

MACIEJ PIETRZYKOWSKI

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

MOŻLIWOŚCI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH W OBSZARACH FUNKCJONALNYCH

Abstract: Opportunities for Development of Rural Areas within Functional Areas. Rural areas have great potential, which properly supported can significantly accelerate the socio-economic development of the country. However, the resources and values of individual areas are spatially diversified, which means the diversity of development challenges and the necessity to diversify the instruments of local development policy as well as the territorialisation of development policy. The need to deal with development issues in connection with the development of urban functional areas and, more broadly, node regions, remains unchanged for all types of rural areas, which means the necessity of joint planning of spatial development, implementation of common development strategies of the entire functional area and pursuit of common socio-economic goals. The endogenous theory of local development remains valid, but it must be based on resources that go beyond the administrative boundaries of a single municipality. The need for network local development planning applies in particular to peripheral rural areas, since rural municipalities often do not have sufficient economic potential to stay competitive even on a local scale. Only in partnership with other municipalities, within the framework of nodal regions, they can implement more effective competitive strategies. Another aspect of the network cooperation is the need to involve non-public entities into local economy. Establishing partnerships for the implementation of development goals may increase the chances of achieving a favourable competitive position and implementation of effective development strategies.

Keywords: Local development, municipality, region, rural areas.

Wstęp

Polityka spójności, to jedna z głównych polityk rozwoju Unii Europejskiej, obejmująca ok. 1/3 unijnego budżetu. Jej zadaniem jest redukcja istniejących dysproporcji ekonomicznych, społecznych i terytorialnych. Jak wskazuje *Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej* [2017: xi-xii], kryzys i recesje spowodowały zatrzymanie długookresowego tempa zwiększania się

spójności Unii Europejskiej, wyrażające się rozwarstwieniem wskaźników, takich jak GDP, GDP *per capita*, stopa zatrudnienia czy stopa bezrobocia. Postępujące ożywienie pozwoliło odwrócić niekorzystną tendencję, ale konwergencja zachodzi nierównomiernie na terenie UE. Jak wskazują wyniki badań [np. Smętkowski, Wójcik 2008; Petrakos, Arteleris 2009; Łązniewska *et al.* 2011; Józwick 2014] konwergencja na poziomie krajowym jest z reguły szybsza niż na poziomie regionalnym, a czasem możemy mieć nawet do czynienia z regionalną dywergencją. Zwolennicy tzw. nowej geografii ekonomicznej twierdzą zresztą, że większość współcześnie zachodzących w Europie zjawisk sprzyja raczej dywergencji rozwoju. Jednym z głównych tego powodów są procesy aglomeracji [por. Gawroński 2010]. Klasycznie rozumiane procesy urbanizacji wyhamowały, a główną siłą rozwoju są obecnie metropolie [Komornicki *et al.* 2013: 6], będące najważniejszymi ośrodkami usług, innowacji, wiedzy i nauki. Duże miasta i metropolie mają tendencję do przyciągania i koncentracji inwestycji oraz podążających za nimi czynników produkcji. W konsekwencji tworzą się lokalne bieguny wzrostu w obrębie tych koncentracji i następuje wymywanie procesów rozwoju z obszarów peryferyjnych czy nawet drenaż zasobów [por. Gaczek 2010; Markowska-Przybyła 2010; Domański 2012; Jabłoński 2012; Markowska, Strahl 2012; Kusideł 2013]. Podkreśla się także, że regiony przez silniejsze powiązania z sąsiadami (bliższymi i dalszymi) znacznie bardziej podatne są na różnego rodzaju szoki (np. koniunkturalne). Także mobilność czynników produkcji jest większa w ujęciu międzyregionalnym, niż krajowym [Beck, Grodzicki 2014: 16], co wzmacnia procesy dywergencji, dodatkowo potęgowane jeszcze przez konsekwencje obniżania kosztów transakcyjnych i zmiany technologiczne funkcjonowania Jednolitego Rynku.

W najtrudniejszej sytuacji są małe miasta i obszary wiejskie, szczególnie te o peryferyjnym charakterze, pozostające poza głównymi korytarzami transportowymi kraju. Mimo to, że Polskę charakteryzuje relatywnie wysoki (jak na standardy europejskie) stopień policentryczności [ESPON 2007: 92-97], to jednak bardziej skoncentrowany przestrzennie jest sam układ powiązań niż potencjał demograficzny i przestrzenny [Komornicki *et al.* 2013: 11]. Gdy na to nałożymy problemy demograficzne – jeden z najniższych współczynników dzietności i pogarszającą się strukturę demograficzną ludności [Sytuacja Demograficzna Polski 2016: 23]¹, to konsekwencją są silne procesy depopulacyjne obszarów peryferyjnych i dalsze pogorszenie struktury osadniczej kraju, hipertrofia funkcji na wyższych szczeblach hierarchii osadniczej, „wypłukiwanie” funkcji, brak efektów synergii nawet przy sprzyjających ciężeniach grawitacyjnych, czy niezrównoważenie systemu osadniczo-regionalnego [Śleszyński 2016: 3]. Konieczne jest zatem wzmocnienie układu osadniczego przez właściwie, te-

