



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search  
<http://ageconsearch.umn.edu>  
[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

IWONA NURZYŃSKA<sup>1</sup>

## NOWE KONCEPCJE I INSTRUMENTY POLITYKI REGIONALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ A ROZWÓJ OBSZARÓW WIEJSKICH W POLSCE

**Streszczenie:** Niedostateczny postęp w rozwiązywaniu problemów rozwojowych obszarów wiejskich skłania do poszukiwania instrumentów i nowego podejścia do prowadzenia polityki rozwoju w Polsce. W artykule analizie poddano nowe instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej, oferujące możliwość szerszej współpracy na linii wieś–miasto w ramach koncepcji regionu funkcjonalnego i partnerstwa wiejsko-miejskiego. Rozważania prowadzone są na tle koncepcji zintegrowanego podejścia terytorialnego w polityce regionalnej, a także procesu kreowania i zarządzania polityką regionalną w Polsce po wejściu do UE oraz roli instytucji i koncepcji dobrego rządzenia w tym procesie.

**Słowa kluczowe:** europejska polityka spójności, zintegrowane inwestycje terytorialne, rozwój lokalny kierowany przez społeczność, partnerstwo wiejsko-miejskie, region funkcjonalny

### WPROWADZENIE

Polityka regionalna w Europie kształtowana jest pod wpływem różnych koncepcji teoretycznych, promujących nowe rozwiązania i mechanizmy ukierunkowane na stymulowanie wzrostu i rozwój regionów. Władze publiczne i organizacje międzynarodowe, zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym, nie pozostają obojętne na te wpływy. Koncepcje biegunów wzrostu (*growth poles*), okręgów przemysłowych (*industrial complexes*), gron przemysłowych (*clusters*), gospodarki opartej na wiedzy, sieciowania (*networking*), wzrostu endogennego, nowej geografii ekonomicznej (*new economic geography*) etc., były obecne, a niektóre nadal są, w procesach kreowania polityki regionalnej, aby wyjaśnić i uzasadnić zastosowane instrumentarium [Grzeszczak 1999; Grosse 2002; Hospers i Benneworth 2005; Gorzelak 2007; Szul

<sup>1</sup> Autorka jest pracownikiem naukowym Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN (e-mail: iwona.nurzynska@gazeta.pl)

2007; Sagan 2007; Farole, Rodriguez-Pose i Storper 2009; Miszczak 2010]. Przed uruchomieniem każdej kolejnej perspektywy finansowej toczy się na różnych forach dyskusja, co zrobić, aby polityka regionalna Unii Europejskiej (UE) była bardziej skuteczna i ukierunkowana na pożądane cele (*targeted*), sprzyjała spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, a jednocześnie podnosiła konkurencyjność regionów i odpowiadała na współczesne wyzwania rozwojowe. Od 2009 roku w UE zdaje się przeważać nowy paradygmat rozwoju regionalnego i koncepcja polityki regionalnej ukierunkowanej terytorialnie. Koncepcję tę promuje od lat OECD, a w UE szczegółowo opisał ją Frabrizio Barca w raporcie zamówionym przez Komisję Europejską [Barca 2009].

Co siedem lat obserwujemy unijne i krajowe zmagania urzędnicze, aby nadażyć za dyskursem politycznym i na czas uruchomić niezbędne regulacje i nowe instrumenty polityki regionalnej. Nie inaczej też było w przypadku rozpoczętej nowej unijnej perspektywy finansowej 2014–2020. W grudniu 2013 r. Rada Unii Europejskiej formalnie zatwierdziła nowe regulacje prawne<sup>2</sup> dotyczące europejskiej polityki spójności (EPS) na lata 2014–2020 [Rozporządzenie... 2013]. I podobnie jak przed laty, tak i tym razem UE zaoferowała nowe instrumenty tej polityki promujące bardziej zintegrowane podejście do rozwoju regionalnego w postaci rozwiązań, takich jak: rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) oraz zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT). Nowe, zintegrowane podejście sprzyjające rozwojowi gospodarczemu w ramach współpracy na linii miasto–wieś w tzw. regionach funkcjonalnych (*functional regions*) promuje także OECD [*Rural-Urban...* 2013].

W latach 2014–2020 Polska pozostanie największym beneficjentem zarówno funduszy polityki regionalnej (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności), jak i polityki rozwoju obszarów wiejskich UE (Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich). Zapewne jest to ostatnia tak korzystna dla Polski alokacja z budżetu UE, i ważne jest, aby wykorzystać wszelkie szanse, jakie oferują unijne polityki oraz wesprzeć rozwój obszarów wiejskich. Postawienie do dyspozycji Polski kwoty ponad 100 mld euro<sup>3</sup> z budżetu UE w latach 2014–2020 powinno mobilizować do prowadzenia polityki rozwoju, która sprzyja poprawie struktury gospodarczej regionów wzmacniając ich konkurencyjność i innowacyjność oraz unowocześni infrastrukturę, a jednocześnie zmniejszy dysproporcje w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie nowych unijnych rozwiązań akcentujących konieczność integracji dotychczasowych instrumentów polityki regionalnej z mechanizmami finansowania polityki rozwoju obszarów wiejskich w krajach

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Na lata 2014–2020 Polsce przyznano z budżetu UE w ramach polityki spójności – 73 mld euro i 28,5 mld euro z tytułu realizacji wspólnej polityki rolnej.

członkowskich. Autorka porusza także kwestie związane z kreowaniem polityki regionalnej w Polsce na tle wybranych koncepcji teoretycznych, wskazując na bardzo ważną rolę instytucji i jakości rządzenia w tym procesie.

## **POLITYKA REGIONALNA W POLSCE PO WEJŚCIU DO UE NA TLE WYBRANYCH KONCEPCJI TEORETYCZNYCH**

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 roku w Polsce nastąpiła istotna zmiana w zasadach prowadzenia polityki regionalnej [Szlachta i Zaleski 2010], a poprzedził ją okres trudnych przygotowań i reform, w tym reformy samorządowej. W trakcie ich realizacji nie udało się uniknąć błędów m.in. związanych z procesem decentralizacji władzy i zarządzania polityką regionalną, za którą nie szła rzeczywista decentralizacja budżetu państwa zwiększająca siłę finansową regionów [Hausner i Marody 2000].

