlament Europejski, Eurostat oraz reprezentacja szczebla narodowego:
    1. Komisja Europejska – Władysław Piskorz, dyrektor Unit C2 – Rozwój miejski, spójność terytorialna;
    2. Elisabeth Helander – była dyrektor DG REGIO;
    3. intergrupa URBAN w Parlamencie Europejskim – Jan Olbrycht;
    4. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej – Anna Baucz;
    5. Eurostat – Inna Stainbucka – dyrektor ekonomicznej i regionalnej statystyki oraz Berthold Fieldmann – kierownik programu Urban Audit;
  - organizacje, stowarzyszenia i sieci skupiające samorządy lokalne:
    1. CEMR – Marit Schweiker – koordynator ds. polityki spójności;
    2. EUROCITIES – Marie Ranty – koordynator ds. rozwoju ekonomicznego;
    3. Związek Miast Niemieckich – Ulrich Haarmann – dyrektor biura;
    4. Reprezentacja Prowincji Holenderskich w Brukseli – Bas van der Barg – dyrektor biura;
    5. Stowarzyszenie Gmin Rumuńskich – Calin Chira – dyrektor biura;
  - indywidualni naukowcy oraz eksperci bezpośrednio lub pośrednio pracujący nad omawianą tematyką:
    1. Michael Parkinson – dyrektor Europejskiego Instytutu Badań Miejskich;
    2. Rob Atkinson – dyrektor Katedry Rozwoju Miejskiego Uniwersytetu Zachodniej Anglii;
    3. Marco Santagelo – uczestnik programu URBACT I, ekspert tematyczny programu URBAN II, pracował w projekcie ESPON w latach 2000–2006;
    4. Maria Baroni – sekretarz generalny ANCI-IDEALI – Europejskiej Fundacji Miast;
    5. Rene Hohman – pracownik głównego biura programu URBAN CI;
    6. Philip Stein – URBACT II, pole manager;
    7. Ioannis Chorianopoulos – pracownik Uniwersytetu Egejskiego, autor prac na temat europejskiej polityki wobec miast;
    8. Ewa Heczko-Hyłowa – sekretarz naukowy Instytutu Rozwoju Miast w Krakowie.

<sup>18</sup> Miasta Mannheim oraz Ludwigshaven brały wspólnie udział w jednym projekcie programu URBAN II.

#### 4.1. Inicjatywy area-based: UPPs, CI URBAN, CI URBAN II

Próbując poddać ocenie programy utworzone w ramach polityki spójności Unii Europejskiej, skierowane na działania rewitalizacyjne (tj. UPPs, URBAN CI oraz URBAN II CI), należy w pierwszej kolejności zbadać odbiór tych programów wśród miast, które brały w nich udział.

Z przeprowadzonego badania, w którym uczestniczyło pięć miast: Wrexham, Graz, Mannheim, Luckenwalde oraz Rotterdam, wynika, że oceniają one program bardzo dobrze. Podobne stanowiska zaprezentowali eksperci, którzy podsumowali programy UPPs, URBAN oraz URBAN II z dużym entuzjazmem.

Po pierwsze wszystkie grupy badanych zgodnie oceniły samą ideę funkcjonowania programu jako bardzo dobrą. Wśród jego mocnych stron wymieniły przede wszystkim zintegrowane podejście do rewitalizacji kwartałów miejskich. Międzysektorowe oddziaływanie okazało się szczególnie ważne, gdyż pomagało dowolnie miksować konkretne środki przyznane przez Komisję Europejską na działania o różnym charakterze, najlepiej przystosowane do ożywienia danego obszaru miejskiego. Dzięki temu zaistniała szansa zrealizowania bardzo konkretnych projektów, które kompleksowo i w sposób równoczesny oddziaływały na sferę fizyczną oraz społeczną danego ośrodka miejskiego.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że tak wysoka ocena jest zasługą także mechanizmu działania tzw. programu partnerstwa horyzontalnego angażującego władze miejskie, lokalnych zainteresowanych oraz obywateli, co przyczyniło się do zwiększenia świadomości mieszkańców na temat ich rzeczywistego udziału w projekcie.

Respondenci zwrócili też uwagę na cenny mechanizm, który polegał na przekazaniu miastom autonomii w zarządzaniu funduszami. Zapewnienie otwartej możliwości planowania i wydatkowania środków spowodowało, że łatwiej było miastom opracowywać koncepcję rozwoju miejskiego tak, aby wpisywała się w realizowany już przez miasto model długofalowego interwencjonizmu. Umiejętne połączenie programów już działających oraz programu URBAN stwarzało możliwość intensywniejszego oddziaływania na ośrodek miejski. Zwrócono ponadto uwagę, że programy typu area-based bez wątpienia utworzyły cenną bazę doświadczeń i wiedzy na temat skutecznych sposobów rozwiązywania problemów miejskich.