¹ W 2015 r. Polska ze współczynnikiem dzietności – 1,29 zajmowała trzecie miejsce w UE wśród krajów o najniższym współczynniku, po Hiszpanii i Portugalii. Udział osób w wieku poprodukcyjnym wzrósł z 15,3% w 2004 r. do 20,2% w 2016, w 2004 r. na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 24,1 osoby w wieku poprodukcyjnym, w 2016 r. już 32,7 osoby.

rytorialnie ukierunkowaną politykę rozwoju². Gminy wiejskie, szczególnie te o peryferyjnym charakterze, mają relatywnie niski potencjał rozwojowy i nie będą w stanie samodzielnie konkurować o szeroko rozumiany kapitał, który pozwoli wygenerować, a następnie podtrzymać impulsy rozwojowe. Szansą na zbudowanie dobrej pozycji konkurencyjnej jest zawieranie partnerstw z innymi samorządami oraz partnerami biznesowymi i społecznymi, działającymi w ramach szerszych obszarów funkcjonalnych³ i zarządzanie nimi w sposób świadomy i odpowiedzialny. Budowanie i wzmacnianie sieci powiązań pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi powinno pozwolić uruchomić istniejący potencjał rozwojowy tych obszarów, a w szczególności doprowadzić do poprawy jakości życia i zatrzymania niekorzystnych procesów depopulacyjnych. Konieczne jest zatem budowanie i wdrażanie partnerskiej współpracy podmiotów pochodzących z różnych sektorów, dla których możliwe jest wyznaczenie wspólnych celów rozwoju obszaru, przekraczającego administracyjne granice samorządów i powiązanego funkcjonalnie⁴.

1. Terytorializacja polityki rozwoju

Od 1999 r., gdy ukazał się dokument *Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (ESDP – European Spatial Development Perspective)*, można mówić o wprowadzaniu do polityki spójności Unii Europejskiej trzeciego, terytorialnego wymiaru (oprócz gospodarczego i społecznego). Dokument ten miał istotne, choć tylko indykatywne znaczenie, gdyż zapoczątkował całkowicie nowe podejście do rozwoju i spójności Unii Europejskiej, dając silne argumenty zwolennikom endogenicznych teorii rozwoju. Zalecenia ESDP, miały trojaki wymiar [ESDP 1999: 19-20, por. Słodowa-Hełpa, Kurach 2015: 117-132]:

- 1) Rozwój policentrycznego i zrównoważonego systemu osadniczego, jak również wzmocnienie relacji pomiędzy miastem i wsią wraz ze zwróceniem uwagi na ich funkcjonalne relacje.
- 2) Promocja zintegrowanego transportu i infrastruktury komunikacyjnej wraz z dążeniem do zapewnienia równomiernego dostępu do usług publicznych, dyfuzji wiedzy.
- 3) Mądre i przemyślane zarządzanie zasobami naturalnymi i dziedzictwem kulturowym, wraz z utrwalaniem regionalnej tożsamości oraz różnorodności.

² Obecny układ administracyjno-terytorialny nie jest optymalny, a zmiany dostosowujące go do wpływów grawitacyjnych trudne do zrealizowania z różnych powodów [patrz Śleszyński 2015: 343-359].

³ Zgodnie z przyjętą w 2011 r. *Koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju* (Dz.U. 2012, z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252), *obszar funkcjonalny* to zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju [KPZK 2030: 178-179].

⁴ W rozumieniu regionu węzłowego (realnego) opartego na powiązaniach.

Kolejnym dokumentem, który podkreślił potrzebę uprzestrzennienia rozwoju, była Agenda Terytorialna UE, przyjęta w 2007 r. podczas nieformalnego spotkania ministrów ds. rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku. Agenda, wzmacniając podejście ESDP, wyznaczyła 6 priorytetów [*Territorial Agenda 2007*: 3-5]:

- Wzmocnienie rozwoju policentrycznego oraz innowacji przez tworzenie sieci współpracy regionów miejskich i miast.
- Tworzenie nowych form partnerstwa i zarządzania terytorialnego pomiędzy wiejskimi i miejskimi obszarami.
- Promowanie regionalnych klastrów konkurencyjności i innowacji.
- Wzmacnianie i rozbudowa sieci transeuropejskich.
- Promowanie transeuropejskiego zarządzania ryzykiem, wraz z uwzględnieniem efektów zmian klimatycznych.
- Wzmocnienie struktur ekologicznych oraz zasobów kulturowych, stanowiących wartość dodaną dla rozwoju.