Przyjęcie rozwiązań europejskiej polityki regionalnej, jak i dostęp do funduszy unijnych, miały istotny wpływ na zasady prowadzenia polityki rozwoju w Polsce po 2004 roku, w tym polityki regionalnej. Począwszy od 2007 roku Polska jest największym beneficjentem funduszy spójności w Europie (tab. 1). Skuteczne ich wykorzystanie stało się jednym z filarów sukcesu gospodarczego Polski, czego potwierdzeniem jest fakt, że w latach 2004–2013 skumulowany wzrost PKB wyniósł realnie ponad 40% [GUS 2014]. O ile jednak w pierwszych latach głównym wyzwaniem była absorpcja funduszy i troska, aby w pełni wykorzystać przyznane środki, o tyle w kolejnych latach kluczowym zadaniem stało się znalezienie odpowiedzi, jak wydawać unijne pieniądze, aby zapewniły one Polsce budowę zarówno podstaw trwałej konkurencyjności gospodarki, jak i społecznie satysfakcjonującego modelu rozwoju. Skala wyzwań dla Polski i jej regionów, w tym obszarów wiejskich [Bański 2013; Gorzelak 2007], nasuwa wniosek, że dalsze pozycjonowanie naszego kraju w globalnej gospodarce jako kraju niskich kosztów pracy i stosunkowo niskiego zaawansowania technologicznego nie zagwarantują zatrudnienia dla 2-milionowej rzeszy bezrobotnych [Bukowski i in. 2014]. Doświadczenia ostatnich 10 lat pokazały także, że realizowana dotychczas strategia rozwoju nie zatrzymała w kraju znaczącej liczby wykształconych młodych ludzi, migrujących za granicę w poszukiwaniu atrakcyjnych ofert pracy i lepszych warunków życia. Może to oznaczać, że dotychczasowy model rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce wyczerpuje się. Badacze zajmujący się innowacyjnością gospodarki jednoznacznie wskazują, że Polska należąca do „peryferiów innowacyjności” w Europie, mimo wzrostu nakładów na innowacyjność współfinansowanych z dotacji unijnych, nie odnotowuje zasadniczego postępu w tym zakresie. Struktura „innowacyjnych” wydatków inwestycyjnych w Polsce wskazuje, że polscy przedsiębiorcy zgłaszają niski popyt na zewnętrzne badania, a dominują wydatki na maszyny i urządzenia. Model „naśladownictwa” i absorpcji istniejących technologii kosztem kreacji własnych innowacji, jest modelem charakterystycznym dla krajów rozwijających się, ale jest to ścieżka niegwarantująca rozwoju konkurencyjności gospodarki w długim okresie [Hausner i in. 2012, s. 94–95]. Polityka regionalna UE stanowić może pewną inspirację w tym zakresie, ale nie zastąpi odpowiedniej „proinnowacyjnej” polityki państwa kreującej sprzyjające przedsiębiorcom warunki instytucjonalne, w tym regulacje prawno-podatkowe.

TABELA 1. Alokacje z budżetu UE na fundusze spójności w Polsce w latach 2004–2020 w mld euro  
 TABLE 1. Poland's EU Cohesion Fund budget allocation for the period of 2004–2020 in '000 mln euro

Perspektywa budżetowa UE	Alokacja dla Polski
2000–2006	12,8 (ceny stałe z 2004 r.)
2007–2013	67,2 (ceny stałe z 2007 r.)
2014–2020	72,9 (ceny stałe z 2011 r.)

Źródło: opracowanie własne.

Source: own work.

Możliwość godzenia celów prorozwojowych (innowacyjności i konkurencyjności) z budową spójności społecznej i terytorialnej regionów wywołuje wiele kontrowersji [*Complementarity or Conflict?*... 2010] i wpisuje się w unijne dyskusje o skuteczności polityki regionalnej, a także krajowe spory o zasadność wydatkowania miliardów euro na wspieranie regionów słabych gospodarczo (model polaryzacyjno-dyfuzyjny). Jest to ważny aspekt w kontekście rozwoju obszarów usytuowanych peryferyjnie wobec metropolitarnych centrów wzrostu [Gorzelałak 2007, s. 208] i zasadności prowadzenia sektorowej „wiejskiej” polityki „równości” kosztem „efektywności”.

Autorzy raportu *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* przygotowanego pod kierunkiem Jerzego Hausnera zauważają, że Polska jest (...) *krajem ważnym, liczącym się – choć gospodarczo zależnym od ekonomicznych potęg. Zależność ta, jeżeli prowadzi do rozwoju przez imitację, może jednocześnie spowodować osłabienie lub nawet utracenie podmiotowości. Podmiotowość zaś stanowi klucz do uzyskiwania korzyści w warunkach współzależności pozytywnej. Podmiotowość tę trzeba rozumieć jako zdolność do określania kierunku własnego rozwoju w korespondencji z rozwojem podmiotów współzależnych oraz wywierania wpływu na reguły i mechanizmy współzależności. Jeśli zatem integrację międzynarodową postrzegamy jako dobrowolną i zaawansowaną formę współzależności, to może ona przynosić znaczące korzyści tylko tym państwom, które potrafią prowadzić własną politykę rozwoju, zapewniającą im konwergencję strukturalną w relacji do innych państw członkowskich, oraz wpływać na proces integracji w taki sposób, aby strukturalną konwergencję czynić możliwą* [Hausner i in. 2012, s. 11].

Problem prostej imitacji polityki rozwoju „starej” Europy podnosi Bolesław Domański [Domański 2004], który prowadzi rozważania na temat sposobów ujmowania rozwoju, a *de facto* poddaje krytycznej refleksji wybrane cechy tych ujęć, w tym zawężanie pojęcia rozwoju do modernizacji i postępu. Szczególnej krytyce poddaje proces „europeizacji”, jak określa autor transformację postsocjalistyczną krajów Europy Środkowej i Wschodniej (ESW). Domański odrzuca sprowadzenie transformacji postsocjalistycznej do procesu upodabniania się do Europy Zachodniej czy traktowanie społeczeństw krajów ESW jako zacofanych, bez nowoczesnych idei, gospodarki i instytucji politycznych, które muszą nadrabiać zaległości i doganiać Europę Zachodnią (*catching up*), przejmując jej cechy. Takie ujmowanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów według Domańskiego sprowadza go do procesu technicznego – przejmowania instytucji i wprowadzania rozwiązań europejskich na grunt krajowy.

Znaczenie instytucji („reguł gry”, „struktury bodźców”) dla rozwoju jest dziś powszechnie uznawane przez ekonomistów [North 1994; North 2005], dostrzegających ich znaczenie dla budowy przyjaznego środowiska dla prowadzenia działalności gospodarczej, ale także przejrzystego kreowania polityki gospodarczej przez rządy. Olson, szukając źródeł i przyczyn bogactwa jednych krajów, a biedy innych, wskazuje, że określona „dobra” struktura bodźców pobudzających do działania jednostki i podmioty gospodarcze, których źródłem są instytucje i polityka gospodarcza, jest prawdziwą przyczyną różnicującą kraje pod względem osiągniętego dobrobytu [Olson 1996, s. 19].