Z kolei wśród słabych stron programu wymieniano szczególnie zbyt niski budżet, a także zbyt mały zasięg oddziaływania. Istotnym problemem był brak opracowania metod analizy uzyskanych wyników, co pomogłoby stworzyć dużo przydatniejszą, ogólnodostępną bazę wiedzy na temat realnych korzyści płynących z poszczególnych projektów.

Niemniej jednak, wobec uzyskanych ocen oraz analizy dostępnych danych obejmujących efektywność projektów, programy można zaliczyć do bardzo udanych przedsięwzięć. Ich idee oraz rezultaty pomogły nie tylko znacznie wesprzeć szereg obszarów miejskich, ale też korzystnie wypromować pewien typ rozwiązań, który, jak wskazali badani, zaowocował pozytywnymi zmianami w europejskiej polityce miejskiej.

#### 4.2. Włączenie aspektu miejskiego do głównego nurtu funduszy – URBAN mainstreaming

Badania wykazały, że występuje bardzo duża rozbieżność opinii ekspertów na temat oceny włączenia aspektu miejskiego do głównego nurtu funduszy strukturalnych. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że sama idea włączenia wymiaru miejskiego, realizowanego dotychczas w postaci inicjatyw wspólnotowych, do głównego nurtu programowania, postrzegana jest bardzo dobrze. Teoretycznie zapewnia bowiem dostępność do funduszy znacznie większej liczbie miast niż w przypadku programów typu URBAN. Zupełnie inaczej ma się natomiast ocena realizacji tego pomysłu, która spotkała się z dużą falą krytyki.

Realny obraz wdrożenia mainstreamingu nie został dobrze odebrany przez respondentów. Chociaż sama idea projektu została oceniona pozytywnie, to okazuje się, że wprowadzone rozwiązania nie sprawdzają się w praktyce. Nowy mechanizm wspierania finansowego miast spowodował, że fundusze stały się dostępne dla wszystkich miast z terytorium Unii Europejskiej. Nie korzystają one jednak należycie z opracowanych rozwiązań.

W opinii zarówno przedstawicieli miast, które uczestniczyły we wcześniejszych unijnych akcjach miejskich, jak i ekspertów bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w wymiar miejski polityki spójności, głównym błędem uniemożliwiającym dobre funkcjonowanie nowego mechanizmu było nieskorzystanie z doświadczeń 16 lat działalności UPPs, URBAN CI oraz URBAN II CI. Tworząc nowe zasady wspierania rozwoju miejskiego, Komisja wraz z państwami członkowskimi nie przeniosła do nich sprawdzonego, pozytywnie oddziałującego systemu tzw. zintegrowanego podejścia, wypracowanego w ramach wcześniejszych rozwiązań. O ile programy typu area-based, np. CI URBAN, były programami międzysektorowymi, o tyle w nowym okresie programowania 2007–2013 kwartały miejskie uzyskują dotacje przeważnie na pojedyncze projekty. Nie ma zatem integralności poszczególnych elementów, tj. rewitalizacji tkanki miejskiej, działań w sferze społecznej, ekologicznej czy ekonomicznej. Tym samym jakakolwiek rewitalizacja czy długofalowe planowanie rozwoju jest bardzo nieskuteczne lub wręcz niemożliwe.

Drugą negatywnie ocenianą decyzją, dotyczącą obszarów miejskich w perspektywie finansowej 2007–2013, była zgoda Komisji Europejskiej, pod wpływem nacisków ze strony państw członkowskich, na umożliwienie przekazywania środków unijnych przez regiony, w ramach regionalnych programów operacyjnych, na rozwój miejski w zupełnie dobrowolny sposób. W konsekwencji bardzo łatwo można dziś wskazać, jak znaczącą liczbę regionów stanowią te, które w ogóle nie skorzystały z mechanizmu wspierania miast i obszarów miejskich.