Kolejna Agenda [*Territorial Agenda 2011*] potwierdziła wcześniejsze ustalenia, przyjmując spójność terytorialną jako wspólny cel. Zwróciła jednocześnie większą uwagę na kompleksowy rozwój oraz funkcjonalne powiązania, wcześniej ograniczone do miejskiej i miejsko-wiejskiej współpracy [Zaucha *et al.* 2015: 280]. Nieco wcześniej, bo w kwietniu 2009 r. opublikowany został Raport Barca zamówiony przez Komisarz ds. Polityki Regionalnej Danutę Hübner. W raporcie podkreśla się, że istnieje potrzeba większej spójności z koncepcją polityki ukierunkowanej terytorialnie oraz skoncentrowanie się na kilku kwestiach kluczowych dla UE i jej obywateli. Podejście takie wykracza poza tradycyjny problem federalizmu fiskalnego a odpowiedzialność za rozwój oraz wdrażanie polityki rozproszone zostaje pomiędzy różnymi podmiotami i władzami różnych szczebli [Barca 2009: 6-8]. Podejście terytorialne z trudem jednak przenikało do krajowych polityk rozwojowych (poza tymi związanymi bezpośrednio z przestrzenią), o czym świadczą wyniki badań pod auspicjami NTCCP (Sieci Krajowych Punktów Kontaktowych ds. Spójności Terytorialnej), prowadzone w latach 2012-2013 [Zaucha *et al.* 2015: 282]. Warto także wspomnieć o projekcie ESPON – Europejskie Terytorium 2050, w którym podkreśla się znaczenie otwartości i policentryczności dla osiągnięcia konkurencyjności, spójności społecznej oraz trwałości osiągniętych celów [ESPON 2014: 14]. Terytorializacja polityki rozwoju ma istotne znaczenie dla obszarów wiejskich, w których przestrzeń determinuje w sposób szczególny możliwości rozwoju.

2. Działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich

Obszary wiejskie w Polsce⁵ mają ogromny, często niewykorzystany, potencjał, który odpowiednio wspierany może zdynamizować rozwój całego kraju. Go-

⁵ Obszary wiejskie zajmują ponad 93% powierzchni kraju i w zależności od metodyki liczenia (GUS, OECD, EUROSTAT) zamieszkane są przez 40-46% mieszkańców.

spodarki wiejskie dostarczają dobra i usługi, często niemożliwe do wygenerowania w warunkach miejskich, w tym ważne dobra publiczne i *quasi*-publiczne, takie jak atrakcyjny krajobraz czy dziedzictwo kulturowe. Główne walory obszarów wiejskich, to przede wszystkim silne więzi społeczne w ramach społeczności lokalnych, atrakcyjność przyrodniczo-krajobrazowa, niskie koszty lokalizacji i prowadzenia działalności gospodarczej, czy też wyższe poczucie bezpieczeństwa. Z kolei główne bariery rozwojowe stanowią słabsze wyposażenie w elementy infrastruktury, odległość od rynków zbytu i niższa siła nabywcza, często jeszcze przestarzała i nieprzystająca do realiów nowoczesnej gospodarki struktura gospodarstwa, narastające problemy przestrzenne i demograficzne, niskie nasycenie kapitałem, niższe kwalifikacje pracowników.

W 2014 r. OECD wydało Raport, w którym przedstawiło jasną diagnozę stanu i uwarunkowań rozwoju obszarów wiejskich, jak również wyznaczyło 7 obszarów, które decydenci powinni rozważyć przy konstruowaniu polityki obszarów wiejskich [OECD 2014: 12-13]:

- Ważne jest przeformułowanie narracji na obszarach wiejskich od dyskusji o przyjętych niedociągnięciach do dyskusji o zaletach i zbadanie jak najlepiej maksymalizować istniejące możliwości na obszarach wiejskich. Wskazałoby to nie tylko oczywiste możliwości, które mogą wzmocnić lokalny rozwój gospodarczy (np. energia odnawialna, turystyka, leśnictwo i lokalna żywność), ale także mniej oczywiste rozwiązania, takie jak kultywacja małych rynków umożliwiająca większą współpracę pomiędzy firmami, z wykorzystaniem nietradycyjnych usługodawców do świadczenia usług.
- Konieczność podejścia opartego na lokalizacji jest zapewne większa w obszarach wiejskich. Im mniej zaludniony region, tym bardziej kluczowe determinanty do wzrostu są określane dla tego regionu. Dzieje się tak po części dlatego, że gospodarki wiejskie są częściej definiowane przez swoją naturalną geografie niż miasta.
- Potencjał strategii opartych na inwestowaniu i promowaniu zaplecza naturalnego, kulturalnego i rekreacyjnego na obszarach wiejskich wymaga kompleksowego podejścia, które może obejmować infrastrukturę, rozwój sektora prywatnego i ochronę środowiska.
- Skupienie się na zwiększaniu produktywności na obszarach wiejskich może pomóc udoskonalić umiejętności pracowników, wzmocnić inwestycje kapitałowe w firmach i sprzyjać przedsiębiorczości.
- Strategie ukierunkowane na identyfikację i zmobilizowanie lokalnych aktywów – zamiast opierać się na zewnętrznych subsydiach i innym wsparciu – mogą pomóc w doskonaleniu wiejskiej wydajności.
- Jednolite zasady gospodarcze – które są skonstruowane w większości przypadków w środowiskach miejskich oraz dotyczą przeważnie miejskich populacji – często nie biorą po uwagę konkretnych potrzeb terenów wiejskich. Sugeruje to

potrzebę innowacji w zarządzania polityką wiejską. Nowe narzędzia zarządzania mogą pomóc uzyskać zdrowy bilans wkładów odgórnych i oddolnych w procesie ustalania zasad.