Dziś dyskusja raczej toczy się nie wokół pytania, czy instytucje mają znaczenie, lecz jakie te instytucje powinny być. W sposób szczególny dotyczy to instytucji ekonomicznych (np. struktura praw własności, obecność i efektywność rynków czynników produkcji), które mają pierwszorzędne znaczenie dla rozwoju gospodarczego wpływając na decyzje o alokacji zasobów i kształtując wyniki gospodarce [Acemoglu, Johnson, Robinson 2004]. Tworzenie korzystnych warunków instytucjonalnych dla rozwoju przedsiębiorstw wzmacnia konkurencyjność i wolność ekonomiczną, a jednocześnie jest to jeden z czterech obszarów, na które wpływ ma jakość rządzenia (*good governance*) [Wilkin 2013, s. 34; Hausner i Marody 2000]. Według Josepha Stiglitz’a jakość zarządzania państwem to jedno z najważniejszych dóbr publicznych, gdyż wszyscy obywatele odnoszą korzyści z lepiej zorganizowanego, sprawniejszego, troszczącego się o sprawy obywateli państwa. Jakość rządzenia spełnia więc cechy dobra publicznego, gdyż wykluczenie kogokolwiek z korzyści, jakie zapewnia lepsze państwo, jest nie tylko trudne, ale i niepożądane [Stiglitz 2004, s. 176–177].

Jak wskazuje Hubert Izdebski, termin *governance* nie jest w literaturze wystarczająco zdefiniowany, przez co jest to pojęcie stosowane bardziej intuicyjnie. Niemniej *public governance* wyraża normatywną koncepcję administracji publicznej, która w społeczeństwie obywatelskim, odnosi się do pewnego sposobu sprawowania władzy publicznej, a w szczególności powinna być kojarzona z takimi terminami jak: otwartość, partycypacja, rozliczalność (*accountability*), efektywność i spójność [Izdebski 2012, s. 229–228]. Terminy te są nierozzerwalnie związane obecnie z zasadami prowadzenia polityki regionalnej i wspólnej polityki rolnej w UE i krajach członkowskich.

W 2004 roku, wstępując do UE, Polska spełniła kryteria kopenhaskie, dochodząc do podstawowej „instytucjonalnej kompatybilności” [Wilkin 2013, s. 35]. Przyjęliśmy rozwiązania europejskiej polityki spójności w zakresie programowania, zarządzania, finansowania, monitoringu, ewaluacji oraz wyboru projektów [Szlachta i Zaleski 2010; Kozak 2012, s. 178–209]. Pozwoliło to na uruchomienie pierwszych strumieni funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności o wartości 12,8 mld euro w latach 2004–2006. W kolejnym okresie budżetowym 2007–2013 Polska otrzymała już fundusze spójności wartości kilkukrotnie wyższej (67,2 mld euro).

Ważny wybór dotyczył poziomu decentralizacji zarządzania polityką regionalną. Polska przyjęła model zdecentralizowany, przekazując znaczący zakres odpowiedzialności i alokując istotną część funduszy na poziomie regionalnym (wojewódzkim), choć proces ten był rozłożony w czasie i nabrał rzeczywistego wymiaru po

2007 roku kiedy wprowadzono 16 programów operacyjnych zarządzanych przez samorządy województw. Nasz kraj zbudował wielopoziomowy system instytucjonalny kreowania i wdrażania polityki regionalnej, którego punktem wyjścia był obowiązujący w Polsce „porządek administracyjny”.

Przyjęte mechanizmy podejmowania i wdrażania decyzji na różnych szczeblach wyznaczają określoną jakość rządzenia (*governance*), także w zakresie zarządzania polityką regionalną. Zastanawiając się, czy proces „europeizacji” polityki regionalnej w Polsce był powieleniem rozwiązań i mechanizmów znanych w Europie Zachodniej, czy też Polska stworzyła swój własny system kreowania i zarządzania polityką regionalną, należy podkreślić, że niewątpliwie „wytyczne” i transpozycja przepisów prawa unijnego (*acquis communautaire*) miały zasadnicze znaczenie dla formowania systemu zarządzania polityką regionalną czy polityką rolną. Polska musiała dostosować się do zasad i „reguł gry” obowiązujących w UE, aby móc uzyskać dostęp do funduszy spójności. Dotyczyło to zarówno budowy systemu instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie polityki regionalnej, jak i samych zasad stanowienia tej polityki od programowania strategicznego poczynając, poprzez partnerstwo społeczne, monitorowanie, czy na ewaluacji efektów tej polityki kończąc [Nurzyńska 2011; Ferry 2008]. UE pozostawia jednak krajom członkowskim dużą swobodę co do kształtu samego systemu instytucjonalnego czy stopnia jego decentralizacji, a ten w zasadniczym stopniu jest zależny od struktury administracyjnej kraju i zakresu niezależności jednostek administracyjnych. Zasady „unijne” mają jednak wymiar uniwersalny i jako takie wpisują się w koncepcję *good governance*. A dobre rządzenie (*good governance*) (...) *odwołuje się do wartości społecznych i norm politycznych dominujących w demokratycznych państwach Zachodu, zwłaszcza Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych* [Wilkin 2013, s. 32–33]. Trudno więc mówić w tym przypadku o imitacji, a proces „europeizacji” w tym obszarze należałoby uznać za korzystny. Odmienną kwestią jest natomiast jakość rządzenia, a na tę rzutuje bardzo wiele elementów, jeśli przyjmiemy za Ahrensem definicję *governance*, która jest (...) *zdolnością (capacity of institutional matrix) danej matrycy instytucjonalnej (w ramach której dochodzi do interakcji jednostek, podmiotów i polityków) do realizacji polityk publicznych, egzekwowania reguł i przepisów prawa oraz poprawę koordynacji sektora prywatnego* [Ahrens, Mengerlinghaus 2006, s. 77].

Polska po 1989 roku przeszła niełatwą drogę, aby na nowo zdefiniować rolę państwa w gospodarce i przywrócić poczucie odpowiedzialności za jakość procesu kreowania polityk publicznych [Hausner i Marody 2000, s. 145] czy uformować nowe podmioty polityki na poziomie regionalnym (reforma samorządowa). Równoległe prowadzenie przemian politycznych i gospodarczych miało swoją wysoką cenę w postaci kosztów społecznych, utraty pewnej „suwerenności” gospodarczej czy zjawiska „obumierania państwa” towarzyszącego procesowi globalizacji [Staniszkis 2000].

Jedną z ważniejszych korzyści procesu integracji z UE było przywrócenie właściwego znaczenia procesowi planowania strategicznego, które jest fundamentem polityk europejskich, ale także krajowych. W tej dziedzinie Polska wykonała ogromną i zmuśną pracę, dokonując przeglądu wszystkich obowiązujących w Polsce

dokumentów o charakterze strategicznym i zasadniczo zmniejszając ich liczbę, ale także koordynując proces ich tworzenia<sup>4</sup>.

Z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej przez samorządy województw bardzo ważnym dokumentem planistycznym, spinającym strategię sektorową jest obowiązująca od 2011 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 r.* (KPZK 2030). KPZK 2030 jako główny dokument strategiczny w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego wykorzystuje nowe podejście terytorialne (*integrated territorial approach*). Uznano, że podobny zestaw działań o charakterze zintegrowanym powinien być kierowany do obszarów charakteryzujących się wspólnymi cechami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi, nazwanych obszarami funkcjonalnymi. W tym ujęciu (...) *przedmiotem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest całe jego terytorium, a jej cele i instrumenty są różnicowane w zależności od specyfiki poszczególnych obszarów funkcjonalnych i ukierunkowane są na wykorzystanie ich specyficznego potencjału dla osiągania celów rozwojowych kraju* [KPZK 2030, 2011]. Odwołanie do „specyficznego potencjału terytorialnego” (*placed-based*) nawiązuje do teorii wzrostu endogennego i zaangażowania dla rozwoju lokalnych zasobów.