Według ekspertów, zaniechanie kontynuacji programów URBAN, jak również tak błędnie opracowane systemy, przyczyniły się w efekcie do „rozcieńczenia” funduszy, tj. do przekazania zbyt małej ilości środków do zbyt dużej ilości miast. W rezultacie uzyskane fundusze uniemożliwiły skuteczne kompleksowe odnowienie danych obszarów miejskich. W wielu przypadkach doprowadzono do ograniczenia środków, a niekiedy do niemalże całkowitego braku finansowania rozwoju miejskiego. Tym samym wdrażana od 2007 r. zmiana mechanizmu, która miała służyć

poprawie finansowania zintegrowanego rozwoju miejskiego dla docelowo większej ilości miast, spowodowała wiele negatywnych skutków. Niestety z uwagi na wciąż kontynuowany proces wdrażania polityki, dokładnej analizy konsekwencji będzie można dokonać dopiero po zakończeniu obecnej ramy finansowej polityki spójności, a więc po 2013 r.

### 4.3. URBACT

Analizując opinie na temat działalności programu URBACT wyrażone przez osoby biorące udział w badaniu, odnotować należy przejawiającą się wśród nich zgodę co do mocnych oraz słabych stron programu i ogólnej, dobrej jego oceny.

Wśród mocnych stron programu eksperci zgodnie podkreślili fakt, że URBACT miał niezwykle korzystny wpływ na rozprzestrzenianie się wiedzy o zaletach zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju miejskiego. Zaobserwowano ponadto, że program URBACT jest trafnym rozwiązaniem, gdyż ułatwia podchwytywanie stosowanych, sprawdzonych rozwiązań praktycznych, które mogą przyczynić się do lepszego, szybszego i bardziej intensywnego rozwoju wielu miast europejskich.

Uczestnicy badania zgodni byli także co do słabych stron URBACT. Podkreślali, że podstawową wadą programu jest bardzo ograniczony budżet uniemożliwiający pełne pokrycie zapotrzebowania miast europejskich. Sporym mankamentem wydaje się brak kompleksowej logiki programu dotyczącej finansowania. Przewodniczący intergrupy URBAN, poseł J. Olbrycht, stwierdza, że w wielu przypadkach, które miał okazję zaobserwować, zdobyta wiedza i wypracowane nowe lub unowocześnione strategie miejskie nie są przez miasta realizowane pomimo ciekawych efektów współpracy w ramach sieci tematycznych. Wynika to przede wszystkim z braku kontynuacji dostarczania funduszy dla tych miast na dalsze wdrażanie zdobytych pomysłów i rozwiązań. Problem nie istniał podczas pierwszej edycji programu z uwagi na równoczesny udział miast w programie URBAN II CI. Pojawił się natomiast wraz ze stworzeniem możliwości udziału w programie URBACT II dla wszystkich miast europejskich, gdyż część z nich nie otrzymała środków na realizację wypracowanych rozwiązań dotyczących rozwoju miejskiego. Należy zatem stwierdzić, że pomimo ciekawej idei programu URBACT nie wypracowano dotąd skutecznej formuły umożliwiającej miastom biorącym w nim udział przełożenie wiedzy i zdobytych doświadczeń na konkretne działania.

Według ekspertów, URBACT jest bardzo korzystny dla miast, dopóki osoby zaangażowane w realizację założeń tego programu pracują dla konkretnego ośrodka miejskiego. Istotny problem pojawia się wtedy, gdy osoby te zmieniają miejsce zatrudnienia. Bardzo często w takich sytuacjach zasób zdobytej wiedzy przepada. Słabą stroną programu jest także trudny i żmudny proces powoływania Lokalnych Grup Wsparcia, których zadaniem jest konsultacja wypracowanych strategii.

Na niekorzyść programu działa też bardzo niska transparentność procedury wyłaniania projektów. Przez dwie edycje programu nie wypracowano przejrzystych i czytelnych kryteriów, jakie musiałyby spełniać projekty, aby wziąć w nim udział. Tym samym analizując wiele przypadków miast aplikujących o udział w programie

zauważyć można ich dywagację na temat konieczności dodatkowego lobbingu u przedstawicieli instytucji zarządzających programem URBACT.

Wobec zauważalnej potrzeby dalszego rozwoju programu konieczne wydaje się przede wszystkim opracowanie nowych rozwiązań, w sposób szczególny procesu długofalowej interwencji skierowanej na obszary miejskie. Chodzi tutaj zwłaszcza o budowanie skutecznego mechanizmu przejścia (tzw. follow-up) od programu URBACT do następnych interwencji. Takie rozwiązanie umożliwiłoby efektywniejsze wykorzystanie zdobytej wiedzy i nabytych doświadczeń. Należy w szczególności wypracować skuteczne ramy finansowania, które już podczas prac nad projektami w ramach programu będą miały zabezpieczenie finansowe z innych programów Unii Europejskiej realizowanych z funduszy strukturalnych.