- Zrozumienie sposobu rozpoznawania innowacji na obszarach wiejskich ma istotne znaczenie. Innowacja jest tak samo kluczowa dla gospodarki wiejskiej, jak dla gospodarek miejskich. Kluczowa jest zarówno dla podnoszenia produktywności oraz podejmowania wyzwań lepszego świadczenia usług publicznych. Wiele gospodarek wiejskich już jest wysoko innowacyjnymi. Jest to często lekceważone, ponieważ innowacja terenów wiejskich wygląda inaczej.

Wnioski i zalecenia raportu OECD, stały się jedną z inspiracji do przeprowadzenia w 2015 r., w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, czterech seminariów w ramach Forum Debaty Publicznej, pt. *Jak wykorzystać potencjał obszarów wiejskich*⁶? Efektem tych spotkań była diagnoza i opis uwarunkowań obszarów wiejskich w Polsce, uzupełnionych o wiele zaleceń kierunkowych i szczegółowych. Sformułowano także 8 podstawowych i strategicznych grup zagadnień, które powinny zostać w pierwszej kolejności przełożone na konkretne działania i instrumenty realizowane w ramach polityki rozwojowej obszarów wiejskich [*Kancelaria Prezydenta RP* 2015: 5-6]:

- Inwestowanie w sieci szybkiego internetu oraz towarzysząca im edukacja w zakresie wykorzystania tych sieci, co ułatwi lokowanie nowych firm na obszarach wiejskich i ograniczy zjawisko emigracji oraz wykluczenia społecznego mieszkańców.
- Przeorganizowanie systemu edukacji przez dostosowanie profilu kształcenia do oczekiwań rynku pracy (kompetencje zawodowe i techniczne) oraz ukierunkowanie wsparcia w zakresie podnoszenia kwalifikacji mieszkańców.
- Zwiększanie liczby miejsc pracy przez ułatwianie lokalizacji przedsiębiorstw w tworzonych na obszarach wiejskich mikrostrefach działalności gospodarczej i szersze stosowanie elastycznych form zatrudnienia.
- Przeorganizowanie transportu publicznego, dostosowanego do specyfiki obszarów funkcjonalnych, umożliwiającego w wygodny i bezpieczny sposób przemieszczanie się osób do pracy oraz korzystanie z usług publicznych.
- Rozwój finansowania lokalnej działalności gospodarczej przez wzmacnianie lokalnych instytucji finansowych, takich jak banki spółdzielcze, fundusze poręcze-niowe, pożyczkowe, gwarancyjne czy fundusze podwyższonego ryzyka.
- Wzmacnianie rynków lokalnych opartych na wykorzystaniu lokalnych zasobów i przewag konkurencyjnych, jak również przedsiębiorczości mieszkańców, posiadających własny finansowy ekosystem.

⁶ Seminaria odbyły się 8 stycznia, 9 lutego, 11 marca oraz 31 marca 2015 r. Autor jako ówczesny ekspert Biura Projektów Programowych, był koordynatorem tych spotkań i współautorem Raportu, który powstał jako podsumowanie całego cyklu.

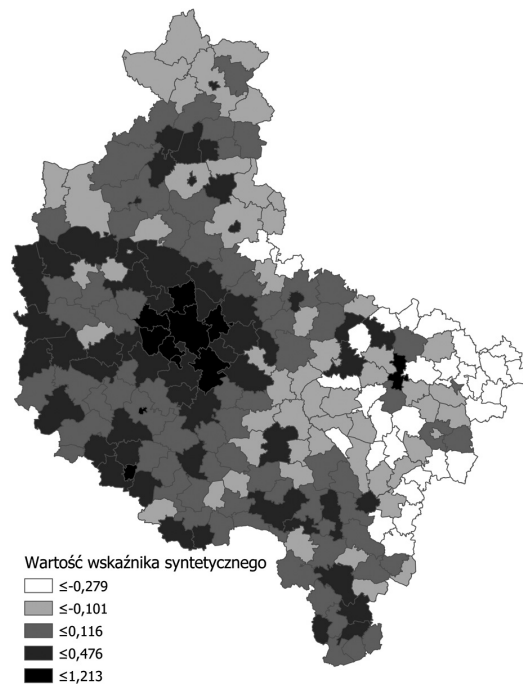
- Zapewnienie porównywalnego do miejskiego standardu usług publicznych (np. opieka zdrowotna, przedszkolna i szkolna) co w kontekście niskiej koncentracji przestrzennej mieszkańców oznacza konieczność tworzenia niestandardowych rozwiązań w tym zakresie.
- Rewitalizacja obszarów wiejskich, ochrona wiejskiego krajobrazu i wzmocnienie więzi społeczności lokalnych, jak również wykorzystanie tych walorów do zwiększenia aktywności gospodarczej mieszkańców.

Wyartykułowane zagadnienia wciąż są aktualne i praktycznie w całości oczekują realizacji. Wpisują się w zalecenia terytorialności w kształtowaniu polityki rozwoju, ale również określają miejsce wiejskich samorządów w partnerskich relacjach z układami miejskimi i w szerszych sieciowych modelach rozwoju lokalnego, funkcjonujących w obszarach funkcjonalnych.