Jak czytamy w KPZK 2030, tylko część obszarów funkcjonalnych można zaliczyć do obszarów problemowych, czyli takich (...) *na których dochodzi do konfliktów przestrzennych czy dysfunkcji rozwojowych i na których istnieje potrzeba podjęcia interwencji publicznej z poziomu krajowego* [KPZK 2030, 2011, s. 178]. Jak się wydaje, jest to dosyć jednoznaczna delegacja do regionów odpowiedzialności za rozwój obszarów wiejskich. Badania IRWiR PAN wskazują bowiem, że do kumulacji barier rozwojowych dochodzi w znaczącej liczbie gmin wiejskich [Rosner 2002; Stanny 2013], ale szczególne natężenie zjawisk negatywnych, z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego, występuje na obszarach słabo powiązanych funkcjonalnie z ośrodkami miejskimi (monofunkcyjnych).

Zgodnie z definicją KPZK 2030 obszar funkcjonalny to (...) *zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju*. Dla realizacji celów KPZK 2030 wyznaczono obszary funkcjonalne (OF), które będą delimitowane na różnych poziomach zarządzania: krajowym, regionalnym i funkcjonalnym. Zdefiniowano cztery podstawowe typy obszarów funkcjonalnych:

- wyznaczone na podstawie stopnia urbanizacji, obejmujące miejskie obszary (MOF) – rdzenie i ich strefy funkcjonalne oraz wiejskie obszary funkcjonalne (WOF),
- wyznaczone na podstawie typu potencjału rozwojowego ze względu na występowanie szczególnie zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej i warunków dla polityki rozwoju w skali makroregionalnej,

<sup>4</sup> W 2009 r. Rada Ministrów przyjęła „Plan uporządkowania strategii rozwoju”, w którym zaproponowano ograniczenie liczby strategii rozwoju obowiązujących wówczas 42 dokumentów tego typu do dziewięciu nowych, zintegrowanych strategii rozwoju, realizujących średnio- i długookresowe cele rozwoju kraju. Więcej [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_rozwoju/system\\_zarzadzania\\_rozwojem/porzadzowanie\\_dokumentow\\_strategicznyczych/strony/porzadzowanie\\_dokumentow\\_strategicznyczych.aspx](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_rozwoju/system_zarzadzania_rozwojem/porzadzowanie_dokumentow_strategicznyczych/strony/porzadzowanie_dokumentow_strategicznyczych.aspx)



- ze względu na możliwość wystąpienia konfliktów przestrzennych związanych ze sposobem wykorzystania ich potencjału przyrodniczego i kulturowego,
- wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej, gdzie dochodzi do kumulacji problemów o charakterze społeczno-gospodarczym, co staje się barierą dla osiągnięcia spójności przestrzennej kraju.

Do obszarów problemowych KPZK 2030 zalicza wyłącznie dwie ostatnie z powyższych kategorii, podczas gdy obszary funkcjonalne należące do innych typów mogą, ale nie muszą być uznane za problemowe. Czytamy zatem, że (...) *dla obszarów wiejskich, typologia KPZK 2030 ma wartość dydaktyczną, wprowadzając do dokumentu strategicznego wiedzę ekspercką, co ma przełamać ...jednolite, pozbawione różnicowania funkcjonalnego podejście do traktowanych administracyjnie obszarów wiejskich* [KPZK 2030, 2011, s. 179]. Za wyznaczenie wiejskich OF odpowiedzialne jest Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), ale to samorządy regionalne odgrywają w tym procesie decydującą rolę. To nowe podejście do obszarów wiejskich, wskazanie instrumentarium polityki regionalnej, jako właściwej do kreowania „nowych funkcji”, oferuje szansę na odejście od sektorowego traktowania obszarów wiejskich. Jednak już sam proces jego wdrożenia (delegowanie tego procesu i wskazanie MRiRW jako resortu właściwy i odpowiedzialny za jego przebieg) budzi wątpliwości co do szans powodzenia „odsektorowienia” polityki rozwoju obszarów wiejskich w ramach WOF. Szansą byłoby autentyczne wdrożenie partnerstwa wiejsko-miejskiego, o czym traktuje dalsza część atrykułu.

Kolejnym ważnym dokumentem strategicznym dla prowadzenia polityki rozwoju społeczno-gospodarczego kraju w ujęciu wojewódzkim jest przyjęta w 2010 roku *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie* (KSRR). Dokument ten określa cele i priorytety rozwoju Polski w wymiarze terytorialnym, zasady i instrumenty polityki regionalnej, wyznacza nową rolę regionów w ramach polityki regionalnej, i – co ważne z punktu widzenia sprawności instytucjonalnej – opisuje zarys mechanizmu koordynacji działań podejmowanych przez poszczególne resorty. KSRR wprowadziła szereg modyfikacji sposobu planowania i prowadzenia polityki regionalnej w Polsce, a wraz z nimi różnych polityk publicznych mających największy wpływ na osiągnięcie celów określonych w stosunku do terytoriów. Polityka regionalna jest w nim rozumiana szerzej niż dotychczas – jako interwencja publiczna realizująca cele rozwojowe kraju przez działania ukierunkowane terytorialnie, a których głównym poziomem planowania i realizacji pozostaje układ regionalny. Biorąc pod uwagę rozwój obszarów wiejskich w ramach nowego podejścia zintegrowanego, na uwagę zasługują postulaty wobec krajowej polityki regionalnej, w tym w szczególności:

- odejścia od postrzegania polityki regionalnej wyłącznie przez zróżnicowania przestrzenne mierzone na poziomie regionów na rzecz wykorzystania potencjałów endogenicznych terytoriów i kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności społecznej,
- odejścia od podziału na polityki inter- i intraregionalną, na rzecz jednej, wspólnej polityki określającej cele w odniesieniu do terytorium dla wszystkich podmiotów

publicznych, z których każdy realizuje inne zadania zgodnie ze sferą swojej kompetencji,

- stymulowania konkurencyjności w skali regionalnej, krajowej i międzynarodowej, jak również wspomagania rozprzestrzeniania procesów rozwoju z ośrodków najszybciej rozwijających się na pozostałe obszary kraju,
- większej efektywności działań polityki regionalnej przez skoncentrowanie interwencji na wybranych obszarach tematycznych i przestrzennych (obszary funkcjonalne),
- wprowadzenia nowych instrumentów partnerstwa i koordynacji działań ukierunkowanych terytorialnie,
- racjonalizacji systemu zarządzania i finansowania polityk publicznych, przez określenie najbardziej efektywnego poziomu dostarczania usług publicznych.