Odrębną kwestią, którą trzeba wziąć pod uwagę przy tworzeniu następnych edycji programu, jest przebudowa zasad administracyjnych. Zauważa się tutaj zwłaszcza konieczność udoskonalenia przejrzystości i dostępności reguł oraz zasad, którymi kierują się organy nadzorujące program URBACT przy procedurze selekcji projektów.

Ostatnim poruszonym przez respondentów zagadnieniem jest potrzeba zwiększenia budżetu programu. Zabieg ten umożliwiłby większą promocję programu zarówno w Europie, jak i na innych kontynentach, na których miasta mają również ciekawe idee i dobre praktyki prorozwojowe. Powiększenie budżetu dla programu URBACT jest tutaj bardzo istotne, gdyż umożliwiłoby tworzenie liczniejszych sieci miast, poruszanie większej ilości trudnych tematów, a także mogłoby przynieść więcej pozytywnych rezultatów.

#### 4.4. Urban Audit

Dokonując oceny programu Urban Audit, należy zauważyć przede wszystkim zróżnicowaną ocenę oddziaływania programu ze strony jego twórców oraz odbiorców. Wydaje się, że EUROSTAT, jako administrator programu, nieco lepiej ocenia użyteczność oraz sposób funkcjonowania Urban Audit niż jednostki, które z niego korzystają. Niemniej ma pełną świadomość problemów i niedoskonałości programu.

Analizując szczegółowo wszystkie wymienione mocne i słabe strony Urban Audit, można zauważyć, że faktycznie jest on nie najlepiej dopracowanym systemem. Świadczy o tym chociażby fakt, że 10 lat po pierwszej edycji programu nadal nie wypracowano skutecznych ram prawnych jego funkcjonowania, sprowadzając jego istotę w wielu przypadkach do dobrowolnych umów partnerskich.

Poza znaczącymi lukami danych, opóźnieniami w ich publikacji oraz słabym systemem porównawczym, poważną wadą jest słaba promocja programu. Autor pracy spotkał się bowiem z sytuacją, że w niektórych urzędach miejskich (np. w Krakowie) urzędnicy nie wiedzieli o istnieniu takiego programu. Natomiast po jego przybliżeniu wykazali duże zainteresowanie tak pożyteczną w ich mniemaniu inicjatywą.

Wydaje się zatem konieczne, w perspektywie dalszej działalności programu, ustalenie ram prawnych opartych na obligatoryjnym wobec państw członkowskim

zapisie dotyczącym przesyłania danych. Z bieżących informacji uzyskanych przez autora pracy wynika, że EUROSTAT jest na etapie opracowywania mechanizmu prawnego programu Urban Audit. Wobec wstępnie wyznaczonych ram jest więc wysoce prawdopodobne, że przygotowywane regulacje prawne stworzą wiele nowych możliwości dla dalszego rozwijania Urban Audit.

## 5. Podsumowanie i rekomendacje na przyszłość

Zgodnie z wynikami przeprowadzonych przez autora badań, wśród dotychczasowych beneficjentów akcji miejskich, jak również ekspertów zaangażowanych w tematykę rozwoju miejskiego, istnieje ogólne zadowolenie z kształtu i rezultatu dotychczasowej polityki wobec obszarów miejskich. Wśród głównych sukcesów osiągniętych w trakcie dwudziestoletniego okresu interwencji respondenci wskazali przede wszystkim uruchomienie konkretnych projektów pilotażowych i inicjatyw wspierających zintegrowaną rewitalizację obszarów miejskich typu area-based, a także programu URBACT wspomagającego wymianę doświadczeń i dobrych praktyk między miastami europejskimi.

Eksperci przyznali, że chociaż rezultaty poszczególnych projektów są różne, to jednak sukcesem tych działań jest fakt wykreowania w kilku państwach (np. w Holandii) wielu zauważalnych zmian. Fundusze europejskie, transferowane na działania promiejskie, uruchomiły tam pewnego rodzaju koło zamachowe, inicjując szereg kolejnych rozwiązań realizowanych w państwach członkowskich z funduszy krajowych, po wyczerpaniu środków unijnych, promując i rozprzestrzeniając tym samym istotę zintegrowanego rozwoju miejskiego.

Krytycznie ocenione zostały aspekty dotyczące zwłaszcza zbyt niskich środków przeznaczonych na funkcjonowanie programów, jak również odnoszące się do niedopracowanego mechanizmu włączenia wspierania miast do głównego nurtu finansowania w 2007 r.