3. Zróżnicowanie obszarów wiejskich

Rozkład przestrzenny czynników i barier rozwoju dla obszarów wiejskich jest nierównomierny, co przekłada się na znaczne zróżnicowanie potencjału rozwojowego i tym samym wyzwań rozwojowych. Skala zróżnicowania jest znaczna, co pokazują różnorodne analizy i typologie obszarów wiejskich, liczone z użyciem różnorodnych metodyk postępowania [por. np. Komornicki, Śleszyński 2009; Bański 2014; Zarębski 2015; Stanny, Rosner 2016]. Generalną konkluzją z różnorodnych analiz jest wniosek, że zwykle wysokim potencjałem rozwojowym charakteryzują się te obszary, które zlokalizowane są w bezpośredniej bliskości dużych miast i głównych korytarzy transportowych. Na ryc. 1 pokazano potencjał rozwojowy gmin województwa wielkopolskiego w ujęciu przestrzennym, obliczony z wykorzystaniem wskaźnika syntetycznego Perkala, uśrednionego dla okresu 2004-2016. Konstruując wskaźnik wyodrębniono 68 cech charakteryzujących różne aspekty funkcjonowania samorządu gminy (geografia, gospodarka, społeczeństwo, rynek pracy, ludność i demografia, infrastruktura techniczna i społeczna, warunki życia oraz samorząd terytorialny i finanse publiczne), następnie zredukowano zbiór cech ze względu na zmienność i korelację, zestandaryzowano dane oraz wyznaczono wskaźnik dla wszystkich lat z okresu 2004-2016, w końcu uśredniono wskaźnik dla całego okresu. Im ciemniejsze barwy na rysunku, tym wyższe poziomy potencjału rozwojowego obliczonego wskaźnikiem Perkala.

Na ryc. 1 wyraźnie widać, że potencjał rozwojowy maleje wraz ze wzrostem odległości od kluczowych centrów miejskich (w szczególności Poznania) i przyjmuje najniższe wartości dla gmin będących na peryferiach regionu i z dala od kluczowych korytarzy transportowych. W tab. 1 pokazano konkretne wartości wskaźnika Perkala dla przykładowych gmin wiejskich należących do obszaru metropolitalnego oraz dla peryferii województwa wielkopolskiego.



Ryc. 1. Zróżnicowanie potencjału rozwojowego gmin województwa wielkopolskiego z wykorzystaniem uśrednionego wskaźnika syntetycznego Perkala dla lat 2004-2016

Źródło: Opracowanie własne.

Bez wsparcia odpowiednio ukierunkowanej polityki i w przypadku braku współpracy, dyspersja w poziomach wskaźnika i tym samym dywergencja regionalna z pewnością będzie się powiększać.

Tabela 1

Wskaźnik syntetyczny Perkala dla wybranych gmin wiejskich województwa wielkopolskiego (uśredniona wartość dla okresu 2004-2016)

Gmina wiejska	Wartość wskaźnika Perkala	Położenie Gminy
Suchy Las	1,2126	Obszar metropolitalny
Tarnowo Podgórne	1,0748	Obszar metropolitalny
Dopiewo	0,8636	Obszar metropolitalny
Dobra	-0,4959	Powiat turecki, wschodnie peryferie Wielkopolski
Wierzbiniek	-0,4852	Powiat koniński, wschodnie peryferie Wielkopolski
Kramsk	-0,4654	Powiat koniński, wschodnie peryferie Wielkopolski

Źródło: Opracowanie własne.

4. Model międzysektorowej współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym

Terytorialny wymiar został wpisany zarówno w unijną politykę spójności, jak i w krajową politykę i programy rządowe. Instrumentarium polityki spójności w latach 2014-2020 zostało wzbogacone o tzw. instrumenty terytorializacji, których istotą jest wsparcie procesu wdrażania polityk rozwoju ukierunkowanych na konkretne terytoria. Jednym z głównych instrumentów są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (tzw. ZITy), dedykowane obszarom zurbanizowanym [Kogut-Jaworska 2017: 240]. Charakterystyczną cechą ZITów jest promowanie partnerskiego modelu współpracy, jak również zwiększanie efektywności podejmowanych interwencji dzięki realizacji zintegrowanych projektów, rozwiązujących w sposób kompleksowy zauważone problemy danego terytorium. Innym ważnym instrumentem, jest znany wcześniej w mechanizmie LEADER, *rozwój lokalny kierowany przez społeczność* (RLKS). Dzięki szerokiej formule współpracy i partnerstwa podmiotów z różnych sektorów we wdrażaniu interwencji funduszy, instrument ten sprzyja włączeniu społecznemu i społecznej odpowiedzialności za rozwój. Na stosowanie podejścia RLKS bezpośrednio w regionalnych programach operacyjnych, w perspektywie 2014-2020 zdecydowały się tylko dwa województwa w Polsce (kujawsko-pomorskie i podlaskie), co zasługuje na wyróżnienie, jednak jest jeszcze za wcześnie, aby ocenić skuteczność tego rozwiązania w porównaniu do innych regionów⁷. Podstawą prawną stosowania zasady partnerstwa, są przede wszystkim następujące akty prawne [Komża 2016: 66]:

- *Rozporządzenie ogólne Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r.* (art. 5, ust.1),
- Dokument roboczy Komisji Europejskiej z 24 kwietnia 2012 r. zatytułowany *Zasada partnerstwa w procesie wdrażania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa* (SWD(2012)0106),
- *Rozporządzenie KE nr 240/2014 z 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*,
- *Wytyczne ministra infrastruktury i rozwoju w zakresie realizacji zasady partnerstwa na lata 2014-2020 z 28 października 2015 r.*,
- *Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020*, Dz.U. 2014, poz. 1146.

Preferowanie partnerstwa i podejścia terytorialnego w realizacji polityki rozwoju wyraźnie widać także w krajowych politykach i dokumentach rządowych, jak chociażby w zapisach *KPZK 2030* (dokument przyjęty 13 grudnia 2011 r.), *Krajowej strategii rozwo-*

⁷ Oprócz tych dwóch głównych instrumentów istnieją inne, takie jak obszary strategicznej interwencji (pochodne ZIT), czy zintegrowane porozumienia terytorialne (województwo pomorskie) i inne charakterystyczne dla poszczególnych regionów [por. Komża 2016: 70-74].

ju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie (dokument przyjęty 13 lipca 2010), Krajowej polityce miejskiej 2023 (dokument przyjęty 20 października 2015), czy *Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020* (dokument przyjęty 14 lutego 2017 r.). Adresatem wsparcia i zarządzania publicznego staje się zatem coraz częściej nie jednostka administracyjna różnych szczebli, ale obszar funkcjonalny, zarządzany przez podmiot składający się z wielu aktorów pochodzących z różnych sektorów (jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe, podmioty prywatne), żywo zainteresowanych rozwojem lokalnym. Partnerstwo takich aktorów i wspólne gospodarowanie na obszarze powiązanych funkcjonalnie umożliwia poprawę pozycji konkurencyjnej i generowanie synergii podejmowanych działań. W szczególności ma to znaczenie dla samorządów wiejskich gmin, które są najbardziej narażone na zmianę struktur gospodarczych, układów przestrzennych, pełnionych funkcji i form osadnictwa.

Zarządzanie obszarem funkcjonalnym przez Partnerstwo (bez względu na przyjętą formę prawną) musi mieć zintegrowany charakter, uwzględniać interesy wszystkich partnerów oraz być obudowane wieloma narzędziami i technikami wspomagającymi cały proces. Ciekawym rozwiązaniem jest model współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym i narzędzie samooceny rozwoju partnerstw, opracowany w wyniku realizacji Projektu Predefiniowanego, pt. *Budowanie kompetencji do współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej jako narzędzie rozwoju lokalnego i regionalnego*, z inicjatywy Ministerstwa Rozwoju⁸. Model sformułowany został z perspektywy współpracy jednostek sektora publicznego jako tworzących podstawy do długookresowego współuczestnictwa podmiotów społecznych i gospodarczych. Model składa się z 10 standardów, opisujących pożądany i docelowy kształt relacji pomiędzy partnerami [Potkański *et al.* 2016: 128-140]:

- 1) Standard 1 – skład partnerstwa dostosowany do celów współpracy (optymalny dobór partnerów ma realizować pełną reprezentację interesów poszczególnych interesariuszy, ale też efektywną współpracę w ramach partnerstwa).
- 2) Standard 2 – Diagnoza zasobów i potrzeb rozwojowych obszaru funkcjonalnego (trafna diagnoza potrzeb i zasięgu obszaru funkcjonalnego ma na celu opracowanie skutecznej strategii działania).
- 3) Standard 3 – analiza powiązań funkcjonalnych w zakresie usług publicznych na terenie obszaru funkcjonalnego (zapewnia zrównoważony rozwój i oszczędne gospodarowanie zasobami, w szczególności stworzenie zintegrowanego systemu świadczenia usług publicznych, co ma szczególne znaczenie dla obszarów wiejskich, które zwykle charakteryzują się niższym poziomem ich dostarczania).
- 4) Standard 4 – programowanie rozwoju obszaru funkcjonalnego (zarządzanie musi się opierać na długoterminowej strategii, obudowanej sektorowymi programami operacyjnymi oraz wieloletnimi planami finansowymi i inwestycyjnymi).

⁸ Model został opracowany przez ekspertów strategicznych zatrudnionych przez koordynatora projektu – Związek Miast Polskich. Autor opracowania był Doradcą Partnerstwa *Metropolia Poznań* i brał udział w ewaluacji oraz testowaniu modelu.