Wiele z tych postulatów ma szansę powodzenia, o ile nastąpi rzeczywiste wykorzystanie nowych mechanizmów oferowanych przez politykę regionalną UE, w tym przede wszystkim partnerstwa wiejsko-miejskiego. Zintegrowane terytorialne podejście do prowadzenia polityki regionalnej jest szansą na odejście od sektorowego ukierunkowania polityki rozwoju obszarów wiejskich. W nowym podejściu wieś jest postrzegana jako integralny element tego samego układu terytorialnego i funkcjonalnego, co najbliższy ośrodek miejski. Z punktu widzenia wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i pozarolniczego zatrudnienia jest to więc koncepcja o dużym potencjale rozwojowym, wielokrotnie podnoszona przez badaczy IRWiR [Kłodziński 2006; Wilkin 2010].

## **PARTNERSTWO WIEJSKO-MIEJSKIE (RURBAN)**

Traktat Lizboński, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., uczynił spójność terytorialną, obok spójności gospodarczej i społecznej, jednym z trzech celów UE. W Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, pod Tytułem XVIII „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, nadano nowe brzmienie artykułowi 174, w którym czytamy między innymi: (...) *w szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych.*

Jednym ze sposobów realizacji celu spójności terytorialnej jest współpraca obszarów wiejskich i miejskich, czyli tzw. partnerstwo wiejsko-miejskie (*rural-urban partnership*). Potrzebę bardziej zintegrowanych działań w tym obszarze promuje unijny dokument z 1999 roku Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective*)<sup>5</sup>. Koncepcja partnerstwa wiejsko-miejskiego znalazła także swoje miejsce w Agendzie Terytorialnej UE 2020 [Agenda...

<sup>5</sup> Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf)

2011]<sup>6</sup>, a następnie w inicjatywie Parlamentu Europejskiego RURBAN<sup>7</sup>, której jednym z celów było podjęcie badań i wskazanie przykładów praktycznej i skutecznej realizacji partnerstwa wiejsko-miejskiego w rozwiązywaniu problemów i współpracy na rzecz rozwoju danego terytorium w krajach członkowskich UE. O wzajemnych powiązaniach i zależnościach gospodarczych obszarów wiejskich i małych miasteczek w Polsce oraz potrzebie ich ścisłej współpracy służącej rozwojowi tych terenów pisał szerzej Marek Kłodziński [Kłodziński 2006].

Nowe podejście do badań nad zintegrowanym rozwojem gospodarczym znajdujemy w pracach i badaniach OECD, które doprowadziły do konceptualizacji pojęcia regionu funkcjonalnego (*functional region*) i wskazanie czynników go identyfikujących. Podsumowanie badań nad nowym podejściem do partnerstwa wiejsko-miejskiego i jego roli dla wzrostu gospodarczego w regionie funkcjonalnym znalazło się w raporcie OECD z 2013 roku *Rural-Urban Partnership: An integrated Approach to Economic Development* (Partnerstwo wiejsko-miejskie: zintegrowane podejście do rozwoju gospodarczego). Autorzy raportu wskazują, że pierwszym krokiem wyznaczenia regionu funkcjonalnego jest określenie danej przestrzeni geograficznej, w której zachodzą określone zależności i interakcje między miastem i wsią. Drugorzędne znaczenie mają tu granice administracyjne. W opinii ekspertów OECD jednym z ważniejszych wyznaczników, choć nie jedynym, regionu funkcjonalnego jest rynek pracy i dzienne przepływy pracowników. Region funkcjonalny charakteryzują silne więzi społeczno-gospodarcze, kulturalne, a także środowiskowe [*Rural...* 2013, s. 70–74]. Wielorakość i wielość tych więzi powoduje, że przykładów partnerstw wiejsko-miejskich może być także bardzo wiele. Jednym z elementów identyfikujących partnerstwa jest wspólny cel, jaki stawiają sobie partnerzy podejmujący współpracę. Tabela 2 przedstawia przykłady rodzajów partnerstw wiejsko-miejskich zawiązanych w regionach UE wyodrębnionych w oparciu o wspólny cel, który skłonił partnerów do podjęcia współpracy i który zdefiniował zakres geograficzny partnerstwa wiejsko-miejskiego.

TABELA 2. Cel współpracy wyznaczający zasięg terytorialny partnerstwa wiejsko-miejskiego  
TABLE 2. Partnership objectives determining the territorial coverage of rural-urban partnerships

Zdefiniowany cel współpracy	Czynniki wyznaczające zasięg terytorialny partnerstwa
Rozwój gospodarczy – promocja regionu	Poczucie przynależności i tożsamość terytorialna – wspólny wizerunek; zależności ekonomiczne
Rozwój gospodarczy – łańcuch dostaw	Zależności ekonomiczne (np. rynek pracy, sieci współpracy)
Ochrona środowiska	Wewnątrzregionalne wykorzystanie zasobów naturalnych
Dostęp do usług medycznych	Czas niezbędny na dotarcie do ośrodka szpitalnego
Zarządzanie zasobami wodnymi	Zasięg granic zbiornika wodnego
Poprawa sieci transportowych	Wzorce zatrudnienia, wypoczynku i konsumpcji

Źródło: *Rural-Urban Partnership: An integrated Approach to Economic Development*, OECD, 2013, s. 76.

Source: own work based on *Rural-Urban Partnership: An integrated Approach to Economic Development*, OECD, 2013, p. 76.

<sup>6</sup> Agenda Terytorialna 2020, [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzen-na/KPZK/Aktualnosci/Documents/Agenda\\_Terytorialna\\_UE\\_2020\\_041013.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzen-na/KPZK/Aktualnosci/Documents/Agenda_Terytorialna_UE_2020_041013.pdf)

<sup>7</sup> Więcej na stronie: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/cohesion/urban\\_rural/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/urban_rural/index_en.cfm)

Zasięg geograficzny partnerstwa wiejsko-miejskiego kończy się tam, gdzie więzi łączące partnerów i skłaniające ich do współpracy w ramach regionu funkcjonalnego słabną i tracą znaczenie. Przykłady i próby współpracy w ramach partnerstw wiejsko-miejskich są znane w Polsce w ramach związków międzygminnych. Jednak kruchość tych związków pokazuje, że Polska pozostaje w tyle za wieloma starymi krajami UE. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy często jest trudność w zdefiniowaniu wspólnego celu i jego konsekwentnej realizacji, ale także brak instrumentów wspólnego finansowania takich wspólnych przedsięwzięć. Zmianę w tym zakresie mogą przynieść nowe instrumenty unijnej polityki regionalnej, oferujące unijne wielofunduszowe finansowanie.