Respondenci przedstawili także swoje zdanie na temat kształtu oraz sposobów dalszej interwencji po 2013 r. Według nich Unia Europejska w przyszłym okresie programowania powinna bardziej aktywnie wspierać miasta i obszary miejskie (zespoły miejskie, obszary metropolitalne). Konieczne jest usprawnienie wdrażanego od 2007 r. systemu finansującego wspieranie miast w głównym nurcie funduszy strukturalnych poprzez wypracowanie regulacji umożliwiających Komisji Europejskiej wywieranie większego wpływu na sposób wydatkowania przydzielonych środków przez regiony. Ponadto polityka spójności obejmować powinna wszystkie regiony, zarówno zamożne, jak i zacofane, oraz być realizowana w oparciu o mechanizm bezzwrotnych dotacji połączonych z odnawialnym systemem kredytowym. Eksperci wskazali też na potrzebę dalszego upraszczania przepisów dotyczących wykorzystywania środków unijnych oraz na konieczność utworzenia jednego mechanizmu łączącego środki finansowe z różnych funduszy na wspieranie zintegrowanego rozwoju miejskiego. Istotnym postulatem różnych grup, w tym miast beneficjentów, jest potrzeba uskutecznienia i wypromowania systemu tzw. subdelegacji polegającego na przekazywaniu miastom możliwości niezależnego zarządzania fundu-



szami unijnymi. Niezbędne jest także polepszenie koordynacji między różnymi politykami wspólnotowymi, które oddziałują na obszary miejskie.

W opinii respondentów Unia Europejska powinna zabezpieczać określone odrębne środki na zintegrowany rozwój miejski. Ważnym postulatem przedstawionym przez uczestników badania jest chęć reaktywowania prowadzonej do 2006 r. inicjatywy URBAN oraz kontynuacji w kolejnych latach programu URBACT.

W niniejszej pracy analizowano również wizje przyszłych interwencji unijnych na obszarach miejskich w świetle regulacji prawnych. Respondenci są w większości entuzjastami utworzenia w przyszłości wspólnej obligatoryjnej polityki miejskiej na szczeblu unijnym. Bazując na badaniach naukowych, określałaby ona ważne z punktu widzenia całej Unii Europejskiej priorytety, a następnie tworzyła narzędzia, które przy współudziale funduszy strukturalnych umożliwiłyby miastom rozwiązywanie ich problemów.

## Literatura

- Begg I. 2002. Competitiveness and cohesion in EU policies. *Journal of Common Market Studies*, 40: 171–171.
- Berg L. van den 2005. *National Urban Policies in the European Union*. Erasmus University, Rotterdam.
- Boddy M., Parkinson M. 2004. *City Matters*. Policy Press, Bristol.
- Cheshire P., Hay D., Carbonaro G., Bevan N. 1987. *Urban Problems and the Regional Policy of the European Community*. European Commission, Luxembourg.
- Frank S. 2005. The European Union and the European cities: three phases of the European urban policy. [W:] U. Altrock, S. Hunting, D. Paters (red.), *Spatial planning and urban development in the new EU member states: From adjustments to reinvention*. Ashgate.
- Hachmann C.J. 2000. EU-Programm zur Forderung einer dauerhaften Stadtentwicklung. URBAN II erfordert rasches Handeln. *ZdW Bay*, 4: 181–191.
- Mega V.P. 2010. *Sustainable Cities for the Third Millenium: The Odyssey of Urban Excellence*. Springer.
- Molle W. 2007. *European cohesion policy*. Routledge.
- Parkinson M. 1992. *Urbanisation and the Function of Cities in the European Community*. European Community, Bruksela, Luksemburg.
- Parkinson M. 2005. *Urban Policy in Europe: where have we been and where are we going*. [W:] Prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance For Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- Parkinson M. 2006. Cohesion policy and cities in Europe. *Cities for growth, jobs and cohesion. The urban action of the Structural Funds*. Inforegio Panorama, Bruksela, s. 7–10.
- Resiński T. 2011. *Programy miejskie w polityce regionalnej Unii Europejskiej*. Praca magisterska napisana pod opieką profesora Tomasza Kaczmarka. Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań.
- Tofarides M. 2003. *Urban policy in the European Union: a multi-level gatekeeper system*. Ashgate.

## Urban programmes under the European Union's regional policy

**Summary:** The main aim of this article is to sum up and to evaluate the shape and the actions implemented within The Regional Policy of the European Union in support of urban areas. Research based on

interviews with experts in this field also summarises the propositions and recommendations for future actions.

**Key words:** urban actions, the role of the EU in supporting urban areas, urban dimension of the EU's Regional Policy