- 5) Standard 5 – integracja usług publicznych i infrastruktury w obszarach funkcjonalnych (partnerstwo powinno dążyć do poprawy spójności podległego sobie obszaru, co przede wszystkim oznacza stopniową integrację infrastruktury i systemów dostarczania usług publicznych).
- 6) Standard 6 – Integracja dokumentów strategicznych oraz operacyjnych partnerstwa i partnerów (synergia współpracy partnerów zaistnieje wówczas, gdy zostanie wytyczona wspólna wizja rozwój, a następnie wszyscy tak dostosują swoje dokumenty i działania, aby wspólnie zrealizować tę wizję).
- 7) Standard 7 – monitoring i ewaluacja działań partnerstwa (odpowiednio zaprojektowany system monitorowania i ewaluacji działań integruje partnerów wokół wspólnej wizji i usprawnia komunikację).
- 8) Standard 8 – komunikacja partnerstwa z mieszkańcami i interesariuszami obszaru funkcjonalnego (efektywna komunikacja ze wszystkimi interesariuszami obszaru funkcjonalnego wzmacnia poczucie identyfikacji i tożsamości oraz poprawia dostosowanie działań do założonych celów, podobnie jak i potencjalną korektę celów).
- 9) Standard 9 – przestrzeń debaty i dialogu pomiędzy partnerami oraz komunikacja wewnętrzna (współpraca oparta na wzajemnym zrozumieniu i zaufaniu nie może funkcjonować bez systemu komunikacji i pogłębionej merytorycznej dyskusji).
- 10) Standard 10 – wzajemne zaufanie partnerów (skomplikowane i wielowątkowe relacje między partnerami wymagają wyjścia poza rutynowe schematy, dojrzałości i woli współpracy, do czego niezbędne jest zaufanie).

Częścią modelu jest także narzędzie samooceny rozwoju partnerstw. Stosowane regularnie (np. 2 razy do roku) pozwala dokumentować rozwój partnerstwa, identyfikować działania priorytetowe i planować zmiany. Do każdego z 10 standardów, zaprojektowano tabelę zawierającą uproszczony opis 5 stadiów (1-5), w postaci warunków szczegółowo charakteryzujących dane stadium [Potkański *et al.* 2016: 139-140]⁹.

Stworzone przez Związek Miast Polskich narzędzie, z pewnością może pomóc wszystkim potencjalnym partnerstwom zarządzać podległym sobie obszarem w sposób metodyczny i zintegrowany, co z pewnością zwiększa szansę na skuteczność tego procesu.

Zakończenie

Polityka rozwoju zawsze była uwarunkowana przestrzennie. Znaczenie terytorialności i polityk ukierunkowanych terytorialnie szybko rosło na przestrzeni ostatnich lat i obecnie jest widoczne w wielu dokumentach programowych Unii Europejskiej, chociaż nie zawsze w pożądanym tempie jest transferowane do krajowych

⁹ Narzędzie samooceny opracował zespół autorski Związku Miast Polskich: Tomasz Potkański, Andrzej Porawski, Krzysztof Jaszczółt, Janusz Szewczuk, Grzegorz Kaczmarek, Jarosław Komża, Łukasz Dąbrówka, Ewa Kipta, Aldo Vargas.

polityk i obudowywane odpowiednimi narzędziami. Terytorializacja polityki rozwoju ma znaczenie w szczególności dla samorządów wiejskich gmin, które mają liczne walory, ale są ogromnie zróżnicowane przestrzennie (uśredniony dla lat 2004-2016 wskaźnik syntetyczny Perkala obliczony dla województwa wielkopolskiego przyjmuje wartości od -0,4959 do 1,2126). W wielu przypadkach nie mają one samodzielnie odpowiedniego potencjału, który mógłby przekroczyć swoistą „masę krytyczną” konieczną do zainicjowania szybkiego, samodzielnego rozwoju. Samorzady wiejskich gmin, w szczególności te oddalone od większych miast i głównych korytarzy transportowych, są zatem zmuszone do planowania swojego rozwoju w ramach mniej lub bardziej formalnych partnerstw z innymi samorządami na obszarach powiązanych funkcjonalnie. Konieczne jest także angażowanie podmiotów z innych sektorów, organizacji pozarządowych, przedstawicieli biznesu w celu maksymalnego wykorzystania możliwości współpracy i wytworzenia efektów synergii. Takie międzysektorowe partnerstwa zarządzające obszarami funkcjonalnymi, są przykładem wpisującym się w sieciowy model rozwoju lokalnego. Partnerstwa powinny być zarządzane w sposób zintegrowany, uwzględniając interesy różnych interesariuszy, posiadających wspólne cele rozwoju i wzajemne zaufanie. Model międzysektorowej współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym, opracowany przez Związek Miast Polskich może stanowić dobry przykład metodycznego podejścia do sterowania rozwojem lokalnym, realizowanym w sieciowych, partnerskich układach instytucjonalnych.

Literatura

- Bański J., 2014, *Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych*. „Przegląd Geograficzny” 86, 4: 441-470.
- Barca F., 2009, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf, dostęp 15.01.2018].
- Beck K., Grodzicki K., 2014, *Konwergencja realna i synchronizacja cykli koniunkturalnych w Unii Europejskiej*. Wyd. Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Domański R., 2012, *Ewolucyjna gospodarka przestrzenna*. Wyd. UE, Poznań.
- ESDP, 1999, *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Agreed at the Informal Council of Ministers responsible for Spatial planning in Potsdam, European Commission, Luxembourg.
- ESPON 1.4.3, 2007, *Study on Urban functions, Final Report*, The ESPON Programme Luxembourg.
- ESPON, 2014, *Making Europe Open and Polycentric. Vision and roadmap for the European Territory towards 2050*, ESPON, Luxembourg.
- Gaczek W., 2010, *Metropolia, jako źródło przewagi konkurencyjnej gospodarki regionalnej*. Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica, 246.

- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o..
- Jabłoński Ł., 2012, *Kapitał ludzki a konwergencja gospodarcza*. C.H. Beck, Warszawa.
- Jóźwik B., 2014, *Konwergencja gospodarcza w regionach państw członkowskich Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej*. „Roczniki Ekonomii i Zarządzania”, t. 6 (42), nr 1.
- Kancelaria Prezydenta RP, 2015, *Plan działań dla obszarów wiejskich, Raport z debaty publicznej*, Biuro Projektów Programowych, Warszawa.
- Kogut-Jaworska M., 2017, *Nowe instrumenty finansowania współpracy między samorządami w ramach programowania i realizacji polityki regionalnej w latach 2014-2020*. Prace Naukowe UE, nr 478, Wrocław.
- Komornicki T., Śleszyński P., 2009, *Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś*. „Studia obszarów wiejskich”, t. 16, *Analiza różnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015*: 9-37.
- Komornicki T., Korcelli P., Siłka P., Śleszyński P., Świątek D., 2013, *Powiązania funkcjonalne pomiędzy polskimi metropoliami*. IGiPZ PAN, Wyd. Akademickie Sedno sp. z o.o., Warszawa.
- Komża J., 2016, *Instrumenty wsparcia miejskich obszarów funkcjonalnych oraz partnerstw w regionalnych programach operacyjnych*, [w:] *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, T. Potkański (red.). Związek Miast Polskich, Poznań.
- KPZK 2030, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 roku, M.P. 2012, poz. 252.
- Kusideł E., 2013, *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiągnięciu celów polityki spójności*. Wyd. UŁ, Łódź.
- Łażniewska E., Górecki T., Chmielewski R. 2011, *Konwergencja regionalna*. Wyd. UE, Poznań.
- Markowska M., Strahl D., 2012, *Evaluation of the European Union Regions Convergence Regarding Innovation*. Argumenta Oeconomica, 1(28): 41-67.
- Markowska-Przybyła U., 2010, *Konwergencja regionalna w Polsce w latach 1999-2007*. „Gospodarka Narodowa”, nr 11-12: 85-110.
- OECD, 2014, *OECD Rural Policy Reviews. Innovation and Modernizing the Rural Economy*, OECD Publishing, [<http://dx.doi.org/10.1787/9789264205390-en>, 29 grudnia 2014].
- Petrakos G., Artelaris P., 2009, *European Regional Convergence Revisited: A Weighted Least Squares Approach*. Growth & Change, t. 40, nr 2.
- Potkański T. (red.), 2016, *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*. Związek Miast Polskich, Poznań.
- Potkański T., Porawski A., Jaszczolt K., Szewczuk J., Dąbrówka Ł., 2016, *Model współpracy partnerskiej w wymiarze terytorialnym i narzędzie samooceny rozwoju partnerstw*, [w:] *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polskiej polityki rozwoju*, T. Potkański (red.). Związek Miast Polskich, Poznań.
- Siódmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Mój region, moja Europa, nasza przyszłość*, 2017, Lewis Dijkstra, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Bruksela.

- Słodowa-Helpa M., Kurach J., 2015, *Spójność terytorialna, jako wyzwanie dla polskich regionów w procesie integrowania rozwoju*, [w:] *Turystyka i Rozwój Regionalny*, I. Kowalska (red.), nr 3, SGGW, Warszawa.
- Smętkowski M., Wójcik P., 2008, *Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej: tendencje i czynniki rozwojowe*. Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Warszawa.
- Stanny M., Rosner A., 2016, *Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap II. Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich*. Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, IRWiR PAN, Warszawa.
- Sytuacja demograficzna Polski*, 2016, Raport 2015-2016, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Śleszyński P., 2015, *W sprawie optymalnego podziału terytorialnego Polski: Zastosowanie analizy grawitacyjnej*. „Przegląd Geograficzny”, 2015, 87, 2.
- Śleszyński P., 2016, *Delimitacja miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze*. Opracowanie dla potrzeb Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Territorial Agenda of the European Union*, 2007, Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions, Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig on 24/25 May 2007, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) Presse- und Informationsstab, Berlin.
- Territorial Agenda of the European Union 2020*, 2011, Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions, agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011 Gödöllő, Hungary.
- Zarębski P., 2015, *Typy obszarów wiejskich w Polsce ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i dynamikę przedsiębiorstw*. „Wies i Rolnictwo”, nr 3 (168): 63-77.
- Zaucha J., Szlachta J., Brodzicki T., Ciołek D., Komornicki T., Mogiła Z., Zaleski J. (red.), 2015, *Terytorialny wymiar wzrostu i rozwoju*. Difin, Warszawa.