## NOWE INSTRUMENTY POLITYKI REGIONALNEJ UE

Unia Europejska, wraz z przyjęciem nowych regulacji prawnych dotyczących możliwości realizacji zintegrowanego podejścia do rozwoju z wykorzystaniem funduszy unijnych na lata 2014–2020, stworzyła solidne ramy prawne dla partnerstw wiejsko-miejskich (RURBAN). Od 2014 roku zmodyfikowana Europejska Polityka Spójności kładzie nacisk na integrację funduszy (EFRR, EFS, Funduszu Spójności oraz EFRROW i EFMR) współfinansujących interwencje skupione na problemach terytorialnych. Podejście terytorialne, jak już to zostało wskazane, jest wielowymiarowe, dostosowane do cech właściwych dla danego obszaru, który łączy rzeczywiste więzi społeczno-gospodarcze, kulturowe czy środowiskowe. Może to oznaczać konieczność wyjścia poza formalne granice administracyjne i wymaga większej woli współpracy i koordynacji działań ze strony władz różnego szczebla w celu osiągnięcia wspólnych celów rozwojowych. W tym sensie jest to podejście dużo trudniejsze i wymaga od partnerów równorzędnego traktowania siebie nawzajem, pomimo faktu, że ich siła administracyjna i gospodarcza nie jest jednakowa. W tej „nierówności” partnerów tkwi pewne zagrożenie dla powodzenia partnerstwa wynikające z chęci zdominowania „słabszego” partnera i narzucenia mu własnych priorytetów rozwojowych.

Rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów obowiązujące w perspektywie finansowej 2014–2020 wprowadza nowe narzędzia, które można zastosować do implementacji strategii terytorialnych, wiążąc cele tematyczne określone w Umowie partnerstwa<sup>8</sup> i programach operacyjnych z wymiarem terytorialnym. Te nowe instrumenty to zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) i rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS).

W uzasadnieniu potrzeby uruchomienia ZIT czytamy: *...Ponieważ zintegrowane strategie terytorialne są niezbędne do osiągnięcia inteligentnej, zrównoważonej i sprzyjającej włączeniu Europy przewidywanej w strategii „Europa 2020”, rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, czyni ZIT podstawowym narzędziem implementacji takich strategii [ZIT 2014, s. 2].*

<sup>8</sup> Więcej o znaczeniu i roli Umowy partnerstwa w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 patrz też [Nurzyńska 2013, s. 98–115].

Zgodnie z założeniami, ZIT nie jest działaniem ani subpriorytetem żadnego programu operacyjnego, ale pozwala państwom członkowskim na implementację programów operacyjnych w sposób przekrojowy oraz na uzyskiwanie finansowania z różnych osi priorytetowych jednego lub kilku programów operacyjnych. Warunkiem uruchomienia ZIT jest opracowanie zintegrowanej, międzysektorowej strategii terytorialnej. Z tego powodu realizacja ZIT wymaga sprawności instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie poszczególnych programów. ZIT może dotyczyć dowolnego obszaru geograficznego o określonych cechach terytorialnych, od konkretnych dzielnic miast o różnych problemach, aż do obszarów miejskich, metropolitalnych, miejsko-wiejskich, subregionalnych lub międzyregionalnych; może także realizować zintegrowane działania w oddzielnych jednostkach geograficznych o podobnych cechach w danym regionie (np. sieć małych lub średnich miast).

ZIT mogą obejmować inwestycje ze środków EFRR, EFS i Funduszu Spójności. Uzupełnieniem tego finansowania może być Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR). Nie ma obowiązku łączenia wszystkich środków w ramach każdej zintegrowanej inwestycji terytorialnej. Zachęca się jednak do tego, aby zintegrowane inwestycje terytorialne korzystały ze środków z różnych funduszy. W warunkach polskich ZIT realizowane będą przede wszystkim na terenie miast wojewódzkich i ich obszarów funkcjonalnych (MOF), choć zarząd województwa może zdecydować o realizacji ZIT w mniejszych ośrodkach – tzw. miastach regionalnych i subregionalnych oraz na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie. Wyznaczono już MOF dla miast wojewódzkich w regionach według kryteriów zaproponowanych przez ministerstwo właściwe do spraw rozwoju regionalnego, ale *de facto* brak jest szans na szersze włączenie w ten proces wiejskich terenów peryferyjnych.

Z kolei instrument RLKS, czyli rozwój lokalny kierowany przez społeczność, nie jest koncepcją zupełnie nową w UE. Była ona już realizowana na obszarach wiejskich początkowo jako Inicjatywa Wspólnotowa LEADER, a od 2007 roku jako element integralny Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW). W podejściu LEADER zasadniczą rolę odgrywają Lokalne Grupy Działania (LAG) powstające w oparciu o lokalne partnerstwa skupiające przedstawicieli sektora prywatnego, społecznego i publicznego. LAG, przy aktywnym udziale mieszkańców, tworzą lokalne strategie rozwoju, które wdrażają korzystając z funduszy EFRROW oddanych im do dyspozycji. Obecnie w UE istnieje blisko 2300 lokalnych partnerstw na obszarach wiejskich. W perspektywie finansowej 2007–2013 analogiczne podejście LEADER było stosowane na obszarach zależnych od rybactwa ze środków Europejskiego Funduszu Rybackiego. Nowością RLKS jest natomiast możliwość zaproszenia do współpracy partnerów miejskich i łączenie funduszy polityki regionalnej z EFRROW i EFMR. W tym zakresie RLKS może stać się rzeczywistą realizacją koncepcji partnerstwa wiejsko-miejskiego.

Na uwagę zasługuje sama nazwa tego nowego podejścia (*Community-Led Local Development*), która szczególnie oddaje wiodącą rolę lokalnej społeczności (*community-led*) w kreowaniu i stymulowaniu rozwoju. RLKS zachowuje wszystkie zasady podejścia LEADER, które znamy z realizacji wspólnej polityki rolnej (WPR) i wspólnej polityki rybackiej, w tym przede wszystkim:

- oddolność wyrażającą się w szerokim udziale społeczności lokalnej w tworzeniu i realizacji lokalnej strategii rozwoju (LSR),
- terytorialność – LSR jest przygotowana dla danego, spójnego obszaru,
- zintegrowanie – łączenie różnych dziedzin gospodarki (wielosektorowość) i współpraca różnych grup interesu,
- partnerstwo – LAG jako lokalne partnerstwo, w którym uczestniczą różne podmioty z sektora publicznego, społecznego i gospodarczego, ale żadna grupa interesu nie może dysponować więcej niż 49% głosów przy podejmowaniu decyzji,
- innowacyjność (w skali lokalnej),
- decentralizacja zarządzania i finansowania,
- sieciowanie i współpraca (wymiana doświadczeń i rozpowszechnianie dobrych praktyk).

W nowym okresie zasadą jest, że żadna z grup interesu uczestnicząca w LAG (sektor publiczny, społeczny i gospodarczy) nie może dysponować więcej niż 49% głosów przy podejmowaniu decyzji, co ma zapobiec zdominowaniu partnerstwa przez lokalne jednostki administracji publicznej i pozwoli zachować wymiar podejścia „oddolnego” LEADER-a.

Połączone inwestycje z EFRR i EFRROW są szczególnie ważnym wsparciem partnerstwa obszarów wiejskich i miejskich. Zgodnie z intencją Komisji Europejskiej RLKS może być elementem stanowiącym jedną z części składowych implementacji ZIT.

Różnorodność instrumentów stymulujących rozwój społeczno-gospodarczy finansowanych z budżetu UE i potencjalne korzyści, jakie oferują te instrumenty, stwarzają wyzwanie dla ich implementacji, ale także oceny ich efektywności i skuteczności zarówno dla teoretyków i praktyków.

## PODSUMOWANIE

Nie zakończyły się jeszcze prace nad dokumentami programowymi dla nowej perspektywy finansowej w Polsce. Znane są projekty programów operacyjnych, założenia i wytyczne dla wdrażania ZIT-ów i koncepcji RLKS, ale to, na ile nowe instrumenty zostaną rzeczywiście wykorzystane w realizacji podejścia terytorialnego do rozwoju gospodarczego zależy będzie od aktywności lokalnych samorządów i mieszkańców. Rzeczywista decentralizacja zarządzania funduszami unijnymi i jakość realizacji krajowych polityk publicznych z wykorzystaniem mechanizmów koordynacji i partnerstwa, zaważy na tym, na ile Polska wykorzysta być może ostatnią szansę na zasilenie krajowego budżetu w kolejnych latach do 2020 roku tak znaczącymi funduszami z UE, aby wyjść z „dryfu rozwojowego”, kreując satysfakcjonujący społecznie model rozwoju i wzmacniając fundamenty trwałego wzrostu gospodarczego.

Nowe instrumenty polityki regionalnej UE niosą ze sobą liczne potencjalne korzyści, promując zintegrowane wykorzystanie funduszy UE, a co za tym idzie – odchodzenie od sektorowego podejścia do polityk publicznych adresowanych m.in. do obszarów wiejskich. Dają także szansę na osiągnięcie synergii i lepszych efektów przy takich samych nakładach z funduszy publicznych. Czy uda się zmaterializować te potencjalne korzyści zależy od twórców krajowej polityki gospodarczej w Polsce

i faktycznego odejścia od sektorowego postrzegania obszarów wiejskich. Warunkiem powodzenia jest także tworzenie własnych krajowych strategii i programów pomocy uwzględniających wyzwania globalne, tj. kreowanie innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki w długim okresie. Potrzebne są nowe instytucje ekonomiczne i właściwy zestaw bodźców dla zachęcenia krajowych dużych przedsiębiorstw do korzystania z zewnętrznego dorobku badawczego, a z czasem budowy własnego potencjału innowacyjnego, we współpracy z mniejszymi podmiotami gospodarczymi (sieci współpracy). To także wyzwanie dla świata nauki związane z większym niż dotychczas otwarciem się na praktyków gospodarczych.

Ogromną szansą dla Polski w warunkach deficytu kapitału społecznego jest powierzenie podmiotom ze szczebla subregionalnego i lokalnego zarządzania ZIT i projektami realizowanymi w podejściu RLKS. To nie tylko wzmacnia ich pozycję, ponieważ angażuje je w proces przygotowania i identyfikuje z kształtem programu/strategii w procesie wdrażania, lecz przede wszystkim czyni te podmioty odpowiedzialnymi za planowanie, zarządzanie, monitoring i końcowy efekt. I to właśnie możliwość odblokowania niewykorzystanego potencjału na poziomie lokalnym, miejskim i regionalnym wydaje się największym atutem nowych instrumentów polityki regionalnej.

Nowe podejście do obszarów wiejskich, wskazanie instrumentarium polityki regionalnej jako właściwego do kreowania nowych funkcji skłania do poszukiwania dróg rozszerzenia koncepcji teoretycznych dotyczących rozwoju dotychczas ukierunkowanych na region, tak aby w większym stopniu uwzględniały lokalną specyfikę problemów obszarów wiejskich, a sam proces kreowania polityki regionalnej musi w większym stopniu uwzględniać głos „wiejskich (słabszych) interesariuszy”.

Różnorodność instrumentarium każe także zadać pytanie, na ile przydatne okażą się dotychczasowe mechanizmy ewaluacji skuteczności i efektywności poszczególnych instrumentów? Na ile ewaluatorzy będą w stanie „wypreparować” wpływ indywidualnych mechanizmów interwencji publicznej? Zintegrowane podejście do rozwoju czyni proces ewaluacji jeszcze trudniejszym, co winno skłaniać praktyków zajmujących się kreowaniem polityk publicznych na szczeblu centralnym do ścisłej współpracy ze środowiskiem naukowym w tym zakresie. Realizacja polityki regionalnej w Polsce oferuje swoiste laboratorium do testowania koncepcji teoretycznych wielu nurtów nauk społecznych, oferując niepowtarzalną szansę empirycznej weryfikacji tych koncepcji i eliminacji nieskutecznych, a obarczonych ryzykiem dużej straty społecznej (*deadweight*), mechanizmów wsparcia.

## BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu D., Johnson S., Robinson J., 2004: *Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth*, Working Paper 10481, National Bureau of Economic Research, Cambridge; <http://www.nber.org/papers/w10481.pdf>
- Agenda Terytorialna Unii Europejskiej 2020, [https://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/Agenda\\_Terytorialna\\_UE\\_2020\\_041013.pdf](https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/Agenda_Terytorialna_UE_2020_041013.pdf)
- Ahrens J., Mengerlinghaus Ph., 2006: Governance and Economic Transition: Market-Enhancing Governance, Chinese-Style, *The European Journal of Comparative Economics* Vol. 3, No.1, p. 75–102 (<http://eaces.liuc.it/18242979200601/182429792006030105.pdf>).

- Bański J., 2013: O przyszłości polskiej wsi. [w:] Polska wieś w perspektywie długookresowej – ujęcie regionalne, J. Bański (red.). *Studia Obszarów Wiejskich*, tom XXXI, IGiPZ PAN, Warszawa, s. 9–24
- Barca F., 2009: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A placed-based approach for meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Budzych-Szukała U., *Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (Community Led Local Development) – co może znaczyć dla polskiej wsi? FAOW i Europejska Sieć Obszarów Zależnych od Rybactwa*. FARNET, (<http://www.faow.org.pl/images/dokumenty/CLLD/tekst%20o%20CLLD%20dla%20KSS%20U%20Budzych.pdf>).
- Bukowski M., Halesiak A., Petru R., 2014: Polska ma swoje pięć minut, *Rzeczpospolita* nr 206 (9933), s. B10.
- Complementarity or Conflict? The In(Coherence) of Cohesion Policy*, 2010. ([http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/EoRPA/Documents/EoRPA\\_Paper10\\_6.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/EoRPA/Documents/EoRPA_Paper10_6.pdf)).
- Domański B., 2004: Krytyka pojęcia rozwoju a studia regionalne. *Studia Regionalne i Lokalne* nr 2 (16)/2004, Warszawa.
- Farole T., Rodriguez-Pose A., Storper M., 2009: *Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. Report Working Paper*, London School of Economics, London ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/6\\_pose\\_final-formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/6_pose_final-formatted.pdf)).
- Ferry M., 2008: *Kierunki rozwoju polityki regionalnej w Polsce*, Raport 08/2, European Policies Research Centre, ([http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/EoRPA/Documents/EoRPA\\_08\\_2.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/EoRPA/Documents/EoRPA_08_2.pdf)).
- Gorzelał G., 2007: Rozwój–region–polityka. [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelał i A. Tucholska (red.). MRR, Warszawa, s. 179–214.
- Grosse G.T., 2002: Przegląd koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego. *Studia Regionalne i Lokalne* nr 1 (8)/2002, s. 25–48, Warszawa; ([http://studreg.uw.edu.pl/pdf/2002\\_1\\_grosse.pdf](http://studreg.uw.edu.pl/pdf/2002_1_grosse.pdf)).
- Grzeszczak J., 1999: Bieguny wzrostu a formy przestrzeni spolaryzowanej. *Prace Geograficzne* nr 173, Wydawnictwo Continuo, Wrocław.
- GUS, 2014: <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.
- Hospers G., Bennenworth P., 2005: *What type of regional policy for Europe? Theoretical reflections and policy lessons from Sardinia*, Intereconomics, (pobrano 12.09.2014 [http://www.academia.edu/1759767/What\\_Type\\_of\\_Regional\\_Policy\\_for\\_Europe](http://www.academia.edu/1759767/What_Type_of_Regional_Policy_for_Europe))
- Hausner J., Marody M., 2000: *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej, EU-monitoring IV*. MSAP AE Kraków i Fundacja Friedrich-Ebert Stiftung, Kraków.
- Hausner J. i in., 2012: *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?*, Fundacja GAP, Kraków, ([http://www.fundacjagap.nazwa.pl/StronaWWW/FGAP/dokumenty/raporty/kurs\\_na\\_innowacje.pdf](http://www.fundacjagap.nazwa.pl/StronaWWW/FGAP/dokumenty/raporty/kurs_na_innowacje.pdf)).
- Izdebski H., 2012: *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*. LexisNexis, wydanie 2, Warszawa.
- Kłodziński M., 2006: *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do 2030 roku*, (KPZK 2030) 2011, ([http://strateg.stat.gov.pl/strategie\\_pliki/Koncepcja\\_Przestrzennego\\_Zagospodarowania\\_Kraju\\_2030.pdf](http://strateg.stat.gov.pl/strategie_pliki/Koncepcja_Przestrzennego_Zagospodarowania_Kraju_2030.pdf)).
- Kozak M., 2012: Współczesne problemy rozwojowe – reakcja instytucjonalna – niespełnione nadzieje? [w:] *Instytucje: funkcje i dysfunkcje*, M. Jarosz (red.). Oficyna Naukowa, Warszawa, s. 178–209.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*. Synteza 2010, ([http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/KSRR\\_2010\\_2020/Informacje\\_podstawowe/Documents/Streszczenie\\_KSRR\\_KHP.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/KSRR_2010_2020/Informacje_podstawowe/Documents/Streszczenie_KSRR_KHP.pdf)).
- Miszczak A., 2010: Peryferyjność regionów. [w:] *Europejskie wyzwania dla Polski i jej regionów*, A. Tucholska (red.). MRR, Warszawa, s. 236–250.



- North C.D., 1994: Economic Performance Through Time. *The American Economic Review* Vol. 84, No. 3, p. 359–368.
- North C.D., 2005: *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton of University Press, Princeton.
- Nurzyńska I., 2011: *Fundusze Unii Europejskiej a system finansowania inwestycji ze środków publicznych w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Nurzyńska I., 2013: Europejska polityka spójności po 2014 roku a rozwój obszarów wiejskich w Polsce. Założenia, możliwe rozwiązania, potencjalne skutki. *Więś i Rolnictwo* nr 4 (161) 2013, IRWiR PAN, Warszawa, s. 98–115.
- Olson M., Jr, 1996: Distinguished Lecture on Economics in Government: Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations are Rich, and Other Poor. *The Journal of Economic Perspective* Vol. 10, No. 2. (Spring 1996), p. 3–24, (<http://www.jstor.org>).
- Rosner A. (red.), 2002: *Wiejskie obszary kumulacji barier rozwojowych*. IRWiR PAN, Warszawa.
- 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.
- Rural-Urban Partnership: An integrated Approach to Economic Development*, 2013, OECD ([http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rural-urban-partnerships\\_9789264204812-en](http://www.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/rural-urban-partnerships_9789264204812-en)).
- Sagan I., 2007: Teorie rozwoju gospodarczego i ich praktyczne zastosowanie. [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelak i A. Tucholska (red.). MRR, Warszawa, s. 91–108.
- Staniszki J., 2000: *Postkomunistyczne państwo: w poszukiwaniu tożsamości*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, (<http://www.isp.org.pl/files/11792277420893385001206631125.pdf>).
- Stanny M., 2013: *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Stiglitz J., 2004: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Szlachta J., Zaleski J., 2010: Kierunki polityki regionalnej w Polsce do 2020 roku, *Gospodarka Narodowa* nr 10/2010, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, s. 37–56.
- Szul R., 2007: Teorie i koncepcje w polityce regionalnej. [w:] *Rozwój, region, przestrzeń*, G. Gorzelak i A. Tucholska (red.). MRR, Warszawa, s. 109–124.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PL>
- Wilkin J., 2013: Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych – zagadnienia metodologiczne. [w:] *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* J. Wilkin (red.). Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Wilkin J. (red.), 2010: *Wielofunkcyjność rolnictwa. Kierunki badań, podstawy metodologiczne i implikacje praktyczne*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Zasady realizacji RLKS*, 2014: MRR, Warszawa ([http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze\\_Europejskie\\_2014\\_2020/Documents/ZASADY\\_REALIZACJI\\_RLKS\\_02\\_04\\_2014.pdf](http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/ZASADY_REALIZACJI_RLKS_02_04_2014.pdf)).
- Zintegrowane inwestycje terytorialne*, 2014: EC Commision, ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_pl.pdf)).

## **NEW CONCEPTS AND MEASURES OF THE REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND THE DEVELOPMENT OF RURAL AREAS IN POLAND**

**Abstract:** There has been insufficient progress in addressing the development problems of rural areas and this urges the need for adopting measures and a new integrated approach of carrying out development policy in Poland. This article tackles the new measures of regional policy, of the European Union, which create an opportunity for better cooperation between urban and rural areas within a concept of a functional region and rural-urban partnership. The analysis is carried out in the context of a territorial integrated approach to regional policy as well as a process of shaping and managing a regional policy in Poland after the EU accession. The study also explores the role of institutions and good governance concepts in this process.

**Key words:** European Cohesion Policy, Integrated Territorial Investments, Community led local development, rural-urban partnership, functional region